



REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTERE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT



Projet Eau et Assainissement
en Milieu Rural (PEAMIR)

Groupe de la Banque
Mondiale



Note de synthèse pour l'opérationnalisation des recommandations

N° C/2264/20

MISSION D'EVALUATION DE LA REFORME DE L'HYDRAULIQUE RURALE AU SENEGAL

MISSION CONDUITE PAR



Juillet 2021



**NOTE DE SYNTHÈSE POUR
L'OPERATIONNALISATION DES
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION
D'EVALUATION DE LA REFORME DE
L'HYDRAULIQUE RURALE AU SENEGAL**

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION ET Objet de la note	3
1.1. Rappel des objectifs et enjeux de l'évaluation	3
1.2. Objet de la note.....	3
2. Constats majeurs tirés de l'évaluation de la réforme de l'hydraulique rurale	3
2.1. Pertinence de la réforme	3
2.2. La gestion du service de l'eau potable	4
2.3. Performances de l'OFOR	4
2.4. Performances des délégataires.....	4
3. MESURES A PRENDRE pour IA relance DU PROCESSUS DE REFORME	5
3.1. une large concertation sur la réforme de la gestion du service de l'eau potable en milieu rural, a mené en plusieurs étapes.....	5
3.2. Relance et poursuite du processus de mise en délégation.....	7
4. LES MESURES D'URGENCE A PRENDRE	9
5. LES MESURES DE CONSOLIDATION DE LA REFORME.....	10

1. INTRODUCTION ET OBJET DE LA NOTE

1.1. RAPPEL DES OBJECTIFS ET ENJEUX DE L'EVALUATION

Le Sénégal a engagé depuis 1999, la réforme du sous-secteur de l'Hydraulique rurale visant à améliorer l'accès à l'eau et la qualité du service, à travers une professionnalisation de la gestion des systèmes d'AEP. Cette réforme s'est traduite par la mise en œuvre d'importants investissements et une évolution du cadre juridique et institutionnel, avec une implication plus marquée des usagers et du secteur privé et un recentrage des missions des services centraux.

Cependant, de fortes réticences sont notées auprès des usagers, après la mise en place des premières délégations de service public, donnant lieu à une remise en cause de l'option retenue. Pour apporter une réponse adéquate aux souhaits exprimés, une évaluation de la réforme de l'Hydraulique rurale a été décidée par les plus hautes autorités, avec comme principal enjeu, l'appréciation des écarts entre les performances attendues et les résultats réellement obtenus, confrontés avec l'opinion des usagers, des acteurs et partenaires du sous-secteur. Cette mission d'évaluation de la réforme a été conduite par le Groupe SOTERCO.

A noter qu'à ce jour, sur les 1989 SAEP (Systèmes d'Approvisionnement en Eau Potable), constitués de 2 065 forages et de 57 UPT (Unités de potabilisation et de traitement), 446 seulement sont sous DSP, soit 22 % des SAEP. Ne sont concernées par les DSP que 05 régions sur les 13 du pays (hors Dakar). Il s'agit des régions de Thiés, Diourbel, Fatick, Kaffrine et Tambacounda.

1.2. OBJET DE LA NOTE

La présente note technique destinée aux autorités, vise l'opérationnalisation des recommandations issues de l'évaluation de la réforme de l'hydraulique rurale au Sénégal. A cet effet, elle dresse d'abord une synthèse globale des constats majeurs et des principales conclusions et recommandations de l'étude. Ensuite, elle dégage les principales mesures préconisées par l'Evaluation, comprenant les actions à très court terme pour la phase d'urgence, destinées à relancer le processus, et celles à mener à moyen et long terme pour la consolidation de la réforme.

Enfin, la présente note définit les rôles et actions spécifiques à entreprendre par les acteurs majeurs de la réforme en vue de la mise en œuvre des recommandations.

Cette note technique, complète l'arsenal documentaire produit par le Consultant dont - le rapport principal de l'étude comprenant un résumé exécutif et la rapport spécifique détaillé sur la perception des acteurs annexé au rapport d'Evaluation.

2. CONSTATS MAJEURS TIRES DE L'EVALUATION DE LA REFORME DE L'HYDRAULIQUE RURALE

Au terme de l'évaluation, des tendances fortes sont constatées dans la mise en œuvre de la réforme de l'Hydraulique rurale et la gestion du service d'eau potable.

2.1. PERTINENCE DE LA REFORME

Pour la majorité des acteurs centraux et régionaux, les acteurs sectoriels et partenaires techniques et financiers, les autorités et collectivités territoriales, les organisations de la société civile, la réforme est jugée pertinente. Presque tous les acteurs s'accordent sur les effets positifs de la réforme en matière d'amélioration du service d'eau potable pour les populations rurales. Elle favorise aussi les conditions de pérennisation des infrastructures avec un entretien et une maintenance adéquats, constituant une rupture par rapport à la gestion par les ASUFOR.

Cependant, certains manquements ont été notés dans la démarche de mise en œuvre, parmi lesquels le déficit de communication sur la réforme, l'absence et/ou la faible visibilité de l'OFOR et le manque d'implication des acteurs locaux.

Pour les **associations d'usagers** (ASUFOR, ASUREP, comité de gestion...), la réforme devrait consolider les bonnes pratiques de gestion communautaires, en renforçant le rôle et l'implication des structures locales dans la gestion du service de l'eau.

Pour les associations des régions du Nord, particulièrement des régions de Saint-Louis et de Matam, la mise en place des DSP selon le format actuel n'est pas pertinente et ne se justifie pas.

La réforme est perçue comme une privatisation au détriment des acteurs nationaux, avec le recours à des privés étrangers qui réalisent des profits à travers l'exploitation du patrimoine constitué en partie avec une contribution financière importante des populations.

2.2. LA GESTION DU SERVICE DE L'EAU POTABLE

La qualité de service est jugée globalement satisfaisante, même si des disparités sont notées entre les périmètres de DSP.

Pour la zone DSP, le niveau de satisfaction le plus faible est enregistré dans le périmètre de AQUATECH, confirmant ainsi la mauvaise perception des populations sur la qualité du service, ce qui explique en partie les fortes contestations notées dans la zone (Thiès, Diourbel).

L'analyse des autres critères de qualité de service montrent un niveau de satisfaction assez faible pour les tarifs appliqués, le coût des branchements et la prise en charge des réclamations de la clientèle.

L'appréciation concernant la qualité de l'eau est globalement positive, avec cependant une tendance moins favorable dans les régions de Kaolack et de Diourbel, confirmant la mauvaise qualité des ressources en eau majoritairement exploitées et l'absence de systèmes de potabilisation.

2.3. PERFORMANCES DE L'OFOR

L'analyse basée sur les contrats de performances Etat/OFOR, révèle des performances très satisfaisantes en matière de gestion avec 90% des cibles atteintes et des performances techniques et de satisfaction des missions de service public très faibles (une moyenne de 40 et 44% des cibles atteintes).

Au plan technique, les meilleures performances concernent le renouvellement des ouvrages de captage, la réalisation de nouveaux systèmes AEP, l'extension des réseaux et la réalisation d'ouvrages de distribution publics et le renouvellement des systèmes d'exhaure. Des efforts appréciables d'amélioration et de sécurisation de la production et de l'accès sont notés, ce qui n'est pas le cas pour l'amélioration de la desserte avec **seulement 2887 branchements sur 52 000 prévus** et l'amélioration de la qualité de l'eau.

2.4. PERFORMANCES DES DELEGATAIRES

Seul SEOH a pu faire l'objet d'une analyse complète couvrant la totalité des indicateurs du fait de sa plus longue pratique en qualité de délégataire (6 ans contre moins de 3 ans pour les trois autres délégataires (AQUATECH ; SOGES ; FLEXEAU). Globalement, les délégataires affichent des bonnes performances au plan technique, avec la mise en place d'un dispositif d'exploitation et de maintenance adapté et une **évolution satisfaisante des performances techniques** (rendements de station de traitement, de transport et de distribution).

L'analyse des principaux indicateurs financiers (chiffre d'affaires, taux de valeur ajoutée, excédent brut et résultat d'exploitation) montre une situation plus favorable pour SEOH,

contrairement aux trois autres opérateurs, qui présentent des performances globalement faibles, particulièrement pour le résultat d'exploitation.

L'analyse de la structure des dépenses met en exergue un poids **prépondérant de l'énergie et des charges salariales** et un réel problème d'efficacité opérationnelle avec des dépenses d'exploitation qui représentent 88 à 95% du chiffre d'affaires pour AQUATECH, FLEXEAU et SOGES, contre 47% pour SEOH. Concernant la trésorerie, la situation est très variable, avec des indicateurs positifs (fonds de roulement, besoins en fonds de roulement et trésorerie) uniquement pour SEOH.

Globalement, SEOH s'inscrit dans une dynamique positive, même si la capacité de production a atteint ses limites et que des efforts sont nécessaires pour maintenir la qualité de l'infrastructure. **Les autres DSP se trouvent dans une situation de fragilité financière très préoccupante**, remettant en cause la poursuite de l'exploitation et nécessitant une restructuration et une recapitalisation. **AQUATECH se distingue néanmoins, par une bonne réserve de recapitalisation avec un compte courant associé qui s'élève à un peu plus d'un milliard FCFA.**

3. MESURES A PRENDRE POUR LA RELANCE DU PROCESSUS DE REFORME

Sur la base de ces constats majeurs, la mission d'évaluation de la Réforme de l'Hydraulique recommande la levée des mesures suspensives du processus de mise en délégation des systèmes AEP en milieu rural. Cependant, pour assurer les conditions de succès de cette relance, il est nécessaire de mettre en place un environnement favorable, à travers une approche inclusive associant tous les acteurs concernés et de mener les actions prioritaires suivantes.

3.1. **UNE LARGE CONCERTATION SUR LA REFORME DE LA GESTION DU SERVICE DE L'EAU POTABLE EN MILIEU RURAL, A MENER EN PLUSIEURS ETAPES**

- **Information, sensibilisation et communication sur le cadre juridique**

Une campagne d'information, de sensibilisation et de communication devra être menée, pour préciser les dispositions de la Loi n°2014 – 13 du 28 février 2014, portant création de l'OFOR sur les innovations apportées en matière de gestion du service public de l'eau potable en milieu rural. Le message clé portera sur la place centrale de l'OFOR, chargée en qualité d'autorité affermante, **de l'exercice du service public de l'eau potable en milieu rural uniquement par délégation à des opérateurs sélectionnés selon les dispositions du Code des marchés publics.**

Dès lors, toute autre forme de gestion n'est pas autorisée par la loi et devra évoluer, sous réserve des dispositions transitoires ou dérogatoires autorisées par le Code des marchés publics, vers une délégation de service public.

Il est aussi important de préciser que la loi SPEPA prévoit la possibilité de transférer cette fonction d'autorité délégante actuellement conférée à l'OFOR, aux collectivités locales et que les opérateurs visés peuvent être aussi constitués d'associations et de structures publiques (exploitation en régie).

Un autre aspect à clarifier auprès des acteurs du sous-secteur, concerne le régime de propriété des systèmes AEP constituant le patrimoine de l'Hydraulique rurale.

Le régime juridique du patrimoine est clairement précisé par le Code de l'Eau qui s'appuie sur la domanialité des ressources en eau et renvoie à une incorporation systématique dans le patrimoine de l'Etat, des infrastructures d'exploitation de ces ressources à des fins de service public, quelles que soient l'origine et la nature des financements.

- **Information, sensibilisation et communication sur le cadre institutionnel**

Les précisions et éclairages porteront sur les rôles des principaux acteurs du sous-secteur :

- **l'ETAT** : chargé au titre des obligations de la partie publique, tel qu'adopté dans l'étude portant organisation de l'OFOR, des mesures d'accompagnement à mettre en œuvre pour assurer les conditions de succès de la réforme : le financement des programmes de réhabilitation, de mise à niveau, de renforcement et d'extension des ouvrages ; le plan social de l'ex DEM et la gestion de son matériel lourd ; la requalification du rôle des ASUFOR ; la communication sur la réforme ; la tarification ; la régulation ; les dispositions fiscales ; la mise à dispositions du patrimoine.

Les retards et manquements par rapport aux obligations de l'Etat ont été particulièrement notés dans la remise en état des systèmes AEP, le financement de l'OFOR, la mise en place des mécanismes de régulation, la mise en œuvre du plan social de l'ex-DEM et de dévolution du patrimoine d'exploitation, la requalification des ASUFOR et la prise en charge satisfaisante de la problématique de récupération de la TVA.

- **l'OFOR** : les obligations contractuelles de l'OFOR vis-à-vis des délégataires et de l'Etat, relevant des contrats de DSP et des contrats de performances devront être reprécisées. Par ailleurs, les missions, rôles et responsabilités de l'OFOR sont à rappeler en vue de conforter l'Office dans ses attributions et de relever ses performances et limites actuelles à tous les niveaux (statut, ressources et moyens, opérationnel et prise en charge de ses fonctions essentielles) en vue des mesures de consolidation et corrections à apporter.
- **les Délégataires** : il est nécessaire de préciser le mode de sélection qui s'inscrit dans le cadre d'un Partenariat Public Privé, sous la forme d'une délégation de service public réglementée par le Code des marchés publics et en vigueur dans plusieurs autres secteurs. Les fonctions et missions déléguées relevant d'une mission de service public et précisées dans les contrats de DSP (cahier des charges) et de performances font l'objet d'un suivi et d'un contrôle par l'autorité affermante. Les clarifications et précisions visent à éviter toute interprétation tendant à renvoyer, pour la majorité des usagers, à une privatisation de la gestion et à une expropriation du patrimoine.
- **les Collectivités Territoriales** : pour cette catégorie d'acteurs, il convient de rappeler que le sous secteur de l'Hydraulique n'est pas une compétence transférée. Cependant, le rôle prépondérant des collectivités territoriales est à renforcer, notamment en matière de planification du développement local, d'investissements et de diversification des sources de financement. Au niveau sectoriel, des ouvertures existent en matière de responsabilisation des acteurs territoriaux, notamment à travers la loi SPEPA, mais aussi des mécanismes de contrôle de la gestion du service de l'eau potable et de régulation.
- **Les Usagers** : il s'agit de rappeler les évolutions du cadre institutionnel en insistant sur les missions réelles des ASUFOR ou structures assimilées, dans le cadre de la délégation du service public de l'eau. Les pistes d'évolution de ces structures devront être discutées et validées pour une mise en conformité avec le cadre institutionnel et juridique. A ce niveau, une nette distinction devra être faite entre les associations qui sont des personnes morales légalement constituées et juridiquement reconnues, créées selon le principe de la liberté d'association et les professionnels et compétences *intuitu personae* mobilisés par les associations qui peuvent s'organiser en structures privées.

L'existence des ASUFOR et l'exercice de leur mission de représentation des usagers n'est pas en contradiction avec la présence des opérateurs privés délégataires. Cependant, l'exercice concomitante de la gestion du service public de l'eau, dans un périmètre affermé, par les ASUFOR et les Délégataires n'est pas conforme aux textes en vigueur pour le sous-secteur de l'Hydraulique rurale.

- **Relance de la concertation sur la réforme du sous-secteur**

La mission d'évaluation recommande que cette relance se fasse à travers des revues régionales qui serviront dans un premier temps, de cadre pour amplifier les actions d'information et de communication et mener la consultation et la concertation avec les acteurs sur la planification, la programmation, le développement et le suivi-évaluation du sous-secteur.

Ainsi, l'organisation de concertations nationales sur les recommandations de l'évaluation et leur opérationnalisation sont jugées indispensables à la consolidation de la réforme.

- **Mise en place des mécanismes de suivi et de contrôle des DSP impliquant pleinement la DH**

Le système de suivi et de contrôle devra s'appuyer sur les attributions de la Direction de l'Hydraulique, notamment en matière de contrôle des contrats de performances et de DSP pour le compte du Ministère de l'Eau et de l'Assainissement. Ce mécanisme sera renforcé avec l'opérationnalisation et la déconcentration des comités interministériels et ministériels créés, dans l'attente de la validation des mécanismes de régulation.

Ces deux niveaux d'exercice du suivi et du contrôle des contrats de DSP et de performances assurent les conditions favorables à la participation de tous les acteurs (centraux, déconcentrés et décentralisés).

- **Mobilisation des acteurs du secteur pour une implication plus marquée dans la mise en œuvre de la réforme**

Les actions de sensibilisation et d'information et la concertation devront s'inscrire dans la recherche d'un large consensus sur les démarches à mettre en œuvre dans le cadre de la relance du processus, en veillant à associer tous les acteurs en présence, notamment les ASUFOR, les Collectivités territoriales, l'Administration territoriale, les Services techniques déconcentrés, les Organisations de la Société civile et les Partenaires techniques et financiers.

3.2. RELANCE ET POURSUITE DU PROCESSUS DE MISE EN DELEGATION

- **Poursuite de l'installation du délégataire dans la zone Nord**

La mission recommande la poursuite du processus d'installation du délégataire dans les périmètres de la zone nord. Des mesures d'ajustement devront cependant être discutées entre l'OFOR, le délégataire et les acteurs locaux en vue de faciliter l'implication, sous la responsabilité du délégataire, des professionnels locaux.

- **Relance du processus de délégation dans les périmètres de Fatick, Ziguinchor, Sédhiou, Kolda et Kédougou.**

Pour ces zones hors DSP, une étude devra être menée pour redéfinir ou confirmer les échelles de délégation en tenant compte des performances actuelles dans la zone centre et des spécificités notées au niveau des territoires concernés : contexte socioéconomique, ressources en eau, développement de l'accès et rentabilité des systèmes d'AEP.

Par ailleurs, pour la zone Est (régions de Tambacounda et Kédougou), concentrant l'essentiel du parc de pompes à motricité humaine, la définition d'une stratégie d'amélioration de la qualité et de gestion efficace du service constitue une priorité. Les solutions à mettre en œuvre

peuvent consister à réviser les contrats des délégataires en activités ou les cahiers des charges des futures DSP, en intégrant des investissements à la charges des opérateurs, en vue d'améliorer la qualité du service et de rentabiliser l'exploitation de ces systèmes (équipements en système de pompage PV, réalisation de réseaux primaires et de points de distribution).

- **Refonte du mode de représentation des usagers et d'implication des collectivités territoriales**

La mission recommande la création d'Associations communales d'Usagers de l'Eau en remplacement des ASUFOR actuelles et des structures assimilées, chargées de la représentation des usagers et de la défense de leurs intérêts.

Un accompagnement par l'Etat et de l'OFOR permettra de faciliter et de renforcer la participation des collectivités territoriales et des usagers regroupés à différents niveaux (association communale, unions régionales, fédération nationale) pour une représentation et une implication effective dans la gouvernance du sous-secteur auprès des instances suivantes :

- Instances consultatives (CSE, CTE) ;
- Instances de suivi, de contrôle et de régulation des contrats de DSP : Comités ministériels et interministériel, Comité régionaux et locaux, organe de régulation ;
- Instances GIRE au niveau communal et des districts de planification GIRE ;
- Cadres et instances régionaux de concertation, planification/programmation et de suivi-évaluation des politiques et programmes et de gestion service de l'eau ;
- Conseil d'administration de l'OFOR ;
- Participation au capital de l'OFOR et des délégataires.

- **Implication des compétences locales / nationale dans la gestion des SAEP**

Par ailleurs, l'étude recommande fortement l'implication d'opérateurs locaux en permettant le recrutement notamment de structures de petite et moyenne envergure organisés et compétentes pour gérer des grappes de forages. Dans ce cadre prévoir :

- ***l'organisation des compétences locales en matière d'exploitation de SAEP (anciens conducteurs, gérants, mécaniciens, etc.), selon leur choix et leurs capacités, en structures privées professionnelles locales, pouvant être responsabilisées dans la gestion du service à travers une sous-traitance avec les délégataires ou une contractualisation directe avec l'OFOR;***
- l'accompagnement des structures privées locales vers la création d'entités de moyenne envergure, disposant de capacités suffisantes leur permettant de participer à la sélection des délégataires, en groupement ou en sous-traitance avec des privés professionnels.

4. LES MESURES D'URGENCE A PRENDRE

Les mesures d'urgence préconisées portent sur l'amélioration et le renforcement des moyens et performances de l'OFOR et des délégataires.

- **Amélioration et renforcement de l'organisation, des moyens, du fonctionnement et des performances de l'OFOR** à travers :
 - **Renforcement des missions et du fonctionnement de l'OFOR** : organisation optimale pour une prise en charge de ses missions statutaires, notamment la gestion du patrimoine et le contrôle de l'exploitation, et amélioration des procédures et du fonctionnement de l'OFOR ;
 - **Déploiement de l'OFOR au niveau déconcentré** en ciblant pour une première phase, les zones de DSP fonctionnelle (régions de Thiès, Dioubel, Fatick, Kaolack, Kaffrine et Tambacounda) et une seconde phase pour les 8 régions des zones Nord, Est et Sud ;
 - **Intégration au sein de l'OFOR des personnels des services techniques déconcentrés** (Brigade des puits et forages et Subdivision Maintenance) rendue nécessaire par l'évolution du cadre institutionnel et des missions des services techniques marquée par la création de l'OFOR et la mise en place des DSP ;
 - **Renforcement des moyens financiers de l'OFOR** à travers une restructuration financière améliorant ses ressources propres, à travers le transfert de propriété des biens privés de l'Etat mis à sa disposition et l'élargissement des responsabilités des opérateurs privés au financement et à la réalisation des travaux de remise en état et de développement des infrastructures, en fonction de leurs capacités d'intervention.

- **Amélioration et renforcement de la rentabilité et des performances des délégataires et de l'autonomie financière du sous-secteur**, à travers notamment :
 - la mobilisation des ressources financières nécessaires au développement de l'accès et à la remise en état des SAEP, conformément aux dispositions des contrats de performances ;
 - la poursuite de l'incorporation et la remise en état des SAEP dans les périmètres affermés ;
 - la prise en charge de la problématique de la récupération de la TVA à travers une révision de la grille tarifaire ou des mesures d'allègement fiscal ;
 - la restructuration de la grille tarifaire en intégrant un tarif pour les services de l'administration et éventuellement une tranche sociale pour les usagers domestiques ;
 - l'accompagnement des délégataires en vue de la mise en œuvre de mesures de diversification, d'optimisation et d'économie des solutions d'approvisionnement en énergie (réalisation de systèmes mixtes basés sur le photovoltaïque, raccordement au réseau électrique interconnecté) et de production d'eau (interconnexion des systèmes AEP) ;
 - la mise en œuvre de mesures de compensation, suite au retard de remise en état des systèmes AEP par l'OFOR, à travers une révision de la durée des contrats de DSP (de 10 à 15 ans).

5. LES MESURES DE CONSOLIDATION DE LA REFORME

- **Renforcement du cadre juridique du sous-secteur et de la réforme** avec la finalisation des décrets d'application de la loi SPEPA, la régularisation au plan juridique de l'extension des attributions de l'OFOR, l'incorporation des systèmes AEP réalisés les acteurs locaux, le toilettage des textes sur les ASUFOR, le renforcement des compétences des collectivités locales dans le domaine de l'Eau et la réflexion sur la prise en charge des dimensions transversales.
- **Renforcement de l'implication des rôles des acteurs locaux** par une gouvernance décentralisée de l'eau, une implication plus marquée et la préparation d'un transfert progressif des compétences dans le domaine de l'eau potable aux collectivités territoriales ;
- **Evolution du statut de l'OFOR au regard de ses limites**, vers une forme de type société nationale lui garantissant plus de crédibilité et de capacité à capter d'autres formes de financement, notamment les prêts concessionnels et les prêts garantis et à négocier sur le marché financier des ressources longues pour financer ses activités de développement ;
- **Renforcement de la représentation du Ministère au niveau régional** avec la création de Directions régionales de l'Eau et de l'Assainissement, par soucis d'optimisation et d'efficacité des moyens, pour bien assurer la supervision des activités des acteurs du milieu urbain et du milieu rural impliqués dans le suivi, le contrôle et la régulation des contrats de DSP.
- **Mise en place d'un organe de régulation sectorielle**, en s'inspirant des modèles en cours dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications, qui pourrait épouser la forme d'une Agence ou d'une Autorité disposant d'une autonomie institutionnelle et juridique.