



Comité scientifique du 9 Mars 2018

Compte-rendu

Présents : Bernard Barraqué (CIRED-CNRS), Didier Bellefleur (ENGEES), Sarah Botton (AFD), Olivier Crespi (AFD), Jean-Paul Duchemin (ex-IRD), Colette Gènevaux (pS-Eau), Sylvie Jaglin (LATTS), Joannie Leclerc (Suez), Mathieu Le Corre (GRET), Christophe Le Jallé (pS-Eau), Christophe Léger (Vergnet Hydro), Sylvette Milin (pS-Eau), Audrey Pelerin (Fondation Veolia), Christelle Pezon (CNAM), Pierre-Frédéric Ténrière-Buchot (pS-Eau),

Excusés : Aymeric Bajot (Suez), Anne Belbeoc'h (AESN), Laure Criqui (IDDRI), Dominique Geoffray (Aquassistance), Martin Leménager (AFD), Cléo Lossouarn (SIAAP), Pascal Molle (IRSTEA), Régis Taisne (FNCCR), Bruno Valfrey (Hydroconseil), Thierry Vandavelde (Fondation Veolia)

PRESENTATION ET DEBAT

1.1 Introduction à la présentation de Christelle Pezon, par Sarah Botton (AFD)

Plusieurs études sur les partenariats public-privé (PPP) pour le secteur de l'eau potable avaient été menées sous la coordination d'Aymeric Blanc au sein du département de la Recherche de l'AFD dans les années 2005-2010, donnant lieu à plusieurs publications (voir par exemple : [Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam](#)). Ces travaux avaient donné lieu à la publication d'un ouvrage collectif : Services d'eau et secteur privé dans les PED. Dynamiques des réflexions et perceptions croisées des acteurs du secteur (également disponible en version anglaise). L'un des chapitres de cet ouvrage, sous la plume de Sophie Trémolet, décrivait le processus de réforme dite « de première génération » du secteur de l'eau sénégalais et les promesses incarnées par le nouveau PPP alors mis en œuvre.

Depuis la parution de cet ouvrage, et de nombreuses autres analyses présentant la « success story » sénégalaise, le PPP de l'affermage sénégalais a été progressivement mis à mal par une série d'évolutions contextuelles et contractuelles. L'AFD a donc commandé cette étude à Christelle Pezon, dans l'objectif d'avoir une analyse rétrospective sur le processus depuis 1995, jusqu'à la réforme de deuxième génération.

Ce travail a donné lieu à un rapport en anglais et français, consultable en ligne « [Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps](#) ». L'étude a été présentée aux parties prenantes sénégalaises.

1.2 Présentation : *Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal 1995-2017. Un partenariat public-privé à l'épreuve du temps*, par Christelle Pezon

Voir la présentation powerpoint et le rapport ([Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal : un partenariat public-privé à l'épreuve du temps](#)).

1.3 Débat

C. Le Jallé : au départ, quelle était la mission de la Sénégalaise des Eaux (SDE) ? Notamment, qui était responsable de l'investissement ?

- **C. Pezon** : Au départ, la SDE avait pour mission le renouvellement d'une partie des infrastructures (réseau et branchement privé). Cette mission a évolué au cours du temps, la SDE étant finalement aussi responsable du renouvellement initialement dévolu à la société de patrimoine sur les volets réseau et branchement privé. Elle est en outre devenue responsable des investissements en travaux neufs (les derniers travaux ont atteint un seuil de 5,4 milliards de FCFA mais avec un remboursement par l'Etat qui n'est toujours pas clairement défini).

J-P. Duchemin rappelle que le prix de l'eau est issu d'un choix politique (« prix politique »). Comment l'ajuster au prix réel ?

- **C. Pezon** : effectivement, on se leurre sur le fait que le prix de l'eau n'est pas politique. Mais cela n'empêche pas d'être transparent, de voir combien ça coûte et, si besoin, de couvrir une partie du coût avec autre chose que les tarifs. Au Sénégal, l'engagement d'une augmentation annuelle du tarif moyen de 3% pendant 8 ans a bien été tenu au départ du PPP, ce qui n'était pas un engagement aisé.

S. Jaglin : comment interpréter la série de ratage des avenants ? Pourquoi à un moment donné, la SONES commence à « perdre le match » ?

- **C. Pezon** : ce qui est assez clair, c'est que tout le monde avait conscience de ce qui se passait. Le début de la dérive coïncide avec le changement du top management de la société de patrimoine (le DG de la SONES part, une succession de DG va suivre). On observe également une proximité entre le top management des deux compagnies, qui se connaissent tous bien et sont issus de la même société (SONEES). Au départ, la société de patrimoine SONES paraissait plus prestigieuse (société publique, gestion du patrimoine...) et le DG de la SDE a peut-être été un peu négligé. Par contre, il est difficile de savoir pourquoi l'Etat a plus soutenu la SDE, au détriment de la SONES.
- **S. Jaglin** : on peut observer des similarités avec la compagnie d'électricité sud-africaine Eskom qui a subi des crises importantes dans les années 2010, en lien avec les changements politiques.
- **C. Pezon** : le gel des tarifs par l'Etat sénégalais participe aussi à un marché de dupe avec les bailleurs : finalement, lorsque l'Etat dégèle les tarifs, les bailleurs accourent.

J-P. Duchemin : il y a également une question politique qui entre en jeu : la SDE, privée, est maintenue et propulsée comme fierté nationale. La SONES est moins visible, alors même qu'elle est perçue comme plus noble, car relative au patrimoine.

- **C. Pezon** : effectivement, c'est intéressant car plusieurs personnes entretenues au sein de la SONES ont dit avoir l'impression d'avoir « perdu la bataille de la communication ».

S. Milin a interrogé C. Pezon sur les études en cours pour la mise en œuvre de la réforme de seconde génération.

- **C. Pezon** : un diagnostic institutionnel est disponible depuis fin 2017 (1^{ère} phase). Il est intéressant de remarquer que ce diagnostic est réalisé par le CEMIS, pour lequel travaillent plusieurs anciens DG de la SONES. Le rapport présente différentes options, dont la régionalisation par exemple, mais il semble qu'il n'y aurait finalement pas de changement du périmètre de la SDE (qui concerne les eaux urbaines).
- **B. Barraqué** : y a-t-il une remise en question du modèle de gestion ? Par exemple, en Tunisie, la gestion de l'eau pour l'irrigation et de l'eau potable est commune (pas de paiement au volume). D'autres modèles très différents existent et peuvent être mise en place, comme la gestion sur des principes de biens communs.
- **C. Le Jallé** : le cas du modèle sénégalais est particulier, car cela reste une compétence nationale. La prise en compte des usages multiples est déjà en œuvre, avec des paiements au volume.
- **M. Le Corre** a mentionné le modèle de gestion des points d'eau en milieu rural, avec la transition du rôle des ASUFOR, actuellement en cours.

S Jaglin, concernant l'augmentation des tarifs : qu'en est-il de l'augmentation des tarifs comparée par rapport au prix de la vie ?

- **C. Pezon** : cela serait à faire mais n'a pas été réalisé dans le cadre de l'étude.
- **S. Milin** : le prix de l'eau est estimé compter entre 2 à 3% du budget des plus pauvres.

O. Crespi s'est interrogé sur le changement d'amortissement, mis en œuvre par l'avenant 1 en 2002. Est-ce que consciemment on a laissé faire cet avenant, en sachant que cela allait verrouiller les tarifs ? Finalement, cela a constitué un changement gratuit, en faveur de la SDE !

C. Pezon : les dernières données du PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility, la facilité de la Banque Mondiale qui promeut les PPP) montrent que, dans tous les domaines, le nombre de PPP s'effondre. Dans le domaine de l'eau, la chute est plus accentuée. Mais, dans le détail, le PPP est en train de trouver sa place dans le secteur de l'eau. C'est un partenariat de construction d'équipements à très haute valeur ajoutée (gros investissement), dans des pays où la capacité à payer des Etats, des villes est bonne : dans les faits, les PPP restent confinés à des pays qui peuvent se les payer. Le PPP et, surtout, le fait de faire intervenir le secteur privé, a au moins le mérite de forcer les opérateurs à connaître les coûts, pour savoir sur quoi jouer pour réduire les coûts et faire du bénéfice. On voit alors par exemple que l'énergie constitue la part des coûts d'exploitation la plus importante pour la desserte en eau potable.

J-P. Duchemin : n'y a-t-il pas un jeu de dupe, par rapport à Eranove, actionnaire de la SDE, et qui est détenue par des bailleurs dont la Banque Mondiale, la BAD et l'AFD ? Finalement, l'Etat

sait très bien que les bailleurs ne laisseront pas tomber le Sénégal puisque les bailleurs sont actionnaires de la SDE.

- **C. Pezon** : le problème de la gouvernance constitue un vrai enjeu de société. Par exemple, pourquoi les communes ne sont-elles pas dans le board de la SDE ? Les processus de décisions sont à rapprocher des décisions prises sur le capital de la société.

S. Jaglin : quel modèle pour la tarification ? Si on ne fait plus de tarifications par tranches, que fait-on, notamment au regard de la raréfaction des ressources en eau ?

- **C. Pezon** : la tarification sociale par tranches est controversée. Souvent, on a une tarification progressive, dont le prix de la tranche sociale, valable sur les 20 ou 40 premiers m³ d'eau, est inférieur au tarif moyen. La tranche sociale est valable pour un certain volume, mais en général, les familles pauvres consomment plus que ce volume et sortent donc de la tranche sociale. A la place, une tarification géographique pourrait être recommandée. Ceci a évidemment des limites (Dakar n'est pas ghettoisé par exemple) mais peut constituer une alternative plus efficace d'un point de vue social, et plus simple à mettre en œuvre.
- **B. Barraqué** a mentionné la thèse de Marine Favre, sur le cas tunisien : l'ensemble de la facture est payé au tarif de la tranche dans laquelle on se trouve. En conséquence, les gens qui se trouvent juste avant le passage à la tranche supérieure paient un second compteur pour éviter de changer de tranche de tarification. De plus, 90% de la population se trouvent dans les deux premières tranches et les gros usagers commencent à construire leurs propres forages, annulant les effets de péréquation et faisant perdre de l'argent à la SONED.
- **C. Pezon** : il est souvent plus intéressant de faire un branchement gratuit plutôt que rendre les premiers mètres cubes d'eau gratuits.
- **C. Le Jallé** : la question de la tarification est intéressante car complexe, et pourrait faire l'objet d'un prochain débat en comité scientifique.

S. Jaglin : quid de la pression sur les ressources en eau ?

- **C. Le Jallé** : pour l'instant, il n'y a pas de volonté de limiter spécifiquement la consommation et la pression sur la ressource mais plutôt de trouver des sources complémentaires. Ceci questionne l'accès au service pour tous, notamment dans les villes secondaires.
- **C. Pezon** : le plus gros consommateur (en valeur) pour l'instant c'est l'Etat. Plusieurs études et enquêtes de satisfaction et de desserte ont été menées, notamment une étude de l'AFD. Globalement, les résultats montrent que les gens sont contents de la couverture, mais mécontents de la qualité du service (coupures, qualités organoleptiques en particulier). Le nouveau contrat d'affermage cours jusqu'en 2030 (fin des ODD).
- **J. Leclerc** : dû au fait que la SDE se positionne sur la réalisation de travaux, les salariés se vivent comme des techniciens et des contrôleurs des travaux.
- **C. Le Jallé** : le cas du Sénégal est un premier exemple de dissociation patrimoine / exploitation. Dans un sens, c'est un problème car cela fait que la SONES est complètement déconnectée des usagers. Quels atouts et quelles faiblesses de ce modèle en deux parties, de façon générale ? On observe que, dès lors qu'il y a une séparation, les gens sont moins proches de la société de patrimoine. L'interlocuteur est l'exploitant.
- **C. Pezon** : la SONES est loin des usagers car elle n'exploite pas. Mais elle est chargée de vérifier le service et aurait très bien pu mettre en place des enquêtes régulières de satisfaction. Actuellement, on est loin de cette culture. Et on en revient donc à la question

de la gouvernance, qui est aussi un moyen de créer du rapprochement avec les usagers du service, là où il n'y en a pas au départ.

- **S. Botton** : a mentionné le cas du Mozambique, qui est aussi un cas particulier. En effet, là-bas, au contraire du cas du Sénégal, la société de patrimoine est devenue exploitante, par défaut de l'exploitant.
- **C. Pezon** : sur la question de tarifs redistributifs, l'ampleur du périmètre est par définition redistributif entre Dakar et les villes secondaires. En 2006, la redistribution était flagrante et se combinait avec un partage des ressources (les 3 adductions en provenance du Lac de Guiers bénéficient à tous). Par contre, la station de dessalement, de même que le projet de renouvellement du réseau, concernent Dakar uniquement. Ces deux investissements sont hyper coûteux et ne bénéficieront qu'à Dakar. Cela pose donc les questions : soit Dakar va prendre ces investissements en charge, au détriment de la redistribution, soit les investissements vont être partagés par tous et dans ce cas les communes éloignées y perdent doublement.

Sur la question du dessalement : tout le monde est contre, à tous points de vue, à part la SDE. Les Japonais financent cette usine (en faisant une entrée tonitruante dans le secteur, où ils étaient précédemment absents). Cette usine pose question : sous quelle responsabilité sera mise l'eau de cette usine ? Sera-t-elle vendue directement à la SDE ?

C. Léger : cette étude fait écho à ce qui se passe sur la question du rural, avec de nouvelles approches de PPP en milieu rural. Actuellement, une autre réforme est en cours, au niveau rural (OFOR). Une seule délégation de service public (DSP) fonctionne à l'heure actuelle, là où le fermier s'est engagé à remettre les infrastructures en état. Les autres DSP sont attribuées mais pas encore en fonctionnement. Le problème rencontré est qu'il faut d'abord changer les infrastructures : l'OFOR attendait que le fermier avance l'argent pour ce changement, mais les fermiers n'ont pas les fonds suffisants pour le faire.