Analyse rétrospective du secteur urbain de l'eau potable au Sénégal 1995-2017

Un PPP à l'épreuve du temps

Christelle Pezon

pS-Eau
9 mars 2018

Points abordés

- Contexte et méthodologie
- La Réforme sectorielle de 1995
- La Belle Epoque du PPP (1996-2003)
- Les dérives de la Réforme (2003-2009)
- La Réforme par gros temps (2009-2014)
- La Réforme a 20 ans
- Recommandations

Contexte de l'étude

- Un partenaire public, la SONES, qui n'inspire plus confiance
- Un opérateur privé qui faillit dans sa gestion opérationnelle
- Un besoin de comprendre comment et pourquoi la *success story* du PPP sénégalais n'a pas perduré

⇨ Direction Innovation, Recherche et Savoirs de l'AFD commandite une étude rétrospective

Méthodologie

Méthode

- Identification des **moments critiques** ou des points de rupture qui ont altéré le dispositif institutionnel et/ou le fonctionnement du PPP
- Comment les **différents acteurs** racontent-ils l'histoire de la première génération de la Réforme et quel diagnostic posent-ils ?
- Qu'aurait-il fallu faire et quand ? pourquoi cela n'est-il pas arrivé ?

Sources

- **Revue** documentaire (contrats et avenants, rapports d'activité, audit interne, modèles financiers)
- **Enquête** de terrain (entretiens ouverts et longs sur deux semaines)
  - Les **figures historiques**: acteurs qui ont participé à la mise en œuvre de la Réforme et détiennent la mémoire institutionnelle du secteur.
  - Les **acteurs contemporains**: parties prenantes des dernières évolutions et en mesure d'analyser les limites et déséquilibres de la Réforme

La Réforme sectorielle de 1995

Bref historique

De l'indépendance à 1971: concession à la CGE

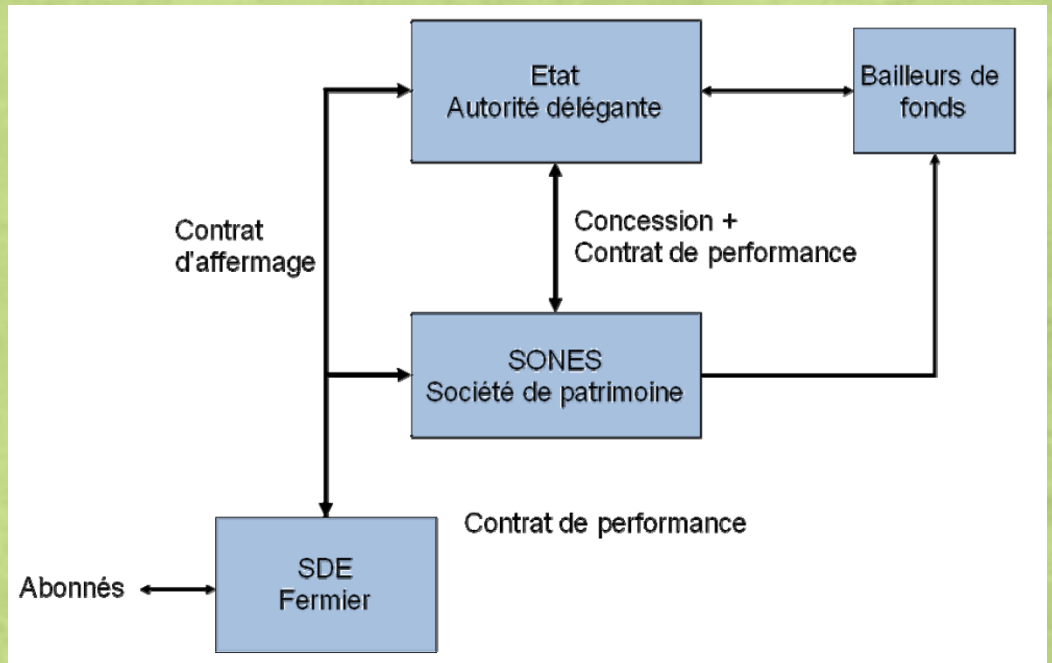
1971: nationalisation, affermage (1971-1983) puis concession (1983-1995) à la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES)

Situation à la veille de la Réforme

- SONEES très dépendante de l'Etat-usager pour équilibrer son exploitation et honorer ses engagements
- Défaut d'investissement en production qui menace Dakar de pénurie
- Engouement pour la gestion privée de l'exploitation, gage de performance

Réforme institutionnelle

- Séparation Eau potable | Eaux usées
- EP: séparation du patrimoine et de l'exploitation
- Création de 3 entités: 2 EP | 1 EU



La Réforme sectorielle de 1995

Objectifs

1. Augmenter la capacité de production
2. Atteindre l'autonomie financière vis-à-vis de l'Etat, aussi bien en exploitation qu'en investissement

Modalités

- **Indicateurs de performance**
  - Ressources: 50% eau souterraine
  - Rendement du réseau: 85% (c.67%)
  - Recouvrement des factures: 98% (c.97%)
- **Modèle financier**
  - AOI : Pe équilibrant les dépenses d'exploitation et un renouvellement limité, sur 10 ans
  - Intégration du programme d'investissement
  - Calcul de **TM** et déduction de Pp tel que **Pp = TM - Pe**
  - Investissement prévu à l'équilibre au bout de 8 ans

La Réforme sectorielle de 1995

Un PPP doublement incitatif pour le partenaire privé

- Rémunération SDE = chiffre d'affaires SDE – redevances (SONES et ONAS)
- Chiffre d'affaires SDE = volume **vendu** x P_e
- Redevance SONES = volume **produit** x P_p

⇨ **Rémunération du fermier assujetti à un bonus/malus fonction de l'atteinte des IP en rendement et recouvrement**

Conditions clés de succès

- L'Etat garantit *« une évolution adéquate du tarif moyen pour permettre l'équilibre financier du secteur »*
- Les PTF mobilisent les financements adéquats pour augmenter la capacité de production et réhabiliter le réseau

La Belle Epoque du PPP (1996-2002)

Les objectifs de la Réforme sont atteints

- ✓ le déficit en eau est résorbé en mobilisant des eaux de surface (Lac de Guiers)
- ✓ l'indicateur de recouvrement est atteint, le taux de rendement augmente à 80%
- ✓ le fermier dégage des bénéfices à partir de 1999
- ✓ « l'équilibre financier » de la SONES est atteint fin 2002

Toutes les parties prenantes ont joué le jeu

- ✓ Les bailleurs ont financé les investissements (programme d'urgence, programme à long terme)
- ✓ Le fermier s'est engagé dans un processus d'amélioration managériale basé sur les résultats
- ✓ l'Etat a respecté ses engagements en validant des hausses de tarifs de 3% par an pendant 8 ans

Les mécanismes et les instruments de la régulation ont fonctionné

- ✓ le comité de suivi a enclenché le processus de conciliation prévu par le contrat de performance pour régler le litige sur la valeur de référence du rendement de réseau
- ✓ les prescriptions du modèle financier ont en effet conduit à l'équilibre financier recherché au bout de 8 ans

Les dérives de la Réforme (2002-2005)

Avenant 1 (2002): abandon de l'amortissement de **caducité** au profit d'un amortissement **linéaire** pour les équipements renouvelés par le fermier (6000 BP, 17 km réseau par an)

Les investissements de renouvellement ne sont plus amortis sur la **durée restante du contrat mais sur leur durée de vie** (20 et 50 ans)

→ En fin de contrat, **la valeur résiduelle nette** doit être **remboursée au fermier**, au même titre que celle des compteurs dont il est propriétaire

Gel des tarifs (2003 - 05): les prescriptions du modèle financier ne sont plus respectées

Les dérives de la Réforme (2002-2005)

Heur et malheur de « l'équilibre financier »

Equilibre de trésorerie avec perte cumulée de ~10 mds FCFA

Champs des possibles

- Apurer les pertes accumulées par la SONES et préparer l'avenir
- Transformer le succès en rente politique (ou financière)
- Allouer la rente à l'opérateur

Décisions

- ✓ Rente politique: gel des tarifs
- ✓ Allocation de la rente à l'opérateur en modifiant les coûts recouvrés par le P_e

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

Avenant 3 (2006): Prorogation de 5 ans du contrat d'affermage *(conforme à l'article 21 du contrat mais cumulé à l'avenant 1…)*

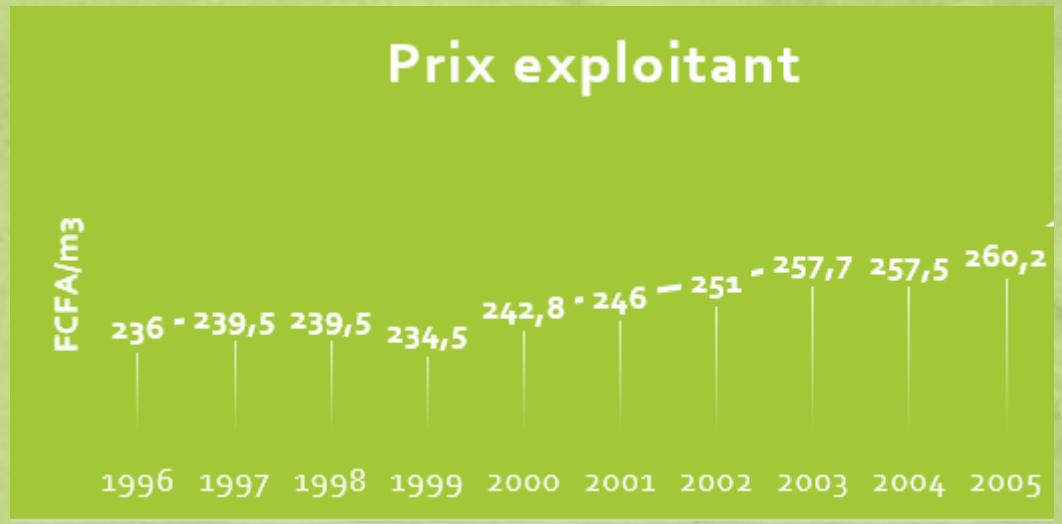
Changement du mode de détermination du Pe ou la fin de la gestion aux risques et périls

Désignation de la SDE comme maître d'œuvre et entrepreneur de tous les renouvellements *(100 km réseau, 12000 BP par an)*

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

Jusqu'en 2006: une régulation par les prix

- Le P_e est défini pour la durée du contrat
- Seule la valeur des intrants le fait fluctuer
- L'opérateur "gagne" si $C_M < P_e$
- Ce mode de regulation incite à la performance
- Une ristourne est prevue en cas d'augmentation plus importante que prevue du volume de production



1996-2005
Pe : +10,2%
Pp : +29,3%

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

A compter de 2006: une régulation par les coûts

- Le prix s'ajuste au coût moyen, prévu en hausse
- Il est indexé annuellement sur la base des charges de la SDE en énergie et personnel
- L'opérateur ne peut pas perdre
- Le mécanisme de la ristourne disparaît : la marge est garantie pour la durée du contrat, quel que soit son montant en valeur absolue

	2006	2007	2008	2009	
P_e de base	279,2	284,1	293,3	298,5	**+ 29,3% en 3 ans**
P_e indexé		301,4	316,3	361	

*« En 2006, on a changé de mode de régulation. Alors qu'on était dans un **schéma de gestion aux risques et périls du fermier**, on est passé à un **schéma avec revenu garanti**. Avant on entrait le P_e et le programme d'investissement, et ça sortait le tarif moyen dont on déduisait le P_p. Avec une garantie de revenus, il faut entrer **tous les coûts de l'exploitant puis ajouter la marge garantie**. Ça n'a plus rien à avoir. Et ça pose des problèmes de **compétence** : il faut maîtriser le modèle à fond. Si vous allez à la SONES, vous trouverez une personne qui le maîtrise (…), par contre si vous allez à la SDE tout le monde le connait par cœur, cellule par cellule » (représentant MHA)*

« On n'avait même pas prévu la possibilité de renégocier le Pe en cas de dépassement de 1,5 Md de résultat. En 2011, la SDE faisait plus de 2 Mds de bénéfice » (ex-SONES)

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

Régulation par les prix (price-cap)

- Les tarifs sont fixes pour la durée du contrat
- L'opérateur gagne si CM < tarif
- L'opérateur perd dans le cas contraire

Le suivi doit se concentrer sur la qualité du service

- La connaissance des coûts est importante lors de la passation du contrat, pas pendant le contrat
- Pour maximiser ses gains (minimiser ses pertes), l'opérateur peut être tenté de diminuer la qualité du service

Régulation par les coûts (cost-plus)

- Le prix s'ajuste au coût moyen
- L'opérateur ne peut pas perdre
- Sa marge est fixée pour la durée du contrat

Le suivi doit se concentrer sur les coûts de l'opérateur

- Contrôle annuel des dépenses d'exploitation et de renouvellement
- Accès aux informations comptables et financières

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

- Transformation du modèle financier en 2006 et apprentissage en 2016

« J'ai refait le modèle financier en 2011 parce que personne ne s'en servait. 5 ans plus tard, la situation n'a pas changé » (Artélia)
« A la SONES, ca va peut-être mieux maintenant depuis que Artélia a fait la formation en décembre dernier » (MHA)

- Externalisation du suivi des coûts (audits 2008 et 2012 de comptabilité analytique)

Tableau 1 : 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

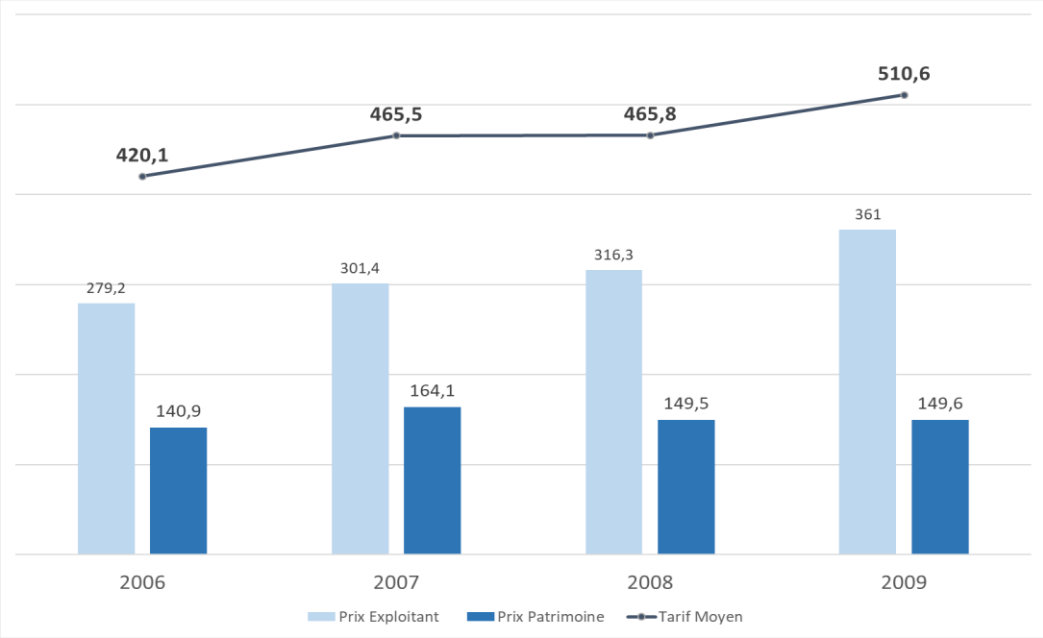
- Obligation de reporting de la SDE inchangée

« La SDE a tout fait pour faire capoter ces audits, en ne transmettant pas les informations au prétexte que les informations n'étaient pas précisément spécifiées dans son contrat » (PTF)

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

Régulation par les coûts et gel des tarifs

- ✓ Pp : variable d'ajustement



Destructuration de la grille tarifaire (2008)

- ✓ Tarif administration X 3
- ✓ Facture Etat: 8 à 25 Mds/an

Equilibre financier de la SONES fragilisé:

- redevance fonction des volumes *facturés* aux usagers domestiques et des factures *encaissées* par la SDE sur l'Administration
- redevance composée à 42% des factures de l'Etat et délai de paiement de 2 ans

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ratio de couverture de la dette	0,75	1,03	0,76	1,20	1,83	0,45

Les dérives de la Réforme (2006-2009)

Jusqu'en 2006: partage des responsabilité en renouvellement du réseau et des BP entre SONES et SDE. La SONES réalise tous ses travaux par MP.

A partir de 2006

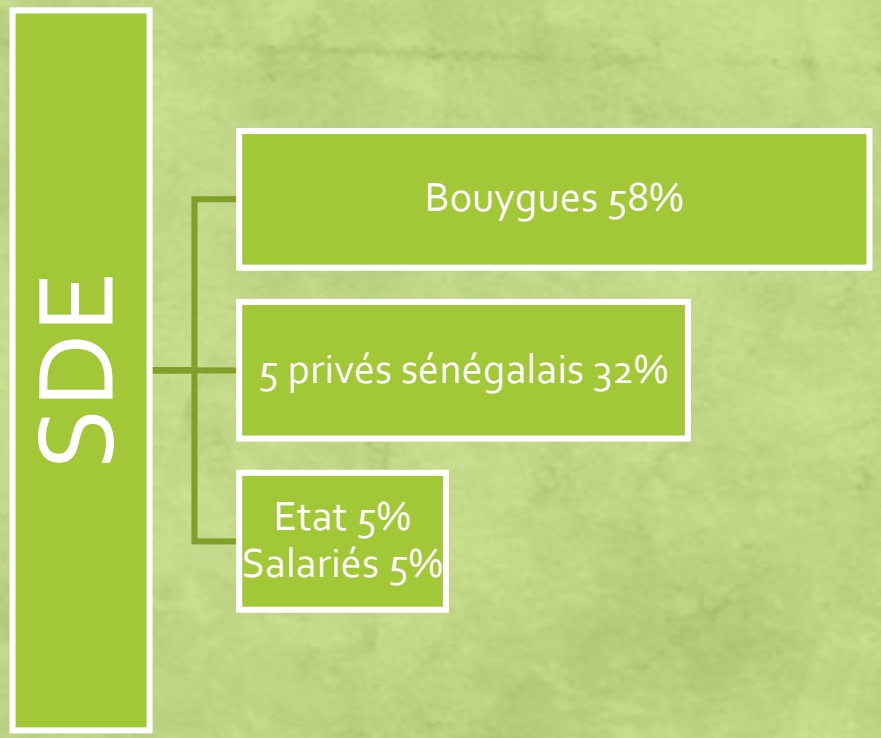
- obligation de la SONES en renouvellement de réseau portée à des niveaux jamais atteints, y compris pendant le programme exceptionnel de réhabilitation (1996-2001)
- Les travaux de renouvellement seront réalisés par la SDE aux frais de la SONES en cas de non atteinte des objectifs

➡ Le fermier diversifie des sources de rémunération et diminue son risque

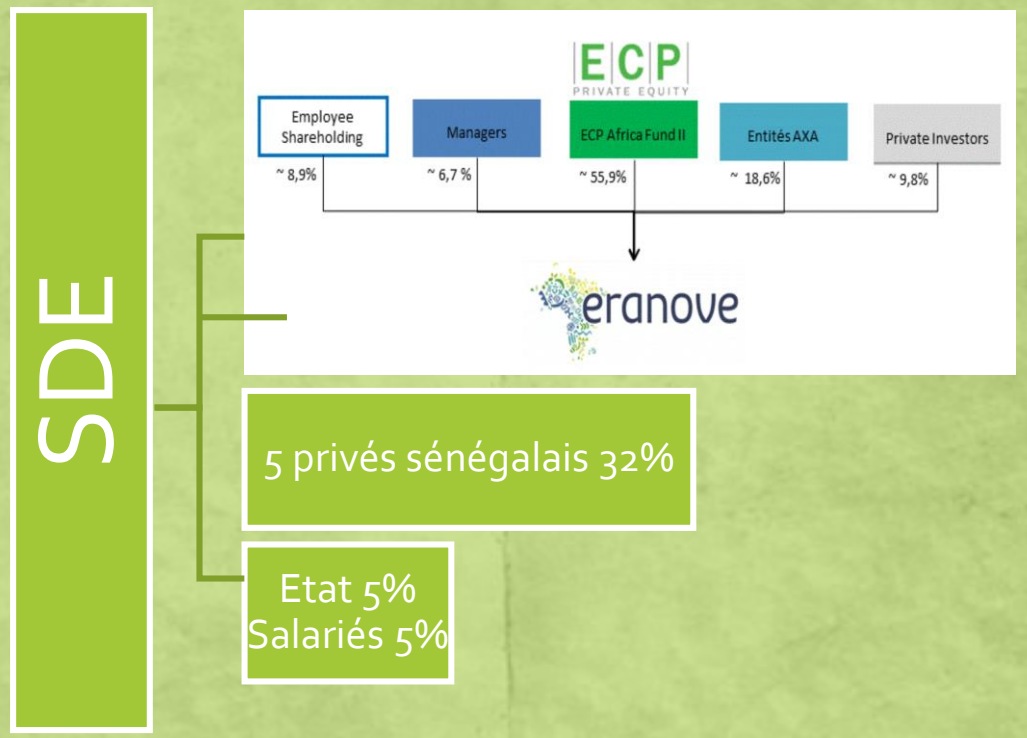
La Réforme par gros temps (2009-2014)

En pleine préparation de l'après 2011, Wade décide de basculer en concession totale (eau potable, eaux usées, eaux pluviales) pour 30 ans

Actionnariat de la SDE jusqu'en 2009

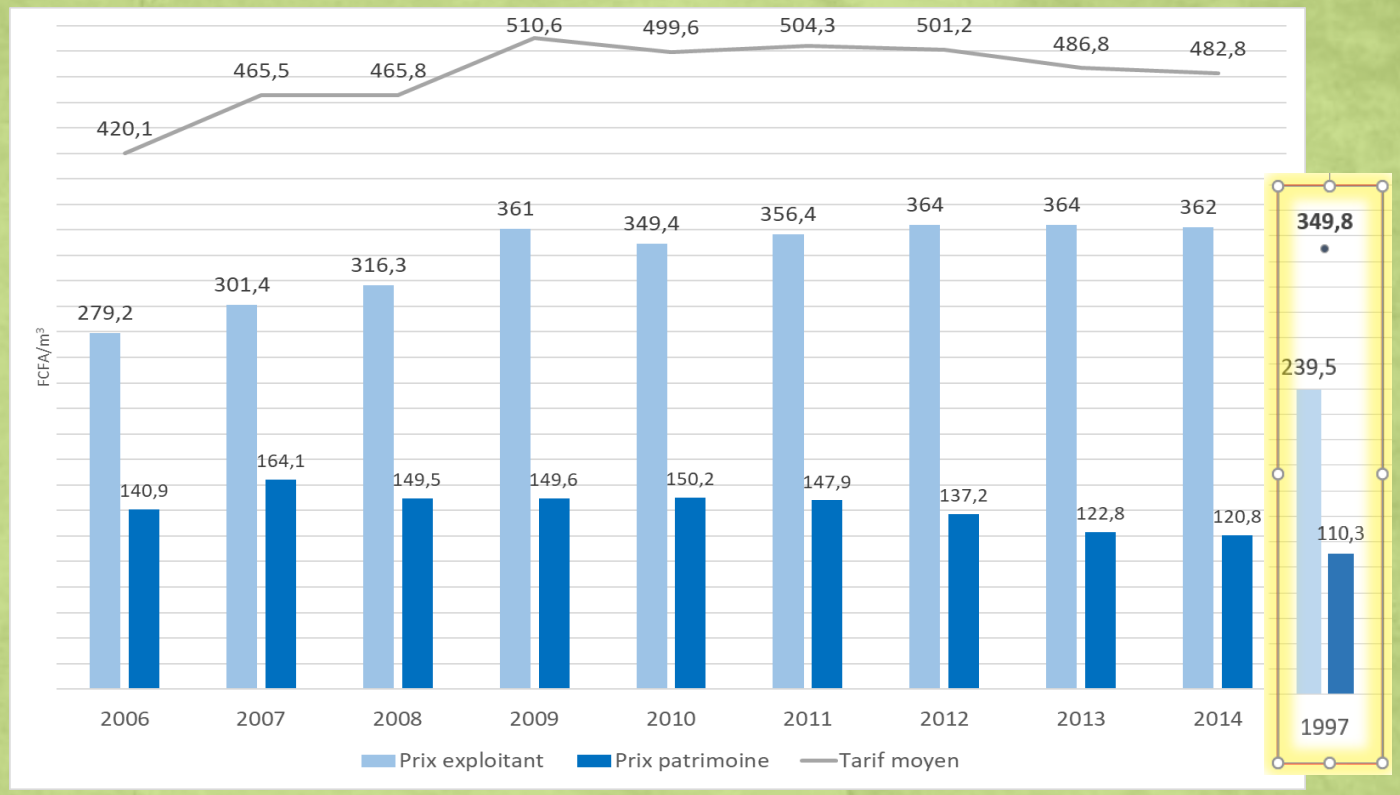


Actionnariat de la SDE depuis 2009



La Réforme par gros temps (2009-2014)

- **3 avenants** prorogent le contrat pour un an « le temps que la concession se mette en place »
- **Pe « maîtrisé », Pp plonge**
- La SONES fait **défaut** à deux reprises (BOAD) et l'AFD suspend ses décaissements



La Réforme par gros temps (2009-2014)

- Les bailleurs s'énervent et exigent en 2012 que l'Etat paie ses factures d'eau, budgetise 15 milliards par an, et révise la grille tarifaire
- Les programmes d'investissement restent dans les tiroirs (KMS 3, dessalement)
- Sept. 2013: une ALG casse et Dakar est privé d'eau pendant 3 semaines

Des gens font la queue avec des seaux pour prendre un peur d'eau d'une source communale à Dakar, le 27 septembre 2
REUTERS/Ricci Shryock

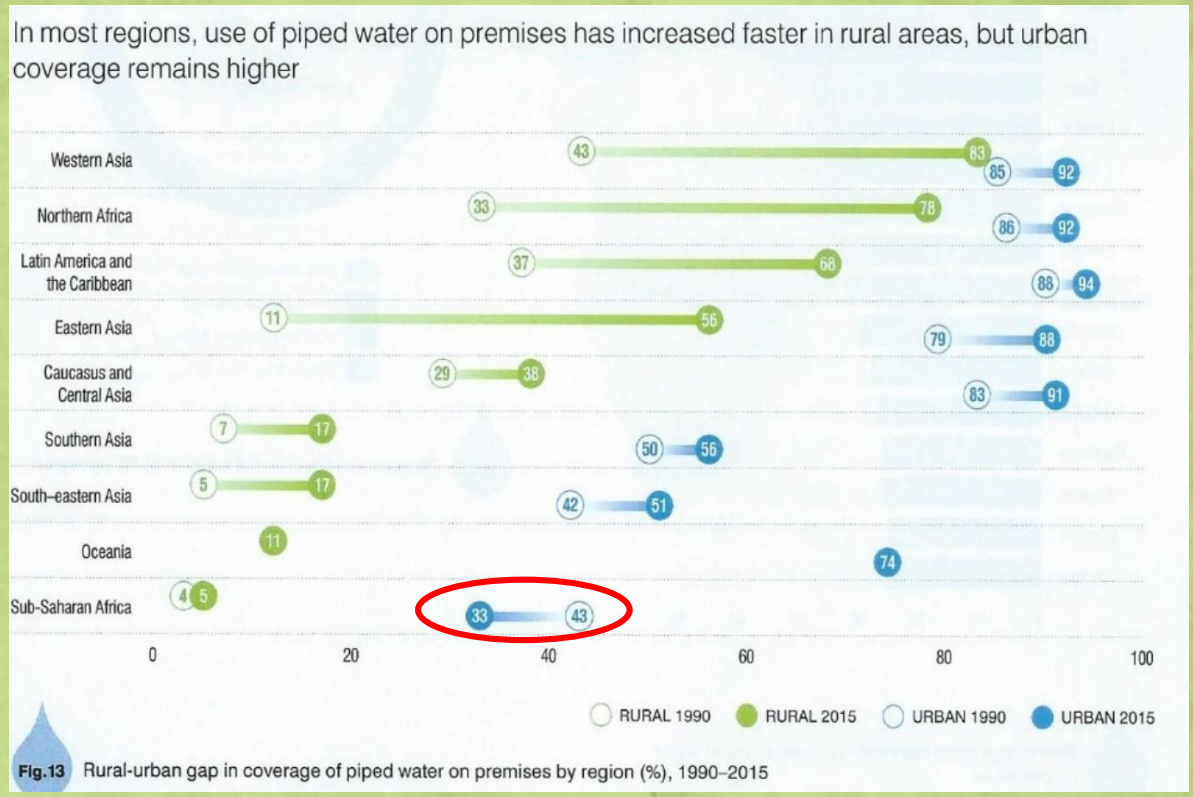
Deux derniers avenants pour la route ! (2014-2018)

Avenants 7 et 8: le fermier banquier et entrepreneur

- La SDE préfinance et exécute tous les travaux de renouvellement
- La SDE préfinance et exécute tous les travaux neufs (programmes d'urgence), charge à l'Etat de la rembourser *« dans des conditions qui restent à déterminer »*
- L'Etat dégèle les tarifs domestiques (2015)
- Déclenchement de nouveaux programmes d'investissements en prêts souverains (KMS 3)

La Réforme a 20 ans

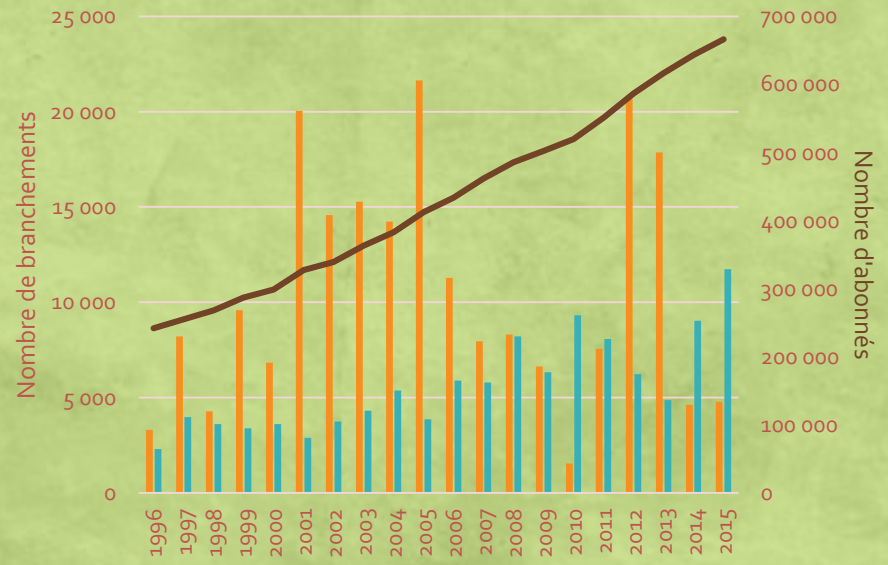
- Taux d'accès 93% vs 89% (1990)
  en dépit du doublement de la population (6,6 M vs 3 M)
- 2015: Dakar: 98,5%
  Centres urbains: 79%
- Production: 165 Mm^3 vs 96 Mm^3
- Réseaux: 9352 km vs 5869 km
- Branchements: +321000
- Abonnés: 634000 vs 204000



Sénégal : +33%

La Réforme a 20 ans

- 2/3 des nvx branchements sont des BS
  - 96-01: Critères d'éligibilité peu opérationnels et peu inclusifs
  - 01-05: Simplification et meilleure inclusion
  - PEPAM: un seul critère géographique (hors Dakar centre)
  - ✓ 62% des abonnés les plus pauvres ont bénéficié d'un BS (contre 1/3 des autres catégories d'abonnés)



- Les non-abonnés sont plus pauvres et paient l'eau plus cher sur toute la période

Catégorie	Tarif HT Eau
Abonnés domestiques : Compteur de diamètre 15 mm	
TS = de 0 à 20 m^3 /bim	186,55
TP = de 21 à 40 m3 / bim	631,14
TD = Plus de 40 m3 /bim	655,65
Abonnés non domestiques	
Tranche unique: ADMINISTRATION CENTRALE	**1 868,88**
Tranche unique: Autres abonnés non domestiques	655,65
Bornes Fontaines	
Tranche unique	239,05

  - 2015: le m3 aux BF varie de 900 FCFA à 2500 FCFA
  - le taux d'effort des non-abonnés les plus pauvres est passé de 1,5% en 2008 à 3,5% en 2015 (vs 3% abonnés)
  - 90% souhaitent être raccordés

La Réforme a 20 ans

Tarification progressive, peu progressiste

- La consommation moyenne des abonnés pauvres est supérieure à la tranche sociale
- 17% consomment dans la tranche dissuasive (> 40m^3)
- Le taux d'effort des abonnés pauvres augmente (3%)

Des usagers mal informés et peu écoutés

- 23% des abonnés savent qu'il existe une tranche sociale
- 14% des non abonnés connaissent le coût des branchements
- Une SDE auto-satisfaite
- 55% des abonnés sont satisfaits du service (coupure et qualité organoleptique)
- La moitié des non-abonnés sont satisfaits de la continuité du service
- 75% des abonnés stockent l'eau pour faire face aux coupures. Les 2/3 ne la traitent pas.

Un PPP à bout de souffle

Efficacité en exploitation

- Ressources: 50% eau souterraine
- Rendement: 80% depuis 15 ans
- ✓ Recouvrement: 98%

Equilibre financier

- ✓ Exploitation: bénéficiaire depuis 1999

  Près de 30 milliards FCFA de résultat net distribués en totalité aux actionnaitres

- Patrimoine: 15% des prêts KMS3 sont rétrocédés à la SONES

Pe et Pp: des indicateurs défaillants

Coûts d'exploitation <u>hors</u> P_e

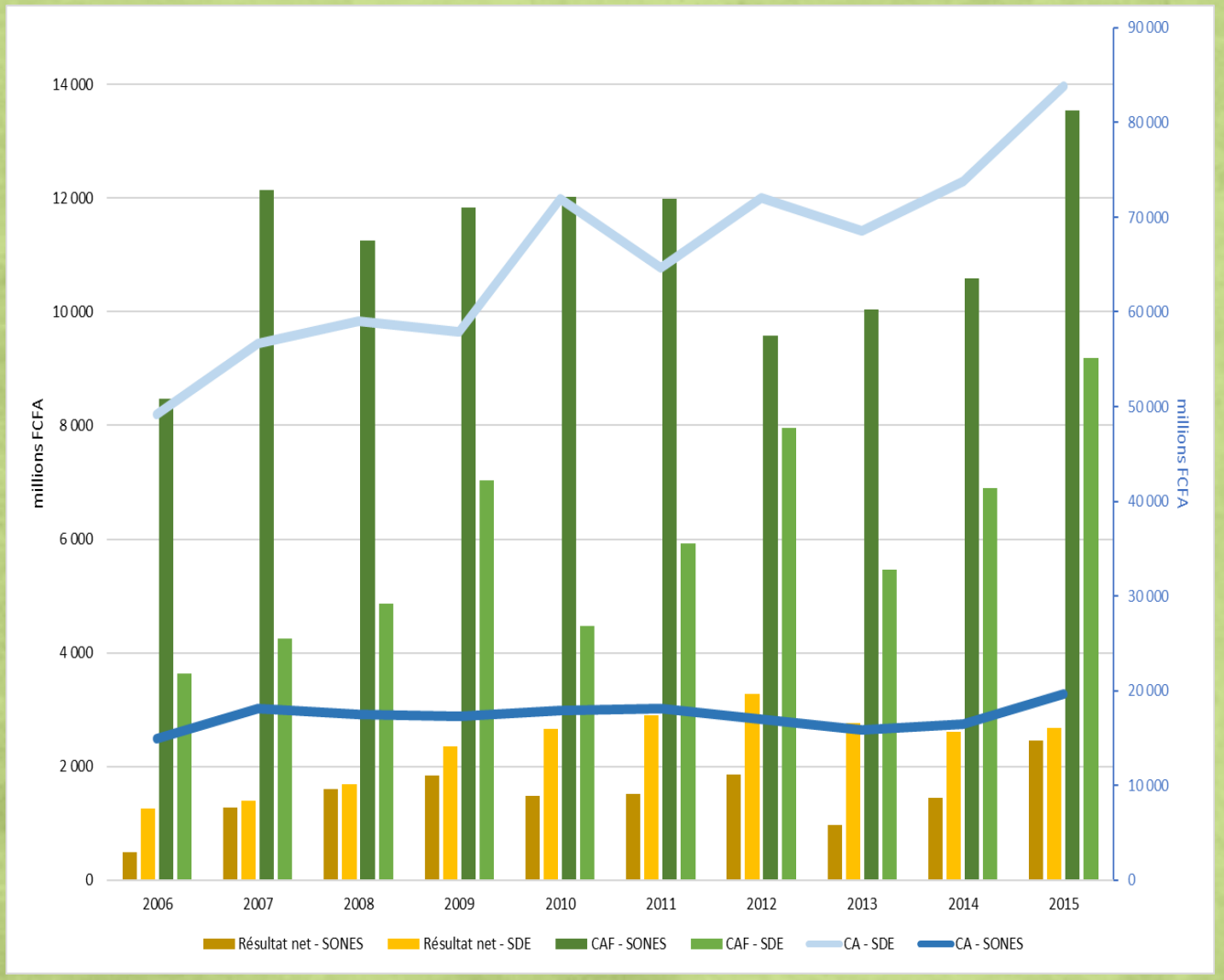
2002: renouvellement non amorti (20 à 50 ans)
2006: transfert du renouvellement SONES
2014: tout renouvellement

Coûts d'investissement <u>hors</u> P_p

100% programme d'urgence
85% KMS 3

Droit de la SDE en fin de contrat: 15,5 - 17,5 Mds F

Un PPP à bout de souffle



Des résultats SONES / SDE équivalents quand le tarif moyen est augmenté (2007-09-15)

Une redevance SONES stable depuis 10 ans: 1/3 du CA SDE en 2006, moins du quart en 2015

Un « exploitant » dont la CAF égale les 2/3 de celle du maître d'ouvrage délégué en 2015 (< 40% en 2006)

2017: ambiance de 2ème génération

- Etudes en cours
- On prend les mêmes et… on continue ?
- AOI
- Comment tout changer sans rien changer ?

Recommandations

Restauration

- P_e légitime via AOI
- Amortissement de caducité
- Régulation par les prix

Révolution

- Fin du ménage à trois
- Tarif social géographique
- Secrétariat permanent « gardien » du modèle financier
- Elargissement de l'actionnariat sénégalais à l'ensemble des abonnés de l'opérateur

Merci de votre attention