

Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps



Auteure

Christelle PEZON

Coordination

Sarah BOTTON (AFD)

AUTEURE

Christelle Pezon est chercheure au Laboratoire Interdisciplinaire de Recherche en Sciences de l'Action (LIRSA) et enseigne à l'Institut International du Management du Conservatoire National des Arts et Métiers, à Paris. Elle est aussi consultante dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement et réalise des études et des missions d'expertise pour des organisations internationales (Banque Mondiale, UNHCR, UNICEF), seule ou en collaboration avec des bureaux d'études (Hydroconseil) ou des ONG internationales (IRC). Elle dirige aussi des projets de recherche orientée vers l'action, notamment avec des opérateurs privés de services d'eau potable (Vergnet Hydro). Cette étude est sa première collaboration avec l'AFD.

PREAMBULE

Cette étude, commanditée par la direction Innovation, Recherche et Savoirs de l'AFD, propose une analyse rétrospective du Partenariat Public-Privé (PPP) qui gouverne le sous-secteur hydraulique urbain du Sénégal depuis 1995. Depuis quelques années, des signaux inquiétants s'accumulent au point que plusieurs bailleurs ont décidé de passer en prêt souverain, faute d'une confiance suffisante dans les capacités financières du partenaire public, la société de patrimoine, à honorer ses engagements. Les motifs de satisfaction restent toutefois nombreux. Le Sénégal a atteint ses objectifs en matière d'accès à l'eau potable et ses performances en milieu urbain sont remarquables : Dakar affiche un taux d'accès supérieur à 98%, taux qui avoisine les 80% dans le périmètre qui fait l'objet du PPP. Mieux, le Sénégal est l'un des trois pays du continent africain où le taux de raccordement de la population, par branchement domiciliaire, s'est accru de plus de 25%, derrière le Botswana (+52%) et devant le Maroc (+25%) avec +33%, entre 1990 et 2015. En terme méthodologique, cette étude s'appuie sur les documents contractuels (contrats, annexes et avenants depuis 1996), les rapports d'activité des 10 dernières années des deux sociétés (société de patrimoine et société d'exploitation) et la littérature grise et académique. Cette première étape a permis d'identifier et de caractériser les principaux points de rupture du PPP originel. Elle s'est poursuivie avec des entretiens des acteurs clés du sous-secteur, en février 2017, pour préciser la nature de ces points de rupture, et en expliquer les causes et les conséquences.

LANGUE ORIGINALE

Français

ISSN

2492-2838

DÉPÔT LÉGAL

1^{er} trimestre 2018



AVERTISSEMENT

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteure. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence Française de Développement.

Sommaire

Table des matières

<i>Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps</i>	0
AUTEURE	1
Sommaire	2
Résumé exécutif	3
Liste des abréviations	8
Introduction générale	9
1995-2002 - La Belle Epoque du PPP	11
I. La Réforme sectorielle de 1995	11
II. La Réforme et ses contrats	12
III. Dispositif et instrument de la régulation.....	15
IV. Des résultats à la hauteur des enjeux	15
V. Une orientation pro-poor à améliorer	16
2002-2010 - La Réforme bouleversée	18
I. Premier avenant et première entorse à la Réforme	18
II. Changement du mode de régulation : de la gestion aux risques et périls à la gestion avec revenu garanti	19
III. Heur et malheur de l'équilibre financier	21
IV. Les combats perdus de la SONES.....	23
V. Des résultats paradoxaux	24
2010-2013 - La Réforme par gros temps	26
I. La nouvelle gouvernance de la SDE	26
II. Dakar privé d'eau.....	27
III. Le sauvetage de la SONES.....	28
2014-2017 - Le PPP est mort, vive le PPP !	30
I. Le Fermier banquier	30
II. Le dégel des tarifs domestiques et la relance des projets structurants.....	31
III. La Réforme de seconde génération à la peine	32
Conclusion et recommandations	34
Bibliographie	38
Annexe	41
Précédentes publications de la collection	47
Qu'est-ce que l'AFD ?	51

Résumé exécutif

Contexte et méthodologie

Cette étude, commanditée par la direction Innovation, Recherche et Savoirs de l'AFD, propose une analyse rétrospective du Partenariat Public-Privé (PPP) qui gouverne le sous-secteur hydraulique urbain du Sénégal depuis 1995. Depuis quelques années, des signaux inquiétants s'accumulent au point que plusieurs bailleurs ont décidé de passer en prêt souverain, faute d'une confiance suffisante dans les capacités financières du partenaire public, la société de patrimoine, à honorer ses engagements.

Les motifs de satisfaction restent toutefois nombreux. Le Sénégal a atteint ses objectifs en matière d'accès à l'eau potable et ses performances en milieu urbain sont remarquables : Dakar affiche un taux d'accès supérieur à 98%, taux qui avoisine les 80% dans le périmètre qui fait l'objet du PPP. Mieux, le Sénégal est l'un des trois pays du continent africain où le taux de raccordement de la population, par branchement domiciliaire, s'est accru de plus de 25%, derrière le Botswana (+52%) et devant le Maroc (+25%) avec + 33%, entre 1990 et 2015.

En terme méthodologique, cette étude s'appuie sur les documents contractuels (contrats, annexes et avenants depuis 1996), les rapports d'activité des 10 dernières années des deux sociétés (société de patrimoine et société d'exploitation) et la littérature grise et académique. Cette première étape a permis d'identifier et de caractériser les principaux points de rupture du PPP originel. Elle s'est poursuivie avec des entretiens des acteurs clés du sous-secteur, en février 2017, pour préciser la nature de ces points de rupture, et en expliquer les causes et les conséquences.

Objectifs de la Réforme et du PPP

En 1995, le Sénégal réforme son secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain (loi 95-10 du 7 avril 1995). La Réforme sépare le sous-secteur de l'eau de celui de l'assainissement et des eaux pluviales, et crée trois entités en lieu et place de la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES): la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), société anonyme à capitaux publics, concessionnaire de l'Etat pour la gestion du patrimoine hydraulique urbain, la Sénégalaise Des Eaux (SDE), société à capitaux privés, fermière de l'Etat et de la SONES, pour l'exploitation des services d'eau urbains et l'Office National de l'Assainissement (ONAS), établissement public, en charge de l'assainissement des eaux usées et du drainage des eaux pluviales.

S'agissant du sous-secteur de l'eau potable, la Réforme est résolument orientée vers la recherche d'une plus grande efficacité : les pertes d'eau doivent tomber à 15% au-delà de 1999 et le taux de recouvrement des factures s'élever à 97% à compter de 1998. La Réforme vise aussi l'autonomie financière du sous-secteur. A court terme, l'équilibre est recherché en exploitation : les recettes du fermier, la SDE, proviendront exclusivement des factures encaissées auprès des abonnés (domestiques et Administration) et des fontainiers. A moyen terme, l'équilibre financier concerne aussi le patrimoine : la SONES doit équilibrer ses comptes à horizon de huit ans, et être en mesure de financer le développement des équipements grâce à la redevance qui lui est reversée par le fermier, et qu'il collecte sur les abonnés à travers la facture d'eau.

D'une durée initiale de 10 ans, le contrat d'affermage s'inscrit dans le cadre incitatif d'une régulation par les prix : le prix exploitant, P_e , qui est la part du tarif moyen qui revient à l'exploitant, est fixé pour la durée du contrat et n'est pas renégociable. En outre, la rémunération du fermier est fonction de sa capacité à atteindre les niveaux de performance ciblés pour les deux indicateurs clés (taux de rendement et taux de recouvrement) : sa rémunération est amputée ou augmentée du différentiel entre les niveaux cibles et les niveaux réels de ces indicateurs.

Les points de rupture du PPP

En 2002-03, les objectifs de la Réforme sont atteints : le fermier dégage des bénéfices en exploitation depuis 1999 et la SONES équilibre sa trésorerie et dégage un résultat net positif sur la base de la redevance que le fermier lui reverse. Le succès du PPP sénégalais est, à juste titre, plébiscité et son mérite attribué à l'ensemble des acteurs et à la qualité d'un modèle financier qui pronostiquait l'atteinte de l'équilibre financier, sous réserve d'une augmentation annuelle du tarif moyen de 3%. Mais c'est aussi la fin de la Belle Epoque de la Réforme.

Une deuxième période (2002-2009) s'ouvre avec le premier avenant du contrat d'affermage et le gel des tarifs par l'Etat. L'avenant de 2002 fait vaciller un des fondements de la gestion aux risques et périls du fermier, le cadre incitatif de la régulation par les prix, entorse qui est consacrée en 2006, à l'occasion de la première prorogation de l'affermage, quand la régulation bascule définitivement vers une régulation par les coûts. Ce changement radical se fait sans adaptation des outils et des pratiques de régulation entraînant *ipso facto* une situation où le sous-secteur n'est simplement plus régulé. L'année suivante, l'Etat accepte de valider une hausse du tarif moyen par le biais de la seule augmentation du tarif appliqué à l'Administration et devient, de fait, le premier contributeur d'une société de patrimoine par ailleurs fragilisée par la montée de la consommation dans la tranche sociale. De son côté, le fermier, dont les revenus sont désormais garantis et le P_e unique, quels que soient les volumes consommés, élargit la base de sa rémunération en empiétant sur les travaux de renouvellement précédemment confiés à la SONES, et accumule des droits à compensation à faire valoir en fin de contrat qui constitueront une barrière à l'entrée lors de sa remise en concurrence. Au terme de cette période, des avancées significatives sont toutefois enregistrées, notamment la simplification efficace des critères d'éligibilité aux branchements sociaux qui améliore l'accès à l'eau des plus pauvres.

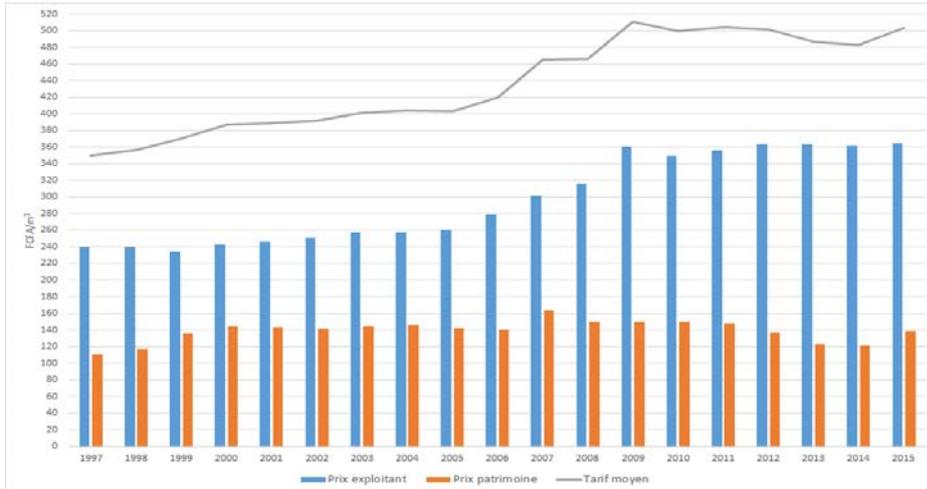
Les années 2010-2013 sont les plus chaotiques de la période étudiée. Le Président Wade souhaite mettre un terme à la vision issue de la Réforme en réunissant les sous-secteurs qu'elle avait séparés et confier la gestion de tout le secteur à un concessionnaire unique. Cette décision s'inscrit dans un contexte où les principaux bailleurs du secteur sont devenus les actionnaires majoritaires d'Eranove, fonds d'investissement détenant 58% de la SDE, depuis la cession de la SAUR par le groupe Bouygues. En quatre ans, la situation financière de la SONES, dont l'existence même est mise en cause, se dégrade considérablement. Son résultat net chute d'un tiers et sa capacité d'autofinancement de 2 milliards FCFA (17%). La préparation des projets qui doivent prendre la relève du PEPAM est mise en stand-by, les bailleurs manquant de visibilité. L'option de la « concession totale » est finalement écartée et le secteur s'achemine vers une quatrième prorogation du contrat d'affermage lorsque la rupture d'une tête d'ALG prive Dakar d'eau potable pendant 3 semaines, à l'automne 2013.

Les septième et huitième avenants au contrat d'affermage parachèvent le transfert de tous les travaux de renouvellement de la SONES à la SDE, et chargent le fermier du préfinancement et de la réalisation des études et travaux neufs d'urgence, en production comme en distribution, jusqu'au terme de son contrat d'affermage, en 2018. Ces avenants matérialisent un certain désaveu de la SONES dans ses fonctions de

planification et de programmation des travaux, et adjoignent à l’affermage un marché de travaux publics sans appel d’offres. Douze ans après le prix exploitant, P_e , c’est au tour du prix patrimoine, P_p , deuxième composante du tarif moyen, de « décrocher » : si P_e ne permet plus de recouvrer l’intégralité des charges d’exploitation, renouvellement inclus, depuis 2002, et n’indique donc plus le niveau réel desdites charges, P_p cesse pour sa part d’indiquer la valeur du patrimoine du sous-secteur urbain de l’eau potable.

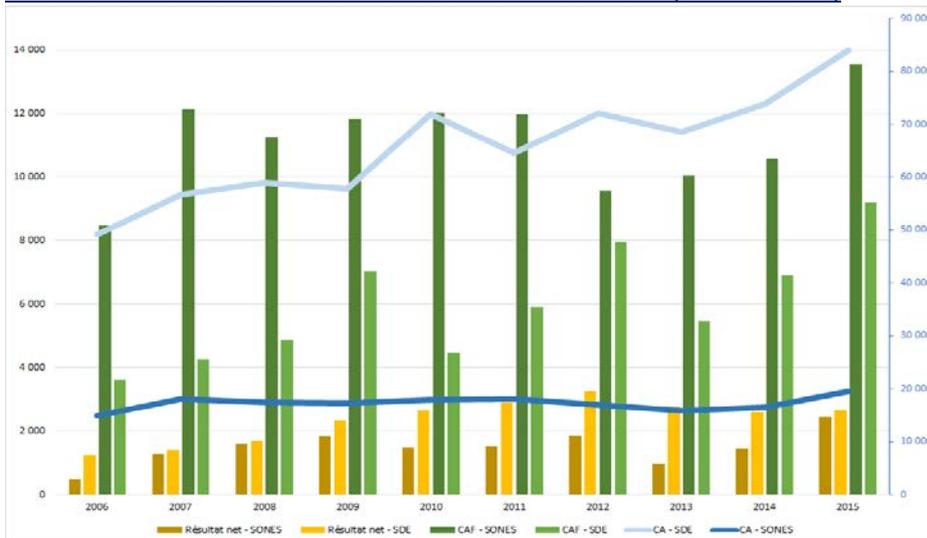
Cette situation reflète les difficultés de la SONES à remplir son mandat sur la base d’un P_p qui, depuis trop longtemps, sert de variable d’ajustement au gel des tarifs.

Prix exploitant, Prix patrimoine et tarif moyen de l’eau potable (1997 - 2015)



En 2015, la capacité d’autofinancement de la SDE égale les deux-tiers de celle de la société de patrimoine, et la redevance perçue par la SONES représente moins du quart du chiffre d’affaires du fermier.

Indicateurs financiers de la SONES et de la SDE 2006-2015 (millions FCFA)



En 2015, les tarifs domestiques augmentent pour la première fois depuis 2003. Ce dégel, promis depuis 2012, suffit à relancer des projets structurants (KMS 3 et usine de dessalement) que les errances institutionnelles de la période précédente avaient brutalement interrompus. Ces projets marquent l’entrée d’un nouveau bailleur dans le sous-secteur, la JICA, pour la construction d’une usine de

dessalement initialement proposée par Eranove. A terme, cette nouvelle ressource est susceptible de menacer une des clés de voûte du sous-secteur, fondé sur une péréquation des tarifs entre Dakar et les centres secondaires : le dessalement coûte cher (800 FCFA/m³ en production) et conjugué à la réhabilitation nécessaire du vieux réseau de Dakar (au financement de laquelle la JICA est aussi intéressée), le dessalement va renchérir le coût du service d'eau de la capitale et fragiliser un dispositif basé sur la couverture d'une partie des coûts de desserte des villes secondaires grâce aux recettes du service de la capitale.

En 2017, si personne au Sénégal n'affirme que la Réforme de Première génération est un échec, les objectifs initiaux d'autonomie financière du secteur et d'inclusion vertueuse d'un partenaire privé ont fait long feu. L'Etat est redevenu le premier créancier du sous-secteur, le PPP a accouché d'un monopole privé très profitable et l'urgence préside à nouveau aux destinées de l'hydraulique urbaine. Les composantes du tarif, P_e et P_p , n'indiquent plus la valeur du service urbain de l'eau potable ; les investissements en renouvellement sont hors P_e depuis 2002, pour leur valeur non amortie, et les travaux d'extension réalisés depuis 2014 ne sont pas couverts par P_p , pas plus que la troisième adduction d'eau du Lac de Guiers.

A peine esquissées en décembre 2016, les bases institutionnelles de la Réforme de Seconde génération se figent sur une option qui consiste à repartir sur un affermage, cette fois de 15 ans, mettant en scène les mêmes acteurs (Etat, SONES, Fermier) au terme d'un appel d'offres international qui permettrait de repartir sur un P_e faisant consensus.

Pourtant, les conditions d'une mobilisation effective de la concurrence ne sont pas réunies : la SDE bénéficie incontestablement d'une forte asymétrie d'information et les droits nés du changement de la règle d'amortissement et du préfinancement des travaux d'urgence forment des barrières solides à l'entrée d'opérateurs alternatifs. Aujourd'hui, le moyen le plus simple pour l'Etat de s'affranchir des dettes que les avenants successifs ont fait naître semble être de reconduire le fermier en place.

Conclusion

Dans l'esprit de la Réforme, séparer le patrimoine de l'exploitation devait permettre d'assigner des objectifs d'équilibre financier en exploitation puis en investissement, de façon transparente, et selon des temporalités adaptées, à court terme pour le premier et à moyen terme pour le second, en jouant sur l'efficacité supposément supérieure d'un gestionnaire privé et la prise en compte du long terme supposément plus naturel de la part d'un gestionnaire public.

En réalité, l'horizon de la société de patrimoine est borné par la fréquence de validation des tarifs, en l'occurrence annuelle, et la capacité d'émancipation d'une société publique, fût-elle anonyme, découle des modalités de nomination/destitution de son DG, en l'occurrence par le conseil des ministres qui se réunit toutes les semaines. Les sociétés privées gestionnaires de service public ont compris, depuis longtemps, que la maîtrise de leur écosystème était, au moins autant que l'efficacité, un gage de pérennité. Finalement, la SDE a réussi ce que tout exploitant privé cherche à faire : diminuer sa prise de risque et augmenter sa marge en obtenant que les règles initialement faites pour une gestion à ses risques et périls s'assouplissent au point de le rendre incontournable, quels que soient ses bénéfices.

L'étude se conclut par une série de recommandations qui visent à alimenter les réflexions en cours sur la Réforme de Seconde génération.

Les points de rupture du PPP - Synthèse

Affermage, avenant 1, 2002	<p>La SDE est bénéficiaire et la SONES dégage un résultat net positif. Le secteur est en marche vers l'autonomie financière.</p> <p>En continuant à respecter les dispositions d'origine, l'Etat aurait fait le choix d'affecter « la rente de l'eau » à la société de patrimoine, c'est-à-dire à l'investissement, pour financer les extensions et l'amélioration de la qualité de l'eau.</p> <p>En modifiant le périmètre des coûts inclus dans le P_e, il alloue, <i>de facto</i>, la rente de l'eau au fermier, et déroge, une première fois, au mode de régulation par prix plafond, réduisant le caractère risqué de l'affermage et en autorisant la SDE à dégager une marge bien supérieure à ce qui était prévu.</p>
Affermage, avenant 3, 2006	<p>Le mode de régulation économique bascule définitivement vers un ajustement des prix aux coûts. C'est la fin du schéma de gestion aux risques et périls.</p> <p>Le dispositif de régulation n'est pas ajusté. Le secteur n'est plus régulé. Soit les coûts dérivent, soit la marge augmente, dans les deux cas, hors de tout contrôle. Dans le premier cas, le staff de la SDE en bénéficie, dans le second, ses actionnaires en profitent. Les revenus de la SDE sont alimentés par la vente de l'eau et par les travaux de renouvellement non décomptés dans le P_e et payés par la SONES.</p>
Nouvelle gouvernance de la SDE, 2009	<p>L'entrée des bailleurs traditionnels du secteur dans l'actionnariat de la SDE jette le trouble. L'idée de la concession émerge et plonge le secteur dans un chaos qui va durer 3 ans.</p> <p>La SONES est prise en tenaille entre un Etat qui la disqualifie et accroît sa dépendance à son égard, et des bailleurs qui perdent confiance tout en profitant, indirectement, d'une SDE non régulée.</p>
Affermage, avenants 7 et 8, 2014	<p>La SONES est disqualifiée pour le renouvellement du patrimoine hydraulique puis pour son extension. Son rôle se limite à relayer les financements des bailleurs traditionnels, largement écorné par la baisse des prêts sous-souverains.</p> <p>La SDE se positionne en banquier du secteur, banquier de type particulier parce que les conditions de ses financements sont inconnues. Sauf à ce que ces conditions « qui restent à définir » soient plus avantageuses que celles des financements concessionnels, ce positionnement est contraire à l'intérêt des crédateurs (Etat et/ou usagers).</p> <p>La SDE effectue les travaux d'extension sans avoir à appliquer le code des marchés publics, ce qui, sauf à ce que ses prix soient inférieurs à ceux de la concurrence, est aussi défavorable aux intérêts de l'Etat et/ou des usagers.</p>

Liste des abréviations

AFD	Agence Française de Développement
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BOAD	Banque Ouest-Africaine de Développement
BF	Borne fontaine
BP	Branchement privé
DSP	Délégation de service public
FCFA	Franc de la Communauté Financière en Afrique
MHA	Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement
ONG	Organisation non gouvernementale
ONAS	Office National de l'Assainissement
PEPAM	Programme Eau Potable et Assainissement du Millénaire
PPP	Partenariat public-privé
SEMIS	Services de l'énergie en milieu sahélien
SDE	Sénégalaise des Eaux
SONEES	Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal
SONES	Société Nationale des Eaux du Sénégal
UE	Union Européenne

Introduction générale

Le sous-secteur de l'eau potable en milieu urbain fait l'objet d'un partenariat public-privé (PPP) depuis 21 ans. A l'époque innovant et en quête de performance, ce PPP a été porté aux nues par des observateurs avertis, au terme de sa première phase de mise en œuvre, au début des années 2000 (Brocklehurst C. et al, 2004 ; Trémolet S., 2005 ; de Gromard et al, 2010). Les objectifs ambitieux assignés aux partenaires étaient atteints et le temps était alors aux félicitations et tentatives de répliation dans les pays voisins et à d'autres services publics au Sénégal.

Quinze ans plus tard, les motifs de satisfaction restent nombreux. Le Sénégal a atteint ses objectifs en matière d'accès à l'eau potable et ses performances en milieu urbain sont remarquables : Dakar affiche un taux d'accès supérieur à 98%, taux qui avoisine les 80% dans le périmètre qui fait l'objet du PPP. Mieux, le Sénégal est l'un des trois pays du continent africain où le taux de raccordement de la population, par branchement domiciliaire, s'est accru de plus de 25%, derrière le Botswana (+52%) et devant le Maroc (+25%) avec + 33%, entre 1990 et 2015 (UNICEF, 2015).

Pourtant, depuis quelques années, des signaux inquiétants s'accumulent (la société de patrimoine rencontre des difficultés financières, le service est interrompu pendant trois semaines en 2013 à la suite du défaut d'entretien d'une pièce maîtresse du système technique, les prorogations du contrat d'affermage s'enchaînent dans des conditions parfois rocambolesques, etc.) au point que plusieurs bailleurs décident de passer en prêt souverain, faute d'une confiance suffisante dans les capacités du partenaire public à honorer ses engagements.

La direction Innovation, Recherche et Savoirs de l'AFD décide qu'il est temps d'actualiser ses connaissances sur les PPP en général, et celui du sous-secteur hydraulique urbain du Sénégal en particulier, en commanditant cette étude. Initialement limité aux dernières années du PPP, le champ de cette étude englobe finalement toute la durée du PPP, depuis la Réforme de 1995, rétrospectivement dénommée Réforme de Première génération, à l'heure où celle de Seconde génération est en préparation.

Le PPP porte sur l'approvisionnement en eau potable de Dakar et de 66 villes secondaires, pour partie techniquement solidaires, à travers l'amenée d'eau douce en provenance du lac de Guiers, défluent naturel du fleuve Sénégal de 240 km² de superficie et 650 millions m³ d'eau en volume, situé à plus de 250 km de la capitale sénégalaise, et dont dépend la moitié de son approvisionnement en eau potable. Bien que très avancé en matière de décentralisation, l'Etat du Sénégal n'a pas dévolu ses compétences en eau potable aux collectivités territoriales : il est donc un acteur clé du PPP, à l'exclusion de toute autre autorité publique (Mar et al, 2008).

En terme méthodologique, cette étude s'est appuyée sur les documents contractuels (contrats, annexes et avenants depuis 1996), les rapports d'activité des deux sociétés des 10 dernières années (société de patrimoine et société d'exploitation) et la littérature grise et académique. Cette première étape a permis d'identifier et de caractériser les principaux points de rupture du PPP originel. Elle s'est poursuivie avec des entretiens conduits auprès des acteurs clés du sous-secteur, en février 2017, pour préciser la nature de ces points de rupture, et en expliquer les causes et les conséquences. La plupart des acteurs qui ont conçu la Réforme et le PPP étant toujours actifs dans le sous-secteur et, pour certains d'entre eux, à la manœuvre pour la formulation de la Réforme de seconde génération, l'étude a grandement profité de leur mémoire institutionnelle et de leur interprétation des changements et dérives que le PPP a connus en une vingtaine d'années.

Le résultat de notre analyse obéit à des séquences chronologiques. La première séquence court du début de la Réforme, en 1995, au premier avenant du contrat d'affermage, en 2002, qui modifie la rémunération et les risques du partenaire privé, en sa faveur. La deuxième période s'amorce avec le gel du tarif moyen en 2003 et se termine en 2009 avec le changement de gouvernance de la SDE et la volonté de la Présidence de remettre radicalement en cause la Réforme, en optant pour la réunion des deux sous-secteurs qu'elle avait séparés (eau potable, assainissement et eaux pluviales) et une délégation de service public par concession qui effacerait la dualité société de patrimoine / société d'exploitation au profit d'une seule entité. La troisième période, particulièrement chaotique, est marquée par des prorogations courtes du contrat d'affermage et une très forte incertitude institutionnelle qui empêchent la programmation de projets structurants, et se conclut par la rupture d'une ALG qui prive Dakar d'eau pendant 3 semaines, en septembre 2013. La dernière période démarre en 2014 avec la dernière prorogation du contrat d'affermage qui acte l'extension du monopole du fermier à la réalisation des travaux d'urgence jusqu'en 2018, selon des modalités qui repoussent l'espérance portée par la Réforme d'un sous-secteur financièrement autonome.

1995-2002 - La Belle Epoque du PPP

Cette première séquence démarre avec la promulgation d'une Réforme du secteur de l'eau ambitieuse et articulée à un dispositif contractuel innovant. Les difficultés inhérentes à la mise en œuvre d'une refondation sectorielle sont surmontées grâce à la bonne volonté des parties, et les résultats sont dans l'ensemble positifs même si la politique pro-poor reste à améliorer.

I. La Réforme sectorielle de 1995

En 1995, le Sénégal réforme son secteur de l'eau potable et de l'assainissement en milieu urbain (Loi 95-10 du 7 avril 1995). La Réforme sépare le sous-secteur de l'eau de celui de l'assainissement et des eaux pluviales, et crée trois entités en lieu et place de la SOciété Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES), fermière (1971-1983) puis concessionnaire (1983-1995) du secteur: la SOciété Nationale des Eaux du Sénégal (SONES), société anonyme à capitaux publics, gestionnaire du patrimoine hydraulique urbain, la Sénégalaise Des Eaux (SDE), société à capitaux privés, gestionnaire des services d'eau urbains et l'Office National de l'ASSainissement (ONAS), établissement public, en charge de l'assainissement des eaux usées et du drainage des eaux pluviales.

Les mobiles de la Réforme sont doubles : la fragilité financière de la SONEES, très dépendante des créances de l'Etat, rendait problématique la mobilisation des financements extérieurs nécessaires à la résorption du déficit en production d'eau (100000 m³/j) qui menaçait l'approvisionnement en eau de Dakar (Trémolet, 2011); en outre, dans les années 1990, les bailleurs de fonds étaient convaincus que la privatisation de la gestion des services d'eau conduirait, à terme, à l'autonomie financière du secteur, objectif clairement recherché à travers la Réforme (Marin, 2009).

Pour le sous-secteur de l'eau potable, la Réforme procède par délégation de service public (DSP) pour formaliser les relations entre les trois parties que sont l'Etat, la SONES et la SDE. L'Etat concède à la SONES la gestion et le développement du patrimoine hydraulique pour 30 ans ; l'Etat et la SONES afferment l'exploitation du même service à la SDE, à ses risques et périls, pour une durée de 10 ans reconductible par période de 5 ans (Figure 1).¹

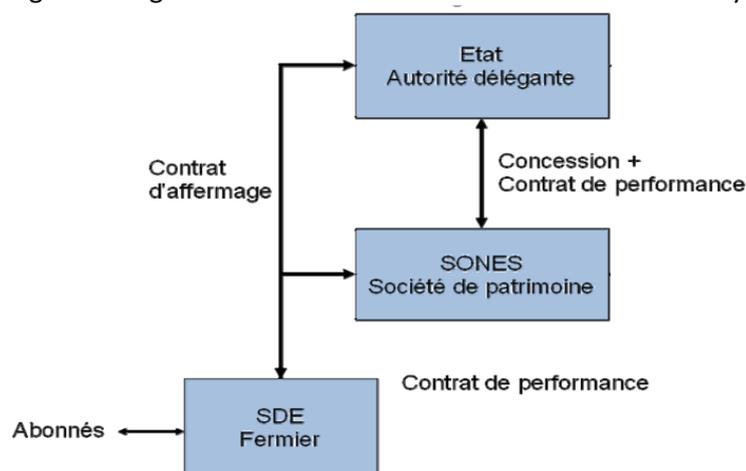
Le PPP n'est pas inédit au Sénégal dans le secteur de l'eau. De 1958 à 1971, la Compagnie Générale des Eaux y a en effet géré, par affermage, les services d'eau urbains, avant que le sous-secteur ne soit nationalisé. Mais en 1996, l'Etat souhaite que la société fermière soit pour partie sénégalaise : les candidats à l'appel d'offres international (AOI) doivent garantir la présence d'un « partenaire stratégique » au capital de la SDE, c'est-à-dire un opérateur industriel offrant toutes les garanties financières et techniques requises, tout en réservant une partie du capital à différents acteurs sénégalais, en l'occurrence cinq acteurs privés (32%)², l'Etat (5%) et les salariés (5%) (Brocklehurst, 2004). La SAUR qui remporte l'AOI détient 58% des parts de la SDE.³

¹ Une synthèse des contrats et de leurs avenants est proposée en annexe 1.

² Dahou et Foucher rapportent que les privatisations et la libéralisation économique opérées sous Diouf se sont souvent faites au bénéfice des élites politiques (2004). La privatisation de la gestion de l'eau n'a pas échappé à la règle. La liste de ces cinq personnes aurait été dressée à sa demande.

³ Quatre offres sont soumises, toutes par des sociétés françaises (Compagnie Générale des Eaux, Société Lyonnaise des Eaux, CISE -filiale du groupe Saint-Gobain- et SAUR -filiale du groupe Bouygues).

Figure 1. Organisation institutionnelle et contractuelle de l'hydraulique urbaine avec la Réforme



Source : à partir de Nodalis – SOGREAH, 2009, p.14

II. La Réforme et ses contrats

La Réforme est résolument orientée vers la recherche d'une plus grande efficacité :

- Efficacité dans l'utilisation des ressources en eau, en privilégiant les eaux de surface sur les eaux souterraines surexploitées, et en minimisant les pertes d'eau (15% au-delà de 1999 c. 27% estimés en 1995)
- Efficacité dans la collecte des paiements auprès des abonnés (particuliers et fontainiers) avec l'objectif d'un taux de recouvrement de 97% à compter de 1998 contre 95% en 1995.

Les bailleurs (Banque mondiale en tête) accompagnent la Réforme à travers le financement d'un programme exceptionnel qui vise à réhabiliter un réseau (canalisation et branchement) qui accuse plus de 30% de pertes et à résorber le déficit de production.

La Réforme vise aussi l'autonomie financière du sous-secteur. A court terme, l'équilibre est recherché en exploitation : les recettes du fermier, la SDE, proviendront exclusivement des factures encaissées auprès des abonnés (domestiques et Administration). A moyen terme, l'équilibre financier concerne aussi le patrimoine : la SONES doit équilibrer ses comptes à horizon de 8 ans et être en mesure de financer le développement des équipements grâce à la redevance qui lui est reversée par le fermier, et qu'il collecte sur les abonnés à travers la facture d'eau.

Ce faisant la Réforme se déploie dans le cadre d'un dispositif contractuel incitatif et, à l'époque, très innovant. Le fermier est incité à la performance de deux façons :

- Son contrat fait l'objet d'une régulation par les prix : le prix exploitant, P_e , qui est la part du tarif moyen du mètre cube, T_M , qui revient à l'exploitant, est fixé pour la durée du contrat et n'est pas renégociable (encadré 1). En 1996, il est égal au prix proposé par la SAUR dans son offre, et fait ensuite l'objet d'une indexation annuelle fonction de variables macro-économiques dont le fermier ne maîtrise pas l'évolution (inflation, prix des intrants) et qui lui laisse l'entièreté du risque en gestion. Le fermier ne peut se prévaloir d'une exploitation plus coûteuse que prévue pour demander une révision à la hausse du P_e ; à l'inverse, si le fermier réussit à gérer les services à un coût moyen inférieur à celui à partir duquel il a calculé son P_e ,

il dégagera une marge supérieure à celle de son business plan sans que l'Etat ou la SONES ne puisse réclamer une baisse du P_e .⁴ Une limite est toutefois posée à la marge qu'il peut dégager à travers le mécanisme de la ristourne, en cas d'écart trop important entre le volume prévisionnel de production et le volume effectivement produit (encadré 2).

- La redevance que le fermier reverse à la SONES est calculée sur la base des niveaux de performance ciblés en termes de rendement de réseau et de recouvrement des factures, alors que son chiffre d'affaires est fonction des niveaux de performance réels de rendement et de recouvrement. Autrement dit, la rémunération du fermier est fonction de sa capacité à atteindre les niveaux de performance ciblés pour les deux paramètres clés que sont le rendement et le recouvrement : sa rémunération est amputée ou augmentée du différentiel entre les niveaux cibles et les niveaux réels (encadré 2).

Encadré 1. Modèles de régulation économique : régulation par les prix ou par les coûts

Dans le cas d'un monopole classique, la régulation économique consiste à favoriser la concurrence afin d'obtenir une baisse du prix (à hauteur du coût marginal) et une augmentation des quantités produites, jusqu'à satisfaction complète de la demande. Dans le cas du monopole naturel, il n'est pas intéressant de favoriser la concurrence (ce qui se traduirait par une duplication des équipements). En raison de rendements croissants, la concurrence fera augmenter le coût moyen, donc les prix, sauf à risquer une faillite générale. On peut en revanche déployer des mécanismes de mise en concurrence pour l'obtention d'un marché⁵. La mise en concurrence pour le marché est le plus souvent l'option privilégiée pour l'attribution d'un contrat d'affermage ou de concession et les limites de ces mécanismes font l'objet d'une abondante littérature dans la lignée des travaux de Williamson, O. (1976)⁶.

La distribution d'eau potable en réseau est un monopole naturel qui obéit à la loi des rendements croissants : chaque m^3 ou usager supplémentaire coûte moins cher que le précédent, dans la limite des capacités installées. Autrement dit, à tarif constant, la marge réalisée sur chaque m^3 (ou usager) croît avec le volume produit (le nombre d'usagers). Le rôle du régulateur est de limiter la rente de monopole que l'opérateur va naturellement accumuler. La théorie économique a montré qu'en l'absence de régulation, la rente se traduit, pour les usagers, par un service plus cher et délivré en quantité moindre (en volume ou en nombre d'usagers) qu'en cas de régulation. Le champ d'action du régulateur est donc double : il inclut la fixation du tarif et la qualité du service. La combinaison tarif, nombre d'usagers ciblés et niveau de service visé doit permettre à l'opérateur de financer ses coûts et de dégager un bénéfice, et au maître d'ouvrage de planifier qu'un nombre d'usagers donné aient accès à un niveau de service à un tarif donné.

Pour se faire, la théorie de la régulation a montré que deux stratégies étaient possibles : la régulation par les prix (*price-cap regulation*) et la régulation par les coûts (*cost-of-service regulation*). La première a l'avantage d'inciter l'opérateur à optimiser ses coûts et à étendre le service, la seconde a l'avantage de limiter le bénéfice réalisé par l'opérateur sur chaque usager et de l'inciter à délivrer le meilleur niveau de service possible (Pezon, 1999).

Le choix de l'un ou l'autre mode de régulation dépend de la maturité du secteur (niveau du risque industriel et commercial, nombre d'opérateurs potentiels) et des capacités du régulateur. Mais toutes deux cherchent à diminuer la rente de monopole : le premier en fixant un prix plafond et le second un bénéfice par usager. En pratique, aucune forme de régulation n'est pure. Une régulation par les prix peut finir par ajuster les tarifs si

⁴ En économie, on dit qu'il est bénéficiaire du contrat en dernier ressort (residual claimant).

⁵ Demsetz, H. (1968). Why regulate utilities ? *Journal of Law and Economics*, 11 :55–65. - et la théorie des marchés contestables - Baumol, W., Panzar, J., and Willig, R. (1982, 1988). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, revised edition, Harcourt Brace Jovanovich.

⁶ Williamson, O. (1976). Franchise bidding for natural monopolies - in general and with respect to catv. *Bell Journal of Economics*, 7 :73–104.

l'opérateur est en passe de faire faillite ; une régulation par les coûts peut finir par revoir le taux de bénéfice à la hausse pour inciter l'opérateur à optimiser ses coûts.

La régulation par les prix consiste à définir un tarif plafond et non renégociable sur la durée du contrat. Ce tarif est calculé sur la base des coûts prévisionnels du niveau de service attendu. Si, au cours du contrat, il s'avère que les coûts réels sont supérieurs aux coûts prévisionnels, et que le tarif est donc insuffisant, l'opérateur ne peut le renégocier et fait des pertes. Si, à l'inverse, les coûts prévisionnels ont été surestimés, l'opérateur fait des bénéfices et le régulateur ne peut renégocier les tarifs à la baisse ou le niveau de service à la hausse. Autrement dit, pendant toute la durée du contrat, le tarif ne s'ajuste pas aux coûts. Cet ajustement ne peut intervenir qu'à l'échéance du contrat, pour la fixation du tarif du contrat suivant. Il en va de même du niveau de service attendu : le contrat spécifie ce niveau (quantité et qualité de l'eau, accessibilité, distance, etc) ainsi que le nombre d'utilisateurs concernés : ces paramètres ne sont pas renégociables. Ce type de régulation laisse l'entière responsabilité des risques à l'opérateur. Quoiqu'il arrive en cours de contrat, les objectifs sont intangibles : l'opérateur est soumis à une obligation de résultat, et risque la perte de son contrat et possiblement la faillite en cas d'échec. En contrepartie, toute la différence entre tarif et coût lui est acquise. Il a donc intérêt à optimiser ses coûts, ce qu'il obtient en augmentant le volume produit (ou le nombre d'utilisateurs) et en exploitant efficacement les services. La régulation par les prix fait émerger des opérateurs performants, mais ne réussit jamais à éliminer totalement la suspicion, de la part du régulateur et/ou des usagers, d'un profit trop élevé quand les opérateurs parviennent à surmonter les risques auxquels ils sont confrontés.

La régulation par les prix conduit le régulateur à exercer un suivi de la qualité du service délivré plus que de son coût. En effet, comme le tarif n'est pas négociable, le régulateur ne cherche pas, pendant le contrat, à suivre en permanence les coûts pour réajuster le tarif. En revanche, il doit s'assurer que le service auquel l'opérateur s'est engagé est effectivement délivré. Il ne s'agit pas que l'opérateur, dans sa recherche de maximisation de profit, diminue les coûts dans des proportions qui affectent la qualité du service délivré aux usagers. Toutefois, le régulateur ne peut ignorer les coûts : il a besoin d'avoir des coûts prévisionnels fiables avant de passer un contrat de délégation de service public, afin de réduire la rente de monopole et de définir un tarif en phase avec l'échelle du service.

La régulation par les coûts est, en théorie, radicalement différente. Elle consiste à ajuster le tarif aux coûts, tout au long du contrat, pour garantir un niveau de service donné. Ce n'est pas le tarif qui est invariable, mais le bénéfice de l'opérateur par m³ (ou usager). L'opérateur est sûr de recouvrer ses coûts, puisque le tarif s'y ajuste « en permanence », et comme il ne prend donc aucun risque, il accepte de percevoir un bénéfice limité. Son bénéfice par usager ou m³ est constant, quel que soit le niveau de ses coûts : il est donc moins incité à optimiser ses coûts que dans le cadre d'une régulation par les prix. Il serait même plutôt enclin à dépenser trop et à tirer le niveau de service délivré vers le haut pour justifier des dépenses excessives. Avec ce type de régulation, il est difficile d'évacuer, de la part du régulateur et/ou des usagers, toute suspicion quant à l'inefficacité de l'opérateur.

La régulation par les coûts s'exerce très différemment d'une régulation par les prix. Le rôle du régulateur est moins de s'assurer de la qualité du service délivré (l'opérateur a intérêt à délivrer le niveau de service le plus élevé possible) que de s'assurer qu'il le fait à des coûts raisonnables. Sa connaissance des coûts doit alors être élevée et des objectifs de performance peuvent être formulés à l'endroit de l'opérateur pour l'inciter à les réduire.

Encadré 2. Rémunération du fermier et redevance du concessionnaire

Rémunération de la SDE = chiffre d'affaires SDE – redevance SONES – redevance ONAS

Chiffre d'affaires SDE = $P_e \times Vol_p \times R_r \times \mu_r$

Redevance de la SONES = $P_p \times Vol_p \times R_c \times \mu_c$

Redevance additionnelle (ristourne) : si $Vol_p \times R_r \times \mu_r >$ volume prévisionnel, ristourne de 15% du P_e sur les 7 premiers millions de m3, 35% du P_e au-delà

$$T_M = P_e + P_p$$

Avec P_e : prix exploitant (236 FCFA/m³ en 1996); Vol_p : volume produit ; R_r : taux de rendement réel ; μ_r : taux réel de recouvrement des factures; R_c : taux cible de rendement du réseau; μ_c : taux cible de recouvrement des factures ; T_M : tarif moyen

Indexations à compter du 1^{er} janvier 1997

$P_{e \text{ année } n} = P_{e \text{ année } n-1}$ (10% + 35% variation de indice des salaires et des charges salariales + 23% prix moyen du Kwh + 6% prix de la tonne de fuel + 4% indice du prix des canalisations en fonte + 22% indice des appareillages électroniques)

$P_{p \text{ année } n} = P_{p \text{ années } n-1}$ (20% + 12% variation de l'indice des salaires moyens du concessionnaire + 68% indice des prix à la consommation)

III. Dispositif et instrument de la régulation

Le pilotage des contrats et le règlement consensuel des différends reposent sur deux comités de suivi, l'un chargé du contrat de performance SONES-SDE, et l'autre du contrat-plan Etat-SONES⁷ (Tableau 1). En cas de désaccord persistant, deux mécanismes sont prévus : pour l'affermage, le recours à un arbitre unique en application du règlement de conciliation et d'arbitrage de la chambre de commerce internationale et, pour la concession, le recours à un expert indépendant - d'accord partie ou désigné par le tribunal régional de Dakar - qui a trois mois pour trouver une solution.

Tableau 1. Composition des comités de suivi des contrats

Comité de suivi du contrat de performance (affermage)	Comité de suivi du contrat-plan (concession)
Représentant de la Présidence Représentant du ministère de l'Hydraulique Représentant du ministère des Finances DG SONES DG SDE	Représentant de la Présidence Représentant de la Primature Représentant du ministère de l'Hydraulique Représentant du ministère des Finances DAF SONES

Source : auteure à partir des contrats de performance et plan

Un instrument clé de la régulation est le modèle financier du secteur qui calcule le T_M à appliquer chaque année, à partir du P_e et d'un P_p suffisant pour que la SONES recouvre ses charges (dette et fonctionnement), et tel que $T_M = P_e + P_p$. En 1996, le scénario qui doit permettre à la SONES d'atteindre son équilibre financier en 8 ans prévoit une augmentation annuelle moyenne de T_M de 3%. Il revient à l'Etat de valider chaque année le T_M prescrit par le modèle, sur la base des recommandations formulées par la SONES.

IV. Des résultats à la hauteur des enjeux

En 2002, les objectifs de la Réforme sont atteints et le succès du PPP sénégalais est, à juste titre, plébiscité. L'atteinte des objectifs tient principalement au fait que tous les acteurs ont joué le jeu :

⁷ Le contrat-plan sera requalifié en contrat de performance à l'occasion du premier avenant du contrat de concession en 2006.

- Les bailleurs ont accompagné la mise en œuvre de la Réforme à travers le Projet Sectoriel Eau (1996-2003) qui a permis d'améliorer le rendement du réseau et d'augmenter de 20% la capacité de production, mettant Dakar à l'abri d'une pénurie d'eau ;
- Après des débuts difficiles (pertes de 463 millions FCFA en 1996 et de 946 millions FCFA en 1997), le fermier dégage des bénéfices dès 1999, grâce à l'atteinte du taux cible de recouvrement, une amélioration sensible -bien qu'insuffisante- du rendement et une augmentation de 35% du nombre de clients et des volumes vendus. Surtout, la SDE réussit à déployer le mode de management recherché à travers la privatisation de la gestion des services urbains, en adoptant une démarche d'amélioration par la qualité qui suppose de convertir le personnel à une gestion basée sur les résultats, et en le formant en conséquence. La réduction de 16% de son personnel lui permet aussi d'augmenter le nombre d'abonnés par employé de 167 en 1996 à 267 en 2001 ;
- L'Etat a validé, chaque année, les augmentations de tarif prescrites par le modèle financier qui ont, par ailleurs, été conformes aux prévisions (3% par an), validant la pertinence de l'instrument clé de la régulation ;
- La SONES parvient au bout de 8 ans à dégager un résultat positif et à équilibrer sa trésorerie, conformément au scénario envisagé en 1996.

Le dispositif de régulation imaginé par les fondateurs de la Réforme a fait ses preuves. En effet, le processus de conciliation prévu dans le contrat de performance pour régler les désaccords éventuels à propos du rendement de réseau initial est mis en œuvre avec succès en 1998. La SDE contestait la valeur de référence retenue dans le contrat de performance (taux de rendement de 73%), faisant valoir qu'il était, en réalité, de 68%, ce qui impactait sensiblement le montant de la redevance versée à la SONES et, par conséquent, sa rémunération nette. Le comité de suivi nomma un conciliateur dont la proposition de solution fut acceptée par les parties : le taux de référence fut changé pour 68% et la SDE bénéficia de deux années supplémentaires pour atteindre le taux de rendement cible de 85%. Elle fut remboursée du trop-versé en redevance ce qui lui permit de dégager un bénéfice de 459 millions FCFA, en 1999, et d'ampleur comparable les deux années suivantes (Brocklehurst C. et al, 2004).

Rétrospectivement, les acteurs qui ont participé à la mise en œuvre de la Réforme mettent en avant la dynamique positive qui les animait lors de cette première phase. Les cadres de la SONES et de la SDE se connaissaient pour avoir travaillé ensemble à la SONEES : ils étaient issus de la même matrice, avaient conçu ensemble le dispositif de la Réforme et se sentaient liés à sa réussite. Ce paramètre s'est avéré clé pour que fonctionne « l'arbre à palabres » et la production de consensus, tout comme la grande stabilité des protagonistes jusqu'en 2002 (Trémolet, 2011).

V. Une orientation pro-poor à améliorer

Un bémol à cette Belle Epoque de l'eau réside dans le sort réservé aux plus pauvres. Quatre mesures doivent permettre aux plus pauvres de bénéficier d'un meilleur accès à l'eau potable : le raccordement par branchements sociaux (BS), une tarification progressive, la péréquation des tarifs entre Dakar et les centres urbains secondaires et le déploiement de bornes fontaines.

Pour favoriser le raccordement des plus pauvres aux BS, le PPP a prévu qu'un P_e unique s'applique à tous les volumes consommés, alors que le tarif de la tranche sociale est inférieur au prix exploitant. Le PPP a aussi prévu que la SDE facture à la SONES le même montant pour réaliser un BS que celui

qui s'applique à un branchement ordinaire. La SDE a donc autant intérêt à desservir un abonné éligible aux BS dont la consommation s'opère dans la tranche sociale qu'un abonné ordinaire gros consommateur. Si le prix moyen du m³ décroît, cela se répercute directement sur la redevance perçue par la SONES, pas sur la rémunération du fermier (Blanc, 2006). Le problème réside en fait dans les critères d'éligibilité aux BS. Un ménage doit :

- Ne pas être riche,
- Détenir un titre de propriété de son habitation,
- Pouvoir être raccordé sans qu'il soit besoin de traverser un terrain privé,
- Etre situé à moins de 20 mètres de la conduite principale,
- Payer une caution de 13 000 FCFA, au titre d'avance sur consommation.

Blocklehurst souligne que nombre de ménages pauvres ne peuvent pas les satisfaire et qu'ils sont difficiles à opérationnaliser, particulièrement le premier d'entre eux.

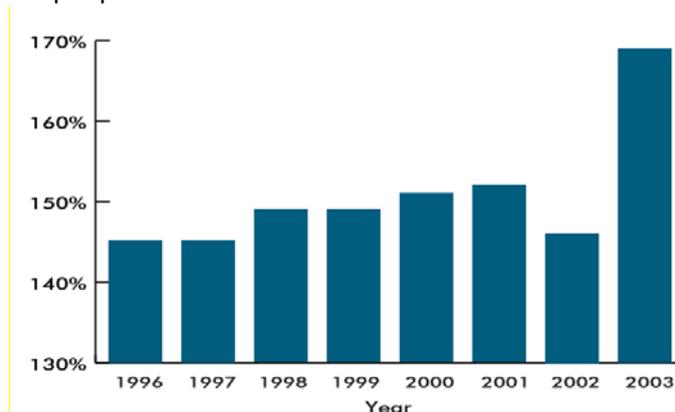
La tarification progressive permet aux ménages de bénéficier du tarif social dans la limite d'une consommation de 40 m³ par bimestre. Mais ce type de tarification profite à tous les ménages, quel que soit leur niveau relatif de richesse, donc y compris aux non-pauvres.

L'application des mêmes tarifs à Dakar et dans les centres secondaires est une disposition très redistributive. Elle bénéficie aux ménages aisés des centres secondaires et est autant supportée par les ménages aisés que par les ménages pauvres de Dakar. Or, en 2005, on estime que 19% des ménages dakarois sont pauvres (Diagne, 2005).

Le déploiement des bornes fontaines est la mesure la plus controversée. Blocklehurst constate que « Le tarif de l'eau aux BF a connu l'augmentation la plus élevée depuis le début de la Réforme il y a sept ans (35%), et a toujours été supérieur au tarif social. » (Blocklehurst, 2004, p.40, traduit par l'auteure) (Graphique 1).

En outre, le tarif de revente de l'eau des fontainiers aux usagers des BF n'est pas régulé et peut atteindre 6 à 8 fois le tarif social appliqué aux abonnés du service d'eau à domicile. « *La diminution du coût de l'eau à la borne-fontaine semble donc une priorité en matière d'accès équitable à l'eau pour les populations les plus pauvres* » (Blanc, 2006, p.21).

Graphique 1. Tarif aux BF en % du tarif social de 1996 à 2003



Source : Blocklehurst, 2004, p.41

2002-2010 - La Réforme bouleversée

Cette deuxième période s'ouvre avec le premier avenant du contrat d'affermage, en 2002, qui revient sur le principe d'une régulation par les prix et donc d'une gestion de l'exploitation aux risques et périls du fermier. Cette première entorse est consacrée en 2006, à l'occasion de la première prorogation de l'affermage, quand la régulation bascule définitivement vers une régulation par les coûts. En outre, l'Etat cesse en 2003 de respecter les prescriptions du modèle financier, en décidant de geler tous les tarifs, puis les seuls tarifs domestiques, devenant de fait le premier créancier d'une SONES par ailleurs fragilisée par la montée de la consommation dans la tranche sociale.

I. Premier avenant et première entorse à la Réforme

En 2002, la SDE obtient que soit réduit le périmètre des coûts recouverts à travers le P_e . Depuis 1996, son contrat l'oblige à renouveler 6000 branchements et 17km de réseau par an, à ses frais : elle doit amortir ces biens sur la durée de son contrat (on parle d'amortissement de caducité) et non selon leur durée de vie technique (on parle alors d'amortissement linéaire). A compter du 1^{er} janvier 2002, la compagnie fermière est autorisée à amortir branchements et réseau, de façon linéaire (20 ans pour les premiers, 30 à 50 ans pour les seconds), à P_e constant. En fin de contrat, la valeur non amortie de ces investissements de renouvellement lui sera remboursée par l'opérateur qui lui succèdera.

En terme juridique, cet avenant revient à requalifier les 6000 branchements et 17 km de réseaux par an en biens de reprise, c'est-à-dire en biens appartenant en propre à la SDE, et sur lesquels elle détient un droit de remboursement à hauteur de la valeur résiduelle nette comptable, en fin de contrat, droit identique à celui qu'elle détient sur les compteurs.

A court terme, cet avenant ouvre une brèche dans la régulation par prix plafond. En effet, la justification avancée par la SDE pour réclamer que la règle d'amortissement soit modifiée est l'écart de 25 millions m^3 (près de 68000 m^3/j) entre le volume d'eau vendue en 2001 et le volume prévisionnel, écart entraînant un manque à gagner dont elle réclame la prise en compte. Théoriquement, le fermier ne peut se prévaloir d'un écart entre ses prévisions et ses réalisations pour réclamer un ajustement de son tarif. En l'espèce, le P_e n'est pas modifié *stricto sensu*, mais il l'est *de facto*, ce qui a pour effet d'augmenter durablement la marge du fermier.

A plus long terme, cet avenant est lourd de conséquence. Il crée en effet un droit de compensation en faveur de la SDE, à hauteur de la valeur non amortie des investissements de renouvellement, droit qui pèsera sur le successeur de la SDE et constituera donc une barrière à l'entrée lors de la remise en concurrence du contrat.

Rétrospectivement, ce premier avenant apparaît comme la première manifestation d'un règlement des désaccords entre les deux sociétés globalement tranchés au bénéfice de la société fermière. La SONES était clairement opposée à la proposition soumise par la SDE au comité de suivi. La logique contractuelle aurait voulu qu'un écart dommageable entre ce qui était prévu et ce qui s'est produit aboutisse à la négociation d'un allongement de la durée du contrat, toute chose égale par ailleurs. Or, non seulement la SDE n'est pas en difficulté financière (elle a dégagé en 2001 des bénéfices de

496 millions FCFA), mais elle obtiendra les deux : la modification de la règle d’amortissement en 2002, signée par le ministre des Mines, de l’Energie et de l’Hydraulique, membre de droit du comité et, en 2006, la prorogation de son contrat pour 5 ans, signé par le Premier ministre, nouveau membre de droit du comité de suivi du contrat de performance.⁸

Concomitamment au premier avenant, on observe la fin d’une période de grande stabilité de la direction générale de la SONES. El Hadji Dieng, DG de la SONES ayant succédé à Babacar Dieng (1996 - 2001), est remercié au bout de 11 mois, soit juste après la signature de l’avenant 2. Ses successeurs « tiendront » de 4 mois à 2 ans, à raison de 6 en 9 ans, jusqu’à la nomination de Charles Fall en octobre 2014, toujours en poste.

II. Changement du mode de régulation : de la gestion aux risques et périls à la gestion avec revenu garanti

En 2006, le troisième avenant⁹ rompt définitivement avec le mode de régulation initial, déjà bousculé par l’avenant de 2002 : la régulation par prix plafond est abandonnée pour une régulation par ajustement des prix aux coûts. Ce changement radical se fait sans adaptation des outils et des pratiques de régulation entraînant *ipso facto* une situation où le sous-secteur n’est simplement plus régulé.

Désormais, P_e augmente chaque année, quoiqu’il arrive (P_e de base). Le P_e de base fait en outre l’objet d’une indexation qui incorpore l’évolution des charges de personnel de la SDE et prévoit de s’ajuster au gré des variations du prix de l’électricité (Encadré 3). Autrement dit, la SDE prévoit une hausse continue du P_e de base, et obtient que toute hausse de ses charges principales (personnel et énergie) induise une augmentation du P_e de base. C’est « la double indexation » (Diassy, 2016) qui aboutit à une hausse du P_e de plus de 25% en 5 ans (Tableau 2). Les indicateurs de rendement et de recouvrement définis en 1996 restent inchangés.

Encadré 3. Nouvelle formule d’indexation de P_e

$P_{e \text{ année } n} = P_e \text{ de base}_{\text{année } n-1} (10\% + 25\% \text{ variation du salaire moyen de la SDE (plafonnée à 3\% par an)} + 9\% \text{ variation de l'indice des prix à la consommation} + 28\% \text{ prix moyen du Kwh} + 10\% \text{ index des prix du génie civil pour les canalisations (Moniteur des TP)} + 8\% \text{ indice du prix du matériel électrique (Moniteur des TP)} + 6\% \text{ index des prix des produits chimiques organiques (Moniteur des TP)} + 4\% \text{ évolution du prix du fuel})$

P_e et formule d’indexation sont révisables *notamment* en cas de variation du prix de l’électricité

Suppression du mécanisme de la ristourne

Tableau 2. P_e de base et P_e indexé de 2007 à 2011

	2007	2008	2009	2010	2011
P_e de base	284,1	293,3	298,5	299,4	301,9
P_e indexé	301,4	316,3	361	349,4	356,4

Source : rapports de la SONES

⁸ A compter de 2006, le comité de suivi du contrat d’affermage inclut la primature, à l’instar du comité de suivi du contrat de concession.

⁹ L’avenant 2 du 1^{er} septembre 2003 entérine une modification mineure du périmètre affermé, voir Annexe 1.

Ce basculement du mode économique de régulation s’opère sans modification des modalités de reporting de la SDE à la SONES ou de contrôle de la SONES sur la SDE, alors qu’un contrôle strict des coûts fermiers et la vérification de sa marge sont à la base du contrôle qui doit s’exercer dans une telle configuration (voir encadré 1).

Ce contrôle suppose de refondre le modèle financier qui, depuis 1996, fait abstraction des comptes de l’exploitant et détermine un tarif moyen d’équilibre à partir du P_e contractuel et des dettes et frais de fonctionnement de la SONES. Le modèle doit se transformer pour permettre de vérifier que les charges réelles de la SDE sont conformes aux charges prévisionnelles et ajuster le P_e en conséquence. Cela suppose d’accéder à la comptabilité analytique de la société fermière, d’entrer précisément ses charges, puis les dettes et frais de fonctionnement de la SONES pour déterminer le tarif moyen d’équilibre.

Si le modèle financier est profondément transformé en 2008, cela reste insuffisant pour trois raisons :

- Les compétences requises pour administrer le modèle et contrôler l’exploitant dans le cadre d’une régulation en *cost-of-service* sont très différentes des compétences requises dans le cadre d’une régulation en *price-cap* ; or les compétences de la SONES et du Ministère de l’hydraulique ne suivent pas : la SONES continue d’exercer le même type de contrôle qu’avant, sous-traite la réalisation d’audits à des cabinets privés (2008, 2012 et 2016) et constate *a posteriori* que certaines charges passées dans le P_e n’auraient pas dû l’être (Tableau 3).

Tableau 3 Coût de revient de l’eau avant et après identification des charges non incorporables

	2008	2009	2010	2011
Coût de revient de l'eau AVANT identification de charges Non incorporables	314,98	314,98	314,98	314,98
Coût de revient de l'eau APRES identification de charges Non incorporables	284,21	284,21	284,21	284,21
Différence (en F CFA)	30,77	30,77	30,77	30,77

Source : Rapport de l’audit de la comptabilité analytique du fermier, 2012

A cet égard, la SONES ne se démarque pas des entreprises publiques ou parapubliques dont la culture managériale est caractérisée par un contrôle financier et procédural très bureaucratique (« régulation par les procédures », Bampoky, 2012). Le contrôle de gestion y est peu développé et la prise en compte de la contrainte économique et des dimensions efficacité et efficacité réduite. A l’instar de ces sociétés, la SONES dispose d’un personnel d’un niveau de formation élevé mais pas forcément dans le domaine de la gestion ni dans celui du calcul des coûts.

- La SDE fait obstruction à la transmission d’informations, arguant que son contrat ne l’y oblige pas ; l’obligation de tenir à jour une comptabilité analytique figure pourtant dans son contrat depuis 1996 mais l’avenant 3 n’a pas revu à la hausse les obligations de transmission d’informations incombant à la SDE vis-à-vis de la SONES.
- Même si la SONES avait été en mesure de suivre avec précision les coûts de la SDE, tout écart entre les coûts réels et les coûts prévisionnels exigeant une révision à la baisse du P_e aurait dû procéder par avenant : le P_e de base et la formule d’indexation étant contractuels, ils ne

peuvent être modifiés que par avenant. Pire, le mécanisme de la ristourne est désormais supprimé : le montant des bénéfices dégagés par la SDE n'est plus limité en cas de dépassement significatif des volumes produits par rapport aux volumes prévisionnels.

L'avenant 3 marque donc la fin de la gestion aux risques et périls : la SDE est assurée de recouvrer l'entièreté de ses charges et de réaliser une marge dont on ne pourra mesurer l'ampleur et qu'aucune disposition contractuelle ne permet plus de limiter. Cet avenant dénie toute économie d'échelle en exploitation ou, plus précisément, en alloue la totalité des bénéfices au fermier : plus le secteur se développe, et plus le fermier y gagne.

L'avenant 3 permet aussi à la SDE d'accroître ses responsabilités en travaux sans prendre le moindre risque. En effet, elle obtient de pouvoir se substituer à la SONES si celle-ci faillit à remplir ses nouvelles obligations en renouvellements de réseau. Or, les obligations de la SONES sont portées à des niveaux jamais atteints, y compris pendant le programme exceptionnel de réhabilitation (43 km par an contre 100 km en 5 ans sur la période 1996-2001). La SONES sait qu'elle n'y arrivera pas et le fait savoir à l'Etat. C'est donc la SDE qui les exécutera, aux frais de la SONES, aux tarifs indiqués dans le bordereau des prix unitaires annexés à son contrat de performance.

« Au début, on n'avait pas 43km de renouvellement de réseau à faire. Et on a dit à l'Etat que ce n'était pas possible, qu'on y arriverait pas, qu'on n'avait pas les moyens financiers de faire ça, mais c'est passé et ça a donné à la SDE de nouveaux bâtons pour nous taper dessus ! » (Représentant de la SONES)

La SDE réussit ainsi à diversifier ses sources de revenus (rémunération à travers le P_e et travaux non couverts par le P_e) et, sur le plan politique, à disqualifier la SONES comme société de patrimoine.

III. Heur et malheur de l'équilibre financier

La Réforme se fixait notamment l'objectif d'un secteur financièrement autonome. A horizon de 8 ans, la SONES devait réussir à équilibrer ses comptes, puis financer le développement du secteur sur la base de la redevance dérivée des recettes perçues sur les abonnés du service d'eau potable.

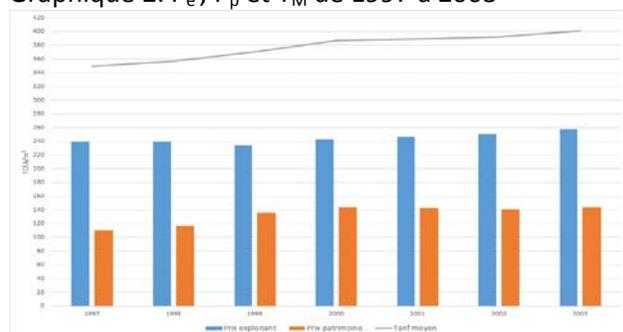
En 2003, la SONES n'a plus besoin d'une ligne de crédit pour financer son fonctionnement et parvient à dégager un résultat net de 384 millions FCFA. Elle a toutefois accumulé, depuis 1996, des pertes de 9,8 milliards FCFA, pertes qu'il lui faut résorber pour assainir son haut de bilan et améliorer la qualité de sa signature d'emprunteur.

L'atteinte d'un résultat positif constitue une étape clé vers la construction d'un sous-secteur financièrement autonome. Elle résulte d'une évolution significative du P_p depuis 1996, évolution qui s'est déroulée dans la limite d'une augmentation du T_M de 3% par an, conformément aux prévisions du modèle financier (Graphique 2).

Les efforts doivent se poursuivre : à P_p constant, la SONES peut espérer renouveler le patrimoine existant mais ne pourra, à la fois, financer le renouvellement de ce patrimoine et financer son extension, jusqu'à desserte complète des populations urbaines. Les investissements en extension doivent pouvoir être garantis par une redevance en hausse, sachant que cette hausse peut provenir, soit de l'augmentation du volume d'eau produit, soit de celle du P_p . Pour maîtriser l'évolution de T_M ,

il faudrait, en théorie, profiter des économies d'échelle en exploitation et baisser progressivement P_e . Une régulation économique vertueuse devrait en effet garantir que la rente de l'eau résultant des rendements croissants de la production et de la distribution d'eau bénéficie, au premier chef, aux usagers du service (voir encadré 1).

Graphique 2. P_e , P_p et T_M de 1997 à 2003



Source : auteure, à partir des rapports d'activité de la SONES

L'Etat en décide autrement : la SONES étant à l'équilibre, il estime que le tarif moyen n'a plus besoin d'augmenter.¹⁰

« Par équilibre financier, on entendait un résultat net de la SONES positif et une trésorerie positive. Quand cet équilibre a été atteint, le gouvernement s'est dit qu'on n'avait plus besoin d'ajuster les tarifs, même si aucun texte ne stipulait que ce serait une conséquence de l'équilibre financier. Le terme d'équilibre financier sectoriel n'a jamais été vraiment défini. » (Représentant de la SONES)

Les tarifs sont gelés à compter de 2003, et la SONES mettra 10 ans à absorber son report à nouveau, grâce à la seule augmentation du volume de production. Le T_M n'évoluant plus, et P_e étant indexé, P_p , dont l'indexation est *de facto* devenue inapplicable, diminue en franc constant et atteint, en 2006, en franc courant, son niveau de 2002 (141 F/m³) alors que P_e a cru de 11% sur la même période. La situation empire à compter de 2006 avec la prorogation du contrat. P_e , doublement indexé, augmente inexorablement, entraînant une baisse mécanique continue du prix patrimoine qui est devenu une variable d'ajustement : il baisse de 8,5% entre 2007 et 2010, en franc courant.

Sous la pression des bailleurs, l'Etat finit par consentir une hausse du T_M au prix d'une déstructuration de la grille tarifaire qui accroît les difficultés de la SONES en la rendant grandement dépendante du paiement de ses factures par l'Administration. L'Etat a en effet décidé d'augmenter le tarif moyen par le biais de la seule hausse du tarif Administration, de 62% au 1er Septembre 2008, puis de 56%, au début de l'année 2009, année où il atteint 1800 F/m³ HT, provoquant un triplement de la facture d'eau de l'Etat et une explosion de ses créances (23,7 milliards contre moins de 8,8 milliards FCFA en 2006).

¹⁰ Notons que l'eau potable n'est pas un cas isolé. En 2001, le Président décide de baisser le prix du riz, de l'huile et du téléphone pour tenir compte des promesses électorales faites avant son élection de 2000 (Diop M.C., 2000). Dahou et Foucher rapportent aussi qu'alors que, dans les années 1990, A. Diouf avait dû renoncer aux créations d'emplois dans la fonction publique, A. Wade pouvait annoncer, en 2003, le recrutement de 15000 personnes sur trois ans, augmenter les salaires et les avantages des fonctionnaires, et réduire l'impôt sur le revenu (2004).

Cette situation bouleverse l'équilibre financier de la SONES dont la redevance est fonction des volumes *facturés* aux usagers domestiques et des factures *encaissées* par la SDE sur l'Administration¹¹. Les factures de l'Administration constituent désormais la moitié de la redevance perçue par la SONES et sont payées avec un retard qui peut atteindre deux ans. La trésorerie de la SONES en souffre au point de l'empêcher de remplir les obligations financières pour lesquelles elle a été créée (Tableau 4).

Tableau 4. Ratio de couverture de la dette – SONES 2006-2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ratio de couverture de la dette	0.75	1.03	0.76	1.2	1.83	0.45

Source: rapports d'activité de la SONES

IV. Les combats perdus de la SONES

La SONES comprend que le gel des tarifs va compromettre son équilibre financier. Elle tente de redéfinir le champ de ses obligations pour préserver sa capacité à financer l'extension du patrimoine hydraulique.

En 2004, son commissaire aux comptes livre ses conclusions : l'Etat a indûment fait porter 15,8 milliards FCFA d'amortissement à la SONES sans lesquels elle serait, depuis sa création, en excédent avec un résultat cumulé de 9,4 milliards FCFA au lieu d'un report à nouveau de même ampleur. La SONES en réclame le remboursement. Au fond, la société demande que le patrimoine qui lui a été concédé soit distingué du patrimoine qu'elle a elle-même financé depuis 1996, et conteste d'avoir à amortir - donc à renouveler – le patrimoine dont elle a hérité de la SONEES. Ce patrimoine est à l'Etat, et il doit en assumer seul le renouvellement, la SONES se chargeant uniquement du renouvellement du patrimoine réalisé depuis 1996.

Cette demande est à première vue déroutante puisque la SONES a, de droit, reçu en délégation la totalité du patrimoine hydraulique et hérité du passif de la SONEES. Ce litige reflète, à notre avis, une tentative de neutraliser les effets négatifs du gel des tarifs sur la redevance. Cette demande est récurrente dans les rapports d'activité de la société concessionnaire de 2004 à 2010, et apparaît comme un moyen de faire pression sur l'Etat pour rééquilibrer sa situation financière. Ce litige ne sera jamais réglé. Il disparaîtra des rapports d'activité en 2011, année où le divorce des deux entités publiques culmine avec un redressement fiscal de la société nationale pour 1,5 milliard FCFA.

Au cours de cette période, les rapports d'activité de la SONES témoignent aussi des efforts déployés pour améliorer les conditions de travail et les avantages du personnel : la négociation -avortée- de prêts habitat et de construction de logements, le recrutement de personnel de catégorie C (chauffeurs et secrétaires), une augmentation de la masse salariale plus rapide que celle du personnel (+ 25% contre 18% entre 2006 et 2011), et une hausse des dépenses de formation dénoncée par le Directeur financier en 2013.

Ces éléments factuels pourraient s'apparenter aux dérives constatées dans la gestion des monopoles publics mal régulés, qui tendent à développer un *slack* organisationnel : la rente induite par l'activité

¹¹ Disposition du contrat d'affermage, voir Annexe 1.

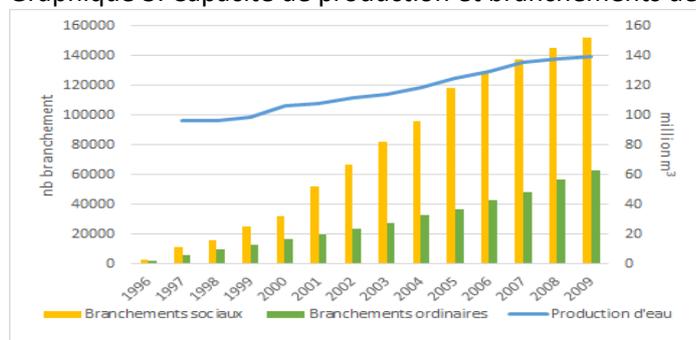
dont ils ont la charge est captée au bénéfice de leur personnel au lieu d'être allouée aux usagers, alors qu'un monopole privé mal régulé tendrait à capter la même rente au bénéfice de ses actionnaires. Dans le cas de la SONES, il nous semble que cette évolution s'inscrit plutôt dans la recherche de dédommagements qui viendraient en contrepartie d'une incapacité à peser sur les décisions prises. La société de patrimoine ne se sent soutenue ni par la tutelle (ses interlocuteurs au MHA ont été affectés au sous-secteur de l'hydraulique rural et les changements de périmètre ministériel se sont multipliés) ni écoutée par les politiques. Les comités de suivi ne se réunissent plus, laissant la SONES et la SDE face à face, cette dernière court-circuitant au besoin l'Administration pour porter ses requêtes directement auprès de décideurs politiques de premier plan.

V. Des résultats paradoxaux

Au terme de cette période, des avancées significatives ont été enregistrées. En même temps, les premières dérives sont manifestes et les acteurs semblent miser sur la préparation de la Réforme de seconde génération pour les corriger.

Au rang des points positifs, le phasage et l'ampleur des projets d'investissements (PSE en 1996-2003, PLT en 2003-2007 puis PEPAM à partir de 2005) ont permis d'augmenter la production d'eau de 40% à 140 millions de m³ par an, d'étendre aux centres urbains et périurbains de la zone affermée des travaux de desserte initialement concentrés sur la capitale, et de développer considérablement l'accès à l'eau à domicile via les branchements sociaux (Graphique 3).

Graphique 3. Capacité de production et branchements de 1996 à 2009



Source : auteure, à partir des rapports d'activité de la SONES

Le ciblage des plus pauvres pour l'accès aux BS s'est nettement amélioré. Dans un premier temps, les critères d'éligibilité ont été assouplis : toute personne bénéficiant d'une lettre de recommandation du chef de son quartier a pu demander un BS, et la SONES a autorisé les usagers à se regrouper pour faire en sorte que la longueur à poser par usager n'excède pas 20 mètres (Diagne, 2008). Avec le PEPAM, les critères sont définitivement simplifiés et se limitent désormais à un unique critère géographique : seuls les habitants des quartiers centraux de Dakar ne sont pas éligibles aux BS. Cette mesure doit permettre d'améliorer le sort des pauvres, y compris à Dakar, où une enquête réalisée en 2005 révèle que moins de la moitié des ménages pauvres disposent d'un branchement.¹²

¹² Enquête sur la distribution de l'eau à Dakar réalisée en 2005 par le Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES), Diagne, 2008.

La situation des usagers non abonnés ne s'est, en revanche pas améliorée. Ils consomment deux fois et demie moins d'eau aux BF que ceux qui sont raccordés par BP (abonnés) tout en payant, en moyenne, trois fois plus (Tableau 5).

Fin 2009, les acteurs se préparent à refondre la Réforme dans ce qu'il est alors convenu d'appeler la Réforme de Seconde Génération, dont l'entrée en vigueur est prévue à l'issue de la prorogation du contrat d'affermage, en 2011. L'évolution institutionnelle est bordée par la Loi SPEPA 2008-59 du 24 septembre 2008 qui entérine la généralisation de la délégation de service public à l'ensemble des services d'eau, en milieu urbain et rural. L'amélioration de la régulation des contrats est clairement recherchée, et la loi prévoit la création d'un comité interministériel pour le suivi des DSP.

Tableau 5. Tarif de l'eau hors branchement

Mode d'approvisionnement	Prix TTC de l'eau vendue (en FCFA/m ³)
Vente d'eau au détail à la borne-fontaine	Tarif officiel : 322,31 Tarif pratiqué : 973 (25 FCFA la bassine de 30 litres)
Puits	641
Revente par voisin raccordé au réseau SDE	1 566
Charretiers (livraison à domicile)	4 583 (750 FCFA le fût de 200 litres)
Porteurs d'eau (livraison à domicile)	3 104

Source : Diop, 2014, adapté de Diagne (2011) et Briand et al. (2009)

Des études sont lancées pour faire un diagnostic de la Réforme depuis 1996, actualiser le modèle financier, faire des projections de demande en eau et caler la deuxième phase du PEPAM.¹³ Mais ce processus est brutalement interrompu en décembre 2009, sur décision de la Présidence du Sénégal qui souhaite une réorientation radicale du secteur à travers une « concession totale ».¹⁴

¹³ La BEI finance une étude sur le prix de l'eau potable, la BM une autre sur la demande en eau et Nodalys est sélectionné pour réaliser un diagnostic de la Réforme et poser les bases d'une remise sur le marché du contrat d'affermage par AOI.

¹⁴ Thiam (2007) nous indique que cette injonction ne jure pas dans les méthodes de la Présidence Wade : « *Aujourd'hui au Sénégal, la règle de droit n'est pas une norme robuste mais un instrument entre les mains du chef de l'État, qu'il utilise au gré de ses soucis tactiques (...) Le pouvoir est concentré entre les mains d'un Président autoritaire sinon autocratique que ses indéniables qualités intellectuelles n'incitent ni à la modestie ni au partage du pouvoir* ».

2010-2013 - La Réforme par gros temps

Les années 2010-2013 sont les plus chaotiques de la période étudiée, sur tous les plans :

- Organisationnel, avec un changement radical dans l'actionnariat de la SDE, où le partenaire stratégique cède la place à un fonds d'investissement gouverné par les bailleurs de fonds ;
- Institutionnel, à travers une remise en cause radicale de la Réforme qui entraînerait la disparition des trois sociétés créées en 1996 au profit d'une seule, concessionnaire des services d'eau, d'assainissement et des eaux pluviales ;
- Contractuel, avec la signature de 3 avenants en 3 ans, prolongeant le contrat d'affermage jusqu'en décembre 2012 (avenants 4 et 5¹⁵) puis décembre 2013 (avenant 6) ;
- Technique, avec la rupture d'approvisionnement en eau de Dakar pendant 3 semaines, en septembre 2013.

I. La nouvelle gouvernance de la SDE

Depuis 1996, SAUR, filiale du groupe Bouygues, est l'actionnaire majoritaire de la SDE, avec 58% des parts. En 2007, Bouygues cède la SAUR mais conserve les droits sur les contrats opérés hors de France, qu'il regroupe au sein d'un fonds de gestion, Finagection, filiale qu'il détient à plus de 99%. En novembre 2009, il cède 67 % de Finagection au fonds de capital investissement Emerging Capital Partners (ECP), et conserve, dans un premier temps, 33% des parts de Finagection, rebaptisé Eranove, qu'il cède finalement à Axa, groupe d'assurance français.

Aujourd'hui, Eranove est détenu à moins de 19% par Axa et à près de 56% par ECP Africa Fund II dont le groupe AFD est actionnaire à travers sa filiale Proparco, aux côtés d'autres bailleurs dont la Banque Mondiale, la BEI, la BOAD et la BAD (Transparency International, 2011).

La décision du Président Wade de ne pas renouveler l'affermage et de basculer vers la « concession totale » s'inscrit dans un contexte où les principaux bailleurs du secteur sont devenus les actionnaires majoritaires de la SDE (Figure 2).

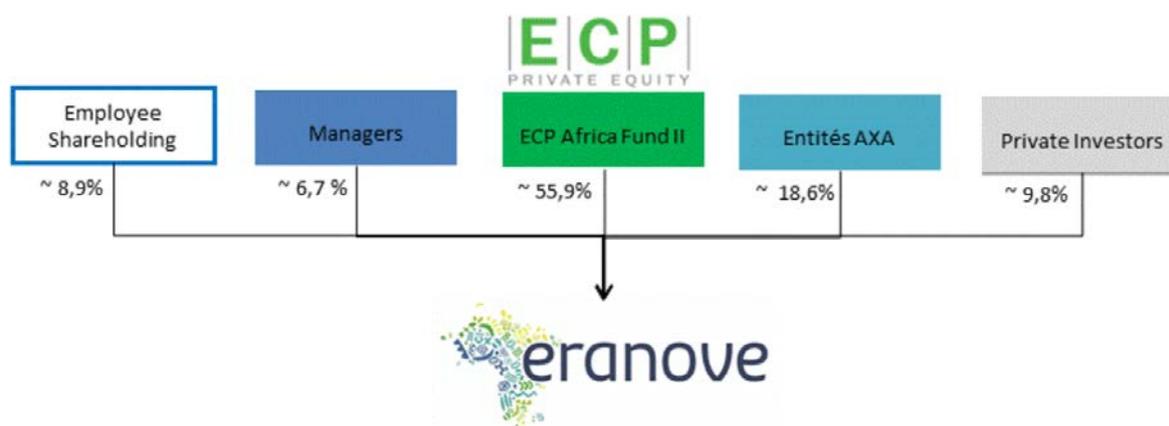
Transparency International ne manque pas de souligner que cette opération place les bailleurs en situation de conflit d'intérêts vis-à-vis de l'Etat du Sénégal (TI, 2011). Les bailleurs-actionnaires ont-ils intérêt à ce que le secteur soit régulé ou à ce que la SDE capte la rente de l'eau ? Dans la mesure où l'Etat est le garant en dernier ressort des prêts consentis à la SONES, ne jouent-ils pas sur tous les tableaux en prêtant à la SONES pour financer les investissements d'un côté, et en encaissant les dividendes de la SDE, de l'autre, la totalité des bénéfices étant chaque année distribués en dividendes qui passent la barre des 2 milliards FCFA, en 2009 ?

Il n'est pas absurde de penser que le Président sénégalais a estimé que, dès lors que les bailleurs sont actionnaires de la SDE, ils peuvent financer directement les investissements du sous-secteur, sans le truchement de la SONES, et s'engager dans le cadre d'une concession. Dans cette configuration, la SONES devient dispensable.

¹⁵ Ces deux avenants sont identiques. Ils furent dupliqués après que le dépôt du premier soit invalidé pour des problèmes de forme.

En 2010, l'Etat confie à la SDE une étude visant à « définir les principes d'une concession de 30 ans du service d'eau, du service d'assainissement et du service des eaux pluviales à Dakar et dans les villes intérieures qui entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2013 » tout en souhaitant « responsabiliser d'avantage la SDE en l'impliquant dans le financement, la gestion et la réalisation des investissements ».¹⁶

Figure 2. Les actionnaires de Eranove, actionnaire de la SDE à 58%



A la veille des élections présidentielles, l'étude conclut à la nécessité d'augmenter les tarifs de l'eau de plus de 30%, en cas de concession. Le nouveau Président, Macky Sall, ne retient pas cette option contractuelle. L'avenant 6 proroge l'affermage pour une année, cette fois pour négocier, à compter de janvier 2013, une nouvelle prorogation de 5 ans du contrat d'affermage, « si toutes les conditions sont remplies ».

II. Dakar privé d'eau

Toutes les conditions semblent avoir été remplies, en dépit de la rupture d'une tête d'ALG qui entraîne une interruption d'approvisionnement en eau de Dakar pendant 3 semaines, en septembre 2013, et des « errements dans la communication entre les différents acteurs du secteur (État, société de patrimoine, société privée) qui ont servi de terreau fertile au déclenchement des émeutes de l'eau » (Diop, 2014). Les stratégies compensatoires (factures d'eau gratuites, distribution de l'eau par des camions-citernes, etc.) ne calment pas la colère des Dakarais. « L'architecture institutionnelle et le modèle de financement des services d'eau n'ont-ils pas atteint leurs limites ? » s'interroge Diop.

La responsabilité de la SDE n'est pas formellement mise en cause dans l'accident de 2013. Non seulement elle n'est pas sanctionnée pour cette interruption prolongée de service (au-delà des recettes perdues) mais elle réussit, quelques semaines plus tard, à obtenir une prorogation de 5 ans de son contrat.

Pourtant, cette casse mémorable intervient au terme de six années au cours desquelles « le fonctionnement erratique du système de distribution à Dakar est devenu, non pas l'exception, mais la règle, dans plusieurs quartiers » (Diop, 2014). Diop de citer les pénuries d'eau en juillet 2008 (14 jours), juin 2010 (10 jours), mai-juin 2011 (12 jours) et avril 2012 (8 jours) avant

¹⁶ Avenant 4.

l'interruption de 3 semaines de septembre 2013. Si, selon la SDE, le taux de potabilité de l'eau distribuée à Dakar est de 99 %, les consommateurs sénégalais fustigent la distribution d'une eau de couleur rougeâtre due à une forte présence de fer dans la nappe souterraine de certaines zones. La méfiance vis-à-vis de l'eau distribuée est protéiforme et se manifeste notamment par l'explosion du marché de l'eau embouteillée (Valentin, 2010).

III. Le sauvetage de la SONES

Au cours de ces 4 années, la situation de la SONES s'est considérablement dégradée. Son résultat net a chuté d'un tiers et sa capacité d'autofinancement de 2 milliards FCFA (17%). Au final c'est en effet l'équilibre même du secteur de l'hydraulique urbaine sénégalaise qui est menacé.

La redevance de la SONES avoisine, en 2013 et en franc courant, son niveau de 2006. Non seulement P_p accuse le coup sous l'effet de l'augmentation « naturelle » du P_e , dans un contexte où le tarif moyen est à nouveau gelé, mais la SONES pâtit du succès de la politique des branchements sociaux et de la hausse de la consommation dans la première tranche tarifaire (0 à 20 m³ par bimestre) (Tableau 6).

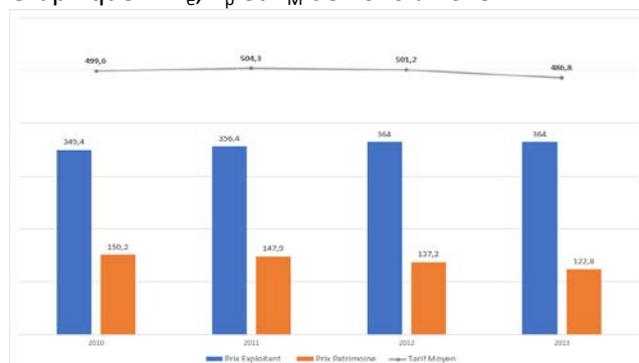
Tableau 6. Structure des consommations par tranches en 2008 et 2014¹⁷

Volumes facturés	2008		2014	
	Nb factures	%	Nb factures	%
0 m ³	12 207	2%	78 534	7%
1 - 10 m ³	67 553	9%	127 006	11%
10 - 20 m ³	165 800	23%	283 962	24%
20 - 30 m ³	176 116	25%	284 440	24%
30 - 40 m ³	116 000	16%	179 856	15%
40 - 50 m ³	67 921	9%	98 747	8%
51 - 100 m ³	88 922	12%	116 561	10%
> 100 m ³	21 622	3%	24 264	2%
Total	716 141	100%	1 193 370	100%

Source : Artélia, 2016, p.297

P_p chute de près de 20% en 4 ans pour s'établir, en 2013, à son niveau de 1998/99, en franc courant (Graphique 4).

Graphique 4. P_e , P_p et T_M de 2010 à 2013



¹⁷ Au global, la facture moyenne bimestrielle s'élevait à 34 m³ en 2008 contre 30 m³ en 2014. La baisse des consommations observée n'est pas le fait d'une diminution générale des consommations pour l'ensemble des abonnés mais résulte de l'intégration des nouveaux abonnés : le niveau de consommation augmente sensiblement avec l'ancienneté de l'abonné dans le service.

Source : auteure à partir des rapports d'activité de la SONES

La préparation des projets qui doivent prendre la relève du PEPAM est mise en stand-by. De nouveaux investissements sont nécessaires pour faire face à la demande en eau potable, mais les bailleurs manquent de visibilité et attendent d'y voir plus clair. En guise de compromis, on permet à la SDE d'exploiter davantage les eaux souterraines, faisant fi de l'objectif d'une réduction de la dépendance à cette ressource, pour essayer de maintenir l'équilibre du secteur, l'exploitation des eaux souterraines étant moins coûteuses que l'acheminement des eaux du Lac de Guiers (Diop, 2014).

En 2012, les bailleurs tapent du poing sur la table et exigent que l'Etat mette un terme à l'accumulation d'impayés qui menace la solvabilité de la SONES, et réviser une grille tarifaire qui l'a, de fait, substitué aux usagers domestiques dans l'équilibre des charges d'exploitation du secteur. La révision de la grille tarifaire interviendra finalement en 2015, mettant un terme à 12 années de gel des tarifs domestiques. La grille n'est pour autant pas restructurée : si les tarifs domestiques augmentent (la tranche sociale de 4% et les tranches intermédiaires - 20 à 100 m³ par bimestre - et dissuasive - supérieure à 100 m³ par bimestre - de 9%), le tarif Administration est maintenu à son niveau très élevé.

2014-2017 - Le PPP est mort, vive le PPP !

Cette dernière période se place sous les auspices d'une dernière prorogation du contrat d'affermage de 5 ans qui met à bas une Réforme malmenée depuis 2002, et de la préparation de la Réforme de Seconde génération.

I. Le Fermier banquier

L'avenant 7 du contrat d'affermage, applicable au 1^{er} janvier 2014, parachève le transfert des travaux de renouvellement à la SDE, en lui confiant la totalité des renouvellements en réseau et en branchement : elle devra renouveler les 60 km de réseau par an que l'avenant précédant partageait à hauteur de 17 km pour la SDE et 43 km pour la SONES, et les 12000 branchements que les deux sociétés se partageaient à égalité.¹⁸

Cet avenant s'illustre aussi par une timide tentative de maîtrise du P_e de base qui, pour la première fois depuis 1996, doit baisser au cours des deux dernières années du contrat (de 366,5 FCFA/ m³ en 2016 à 363,8 FCFA/ m³ en 2018). Outre qu'il sera, avant indexation, supérieur en 2018 à son niveau de 2014 (362 F/m³), il continue de recouvrir les investissements de renouvellement à proportion de leur amortissement linéaire, soit, au mieux, le sixième de la valeur du réseau renouvelé et le quart de celle des branchements. Aussi le transfert de la totalité des renouvellements au fermier lui donne-t-il un avantage comparatif considérable vis-à-vis des candidats intéressés par la reprise du contrat, en 2018. Le MHA estime que le changement de règle d'amortissement de 2002 coûtera, en fin de contrat, de 10 à 12 milliards FCFA.

Avec l'avenant 8, signé en octobre 2014, le fermier, est investi de l'ensemble des études et travaux neufs d'urgence, en production comme en distribution, jusqu'au terme de son contrat d'affermage, en 2018¹⁹. Cet avenant matérialise le désaveu de la SONES dans ses fonctions de planification et de programmation des travaux, et consiste finalement à adjoindre à l'affermage un marché de travaux publics sans appel d'offres.

La lenteur de la nouvelle procédure d'attribution des marchés publics (2012) est incriminée. Le régime dérogatoire dont bénéficiaient les sociétés publiques pour accélérer la passation des marchés a été abrogé, dans un souci de transparence, et il faudrait désormais 180 à 190 jours pour faire aboutir une procédure. Confier un monopole de travaux au fermier permettrait de gagner du temps.

Le fermier doit préfinancer les travaux neufs dont il a le monopole, pour un montant estimé à 5,4 milliards FCFA, dont l'Etat lui sera redevable, en fin de contrat. Douze ans après P_e , c'est au tour de P_p de « décrocher » : si P_e ne permet plus de recouvrir l'intégralité des charges d'exploitation, renouvellement inclus, depuis 2002, et n'indique donc plus le niveau réel desdites charges, P_p cesse pour sa part d'indiquer la valeur du patrimoine du sous-secteur urbain de l'eau potable.

Cette situation inédite reflète les difficultés de la SONES à remplir son mandat sur la base d'un P_p qui, depuis trop longtemps, sert de variable d'ajustement à la contrainte du gel des tarifs.

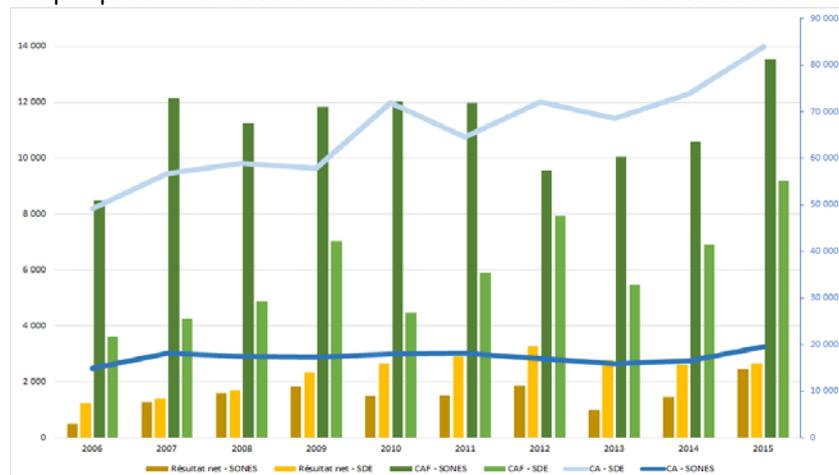
¹⁸ En outre, l'avenant 7 augmente le nombre de compteurs à renouveler à 20000 par an (contre 12000 jusqu'en 2006 et 16000 depuis).

¹⁹ C'est-à-dire de tous les travaux qui ne relèvent pas de KMS 3 et de la station de dessalement.

Le fait que la capacité d'autofinancement de la SDE égale, en 2015, les deux-tiers de celle de la société de patrimoine, et que la redevance perçue par la SONES représente moins du quart du chiffre d'affaires du fermier illustre l'ampleur de la dérive (Graphique 5).

L'Etat aurait-il donc réussi à amener le fermier à mobiliser ses propres ressources pour financer les investissements du sous-secteur ? Si tel est le cas, les modalités sont assez éloignées de celles qui auraient prévalu dans le cadre d'une concession : la SDE eut alors pris le risque de rémunérer son investissement à partir du tarif perçu sur les abonnés. Il ne s'agit ici ni de concession, ni même d'affermage concessif, puisque les investissements du fermier en travaux neufs constituent une traite que l'Etat honorerait selon des modalités « qui seront à définir ».

Graphique 5. Indicateurs financiers de la SONES et de la SDE 2006-2015 (millions FCFA)



Source : auteure, à partir des rapports d'activité de la SONES et de la SDE

II. Le dégel des tarifs domestiques et la relance des projets structurants

En 2015, les tarifs domestiques augmentent pour la première fois depuis 2003. Comme le tarif Administration conserve son niveau très élevé, la facture de l'Etat continue de représenter une part très significative de la redevance perçue par la SONES.

Ce dégel, promis depuis 2012, suffit à relancer des projets structurants que les difficultés institutionnelles de la période précédente avaient brutalement interrompus. La programmation de la troisième adduction d'eau du Lac de Guiers à Dakar (KMS 3) peut enfin commencer. Les bailleurs, dont l'AFD, prenant acte de la fragilité de la SONES, procèdent par prêt souverain alors qu'ils finançaient la société de patrimoine directement lors des programmes précédents. Le « décrochage » du P_p est tel que l'Etat n'en rétrocède que 15% à la société de patrimoine.

« Pour le dernier financement, en souverain, l'Etat n'a rétrocédé à la SONES que 15% des 274 milliards parce qu'une rétrocession intégrale aurait rompu son équilibre financier. » (Représentant du MHA)

Au-delà du tarif moyen dont on comprend qu'il ne reflète plus la somme du coût d'exploitation et du coût d'investissement, c'est toute la tarification qui pose problème : le tarif Administration fait de

l'Etat le premier contributeur du secteur et les tarifs domestiques se heurtent aux écueils bien connus de la tarification progressive (Komives, 2006).

Tous les abonnés profitent de la tranche sociale, riches et pauvres. La taille moyenne des ménages (12,7) étant supérieure au nombre retenu pour calculer l'évolution du taux d'accès (8,5) par branchement, un ménage de taille moyenne doit limiter sa consommation à 26 L/p/j pour bénéficier intégralement du tarif social. Or les ménages les plus pauvres consomment, en moyenne, 28 L/p/j (Artélia, 2016²⁰). Seul un tiers d'entre eux consomment exclusivement dans la tranche sociale. Si la facture moyenne des ménages croît avec leur niveau de richesse (de 10800 FCFA/bimestre à 18750 FCFA/bimestre), le taux d'effort (% de la facture d'eau dans le budget des ménages) est relativement plus élevé pour les ménages pauvres (3%) et a globalement augmenté depuis 2008. La tarification appliquée aux BF ne s'est pas améliorée, alors qu'elle est dénoncée depuis 20 ans : en 2015, les ménages qui s'y approvisionnent paient le m³ de 900 FCFA (à Nguekhokh) à 2500 FCFA (Parcelles Assainies).²¹

Le second projet structurant est la construction d'une usine de dessalement pour répondre aux besoins en eau de Dakar. Proposé par Eranove, actionnaire majoritaire de la SDE, il est finalement validé par l'Etat sur un financement de la JICA qui effectue son entrée dans le sous-secteur.²² Ce projet fait localement l'unanimité contre lui : à l'exception de la SDE, personne n'est convaincu qu'il permettra de sécuriser l'approvisionnement en eau de Dakar. A terme, cet approvisionnement complémentaire peut, en revanche, menacer une des clés de voûte du sous-secteur, fondé sur une péréquation des tarifs entre Dakar et les centres secondaires, favorable à ces dernières. En effet, le dessalement coûte cher (800 FCFA/m³ en production). Conjugué à la réhabilitation nécessaire du vieux réseau de Dakar (au financement de laquelle la JICA est aussi intéressée), le dessalement va renchérir le coût du service d'eau de la capitale et fragiliser un dispositif basé sur la couverture d'une partie des coûts de desserte des villes secondaires grâce aux recettes du service de la capitale.

« Avec le dessalement, les gens s'interrogent. C'est les Japonais qui financent et les gens se demandent si ça signifie que les Français vont se retirer. Et comment vont coexister le PPP et le système pour gérer cette usine ? » (Représentant d'une ONG)

III. La Réforme de seconde génération à la peine

Les réflexions sur la deuxième génération de la Réforme démarrent en 2015 avec une étude tarifaire doublée d'une étude sur la demande en eau conduites par Artélia, et se prolongent avec la mise au point d'un schéma directeur pour l'approvisionnement en eau de Dakar et de la Petite Côte (Cabinet Merlin). Parallèlement, des études institutionnelles sont confiées au groupement SEMIS/IDEV. Le ton

²⁰ L'étude d'Artelia fait un point sur la politique d'accès à l'eau des plus pauvres à travers une enquête conduite auprès de 1500 ménages divisés en quintiles selon leur niveau de richesse. Réalisée en 2015, elle concerne 1 000 ménages abonnés et 540 ménages non abonnés (desservis par BF), répartis sur 7 villes du Sénégal : Dakar, Matam, Kaolack, Nguekhokh, Ziguinchor, Sédhiou et Kolda. Pour segmenter les ménages selon leur niveau de richesse, l'enquête s'appuie sur un indice composite reflétant la richesse monétaire et matérielle du ménage : la richesse monétaire du ménage est appréhendée par son budget et sa richesse matérielle par les équipements dont il dispose. La population enquêtée est ensuite divisée en quintile.

²¹ D'ailleurs la proportion des ménages non abonnés souhaitant devenir abonnés ne cesse d'augmenter et s'établit en 2015 à 90% (Artelia, 2016)

²² La JICA n'intervenait que dans le sous-secteur de l'assainissement.

du premier rapport de cette série d'études est grinçant et témoigne d'une ambiance qui hésite entre règlement de compte et préparation de l'avenir.²³

Si personne n'affirme que la Réforme est un échec, les objectifs initiaux d'autonomie financière du secteur et d'inclusion vertueuse d'un partenaire privé ont fait long feu. L'Etat est redevenu le premier créancier du secteur, le PPP a accouché d'un monopole privé très rentable et l'urgence préside à nouveau aux destinées du secteur.

A peine esquissées, les bases institutionnelles de la Réforme de seconde génération se figent sur une option qui consiste à repartir sur un affermage, cette fois de 15 ans, mettant en scène les mêmes acteurs (Etat, SONES, Fermier) au terme d'un appel d'offres international qui permettrait de repartir sur un P_e faisant consensus.

« Il y a des doutes sur la justification du P_e, et la seule façon de savoir s'il est surévalué est de procéder à un AOI. » (Représentant d'un bureau d'études)

Pourtant, les conditions d'une mobilisation effective de la concurrence ne semblent pas réunies : la SDE bénéficie incontestablement d'une forte asymétrie d'information et les droits nés du changement de la règle d'amortissement et du préfinancement des travaux d'urgence forment des barrières solides à l'entrée d'opérateurs alternatifs.

Par ailleurs, l'étude tarifaire et de la demande en eau montrent que beaucoup reste à faire pour délivrer un service de qualité qui donne pleine satisfaction aux usagers, qu'ils soient raccordés par branchement (abonnés) ou s'approvisionnent aux BF (non-abonnés) (Artélia, 2016). S'agissant des abonnés, moins de 55% sont satisfaits du service délivré par la SDE. Leurs motifs d'insatisfaction concernent d'abord les coupures (40,5%) : seuls 31% des ménages considèrent que l'eau est disponible en continu, en toute saison. Viennent ensuite des motifs d'insatisfaction liés à la qualité de l'eau : sa couleur (26%), son goût et son odeur (les deux à 11,7%). Les principales améliorations attendues par les abonnés portent sur l'amélioration de la qualité de l'eau (44,5%), une réduction du nombre de coupures (30,5%) et une augmentation de la pression de l'eau (12,1%). Ce constat vaut aussi pour les ménages non-abonnés : la moitié sont satisfaits de la continuité du service, 51% attendent des améliorations de la qualité de l'eau et 22% une disponibilité de l'eau en continu.

Investir dans l'amélioration de la qualité du service n'améliore, à court terme, ni le taux d'accès ni le chiffre d'affaires : ces investissements n'ont donc pas été prioritaires. Ils méritent, à notre avis, d'être sérieusement pris en compte, tant pour des raisons de santé publique que de durabilité du service. En effet, l'étude de la demande rapporte que le manque de pression et les coupures fréquentes amènent 75% des abonnés à stocker l'eau. Or, 68,3% d'entre eux ne la traitent pas avant de la boire, même quand elle est stockée plus de 24h, proportion qui s'élève à 80% pour les ménages les plus pauvres. En outre, les ménages sont prêts à payer 2,5% de plus par rapport à leur facture actuelle, en contrepartie d'améliorations en qualité de service (continuité, qualité et pression). Le taux d'effort demandé aux ménages abonnés et non-abonnés ayant tendance à augmenter (respectivement 3% et 3,5% en 2015 contre 1,9 et 1,5% en 2008), il est possible qu'ils finissent par s'opposer à des hausses de tarifs sans amélioration concomitante de la qualité du service qui leur est fourni.

²³ Babacar Dieng, DG historique de la SONES (1996-2001), est l'auteur du Rapport 1.

Conclusion et recommandations

Avec la création de sociétés juridiquement distinctes de l'Etat, la Réforme espérait limiter les possibilités d'interférence politique dans la conduite du sous-secteur de l'hydraulique urbaine. Mais cette mise à distance ne peut évacuer la dimension politique de la variable tarifaire, pas plus que la réforme ne peut faire l'économie d'un mécanisme de validation des tarifs par la puissance publique.

L'Etat du Sénégal a joué le jeu de la Réforme pendant huit ans. Il s'y dérobe depuis 2003, en gelant d'abord tous les tarifs (2003-2007), puis les seuls tarifs domestiques, jusqu'en 2015. Aujourd'hui, la tarification est doublement déficiente :

- Le niveau du tarif Administration fait de l'Etat un contributeur majeur à l'équilibre des charges d'exploitation du service urbain de l'eau, rendant très relative l'indépendance du secteur recherchée à travers la Réforme ;
- Les composantes du tarif, P_e et P_p , n'indiquent plus la valeur du service urbain de l'eau potable ; les investissements en renouvellement sont hors P_e depuis 2002 pour leur valeur non amortie et les travaux d'extension réalisés depuis 2014 ne sont pas couverts par P_p , pas plus que la troisième adduction d'eau du Lac de Guiers.

Aujourd'hui, le moyen le plus simple pour l'Etat de s'affranchir des dettes que les avenants successifs ont fait naître semble être de reconduire le fermier en place, la SDE.

Dans l'esprit de la Réforme, séparer le patrimoine de l'exploitation devait permettre d'assigner des objectifs d'équilibre financier en exploitation puis en investissement, de façon transparente, et selon des temporalités adaptées, à court terme pour le premier et à moyen terme pour le second, en jouant sur l'efficacité supposément supérieure d'un gestionnaire privé et la prise en compte du long terme supposément plus naturel de la part d'un gestionnaire public.

En réalité, l'horizon de la société de patrimoine est borné par la fréquence de validation des tarifs, en l'occurrence annuelle, et la capacité d'émancipation d'une société publique, fût-elle anonyme, découle des modalités de nomination/destitution de son DG, en l'occurrence par le conseil des ministres qui se réunit toutes les semaines. Les sociétés privées gestionnaires de service public ont compris, depuis longtemps, que la maîtrise de leur écosystème était, au moins autant que l'efficacité, un gage de pérennité. Si les entreprises évoluant dans un milieu concurrentiel cherchent à développer un segment d'activités où elles sont en monopole, celles évoluant en monopole cherchent à le conserver en infléchissant les règles en leur faveur. Finalement, la SDE a réussi ce que tout exploitant privé cherche à faire : diminuer sa prise de risque et augmenter sa marge en obtenant que les règles initialement faites pour une gestion à ses risques et périls s'assouplissent au point de le rendre incontournable, quels que soient ses bénéfices. La situation que connaît aujourd'hui la SDE n'est pas sans rappeler celles dans laquelle les opérateurs privés évoluaient, en France, dans les années 1980 : la concession y faisait un retour remarqué, et leur garantissait, dans le cadre d'une régulation par ajustement des prix aux coûts largement défailante, la couverture de coûts non contrôlés et un niveau de rémunération habituellement dévolu à des prises de risque importantes. Au Sénégal, l'existence d'une société de patrimoine investie d'une mission de contrôle n'a rien empêché.

Pour terminer, nous partageons quelques recommandations pour alimenter les réflexions en vue de la Réforme de Seconde génération :

- Remise sur le marché du contrat d'affermage par AOI

L'étude tarifaire conduite en 2015 ne permet pas de déterminer un P_e de base. En effet, elle s'inscrit dans l'application du dernier avenant et ne procède donc pas à la révision (ou à la justification) du P_e actuel. Seul un appel d'offres permettra donc de définir un P_e qui regagne en légitimité, à défaut d'un accès sans restriction aux comptes de la SDE.

- Restauration de l'amortissement de caducité

L'AOI doit clarifier les responsabilités en termes de travaux (renouvellement, extension) et exiger que les travaux financés par l'opérateur soient intégrés au prix proposé et amortis sur la durée du contrat. Les travaux qui ne sont pas financés par l'opérateur ou qui ne sont pas amortis sur la durée du contrat doivent faire l'objet d'appels d'offres conformes au code des marchés publics. En d'autres termes, si les compétiteurs sont prêts à investir, ils doivent le faire dans l'esprit du PPP, à leur risques et périls. S'ils exécutent les travaux financés par d'autres ou estiment ne pas pouvoir les amortir sur la durée restante du contrat, ils doivent se soumettre au code des marchés publics.

- « Linéarisation » des contrats

Si l'affermage est retenu, il nous semble indiqué de « linéariser » les contrats, c'est-à-dire d'en finir avec une contractualisation tripartite Etat/SONES/SDE où la SONES n'a jamais trouvé sa place. On aurait alors une concession entre l'Etat et la société de patrimoine, puis un affermage entre la société de patrimoine, maître d'ouvrage délégué, et la société d'exploitation, puis un règlement de service entre cette dernière et les usagers.

Si le contrat de concession est retenu, la société de patrimoine n'a plus lieu d'être. Le contrat peut intervenir entre l'Etat et le concessionnaire, et la SONES se convertir en instance de régulation pour le suivi de la concession.

- Restauration d'un mode de régulation économique en *price-cap*

La remise sur le marché d'un contrat est l'occasion de repartir sur un tarif ferme, et de remettre en selle une régulation économique par prix-plafond, plus en phase avec les compétences du secteur, la recherche de performance et d'incitations à l'endroit du gestionnaire privé.

- Restructuration de la grille tarifaire

La restructuration de la grille tarifaire s'impose. Le critère d'éligibilité géographique appliqué aux BS pourrait servir de point d'appui : un tarif inférieur serait appliqué dans les zones où les populations peuvent bénéficier de branchements sociaux. Une telle approche nécessiterait de définir plus finement les zones géographiques éligibles tant au tarif social qu'au branchement social, et une application stricte du zonage, auquel il semble que l'attribution des BS ait parfois dérogé.

- Institutions de la régulation

Les acteurs rencontrés à Dakar sont loin d'un consensus à propos du format et du pouvoir dévolu à un régulateur. Les propositions vont d'une structure légère à une agence en bonne et due forme, dotée de pouvoir coercitif. Le Ministère de l'Hydraulique observe de son côté que les agences de régulation mises en place dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications fonctionnent mal : les avis de la première ne sont pas suivis et le fonctionnement de la seconde est très lourd.

Plusieurs éléments sont à prendre en compte :

- Les comités de suivi font la part belle aux arbitrages politiques et favorisent une irruption du champ réglementaire dans le processus de régulation, c'est-à-dire un changement de règle du jeu fondé sur des mobiles politiques plutôt qu'une interprétation des contrats à l'aune d'évènements de nature technique ou sociétale ;
- En cas de désaccord sur le contrat d'affermage, le processus d'arbitrage prévoit de recourir à un arbitre unique en application du règlement de conciliation et d'arbitrage de la chambre de commerce internationale alors que, pour la concession, on prévoit le recours à un expert indépendant d'accord partie ou, à défaut, nommé par le tribunal régional de Dakar. L'idée d'un expert choisi d'accord partie a fait ses preuves au cours de la première phase du PPP et a peut-être manqué quand il s'est agi d'arbitrer les désaccords survenant à propos du contrat de performance du fermier. Introduire la possibilité de recourir à un expert ou un groupe d'experts, conjointement accepté par les protagonistes, présenterait l'avantage de « donner de l'air » à un dispositif qui a, de manière répétée, enfermé la SONES dans un jeu dont elle est sortie perdante ;
- Le modèle financier, outil clé du dispositif de régulation, a connu de nombreux errements depuis 2006, au point de pouvoir être modifié par chacune des parties, y compris dans son volet inventaire des investissements, ce qui ne manquera de compliquer les comptes en fin de contrat. Introduire un secrétariat permanent, éventuellement abrité par le Ministère de l'Hydraulique ou par le comité interministériel intronisé par la loi de 2008, et dont la fonction serait non seulement d'être dépositaire de la seule et unique version du modèle « faisant foi » mais aussi de la correspondance entre les parties prenantes et des comptes rendus des comités aurait le mérite de sanctuariser le modèle et les décisions prises.

- Faire entrer les clients au capital du nouvel opérateur

Fondamentalement, ce qui changerait avec un nouvel opérateur c'est l'actionnariat du partenaire privé²⁴. La SDE est perçue comme une société du cru, alors même que 58% de son capital a toujours été étranger. Que 32% de son capital appartienne à des Sénégalais suffit à lui conférer cette image.

Parallèlement, les études sur la demande réalisées en 2008 et 2015 rapportent le défaut de connaissances des usagers sur des éléments aussi basics que les critères d'éligibilité pour les BS, le coût d'un branchement (social ou non) ou l'existence d'une tranche sociale.²⁵

²⁴ Tout le personnel de la SDE devrait en effet être repris par l'entreprise remportant l'appel d'offres.

²⁵ En 2015, 23% des ménages desservis par branchement savent qu'il existe une tranche sociale. Dans une optique de maîtrise de la demande en eau, cet élément d'information est pourtant crucial puisque 73% des abonnés qui connaissent la tranche sociale adoptent un comportement précautionneux, proportion qui monte à 84% parmi les abonnés les plus pauvres.

Sous réserve de conformité avec la réglementation en vigueur au Sénégal et dans la sous-régions, une proposition serait d'élargir la base de l'actionnariat sénégalais. Le même niveau de capital (32%, inférieur au seuil de la minorité de blocage) pourrait revenir aux clients de l'opérateur, à hauteur d'une action incessible pour chacun des 666000 clients (une action par police d'abonnement). Cette disposition conforterait le caractère sénégalais de l'opérateur et aurait l'intérêt d'internaliser les attentes des usagers et la mesure de leur satisfaction par rapport au service délivré dans les processus décisionnels de la société, y compris dans le cas où l'opérateur historique serait reconduit.

Par ailleurs, 14% des ménages déclarent connaître le coût de connexion (19,6% des plus riches contre 11,8% des plus pauvres).

Bibliographie

AFD, 2014, Note Direction des Opérations - PEPAM, 18 décembre

Artelia, 2015, Appropriation, mise à jour et audit du modèle financier et réalisation de projections financières, Décembre, 54 p.

Artélia, 2016, Révision de la grille tarifaire des services d'eau potable et d'assainissement en milieu urbain – Rapport Final, MHA, 374 p.

Ballance T., Trémolet S., 2005, Private Sector Participation in Urban Water Supply in Sub-Sahara Africa, GTZ / KfW, November, 60p.

Bampoky B. et Meyssonier FCFA. 2012, L'instrumentation du contrôle de gestion dans les entreprises au Sénégal, Recherches en Sciences de Gestion 2012/5 (N° 92), p. 59-80.

Blanc A., Ghesquières C, 2006, Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ? AFD, Document de travail n°24, Juin, 29p.

Briand A. et al., 2009, Les déterminants du choix d'approvisionnement en eau des ménages de Dakar, Revue d'économie du développement 2009/3 (Vol. 17), p. 83-108.

Brocklehurst C., Janssens J., 2004, Innovative contracts, sound relationships: urban water sector reform in Senegal, Water Supply and Sanitation Sector Board Discussion Paper Series, Paper n°1, January, 64p.

Cabinet Merlin, 2016, Etudes d'un schéma directeur d'adduction et de distribution autour des pôles urbains de développement de Dakar et de la Petite Côte - Partie 1 : Etude de la demande en eau, Etude pour la SONES, Septembre, 149 p.

Contrats de concession et d'affermage de 1996 à 2017 (incluant annexes et avenants).

Daffé G., Diagne A., 2008, Le Sénégal face aux défis de la pauvreté - Les oubliés de la croissance Éditions KARTHALA, CRES et CREPOS 2008.

Dahou T. et Foucher V., 2004, Le Sénégal, entre changement politique et révolution passive. « Sopi » or not « sopi »?, Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 5-21.

Diagne A., 2006, Politiques commerciales, intégration régionale et distribution des revenus au Sénégal, Mondes en développement 2006/3 (no 135), p. 101-129.

Diagne A., L'accès des ménages pauvres à l'eau potable dans les banlieues de Dakar, in Daffé G et Diagne A. (sous la direction de), Le Sénégal face aux défis de la pauvreté - Les oubliés de la croissance, Éditions CRES - KARTHALA – CREPOS, 2008, pp 52-80.

Diassy Y., 2016, Pertinence du partenariat public privé dans le financement des projets d'alimentation en eau potable : cas du dessalement d'eau de mer sur la grande côte au Sénégal, CEFEB – Mémoire de fin de master, 56 p.

Diop M. C. et al., 2000, Le baobab a été déraciné. L'alternance au Sénégal, Politique africaine 2000/2 (N° 78), p. 157-179.

Diop M.C., 2006, Le Sénégal à la croisée des chemins, Politique africaine 2006/4 (N° 104), p. 103-126.

Diop M., 2014, Le partenariat public-privé : une alternative à l'aide publique au développement ? L'exemple des services urbains d'eau au Sénégal, Mondes en développement 2014/1 (n° 165), p. 79-92.

EDE, 2008, Etude de ciblage des pauvres dans le cadre des branchements sociaux, rapport pour la SONES, Décembre, 91p.

Giri J., 2005, « Le Sénégal, un lion économique ? Mamadou Lamine Diallo », Afrique contemporaine 2005/1 (n° 213), p. 233-235. Note de lecture.

de Gromardt C., Rotbardt A., Ndaw M.F., 2010, Faciliter l'accès à l'eau par le partenariat publi-privé : l'affermage de l'eau urbaine au Sénégal, in Permettre aux plus pauvres d'accéder aux services de base, pp.333-360.

Komives, K., Foster, V. Halpern, J. and Wodon, Q., 2005, Water, Electricity, and the Poor : Who Benefits from Utility Subsidies?, World Bank, Washington DC, USA

Mar N.F., Magrin G., 2008, Peut-on décentraliser des ressources naturelles stratégiques ? L'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers (Sénégal), Mondes en développement 2008/1 (n° 141), p. 47-61.

Marin P., 2009, Partenariats public-privé pour les services d'eau en milieu urbain : bilan des expériences dans les pays en développement, Tendances et Orientations n°8, Banque mondiale – PPIAF, 196p.

Ndao E., 2010, Evaluation des performances du volet Eau potable du PLT, CESAG – Mémoire de fin de Master, Décembre, 92 p.

Ngom B.A., 2012, Quelle stratégie pour l'amélioration de la mise en œuvre du volet hydraulique urbaine du PEPAM ? CEFEB – Mémoire de fin de master, 127 p.

Nodalis Conseil & Sogreah, 2009, Etude sur l'évolution institutionnelle du secteur de l'Hydraulique urbaine et de l'assainissement après 2011 – Rapport de diagnostic mission 1, Octobre, 216 p.

Nodalis Conseil & Sogreah, 2010, Etude sur l'évolution institutionnelle du secteur de l'Hydraulique urbaine et de l'assainissement après 2011 – Rapport de diagnostic mission 2, février, 51 p.

Nodalis Conseil & Sogreah, 2010, Etude sur l'évolution institutionnelle du secteur de l'Hydraulique urbaine et de l'assainissement après 2011 – Rapport de diagnostic mission 3, février, 121 p.

Olivier de Sardan J.P., 2004, État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique, Politique africaine 2004/4 (N° 96), p. 139-162.

Pezon C., 1999, Le service d'eau potable en France de 1850 à 1995, CNAM, Paris, 441 p.

Samb M., 2014, L'accès des justiciables à la justice au Sénégal. Vers une justice de proximité ? Afrique contemporaine 2014/2 (n° 250), p. 82-83.

SDE, Rapports d'activité de 2008 et 2010, 2012 à 2015.

SEMIS, 2010, Evaluation rétrospective du projet de renforcement du réseau d'eau potable de Dakar dans le cadre du projet sectoriel eau long terme du Sénégal financé par l'AFD, Avril, 97 p.

SEMIS, 2016, Définition et mise en œuvre de la réforme institutionnelle de seconde génération du secteur de l'hydraulique et de l'assainissement en milieu urbain, Rapport de diagnostic Mission 1, version provisoire, Juillet, 236 p.

SEMIS & IDEV, 2016, Définition et mise en œuvre de la réforme institutionnelle de seconde génération du secteur de l'hydraulique et de l'assainissement en milieu urbain, Rapport de diagnostic Mission 2, Analyse des besoins d'investissement à horizon 2025, Septembre, 70 p.

SGL, 2010, Etude d'impact du renouvellement du réseau sur le rendement - rapport phase 1 collecte de données et analyse, Novembre, 53 p.

SONES, Rapports d'activité et états financiers de 2003 à 2006, de 2008 à 2015.

SP2000, 2013, Mission d'assistance technique au Ministère pour la préparation des négociations de l'avenant au contrat d'affermage Etat-SONES-SDE – Mémoire provisoire, Février, 22 p.

Thiam A. (2007) « Une Constitution, ça se révisé ! ». Relativisme constitutionnel et État de droit au Sénégal, Politique africaine 2007/4 (N° 108), p. 145-153.

Transparency International & Forum Civil, 2011, Gouvernance dans la fourniture des services d'eau potable au Sénégal : cartographie des déficits de transparence et d'intégrité, 166 p.

Trémolet S., 2005, Case Study on Senegal's Water and Sanitation Sector Economic Regulation, World Bank, October, 95 p.

Trémolet S. et Binder D., avril 2010, La régulation des services d'eau et d'assainissement dans les PED, AFD, Collection A Savoir n°1, 114 p.

Trémolet S., 2011, Participation du secteur privé au Sénégal : la greffe a-t-elle pris ?, in Blanc A. & Botton S., Services d'eau et secteur privé dans les pays en développement, AFD Recherche, pp.133-151.

UNICEF & OMS, 2015, Progrès en matière d'alimentation en eau et d'assainissement : rapport 2015 et évaluation des OMD, NY, USA, 90 p.

Valentin M., 2010, Bouteilles et sachets en plastique. Pratiques et impacts des modes de consommation d'eau à boire au Sénégal, Autrepart 2010/3 (n° 55), p. 57-70.

Annexe

Annexe 1. Synthèse des contrats et avenants depuis 1996

Date	Nature juridique	Disposition
9 janvier 1996	Affermage de 10 ans Etat/SONES – SDE, renouvelable par période de 5 ans	<p>SDE</p> <p>Responsable de l'entretien, l'extension et le renouvellement du patrimoine hydraulique sur tout le périmètre</p> <p>Fonctionnement permanent, continu et régulier du service public, de la production et la distribution d'une eau potable de bonne qualité et à une bonne pression (1 bar)</p> <p>Doit s'approvisionner en priorité avec des eaux de surface</p> <p>Doit raccorder tout propriétaire ou tout occupant disposant d'un titre et qui en fait la demande</p> <p>Peut suivre tous les travaux dont elle n'est pas responsable</p> <p>Reprend tout le personnel de la SONEES non affecté à la SONES ou à l'ONAS</p> <p>Pénalité en cas d'interruption partielle, pression insuffisante, non production des documents contractuels</p> <p>Compteurs : SDE en est propriétaire, remboursé à la valeur comptable résiduelle à échéance du contrat d'affermage</p> <p>Branchement : installé aux frais des abonnés sur la base des prix unitaires annexés au contrat (les branchements sociaux sont installés aux frais de la SONES – voir règlement de service décrété le 23 décembre 1998)</p> <p>Borne-fontaine : installée à la demande des communes et à leurs frais ; la SDE les équipe de compteurs facturés aux communes ; l'eau est payée au volume et facturée aux communes</p> <p>Programme de formation du personnel</p> <p>Travaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entretien : tout y compris les compteurs et les branchements - Extension : compteurs, branchements ; réalisé sur la base des prix unitaires annexés - Renouvellement : 14000 compteurs, 6000 branchement, 17 km de canalisation par an, matériel électromécanique d'une durée < 10 ans ou valeur unitaire < 15 M FCFA ; tous ces renouvellements sont inclus dans P_e <p>Estime la consommation annuelle des Administrations et la transmet à la SONES en octobre pour budgétisation.</p> <p>Rémunération = chiffre d'affaires – redevance à la SONES et à l'ONAS</p> <p>Rémunération supposée couvrir l'exploitation et l'entretien de la production et de la distribution d'eau, le renouvellement du réseau mis à la charge de la SDE et ses frais généraux</p> <p>Reversement des factures de l'administration au fur et à mesure de leur règlement</p> <p>A défaut de paiement, le fermier peut couper l'eau 48h après notification y compris pour les Administrations</p> <p>P_e indexé ; indexation renégociable après 5 ans</p> <p>Reporting</p> <ul style="list-style-type: none"> - Compte rendu annuel sur l'état d'avancement du programme de formation de son personnel - Programme annuel d'entretien - Programme annuel de renouvellement - Plan des réseaux au bout de 3 ans, mis à jour annuellement - Compte rendu annuel de gestion - Mise en œuvre d'une nouvelle comptabilité analytique en 1998 pour déterminer le coût de production et le coût de distribution de l'eau potable - Communiquer tous les mois les volumes captés, distribués, facturés, encaissés, des différentes tranches et tarifs - Bilan et compte de résultat - Etats du compte de renouvellement et du compte de branchement - Compte d'exploitation ; compte rendu de gestion ; compte rendu technique détaillant le volume (produit, vendu, encaissé), le nb d'abonnés (particuliers, entreprises, administration, maraichers), le ratio d'encaissement, et les résultats en termes de qualité de l'eau - Inventaires biens affermés et biens propres ; - CR techniques et financiers tous les 5 ans <p>Bordereau des prix unitaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'applique à tous les travaux dont le fermier a le monopole (fourniture * 1,533) - Prix unitaires indexés <p>SONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'engage à mettre à disposition l'infrastructure - S'engage à exécuter les programmes d'investissement - S'engage à exécuter ses obligations de contrôle de l'affermage - Intègre dans son patrimoine tous les travaux réalisés par le fermier (à l'exception des compteurs) à la valeur figurant dans le bordereau des prix unitaires <p>Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si la SONES manque à ses obligations de travaux, l'Etat peut mettre le fermier en demeure de les faire, au frais de la SONES

		<ul style="list-style-type: none"> - la réciproque s'applique aussi mais aux frais de la SONES - Si le fermier est défaillant en entretien, peut faire procéder à l'exécution d'office des travaux aux frais du fermier sous 96h <p>Arbitrage des conflits : conciliation amiable, à défaut règlement définitif selon le Règlement de conciliation et d'arbitrage de la chambre de commerce internationale par un arbitre unique ; droit applicable : droit sénégalais et règles de droit international</p> <p>Contrat de performance de même durée que le contrat d'affermage, révisable tous les 2 ans (18 IP en annexe A)</p> <p>SONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programme d'investissement en extension et renouvellement dans une convention programme - Détermination de valeurs de référence (recouvrement, rendement) dans les deux mois ; à défaut désignation d'un expert international pour établir une méthodologie d'évaluation et fixer la valeur de référence en 3 mois max - Réhabilitation : programme exceptionnel de réhabilitation de 100 km de réseau et 30000 BP à réaliser dans les 5 premières années du contrat à la charge de la SONES - Fonds de renouvellement abondé par la SONES pour les renouvellements à sa charge <p>SDE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tenue d'un décompte du nombre de fuites - Valeur plafond de pompage dans les nappes - Objectifs précis de recouvrement et de rendement - 96% des échantillons conformes aux normes de l'OMS - Délais précis pour intervenir en cas de fuite, poser un branchement après acceptation de la demande, etc - Critères précis pour le renouvellement du réseau (nb de fuite, matériau, âge, etc) - Doit réaliser une enquête sur la volonté de payer auprès d'un échantillon représentatif des abonnés potentiels préalablement à la soumission de tout projet d'extension soumis à la SONES - Réalise le programme exceptionnel de réhabilitation ; début au plus tard 8 mois après l'obtention du financement du PSE - S'engage à proposer un programme d'investissement triennal glissant à la SONES avant traduction dans une convention programme <p>Comité de suivi : représentant de la Présidence, représentant de chacun des deux ministères de tutelle, DG SONES et DG SDE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réunion trimestrielle a minima - Règle les litiges entre les parties par recherche d'un consensus <p>Arbitrage des conflits : même processus que pour le contrat d'affermage</p> <p>Rien sur les restrictions classiques imposées en cas de modification ou de cession totale ou partielle de son capital par le fermier.</p>
26 avril 1996	Concession de 30 ans Etat – SONES Renouvelable par période de 10 ans Annexes au contrat	<p>SONES</p> <p>Responsable de la gestion du patrimoine hydraulique sur tout le périmètre</p> <p>Travaux (code des marchés publics)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Extension : dans la limite de ses capacités de financement et sous réserve des travaux d'extension du réseau pouvant être directement réalisés par le fermier en accord avec la SONES et pour des raisons de continuité de service - Renouvellement : intégralité du patrimoine de production, d'adduction et de distribution hors renouvellement à la charge du fermier - Réhabilitation : mise en œuvre d'un programme exceptionnel (1996-2001) de réhabilitation de 100km de réseau et de 20000 branchements - Equipements électromécaniques d'une valeur initiale > 15 M FCFA (1996) ou > 10 ans <p>Réalisation d'un Plan directeur de l'hydraulique urbain pour 10 ans et d'un Programme d'investissement de même durée avec planning détaillé pour l'année suivante</p> <p>Contrôle de l'exploitation : production de rapports mensuel et annuel de contrôle de l'exploitant</p> <p>Information des usagers sur le paiement et le bon usage de l'eau</p> <p>Rémunération (ressources propres) : redevance versée par la SDE $(T_M - P_e) * Vol_p * R_c * \mu_c$ avec T_M : tarif moyen ; P_e : prix exploitant = 236 FCFA/m³ ; Vol_p : volume produit ; R_c : taux de rendement du réseau cible ; μ_c : taux de recouvrement des factures cible</p> <p>Rémunération additionnelle (ristourne) si volume facturé > au volume prévisionnel : 15% du P_e sur les 7 premiers millions de m³, 35% du P_e au-delà</p> <p>Indexation de P_e à partir de 1997 : $P_{e \text{ année } n} = P_{e \text{ année } n-1} (10\% + 35\% \text{ variation de indice des salaires et des charges salariales} + 23\% \text{ prix moyen du KWh} + 6\% \text{ prix de la tonne de fuel} + 4\% \text{ indice du prix des canalisations en fonte} + 22\% \text{ indice des appareillages électroniques})$</p> <p>$P_p = T_M - P_e$ avec P_p : prix patrimoine</p> <p>Indexation de P_p à partir de 1997 avec $P_{p \text{ année } n} = P_{p \text{ années } n-1} (20\% + 12\% \text{ variation de l'indice des salaires moyens du concessionnaire} + 68\% \text{ indice des prix à la consommation})$</p> <p>Financement</p> <p>Ressources propres : frais de fonctionnement, contrôle de l'exploitant, travaux de renouvellement et service de la dette</p> <p>Ressources extérieures : extension</p> <p>Reporting : tous les ans (bilan et compte d'exploitation, comptes analytiques d'exploitation à mettre en place d'ici décembre</p>

		<p>2016, rapport de gestion, inventaire du patrimoine mis à jour, plan d'investissement, rapport sur le Programme des relations publiques (actions vers les usagers) et tous les 5 ans (comptes rendus techniques et financiers) Pénalité prévue en cas de retard dans les travaux ou dans le reporting à l'autorité concédante</p> <p>Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Respecter les principes de viabilité financière du sous-secteur de l'hydraulique urbaine et d'efficacité économique et de transparence : procéder aux augmentations et indexations annuelles des tarifs de l'eau, réviser la grille tarifaire et réduire la consommation des administrations - Payer les factures d'eau de l'Administration - Aider la SONES à mobiliser les fonds - Effectuer un contrôle technique : annuel, optionnel et à ses frais <p>Comité de suivi de 4 membres (représentant de la Présidence, représentant de la Primature, un représentant de chaque ministère de tutelle (MHA, MEF), DAF SONES) qui évalue les engagements de la SONES et de l'Etat sur la base d'un contrat-plan à renouveler tous les 3 ans pendant la durée de la concession</p> <p>Contrat-plan : SONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réaliser un programme triennal glissant d'investissement (convention programme d'investissements) avec le fermier - Soumettre cette convention à l'Etat chaque année - Soumettre une demande de modification des tarifs fin septembre aux deux ministères de tutelle pour entrée en vigueur le 1^{er} janvier de l'année suivante - Etablir chaque année un rapport de contrôle de l'exploitant <p>Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> - Peut subventionner les investissements pour desservir les plus pauvres - S'engage à augmenter les tarifs annuellement dans l'objectif d'un équilibre au 31/12/2003 (solde de trésorerie de la SONES nul ou positif). Le % d'augmentation est déterminé par le modèle financier - Rend compte des actions entreprises pour réduire les consommations d'eau de l'Administration tous les ans - S'engage au paiement de l'eau de l'administration dans un délai de 4 mois - Valide le programme d'investissement chaque année <p>Arbitrage des litiges : procédure de conciliation amiable diligentée par le Comité de suivi ; puis recours par désignation d'un commun accord d'un arbitre en moins de 30j ou désigné par le président du tribunal régional de Dakar ; il a 3 mois pour conclure</p>
28 janvier 2002 applicable au 1 ^{er} janvier 2002	Avenant n°1 du contrat d'affermage (signé entre autres par le ministre des Mines, de l'Energie et de l'Hydraulique, Macky Sall)	<p>Motifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ecart de 25 millions m3 par rapport au prévisionnel de vente fin 2001 - Préserver la crédibilité financière du secteur sans impact sur les tarifs <p>Solution : modifier les règles d'amortissement des investissements de renouvellement du réseau et des branchements faits par le fermier à partir du 1^{er} janvier 2002 1996-2001 : amorti sur la durée résiduelle du contrat (amortissement de caducité) Désormais : amorti sur la durée de vie réelle des équipements (amortissement linéaire)</p> <p>Conséquences :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baisse de la dotation annuelle d'amortissement - En fin d'affermage, ces investissements sont rachetés à leur valeur résiduelle comptable par l'opérateur suivant
1 ^{er} sept 2003, applicable le même jour	Avenant 2 du contrat d'affermage	<p>Motif : un programme et World Vision ont opéré des extensions et renforcements dans une zone rurale relevant du périmètre affermé, et précédemment alimenté par le réseau de la commune centre (Bambey commune)</p> <p>Solution :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sortir cette zone du périmètre affermé. Elle comprend un réseau et 97 Branchements appartenant à la SONES et 97 compteurs appartenant à la SDE. - Remboursement par l'Etat de la valeur résiduelle des compteurs
28 mars 2006, applicable au 23 avril 2006	Avenant n°3 du contrat d'affermage (signé entre autres par le Premier ministre, Macky Sall)	<p>« La gestion du service d'eau en milieu urbain est désormais une des plus performantes du continent. » En 2003, les autorités engagent une réflexion sur l'après-2006 – diagnostic approfondi et conclusions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prolongement de 5 ans du contrat d'affermage - Engagement de la SONES et de la SDE sur des indicateurs de performance - Partage du financement pour le renouvellement entre les deux Cies <p>SDE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obligation de distribuer une eau conforme aux normes OMS, sous réserve des dérogations accordées. - Responsabilité du fermier subordonnée à la réhabilitation par la SONES et au renouvellement par le fermier des canalisations en mauvais état se situant dans la nappe phréatique <p>Renouvellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16000 compteurs et 6000 branchements par an - Appareils électromécaniques d'une durée < 10 ans ou d'une valeur < 17 millions FCFA 2005 - En cas de différend sur la prise en charge du renouvellement, « Le fermier pourra, en accord avec la SONES, procéder

		<p>au renouvellement d'équipements à la charge de celle-ci. Dans ce cas, une compensation sera faite sur les sommes dues à la SONES dans des conditions compatibles avec la situation de trésorerie de la SONES. »</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tous les travaux (et études) de renouvellement des canalisations (63 à 300 mm) et branchements sont attribués à titre exclusif au fermier, dans le respect des règles de passation des marchés publics. Les travaux financés par la SONES sont payés au fermier sur la base du bordereau de prix - La SDE décide de la localisation de tous les renouvellements de canalisation et de branchement, y compris ceux financés par la SONES <p>Rémunération</p> <ul style="list-style-type: none"> - P_e de 279,2 FCFA/m3 en 2006 à 301,9 FCFA/m3 en 2011 (avant indexation) - Nouvelle formule d'indexation : $P_{e, \text{année } n} = P_{e, \text{année } n-1} (10\% + 25\% \text{ variation du salaire moyen du secteur (finalement SDE seulement, plafonnée à 3\% par an)} + 9\% \text{ variation de l'indice des prix à la consommation} + 28\% \text{ prix moyen du Kwh} + 10\% \text{ index des prix du génie civil français pour les canalisations (Moniteur des TP)} + 8\% \text{ indice du prix du matériel électrique en France (Moniteur des TP)} + 6\% \text{ index des prix des produits chimiques organiques en France (Moniteur des TP)} + 4\% \text{ évolution du prix du fuel})$ - P_e et indexation révisable notamment en cas de variation du prix de l'électricité - Suppression du mécanisme de ristourne <p>Bordereau des prix unitaires</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nouvelle formule d'indexation : $P_n = P_{n-1} (10\% + 30\% \text{ progression de l'indice du salaire moyen du secteur} + 60\% \text{ index des prix du génie civil français pour les canalisations (Moniteur des TP)})$ <p>SONES</p> <p>Renouvellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 6000 branchements par an ; - 30km de canalisation en 2006, de 43 km de 2007 à 2010 et 13km en 2011 <p>Contrat de performance (avenant 1)</p> <p>SONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'engage à exécuter le programme de travaux dans les délais - Recale chaque année le modèle financier et propose au ministère de l'Hydraulique les tarifs à appliquer au cours des 3 prochains exercices pour assurer l'équilibre financier du secteur - Doit prouver avant le 1^{er} janvier sa capacité à financer les travaux de renouvellement mis à sa charge. En cas d'incapacité partielle, validée par le comité de suivi, la SDE peut, à épuisement des financements de la SONES, financer et exécuter tout ou partie des travaux, sur la base du bordereau des prix unitaires, et déduire ce montant des redevances dues à la SONES l'année suivante <p>SDE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Si les installations sont insuffisantes, doit faire des propositions sur les mesures à mettre en œuvre - Propose un programme pour les renouvellements à sa charge à la SONES fin juillet pour approbation fin septembre ; tacitement approuvé au-delà du 31/10 <p>Comité de suivi : le représentant de la Primature entre au comité de suivi</p>
10 août 2006	Avenant 1 au contrat de concession (signé entre autres par le Premier ministre, Macky Sall, aujourd'hui PR)	<p>Motifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prorogation de 5 ans du contrat d'affermage - Remplacement du contrat-plan par un contrat de performance avec engagement de la SONES sur indicateur de performance - Partage du financement pour le renouvellement <p>Contrat de performance sur 5 ans (IP Annexe 1 p.25)</p> <p>SONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prépare un plan directeur de l'hydraulique urbaine pour 10 ans, détaillé pour 5 ans sous la forme d'un programme quinquennal d'investissements (PQI), en collaboration avec la SDE - Est à l'équilibre financier si CAF/dette >1 et permet de financer son BFR et sa quote-part des investissements - S'engage à financer et réaliser les investissements en traitement pour satisfaire les objectifs de qualité physico-chimique - Réhabilite 30km puis 43km puis 13 km de canalisation par an et 6000 branchements par an - Réalise une enquête auprès des usagers tous les 2 ans - Planifie les investissements sur la base de 8,7 personnes par branchement et 300 personnes par BF - S'engage sur une valeur pour la couverture du service de la dette et pour son ratio d'endettement <p>Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'engage à assurer l'équilibre financier de la SONES via une augmentation de tarifs /allègement de dettes /réduction sur les intérêts de la dette rétrocédée - S'engage à suivre le plan d'actions de réduction de la consommation de l'Administration - Met à disposition des maraîchers des ressources en eau alternatives - Peut réviser les tarifs, en tenant compte des effets de la révision sur les revenus de la SONES et de la SDE pour assurer l'équilibre financier du secteur - Peut déléguer le contrôle de la concession au comité de suivi ou à toute entité créée à cet effet

		<p>Comité de suivi (représentant de la Présidence, représentant de la Primature, directeur de l'hydraulique urbaine, représentant du ministère des finances, DG SONES et DG SDE à titre consultatif)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tranche le différend éventuel sur le PQI - Prépare un plan d'actions pour la réduction de la consommation de l'Administration qu'il remet aux ministres de tutelle chaque année - Contrôle (par délégation) les informations financières, l'exécution du PQI, l'audit technique régulier des travaux financés par la SONES - Analyse le Plan directeur de l'hydraulique urbaine, la mise à jour du modèle financier servant au calage des tarifs <p>Arbitrage des litiges : Le comité de suivi résout les conflits comme amiable compositeur entre la SONES et l'exploitant ou entre l'Etat, la SONES et l'exploitant ; en cas d'échec, un arbitre est choisi par les parties ou, à défaut, par le président du tribunal régional de Dakar ; il a trois mois pour conclure</p>
Approuvés le 9 septembre 2010 et le 14 octobre 2010	Avenant 4 / avenant 5 du contrat d'affermage	<p>Motif : le ministère avait averti que le contrat d'affermage expirant le 23 avril 2011 ne serait pas renouvelé. Le gouvernement souhaite procéder à la concession totale du service. Objet : prorogation jusqu'au 31 décembre 2012, le temps que la concession entre en vigueur.</p> <p>Protocole d'accord entre l'Etat et la SDE, signé le 12 mai 2011 Protocole « pour évoluer sur une base exclusive vers un nouveau cadre institutionnel permettant de favoriser une nouvelle dynamique au secteur de l'eau » « L'Etat souhaite responsabiliser d'avantage la SDE en l'impliquant dans le financement, la gestion et la réalisation des investissements ».</p> <p>Objet : définir les principes d'une concession de 30 ans du service d'eau, du service d'assainissement et du service des eaux pluviales à Dakar et dans les villes intérieures qui entrerait en vigueur au 1^{er} janvier 2013 SDE doit faire une proposition sur la base des investissements (construction de deux stations de dessalement solaires pour 150000 m3/j)</p>
Approuvé le 31 décembre 2012	Avenant 6 du contrat d'affermage	<p>Objet : Prorogation du contrat d'un an, jusqu'au 31/12/2013</p> <p>Négociation à compter de janvier 2013 pour prorogation de 5 ans si toutes les conditions sont remplies</p> <p>P_e inchangé jusqu'à la fin des négociations</p>
Signé le 27 décembre 2013, applicable au 1 ^{er} janvier 2014	Avenant 7 du contrat d'affermage	<p>Motif : Décision du gouvernement d'impliquer plus le fermier dans la réalisation des investissements mais pas dans le cadre d'une concession totale</p> <p>Objet : prorogation du contrat d'affermage de 5 ans, au nom de la continuité du service public</p> <p>SDE</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renouvellement : <ul style="list-style-type: none"> o Financement du renouvellement du réseau et des branchements par le fermier (60km de réseau, 12000 branchements par an o Matériel électromécanique jusqu'à 30 millions FCFA (2014) sans limite de durée de vie o 20000 compteurs par an o Tous les biens financés par le fermier sont rachetés à leur valeur résiduelle en fin de contrat - Périmètre : Obligation d'inclure tous les centres que la SONES pourrait construire, y compris les villages - P_e avant indexation augmente de 2014 à 2016 (362 FCFA/m³ à 366,5 FCFA/ m³) puis baisse jusqu'en 2018 (363,8 FCFA/ m³) - Indexation P_e et prix unitaires à finaliser avant le 31 décembre 2013 (donc pas en annexe) avec prise en compte des charges en électricité et produits chimiques des nouvelles stations de déferrisation et de défluorisation <p>SONES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Qualité de l'eau : « Des dérogations sont accordées au fermier par l'autorité affermante et la SONES pour toutes les eaux dont les teneurs (qualité physico-chimique) sont supérieures aux recommandations de l'OMS » <p>Reporting</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plans de canalisations mis à jour et transmis en format papier et en format numérique <p>Avenant 2 au contrat de performance, signé le 15 novembre 2013 (IP SDE en annexe A) Plan directeur de l'hydraulique urbaine 2014-2025 à détailler pour les 5 ans du contrat dans le cadre d'un programme quinquennal d'investissements</p>
1 ^{er} janvier 2014	Avenant 2 au contrat de concession et annexes	<p>Motif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prorogation de 5 ans du contrat d'affermage après abandon de la concession totale - Augmenter le seuil de renouvellement de l'électromécanique à 30 M FCFA (2014) <p>SONES</p> <p>Travaux</p> <ul style="list-style-type: none"> - Renouvellement du réseau : ce qui n'est pas dans le champ du renouvellement contractuel de la SDE

		<ul style="list-style-type: none"> - Renouvellement des branchements : ce qui n'est pas dans le champ du renouvellement contractuel de la SDE - La SDE peut, en accord avec la SONES, réaliser des renouvellements à la charge de cette dernière et les lui décompter des redevances mensuelles - Les études et travaux de renouvellement du réseau faits par le fermier sont facturés sur la base du bordereau des prix unitaires - La SDE définit la programmation des renouvellements, y compris ceux financés par la SONES <p>Arbitrage des litiges Le comité interministériel de suivi et de contrôle règle les conflits d'interprétation du contrat de concession</p> <p>Contrat de performance</p> <p>Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'engage pour le 30 juin à faire le bilan de ses consommations d'eau - S'engage à programmer les dépenses non couvertes dans la loi de finances rectificative - S'engage à limiter l'eau des maraîchers à 12000 m3 /an <p>Suivi et contrôle</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le comité de suivi se réunit au moins une fois par trimestre - Veille à la bonne exécution du contrat de performance - Peut réviser les objectifs du contrat de performance <p>Comité interministériel</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contrôle pour l'Etat l'exécution du contrat de concession et de ses annexes
Approuvé le 14 octobre 2014	Avenant 8 au contrat d'affermage	<p>Motif :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Déficit de 20000 m3/j à Dakar malgré l'injection de 18000 m3 à titre de mesure d'urgence par la SONES - Elaboration d'un second programme de sécurisation de l'AEP à Dakar avec la construction d'ouvrage de production en urgence (60000 m3/j) en décembre 2015 - Recherche de mécanismes de préfinancement de ces travaux <p>Solution :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le fermier proposera un programme d'investissements d'urgence pour résorber le déficit dans la zone de Dakar, en sus programme quinquennal d'investissements - Il est chargé du financement et de la réalisation des investissements d'urgence de production et de distribution du programme, de 2014 à 2018 - Les modalités de remboursement de ces travaux seront à définir <p>Avenant 3 du contrat de performance, signé le 30/10/2014 pour accommoder le rôle du fermier pour les travaux d'urgence</p>

Précédentes publications de la collection

Notes techniques n°1	Panorama des inégalités hommes – femmes dans le monde (Juin 2015)
Notes techniques n°2	La Commission du Mékong face à un tournant – Quelle place pour l'aide française (Septembre 2015)
Notes techniques n°3	Quelle efficacité environnementale de la certification pêche et aquaculture « durable » ? (Septembre 2015)
Notes techniques n°4	Vérité des prix ou socialisation de la couverture des coûts ? (Octobre 2015)
Notes techniques n°5	Accompagnement technique et renforcement des capacités : leçons de l'expérience (Octobre 2015)
Technical Reports No 6	Actors and networks of agroecology in the Greater Mekong Subregion (October 2015)
Technical Reports No.7	Creating Alliances to Accelerate Commercially Viable Sanitation (November 2015)
Notes techniques n°8	La recherche française sur l'éducation dans les pays en développement : un état des lieux (Novembre 2015)
Technical Reports No.9	Facilitating green skills and jobs in developing countries
Notes techniques n°10	Étude sur le développement de l'entrepreneuriat social à Madagascar
Notes techniques n°11	Ecole et Santé de la reproduction Une recherche-action dans les départements du Littoral et de l'Atlantique au Bénin (nov. 2014 – juil. 2015)

Notes techniques n°12	Observation spatiale pour l'agriculture en Afrique : potentiels et défis
Notes techniques n°13	Améliorer la prise en compte de la nutrition dans les projets de développement rural et de santé
Notes techniques n°14	Villes et stratégies climatiques : cinq cas d'études
Notes techniques n°15	Jeunes femmes sahéliennes : dynamiques d'exclusion, moyen d'insertion
Technical Reports No.16	Supporting Access to and Retention in Employment for Women by Enhancing Child Care Services in Turkey
Notes techniques n°17	Méthode de suivi de l'impact climat des investissements (MRV) appliquée aux projets agricoles et forestiers des Banques Nationales de Développement
Notes techniques n°18	Gestion des ressources en eau souterraines comme biens communs
Notes techniques n°19	Eau des villes, assainissement et précarités – des réalités contrastées à Ouagadougou (Burkina Faso) et Niamey (Niger)
Technical Reports No.20	The effectiveness of an environmental credit line in Egypt: Synergies between market incentive and binding regulations
Notes techniques n°21	Développement rural à co-bénéfices - Gouvernance, suivi, certification
Notes techniques n°22	Dynamiques des systèmes agraires et devenirs de l'agriculture familiale en Guinée
Notes techniques n°23	Évaluation de la politique d'aménagement du territoire en Tunisie de 1995 à 2010

Notes techniques n°24	Cocoa farmers' agricultural practices and livelihoods in Côte d'Ivoire
Notes techniques n°25	Vulnérabilité sociophysique aux inondations au Sénégal
Technical reports No.25	Socio-physical Vulnerability to Flooding in Senegal
Notes techniques n°26	Revenus et trajectoires agricoles en Afrique d'ici 2050 : vers un trop-plein d'agriculteurs ?
Notes techniques n°27	Comprendre le processus d'installation des jeunes en agriculture pour mieux l'accompagner - Grille d'analyse et premiers résultats
Notes techniques n°28	Les dynamiques d'inclusion / exclusion de la jeunesse en zone MED
Notes techniques n°29	Quelle compétitivité de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et de la Tunisie ? - Un état des lieux à partir des nouvelles données de l'Observatoire de la Compétitivité Durable
Notes techniques n°30	Urgences et crises sanitaires dans les pays à ressources limitées : de la préparation à la réponse
Notes techniques n°31	Capitalisation des actions de formation-insertion des jeunes conduites par les organisations non gouvernementales
Notes techniques n°32	L'accès et le maintien des femmes à l'emploi de qualité au Maroc, en Tunisie et en Turquie
Notes techniques n°33	Le financement participatif et l'aide publique au développement : état des lieux et recommandations
Technical Reports No.34	Outlooks for flare reduction in Nigeria

Notes techniques n°35	Risque d'inondation et villes des pays en développement
Notes techniques n°36	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°37	Etude de capitalisation : Impact et mise en œuvre de programmes de soutien à l'entrepreneuriat en Afrique subsaharienne
Notes techniques n°38	Etude prospective : quel impact des dynamiques démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane ?
Technical Reports No.39	Assessing and Addressing Climate Governance Challenges in Low- and Middle-Income Countries
Notes techniques n°40	Réformer les per diem par le dialogue

Qu'est-ce que l'AFD ?

L'Agence Française de Développement (AFD), institution financière publique qui met en œuvre la politique définie par le gouvernement français, agit pour combattre la pauvreté et favoriser le développement durable.

Présente sur quatre continents à travers un réseau de 75 bureaux, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète.

En 2016, l'AFD a consacré 9,4 milliards d'euros au financement de projets dans les pays en développement et en faveur des Outre-mer.

Agence Française de Développement
5 rue Roland Barthes – 75598 Paris cedex 12
Tél : +33 1 53 44 48 86 – www.afd.fr

Conception et réalisation : Elsa MURAT, AFD