



La gouvernance locale du service d'électricité à l'épreuve de la fragmentation de l'offre d'électrification en milieu rural

Rhosnie Francius

Dans les années 1990, en conformité avec les Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), de nombreux pays en développement ont été contraints par les bailleurs de fonds internationaux d'engager des réformes de libéralisation de leur secteur de l'électricité. L'inefficacité gestionnaire des monopoles publics et l'incapacité des États à financer le développement des infrastructures ont servi à justifier de nouvelles stratégies basées sur le désengagement de l'État de la fourniture directe du service, l'ouverture du secteur à la participation privée et à la concurrence, et la décentralisation du service d'électricité (Massé, 2010).

Avec ce changement de paradigme, le modèle dominant qui privilégiait la gestion centralisée du service par une société publique de monopole et l'extension du réseau électrique comme mode de desserte est remis en cause au profit d'un schéma décentralisé. Dans le nouveau schéma d'organisation des services d'électricité préconisé par les institutions internationales, on distingue désormais un régime spécifique dédié à l'électrification en milieu rural. Les opérateurs d'électrification rurale sont autorisés et encouragés à recourir aux solutions énergétiques hors-réseau, promues comme alternatives moins coûteuses et plus adaptées aux spécificités de la demande d'électricité dans les villages pauvres, isolés et dispersés, historiquement négligée par l'industrie des réseaux électriques (Massé, 2010).

La réforme du secteur de l'électricité au Sénégal a suivi ce même courant. En 1998, après plus d'une décennie de monopole public, le gouvernement sénégalais s'est décidé à libéraliser le secteur de l'électricité et à privatiser la Société Nationale d'Electricité du Sénégal (Senelec). La libéralisation du marché de l'électrification rurale a fait émerger un grand nombre d'acteurs dans le domaine. La diversification des systèmes sociotechniques de desserte et la mise en place d'un cadre institutionnel plus souple ont eu comme conséquence une différenciation du service.

Avec la réforme, l'électrification rurale décentralisée au Sénégal prend l'allure d'un patchwork constitué d'une diversité de projets qui se juxtaposent les uns aux autres pour offrir



localement des services très différenciés, dans des rapports de concurrence, de complémentarité et/ou d'ignorance. Le cas de la commune de Ouonck en Casamance est particulièrement représentatif des multiples programmes d'électrification rurale, portés par des acteurs variés (bailleurs de fonds, gouvernements, ONG, entreprises privées) et pouvant coexister sur un même territoire. Cette commune nous a offert l'occasion d'explorer empiriquement cette configuration complexe (Blundo, 2002 ; Olivier de Sardan, 2004) de la délivrance du service public d'électrification rurale sur un territoire précis.

Partant de l'idée que les réformes comportent une dimension d'expérimentation, c'est-à-dire un processus continu pour tenter de construire et de stabiliser un système faits d'acteurs et d'objets techniques dans un environnement spécifique, sur lequel pèse un ensemble d'incertitudes (Akrich, 1989), nous souhaitons discuter dans cet article des nouvelles problématiques de régulation du service à l'échelle territoriale locale que soulève l'émergence des nouveaux marchés d'électrification rurale.

Après avoir présenté l'organisation du service d'électricité au Sénégal dans le contexte post-réforme, nous analyserons la diversité des services d'électricité coexistant au niveau local à partir du cas de la commune de Ouonck. Nous souhaitons montrer comment la mise en œuvre de la réforme au niveau local est révélatrice de déficit de régulation à l'échelle territoriale locale, ce qui entrave la « gouvernance territoriale » du service. Par gouvernance territoriale nous entendons le processus de coordination des actions entreprises par les divers acteurs en vue de l'appropriation collective des ressources, pour la construction d'un service public cohérent.

L'organisation du secteur de l'électricité au Sénégal

Au lendemain de l'indépendance du Sénégal, en conformité avec le modèle politique et économique interventionniste mené par les premiers dirigeants du pays, le secteur de l'électricité est passé sous contrôle total de l'Etat. Le service public d'électricité était structuré autour de la Senelec, entreprise publique détentrice du monopole de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique sur tout le territoire national, à partir d'un réseau embryonnaire desservant principalement les grandes agglomérations urbaines. L'Etat était l'acteur central et unique du développement du secteur et supportait totalement les investissements nécessaires par des fonds publics limités.



En 1998, débute la mise en œuvre de la réforme du secteur de l'électricité au Sénégal, avec la promulgation de la loi d'orientation n° 98-29. Cette loi et les divers décrets d'application relatifs ont posé les nouvelles bases de la politique du Sénégal en matière d'électricité avec un nouveau cadre institutionnel et réglementaire. Parmi les dispositifs mis en place par la réforme, on peut noter :

- l'instauration d'un système de licences et de concessions pour toute activité de distribution et/ou de vente d'énergie électrique ;
- l'abolition du monopole public national par la transformation de la Senelec en une entreprise à but lucratif. L'entreprise d'Etat est ainsi devenue une société d'économie mixte, attributaire d'une concession de service public, comprenant les agglomérations urbaines et périurbaines électrifiées au moment de la réforme ;
- la mise en place de la Commission de Régulation du Secteur de l'Electricité (CRSE), un organe de régulation, censé être indépendant, chargé de contrôler les activités de la pluralité d'acteurs désormais autorisés à intégrer le marché de l'électricité. Parmi ses nombreuses prérogatives, la CRSE fixe les tarifs applicables par les opérateurs et assure le contrôle de l'exécution des contrats de concession des opérateurs ;
- l'établissement d'un régime spécifique dédié à la prise en charge de l'électricité en milieu rural et la création de l'Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale (ASER).

L'ASER pour un développement planifié du service d'électrification rurale

Depuis le début des années 2000, c'est donc l'ASER qui est chargée de l'organisation du service d'électricité en milieu rural au Sénégal. Théoriquement, cette agence publique est responsable de la coordination des activités d'électrification rurale, de la planification de l'offre, de la maîtrise d'œuvre des investissements publics et du suivi des différents acteurs intervenants dans le secteur suivant la politique définie par le l'Etat via le ministère de l'Energie.

En 2002, le gouvernement du Sénégal a élaboré le Plan d'Action Sénégalais d'Électrification Rurale (PASER) qui définit l'ensemble des mesures à adopter par l'ASER, sur les plans administratif, économique, social, pour résoudre l'équation complexe que constitue l'électrification rurale. Concrètement, le PASER est un programme pluriannuel ambitieux qui vise un objectif d'électrification de 60% des villages aux environs de 2020 par le développement d'un marché d'électrification rurale encadré et planifié par l'ASER, à travers



des stratégies qui s'appuyant à la fois sur des ressources financières privées et publiques. A cet effet, le rôle de l'ASER consiste à appuyer le développement des marchés locaux d'électricité rurale en offrant une assistance technique et financière aux opérateurs quels qu'ils soient.

L'assistance financière offerte par l'ASER consiste à subventionner la mise en place des infrastructures à travers un dispositif financier, le Fonds d'Électrification Rurale (FER). Le FER est un fonds mis à la disposition de l'agence qui doit servir à stimuler les investissements privés étant donné la supposée rentabilité limitée de l'électrification rurale. Ce fonds est alimenté par une taxe d'électrification rurale prélevée sur tous les abonnés à un service d'électricité, une dotation budgétaire annuelle de l'Etat et par les ressources financières obtenues des institutions de développement internationales. De plus l'ASER accorde, dans la mesure du possible, des subventions et des avantages fiscaux et douaniers aux projets conformes à sa politique.

Par ailleurs, l'ASER applique le principe dit de « neutralité technologique » qui accorde aux opérateurs la liberté de mobiliser les dispositifs techniques de desserte de leur gré. Parmi les solutions techniques envisageables, on compte : les kits photovoltaïques, l'extension du réseau de la Senelec, les réseaux régionaux ou des mini-réseaux à énergie éolienne, solaire, micro-hydroélectrique... Cette mesure favorise ainsi la différenciation des normes du service dans le temps et l'espace, étant donné qu'il est permis aux opérateurs de combiner plusieurs solutions techniques sur un même territoire d'une même concession, selon les configurations géographiques et les ressources financières mobilisables.

Enfin pour organiser le développement du service, deux dispositifs ont été conçus en vue de déléguer la production du service à des opérateurs privés, à partir d'une segmentation de la clientèle. La délégation du service est formalisée soit par un contrat de Concession d'Électrification Rurale (CER), soit par un contrat Électrification Rurale d'Initiative Locale (ERIL).

Les Concessions : outil prioritaire de l'ASER

Les Concessions constituent l'axe d'intervention prioritaire de l'ASER. Ce dispositif organisationnel repose sur le découpage du territoire rural en plusieurs Concessions d'Électrification Rurale (CER). Concrètement, une concession s'étend sur un vaste espace



géographique qui peut inclure plusieurs départements administratifs et est pourvu d'un potentiel de branchements suffisant pour la rendre attractive aux opérateurs privés. Pour chaque concession l'ASER élabore un Plan Local d'Électrification (PLE), qui constitue une base pour définir les cahiers des charges à présenter aux futurs investisseurs et exploitants.

Les concessions sont attribuées par des appels d'offres internationaux à des sociétés de droit privé sénégalais. Un contrat de concession d'électrification rurale porte sur vingt-cinq (25) années, pendant lesquelles l'opérateur détient théoriquement l'exclusivité de la desserte sur le périmètre concédé. Le contrat de concession inclut une liste d'agglomérations sur lesquelles doit se concentrer le programme prioritaire d'investissement de l'opérateur. Ce dernier dispose alors de trois ans pour étendre son réseau et fournir de l'électricité à minima au pourcentage-cible de la population qui est contractuellement fixé. Toutefois, le concessionnaire n'a aucune obligation de satisfaire les demandes de desserte qui émaneraient de villages non-inscrits dans ce programme prioritaire, c'est pour cette raison qu'a été prévu un dispositif complémentaire ou auxiliaire : les ERIL.

Les projets d'Électrification Rurale d'Initiative Locale (ERIL) en complément

Les projets d'Électrification Rurale d'Initiative Locale sont des projets de plus petite envergure, qui concernent généralement un seul village. Le dispositif ERIL consiste en fait en une licence pour une petite concession accordée à un petit opérateur local, pour un maximum de 200 abonnés. Ce dispositif dit auxiliaire est conçu pour compléter ou pour pallier aux défaillances de l'offre des CER. Les villages ciblés par ce type de projets sont théoriquement ceux dans lesquels un concessionnaire ne prévoit pas de s'installer dans un horizon de trois (3) ans. En principe, il est demandé que le projet ERIL soit inscrit dans le Plan Local de Développement (PLD) des communes, pour que l'opérateur puisse obtenir une licence de fonctionnement accordée pour une durée de 15 ans.

Différents types d'acteurs peuvent être porteurs d'un projet ERIL dans les villages sénégalais : il s'agit d'acteurs associatifs (Organisation Communautaire, groupement de villageois, association de migrants, ONG), ou d'acteurs privés (Entreprise locale, nationale ou internationale) ou encore d'acteurs publics (collectivités locales). Ces projets peuvent être financés sur des fonds publics via l'ASER qui offre régulièrement, sur des appels à propositions, des financements pour des projets ERIL. Ces investissements peuvent atteindre 80% des investissements. Parallèlement, les porteurs de projets d'ERIL peuvent aussi



chercher du financement intégral ou complémentaire auprès de bailleurs de fonds, d'ONG, de mécènes ou de banques privées pour mettre en place ces petites exploitations.

Un plan difficile à mettre en Œuvre

La mise en œuvre de la réforme à travers le PASER ne s'est pas faite sans grande difficulté, comme en témoigne les lenteurs constatées dans la mise en place du programme prioritaire de l'ASER. Les procédures administratives pour l'attribution des concessions ont été longues et parfois périlleuses pour les potentiels investisseurs. Les business models quasiment imposés par les cahiers de charge n'étaient pas très attractifs pour ces derniers. L'Agence a été contrainte de réduire le nombre de concessions à dix (10) contre les dix huit (18) initialement prévues, afin de les rendre plus attractives et aussi d'accélérer le processus de leur attribution.

D'un autre côté, les résultats des concessions en termes de taux de couverture sont plutôt modestes. Le taux d'électrification rurale n'était que de 31,5% en 2015 par rapport à un objectif de 60% de couverture en 2017. Dans les 6 concessions attribuées à ce jour (2017), les opérateurs sont restés sur les segments les plus rentables, délaissant ainsi un nombre important de villages. Par exemple dans la Concession Dagana-Podor-Saint Louis qui est la première à avoir été opérationnelle, on compte seulement 18,66 % de ménages raccordés par rapport aux objectifs fixés par l'ASER (Sonko, 2017). La demande n'a pas suivi l'offre non plus, en raison de tarifs hors de portée des consommateurs potentiels.

Au final, le secteur privé attendu prioritairement sur les Concessions pour apporter expertise et financement, ne s'est pas bousculé pour venir électrifier les villages ruraux du Sénégal. Les faiblesses de la stratégie basée sur les concessions ont contribué à une dynamique d'ajustement et de contournement favorable à la multiplication d'offres d'électricité basées principalement sur les petites exploitations villageoises et largement préfinancées par des programmes public ou par des projets.

Nous verrons à partir du cas de la commune de Ouonck, comment l'offre publique de services énergétiques se déploie, non pas en s'appuyant sur un schéma directeur, mais suivant les initiatives variées de différents acteurs qui conçoivent les projets et définissent les priorités en fonction de leurs intérêts, ainsi que de leur perception du problème à résoudre.

Ouonck, une collectivité locale en panne d'autonomie financière

Ouonck est une commune rurale située en Basse-Casamance, une région géographiquement enclavée au Sud du Sénégal. La Casamance est une région fertile et verdoyante souvent



surnommée « le grenier du Sénégal » pour son potentiel de production agricole, faiblement exploité dans beaucoup de cas. Depuis 1980, un conflit armé oppose l'État à un mouvement séparatiste qui revendique l'indépendance de cette région. Le faible développement économique et la mauvaise intégration de la région à l'économie nationale sont souvent évoqués comme les déterminants de la crise casamançaise (Dramé, 1998). Cette situation politique a contribué à faire de la Casamance une « terre de projets » inscrits tantôt dans la lutte contre la pauvreté, pour la paix, ou encore pour la protection de l'environnement.

La commune de Ouonck s'étend sur environ 30 000 hectares et compte un peu plus de 15 000 habitants, appartenant majoritairement à l'ethnie Diola. La commune regroupe 24 villages, gérés par un chef subordonné à l'Etat central. La plupart de ces villages comptent moins de 500 habitants. Les habitants de la commune vivent essentiellement de l'agriculture. Les femmes s'occupent de la culture du riz et du maraichage qui servent principalement à nourrir la famille, tandis que les hommes se consacrent aux cultures de rente (l'arachide, l'anacarde et des produits fruitiers), afin d'obtenir un revenu monétaire destiné à la prise en charge des dépenses courantes du foyer.

Ouonck est une Collectivité Territoriale issue du processus de décentralisation entamé au Sénégal depuis les années 1970. La commune est gérée par un conseil municipal de 40 membres élus pour cinq ans au suffrage universel, ayant à leur tête un Maire et ses deux adjoints. La décentralisation politique et administrative fait des communes sénégalaises un cadre institutionnel relativement autonome, chargé de la planification du développement local. Les communes sont censées assurer la fourniture d'un ensemble de services publics de base à travers les compétences qui leurs sont déléguées. Notons toutefois que les services d'électricité ne font pas partie des compétences transférées. Ce service est placé sous contrôle de l'ASER qui gère l'électrification des villages depuis ses bureaux situés à Dakar. L'intervention des maires dans ce secteur est théoriquement limitée à une simple consultation.

A l'instar de nombreuses collectivités locales sénégalaises, les autorités locales de Ouonck doivent assumer diverses charges en matière de services publics, sans les moyens financiers ni les compétences minimales nécessaires. De ce fait, l'action publique locale se structure dans une dépendance vis-à-vis des ressources exogènes provenant principalement de l'Etat central, de la Coopération décentralisée, des projets de développement et aussi des ressortissants des villages. En pratique, les services publics de base sont souvent assurés par des projets de développement de toutes sortes.



Les programmes d'urgences pour répondre à une demande politique

Ouonck fait partie de la concession « Ziguinchor-Oussouye-Bignona-Sédhiou », l'une des 4 concessions non attribuées à ce jour, faute de moyens de financement et d'attractivité suffisante. L'électricité est arrivée à Ouonck pour la première fois en 2010, grâce à un programme gouvernemental mis en œuvre à l'approche des élections présidentielles : les Programmes d'Urgence d'Électrification Rurale (PNUER).

Ces programmes d'urgence consistent à accélérer le processus d'électrification rurale par l'implantation de petits projets villageois sur tout le territoire national, dans l'attente de la signature des contrats de concessions. Les exploitations d'électrification rurales mises en œuvre dans le cadre des programmes d'urgence sont des initiatives publiques coordonnées par l'ASER en tant que Maître d'ouvrage délégué. L'Etat choisit des villages à électrifier tandis que l'ASER s'occupe de la maîtrise d'ouvrage. La gestion des exploitations mise en place dans le cadre des programmes d'urgence est confiée à une entreprise privée à travers un contrat dit GDT (Gestionnaire Délégué Transitoire). Ces exploitations sont amenées à être reversées au patrimoine du concessionnaire une fois le contrat de concession signé.

Les programmes d'urgence sont un nouveau dispositif introduit dans les stratégies de l'ASER par le gouvernement Sénégalais comme un mécanisme de contournement permettant de pallier aux lenteurs du PASER. Pour le gouvernement Sénégalais, ce dispositif permet de répondre de façon plus rapide à la demande sociale et politique de plus en plus forte et urgente, à laquelle le manque de souplesse du PASER n'a pas permis de faire face. Les programmes d'urgence servent depuis 2010 de cadre fourre-tout, pour tout type d'initiatives publiques d'électrification rurale qui ne rentrent pas dans le schéma du PASER.

La configuration du service d'électricité à Ouonck

1. Le réseau arrivé en urgence à Ouonck village

Dans le cas de la commune de Ouonck, ce premier programme d'urgence consistait à électrifier le village chef-lieu, Ouonck village. L'électrification de ce village s'est faite par l'extension du réseau de la Senelec. Le service est assuré depuis par la Senelec en attendant l'arrivée du futur concessionnaire. Les abonnés au service bénéficient d'un service continu, conformément aux vœux de l'exécutif.



Depuis 2010, la ligne électrique s'est arrêtée à Ouonck village situé sur le principal axe routier et à l'entrée de la commune. Aucun autre village n'a pu bénéficier du raccordement au réseau en raison de leur positionnement géographique désavantageux, car excentrés par rapport au chef-lieu comme nous l'explique le maire : « *Si Ouonck était située plus au centre de la commune, d'autres villages auraient pu bénéficier de cette opportunité* ». Dans l'attente du courant conventionnel, ayant la préférence des villageois, l'électrification de la commune se fait progressivement à partir de différents petits projets d'électrification solaire hors-réseau.

2. Ouonck une commune pertinente pour ESSEN 2

Énergie Solidarité Sénégal 2 (ESSEN 2) est le premier projet à avoir été expérimenté dans le cadre de l'électrification hors-réseau dans la commune de Ouonck. Ce projet a été mis en œuvre par la Fondation Énergies pour le Monde (FondEM), une ONG française spécialisée dans les projets d'accès à l'électricité dans les pays en développement depuis les années 1990.

Pour élaborer le projet et déterminer les choix techniques et financiers à faire, la FondEM s'appuie sur son propre outil méthodologique : le logiciel Expert Noria (Nouvelle Orientation pour la Réalisation d'Investissements Adaptés). Ce logiciel, leur permet dans un premier temps de rassembler des données socio-économiques, politiques et cartographiques sur une zone ciblée, utiles au montage d'un projet d'électrification rurale. Dans un second temps, ces données sont utilisées pour établir les modalités techniques, le montage financier et le type d'organisation pertinent pour la mise en œuvre d'un projet durable.

C'est donc à partir des filtres de Noria que certains villages de Ouonck sont apparus comme propices à l'implémentation du programme ESSEN 2. Au total, 189 foyers répartis dans 8 villages de la commune, ont été électrifiés à partir de l'année 2011. Les tarifs appliqués par l'exploitant, ont été calculés par la FondEM à partir du logiciel Noria. Les foyers bénéficiaires ont été électrifiés par des kits photovoltaïques individuels, suite à un choix technique justifié par la dispersion de l'habitat et par le fort taux d'ensoleillement de la commune. Le matériel, intégralement fournis par la FondEM, est devenu la propriété de la commune, qui en retour s'est engagée à déléguer le service à un opérateur privé, créé à cet effet et dénommé Comité de gestion d'électrification solaire de Ouonck (CGESO).



3. Un projet de type ERIL pour le village de Boulandor

Le développement de l'électrification rurale au Sénégal se fait dans un contexte de tension instauré par une demande sociale largement supérieure à l'offre. La situation a instauré de fait une concurrence entre les Collectivités Territoriales sur le marché des projets d'électrification rurale. C'est donc dans un contexte de pénurie de l'offre que le maire de Ouonck, comme beaucoup d'autres maires ruraux, s'est attribué un rôle agissant de courtier dans l'organisation des services d'électricité, consistant à « *plaider pour son compte* », pour amener le plus de projets possibles dans sa commune, peu en importe le type. Le travail de prospection du maire de Ouonck a donné quelques résultats concrets, lorsque celui-ci a fini par convaincre une entreprise basée à Dakar de venir installer une petite centrale dans le village de Boulandor.

L'électrification du village de Boulandor a été mise en œuvre par une entreprise privée, spécialiste de l'installation des infrastructures photovoltaïques, et qui possède à son actif plus d'une dizaine de projets d'électrification photovoltaïque hors-réseau dans le pays. Cette entreprise, qui fait partie des pionnières dans la vulgarisation des technologies photovoltaïques dans le pays, a su se constituer un capital en termes de savoir-faire et de réputation qui lui permet d'accéder aux subventions accordées aux investissements dans l'électrification rurale. De ce fait, elle est très sollicitée par les maires ruraux en quête d'électricité pour les villages de leur commune, à l'instar de celui d'Ouonck.

Pour garantir la viabilité de ses investissements, l'entreprise privée cible les villages avantageusement lotis et jouissant au préalable d'une certaine dynamique socio-économique collective, sur la base d'une « *enquête de faisabilité technique et socio-économique* » réalisée sommairement dans les villages ciblés. « *On pose des questions aux gens ? On va dans les mairies, on visite les villages, on regarde un peu, si tu fais des visites tu peux savoir. Tu fais juste une première idée comme ça. Par exemple tu vas en Casamance, tu regardes le type d'habitat. S'il y a beaucoup du banco¹ avec du zinc. S'il n'y a pas beaucoup de zinc, tu sais que c'est dur, un peu limité. Si y'a une ONG qui travaille déjà, je sais qu'il y a un travail préalable qui a été fait, ça peut nous aider en tant que secteur privé. Parce que nous, on sait qu'on n'a pas la capacité de parler aux populations comme ça, de lever des masses, de faire de la mobilisation, de faire de l'animation sociale. Mais si on voit qu'il y a une ONG qui est passée au départ, tiens, il y a quand-même un pré travail qui a été fait* ». En procédant ainsi,

¹ Matériau utilisé pour la construction en local.



l'entreprise évite les villages les plus pauvres et les plus isolés, où la viabilité de son investissement ne serait pas garantie en dépit des fortes subventions incitatives reçues.

En 2013, l'entreprise a obtenu un financement de la part d'un bailleur de fonds international, qui a servi à la construction d'un petit réseau villageois alimenté par une centrale de production solaire. Boulandor, l'un des plus grands villages de la commune, est relativement dynamique sur le plan socio-économique et avantageusement loti pour l'option technique du mini-réseau privilégiée par la responsable de l'entreprise. La cinquantaine de foyers que compte le village a été raccordé au petit réseau, moyennant un frais de raccordement. Lors du paiement des frais de branchement, l'entreprise signe un contrat avec les abonnés dans lequel elle s'engage à leur fournir un minimum de 6 heures d'approvisionnement par jour, quel que soit le niveau de service choisi parmi les 4 proposés. Les tarifs pratiqués correspondent aux montants forfaitaires fixés pour les ERILS, par le Conseil de Régulation de l'Électricité (CRSE).

La concrétisation de ce projet résulte de l'effet combiné du travail de prospection du maire et de la stratégie de cette entreprise qui consiste à identifier des niches de marché viables avec une demande solvable. L'entreprise a trouvé à Boulandor un ensemble d'actifs sociaux, politiques et économiques qui permet à l'entreprise de capitaliser sur l'exploitation pour rester bien positionnée sur le marché de subventionnement des ERIL.

4. Un second Programme d'Urgence pour l'Électrification Rurale de 10 villages

En 2016, 10 villages de la commune de Ouonck ont été sélectionnés pour bénéficier de projets d'électrification, dans le cadre d'un second programme d'urgence d'électrification rurale mis en œuvre sur la période 2014-2016. Ce « *programme de l'État* », a été mis en œuvre dans les villages dans un contexte pré-électoral et a été l'objet de transactions politiques entre l'État central et le pouvoir politique local. Le maire, qui s'est rallié au parti au pouvoir suite à la tournée d'une équipe gouvernementale² dans la région et au cours de laquelle divers projets d'eau, de route et d'électricité lui ont été promis, nous a expliqué : « *Nous allons vers la campagne électorale, vous savez. Le président, il veut être populaire de toutes les populations...C'est la politique ! Vous savez, notre président, il est en élection l'année*

² Dans un journal local le maire explique qu'il a rallié le parti au pouvoir sur des promesses de projets d'adduction d'eau, d'électrification et de construction de la route des Kalounayes.



prochaine, 2017 les législatives, 2019 les présidentielles, il va falloir que le Président marque un peu la différence ».

Les villages ciblés par ce second projet d'urgence, ont été électrifiés par kits solaires photovoltaïques financés par la coopération bilatérale avec l'Inde. Les équipements installés dans tous les foyers sont identiques, ce qui génère un tarif forfaitaire unique pour tous les abonnés. La gestion du parc de matériels installés a été confiée à une entreprise dénommée Société Sénégalaise d'Électrification Rurale (SSER) sous un contrat GDT, une filiale de Senelec positionnée sur le marché des GDT. L'entreprise gère ses exploitations à distance en s'appuyant sur la chefferie : les chefs de village étaient chargés de collecter les redevances mensuelles pour le compte de l'entreprise.

Un kiosque solaire à Santack

Santack est un petit village de la commune de Ounck qui compte environ 230 habitants, situé en bordure de la forêt des Kalounayes. Depuis le mois de mai 2016, ce petit village a reçu son tout premier projet d'électrification grâce à un projet d'écovillage à visée environnementale, promue par l'Agence Nationale des Écovillages (ANEV), une agence gouvernementale. Ce volet énergétique du projet d'écovillage consistait à équiper chaque village bénéficiaire d'une petite centrale de production d'énergie électrique qui permet d'alimenter un réfrigérateur, une télévision et des prises pour la recharge de lampes et de téléphones portables.

Le système clé en main a été conçu par une entreprise française. L'ANEV a acquis ce système au profit de divers villages, dans une stratégie de pré-électrification. Ce système, conçu pour fonctionner comme une épicerie, permet aux villageois de bénéficier collectivement de service de recharge de téléphone portable, de location d'espaces réfrigérés, de location et de recharge de lampes et aussi de ciné-vidéo contre un petit forfait correspondant à chacun de ces services.

Le système de Santak est géré par un comité de villageois, sa maintenance est assurée gratuitement par un technicien de l'ANEV. Les recettes d'exploitation vont à la caisse du village qui s'en sert pour des projets collectifs. Le village est libre de décider en concertation de l'ajustement des tarifs, en fonction de la priorité de l'heure.

Un service hétérogène

Avec ses 5 projets d'électrification, la commune de Ounck est partiellement électrifiée. L'offre portée par cette diversité d'acteurs s'étend avec des difficultés de coordination. Ces



dysfonctionnements ont contribué à la mise en place au niveau local d'un service dispersé et très hétérogène, en raison de l'intégration de nombreux dispositifs de desserte inégalement territorialisés, correspondant à des modalités techniques, des modèles de service, des modalités d'intervention et à des règles spécifiques à chaque projets.

Cette diversité organisationnelle du service public s'est ainsi traduite par des disparités importantes entre les 24 villages de la commune. Celles-ci peuvent s'observer à la fois au niveau de la qualité du service, mais aussi au niveau des tarifs pratiqués par les différents projets, comme le montre le tableau ci-dessous. À travers ce tableau reprenant des éléments comparables sur trois projets, on peut se rendre compte, entre autres, que les tarifs pratiqués dans les différentes exploitations peuvent varier du simple au double pour une même quantité d'énergie consommée.

Tableau comparatif entre les services équivalents au service unique de la SSER

Exploitation	Niveau de service	Puissance installée/usages possibles	Frais de souscription	Temps d'utilisation	Redevance mensuelle
CGESO (ESSEN 2 – 10 villages)	S3/ Kits photovoltaïque	80 Wc /4 ampoules + prise de 12 volts	50 000 FCFA	3h/jours	6 800 FCFA (10 Euros)
EnergieR (ERIL à Boulandor)	S2/ Mini-réseau – centrale solaire	50 -90 W/ 7 ampoules/ prise des de 12 volts	40 000 FCFA	8h/jr minimum contractuel	6 000 FCFA (9 Euros)
SSER (GDT sur 10 villages)	Service unique	65 Wc/ 7 ampoules+ prise de 12 volts	20 000 FCFA	3h/jr	2 500 FCFA (3.8 Euros)

Une offre mal régulée au niveau local

Cette configuration hétéroclite du service d'électricité sur un terrain aussi restreint que constitue la commune de Ouonck, témoigne d'un déficit de régulation au niveau local. Cela sous-entend que ce sont les mécanismes de marché qui coordonnent et organisent l'essentiel de l'extension de l'offre au niveau local. L'intervention de l'Etat se résume à un cadre minimaliste, largement contourné et détourné, qui consiste essentiellement à fixer les tarifs applicables par les opérateurs et à actualiser la liste des villages électrifiés pour éviter que les projets se superposent. Lors du processus d'enchères pour l'octroi des subventions, l'ASER ne se soucie pas de la répartition équitable de l'Offre.



Même si son rôle est a priori relativement limité, la collectivité locale pourrait jouer un rôle dans la gouvernance territoriale du service et dans sa régulation locale. Mais elle préfère se cantonner au courtage politique au sein des mécanismes d'allocation des projets, comme nous l'a expliqué le Maire : « *Moi je suis politicien, je fais de la politique 24 heures sur 24, c'est ma profession. Mais la réalisation ce n'est pas mon problème, il y a d'autres structures qui sont concernées par ça. Ce qui importe pour moi c'est l'électricité, quel que soit celui qui l'amène là-bas ce n'est pas mon problème... moi je plaide politiquement, pour que Ouonck soit dans les dispositifs de l'Etat du Sénégal en matière d'électricité* ».

On se retrouve ainsi avec de multiples entrepreneurs de l'offre et une régulation du service qui s'organise principalement dans la relation directe entre le(s) fournisseur(s) et les villageois. L'organisation du service à travers de petits systèmes de desserte autonomisés au niveau des villages a conduit à faire jouer un rôle important aux comités villageois nés de l'ingénierie participative expérimentée dans la mise en œuvre des différents projets d'électrification rurale, et qui participent tant bien que mal à faire tenir la viabilité socio-économique des exploitations. Toutefois ces comités villageois évoluent de façon isolée les uns les autres, et de ce fait leur capacité de négociation avec les opérateurs est limitée, puisque cela réduit la possibilité de négocier collectivement.

Conclusion

Le cas de la commune de Ouonck est révélateur des effets que peut produire l'extension du service d'électrification à partir d'une offre non régulée à l'échelle territoriale. Notre propos n'était pas de mettre cause le fait que le service soit laissé aux mains d'une diversité d'acteurs qui n'ont pas toujours les mêmes intérêts ; rien ne prouve en effet que l'équilibre du service ne se trouve pas dans cette configuration. Il s'agissait seulement pour nous, de montrer que le besoin d'une régulation territoriale paraît aujourd'hui évident pour rationaliser l'offre de service de façon cohérente, ne serait-ce que pour pouvoir coordonner et harmoniser l'offre à l'échelle d'une commune. La recherche de cet équilibre pourrait peut-être passer par de nouveaux rôles accordés notamment aux collectivités locales en tant que structure et espace d'intervention.



Bibliographie

AKRICH M., « *La construction d'un système socio-technique : esquisse pour une anthropologie des techniques* ». Anthropologie et sociétés, Québec : Département d'anthropologie, Faculté des sciences sociales, Université Laval, 1989, 13 (2), pp.31-54.

BLUNDO G., 1995, « *Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais* », La démocratie déclinée, Cahiers d'Etudes Africaines, vol. 35, n°137, pp. 73-99, [En ligne], http://www.persee.fr/doc/cea_0008-0055_1995_num_35_137_2024

BLUNDO G., « Editorial », La gouvernance, entre technique de gouvernement et outil d'exploration empirique, 23-24 | 2002, mis en ligne le 17 février 2006. URL : <http://apad.revues.org/129>

MASSE R., « *Le financement des programmes d'électrification rurale en Afrique* », 2010. URL <http://www.club-er.org>

OLIVIER DE SARDAN J. P., « *État, bureaucratie et gouvernance en Afrique de l'Ouest francophone. Un diagnostic empirique, une perspective historique* », Politique africaine, 2004/4 (N° 96), p. 139-162. DOI : 10.3917/polaf.096.0139. URL : <https://www.cairn.info/revue-politique-africaine-2004-4-page-139.htm>

SONKO I., Expérience du Sénégal sur les Concessions d'Electrification Rurale, 2017.

- Plan Local d'Hydraulique et d'assainissement-PLHA Communauté rurale de Ouonck, 2010.
- Lettre de Politique de Développement du Secteur de l'Energie, Sénégal (février 2008)

Textes réglementaires

- Décret n° 2016-542 portant nomination du Président de la Commission de Régulation du Secteur de l'Electricité (CRSE)
- Loi n° 98-29 relative au secteur de l'électricité au Sénégal
- Décret n° 2004-915 du 13 juillet 2004 modifiant l'article 9 du décret n° 99-1254 du 30 décembre 1999 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence sénégalaise d'Electrification rurale

Sites web

- <http://www.ansd.sn/>
- <http://www.crse.sn/>
- <http://www.aser.sn/>