

document de travail

juin 2006

24

Secteur de l'eau au Sénégal :
un partenariat équilibré entre acteurs publics et
privés
pour servir les plus démunis ?

Aymeric BLANC, AFD, département de la Recherche,
Cédric Ghesquières, AFD, consultant junior.



Département de la Recherche

Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr

Sommaire

	Introduction	4
<hr/>		
1.	Péréquations entre usagers en milieu urbain	7
1.1	Comment améliorer la qualité de service aux plus pauvres...	7
1.2 ...	sans leur faire payer le prix fort ?	8
1.2.1	Détermination des tarifs : entre équité sociale et équilibre financier	8
1.2.2	Une grille tarifaire identique sur tout le périmètre affermé	11
1.2.3	Une grille tarifaire différenciée selon les usagers et leur consommation	12
1.2.4	Bilan : des transferts financiers importants mais socialement acceptés	14
<hr/>		
2.	Une volonté d'augmenter l'accès au service	15
2.1	Priorité aux branchements particuliers	15
2.1.1	Un accès subventionné grâce au programme de branchements sociaux	15
2.1.2	Des résultats probants mais sont-ils soutenables sur le long terme ?	17
2.2	Extension du réseau de bornes-fontaines	19
2.2.1	Une image revalorisée	19
2.2.2	Des modèles de gestion spécifiques	19
2.2.3	Un problème d'équité tarifaire	20
<hr/>		
3.	Un modèle spécifique au milieu rural	22
3.1	Programme Regefor ou comment accroître l'efficacité d'une gestion locale ?	22
3.2	Les modèles de gestion urbain et rural peuvent-ils converger ?	24
<hr/>		
	Conclusion	26
<hr/>		
	Bibliographie	29

Liste des tableaux

1.	Contraintes spécifiques liées à la desserte des populations pauvres	7
2.	Grille tarifaire au 1er janvier 2003	8
3.	Conséquences tarifaires pour la SONES et la SDE dans différents cas-types	10
4.	Risques portés par chaque société dans le contrat d'affermage	10
5.	Comparaison du service rendu par les bornes-fontaines et les branchements particuliers	21
6.	Comparaison entre types de gestion en milieu rural et urbain	22
7.	Problèmes actuels des centres ruraux et réticences à un transfert vers la SONES	24

Liste des graphiques

1.	Evolution des prix entre 1997 et 2004	9
2.	Prix moyen du m³ selon le secteur géographique	11
3.	Ecart financiers entre la ville de Dakar et les autres centres du Sénégal	11
4.	Part des recettes et des consommations selon la classe d'utilisateur	12
5.	Représentation agrégée des flux financiers entre les différentes classes d'utilisateurs	12
6.	Représentation détaillée des flux financiers au sein de la classe des usagers domestiques	13
7.	Nombre de branchements sociaux réalisés et projetés de 1996 à 2011	16
8.	Organisation selon la réforme REGEFOR	23
9.	Etat de la réforme et évolutions possibles	28

Introduction

Les populations pauvres sont-elles condamnées à payer leur service d'eau plus cher ? Bien que cela aille à l'encontre de toute logique, c'est une question à laquelle on se trouve rapidement confronté lorsque l'on s'intéresse au développement des services d'eau dans les pays en développement (PED). En effet, dans de nombreux pays, une part de la population n'a pas d'accès direct au réseau d'eau potable. Confrontés à la nécessité impérieuse de disposer d'une quantité minimale d'eau, ces foyers font appel à une diversité de prestataires indépendants, souvent informels, qui leur offrent des services alternatifs (Collignon, 2000). Il s'agit en premier lieu des bornes-fontaines, où l'on vient remplir une ou plusieurs bassines de quelques dizaines de litres, de la revente domestique d'eau du réseau, de la livraison à domicile par des pousse-pousse ou des camions citernes. Rendant indéniablement un service aux populations précaires, ces services rémunérés viennent cependant renchérir le coût de l'eau. Au Sénégal, la Banque mondiale rapporte ainsi que le prix de l'eau aux bornes-fontaines est jusqu'à trois fois plus élevé que le tarif social proposé aux abonnés du réseau (Banque mondiale, 2004).

A travers l'exemple concret de la gestion du service d'eau au Sénégal, l'objet de cet article est d'aborder la problématique des politiques sociales destinées aux populations les plus pauvres en s'appuyant sur quatre axes :

- quels sont les moyens d'assurer un service d'eau satisfaisant aux plus pauvres ? Est-il réaliste de défendre une politique de service universel ? Peut-on envisager au contraire une différenciation du service en fonction de la demande locale de chaque quartier ?
- Un objectif social de desserte des populations pauvres est-il contradictoire avec la participation du secteur privé international ? Quelles incitations sont mises en place pour soutenir cet effort ? Qui finance l'accès au réseau, le secteur public ou l'opérateur privé ?
- Quels partenariats existent-ils avec d'autres acteurs que le secteur privé international ? Quel est le rôle du secteur associatif, des communautés d'usagers ? Comment s'implique le secteur privé local et quels sont ses liens avec l'opérateur privé du réseau ?
- Comment les péréquations s'organisent-elles entre les différentes catégories d'usagers et entre les différentes régions du Sénégal ? Est-il possible d'élargir le périmètre actuel géré par le secteur privé à d'autres centres urbains ?

Pour répondre à ces questions, le cas du Sénégal semble particulièrement instructif. Tout d'abord, le service public d'eau est assuré depuis 1996 par un contrat de partenariat public-privé (PPP), associant l'Etat sénégalais, la SONES (société publique de patrimoine) et la SDE (société privée). Un consensus existe au sein de la communauté internationale pour considérer ce partenariat comme un succès et le contrat arrivant à échéance en 2006 a été prolongé pour une durée de cinq ans¹. Géographiquement, ce contrat couvre la ville de Dakar ainsi que 55 autres centres urbains, soit 42 % de la population du Sénégal (Trémolet, 2004). Cette couverture large autorise des péréquations financières importantes entre secteurs géographiques ainsi qu'entre catégories d'usagers (ménages, industriels, administrations, maraîchers...).

De plus, depuis 2003, le secteur de l'eau a atteint l'équilibre financier. Le Sénégal a ainsi fait le choix de limiter les subventions publiques de l'Etat et de financer les investissements par une augmentation des tarifs de l'eau.

¹ Pour plus de détails, on se référera à l'encadré sur le contexte institutionnel et l'organisation contractuelle.

Enfin, l'accès à l'eau des plus pauvres est une priorité de l'agenda politique. Ainsi le PEPAM (Programme d'eau potable et d'assainissement du millénaire), document définissant la stratégie du Sénégal à l'horizon 2015, prévoit que 1,65 million de personnes supplémentaires soient raccordées au réseau tout en améliorant l'efficacité des programmes de branchements sociaux et réservant en priorité l'accès de l'aide publique à ces ménages. Au-delà de ces déclarations et contrairement à d'autres Etats africains, l'Etat honore les factures de ses administrations, ce qui contribue à l'équilibre financier du secteur.

Dans un premier temps, nous présenterons au sein du périmètre couvert par la SONES et la SDE – qui couvre, rappe-

lons-le, 42 % de la population sénégalaise -, les mesures en faveur des ménages pauvres déjà raccordés au réseau, notamment le choix d'une grille tarifaire par blocs croissants pour les usagers en fonction de leur consommation. Nous montrerons les montants des transferts que cela implique entre les différentes catégories d'usagers et entre les secteurs géographiques.

Dans un second temps, nous ferons le bilan des programmes destinés à faciliter l'accès au service pour les populations non raccordées, que ce soit par le financement de branchements sociaux ou par l'extension du réseau de bornes-fontaines.

Dans un troisième temps, nous aborderons les actions en milieu rural en nous interrogeant sur la place jouée par le secteur privé local.

Encadré 1. Organisation du secteur de l'eau au Sénégal

En 1995, suite aux difficultés financières de la SONEES (Société nationale d'exploitation des eaux du Sénégal) liées à un niveau des prix faibles et à un taux de recouvrement des factures insuffisants, le Sénégal a entrepris une réforme du secteur de l'eau. Elle s'est traduite par l'adoption d'une loi (loi n° 95-10 du 7 avril 1995) remplaçant la SONEES par deux sociétés : la SONES (Société nationale des eaux du Sénégal) et la SDE (Sénégalaise des eaux). Cette loi relativement succincte définit sommairement le rôle de ces deux sociétés, considérant que les détails de fonctionnement des deux institutions serait défini dans le cadre du contrat.

La SONES est une société publique concessionnaire des infrastructures d'eau. Deux éléments ont conduit à ce choix. D'une part, la volonté de distinguer cette société de l'Etat sénégalais afin d'en préciser les objectifs et de faciliter les aides internationales directement affectées au domaine de l'eau. D'autre part, le souhait de ne pas réaliser de concession avec une entreprise privée, du fait de la connaissance relativement mauvaise de l'Etat du patrimoine et des investissements à réaliser, qui représentaient un risque trop important pour une société privée.

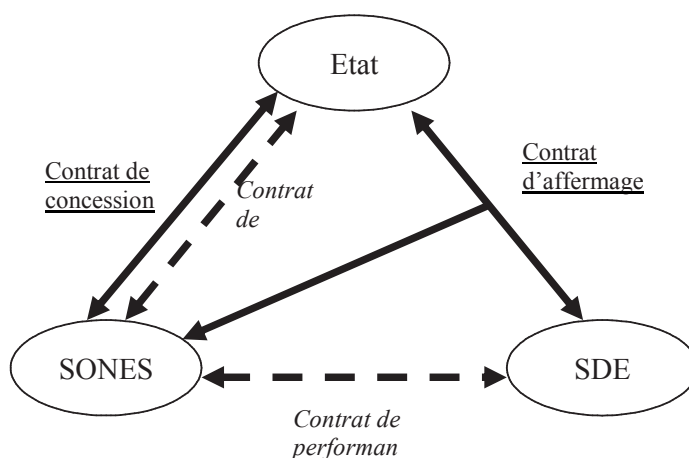
La SDE est une société de droit privé possédée à 98,5 % par le groupe SAUR. Elle a en charge l'exploitation technique et commerciale du réseau, dans le cadre d'un contrat d'affermage.

Le financement des infrastructures fait un large appel aux donateurs extérieurs. Ceux-ci ont coordonné leur action dans le cadre de deux programmes :

- le programme sectoriel eau (PSE) : de 1995 à 2001 (puis prolongé jusqu'en 2004) d'un montant de 216 M\$. Ce programme, consacré à 84 % au développement de l'infrastructure d'eau potable, a été financé à 44 % par la Banque mondiale et à 28 % par l'AFD ;
- le programme sectoriel eau à long terme (PLT), programmé de 2002 à 2007, prévoit l'engagement de 300 M\$ avec un rééquilibrage des dépenses en faveur de l'assainissement (40 %). Il est financé à 52 % par la Banque mondiale.

La régulation du secteur de l'eau est prévue dans le cadre de deux contrats et deux sous-contracts :

- le premier contrat est un contrat de concession qui lie l'Etat et la SONES. L'Etat est en charge des orientations générales de la politique de l'eau au Sénégal et garant de la transparence des décisions. La SONES a un rôle de reporting de l'action de la SDE auprès de l'Etat, d'approbation de plans triennaux d'investissement et de maîtrise d'ouvrage des nouveaux investissements. Ce contrat de concession est complété par un contrat de plan, signé entre l'Etat et la SONES qui définit de façon plus détaillée la programmation des investissements ;
- le deuxième contrat est un contrat d'**afferme**, qui lie l'Etat, la SONES et la SDE. Ce contrat a une durée relativement courte de 10 ans, prolongeable 5 ans et est complété par un contrat de performance, établi pour une durée de 3 ans qui définit des objectifs quantitatifs en terme techniques et financiers.



Source : Trémolet, 2004.

La répartition des rôles dans la régulation est la suivante :

Le ministère de l'Eau approuve annuellement l'évolution tarifaire, qui devait permettre d'arriver à l'équilibre financier en 2003 et ne pas connaître une croissance supérieure à 3 % par an. Il est également censé assurer la tutelle technique et financière de la SONES, notamment par le comité de surveillance du Contrat de plan. Mais les moyens en personnel ne se sont pas avérés suffisants pour que l'Etat remplisse cette mission.

La SONES est composée d'environ 80 personnes (effectif stable au cours de la période considérée). Elle est dirigée par un directeur général, appuyé par un comité de direction, composé essentiellement de représentants de l'Etat. Depuis 1995, quatre directeurs se sont succédés à la tête de l'établissement. L'apprentissage par la SONES du rôle de régulateur a été assez long (environ deux ans), ce qui a entraîné un certain retard dans les investissements et des désaccords sur l'interprétation du contrat d'affermage et de performance. Par la suite, les relations avec la SDE se sont normalisées. Un quart des personnels se consacre aux missions de supervision de la SDE. Il s'agit pour l'essentiel d'anciens personnels de la SONEES. Par conséquent, la fonction de régulation est davantage comprise comme une surveillance technique proche, plutôt que comme une vérification que le contrat de performance signé avec la SDE est bien appliqué, ce qui lui est reproché par la SDE. Le budget de la SONES est en forte augmentation puisqu'il est passé de 15,5 M\$ en 1997 à 25,7 M\$ en 2004. La grande majorité de ce budget provient du reversement par la SDE des montants facturés².

² Pour une présentation détaillée de l'organisation institutionnelle, on se référera aux deux études très complètes réalisées d'une part, par Trémolet et d'autre part, par Brocklehurst et Janssen de la Banque mondiale en 2004.

1. Péréquations entre usagers en milieu urbain

Le Sénégal est confronté à un réel problème de pauvreté de sa population. En effet, avec un PNB de 782,3 US\$ par habitant (DREE, 2006) et un indice de développement humain (IDH) de 0,458 le classant en 157ème place sur 177 pays

(UNDP, 2005), l'accès au service de base de sa population représente un défi important. En 2002, le Document stratégique de réduction de la pauvreté du Sénégal estimait que 54 % de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté.

1.1 Comment améliorer la qualité de service aux plus pauvres...

La desserte des quartiers pauvres engendre un certain nombre de contraintes spécifiques, qui sont à la fois d'ordre technique, financier, politique ou idéologique.

Face à ces contraintes, l'un des premiers choix de la SDE lors de la prise en main du réseau a été de traiter tous les quartiers de façon équitable en pratiquant un « partage du déficit » (BM, 2004). L'approvisionnement en eau étant trop faible en 1996 pour alimenter en continu l'intégralité des quartiers, l'opérateur devait pratiquer des coupures d'eau régulières dans les quartiers. Avant l'arrivée de la SDE, les coupures touchaient plus particulièrement les quartiers les

plus pauvres afin de maintenir un service continu pour les quartiers riches. La politique de partage du déficit a consisté à améliorer le service offert aux populations précaires.

Il n'existait pas d'incitation formelle et explicite pour la SDE à pratiquer une telle mesure au sein du contrat la liant à la SONES. La SDE explique qu'elle a entrepris cette démarche pour améliorer son image auprès des populations les plus pauvres. En effet, celles-ci ne disposent pas de moyen de stockage assurant l'approvisionnement 24h/24 et sont davantage touchées par les coupures que les habitations plus riches.

Tableau 1. Contraintes spécifiques liées à la desserte des populations pauvres

Type de contraintes	
Techniques	● Raccordement complexe lié à l'éloignement des quartiers dans les secteurs périurbains
Financières	● Impossibilité pour les ménages de supporter le coût de raccordement au réseau ●
	● Impossibilité pour les « insolubles absolus » de payer le coût moyen de fourniture de l'eau
Politique	● Absence de droits de propriété, ne permettant pas le raccordement légal de l'habitation au réseau
	● Représentativité faible des populations précaires dans les instances politiques afin de faire entendre leurs revendications
Idéologique	● Refus des populations du principe de payer l'eau

1.2 ... sans leur faire payer le prix fort ?

1.2.1 Détermination des tarifs : entre équité sociale et équilibre financier

Comment assurer pour tous l'accès à une quantité minimale d'eau et à un coût raisonnable ? C'est l'objet de la tarification par bloc croissant. Celle-ci consiste à facturer aux ménages à un prix très faible les premiers m³, qui sont considérés comme répondant à des besoins vitaux (hygiène corporelle, boissons...). Puis les tranches suivantes de consommation dont on considère qu'il s'agit d'un usage « de confort » sont facturées à un prix supérieur. Enfin, les consommations au-dessus d'un certain seuil sont tarifées à un tarif dissuasif, afin de décourager le gaspillage d'une ressource limitée. En théorie, cette mesure a donc le double intérêt d'aider les populations pauvres qui font un usage parcimonieux de la ressource à financer cette consommation et à favoriser le contrôle de la consommation par les populations les plus aisées.

Au Sénégal, le choix s'est porté pour les abonnés domestiques sur une tarification en trois tranches (tranche sociale, tranche pleine et tranche dissuasive) pour lesquelles le tarif varie dans un rapport de un à quatre. Les abonnés non domestiques (administrations, industries) payent un tarif correspondant au tarif de la tranche dissuasive, car ils sont considérés comme ayant un pouvoir d'achat suffisant pour

pouvoir financer l'eau à un prix supérieur. L'eau distribuée par les bornes-fontaines est vendue à un prix intermédiaire entre le tarif de la tranche sociale et de la tranche pleine. On s'interrogera sur le bien-fondé d'une tarification supérieure à la tarification sociale. En effet, les populations ayant accès à l'eau des bornes-fontaines à Dakar sont *a priori* des populations qui ne peuvent pas être raccordées au réseau, soit qu'elles n'en aient pas les moyens, soit qu'elles en soient trop éloignées géographiquement. Elles devraient donc particulièrement bénéficier de mesures d'accompagnement social. Enfin, les maraîchers, qui utilisent l'eau à des fins d'irrigation, bénéficient d'un tarif faible lorsque leur consommation ne dépasse pas un quota Q, puis d'une tarification croissante dans le but d'encourager une économie de la ressource.

Tableau 2. Grille tarifaire au 1er janvier 2003

Catégorie	Total TTC en FCFA/m ³
Abonnés domestiques	
Tranche sociale (< 10 m ³ /mois)	191,32
Tranche pleine (10 à 20 m ³ /mois)	629,88
Tranche dissuasive (> 20 m ³ /mois)	788,67
Abonnés non domestiques	
Bornes fontaines	322,31
Maraîchers	
< Quota Q	131,37
Compris entre Q et 2*Q	507,84
> 2*Q	788,67

Encadré 2. Formule tarifaire définie dans le contrat d'affermage

A la signature du contrat, l'autorité concédante souhaitait que l'opérateur privé apporte sa compétence pour améliorer deux facteurs clés de la distribution d'eau : le taux de recouvrement des factures³ et les pertes en réseau⁴.

La SONES et la SDE sont liées par un contrat d'affermage. L'opérateur privé est donc rémunéré en fonction d'un prix par m³, appelé prix exploitant Pe. Le prix exploitant est réévalué chaque année en fonction de la structure de coût de l'exploitant, afin de couvrir ses frais de gestion, de personnel, les investissements à sa charge ainsi qu'une marge bénéficiaire. On parle de structure tarifaire cost plus.

La différence entre le prix moyen Pm et le prix exploitant est reversé d'une part à l'ONAS, en charge de l'assainissement lorsque le secteur bénéficie de l'assainissement collectif, et d'autre part à la SONES. Celle-ci, grâce à ce prix patrimoine Pp, finance les dépenses d'investissements, de personnel ainsi que le recouvrement des emprunts (capital et intérêts).

³ Le taux de recouvrement ou taux de collecte est défini comme le rapport du montant perçu au titre des factures d'eau sur le montant émis. Ce taux est souvent crucial pour l'équilibre financier du secteur et sa valeur varie fortement selon les pays. Ainsi, la NCWSC à Nairobi rapporte un taux de collecte de 63 % et celui de la ville de Dar-es-Salaam est même inférieur à 60 %, ce qui ampute grandement le budget de ces compagnies publiques (Trémolet 2005).

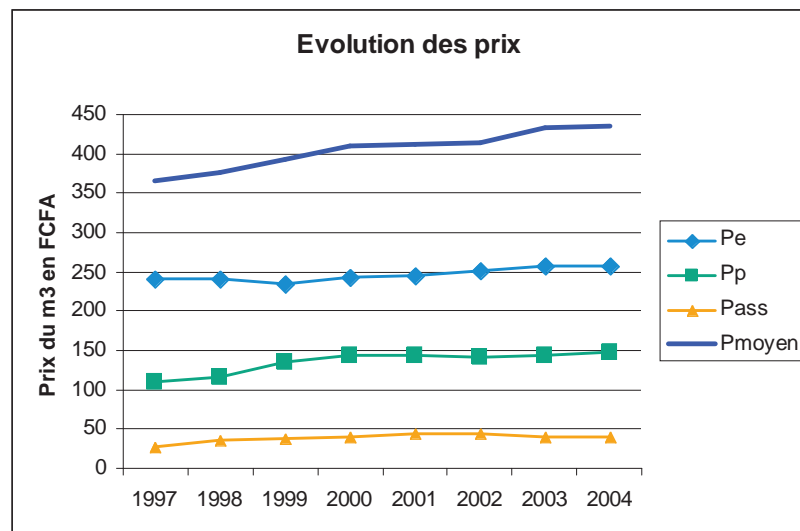
⁴ Le taux de perte du réseau est défini comme le rapport entre le volume d'eau perdu dans le réseau et le volume d'eau produit. Les raisons de perte sont multiples : fuites, compteurs défectueux, branchements clandestins. Sur cet indicateur également, le taux varie fortement d'un réseau à l'autre. Il dépasse 50 % en Tanzanie (DAWASA) et au Kenya (NCWSC) alors qu'il est proche de 15 % au Burkina (ONEA). Sur ce point également, le volume non comptabilisé représente un manque à gagner important pour les compagnies gérant les réseaux d'eau. De plus, dans un contexte de raréfaction de la ressource, il est très mal perçu qu'une partie de l'eau captée soit perdue au sein du réseau (Trémolet 2005).

Sur les secteurs assainis, on a donc : $P_{moyen} = P_e + P_p + PONAS$,

et sur les secteurs non assainis : $P_{moyen} = P_e + P_p$.

On constate que le prix patrimoine s'est fortement apprécié dans la période 1997-2004 (+ 33 %) tandis que le prix fermier a connu une hausse plus modérée de 8 %.

Graphique 1. Evolution des prix entre 1997 et 2004



La rémunération des parties se veut doublement incitative. D'une part, la rémunération est proportionnelle au volume produit, ce qui incite les deux parties à accroître la production. D'autre part, l'opérateur privé est intéressé aux deux objectifs que l'autorité concédante lui a fixé, le taux de fuite dans le réseau et le taux de facturation. La formule de rémunération de la SDE est donc la suivante :

$$\text{Rémunération}_{SDE} = Vol_{produit} [P_e \cdot \rho_c + P_{moyen} \cdot (\rho_r - \rho_c)]$$

avec ρ_c : rendement contractuel défini dans le contrat⁵.

ρ_r : rendement réel constaté⁶.

La première partie de cette formule $Vol_{produit} \cdot P_e \cdot \rho_c$ correspond à la formule classique de rémunération d'un affermage qui est proportionnelle au volume livré et au prix exploitant.

La deuxième partie de la formule $Vol_{produit} \cdot P_{moyen} \cdot (\rho_r - \rho_c)$ correspond au risque porté par l'opérateur privé s'il n'atteint pas ses objectifs en terme technique (taux de fuite) et commercial (taux de facturation). Cette deuxième partie est originale car elle transfère effectivement le risque sur ces deux points à l'opérateur privé, qui doit rembourser intégralement la SONES en cas de non-atteinte des objectifs sur le manque à gagner lié à cet échec et qui au contraire profite entièrement du bénéfice lié au dépassement des objectifs.

⁵ Le rendement contractuel correspond au produit de l'efficacité technique (ETC) et de l'efficacité commerciale (ECC) définis dans le contrat avec :
ETC : efficacité technique (soit 1 moins le taux de perte du réseau) définie dans le contrat,
ECC : efficacité commerciale (ou taux de facturation) définie dans le contrat.

⁶ Le rendement réel constaté correspond au produit de l'efficacité technique (ETR) et de l'efficacité commerciale (ECR) réalisés l'année n avec :
ETR : efficacité technique réelle constatée,
ECR : efficacité commerciale réelle constatée.

De son côté, la rémunération de la SONES, société de patrimoine, ne dépend pas de la performance technique et commerciale de l'opérateur privé. Elle est déterminée par la différence entre le prix moyen et le prix fermier.

$$\text{Rémunération}_{SONES} = Vol_{produit} \cdot (P_{moyen} - P_e) \cdot \rho_c$$

Les deux paramètres sur lesquels la SONES peut intervenir sont le volume produit, qui dépend des investissements réalisés pour accroître la production et le prix moyen, qui est fixé par la SONES en accord avec le ministère de l'Hydraulique.

Cette formule de rémunération est remarquablement équilibrée. En effet, elle lie de façon claire les risques financiers et les objec-

tifs de chaque partie, ce qui est une règle de base de l'ingénierie contractuelle. Explicitons cela par quelques exemples concrets :

Tableau 3. Conséquences tarifaires pour la SONES et la SDE dans différents cas-types

Cas-type	Conséquences pour la SONES	Conséquences pour la SDE
Le volume produit augmente de 10 %	La rémunération augmente de 10 %	La rémunération augmente de 10 %
L'objectif d'efficacité technique n'est pas atteint à 5 % près	La rémunération de la SONES n'est pas modifiée	La rémunération de la SDE est amputée d'un montant de 5 % .Volproduit.Pmoyen
L'objectif d'efficacité commerciale est dépassé de 1 %	La rémunération de la SONES n'est pas modifiée	La rémunération de la SDE est augmentée d'un montant de 1 % .Volproduit.Pmoyen
Le prix exploitant (Pe) est réévalué de 1 % et le prix moyen reste stable	La rémunération de la SONES est amputée de 1 % .Volproduit.Pe	La rémunération de la SDE augmente de 1 %
Le prix exploitant (Pe) reste stable et le prix moyen augmente de 3 %	L'intégralité du bénéfice supplémentaire est reversée à la SONES	La rémunération de la SDE reste stable

Pour synthétiser ces observations, voici les risques portés par chaque acteur ainsi que le facteur de rémunération associé :

Tableau 4. Risques portés par chaque société dans le contrat d'affermage

	Type de Risque	Facteur de rémunération associé
Risque partagé par les deux sociétés	Risque lié au volume fourni au client	Volproduit
Risque porté par la SDE	Taux de fuite	Efficacité technique
	Taux de facturation	Efficacité commerciale
Risque porté par la SONES	Génération de ressources suffisantes pour financer les infrastructures et assurer l'équilibre financier du secteur	Pmoyen

Le choix d'une grille tarifaire identique sur le plan national et à blocs croissants implique deux péréquations que nous allons détailler ci-dessous : une péréquation spatiale et une péréquation entre usagers du service d'eau.

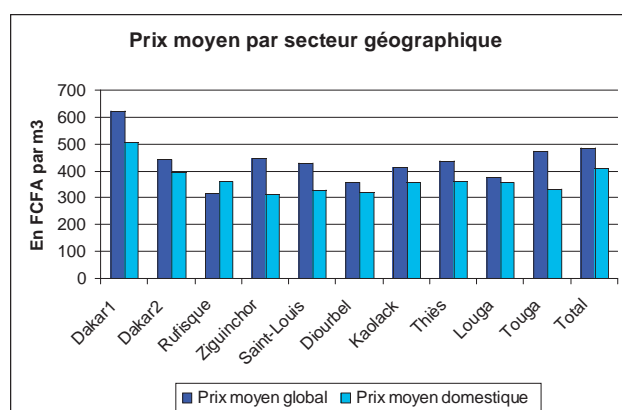
1.2.2 Une grille tarifaire identique sur tout le périmètre affirmé

Les choix politique et technique d'appliquer une tarification unique sur tout le périmètre affirmé induit des péréquations spatiales. En effet, les coûts diffèrent d'une ville à l'autre en fonction des caractéristiques de production et de distribution. Les recettes diffèrent également en fonction du type de consommation (industriels, maraîchers, usagers domestiques...) et de leur niveau de consommation.

Cet article ne présente pas les différences de coûts selon les secteurs. En effet, il est très complexe d'isoler pour chaque secteur de distribution les coûts directement ou indirectement imputables à la desserte de ce centre. Certains actifs sont utilisés en commun par plusieurs centres, d'autres sont spécifiques. La comptabilité de la SONES et de la SDE ne permet pas cette analyse fine pour le moment⁷.

En revanche, il est possible de connaître le montant moyen de m³ facturé au niveau de chaque centre et d'en déduire les différences de recette selon les centres⁸.

Graphique 2. Prix moyen du m³ selon le secteur géographique

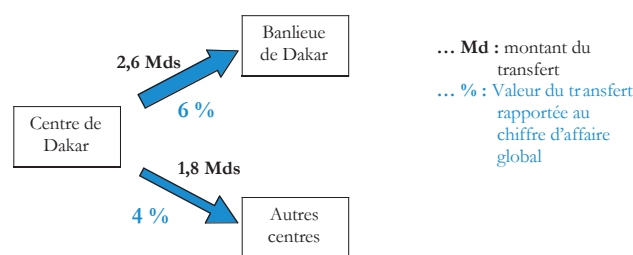


Au centre de Dakar, le montant facturé par m³ est environ 28 % plus élevé que le montant moyen sur l'ensemble du périmètre. Tous les autres centres ont un prix inférieur au prix moyen et bénéficient donc de subventions croisées provenant du secteur de Dakar.

On peut identifier trois raisons à ce prix plus élevé à Dakar :

- le montant des factures domestiques est en moyenne 23 % plus élevé à Dakar que dans le reste du pays. Cela s'explique par un niveau de revenu supérieur qui incite moins à surveiller la quantité d'eau consommée, à des habitudes de consommation différentes ou encore à l'absence de sources d'approvisionnement alternatives (rivières, puits...) ;
- le montant des consommations non domestiques (industrie et administrations) représente 55 % du revenu total du service de l'eau à Dakar contre 43 % dans l'ensemble du pays. Dans la capitale se concentrent la plupart des administrations (présidence, ministères, ambassades étrangères...) et une part importante du tissu industriel sénégalais ;
- il n'existe pratiquement pas de maraîchers à Dakar. Or le prix de l'eau qui leur est facturé est très faible, ce qui fait baisser le revenu moyen par m³ d'autres centres comme celui de Rufisque.

Graphique 3. Ecart financier entre la ville de Dakar et les autres centres du Sénégal



⁷ Dans le cas du Sénégal, il est particulièrement difficile de savoir si les coûts sont plus ou moins importants à Dakar par rapport aux autres centres urbains. En effet, deux effets produisent un effet contraire. Pour la production et l'acheminement de l'eau, les coûts sont bien supérieurs à Dakar car l'eau est pompée au lac de Guiers situé à près de 300 km de Dakar. En revanche, concernant les coûts de distribution, la densité d'abonné est plus élevée à Dakar et par effet d'échelle, les coûts liés à l'amortissement du réseau et à la gestion sont inférieurs.

⁸ Toutes les données utilisées dans ce paragraphe ont été fournies par la SDE et concernent l'année 2003.

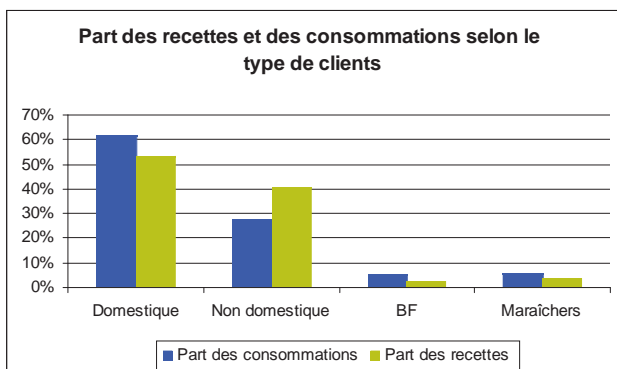
En raisonnant en termes de montants financiers, le centre de Dakar génère environ 4,4 Mds FCFA (6,6 M€) de recettes supplémentaires qui bénéficient à 60 % à la banlieue de Dakar et à 40 % aux autres centres urbains du Sénégal. Le système financier en place induit donc une redistribution représentant un montant non négligeable entre la capitale et les autres centres urbains.

1.2.3 Une grille tarifaire différenciée selon les usagers et leur consommation

Tous les usagers ne payent pas l'eau le même prix. Si le coût moyen de l'eau est de 419 FCFA⁹, il est facturé en moyenne à 268 FCFA aux maraîchers, 372 FCFA aux usagers domestiques et 639 FCFA aux usagers non domestiques. Ces différences de prix impliquent que des transferts financiers internes ont lieu entre classes d'usagers. Certaines catégories payent davantage et subventionnent les autres catégories.

Si l'existence de ces transferts est largement reconnue, aucune étude à notre connaissance ne les a quantifiés. Le cas du Sénégal est intéressant de ce point de vue. En effet, le secteur de l'eau est globalement à l'équilibre et donc les prix pratiqués révèlent la réalité du coût du service. Par conséquent, le système est financé par les bénéficiaires du service. Le même service est offert à des prix différents en fonction de la capacité des usagers à payer

Graphique 4. Part des recettes et des consommations selon la classe d'usager



Source : données SDE sur la période 2005-2006.

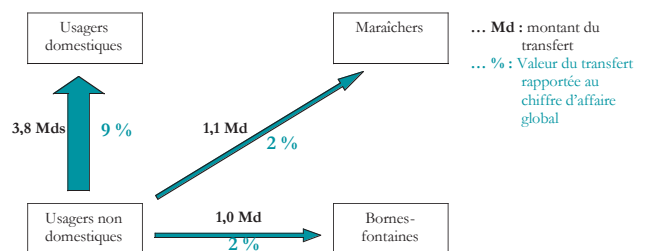
(niveau de facturation supérieur pour les industriels) ou de choix politique (tarifs fortement subventionnés pour les maraîchers).

Le premier constat est qu'une seule classe d'usager est contributrice nette au système. Il s'agit des usagers non domestiques (administrations, industries, écoles...) qui consomment 27 % du volume global et assurent 41 % des recettes. Les principaux bénéficiaires sont les usagers domestiques qui sont les plus gros consommateurs avec 62 % du volume global et qui financent le service à hauteur de 53 %.

Partant de ce constat, on s'intéresse maintenant aux flux financiers entre classes d'usagers. En 2006, le chiffre d'affaire lié aux factures d'eau est estimé à 45 Mds FCFA¹⁰. Le montant des transferts compté positivement pour les bénéficiaires et négativement pour les contributeurs est de 6 Mds FCFA soit 13 % du total.

Si cette figure quantifie les effets redistributifs d'une tarification différente par classes d'usager, elle ne permet pas d'évaluer les péréquations réalisées au sein de chaque classe du fait de la tarification par bloc croissant. Ainsi, si le prix moyen du m³ payé par l'utilisateur domestique est de 372 FCFA, le tarif social n'est que de 179 FCFA contre 620 FCFA pour la tranche dissuasive.

Graphique 5. Représentation agrégée des flux financiers entre les différentes classes d'utilisateurs



⁹ Données 2005-2006 en montant HT.

¹⁰ Données SDE.

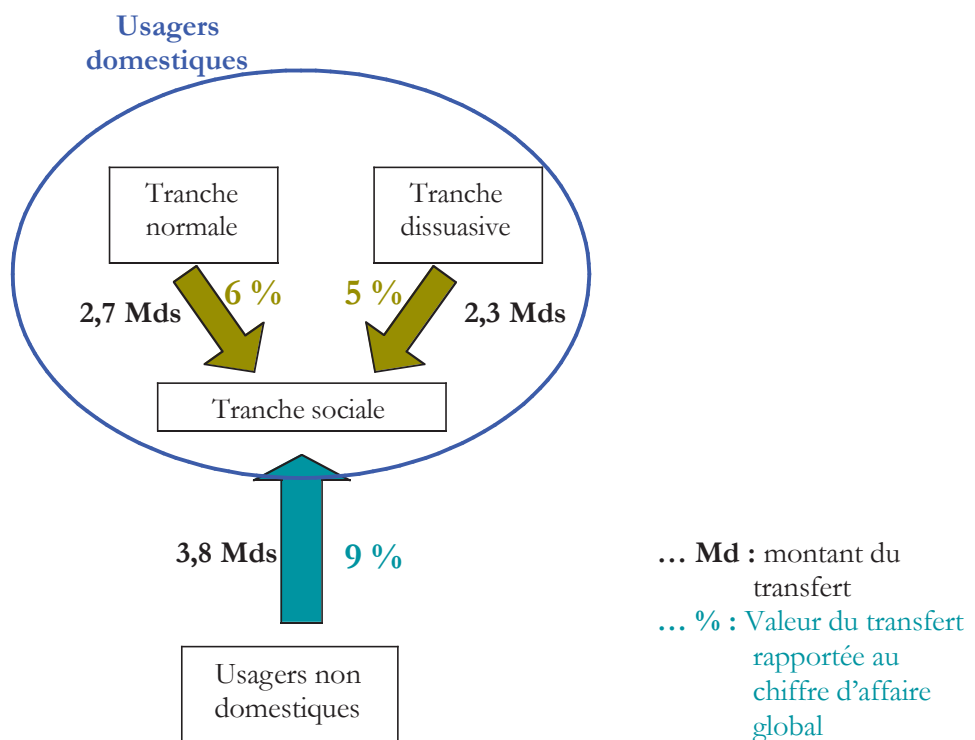
Ce que l'on considère ici sont les transferts entre tranches de consommation au sein d'une même classe d'usagers et non les transferts entre usagers. En effet, un ménage qui consomme un volume supérieur à 20 m³ par mois, bénéficie d'une « subvention » pour les dix premiers m³ qui sont facturés au prix de la tranche sociale et d'une « pénalité » pour le volume consommé supérieur à 20 m³. Il est donc à la fois bénéficiaire et contributeur du système tarifaire. Il n'en reste pas moins que l'on peut faire l'hypothèse en première approximation que les ménages ont « un comportement économiquement rationnel »¹¹. Ils accorderont une attention d'autant plus importante à leur consommation d'eau que leurs revenus sont faibles.

Si l'on détaille les transferts au sein de la classe des usagers domestiques, on obtient le résultat suivant :

Les usagers domestiques sont bénéficiaires nets des redistributions. La représentation détaillée des flux permet de préciser qui sont les réels bénéficiaires. En effet, les tarifs de la tranche normale et de la tranche dissuasive sont supérieurs au tarif moyen et le véritable transfert s'opère vers la tranche sociale. Ainsi, en plus des 3,8 Mds de FCFA issus de la péréquation avec les usagers non domestiques, les bénéficiaires de la tranche sociale bénéficient de 5 Mds FCFA de péréquations au sein des usagers domestiques. Au total, ces transferts au profit de la tranche sociale totalisent donc plus de 20 % du produit de la vente d'eau.

Des péréquations s'opèrent également au sein de la classe des maraîchers mais l'ampleur financière des transferts est anecdotique.

Graphique 6. Représentation détaillée des flux financiers au sein de la classe des usagers domestiques



¹¹ Par " économiquement rationnel ", on entend que les usagers sont conscients qu'ils sont facturés au volume et que donc le montant de leur facture augmente avec le volume utilisé. En revanche, les entretiens réalisés sur le terrain montrent que les gens n'ont pas forcément bien intégré la tarification par blocs croissants et ne savent pas que les premiers m³ sont facturés à un prix bien inférieur.

1.2.4 Bilan : des transferts financiers importants mais socialement acceptés

D'après l'étude précédente, 25 % des produits de la vente d'eau sont redistribués entre les classes d'usagers et au sein de ces classes par le système tarifaire de péréquation. Les principaux contributeurs sont les usagers non domestiques et les usagers domestiques facturés dans la tranche normale et la tranche dissuasive. Les principaux bénéficiaires sont les usagers domestiques facturés dans la tranche sociale. Si la précision de ce chiffre appelle des commentaires, il n'en reste pas moins que l'ordre de grandeur est intéressant. Un quart des ressources sont transférées et l'on peut donc parler de système profondément redistributif.

Les chiffres disponibles auprès de la SONES et de la SDE n'ont pas permis d'étudier précisément le rapport entre le revenu des ménages et le prix moyen de fourniture du m³. Pour cela, il faudrait s'appuyer sur une étude socio-économique détaillée pour chaque quartier.

On a également montré que les bornes-fontaines, qui alimentent selon les estimations 18 % de la population comprise dans le périmètre affermé, ne bénéficient de transferts qu'à hauteur de 2 % du produit total de la vente. Il semble donc que le système tarifaire choisi ne s'avère pas favorable aux ménages qui ne sont pas raccordés directement au réseau. Choix politique ou tech-

nique ? Il semble difficile de trancher. Ce point sera repris dans le chapitre consacré à l'extension du réseau de bornes-fontaines.

En réalisant le bilan de ces péréquations, on est amené à se demander ce qui rend ce système socialement acceptable. En effet, de nombreux exemples dans d'autres pays ont montré les limites d'une tarification par bloc croissant. Les gros consommateurs qui doivent payer leur eau au tarif dissuasif sont tentés de trouver des sources d'approvisionnement alternatives en creusant leurs propres puits par exemple (Bolivie), les petits consommateurs réclament une eau gratuite (Afrique du Sud). Au Sénégal, ces péréquations semblent susciter des débats moins virulents et le taux de recouvrement supérieur à 97 % montre que ce système tarifaire est globalement bien accepté. Plusieurs points nous semblent pouvoir expliquer cela. Tout d'abord, les administrations sénégalaises ont eu un rôle exemplaire. Alors que dans de nombreux autres pays d'Afrique subsaharienne, le non-paiement des factures de l'administration met en danger l'équilibre financier du secteur de l'eau, au Sénégal, un fort engagement politique a entraîné un paiement régulier des factures. Ensuite, la différence de prix entre la tranche normale et la tranche dissuasive reste limitée (25 %), ce qui a pour impact de diminuer l'effet d'évasion créé par la tranche dissuasive. Enfin, les caractéristiques hydrogéologiques notamment à Dakar font que l'approvisionnement en eau de qualité est coûteux. Par conséquent, la tentation est moindre pour les gros consommateurs de creuser leur propre forage.

2. Une volonté d'augmenter l'accès au service

Si les populations pauvres ayant un accès à un branchement individuel bénéficient des mesures décrites précédemment, il ne faut pas oublier qu'en 2002, 24 % des habitants de Dakar et 43 % des habitants des autres centres urbains n'avaient pas accès à ce type de branchement. Pour ceux-ci, le PEPAM fixe des objectifs ambitieux à l'horizon 2015. Il vise à desservir 1,64 million de personnes supplémentaires, dont une grande partie n'est pas capable d'assurer le financement de l'ex-

2.1 Priorité aux branchements particuliers

L'objectif affiché par l'Etat sénégalais est d'offrir sur le long terme la possibilité à chaque ménage de disposer d'un branchement particulier, c'est-à-dire d'un branchement amenant l'eau au sein de l'habitation. La démarche standard est que le futur abonné, qui ne dispose pas encore d'un tel branchement, finance les frais liés à la fourniture et à la pose de celui-ci.

Dans le cas du Sénégal, dès le démarrage des projets sectoriels dans le domaine de l'eau, la finalité de desserte des plus pauvres a été fixée comme une priorité. De nombreux ménages ne disposent pas des ressources financières suffisantes pour payer le branchement (dont le coût est en

tension du réseau. C'est pour cela que la facilitation de l'accès au service est un enjeu majeur de la prochaine décennie.

Au Sénégal, il existe essentiellement deux modes d'adduction d'eau potable répondant à des normes de qualité sanitaires satisfaisantes : l'alimentation au domicile par branchement particulier et la fourniture d'eau à des bornes fontaines collectives.

moyenne de 100 000 à 200 000 FCFA soit 150 à 300 €). Pour permettre l'accès au réseau à ces populations relativement pauvres, un programme de branchements sociaux a été mis en place.

2.1.1 Un accès subventionné grâce au programme de branchements sociaux

Techniquement, il n'existe aucune différence entre un branchement normal et un branchement social : le diamètre du branchement est identique, le matériau est le même et la méthode de pose ne varie pas. La seule différence est donc financière. Si un ménage remplit les conditions d'accès au programme, il bénéficie gratuitement de la connexion au réseau.

Encadré 3. Conditions d'accès au programme de branchements sociaux

Jusqu'à présent, le choix a été fait de favoriser au maximum la réalisation de branchements. Par conséquent, les conditions d'accès sont très peu restrictives. Pour pouvoir bénéficier du programme, il faut :

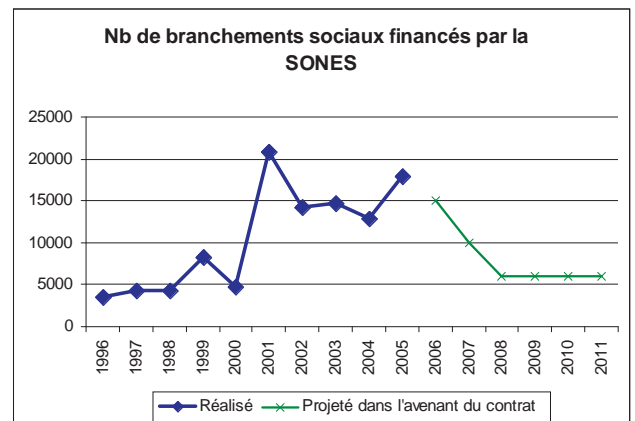
- ne pas être riche, condition difficile à vérifier dans un pays où les sources de revenu informelles sont très importantes,
- détenir un titre de propriété de son habitation,
- que la réalisation du branchement ne nécessite pas de traverser un terrain privé,
- être situé à moins de 20 mètres de la conduite principale,
- payer une caution de 13 000 FCFA, au titre d'avance sur consommation.

En pratique, la condition n° 2 pose des difficultés pratiques dans les quartiers non stabilisés. La SONES a assoupli cette condition en autorisant le branchement si le demandeur bénéficiait d'une lettre de recommandation rédigée par le chef de quartier¹². De même, la condition 4 représente pour certains quartiers une contrainte trop forte. La SONES a autorisé les usagers demandeurs d'un branchement social à se regrouper, afin de faciliter l'opération et de telle sorte que la longueur à poser par usager n'excède pas 20 mètres.

Cette politique a pris de l'ampleur à partir des années 2000. Ceci s'explique moins par des raisons politiques que par une disponibilité de financements offerts par les bailleurs de fonds, qui ont été orientés prioritairement vers cette politique d'accès¹³.

Le coût moyen d'un branchement social est estimé à environ 100 000 FCFA (150 €). Sur la période 1996-2005, la réalisation d'environ 105 000 branchements a donc représenté un coût global de 11 Mds FCFA (16,5 M €), supporté quasi-intégralement par des financements extérieurs.

Graphique 7. Nombre de branchements sociaux réalisés et projetés de 1996 à 2011



Source : SONES.

Encadré 4. Mise en œuvre du programme de branchements sociaux

La réalisation de branchements sociaux suit une méthodologie par étapes :

- Identification du besoin. Les acteurs de terrain sont en charge pour les quartiers non desservis d'évaluer les besoins et les quartiers prioritaires pour le programme. Il peut s'agir d'ONG – ENDA par exemple qui travaille dans certains quartiers -, des chefs de quartiers qui sont mandatés par les habitants pour réclamer une connexion au réseau, ou encore de la SONES et de la SDE qui sont au contact de la population.
- Programme de réalisation. Chaque année, vers le mois de septembre, la SDE prépare un plan de raccordement en définissant les quartiers prioritaires, les coûts de chaque programme et les périodes de raccordement. Ce plan est étudié et approuvé par la SONES, qui finance les travaux.
- Information sur le terrain. Dans chaque quartier concerné par le programme, les chefs de quartiers et notables sont sensibilisés au cours d'une réunion. Il leur est notamment présenté les critères et démarches nécessaires pour bénéficier d'un branchement social.
- Demandes individuelles. Les demandes des ménages intéressés par le programme sont présentées à la SDE. Celle-ci vérifie l'éligibilité de la demande, selon les critères du programme.
- Paiement de la caution. Les nouveaux abonnés doivent régler une avance sur consommation de 13 000 FCFA (18 €), avant que la SDE n'entreprenne les travaux de pose du branchement.
- Vérification de conformité de la SONES. Avant règlement du coût des travaux à la SDE, la SONES vérifie un échantillon de branchements, afin de s'assurer que la réalisation est conforme au devis présenté par la SDE.

¹² Entretien avec Cheikh Fall, SONES, du 14/04/06.

¹³ Entretien avec Fadel Ndaw, programmes PLT et PEPAM, du 14/04/06.

2.1.2 Des résultats probants mais sont-ils soutenables sur le long terme ?

La SDE est plutôt incitée à développer le nombre de branchements, qu'ils soient sociaux donc financés par la SONES ou normaux donc financés par le nouvel abonné. En effet, dans les deux cas, les coûts de fourniture et de pose du branchement lui sont payés. La rémunération de la SDE étant proportionnelle au volume d'eau fourni, le développement du réseau et de la consommation domestique, lui assure des revenus supplémentaires.

La SONES supporte un risque, le risque financier. En effet, augmenter le nombre d'abonnés, notamment ceux qui ont de faibles revenus, signifie augmenter le nombre de ménages bénéficiant pour leur consommation de la tranche sociale. Si le prix moyen du m³ décroît, cela a des répercussions directes sur les recettes de la SONES. Dans les faits, le prix moyen du m³ n'a pas décliné mais s'est au contraire apprécié car l'ensemble des consommations a augmenté sur la période.

Etant donné la gratuité du branchement, la question s'est posée de savoir pourquoi les demandes de branchements sociaux n'étaient pas encore plus nombreuses. En l'état de nos connaissances, il est difficile d'avancer une réponse exhaustive. Tout au plus peut-on supposer que les habitants non raccordés ne sont pas au courant qu'ils peuvent bénéficier d'une telle subvention. Dans la méthodologie du programme, la SONES cible les quartiers pour lesquels l'augmentation du nombre de branchements est la plus sensible. Elle entreprend alors des actions de communication et de sensibilisation auprès des populations pour les inciter à faire une demande de branchement. Il semblerait aussi que pour certains ménages très pauvres, la caution de 13 000 FCFA constitue un frein à la demande.

Si le programme de branchements sociaux a permis de réaliser plus de 105 000 branchements en dix ans, il n'en demeure pas moins un certain nombre d'interrogations sur la pertinence et la pérennité de celui-ci.

Tout d'abord, ce programme pose la question du ciblage de l'aide. S'agit-il d'un programme à destination des plus démunis pour leur donner accès à l'eau ? Ou d'un programme aux populations assez pauvres pour augmenter la qualité du service ? Ou s'agit-il uniquement d'un programme de connexion qui ne touche les pauvres que parce que ce sont majoritairement eux qui n'ont actuellement pas accès à l'eau à leur domicile ?

On remarquera utilement que les plus démunis, qui s'établissent à Dakar et dans les autres centres urbains dans des quartiers spontanés, ne disposent pas de titre de propriété et ne bénéficient donc pas à ce titre du programme. Celui-ci exige en effet au moins de traiter avec une communauté structurée et stable, qui sera un interlocuteur crédible auprès de la SONES et de la SDE. La Banque mondiale avait estimé les coûts d'accession à la propriété à environ 500 \$ pour une habitation moyenne. Par conséquent, ce programme ne touche pas la frange la plus précaire de la population.

En revanche, il touche la population pauvre mais établie durablement dans des quartiers. Pour celle-ci, le gain qualitatif est très important : économie du temps nécessaire pour se rendre à la borne-fontaine, disponibilité de l'eau en continu, coût plus faible des premiers m³ grâce à la tranche sociale.

Enfin, le programme n'« exclut » pas les ménages aisés, qui bénéficient bien souvent d'un branchement social alors qu'ils auraient les moyens de financer un branchement normal.

Encadré 5. Qu'est-ce que l'OBA ?

Etendre l'accès aux infrastructures de bases est souvent difficile du fait du déficit de financement. L'origine de ce déficit est multiple, soit que la capacité à payer le raccordement soit limitée pour les populations bénéficiaires, soit que le service appartienne à la catégorie des biens publics, soit qu'il produise des externalités importantes justifiant l'intervention de l'Etat.

L'OBA (pour Output Based Aid) est une forme de subvention particulière qui respecte deux principes :

- elle est explicite. Les raisons d'attribution de l'aide sont exprimées, le service subventionné est précisé et les bénéficiaires sont identifiés ;
- elle est basée sur la performance et la délivrance du service. Le paiement de la subvention n'est effectué que lorsque la preuve a été apportée que le service est effectivement assuré. Cela permet de transférer le risque de performance vers le fournisseur de service ;

Par rapport à une subvention classique, ce type d'aide présente des atouts certains :

- elle renforce la responsabilité des acteurs, qui s'engagent sur la délivrance d'un service ;
- elle améliore la transparence. L'attribution directe de l'aide réduit les risques de corruption et de détournement des subventions ;
- elle augmente l'effet de levier. Il est possible de mettre en compétition les fournisseurs de service pour que soit ils réalisent le résultat attendu avec le moins de subventions possibles, soit ils réalisent un service accru avec le même niveau de subvention ;
- elle diminue les effets de distorsion économique.

Une question importante que pose l'OBA est le ciblage de l'aide. Dans de nombreuses situations, la détermination des bénéficiaires pose des difficultés de mise en œuvre. De plus, le lien entre les résultats globaux attendus (*outcomes*) et les actions concrètes (*outputs*) est souvent délicat à établir.

Source : GPOBA, note n°5, mars 2005.

Face à ce constat, la SONES a entrepris une réflexion afin de mieux cibler l'aide sur les plus pauvres, par une approche de type OBA (Output Based Aid). Cela pose des problèmes pratiques. Etant donné la grande hétérogénéité des revenus au sein de chaque quartier, il n'est pas possible d'identifier spatialement des poches de pauvreté. Par conséquent, il reste à trouver des modes d'identification fiable des revenus des ménages et des critères équitables d'accès au programme de branchement social.

Ensuite, fournir des branchements gratuitement aux usagers est coûteux et mobilise des ressources financières qui pourraient être consacrées utilement à d'autres investissements. Le Sénégal a bénéficié depuis les années 2000 de circonstances favorables avec d'importantes ressources mises à disposition par les bailleurs dans le cadre du PLT (Projet eau

long terme). Ce projet s'achevant, les ressources financières se font plus rares. La possibilité de faire financer partiellement le branchement par le nouvel abonné est à l'étude.

Enfin, concevoir le développement des réseaux d'adduction d'eau sans envisager celui de l'assainissement pose des problèmes de pollution à moyen terme. En effet, le développement des branchements particuliers entraîne une augmentation de la consommation d'eau par personne. Si rien n'est prévu pour assurer le traitement et l'évacuation des eaux usées, celles-ci conduisent très vite à une pollution des nappes et à des risques sanitaires importants. Malheureusement, mobiliser des financements pour l'assainissement, que ce soient des ressources publiques ou de l'usager, est beaucoup plus difficile que pour l'eau potable car le service rendu est moins valorisé par la population.

2.2 Extension du réseau de bornes-fontaines

Encadré 6. Les bornes-fontaines à Dakar

Les bornes-fontaines sont des points d'eau situés sur l'espace public et auprès desquels les populations non raccordées viennent directement s'approvisionner. Leur gérant peut être un employé de la société de distribution d'eau, un travailleur indépendant, un délégué d'une association d'usagers ou encore un représentant d'ONG. Il est soit rémunéré par un salaire fixe soit par un salaire variable correspondant entre la différence entre le prix payé à l'opérateur et le prix facturé au client final.

Les bornes-fontaines ne constituent pas un mode d'approvisionnement marginal. En 2002, on estimait que 18 % de la population de la zone couverte par la SONES/SDE s'approvisionnait auprès de ces bornes (PLT 2004). A la fin de l'année 2004, on recensait 3 688 bornes-fontaines pour un volume total facturé d'environ 5 % (rapport SONES 2005). La consommation par personne s'établissait ainsi à environ 17 l/j/pers.

2.2.1 Une image revalorisée

Jusqu'au début des années 1990, l'eau était fournie gratuitement aux bornes-fontaines. La décision de la SONEES, qui assurait à cette époque le service de l'eau au Sénégal, de rendre cette fourniture payante a eu des implications fortes tant en termes d'image, de politique que sur le plan financier.

Au niveau de l'image, la borne-fontaine n'est plus présentée comme un service dégradé et dévalorisé mais comme un service complémentaire au branchement particulier. A ce titre, il est valorisé monétairement car il répond au besoin d'une population spécifique.

Au niveau financier, il était délicat de gérer de façon équilibrée des branchements particuliers payants et des bornes-fontaines gratuites. En effet, quand les deux services cohabitaient au sein d'un même quartier, la tentation était grande pour l'opérateur de supprimer les bornes-fontaines afin d'obliger tous les habitants à se raccorder au réseau. En instaurant un paiement aux bornes-fontaines qui permet à l'opérateur de couvrir les coûts d'exploitation liés à la fourniture du service, celui-ci a moins d'incitations à favoriser les branchements particuliers au détriment des bornes-fontaines.

Au niveau politique, cette mesure a permis de relancer l'extension du programme de bornes-fontaines. Depuis 1996, plus de 400 nouvelles bornes ont été installées et certaines demeurent même dans des quartiers majoritairement alimentés par branchements individuels. En effet, une frange

de la population de ces quartiers préfère utiliser l'eau des bornes-fontaines, qui lui permet un contrôle quotidien des dépenses liées à l'eau.

2.2.2 Des modèles de gestion spécifiques

La gestion des bornes-fontaines implique d'autres acteurs que la SONES, la SDE et l'abonné. Il n'existe pas au Sénégal de modèle unique de gestion. Le mode de gestion de chaque borne-fontaine est le fruit des circonstances dans lesquelles celle-ci a été installée, des acteurs ayant contribué à son installation, de l'historique du quartier, de la personnalité et de la volonté des notables, etc.

On peut cependant identifier certaines catégories génériques d'utilisateurs, à commencer par les fontainiers. Ceux-ci sont généralement des femmes du quartier, qui assurent une permanence à la borne-fontaine durant la journée, collectent le prix correspondant au volume prélevé et surveillent l'état de la borne-fontaine. Elles sont rémunérées le plus souvent selon un salaire variable en proportion du volume vendu ou bien selon un salaire fixe versé par le gérant.

Ces gérantes sont habituellement nommées par un comité d'usagers. Celui-ci a la charge de fixer le prix de l'eau, de vérifier la bonne gestion de la borne-fontaine, d'assurer dans certains cas l'entretien courant. Plus largement, il prend toutes les décisions concernant la borne-fontaine et son environnement. Ce sont souvent ces comités ou des intermédiaires locaux qui règlent la facture à la SDE et reversent une partie du bénéfice (entre 70 et 85 % dans

les quartiers étudiés) à la gérante. Le reliquat sert à l'entretien du forage, à la rémunération des membres du comité et parfois à d'autres actions locales (microcrédit par exemple) profitant directement aux habitants du quartier. Les visites de terrain ont souligné le manque de transparence de certaines de ces structures et de la défiance des populations locales ou des notables qui aimeraient bien pour des raisons avouables ou non avoir une part plus grande dans le système.

Lors de la phase d'installation de la borne-fontaine, un organisme sert souvent d'intermédiaire social entre la SONES, la SDE et les habitants du quartier concerné. Il peut s'agir d'ONG, de bureaux d'étude, de bailleurs, etc. Ceux-ci contribuent à l'appropriation du projet par les habitants, leur sensibilisation et leur information. Ils aident au choix de l'emplacement des bornes, à la désignation des gérants et plus largement servent de facilitateurs au sein de chaque quartier¹⁴.

Encadré 7. ENDA ou le rôle d'une ONG comme médiateur social

La desserte en eau des quartiers non stabilisés ou précaires requiert un savoir-faire particulier afin d'impliquer la société civile dans le projet et qu'elle se l'approprie. Des ONG comme ENDA ont développé une capacité d'accompagnement dans ces quartiers afin d'identifier la demande et d'aider les organisations de quartiers à prendre les décisions concernant :

- le choix d'un service d'eau plus sûr sur le plan hygiénique et plus proche, mais payant ;
- l'emplacement des bornes-fontaines ;
- la désignation des comités de gestion, des prix pratiqués et le choix des fontainiers.

Dans le cas de Dakar, outre le travail de médiation sociale, ENDA a financé sur ses fonds propres plus de 130 bornes-fontaines, toujours dans le but d'accroître le service dans des quartiers précaires.

Le rôle d'ENDA est particulièrement crucial dans les phases d'extension du service dans de nouveaux quartiers. Des animateurs doivent être formés pour accompagner le projet et son indépendance par rapport à la SONES ou la SDE rend son action plus crédible pour la population.

Lorsque les projets sont en phase de gestion « routinière », le rôle d'ENDA devient alors moins essentiel car les organisations du quartier et les sociétés d'eau ont alors établi des relations normalisées et n'ont plus besoin d'un médiateur.

Constatant cette implication d'une ONG dans le processus de service de l'eau, certains n'ont pas hésité à parler de partenariat public-privé-ONG, soulignant ainsi le rôle complémentaire joué par ENDA.

Enfin, les chefs de quartiers, notables et représentants de la commune jouent également un rôle indéniable. Bien qu'ils ne soient pas toujours associés activement au projet, leur soutien ou leur défiance influe sur l'appropriation du projet. Ils sont parfois membres des comités de gestion ou bien donnent leur accord sur le choix des fontainiers.

2.2.3 Un problème d'équité tarifaire

La question de la tarification pratiquée au niveau des bornes-fontaines est un sujet de débat récurrent et pas uniquement au Sénégal. Tous s'accordent à dire que les populations urbaines qui viennent s'approvisionner auprès de celles-là

sont plus pauvres en moyenne que celles disposant d'un branchement individuel. En effet, les bornes sont plutôt installées dans des quartiers non stabilisés, récents et où la population est composée bien souvent de migrants. De plus, dans les quartiers où les deux modes d'approvisionnement cohabitent, ceux qui n'ont pas accès à un branchement particulier sont ceux qui n'ont pu payer un branchement normal ou la caution nécessaire dans le cas d'un branchement social.

¹⁴ Pour plus de détails, on se reportera à l'ouvrage " Que les sans-pain ne soient pas sans eau ; partenariat public-privé-ONG pour l'accès à l'eau potable des populations démunies ", Champetier, Collignon *et al.*, Dakar, 2003.

Encadré 8. Prix d'achat et de revente de l'eau à la borne-fontaine

L'unité de volume pour l'eau est la bassine de 25 litres. La plus petite unité de monnaie étant la pièce de 5 FCFA (0,75 centime d'euro), le prix de revente de la bassine est un multiple de 5 FCFA. Dans les quartiers visités, le prix variait entre 20 et 30 FCFA, ce qui revient à un prix de revente au m³ de 800 à 1 000 FCFA.

Le prix d'achat de l'eau auprès de la SDE est de 322 FCFA (en 2005). La différence entre ces deux prix sert donc à rémunérer le gérant. En considérant une marge de 400 FCFA, la revente d'environ 2 m³ par jour soit 80 bassines représente donc un revenu mensuel d'environ 20 000 FCFA. En pratique, les volumes vendus varient grandement d'une borne-fontaine à l'autre et il faut comptabiliser également les pertes ou les volumes non payés.

Les populations s'approvisionnant aux bornes-fontaines payent donc jusqu'à quatre fois le prix de la tranche sociale. 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.

Cette baisse se heurte à un certain nombre de difficultés :

- le surcoût de l'eau aux bornes-fontaines est essentiellement lié à la rémunération du gérant de la borne. La concurrence pour le marché entre bornes-fontaines laisse penser que cette rémunération peut difficilement être diminuée ;
- le tarif pratiqué par la SDE (322 FCFA) est supérieur au tarif de la tranche sociale (191 FCFA) mais inférieur au coût moyen sur le secteur (environ 430 FCFA par m³). S'il semble possible de diminuer ce prix, il faut également que le prix au détail diminue pour que l'utilisateur final en bénéficie ;
- une baisse du tarif de la SDE ne se traduirait pas forcément par une baisse du prix au consommateur. En effet, les prix aux bornes-fontaines ne sont pas encadrés. Si les fontainiers en tant qu'intermédiaires décident de baisser les prix, cette baisse doit être au minimum de 5 FCFA par bassine (unité de monnaie la plus petite), ce qui correspond à une baisse de 200 FCFA par m³. Pour que leur revenu ne soit pas diminué, il faudrait soit que le volume vendu s'accroisse fortement, soit que le tarif de la SDE diminue de 200 FCFA, ce qui le placerait en dessous du tarif social et pourrait compromettre l'équilibre financier global ;
- un tarif plus élevé à la borne-fontaine est une incitation supplémentaire pour les populations non raccordées de faire une demande de branchement social.

Ainsi, les bornes-fontaines et les branchements particuliers apportent des services non pas concurrents mais complémentaires, notamment dans des quartiers encore non stabilisés.

Tableau 5. Comparaison du service rendu par les bornes-fontaines et les branchements particuliers

Critères	Branchement particulier	Borne-fontaine	Commentaires
Qualité de service	+	-	La qualité de service est supérieure pour un branchement particulier : pas de déplacement jusqu'à la BF, pas d'attente.
Qualité de l'eau	=	=	La qualité de l'eau est identique pour les deux types d'accès au réseau.
Investissements nécessaires	-	+	Les investissements rapportés au consommateur sont plus faibles pour une BF (250 000 FCFA pour 200 usagers contre 100 000 FCFA pour dix usagers dans le cas d'un branchement particulier).
Prix au m ³	+	-	Le prix du m ³ de la tranche sociale (191 FCFA) est inférieur au prix du m ³ pour les BF (322 FCFA). De plus, il faut ajouter la rémunération du fontainier ce qui peut porter le coût à 700 voire 1 000 FCFA le m ³ .
Adaptation de la facturation au revenu disponible	-	+	Le paiement du service à la BF se fait quotidiennement, tandis que la facture du branchement particulier est bimensuelle. Les populations aux revenus irréguliers rencontrent parfois des difficultés pour rassembler la somme nécessaire.
Contraintes foncières	-	+	Pour bénéficier d'un branchement particulier, il faut justifier d'un titre de propriété. La BF est installée sur le domaine public, ce qui pose moins de problèmes de droits dans des quartiers non stabilisés.

3. Un modèle spécifique au milieu rural

Tableau 6. Comparaison entre types de gestion en milieux rural et urbain

Points communs		Différences	
		Milieu rural	Milieu urbain
Principe de paiement du service de l'eau	Contact avec l'abonné	Contact direct avec le gestionnaire	Contact avec les releveurs de la SDE
Couverture des coûts d'exploitation	Niveau technique	Limité : gestion d'un seul forage	Elevé : gestion de stations de traitements, de pompage et d'un nombre élevé d'abonnés
Participation du secteur privé	Mode d'approvisionnement	Principalement puits et bornes-fontaines	Principalement branchements domestiques
Séparation entre les entités en charge de la gestion et celles en charge des investissements et de fixation du niveau des prix	Niveau des prix	Bas, couvrant uniquement les frais d'exploitation	Elevé, couvrant les frais d'exploitation et d'investissement
	Possibilité d'action collective	Oui, car la population est plutôt homogène et stable	Plus difficile car la population n'est pas toujours présente et la solidarité au sein du quartier est plus faible
	Péréquations financières	Limitées, du fait du faible nombre d'usagers	Relativement importantes du fait du nombre important d'abonnés ayant des niveaux de revenus et de consommation différents.

La gestion en milieu rural ne peut être considérée comme une gestion en milieu urbaine « en miniature ». En effet, des problèmes de gestion spécifiques se posent dans le

cadre de communautés rurales et le modèle de gestion doit être adapté à ces spécificités.

3.1 Programme Regefor ou comment accroître l'efficacité d'une gestion locale ?

Le milieu rural était le grand oublié de la réforme du secteur de l'eau en 1996 au Sénégal. Le programme Regefor (Réforme de la gestion des forages), mis en place en 1999 grâce à un financement AFD, avait pour but d'expérimenter un nouveau mode de gestion en milieu rural. Il s'appuie sur

les communautés et vise à ce que les coûts d'exploitation et de maintenance soient couverts par les usagers du service. Depuis 1999, ce programme touche une centaine de forages sur les mille que compte le secteur rural au Sénégal.

Encadré 9. Organisation du système REGEFOR

Le programme REGEFOR s'appuie principalement sur les ASUFOR (Association d'usagers de forages), composées chacune de 15 à 30 personnes représentant les différents groupes d'usagers (bornes-fontaines, branchements particuliers, abreuvoirs). Un comité directeur composé de neuf membres est nommé au sein de l'ASUFOR pour assurer la gestion mensuelle. Il a notamment en charge de superviser les comptes présentés par le gérant, d'assurer l'amortissement des équipements et d'étudier les projets d'extension ou de maintenance du réseau.

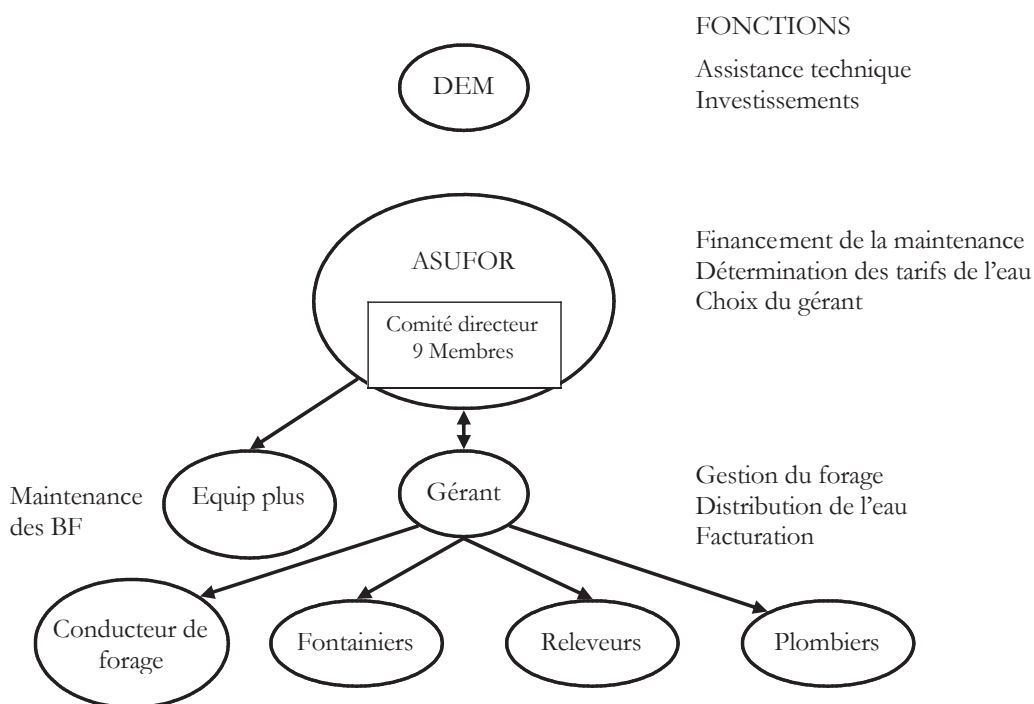
Un gérant indépendant est nommé. Son rôle est d'assurer la production, la distribution de l'eau et la collecte des factures. Le gérant et l'ASUFOR possèdent des comptes bancaires séparés. Le gérant peut être lié à l'ASUFOR selon deux mécanismes : soit il est rémunéré en tant que gestionnaire de service par un prix fixe au m³, soit il reverse un prix fixe à l'ASUFOR et conserve la marge pour lui. Le gérant est généralement un ancien conducteur de forage. Pour être agréés par la DEM, il doit justifier de son sens de l'intérêt général et de sa capacité à tenir les comptes du forage. Les gérants sont classés en trois catégories en fonction de leur niveau de qualification. Les forages sont également classés en trois selon la production quotidienne (<100 m³, de 100 à 200 m³, > 200 m³).

Les fontainiers sont choisis par l'ASUFOR. Il s'agit généralement d'habitants du quartier qui sont rémunérés sur une base fixe ou variable.

La DEM (direction de l'exploitation et de la maintenance du ministère de l'Hydraulique) joue un rôle d'accompagnement technique. Elle approuve les gestionnaires, supervise les comptes et conseille techniquement les ASUFOR.

Après appel d'offre, la maintenance a été attribuée à une entreprise sénégalaise (Equip plus). Celle-ci effectue une visite de prévention chaque année puis intervient en cas de panne selon un bordereau des prix négocié à l'échelle nationale entre la DEM et Equip plus.

Graphique 8. Organisation selon la réforme REGEFOR



Le secteur privé local informel joue ainsi un rôle très important dans la gestion de l'eau en milieu rural. C'est sur le gérant, non déclaré et faisant donc partie du secteur informel, que s'appuie l'ASUFOR pour le service d'eau et il doit être capable à ce titre de tenir une comptabilité simple et de recouvrer les factures. Dans les secteurs visités, le secteur de l'eau occupe et assure des revenus à 20 à 40 personnes pour des villages de 1 500 à 8 000 habitants soit environ 1 % de la population¹⁵. Ce secteur a donc un poids non négligeable et est générateur de revenus pour les habitants.

3.2 Les modèles de gestion urbain et rural peuvent-ils converger ?

On pourrait craindre que le choix de deux modes de gestion différents dans le secteur urbain et rural conduise à un système à deux vitesses. Les habitants des zones urbaines payent plus cher mais disposent majoritairement à domicile d'une eau en grande quantité. Les habitants des zones urbaines payent moins cher un service moins performant majoritairement fourni par des bornes-fontaines en plus faible quantité.

Or, les petits centres ruraux sont appelés à croître et atteindre une taille critique qui justifierait une évolution du système de gestion. Les acteurs du secteur de l'eau sont bien conscients du défi à relever pour ces centres « semi-urbains ». L'un des axes de réflexion concerne le développement et la professionnalisation du secteur privé local afin de rendre deux services :

- gestion des ouvrages (distribution de l'eau, facturation...). Le système actuel n'autorise pas un gérant à assurer la gestion de plusieurs forages. Or, pour des centres

Globalement le prix de l'eau est moins élevé qu'en milieu urbain (entre 200 et 250 FCFA le m³ contre 431 FCFA). Ce prix est déterminé par l'ASUFOR elle-même. En revanche, au sein de chaque village, le prix de l'eau est systématiquement plus élevé aux bornes-fontaines par rapport aux prix pratiqués pour les branchements particuliers. Le surcoût peut aller de 30 à 300 FCFA par m³. A ce titre, le système tel qu'il est mis en œuvre n'est pas particulièrement favorable aux populations les plus pauvres ou les plus éloignées du réseau.

urbains proches et des gérants compétents, des économies d'échelle et un gain en savoir-faire technique pourraient être acquis en permettant la gestion conjointe de plusieurs forages ;

- maintenance des forages. Officiellement, cette charge est assumée par la DEM, qui n'a pas les moyens humains et financiers pour entretenir plus de mille forages. Sur une centaine de forages, c'est l'entreprise Equip plus qui réalise ce travail. Il serait donc possible de réfléchir à un modèle incluant le secteur privé local ou national pour assurer la maintenance. Les compétences techniques existent au Sénégal mais il reste à démontrer la viabilité financière de ces contrats en établissant des 'business plans' solides. En effet, pour l'instant, la maintenance souffre d'un déficit d'image et le secteur privé n'est pas poussé à s'y engager.

Un autre axe de réflexion concerne le contexte juridique. Le contexte actuel ne permet pas au gérant privé de disposer d'un contrat définissant ses obligations et les conditions de sa rémunération. L'accord est oral et donc

Tableau 7. Problèmes actuels des centres ruraux et réticences à un transfert vers la SONES

Problèmes rencontrés actuellement par les centres ruraux	Réticences au transfert à la SONES
● Déficit de planification et de programmation des investissements.	● Prix de l'eau plus élevé
● Conditions hydrogéologiques locales défavorables.	● Installation de compteurs individuels
● Parc important et surdimensionné.	● Perte de pouvoir
● Méconnaissance technique des systèmes d'AEP existants.	● Appropriation des réseaux par les populations locales
● Extensions de réseaux non conformes aux standards techniques.	
● Gestion peu transparente par les comités.	
● Problème global de maintenance et de renouvellement pour la DEM.	
● Dépendance vis-à-vis des bailleurs pour la réalisation de nouveaux forages.	

D'après l'étude réalisée par ANTEA « Etude pour l'incorporation de centres ruraux dans le périmètre affermé », 2005.

¹⁵ Entretien avec les présidents d'ASUFOR et les gérants de forage de Dias, Malicounda et Sindia, du 13/04/06.

sujet à une remise en cause en cas de différend. Ceci représente un frein important au développement des tâches assumées par le secteur privé local. Dans le même mouvement de responsabilisation de l'échelon local, une décentralisation des responsabilités (en laissant par exemple le choix des investissements au niveau

local, financé par une dotation de l'Etat) au niveau des communautés rurales accroîtrait leur implication dans le service et la recherche de solutions adaptées au contexte local. L'Etat conserverait ses fonctions régaliennes de préservation de la ressource et de définition des normes de qualité du service.

Conclusion

Au Sénégal, le secteur privé a trouvé une place originale dans le domaine de l'eau qui semble produire des résultats satisfaisants en comparaison des nombreux échecs constatés en Afrique subsaharienne. Efficacité technique et économique et équité sociale sont des objectifs conciliables dans le cadre d'une organisation institutionnelle équilibrée. En reprenant les quatre axes de recherche définis au début de l'étude, cette recherche permet d'apporter les éléments de synthèse suivants :

1. Sur le service public d'eau apporté aux populations, le Sénégal a clairement fait le choix de deux modes d'approvisionnement. Le premier, assurant un service moins confortable mais pas pour autant déconsidéré, est la fourniture d'eau par bornes-fontaines. Le second, qui constitue un projet de long terme pour tous les ménages, est le branchement particulier. L'objectif est donc bien d'offrir un service universel identique à toutes les couches de la population. Pour preuve, on constatera qu'actuellement les branchements normaux et les branchements sociaux sont réalisés selon les mêmes standards techniques et apportent le même niveau de service. La démarche n'est pas pour autant figée. L'évolution économique et sociale, plus ou moins rapide selon les villes ou au sein des villes selon les quartiers, conduit à moduler le rythme de réalisation des bornes-fontaines et des branchements particuliers en fonction de la demande des populations au niveau local. La question du prix de l'eau aux bornes-fontaines reste une des limites de ce système. Plutôt qu'un service universel, on pourrait aussi envisager à terme la coexistence des bornes-fontaines et des branchements individuels comme un système d'auto-sélection qui résoudrait les problèmes de ciblage des pauvres grâce à une discrimination par la qualité, à condition que le prix aux bornes-fontaines soit moins élevé.

2. Un objectif social de desserte des pauvres n'est pas en contradiction avec la participation du secteur privé international mais il faut bien clarifier les responsabilités de chacun. Au-delà des discours sur la responsabilité sociale de l'entreprise et des actions volontaires symboliques de la SDE (irrigation et plantation d'arbres fruitiers le long des réseaux), il est clair que ce n'est pas le secteur privé qui va spontanément mettre en place des mesures en faveur des plus démunis. Les politiques de subvention des nouveaux branchements au réseau et de tarification sociale sont bien l'expression d'une volonté politique forte qui aurait pu être mise en place indépendamment de la présence du secteur privé. Cependant, la gestion performante de la SDE a permis au secteur de l'eau de trouver un équilibre financier, condition préalable à l'adoption de mesures sociales.

Par le mode de rémunération habilement choisi dans le contrat d'affermage, la SDE est également incitée à accroître le volume d'eau distribué, quel que soit le tarif dont bénéficie le client. L'accès au réseau est financé soit par le nouvel abonné dans le cadre d'un branchement particulier normal, soit par la société de patrimoine, dans le cadre d'un branchement social.

Le savoir-faire de l'opérateur privé (gestion commerciale, financière, technique) s'est donc traduit par des gains de productivité qui ont conduit en 10 ans à une augmentation de 70 % des clients avec des effectifs en diminution de 13 %¹⁶. Se pose la question de la juste rémunération de l'entreprise pour apporter ces gains. Les bénéfices de la SDE sont ici de l'ordre de 4 % de son chiffre d'affaires, ce

¹⁶ Entretien avec Frédéric Renaut, DG de la SDE, 10/04/06.

qui peut apparaître un peu élevé compte tenu que les risques pris par l'entreprise sont plutôt limités mais est néanmoins acceptable au regard des économies réalisées par rapport à la gestion publique précédente.

Concernant la question de la répartition des investissements entre opérateur privé et autorité publique, le contrat d'affermage¹⁷ entre la SONES et la SDE offre un équilibre intéressant. En effet, le secteur de l'eau est fortement capitalistique et au démarrage du contrat en 1996, les besoins en investissements pour accroître les capacités de production étaient très importants. Les autorités sénégalaises ayant accès à des financements à taux concessifs auprès des bailleurs de fonds internationaux¹⁸, le coût des emprunts est moins élevé lorsque les investissements sont réalisés par la société publique¹⁹. De plus, faire supporter les coûts d'investissement au secteur privé impliquerait de pouvoir lui assurer que le niveau des tarifs autorisera le remboursement des emprunts sur une longue durée. Or le choix de l'évolution tarifaire est un choix éminemment politique, mais ces variations dans le cas du contrat sénégalais ne touchent pas l'opérateur dont la rémunération est indexée sur l'évolution des coûts et est à l'abri des décisions politiques. Dans ce type de situation, le modèle de l'affermage apparaît donc mieux adapté que celui de la concession.

Ainsi, si la politique de desserte des plus pauvres est décidée et financée par l'opérateur public, la structure du contrat (affermage assorti d'un contrat de performance) a ceci de particulier que l'opérateur privé est incité à accompagner cette politique et non à y opposer une résistance comme cela a été constaté dans d'autres pays.

La question qui reste posée est celle du maintien à long terme de l'équilibre financier global du secteur. En effet, après une augmentation régulière du prix d'environ 3 % par an entre 1996 et 2002, les tarifs de l'eau ont été gelés jusqu'à aujourd'hui. Nous avons vu que ce gel des tarifs pèse sur l'équilibre des comptes de la SONES et est susceptible de perturber l'ensemble du secteur de l'eau s'il n'est pas compensé par d'autres recettes. D'autres paramètres pourraient fragiliser l'équation financière, comme une baisse du prix moyen si la part des petits consommateurs ou des

marais augmente trop rapidement par rapport aux gros consommateurs, ou si des villes secondaires sont rattachées au périmètre de la SDE. On voit donc qu'au-delà de la participation du secteur privé et des gains qu'elle génère, c'est bien une gestion sectorielle fine et rigoureuse qui permet de mettre en œuvre des politiques sociales dans la durée.

3. Le service public de l'eau n'est pas assuré selon un modèle d'organisation unique. Tant au sein du périmètre SONES/SDE qu'en dehors, deux autres modes d'organisation cohabitent et assurent une adaptation à des contraintes spécifiques.

Au sein des quartiers urbains spontanés ou non stabilisés, des collaborations se mettent en place mobilisant les responsables des quartiers, des ONG assurant l'ingénierie sociale des projets ainsi que la population locale. L'objectif est que le projet d'extension de réseau, de fourniture de branchements sociaux ou de construction de borne-fontaine réponde à une demande et soit adaptée à celle-ci et que cela ne résulte pas d'une seule logique d'offre de la part de l'opérateur principal du réseau.

En zone rurale ou semi-rurale, des modes d'organisation assurant la production et la distribution se mettent en place. Le secteur privé local, constitué de petits gérants informels, joue un rôle central : à l'Etat d'assumer les investissements importants, aux structures locales d'assurer la petite maintenance, de couvrir les coûts d'exploitation et éventuellement de financer des extensions de réseau.

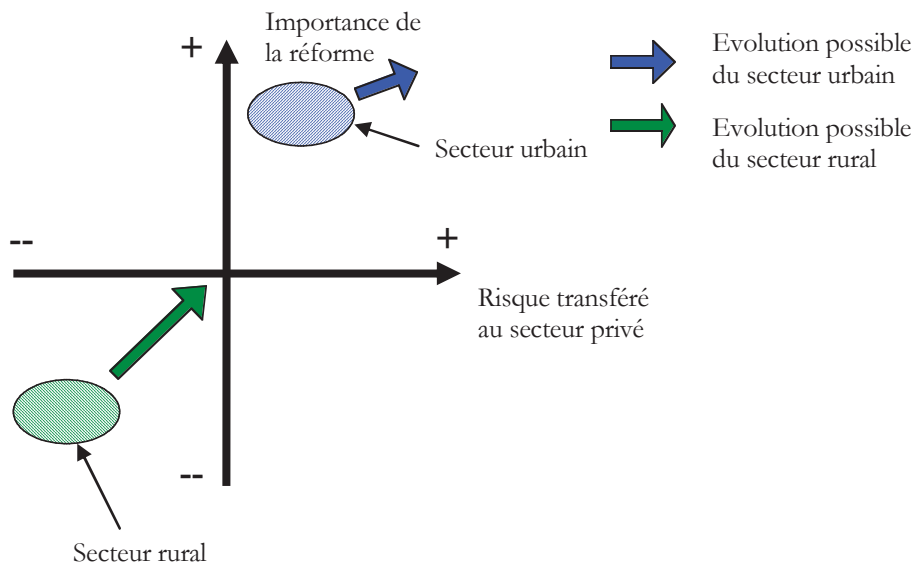
Dans l'avenir proche, le modèle urbain ne sera pas amené à évoluer fortement. Dans la prolongation du contrat d'affermage signée en avril 2006, la SDE voit ses obligations d'investissement légèrement augmentées. En revanche, le

¹⁷ Certains auteurs qualifient ce contrat de contrat d'affermage 'à tendance concessive' du fait de certaines obligations limitées de la SDE en matière d'investissement (renouvellement chaque année de 17 km de réseau, 6 000 branchements et 14 000 compteurs).

¹⁸ On a vu que 500M\$ ont été accordés par les bailleurs de fonds sur les deux programmes sectoriels répartis entre 1996 et 2007.

¹⁹ Des emprunts à court terme ont été également réalisés directement par la SDE auprès des banques locales pour le renouvellement des installations (7 Mds FCFA).

Graphique 9. Etat de la réforme et évolutions possibles



modèle rural nécessite d'être réaménagé pour tenir compte de l'accroissement des centres ruraux et de la difficulté pour l'Etat sénégalais de gérer de façon centralisée les réseaux d'eau. Le nouveau modèle devrait transférer une part plus grande des responsabilités au secteur privé et aux collectivités locales.

4. Le système tarifaire tel qu'il est conçu favorise les péréquations. Ainsi, plus du quart des recettes collectées participent au système de subventions croisées entre usagers du service d'eau, au profit des usagers possédant un branchement particulier et consommant peu d'eau. De même, le montant moyen du m³ à Dakar est 28 % plus élevé que la moyenne nationale. Ce système tarifaire, qui a été revu en 2003 et induit une solidarité entre usagers, semble performant si l'on s'en réfère au taux de recouvrement des factures qui dépasse les 97 %. La question d'un élargissement du périmètre des centres gérés par la SONES et la SDE s'est posée. Elle se heurte à des problèmes tant sociaux, d'acceptation par la population locale d'être dessaisie de la gestion directe du service d'eau, que techniques, la taille des centres n'étant parfois pas suffisante

pour que les méthodes de gestion de la SDE soient efficaces.

Cette monographie du secteur de l'eau au Sénégal a permis de montrer qu'une coopération efficace est possible entre secteur public, secteur privé international et secteur privé local, à condition de définir clairement les conditions d'intervention de chaque acteur. Ainsi, le premier a fait la preuve de sa capacité à lever des fonds et réaliser des investissements sur le réseau. Il a également su mettre en œuvre, par une politique tarifaire et de raccordement au réseau, une action en faveur de la desserte des plus pauvres. Le deuxième a consacré ses efforts à l'amélioration des performances techniques et commerciales du réseau. Le troisième, présent mais encore trop timidement en secteur rural, nécessite d'être encouragé afin d'accroître sa compétence et ses capacités de gestion, et devenir à terme un interlocuteur fiable pour la gestion des réseaux de petits centres urbains. La réussite des évolutions futures se mesurera à la capacité d'étendre le service à l'ensemble de la population, quel que soit son niveau et son lieu de vie, tout en maintenant l'équilibre financier global du secteur.

Bibliographie

AFD, by H. CONAN, *Projet REGEFOR. Aide-mémoire. Mission de supervision (12 au 17 décembre 2005)* (2005).

AFD, by C. BOULAY, *Rapport de mission. Société nationale des eaux du Sénégal*, décembre (2005).

BROCKLEHURST, C. et J. G. JANSSENS, *Innovative contracts, Sound relationships : Urban Water Sector in Senegal*, WSSB Discussion Paper Series, Paper n°1, janvier (2004).

CHAMPETIER, S. et B. COLLIGNON, *Que les " sans-pain " ne soient pas sans eau ! Partenariat public-privé-ONG pour l'accès à l'eau potable des populations démunies*, ENDA, Etudes et recherches n° 203 (2003) 110 p.

DEBOMY, S. *et al*, *Pro-poor subsidies for water connections in West Africa*, Water Supply & Sanitation Working Notes, Note n°4, janvier (2005).

NDAW, M.-F, *Etude de cas : réforme du secteur de l'hydraulique au Sénégal : pièce maîtresse vers la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement* (2005) 30 p.

République du Sénégal, *Contrat d'affermage et contrat de performance entre la société nationale des eaux du Sénégal et la société d'exploitation* (1996).

République du Sénégal, *PEPAM 2015, Document de programme*, mars (2005) 24 p.

République du Sénégal, *Rapport du Comité de pilotage : réforme de seconde génération du sous-secteur de l'hydraulique urbaine* (2006).

SONES, *Rapport de contrôle de l'activité, Gestion des abonnés de la SDE. Année 2004* (2005).

TREMOLET, S, *Case study on Senegal's Water and Sanitation Sector Economic Regulation*, octobre (2005) 89 p.