

Financer le climat sous contrainte de dette : le Sénégal entre CDN 3.0 et crise budgétaire

Une ambition climatique presque doublée, une capacité de financement divisée : ce que la crise de 2025-2026 fait à l'agenda climat du Sénégal

Auteur : **Baitir Ndoye, Ph.D.**

REFT Institute, Inc. • Centennial, CO, USA

REFT Africa • Dakar, Senegal

Août 2026

RÉSUMÉ ANALYTIQUE • Executive Summary

En décembre 2023, une note technique (J. Lepain & J. Rollins, 2023) décrivait un dispositif climatique sénégalais en construction rapide : première contribution déterminée au niveau national chiffrée, cadre de financement durable validé, premier budget vert annexé à la loi de finances 2024, décret intégrant le climat dans la gestion des investissements publics, et un programme du FMI comportant un guichet dédié à la résilience de 324 millions de dollars. Le pari implicite était que l'architecture précéderait les ressources.

Trois ans plus tard, l'architecture s'est effectivement consolidée — et les ressources ont disparu. La **CDN 3.0, validée le 5 avril 2026, relève l'objectif de réduction des émissions de 7 % à une fourchette de 13 à 17 % à l'horizon 2030** et intègre, pour la première fois, les pertes et préjudices, le genre et les marchés carbone. Le budget vert en est à sa troisième édition, avec environ 550 milliards de FCFA de projets d'investissement climato-sensibles identifiés pour 2026. Un plan national d'adaptation aux inondations a été validé fin décembre 2025.

Mais le guichet de résilience du FMI est éteint depuis la suspension du programme en 2024, sans successeur au 11 août 2026. Le **Partenariat pour une transition énergétique juste, annoncé en juin 2023 pour 2,5 milliards d'euros, n'a donné lieu à aucun décaissement documenté trois ans plus tard**, et 1,816 milliard de son enveloppe est constitué de prêts concessionnels — difficilement absorbables par un État dont la dette publique est réévaluée entre 119 % et 132 % du PIB. L'obligation verte souveraine annoncée n'a toujours pas été émise ; c'est un opérateur public, la SENELEC, qui a levé 120 milliards de FCFA fin 2025.

Le contraste budgétaire résume la difficulté : **412,6 milliards de FCFA de subventions à l'énergie effectivement exécutées en 2025**, contre un rendement combiné des principales taxes environnementales de l'ordre de **1,7 milliard de FCFA**. Cette note soutient que le Sénégal doit désormais traiter le climat non comme un chapitre sectoriel du budget, mais comme une variable de sa stratégie de dette — et que les instruments qui articulent les deux, les échanges dette-climat et les clauses de dette résiliente au climat, sont aujourd'hui les grands absents du débat national. Deux documents publiés depuis modifient cependant le tableau : une **Stratégie nationale de financement des risques climatiques et de catastrophes 2025-2030**, qui chiffre enfin le risque budgétaire climatique, et le DPBEP 2027-2029, qui inscrit pour la première fois des dotations aux fonds pétroliers.

1. L'ambition climatique : de la CDN de 2020 à la CDN 3.0 de 2026

Une correction s'impose d'abord sur les chiffres couramment repris. La contribution déterminée au niveau national, déposée en décembre 2020, fixait un objectif inconditionnel de 5 % de réduction en 2025 et de **7 % en 2030** par rapport à un scénario tendanciel, et un objectif conditionnel de **23,7 % et 29,5 %** — et non de 20 % et 30 %, chiffres qui circulent largement, y compris dans des documents d'analyse. Le coût de mise

en œuvre était évalué à **13,08 milliards de dollars**, dont 8,7 milliards pour l'atténuation et 4,3 milliards pour l'adaptation, financé à hauteur de 4,8 milliards de dollars par les ressources nationales et de 8,2 milliards de dollars par l'appui externe. CCNUCC, CDN du Sénégal, décembre 2020.

Le processus de révision a été lancé en juillet 2025 et la **CDN 3.0 a été validée au niveau national le 5 avril 2026**. L'ambition est presque doublée : la directrice du Changement climatique l'a résumée en indiquant le passage « d'un niveau d'engagement de 7 % dans la CDN 2.0 à une ambition comprise entre **13 et 17 %** ». Les trajectoires publiées situent le scénario tendanciel à 30,42 MtCO₂e en 2030, le scénario inconditionnel à 26,43 MtCO₂e et le scénario conditionnel à 18,43 MtCO₂e. Le Soleil et APS, avril 2026 ; PressAfrik, 2026. Une précision doit être apportée à ce que cette note laissait entendre : la CDN 3.0 **comporte bien des cibles à l'horizon 2035**, conformément au cycle de l'Accord de Paris. Le scénario tendanciel y atteint 32,35 MtCO₂e, le scénario inconditionnel 26,88 MtCO₂e et le scénario conditionnel 15,75 MtCO₂e, soit un écart de 51 % par rapport au scénario **tendanciel**. L'ambition de moyen terme est donc supérieure à ce que la seule lecture de l'horizon 2030 laissait supposer.

Trois innovations de contenu méritent d'être relevées, car elles n'existaient pas en 2020 : la prise en compte des **pertes et préjudices**, l'intégration du **genre et de l'inclusion sociale**, et la reconnaissance des **marchés carbone** comme instrument de financement. Le **chiffrage financier de la CDN 3.0 n'est publié nulle part** : le seul ordre de grandeur disponible demeure celui de 2020, de 13,08 milliards de dollars, qui correspondait pourtant à une ambition inférieure de moitié. Surtout, **rien n'atteste du dépôt de la contribution au registre de la CCNUCC** quatre mois après sa validation nationale, alors que le Bénin, le Cameroun, la Guinée et la Côte d'Ivoire y ont déposé la leur. Sans dépôt formel, plusieurs guichets de financement restent fermés.

Sur l'adaptation, le dispositif s'est étoffé : plan national d'adaptation des zones côtières publié en 2022, plan pour l'agriculture validé pour un coût de 280,57 milliards de FCFA, et surtout **plan national d'adaptation aux inondations validé le 30 décembre 2025** à Dakar, articulé autour de l'anticipation, de la coordination et de la culture du risque, et opérationnalisé par un programme de renforcement de la résilience des populations.

2. Le budget vert : une pratique installée, un marquage encore partiel

Contrairement à ce que la note de 2023 pouvait laisser penser (J. Lepain & J. Rollins, 2023), le budget vert n'est pas resté une expérience unique. La Direction générale du Budget en a publié **trois éditions — 2024, 2025 et 2026** — et il est aujourd'hui présenté, avec le budget genre, comme l'une des deux innovations de la nouvelle architecture budgétaire.

Secteur (budget vert 2026)	Montant (milliards FCFA)
Infrastructures	261,4
Transport	103,7
Eau et assainissement	66,0
Agriculture et élevage	64,7
Énergie	44,7
Pêche	3,9
Environnement	3,2

Secteur (budget vert 2026)	Montant (milliards FCFA)
Mines	2,6
Total sectoriel (calcul des auteurs)	≈ 550,2
Provision pour risques climatiques	9,08

Source : Budget vert 2026, Direction générale du Budget, tableaux 4 à 11. Le total sectoriel correspond à l'addition des auteurs, vérifiée poste par poste dans le document : le budget vert ne publie ni le total général ni la part du budget de l'État.

La lecture du document lui-même conduit toutefois à durcir le constat, car il énonce sa propre limite. Chacun des huit tableaux sectoriels est intitulé « **quelques** projets d'investissement climato-sensibles », et le texte précise sans détour : « **tous les projets des secteurs concernés n'ont pas été pris en compte** ». Les secteurs retenus — infrastructures, agriculture et élevage, énergie, mines, transport, pêche, eau et assainissement, environnement — le sont parce qu'ils sont ciblés par la CDN. Le budget vert n'est donc pas un périmètre exhaustif dont on aurait omis de faire la somme : c'est un **florilège**, et le total de 550 milliards en est le plancher, non la mesure. Budget vert 2026, section 3.2.2.

Rapportés aux 7 433,9 milliards de FCFA de dépenses prévues par la loi de finances 2026, ces projets représenteraient environ **7,4 % du budget** — un ratio à manier avec précaution, puisqu'il rapproche des dépenses d'investissement d'un total budgétaire et qu'il n'est pas publié par l'État.

C'est là que se situe la limite méthodologique. Le budget vert sénégalais est un **inventaire de projets d'investissement climato-sensibles**, classés en adaptation, en atténuation et en actions combinées. Ce n'est pas un marquage exhaustif du budget distinguant les dépenses favorables, défavorables et neutres — approche qui seule permettrait de rapprocher les 550 milliards affichés des 412,6 milliards de subventions à l'énergie exécutées en 2025. L'absence d'un mécanisme formel de marquage climatique constitue, du reste, la principale recommandation adressée au Sénégal en matière de gouvernance climatique. Climate Action Tracker.

2.1 La provision pour risques climatiques, divisée par trois

Le budget vert consacre une section à la provision pour les risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles, et la trajectoire qu'il retrace mérite d'être suivie ligne par ligne. En **2024**, cette provision s'élevait à **30 milliards de FCFA** — et le document indique qu'elle **n'a pas été sollicitée**, « bien qu'il y ait eu la matérialisation de risques budgétaires liés à des catastrophes naturelles (inondations) ». C'est précisément pour cette raison, poursuit-il, que la loi de finances 2025 l'a ramenée à **18,09 milliards**, avant que la loi de finances rectificative de la même année ne la réduise à **5 milliards**. Pour **2026**, elle est fixée à **9,08 milliards**.

Provision pour risques liés aux catastrophes naturelles	2024	LFI 2025	LFR 2025	2026
Montant (milliards FCFA)	30,00	18,09	5,00	9,08

Source : Budget vert 2026, section 3.2.1.

Le raisonnement est révélateur : l'instrument a été réduit **parce qu'il n'avait pas servi**, et non parce que le risque avait diminué. Or, l'absence de tirage en 2024 ne signale pas l'absence de sinistre — l'année a connu la crue du fleuve Sénégal et plus de 16 000 hectares ont été submergés — mais la lourdeur du mécanisme : l'engagement suppose une demande motivée adressée au ministre des Finances, justifiant le caractère urgent, imprévisible et inévitable de la dépense. Une provision qui ne se déclenche pas lorsque l'aléa survient finit par être traitée comme une réserve disponible pour d'autres arbitrages. Rapportée aux **519 milliards** que l'État chiffre lui-même pour une inondation extrême, la provision de 2026 en couvre **1,7 %**.

Le décret n° 2023-2142 du 31 octobre 2023, qui intègre les critères climatiques dans la gestion des investissements publics, est vivant : il est cité comme cadre de référence par le budget vert 2026, et la règle d'analyse environnementale préalable à tout projet d'un montant supérieur à 500 millions de FCFA est documentée. En revanche — et c'est une correction à apporter aux anticipations de 2023 — **l'existence effective de cellules climat dans chaque ministère, d'un comité de sélection du pipeline et d'une base de données de projets climat n'est pas documentée publiquement**. Le budget vert 2026 ne mentionne que le Comité national sur les changements climatiques et ses déclinaisons régionales, ainsi que l'ANACIM. Le Sénégal ne dispose par ailleurs ni d'une loi climat ni d'une autorité consultative dédiée.

Un dernier repère donne une idée de l'ordre de grandeur. Le budget du ministère de l'Environnement et de la Transition écologique a été porté, en loi de finances 2026, à **150,6 milliards de FCFA en autorisations d'engagement et 117,2 milliards en crédits de paiement**, contre 49,75 milliards en 2025 — une progression de près de 140 % qui doit être saluée. Sur ce total, le programme « pollutions et changement climatique » pèse **9,63 milliards**. Rapportés aux **729 milliards** de subventions aux hydrocarbures prévues pour 2026, les crédits de paiement du ministère représentent moins d'un sixième de cette seule ligne. APS et RTS, examen du budget en commission des finances, 3 décembre 2025.

3. Le financement : un cadre de qualité, des flux qui ne suivent pas

3.1 Le cadre de financement durable et l'obligation verte qui n'est pas venue

Le Document cadre de financement durable a été publié le **6 septembre 2023** — et non en juin, comme cela est souvent écrit. Ce document de 82 pages combine une approche par affectation des produits et une approche indexée sur la performance, couvre sept catégories sociales et trois catégories environnementales, et a obtenu la notation d'alignement la plus élevée d'un fournisseur indépendant de seconde opinion. La Cour des comptes y est associée à la revue des rapports annuels d'indicateurs.

Trois ans après, **l'État n'a toujours pas émis d'obligation verte souveraine**. Le ministre des Finances déclarait, le 3 novembre 2025, vouloir être le premier émetteur sur le marché régional, sans annoncer de montant. Dans l'intervalle, c'est la **SENELEC qui a réalisé l'opération de référence** : 120 milliards de FCFA levés entre le 29 septembre et le 5 novembre 2025, dont 63 milliards en obligation verte et 57 milliards en obligation indexée sur la durabilité — présentée comme la première opération africaine combinant les deux formats.

L'opération de la SENELEC a d'ailleurs franchi une étape supplémentaire : elle a été **cotée le 13 juillet 2026 sur la Bourse de Luxembourg et référencée au Luxembourg Green Exchange**, en double cotation avec la BRVM, pour environ **164 millions d'euros**. La tranche verte représente 52,5 % du produit et finance les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ; le volet indexé sur la durabilité est adossé à deux indicateurs — la réduction des pertes de transport et l'extension de l'accès à l'électricité. L'opération a été structurée par BOAD Titrisation et rehaussée par une garantie de GuarantCo, et elle est présentée comme la première titrisation d'un service public africain combinant une obligation verte et une obligation indexée sur la durabilité.

Le contraste n'en est que plus net : c'est une entreprise publique, adossée à une garantie extérieure, qui accède au marché vert international, alors que l'État lui-même n'a toujours pas émis. Le contexte régional explique en partie cette lenteur. L'ensemble de l'UEMOA n'a mobilisé qu'environ **100 milliards de FCFA** pour la transition climatique, soit moins de **0,003 % du marché mondial des obligations durables**, qui dépassait 5 700 milliards de dollars en 2024. Une taxonomie verte régionale existe depuis février 2024, avec vingt sous-catégories éligibles, mais le coût de certification reste disproportionné pour des émissions de dix à vingt milliards de FCFA, les vérificateurs ESG locaux sont absents et les projets bancables sont rares. Le Soleil, bilan de la finance durable dans l'UEMOA, 10 août 2026.

3.2 Le JETP : trois ans, aucun décaissement documenté

Le Partenariat pour une transition énergétique juste, signé le 22 juin 2023 avec la France, l'Allemagne, l'Union européenne, le Royaume-Uni et le Canada, portait sur **2,5 milliards d'euros sur trois à cinq ans**, avec pour objectif **40 % de capacité installée renouvelable en 2030** — la formulation exacte porte bien sur la capacité installée, non sur la production, distinction fréquemment omise.

Le plan d'investissement, attendu pour la COP29 de 2024, puis pour la COP30 de 2025, n'était toujours pas publié au printemps 2026, alors qu'il aurait été finalisé à l'été 2025. **Aucun décaissement n'est documenté** deux à trois ans après la signature. Sur les 2,5 milliards, **1,816 milliard d'euros correspondent à des prêts concessionnels**. Les engagements identifiés par le bailleur — environ 670 millions d'euros par l'AFD, 480 millions par la KfW, 400 millions par la BEI — laissent quelque 950 millions engagés en principe, mais non affectés. Mongabay, décembre 2025 ; analyses de NRGI et de Deluair, 2026.

L'analyse la plus documentée du plan relève que celui-ci alloue environ 2 milliards d'euros à des projets à effet rapide face à un besoin affiché de 9,5 milliards, avec une part de dons très limitée, des niveaux de fonds propres extrêmement bas pour les projets renouvelables, un capital insuffisant pour le réseau, et un désalignement potentiel avec une planification gazière de long terme supérieure à 3 GW à l'horizon 2050. NRGI, janvier 2026.

Le mix électrique a été mis à jour depuis lors. À mi-2026, la capacité installée atteint 2 260 MW et la part des renouvelables est d'environ **25 %**, avec un taux d'accès à l'électricité de **84 %**. La comparaison avec les 29,1 % relevés en 2024 n'est qu'apparente : le dénominateur a augmenté plus vite que le numérateur, la capacité thermique nouvelle progressant plus rapidement que les renouvelables. L'objectif de 40 % en 2030 supposerait donc un rythme d'installation très supérieur à celui observé.

Les projets engagés en 2026 sont pourtant substantiels : centrale de **Walo Storage** à Bokhol, inaugurée en janvier 2026, 16 MWc couplés à 10 MW / 20 MWh de stockage pour environ 40 millions d'euros ; **21 MW** installés par l'opérateur d'eau à Mékhé et Keur Momar Sarr en juillet 2026 ; unité de stockage de **Diass** financée à hauteur de 36 millions d'euros par la KfW et l'AFD ; projet de **Linguère** associant 50 MWc et 30 MW / 90 MWh ; et surtout un appel d'offres de la SENELEC portant sur **500 MWc et 100 MW / 400 MWh de stockage** à Linguère et Kolda, financement inclus.

Mais le calendrier gazier avance en parallèle, et plus vite. La centrale de **West African Energy**, 360 MW en cycle combiné — soit, à elle seule, près du quart de la capacité installée du pays — devait être alimentée en gaz dès août 2026 ; celle de Gandon, 250 MW extensible à 500 MW et alimentée par Grand Tortue Ahmeyim, entre en essais en octobre 2026 ; la centrale à charbon de **Mboro** est convertie au gaz. La trajectoire vers 40 % de renouvelables se joue donc contre une base thermique qui croît simultanément — ce que le plan d'investissement du JETP, toujours non publié, aurait précisément dû arbitrer.

3.3 Les fonds climat : des acquis réels, à petite échelle

Le Fonds vert pour le climat a engagé **302 millions de dollars au Sénégal sur dix-neuf projets**, avec deux entités d'accès direct accréditées — le Centre de suivi écologique et La Banque Agricole. En juin 2026, le Fonds pour les pays les moins avancés a approuvé 20 millions de dollars pour la résilience climatique au Sénégal et en Guinée-Bissau, dont environ 12,1 millions pour la zone des Niayes et l'agglomération dakaroise. Le Sénégal figure parmi les pays les plus avancés du Bouclier mondial contre les risques climatiques, avec une demande de soutien déposée en août 2025 et pilotée par le ministère des Finances.

En matière d'assurance, la couverture s'étend à : un produit paramétrique de l'African Risk Capacity — désormais élargi aux risques épidémiques —, un produit paramétrique pour la filière coton conçu avec la CNAAS et la BOAD, et des travaux en cours sur l'assurance indicielle agricole. Ces montants restent toutefois sans commune mesure avec l'exposition : le coût annuel de la seule érosion côtière au Sénégal a été évalué à **537 millions de dollars**, et celui des inondations à 230 millions, alors que l'État mobilisait **1,6 milliard de FCFA pour indemniser 8 390 ménages** après l'hivernage 2025.

3.4 Marchés carbone : un cadre en cours de construction

Le Sénégal a signé un protocole d'entente avec Singapour en décembre 2023, puis un **accord avec la Norvège le 26 novembre 2025** pour l'application de l'article 6 de l'Accord de Paris. Un atelier national de finalisation du cadre réglementaire du futur marché carbone s'est tenu à Dakar le 20 février 2026 — ce qui signifie que le cadre n'était pas encore adopté à cette date. Aucune taxe carbone n'est en vigueur ; une évaluation menée en 2023 concluait qu'atteindre l'objectif de la CDN par cet instrument seul nécessiterait un prix de l'ordre de 170 dollars par tonne, hors de portée.

4. Le nœud : la contrainte de dette a désarmé le financement climat

C'est l'enseignement central de cette actualisation, et il n'était pas prévisible en décembre 2023.

Le programme approuvé par le FMI en juin 2023 comportait **324 millions de dollars au titre de la facilité pour la résilience et la durabilité** — le seul instrument concessionnel explicitement dédié à la résilience climatique dont disposait le Sénégal. Les décaissements ont été suspendus en 2024 après la mise en évidence d'erreurs de déclaration, et **aucun nouveau programme n'avait été conclu au 11 août 2026**. La perte de ce guichet prive le pays de son ancrage macro-climatique. Le constat mérite d'être poussé plus loin : la Facilité pour la résilience et la durabilité **n'apparaît dans aucun document ni communiqué du Fonds relatif au Sénégal en 2026**. Ni le communiqué du 22 juin 2026 ni les comptes rendus de la mission de juin ne comportent de volet climatique. Les exigences portent exclusivement sur l'audit de la dette non déclarée, l'audit des arriérés et le renforcement des contrôles d'engagement. Le climat n'a pas été arbitré à la baisse lors de la négociation : il a purement et simplement disparu. À titre de comparaison, le Burkina Faso a obtenu un accord des services sur la première revue de sa propre facilité de résilience, le 26 mai 2026.

L'effet est en cascade. La stratégie de gestion de la dette 2026-2028 **postule la conclusion d'un programme du FMI pour rouvrir l'accès aux ressources concessionnelles ; sans accord, la fenêtre se referme également** pour l'adaptation. Le JETP, majoritairement composé de prêts, devient politiquement et budgétairement difficile à assumer pour un État dont l'endettement est réévalué à 119 % du PIB selon le périmètre gouvernemental, et à 132 % selon le périmètre du FMI. Enfin, l'ajustement en cours — déficit ramené de 13,4 % du PIB en 2024 à 6,4 % en 2025 — s'opère par la compression de la dépense, or l'investissement d'adaptation est précisément la dépense la plus compressible à court terme.

Une question laissée ouverte par cette note trouve par ailleurs sa réponse. Le tableau d'équilibre du DPBEP 2027-2029 inscrit, en comptes d'affectation spéciale, une dotation au **fonds intergénérationnel de 39,7 milliards de FCFA en 2027, 16,8 milliards en 2028 et 13,7 milliards en 2029 — 70,3 milliards au total** — et au **fonds de stabilisation de 55,2 milliards, en 2027 seulement**. Les fonds pétroliers sont donc bien alimentés, ce que nul ne documentait jusqu'ici. Deux réserves s'imposent néanmoins : les montants captent environ 18 % d'une rente elle-même **en forte décroissance** — 397,8 milliards en 2027, 168 milliards en 2028, 137,4 milliards en 2029, soit 703,2 milliards sur le triennat —, et l'abondement du fonds de stabilisation s'interrompt après 2027. L'épargne de la rente est réelle, mais elle est mince et non pérenne.

Un fait négatif mérite d'être documenté comme tel : **les instruments qui articulent la dette et le climat sont absents du débat sénégalais**. Aucune opération, négociation ni proposition gouvernementale formelle d'échange dette-climat n'est documentée. La note stratégique de référence sur la crise de la dette, publiée en janvier 2026 et qui passe en revue les options disponibles, ne mentionne ni la finance climatique ni les échanges dette-nature. Le débat national porte sur le reprofilage plutôt que sur la restructuration, sur le recours à des conseils financiers et sur les **total return swaps**. De manière symétrique, aucune clause de dette résiliente au climat — désormais standard chez la Banque mondiale et la Banque africaine de développement depuis la COP28 — n'est documentée dans un instrument de dette sénégalais.

C'est une anomalie stratégique. Le pays le plus exposé de la sous-région à un choc conjoint dette-climat n'a pas inscrit les instruments dette-climat à l'ordre du jour de son traitement de la dette.

5. Une stratégie de financement des risques enfin chiffrée

Le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan a publié en **mars 2026** une **Stratégie nationale de financement des risques climatiques et des catastrophes pour la période 2025-2030**. Ce document de 56 pages comble un vide que la présente note signalait : il chiffre l'exposition budgétaire du Sénégal aux aléas climatiques, ce qu'aucune source antérieure ne faisait de manière systématique.

Aléa	Perte estimée	En % du PIB
Sécheresse, année moyenne	13,4 milliards FCFA	0,08 %
Sécheresse sévère	≥ 30 milliards FCFA	0,18 %
Sécheresse extrême	> 182,4 milliards FCFA	1,13 %
Inondation de référence	138 milliards FCFA	0,6 %
Inondation extrême	519 milliards FCFA	2,7 %
Coût moyen annuel pour l'État	≈ 6 milliards FCFA	—
Événement modéré (probabilité de 10 %)	> 22 milliards FCFA	—
Événement sévère	≈ 50 milliards FCFA	—

Source : Stratégie nationale de financement des risques climatiques et de catastrophes 2025-2030, ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, mars 2026.

La stratégie documente également les instruments effectivement mobilisés, et c'est là que la mesure s'effectue. L'assurance paramétrique souscrite auprès d'African Risk Capacity représente une **prime annuelle d'environ 1,8 milliard de FCFA, financée sur budget, pour une couverture plafonnée à 21,8 milliards ; elle a été décaissée** à trois reprises depuis 2014 — en 2014, 2018 et 2019 — pour un total de **24,3 milliards**. Côté provisions, le budget prévoit environ 20 milliards de dépenses d'investissement imprévues, 30 milliards de dépenses de fonctionnement et un fonds de secours doté de 15 milliards en 2024.

Le rapprochement de ces deux séries est le fait marquant : **une couverture assurantielle plafonnée à 21,8 milliards face à une inondation extrême chiffrée à 519 milliards**, soit environ 4 % du sinistre. Le dispositif est réel mais dimensionné pour l'aléa courant, pas pour le choc. Et il est sans commune mesure avec les 412,6 milliards de subventions à l'énergie exécutés en 2025.

La stratégie s'organise en quatre axes : réduction de la fragmentation institutionnelle, stabilité budgétaire face aux chocs, résilience des ménages grâce à la protection sociale, et **protection financière des petites et moyennes entreprises**. Ce dernier axe appelle une rectification de notre analyse : le maillon méso que cette note identifiait comme absent n'est plus absent du cadre stratégique. Il reste à le doter, à le calendariser et à en publier les indicateurs — la question s'est déplacée de la conception à l'exécution.

6. Un ajustement de 687 milliards opéré hors loi de finances

Le budget vert est voté par l'Assemblée nationale en annexe de la loi de finances. Encore faut-il que la loi de finances demeure le cadre effectif de la dépense. Or, l'événement budgétaire majeur de 2026 s'est produit en dehors d'elle.

Face à un baril passé de 64 dollars — hypothèse de la loi de finances — à 88 dollars début août, le Gouvernement a réévalué les subventions énergétiques à **729 milliards de FCFA**, contre 250 milliards programmés et **412,6 milliards effectivement exécutés en 2025**, chiffre que le rapport trimestriel d'exécution budgétaire au 31 décembre 2025 détaille ligne à ligne. Rapport trimestriel d'exécution du budget au 31 décembre 2025, ministère des Finances et du Budget, avril 2026, p. 21. Pour financer l'écart sans toucher aux prix à la pompe ni aux tarifs électriques, il a redéployé **687,2 milliards de FCFA** prélevés sur d'autres lignes de fonctionnement et d'investissement. Les secteurs explicitement sanctuarisés ont été énumérés : éducation, santé, sécurité, collectivités territoriales, postes diplomatiques, subventions agricoles, dépenses de personnel. **L'environnement et le climat n'y figurent pas.**

Le projet de loi de finances rectificative, adopté en Conseil des ministres le 17 juin 2026, devait donner à cet arbitrage sa base légale. Il n'a jamais été déposé : l'Assemblée nationale a reçu, le 29 juin, un décret présidentiel ordonnant la présentation du texte **sans le projet de loi joint**, et a fait savoir, le 16 juillet, que le dossier lui était retourné incomplet. La session extraordinaire ouverte le 10 août 2026 ne l'a pas inscrit à son ordre du jour. **Au 11 août 2026, il n'existe donc aucune loi de finances rectificative pour 2026, ni promulguée ni même déposée.**

La conséquence pour l'analyse climatique est directe. Le budget vert 2026 décrit une allocation votée que la gestion effective a déjà déplacée de 687 milliards, sans que le Parlement en ait délibéré et sans que le détail, ligne à ligne, des coupes ait été publié. Il est donc impossible de savoir si les 550 milliards de projets climato-sensibles ont été touchés, et dans quelle proportion. Un dispositif de marquage climatique qui ne suit pas l'exécution ne documente qu'une intention. C'est le point aveugle central de l'édifice : le Sénégal publie un budget vert, mais ne publie pas de **compte vert**.

7. Vulnérabilité et contradiction pétrolière

L'exposition n'a pas diminué. Le Sénégal se situe au 144^e rang de l'indice ND-GAIN, avec un score de vulnérabilité de 0,534 — 32^e pays le plus vulnérable au monde — et un score de préparation de 0,351 ; ces données portent toutefois sur l'année 2022 et méritent d'être mises à jour. Le rapport national sur le climat et le développement de la Banque mondiale, publié en octobre 2024, chiffre les pertes annuelles en l'absence d'action climatique à **3 à 4 % du PIB dès 2030 et 9,4 % en 2050**, avec plus de deux millions de personnes basculant dans la pauvreté d'ici le milieu du siècle. La CDN 3.0 indique que près de 75 % des 700 kilomètres de côtes sont menacés à long terme.

Les événements récents confirment l'urgence : la crue du fleuve Sénégal en octobre 2024, avec plus de 16 000 hectares submergés et plus de 56 000 personnes affectées dans une zone qui produit 46 % de l'oignon national ; l'hivernage 2025 et son dispositif d'indemnisation ; le conseil interministériel du 3 juillet 2026 sur l'hivernage 2026, comportant le curage des bassins, l'interdiction d'occupation des zones inondables et la coordination des lâchers d'eau à Diama et Manantali. Ce dernier conseil appelle une observation : **aucune enveloppe globale n'y a été annoncée**, le ministre des Finances étant chargé de recueillir les besoins auprès des gouverneurs avant le 8 juillet. Le financement de la prévention est donc constitué après l'annonce des mesures, et non avant.

L'hivernage 2026 se présente au demeurant sous un jour inhabituel : l'ANACIM annonçait en mai une saison **tardive et globalement déficitaire**, avec un risque d'inondations reporté à octobre, et au 3 août tous les niveaux du fleuve Sénégal demeuraient sous les cotes d'alerte. Une saison sèche n'est pas une bonne nouvelle pour autant : elle déplace la contrainte liée aux inondations vers la production agricole, et l'assurance paramétrique souveraine décrite plus haut n'a plus été déclenchée depuis 2019. Sur le versant des investissements, la deuxième phase du programme de gestion des eaux pluviales de Dakar a été lancée en février 2026 avec plus de **175 milliards de FCFA** mobilisés par la Banque mondiale et le Fonds nordique de développement, après plus de 50 kilomètres de drainage et environ 1 330 hectares déjà protégés.

Le choc pétrolier de février 2026 a, par ailleurs, brutalement rappelé l'asymétrie du rapport sénégalais aux hydrocarbures. Le Rapport économique et financier annexé à la loi de finances 2026 avait fixé les subventions à l'énergie à **250 milliards de FCFA** pour 2026, contre 412,6 milliards exécutés en 2025, en tablant sur un baril à 64,3 dollars contre 68,2 dollars. Cela représente une baisse d'environ 39 % — et non les 93,94 % qu'annonce le rapport, pourcentage incompatible avec ses propres chiffres. La fermeture du détroit d'Ormuz et la hausse du Brent au-delà de 110 dollars ont porté ces subventions à **729 milliards de FCFA**. Autrement dit, en quelques semaines, le soutien aux énergies fossiles a dépassé de plus de 30 % l'ensemble des projets d'investissement climato-sensibles affichés dans le budget vert 2026. Le pays subit le choc en tant qu'importateur de produits raffinés et consommateur subventionné, avant d'en bénéficier en tant que producteur.

Reste la contradiction, désormais assumée. La production d'hydrocarbures monte en puissance : Sangomar a produit **36,1 millions de barils en 2025**, portant les exportations de brut à 1 528 milliards de FCFA, contre 464,6 milliards en 2024 ; le projet Grand Tortue Ahmeyim a exporté neuf cargaisons de GNL au deuxième trimestre 2026. Les émissions sénégalaises restent marginales à l'échelle mondiale — 0,07 % du total — et le pays a signé l'engagement mondial sur le méthane et interdit le torchage dans son code de l'environnement de 2023. Mais les plans d'expansion gazière sont jugés incompatibles avec une trajectoire à 1,5 °C ; le Sénégal n'a adopté ni objectif de neutralité carbone ni stratégie de transition juste, et la doctrine gouvernementale de 2026 porte davantage sur la souveraineté et la renégociation des contrats que sur la compatibilité avec le climat.

Il ne s'agit pas de disqualifier ce choix : la rente des hydrocarbures est, à court terme, l'une des rares sources de devises et de recettes budgétaires disponibles dans un contexte de crise. Il s'agit de constater que son articulation avec la CDN 3.0 n'est pas explicitée, et que cette absence d'articulation affaiblit la position sénégalaise dans la négociation des financements climatiques.

Cette articulation devra être explicitée prochainement. La **COP31 se tiendra à Antalya du 9 au 20 novembre 2026**, sous la présidence partagée de la Turquie et de l'Australie, et le Sénégal y arrivera avec une CDN 3.0 non chiffrée et, à ce stade, non déposée. Le cadre de négociation issu de Belém est peu porteur : l'appel au triplement du financement de l'adaptation d'ici 2035 n'est pas contraignant et la référence à une année de base a été supprimée, alors que les flux d'adaptation avoisinent 26 milliards de dollars par an pour un besoin estimé à près de 310 milliards. Les cinquante-neuf indicateurs de l'objectif mondial d'adaptation adoptés à Belém précisent d'ailleurs qu'ils ne créent aucune nouvelle obligation financière. Le Sénégal a commencé à s'y inscrire : un atelier national de validation de ses indicateurs d'adaptation s'est tenu à Dakar les 10 et 11 août 2026, portant sur les secteurs pilotes du tourisme et des infrastructures de transport terrestre, avec pour principal obstacle identifié la disponibilité des données.

8. Recommandations

- **Passer de l'inventaire au marquage et du budget au compte.** Le budget vert reconnaît lui-même ne retenir que « quelques projets » et ne pas couvrir l'ensemble des projets de ces secteurs. Deux gestes s'imposent : adopter une méthodologie formelle de marquage distinguant dépenses favorables, défavorables et neutres, en publiant le total et sa part du budget ; et **publier un état d'exécution des dépenses climato-sensibles**, faute de quoi un redéploiement de 687 milliards peut effacer l'allocation votée sans que personne ne puisse le mesurer.
- **Chiffrer la CDN 3.0 et la déposer au registre de la CCNUCC.** Publier le coût de mise en œuvre de la contribution validée en avril 2026 et confirmer son dépôt au registre. La validation nationale du 5 avril 2026 reste sans effet international tant que le dépôt n'est pas intervenu, et une contribution non chiffrée ne peut fonder aucune demande de financement conditionnel. C'est la mesure la moins coûteuse et la plus immédiatement bloquante de l'ensemble de l'agenda.
- **Mettre les instruments de dette climatique à l'ordre du jour du traitement de la dette.** Faire réaliser et publier une évaluation des options d'échange dette-climat et de la clause de dette résiliente au climat, et exiger systématiquement l'insertion d'une clause de suspension en cas de catastrophe dans tout nouvel emprunt souverain ou tout refinancement. C'est le point où l'agenda climat et l'agenda dette peuvent se renforcer plutôt que de s'exclure.
- **Rétablir et sanctuariser la provision pour les risques climatiques.** Ramenée de 30 à 9,08 milliards de FCFA entre 2024 et 2026 au motif qu'elle n'avait pas été sollicitée, elle couvre aujourd'hui 1,7 % du coût d'une inondation extrême tel que l'État le chiffre lui-même. Il faut en relever le niveau, mais surtout revoir les conditions de tirage : une provision qui ne se déclenche pas l'année où l'aléa se matérialise n'est pas un instrument de gestion du risque.
- **Renégocier le JETP sur sa structure, pas sur son montant.** Un partenariat composé à 73 % de prêts est inadapté à un pays en situation de tension de solvabilité. La priorité de négociation devrait porter sur la part de dons, les garanties de tiers et le financement du réseau de transport, plutôt que sur l'enveloppe globale.
- **Documenter l'existant institutionnel avant d'en créer.** Publier l'état réel des cellules climat ministérielles, du comité de sélection du pipeline et de la base de données de projets prévus par le décret de 2023. Un dispositif annoncé mais non documenté nuit à la crédibilité du reste.

- **Rendre la fiscalité verte significative ou l'assumer comme symbolique.** Le rendement des principales taxes environnementales est en baisse et représente environ 0,02 % des recettes. Soit l'instrument est calibré pour peser, soit le discours doit cesser de lui prêter un rôle qu'il n'a pas.
- **Publier l'état des fonds pétroliers.** L'abondement effectif du fonds intergénérationnel et du fonds de stabilisation depuis 2024 n'est pas documenté. C'est un préalable à tout débat sérieux sur le financement domestique de l'adaptation.
- **Doter et calendariser l'axe « protection financière des PME » de la Stratégie nationale de financement des risques climatiques.** L'instrument n'est plus absent du cadre stratégique depuis mars 2026 ; ce qui manque, c'est son financement, son calendrier de déploiement et ses indicateurs de couverture. Publier ces trois éléments dans le prochain budget vert donnerait à la stratégie une portée opérationnelle.
- **Redimensionner la couverture souveraine à hauteur du risque documenté.** Une prime annuelle de 1,8 milliard de FCFA, plafonnée à 21,8 milliards, couvre environ 4 % d'une inondation extrême estimée par l'État lui-même à 519 milliards. Le relèvement du plafond, l'adhésion à des mécanismes régionaux de mutualisation et l'insertion de clauses de suspension en cas de catastrophe dans les nouveaux emprunts constituent les trois leviers disponibles.
- **Sécuriser l'abondement des fonds pétroliers au-delà de 2027.** Le DPBEP interrompt la dotation du fonds de stabilisation après 2027 et fait décroître la rente de 397,8 à 137,4 milliards en trois ans. Une règle d'affectation minimale, indépendante du niveau annuel de la rente, protégerait l'épargne climatique contre les arbitrages à court terme.

Références

CCNUCC (2020). Contribution déterminée au niveau national du Sénégal, document approuvé, décembre 2020. unfccc.int

Le Soleil, APS et PressAfrik (2026). Validation nationale de la CDN 3.0, 5-6 avril 2026 : objectif porté à 13-17 % de réduction d'ici 2030.

Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (2025). Budget vert 2026, Direction générale du Budget, annexe à la loi de finances 2026, 34 p. — provisions pour les risques liés aux changements climatiques (section 3.2.1), projets d'investissement climato-sensibles par secteur (tableaux 4 à 11), mesures de fiscalité environnementale. vie-publique.sn

Direction générale du Budget (2024, 2025, 2026). Budget vert 2024, Budget vert 2025 et Budget vert 2026. budget.sec.gouv.sn ; vie-publique.sn

Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (2026). Stratégie nationale de financement des risques climatiques et des catastrophes 2025-2030, mars 2026, 56 p. — quantification des pertes attendues, instruments assurantiers, provisions budgétaires, quatre axes stratégiques. vie-publique.sn

Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (2026, 2025). Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle 2027-2029, juin 2026 — dotations aux fonds intergénérationnels et de stabilisation, projections de recettes d'hydrocarbures ; Rapport économique et financier annexé à la loi de finances 2026, octobre 2025 — hypothèses de prix du baril et de subventions à l'énergie.

Ministère des Finances et du Budget (2026). Rapport trimestriel d'exécution du budget au 31 décembre 2025, avril 2026 — transferts courants exécutés à 1 456,0 milliards, dont 412,6 milliards de subventions au secteur de l'énergie (p. 21). sentresor.org

République du Sénégal (2023). Décret n° 2023-2142 du 31 octobre 2023 relatif à la gestion des investissements publics ; Document cadre de financement durable, 6 septembre 2023 ; loi n° 2022-09 du 19 avril 2022 sur la répartition des recettes d'hydrocarbures.

Natural Resource Governance Institute (2026). Making Senegal's JETP Investment Plan a Feasible and Equitable Framework, janvier 2026; Reducing Methane Emissions in Senegal's Hydrocarbons Sector. resourcegovernance.org

Mongabay (2025). Financer ou influencer : les enjeux géopolitiques derrière le JETP au Sénégal, décembre 2025. fr.mongabay.com

Union européenne (2023). Déclaration politique en faveur d'un partenariat pour une transition énergétique juste avec le Sénégal, 22 juin 2023.

Green Climate Fund (2026). Portefeuille Sénégal : PNUD Climate Promise (2026), approbation du LDCF de 20 millions de dollars, juin 2026 ; **Global Shield (2025),** Senegal Request for Support, août-octobre 2025.

Banque mondiale (2024). Rapport national sur le climat et le développement du Sénégal, octobre 2024 ; travaux sur le coût de la dégradation du littoral ouest-africain.

Climate Action Tracker. Gouvernance climatique au Sénégal. climateactiontracker.org

Fonds monétaire international (2023, 2026). Communiqué 23/239 du 26 juin 2023 (approbation du MEDC, de la FEC et de 324 millions de dollars au titre de la FRD) ; communiqué 26/216 du 22 juin 2026. imf.org

Finance for Development Lab (2026). A Strategic Compass for Navigating Senegal's Debt Crisis, janvier 2026. findevlab.org

African Markets (2025). Émission de 120 milliards de FCFA par la SENELEC en obligations vertes et durables, en novembre 2025 ; **Agence Ecofin (2025),** accord Sénégal-Norvège sur l'article 6, COP30.

adelphi (2023). Évaluation de la taxe sur le carbone au Sénégal, août 2023.

Lepain, J.-M. et Rollins, J. (2023). Technical Note on Climate Change Financing with Recommendations, 19 décembre 2023. USAID Public Financial Management with Deloitte LLC, Washington, D.C.

Veille en ligne (août 2026). Le Soleil et allAfrica, bilan de la finance durable dans l'UEMOA et mix électrique (juillet-août 2026) ; PressAfrik, Senego et EnQuête+, chronologie de la loi de finances rectificative 2026 (juin-août 2026) ; Bourse de Luxembourg et Luxembourg Green Exchange, cotation de l'émission SENELEC (13 juillet 2026) ; APS et Afrique54, marché carbone et manuel opérationnel (février et juillet 2026) ; APS et RTS, budget 2026 du ministère de l'Environnement (décembre 2025) ; ANACIM, prévision saisonnière de l'hivernage 2026 (mai 2026) ; CCNUCC et Carbon Brief, résultats de la COP30 et calendrier de la COP31.

Note méthodologique. Cette note est un travail original de REFT Africa, publié sous la seule signature de son auteur. Elle prend pour point de départ le diagnostic d'une note technique de décembre 2023 produite dans le cadre du programme USAID Public Financial Management mis en œuvre par Deloitte LLC, citée en références : aucun élément de ce document n'y est reproduit et l'ensemble des données mobilisées provient de sources officielles postérieures. Les recommandations, alors adressées à un bailleur unique, sont ici reformulées à l'intention du Gouvernement du Sénégal, des partenaires techniques et financiers et de la société civile. Données arrêtées au 11 août 2026, complétées par la Stratégie nationale de financement des risques climatiques et de catastrophes 2025-2030 (mars 2026), le DPBEP 2027-2029 (juin 2026), le Rapport économique et financier annexé à la loi de finances 2026 (octobre 2025) et le Budget vert 2026, consultés comme sources primaires. Trois points restent à vérifier avant réutilisation : le dépôt de la CDN 3.0 au registre de la CCNUCC, non établi au 11 août 2026 ; le détail ligne à ligne des 687,2 milliards de coupes, non publié, qui seul permettrait de savoir si les dépenses climato-sensibles ont été affectées ; et le montant que la Norvège consacrerait à l'accord article 6, avancé par une source de presse unique et non corroboré, raison pour laquelle il n'est plus cité ici. Points appelant vérification avant réutilisation : dépôt formel de la CDN 3.0 au registre de la CCNUCC et chiffrage de son coût ; total officiel du budget vert 2026, le total sectoriel présenté ici étant une addition des auteurs ; existence effective des cellules climat ministérielles ; montants effectivement captés par le Sénégal auprès du Fonds d'adaptation ; état du programme FMI, susceptible d'évoluer rapidement.