

Résumé d'évaluation

Soutien à la restructuration financière et institutionnelle de la SENELEC

Pays : **Sénégal**

Secteur : **Energie**

Évaluateur: **Nodalis Conseil**

Date de l'évaluation: **Juin 2019**

Données clés de l'appui AFD

Numéro de projet : CSN6031

Montant : Prêt de 30 millions d'euros et subvention de 1 million d'euros

Taux de décaissement : 100% du prêt et 75% de la subvention

Signature de la convention de financement : 2008 (prêt) et 2010 (subvention)

Date d'achèvement : 2012 (prêt) et 2019 (subvention)

Durée : 4 ans (prêt) et 9 ans (subvention)

Contexte

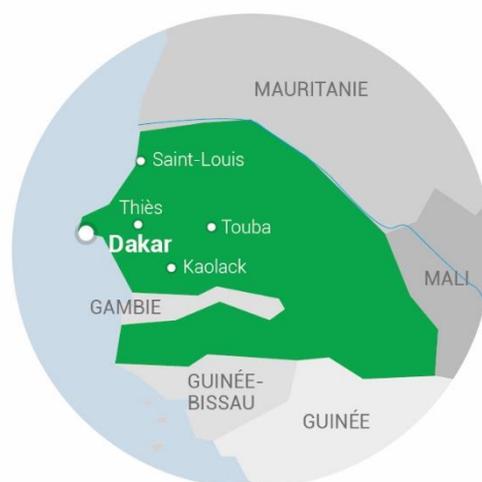
Le secteur énergétique sénégalais était en crise depuis 2006. La SENELEC rencontre alors de graves difficultés financières et plus particulièrement de trésorerie dues à la hausse du coût des hydrocarbures, des problèmes de recouvrement auprès des clients publics et parapublics et des problèmes de retard et de montant dans le versement de la compensation que l'Etat doit lui verser.

Ces problèmes de trésorerie se traduisent par des problèmes d'approvisionnement en combustible et donc par des délestages et par la non-réalisation d'opérations de maintenance. Il s'ensuit une dégradation forte des performances opérationnelles et des infrastructures de SENELEC.

Acteurs et mode opératoire

L'autorité contractante : la République du Sénégal

Entité en charge : Ministère du Pétrole et de l'Energie (MPE)



Objectifs

- **Assainir durablement la situation financière** de la SENELEC
- **Améliorer l'organisation et la gouvernance** du secteur
- Mettre en place le principe de **vérité des prix**
- **Favoriser** le développement des énergies renouvelables
- **Accompagner** la maîtrise de la demande

Réalisations attendues

- **Restructuration** financière de SENELEC, via le soutien à une opération de recapitalisation
- Allègement de la **charge de la dette**, via le **refinancement d'une dette court terme**
- Séparation des activités de la SENELEC par **dégroupage**
- Adoption et mise en œuvre d'une **réforme tarifaire** fondée sur la vérité des prix
- Mise en place d'un cadre juridique favorable aux énergies renouvelables
- Mise en place d'un programme de gestion de la demande et d'économie d'énergie

APPRÉCIATION DE LA PERFORMANCE

Pertinence

Ce projet, en appuyant la restructuration financière de la SENELEC, s'est inscrit dans le cadre de la politique sectorielle du Sénégal en 2008, ainsi que dans la stratégie d'intervention de l'AFD. Cependant, il est venu en appui aux aspects financiers d'un plan de redressement sectoriel qui a échoué, car ne répondant pas aux problèmes de fond auxquels faisait face le secteur de l'électricité sénégalais entre 2008 et 2011. En ne s'attaquant qu'au problème de « haut de bilan », la recapitalisation ne pouvait suffire à atteindre l'objectif de restructuration financière de SENELEC puisque le problème de « bas de bilan » lié au manque de trésorerie et aux difficultés d'approvisionnement en carburant n'était pas résolu.

Efficacité

Le projet n'a pas permis la restructuration financière de SENELEC et se révèle donc d'une efficacité très limitée. Il a toutefois évité, via la première étape de la recapitalisation, son effondrement complet dès 2009 et a permis la poursuite du service public, même si fortement dégradé, sur la période. Il a ainsi permis de « gagner du temps » jusqu'à ce que autorités politiques prennent véritablement conscience de l'ampleur du problème et mettent en place, début 2011, un plan d'urgence répondant aux problèmes structurels (le plan Takkal). La réaffectation des financements de ce projet en soutien à ce plan d'urgence (soutenu par un autre concours AFD, le CSN1351) va permettre le redressement du secteur entre 2012 et 2017. La convention portant sur la subvention a été signée tardivement en 2010 et il a été nécessaire d'en redéfinir les objectifs : elle a financé des activités d'appui dont les finalités diffèrent du projet initial mais qui étaient pertinentes, car plus en ligne avec les besoins réels des bénéficiaires (stratégie « gaz to power », assistance technique sur les ENR au niveau du MPE et formation).

Efficiences

La première tranche de la recapitalisation a été mobilisée rapidement et a contribué à la recapitalisation de la SENELEC le 31 décembre 2008. Le décaissement de la 2ème tranche était conditionné par une amélioration des ratios financiers de la SENELEC. Ces conditions n'ayant pas été atteintes, le reliquat des fonds a été réaffecté en 2011 au nouveau plan d'urgence de redressement du secteur suivant une approche de type « fonds commun ». Ce plan ayant pour objectif de résoudre durablement les problèmes de trésorerie et d'approvisionnement de la SENELEC s'est avéré plus efficace que la recapitalisation. Les ressources financières ont donc été redirigées de manière efficiente.

Les fonds affectés à la subvention ont été utilisés de manière efficiente une fois les activités déterminées mais les délais de signature de la convention et de réaffectation du financement sont très importants et peuvent être considérés comme non-efficaces s'agissant d'une subvention de 1 M€ dont le principe est acté en 2008 et qui n'est toujours pas totalement décaissée en 2019.

Impact du projet

L'analyse des ratios financiers de la SENELEC montre une amélioration en 2008 et 2009 du fait de la recapitalisation. Mais cette amélioration est inférieure aux cibles escomptées. Par ailleurs, cette amélioration est temporaire puisque les problèmes de « bas de bilan » n'étaient pas résolus. Le projet a donc un impact limité sur la situation financière de la SENELEC avant sa réorientation en soutien au plan Takkal.

La subvention d'accompagnement à la réforme n'a pas eu d'impact sur les réformes entreprises sur la période 2008-2014. Par contre, via sa réorientation, elle a contribué :

- Via l'étude stratégique sur le GNL, à la réflexion des autorités sénégalaises sur leur politique en la matière et plus largement sur l'analyse des pistes de diversification du mix énergétique;
- Via l'assistance technique ENR auprès du Ministère du Pétrole et de l'Energie en 2016 au renforcement de capacité des acteurs et à la mise en œuvre de la politique ENR; les formations à venir viendront également renforcer cet aspect.

Durabilité

Le projet dans sa conception initiale a permis une amélioration temporaire de la situation financière de la SENELEC mais n'a pas permis de restaurer son équilibre financier durablement. A partir de 2010 la situation se dégrade de nouveau avec la poursuite de la hausse du cours du pétrole.

Ce n'est qu'à la mise en place du nouveau plan d'urgence à partir de 2011 qu'on observe une amélioration continue et durable des performances de la SENELEC autant sur les aspects financiers que sur les aspects techniques. La réaffectation des fonds restants du projet en soutien à ce nouveau plan d'urgence a bien contribué à restaurer l'équilibre financier de la SENELEC dans la durée (voir l'évaluation du projet CSN1351).

Valeur ajoutée de l'appui AFD

Les entretiens menés avec les différentes parties prenantes mettent en avant les éléments suivants :

- La proximité et l'écoute de l'AFD au travers de l'agence à Dakar,
- La souplesse et la réactivité de l'agence dans la mise en œuvre des projets qui a notamment permis la redirection des fonds initialement destinés à la recapitalisation de la SENELEC vers le soutien au nouveau plan de redressement d'urgence du secteur en 2011,
- Les interlocuteurs indiquent néanmoins que l'AFD gagnerait à optimiser ses processus d'instruction.

CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

Le projet CSN6031 de recapitalisation et de refinancement de la SENELEC est venu en appui d'un plan de redressement sectoriel qui a échoué, car ne répondant pas aux problèmes de fond du secteur. La hausse du coût du pétrole, la vétusté du parc de production thermique, et les problèmes de recouvrement auprès des entités publiques et parapubliques constituaient les principales causes des difficultés auxquelles faisait face SENELEC. La logique d'intervention a supposé que la recapitalisation et les engagements de l'Etat relatifs au tarif de l'électricité, au niveau de la compensation et aux paiements des factures des entités publiques et parapubliques permettraient à la SENELEC de retrouver suffisamment de marge pour améliorer ses performances. L'enchaînement positif espéré ne s'est pas réalisé et les objectifs spécifiques du projet n'ont pas été atteints. Le projet a néanmoins permis, via une première recapitalisation, la continuité du service public en évitant la faillite de la SENELEC en 2009.

Fin 2010, le Gouvernement sénégalais met en place un nouveau plan de redressement d'urgence. La réaffectation des financements restants du projet en soutien à ce plan d'urgence, soutenu par ailleurs par le projet de l'AFD CSN1351 visant la réhabilitation du parc de centrales thermiques de SENELEC, va permettre le redressement du secteur entre 2012 et 2017. Le problème de pertinence de la logique d'intervention a ainsi été corrigé par une décision de réorientation efficiente des fonds restants. Pour éviter que des crises similaires ne se reproduisent, il est recommandé que le Sénégal poursuive sa politique de diversification de son mix énergétique et maintienne l'effectivité des mécanismes de régulation (compensation et tarifs).

L'utilisation de la subvention de 1 M€ a pris plus de temps et a en définitive appuyé des études sur la stratégie « gaz to power » du pays et des actions de renforcement de capacité (AT ENR au MPE et formations EDF à la SENELEC). Même si ces activités sont éloignées du financement d'études en appui à la mise en œuvre de réformes (dégrouper) et l'amélioration de la régulation (vérité des prix), elles se sont révélées plus en ligne avec les besoins réels des bénéficiaires. Il est recommandé de mieux définir les modalités d'usage et les bénéficiaires des subventions d'accompagnement ab initio pour éviter les délais et mieux cibler les besoins.