



FOCALES
04

[Octobre
2010]



Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger

AUTEUR

Vianney DUPONT

Chercheur, Institut de recherche pour le développement (IRD)

Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger

Vianney DUPONT

Chercheur, Institut de recherche pour le développement (IRD)

vianney.dupont@ponts.org

Contact

Aymeric BLANC, AFD

blanca@afd.fr

Focales

Créée en 2010 par le département de la Recherche de l'AFD, la collection Focales a pour objectif de rendre compte des expériences de terrain menées, dans les pays en développement, par l'AFD ou ses partenaires (experts, chercheurs, consultants, praticiens...).

Les ouvrages de cette collection proposent des descriptions et des mises en perspective d'études de cas pratiques (projets, expérimentations, partenariats...). Ils peuvent également présenter une réflexion autour d'une problématique sectorielle ou géographique, toujours alimentée par des résultats concrets. Ils ont vocation à couvrir l'ensemble des secteurs et terrains d'action de l'AFD.

Collection Focales :

- Focales n°1 : Accès de tous aux services d'eau : le rôle des petits opérateurs privés à Hô Chi Minh Ville, Vietnam
- Focales n°2 : Le système de gouvernement local en Palestine
- Focales n°3 : *Linking Labour Organisation and Vocational Training in Uganda: Lessons for Rural Poverty Reduction*

Retrouvez toutes nos publications sur <http://recherche.afd.fr>

Cette publication s'inscrit dans le cadre du programme de travail sur les partenariats public-privé du département de la Recherche mené par Aymeric BLANC.

[Avertissement]

Les analyses et conclusions de ce document sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'AFD ou de ses institutions partenaires.

Directeur de la publication :

Dov ZERAH

Directeur de la rédaction :

Robert PECCOUD

Crédit photo : Vianney DUPONT

Conception et réalisation : Ferrari / Corporate - Tél. : 01 42 96 05 50

Mise en page : Vif-Argent - Tel.: 01 60 70 02 70

Imprimé en France par : La Fertoise

Avant-propos

Le financement des infrastructures des villes en développement, dans un contexte de rythme d'urbanisation élevé, interroge l'ensemble de la communauté internationale. Deux milliards de personnes supplémentaires vont rejoindre les zones urbaines d'ici 2030 et le financement à long terme de l'accès aux services urbains de base reste une question non résolue.

Si les niveaux d'investissements nécessaires et les modalités de gestion de services urbains font d'ores et déjà l'objet d'une littérature abondante, l'analyse des modalités de partage des coûts globaux de long terme des services d'eau potable et d'assainissement entre acteurs est encore largement sous-évaluée et peu étudiée.

Dans le cadre de ses travaux sur l'accès aux services essentiels, l'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) mène en partenariat avec l'Institut de recherche pour le développement (IRD) une recherche sur le « *Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement. Modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs* ».

L'histoire des pays développés montre que les choix faits dans le financement des services ont largement varié d'un pays à l'autre et d'une période à l'autre au sein des pays eux-mêmes. Les solutions trouvées sont d'abord le résultat d'un contrat social passé entre les acteurs, révisable si nécessaire. Les contextes particuliers, socio-économiques, juridiques, culturels, institutionnels, technologiques sont des éléments essentiels des équilibres trouvés au sein des communautés. Les enjeux de gouvernance locale ou nationale déterminent donc en large partie les conditions économiques de la fourniture des services de base. Pour comprendre la plupart des situations urbaines concrètes de développement des services de l'eau et de l'assainissement, nous considérons donc que les conditions effectives de partage des coûts entre acteurs sont au moins aussi pertinentes que la contrainte quantitative que constituent les volumes financiers à mobiliser.

Le contrat social passé conduit à un partage, implicite ou explicite, du coût économique de long terme de chaque service. Ce partage se faisant entre les usagers actuels, les usagers futurs dans le cas d'un report à venir des coûts, les usagers d'autres services et la collectivité à différentes échelles dans le cas où la totalité des coûts

ne peut être couverte par les usagers. Cette répartition est probablement très variable selon les cas et leur confrontation au travers de différentes études de cas doit permettre d'en analyser les déterminants. Différentes solutions innovantes sont explorées en termes de tarification, de subventions croisées, de mutualisation des coûts de gestion des services, de modalités de contributions par la solidarité nationale, pour trouver un équilibre dans le partage des coûts. Si cet équilibre est propre à chaque situation, la répartition sous-jacente des coûts, les éléments de contexte qui ont conduit à cet équilibre, voire les conditions de réussite ou les raisons des échecs, doivent être analysées avec précision pour que des leçons puissent être tirées de ces expériences.

A travers ce projet de recherche, l'Iddri vise à identifier différentes expériences de financement de services d'eau et d'assainissement relevant de situations urbaines convergentes et couvrant différents contextes de développement sur lesquels un recul et des données suffisantes sont disponibles. L'objectif est, à partir d'une même grille d'analyse centrée sur la structure des ressources longues et sur leur gouvernance, de questionner selon une méthodologie commune un certain nombre de situations urbaines comparables par une évolution favorable de leurs infrastructures en eau et assainissement.

Une des études de cas, qui est présentée ici, concerne le service d'eau en zone urbaine du Niger. Ce pays a entrepris en 1996 une réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine avec l'appui de bailleurs internationaux. Deux nouvelles sociétés ont été créées : la Société du patrimoine des eaux du Niger (SPEN), entreprise publique en charge des infrastructures, et la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN), opérateur privé en charge de l'exploitation des réseaux d'eau par un contrat d'affermage. La mise en place de ce contrat d'affermage a déclenché un important programme d'investissement pour le sous-secteur urbain sur la période 2001-2008 qui a permis une amélioration globale du service d'eau avec la croissance du volume d'eau produite (+155 %), du réseau (+54 %). Néanmoins, la croissance urbaine très forte que connaît le pays freine les avancées réalisées depuis 2001 puisque les taux de desserte restent modestes : 65 %, dont près de la moitié par bornes-fontaines. Les usagers non connectés, en utilisant les services d'intermédiaires, accèdent à des prix 3 à 10 fois supérieurs à ceux des autres usagers et doivent donc se contenter de faibles volumes. Vianney Dupont, chercheur à l'IRD, présente dans cette étude les coûts de ce programme d'extension de la desserte en eau et les contributions respectives de l'Etat, des usagers et des bailleurs à ce programme.

Michel COLOMBIER, *Directeur scientifique de l'Iddri*
Claude de MIRAS, *Directeur de recherche à l'IRD*

Résumé/Abstract	9/11
Introduction	15
1. Organisation des services urbains d'eau potable au Niger	23
1.1. Les structures publiques de gestion des services d'eau	23
1.1.1. Le secteur de l'hydraulique avant 2001	23
1.1.2. Processus de la réforme et textes réglementaires	29
1.2. Le rôle des opérateurs privés et des bailleurs	38
1.2.1. Les contrats d'affermage et de concession	38
1.2.2. Intervention des bailleurs et mise en place d'un plan d'investissement	45
2. Modèles de répartition des coûts de long terme entre acteurs	55
2.1. Résultats du processus de réforme	55
2.1.1. Résultats techniques	55
2.1.2. Résultats financiers	72
2.2. Les acteurs du secteur : répartition des rôles	92
2.2.1. Contrôle et régulation du secteur	92
2.2.2. Les 4 rôles de l'État : supervision, organisme fiscal, intermédiaire financier et usager	97
2.2.3. Répartition du coût du service entre les usagers, l'État et les bailleurs	102
Conclusion	111
Annexes	117
1 - Liste des personnes rencontrées (du 20 mai au 12 septembre 2009)	
2 - Les 52 centres gérés par la SEEN et la SPEN en 2009	
3 - Profondeur des puits et forages en fonction des centres	
4 - La gestion et le financement de l'assainissement liquide au Niger	
5 - La gestion et le financement de l'hydraulique rurale au Niger	
6 - Comparaison des tarifs d'eau de plusieurs pays de la sous-région (2009)	
Liste des sigles et abréviations	131
Bibliographie	135

Résumé / Abstract

Résumé

Le Niger, pays sahélien parmi les plus pauvres du monde (dernier au classement IDH - indice de développement humain - du PNUD de 2009), a entrepris une réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine avec l'appui technique et financier des bailleurs de fonds (Banque mondiale en tête). Cette réforme, initiée en 1996, s'est soldée par la scission en 2001 de la Société nationale des eaux (la SNE, entreprise publique ayant le monopole de la production et de la commercialisation de l'eau dans les centres urbains) en deux nouvelles sociétés distinctes : la Société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN) et la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN). La SPEN est une entreprise publique à laquelle l'État a concédé les infrastructures. Un contrat de concession d'une durée de 10 ans la lie à l'État. La SEEN est, quant à elle, un opérateur privé détenu à majorité par Veolia Water AMI (Afrique, Moyen-Orient et Inde), en charge de l'exploitation des réseaux d'eau ; elle est liée à l'État et à la SPEN par un contrat d'affermage d'une durée initiale de 10 ans. Une Autorité de régulation multisectorielle (ARM), dotée d'une personnalité morale de droit public, indépendante et disposant d'une autonomie financière a également été créée pour réguler le secteur de l'hydraulique.

La mise en place de ce contrat d'affermage a déclenché un important programme d'investissement pour le sous-secteur de l'hydraulique urbaine d'un montant total de 59 milliards de francs CFA, sur la période 2001-2008 (soit plus de 90 millions d'euros)^[1].

La modification du mode de gestion - d'institutionnel à privé - et les investissements qui s'en sont suivis ont permis une amélioration globale du service d'eau avec une croissance sans précédent du volume d'eau produit (+155 %) et de la longueur du réseau (+54 %) et une amélioration des rendements techniques et commerciaux, tout en maintenant des tarifs relativement bas. Néanmoins, la très forte croissance urbaine que connaît le pays freine les avancées réalisées depuis 2001. En effet, les taux de desserte restent modestes et n'atteignent que les 65 %, dont près de la moitié revient à l'approvisionnement par bornes-fontaines. Les usagers non connectés, en utilisant les services d'intermédiaires, accèdent à des prix 3 à 10 fois supérieurs à ceux des autres usagers et doivent donc se contenter de faibles volumes. L'accès direct au réseau d'eau, par un branchement particulier (BP), reste hors de la portée de nombreux Nigériens qui doivent donc attendre les campagnes de branchements sociaux financées par les bailleurs.

[1] Ce montant correspond aux investissements réels ; les exonérations consenties par l'État ne sont pas prises en compte.

Le secteur de l'hydraulique urbaine a par ailleurs bénéficié de plus de 120 milliards de francs CFA de ressources sur la période 2001-2008, dont plus de la moitié (57 %) provenant des usagers eux-mêmes (factures d'eau, location de compteurs, branchements), le solde venant des bailleurs (à 41 %, essentiellement pour financer les investissements) et du fermier.

Abstract

Niger, one of the poorest countries in the world (last in the UNDP's HDI - Human Development Index - in 2009), has undertaken a reform of its urban water services sub-sector with the technical and financial support of donors. This reform, initiated in 1996, led to the division in 2001 of the *Société nationale des eaux* (SNE, a public company which had the monopoly of the management of urban water services) into two new companies: the *Société de patrimoine des eaux du Niger* (SPEN) and the *Société d'exploitation des eaux du Niger* (SEEN). SPEN, a public company, owns the infrastructure and this ownership is controlled by a 10-year concession contract. SEEN is a private operator, majority-owned by Veolia Water AMI (Africa, Middle East, India), and is in charge of managing the water services. It is linked to the State and SPEN by a 10-year leasing contract. The *Autorité de régulation multisectorielle* (ARM), an independent regulatory body with financial autonomy, has also been created to regulate the water sector.

The establishment of the leasing contract initiated a major investment program for urban areas totalling FCFA 59 billion (over € 90 million)^[1] for the period 2001-2008.

The change to the institutional mode and the investments that have been made have led to an overall improvement in water services, with an unprecedented rise in the volume of water produced and an improvement in technical and commercial performances. Tariffs have, at the same time, remained relatively low. However, the extremely high urban growth in the country has curbed the progress achieved since 2001, and water coverage continues to remain relatively low: 65%, with nearly half from standpipes. Users who do not have any access to the water network at home buy water from intermediaries, at a rate which is 3 to 10 times higher. They must consequently content themselves with low volumes of water. Direct access to water services *via* a private connection remains out of reach for many Nigeriens who have to wait for social connection programmes financed by donors.

The urban water service sector received over FCFA 120 billion of resources over the period 2001-2008, more than half (57%) from the users themselves (water bills, meter rental, new connections), with the remainder coming from donors (41%, mainly to finance investments), and the operators.

[1] This amount corresponds to actual investments; it does not include exemptions granted by the State.

Introduction

Introduction

Le Niger est un vaste pays enclavé du Sahel. Sa population est estimée à 14,7 millions (M) d'habitants en 2009 (INS - Institut national de la statistique -, 2009) et vit principalement sur une étroite bande de terre arable le long de la frontière sud du pays. Avec un revenu moyen de 172 000 francs CFA (FCFA) par habitant et par an (hab/an), soit 262 €/hab/an (INS, 2009a), le Niger est un des pays les plus pauvres du monde et, en 2009, se classe dernier (182^e) du classement IDH du PNUD. La pauvreté, calculée avec les critères officiels (revenu inférieur à 150 000 FCFA/an/personne en milieu urbain et à 110 000 FCFA/an/personne en milieu rural), touche 60 % de la population du pays en 2008 (INS, 2009a). L'espérance de vie est de 57 ans (INS, 2009a). Avec en moyenne 7,1 enfants par femme, la croissance de la population est forte (3,3 % en 2009 - ce qui correspond à un doublement de la population en moins de 23 ans) et plus de la moitié (52 %) de la population a moins de 15 ans (INS, 2009a).

La population du pays est à majorité rurale puisque seuls 20 % de la population - soit 2,9 M d'habitants - vivent en milieu urbain^[2] (INS, 2009a). La structure des villes est assez disparate puisque, avec plus de 900 000 habitants, la capitale, Niamey, détient près du tiers de l'ensemble de la population urbaine du pays. Seules quatre villes dépassent les 100 000 habitants en 2007 : Niamey à l'ouest, Zinder, ancienne capitale coloniale, à l'est, Maradi, ville commerçante à la frontière avec le Nigeria, et Agadez au nord.

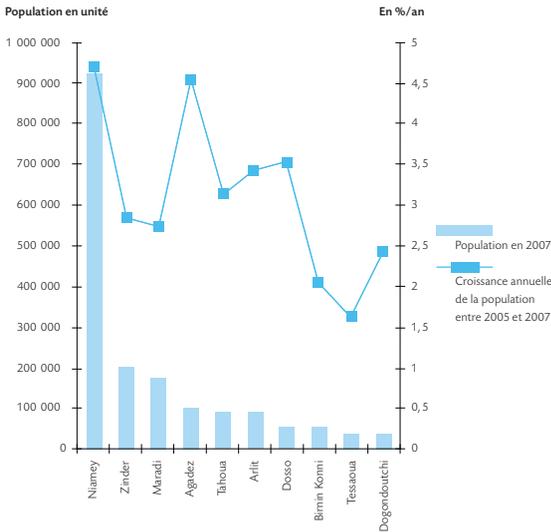
Le pays connaît par ailleurs une forte croissance urbaine, dopée par un exode rural important : Niamey, qui comptait 35 000 habitants en 1960, en recense plus de 900 000 aujourd'hui^[3] (Urbaplan, 2007). Il semblerait que plus la ville est importante, plus la croissance de sa population l'est aussi ; ainsi la plupart des grandes villes du Niger croissent à un rythme supérieur à 3 ou 4 %/an (Pöyry Environment, 2007).

Les densités des villes du Niger, comme celles d'autres pays du Sahel, sont généralement faibles. A Niamey, par exemple, la superficie urbanisée est estimée à 8 723 hectares (Urbaplan, 2007) et la densité évaluée à 105 habitants par hectare (hab/ha) en moyenne avec, selon les quartiers, une amplitude de 20 à 380 hab/ha (Urbaplan, 2007).

[2] Tous les chefs-lieux de régions et de départements et les gros villages administratifs de plus de 2 000 habitants sont considérés comme des centres urbains (MP - ministère du Plan - et MRE - ministère des Ressources en eau 2001).

[3] Il faut noter néanmoins que Niamey est un cas particulier car la ville est devenue la capitale du pays à l'indépendance en 1960 (auparavant, la capitale coloniale était Zinder).

Figure 1 Population et taux de croissance annuels des 10 premières villes du Niger



Source : scénario combiné de Pöyry (Pöyry Environment, 2007).

Tableau 1 Chiffres clefs du Niger

Superficie	1 267 000 km ²	INS, 2009a
Population	14,7 M d'habitants	INS, 2009a
Population rurale	11,9 M d'habitants (80 %)	INS, 2009a
Population urbaine	2,9 M d'habitants (20 %)	INS, 2009a
Population du périmètre de la SEEN/SPEN	2,4 M d'habitants (16 %)	SPEN, 2009a
Croissance de la population	3,3 %	INS, 2009a
Revenu par habitant	172 000 FCFA/hab/an	INS, 2009a
IDH	0,340 (182 ^e sur 182 pays)	UNDP, 2009 (chiffre de 2007)
Taux d'alphabétisation	29 %	INS, 2009a
Population pauvre	60 %	INS, 2009a
Espérance de vie	57 ans	INS, 2009a

Sources : INS, 2009a ; SPEN, 2009a ; UNDP, 2009a.

Malgré une faible pluviométrie (0 mm en zone saharienne à 600 mm en zone soudanienne) et de grandes irrégularités spatio-temporelles, les eaux de surface et souterraines sont abondantes mais peu exploitées en raison de contraintes techniques et financières importantes (profondeur des nappes). Les taux de desserte des services d'eau sont modestes quoique difficiles à estimer. Sur le périmètre de l'hydraulique urbaine (actuellement 52 centres gérés par la SEEN/SPEN, cf. carte 1 en annexe 2), le taux de desserte, calculé avec les critères officiels (10 personnes par branchement privé (BP) et 250 par borne-fontaine (BF)) est proche de 65 % en 2008 (dont 37 % pour les BP et 28 % pour les BF). Ces hypothèses donnent des consommations moyennes de 70 litres (l) par jour (j) et *per capita* (pc) pour chaque abonné ayant un BP. Les consommations aux BF sont moindres en raison de la distance à parcourir et des prix plus élevés à la borne. Elles seraient en moyenne de 35 l/j/pc en supposant 10 % de perte lors du remplissage des seaux. Ces hypothèses sous-estiment les taux réels de desserte puisqu'elles ne prennent pas en compte la revente d'eau au voisinage (pratique difficile à estimer mais répandue au Niger, bien que sa rentabilité soit nulle) et l'approvisionnement *via* les branchements administratifs ou commerciaux. L'utilisation de puits, de forages ou de l'eau du fleuve et des marigots - très fréquente dans les quartiers démunis, au moins pour les usages non alimentaires et l'abreuvement du bétail - est difficile à estimer.

Tableau 2 Calcul du taux de couverture selon deux types d'hypothèses

Nombre de branchements particuliers (BP)	89 424	
Nombre de personnes par BP	10	
Volume consommé par personne avec BP	70 l/j	
Nombre total des personnes desservies par BP	894 240 (desserte de 37 %)	
Nombre de BF	2 672	
Nombre de personnes par BF	250	440
Volume consommé par personne aux BF⁴	35 l/j	20 l/j
Nombre total de personnes desservies par BF	668 000 (desserte de 28 %)	1 174 943 (desserte de 49 %)
Nombre total de personnes desservies par la SEEN	1 562 240	2 069 183
Population urbaine censée être desservie par la SEEN	2 418 320 personnes	
Taux de couverture total	65 %	85 %

Source : calculs de l'auteur à partir de chiffres de 2008 (SEEN, 2009b).

[4] On suppose 10 % de perte lors du remplissage des seaux aux BF.

Les taux de desserte peuvent être estimés d'une autre manière, en supposant que ce n'est pas le nombre de personnes desservies par une BF qui plafonne l'utilisation mais le volume d'eau qu'une personne est capable de transporter en une journée. Par conséquent, si 10 personnes sont desservies par BP et que chaque personne s'approvisionnant à une BF consomme 20 l/j, le taux de desserte s'élève à 85 % (dont 37 % pour les BP et 49 % pour les BF).

En milieu rural, en supposant que 250 personnes sont desservies par puits moderne ou par pompe à motricité humaine et 3 000 personnes par mini AEP (adduction d'eau potable), le taux de desserte des services d'eau a été estimé par le bureau d'étude Hydroconseil à 50 % (Valfrey *et al.*, 2004).

En matière d'assainissement, les taux de desserte seraient de 80 % « *en milieu urbain (où la plupart des ménages possèdent effectivement un dispositif d'assainissement autonome) et d'environ 5 % en milieu rural* » (Valfrey *et al.*, 2004). Selon une enquête du bureau d'études canadien CIMA, en 2003, seuls 0,2 % des Nigériens sont connectés à un réseau d'égouts (0 % en milieu rural, 2 % à Niamey), 0,4 % possèdent une fosse septique (0 % en milieu rural, 4 % à Niamey), 0,8 % possèdent une latrine améliorée (0,1 % en milieu rural, 6 % à Niamey) et 19 % possèdent une latrine traditionnelle (4 % en milieu rural, 82 % à Niamey) (Valfrey *et al.*, 2004). D'une manière générale, au Niger, plus la ville est importante, plus son système d'assainissement est avancé et plus le taux de couverture est élevé.

Le gouvernement du Niger, appuyé par la Banque mondiale, s'est engagé à partir de 1996 dans un programme de libéralisation de son économie incluant son désengagement progressif d'une douzaine d'entreprises publiques et parapubliques, dont seules quelques-unes ont été réellement privatisées (Rohrbach et Gaoh, 2002). Dans ce cadre, le secteur de l'eau a été réformé en 2001 : en milieu rural, le ministère de l'Hydraulique (MH) est toujours responsable de l'approvisionnement en eau potable. En milieu urbain⁵¹ cependant, la réforme s'est traduite par la scission de la SNE (l'entreprise publique ayant le monopole de la production et de la commercialisation de l'eau dans les centres urbains) en deux nouvelles sociétés distinctes : la Société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN) et la SPEN et la SEEN (Namata, 2005). Alors que la première appartient à l'État, la seconde est un opérateur privé détenu à 51 % par Veolia Water AML, à 34 % par des investisseurs privés nigériens, à 10 % par les salariés et à 5 % par l'État.

⁵¹ 52 centres urbains au total, soit environ 2,4 millions (M) d'habitants (SPEN, 2009a).

Cette étude rend compte des conditions économiques et financières de la réalisation de la fourniture d'eau dans les villes du Niger depuis 2001. Elle se charge, après avoir exposé la situation de l'hydraulique urbaine avant 2001, de présenter la réforme et ses conséquences, avec, en particulier, les nouveaux contrats en place depuis 2001, l'intervention des bailleurs, les résultats techniques et financiers de la réforme et le contrôle et la régulation du secteur. Elle décrit ensuite les quatre rôles de l'État (supervision, organisme fiscal, intermédiaire financier et usager) et analyse la répartition du coût du service et de son développement (nouveaux investissements) entre les contributeurs finaux (usagers, État et bailleurs).

La description du secteur des services urbains d'eau du Niger se fera en deux temps, en (1) appréhendant les conséquences de la réforme que le secteur a connu en 2001 et en (2) analysant le partage du coût de ce service et de son développement entre les contributeurs finaux (usagers, État, bailleurs de fonds).

Première partie

1. Organisation des services urbains d'eau potable au Niger

1.1. Les structures publiques de gestion des services d'eau

1.1.1. Le secteur de l'hydraulique avant 2001

Première réforme en 1987 : création d'une régie nationale

Les sous-secteurs de l'hydraulique urbaine et rurale ont toujours été distincts au Niger en raison de leurs disparités en termes d'usage de l'eau (consommation domestique ou pastorale, maraîchage), d'accès à la ressource (puits, forage, BF ou BP), de mode de gestion (communautaire ou délégation à un privé) et de mode de financement (les consommations d'eau aux puits et forages en milieu rural sont souvent gratuites^[6] alors qu'en milieu urbain les usagers du service d'eau paient leur consommation au m³ et ne contribuent pas directement aux investissements).

Les modes de gestion de l'eau au Niger, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural, « ont longtemps reposé sur la prévalence des services techniques de l'État » (Tidjani, 2005). Dans les zones urbaines, l'approvisionnement en eau potable était confié à une société publique. Jusqu'en 1987, cette dernière était accoudée à la compagnie d'électricité^[7]. En zone rurale, l'approvisionnement en eau potable revenait à l'Office des eaux du sous-sol (OFEDES), une autre régie publique créée par l'État en 1963 et chargée de l'installation et de l'entretien de forages et de puits (Tidjani, 2005).

Créé en 1980, simultanément au lancement de la Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement (DIEPA) mais postérieurement au début des activités des services d'eau en milieu urbain et rural, le ministère en charge de l'hydraulique^[8] a été doté de trois prérogatives : l'hydraulique, l'environnement et la tutelle de l'OFEDES et de la Nigelec (Société nigérienne d'électricité).

[6] Toutefois, la contribution des populations peut être requise lors de la construction ou de l'entretien des ouvrages.

[7] La Compagnie des eaux et électricité de l'ouest-africain d'avant l'indépendance dans les années 1950 devient la Société africaine d'électricité en 1961, puis la Société anonyme pour la fourniture d'électricité (SAFELEC), et, à partir de 1968, la Société nigérienne d'électricité ou Nigelec (Tidjani, 1999 ; Saur, 1985). La Nigelec gérait l'approvisionnement en électricité et en eau potable de 19 centres urbains (la Nigelec ayant refusé de prendre en charge les exploitations qui ne délivraient pas d'eau de qualité potable, deux centres du périmètre de l'hydraulique urbain étaient gérés par l'OFEDES). En 1983, elle a vendu 17 M de m³ à 23 600 abonnés, dont les deux tiers à Niamey. 1 100 personnes y travaillaient (Saur, 1985).

[8] 143 personnes en 1983.

Le secteur de la partie 'hydraulique' fut partagé en trois directions du ministère : (i) la direction des affaires administratives et financières, responsable de la gestion du budget, du personnel et de la rédaction des marchés ; (ii) la direction des infrastructures hydrauliques, responsable de la préparation et du suivi des projets d'équipement en hydraulique urbaine et rurale ; (iii) la direction des ressources en eau, responsable de la gestion des ressources en eau et donc des études hydrologiques et hydrogéologiques (Saur - Société d'aménagement urbain et rural - , 1985).

Un mécanisme de péréquation national a été instauré en 1983 avec la création du Fonds national de l'eau (FNE), alimenté par une taxe de 15 FCFA/m³ sur les factures d'eau de la Nigelec. Ce fonds était destiné à financer des investissements dans le domaine de l'eau en milieu rural (Saur, 1985). Il fonctionna jusqu'à sa liquidation en 1990 (cf. infra).

La Saur, qui réalisa en 1983 une analyse de secteur de l'eau nigérien, révéla les manquements suivants :

- « *une dispersion des efforts [du ministère] au niveau du secrétariat général qui doit coordonner et diriger les activités de l'hydraulique, de la tutelle et de l'environnement* » ;
- une mauvaise définition et un recoupement des activités du ministère en milieu rural et de celles de l'OFEDS : « *les activités de tutelle [du ministère] vis-à-vis de l'OFEDS ne sont pas compatibles dans leur conception avec la vocation [de] maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre qui est confiée au ministère* » ;
- une organisation inefficace du ministère en raison des « *comportements très autonomistes des deux directions [techniques du ministère (DIH et DRE)] et une grande jalousie de leurs prérogatives qui sont considérées dans les faits comme concurrentielles et non complémentaires* » (Saur, 1985).

Au milieu des années 1980, afin d'améliorer la gestion du service d'eau en milieu urbain et de procéder à des investissements dans le secteur, les activités électricité et eau de la Nigelec ont été dissociées. Cette autonomisation de la gestion de l'hydraulique urbaine, qui a abouti à la création de la SNE, a fait suite à une restructuration de l'ensemble du secteur de l'eau appuyée et financée par la Banque mondiale (Tidjani, 2005).

Un sous-secteur urbain géré par une régie nationale publique : la SNE

La création de la SNE, qui a hérité dès 1987 de 29 des centres de l'OFEDS et des 22 centres de la Nigelec, s'est accompagnée d'un redécoupage des périmètres hydraulique urbaine / hydraulique rurale (ordonnance n° 87-031, 1987 ; Saur, 1985). Les centres de la SNE (51 au total) ont été choisis suivant des critères géopolitiques (chefs-lieux de région et de département - même si la décentralisation était à l'époque un processus non finalisé) et non pas démographiques : certains villages du périmètre de l'hydraulique rurale comptent plus d'habitants que certaines villes de l'hydraulique urbaine. Depuis la création de la SNE, le périmètre de l'hydraulique urbaine n'est pas territorialisé : il correspond à une liste de centres, dont les frontières - non définies - s'élargissent avec la croissance des villes.

La SNE est créée par l'ordonnance n° 87-031 du 24 septembre 1987 ; son statut est réajusté par le décret n° 88-044 du 11 février 1988 et elle démarre ses activités le 1^{er} janvier 1989. La mission confiée à la SNE est alors la suivante : « (i) la planification de l'approvisionnement en eau potable des populations urbaines et des centres secondaires conformément à la politique générale du sous-secteur de l'hydraulique urbaine définie par l'État ; (ii) l'étude, la réalisation et l'exploitation des installations de production, d'achat, de transport, de distribution et de vente de l'eau potable ; et (iii) la gestion à la fois technique et financière des installations » (ordonnance n° 87-031, 1987).

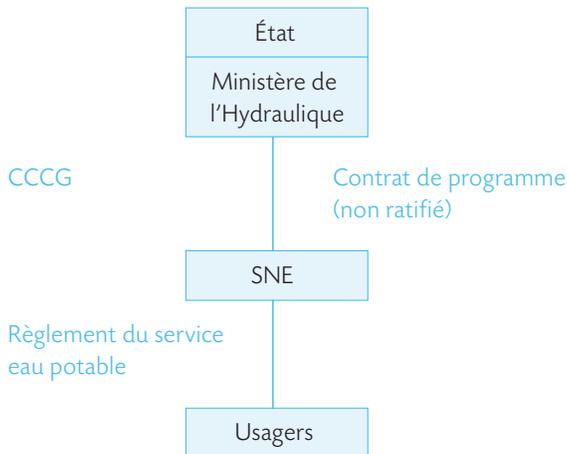
La SNE, « société d'État dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière », est placée sous la tutelle du chef de l'État et du ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement (ordonnance n° 87-031, 1987). Les droits et obligations de la SNE et de l'État sont définis dans un Cahier des clauses et conditions générales du service public de la distribution d'eau potable (CCCCG). Ce document n'est signé qu'en décembre 1993, du fait de la réticence de l'État d'accorder des exonérations fiscales à la SNE (droits de douane et de taxes foncières). Il liste les obligations en matière de planification, de financement et d'exploitation de la SNE et de son ministère de tutelle :

- l'État définit la politique générale du sous-secteur de l'hydraulique urbaine ; il fixe les objectifs en matière de satisfaction des besoins en eau des usagers des centres desservis (article 13) ; il contrôle et approuve les programmes d'investissement de la SNE - contrat de programme - (articles 6 et 13) ; il contrôle les performances du service de la SNE (article 6) et il informe la SNE des projets de développement du service d'eau dans son périmètre (article 13, MH et SNE, 1993) ;
- la SNE est le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre de l'ensemble des ouvrages à construire ou à acquérir pour assurer son service (articles 14 et 24) ; elle doit identifier les besoins en eau du service en fonction des objectifs fixés par l'État, faire les études de faisabilité des projets, établir les projets des plans directeurs de développement

du service d'eau dans les centres desservis, établir les projets de contrat de programme (article 14), fournir les rapports semestriels d'exécution du contrat de programme et les rapports annuels d'exploitation du service (articles 6 et 15, MH et SNE, 1993).

Les différentes versions des contrats de programme, qui détaillaient les objectifs que devait atteindre la SNE afin d'améliorer le taux de desserte, la qualité du service et les ratios de gestion par périodes de trois ans n'ont jamais été ratifiées par les deux parties (État et SNE), essentiellement en raison de la frilosité de l'État sur la question de l'augmentation des tarifs - lesquels étaient fixés dans le cadre de ces contrats de programme (Aquanet, 1996 ; Mazars et al., 1999).

Figure 2 *Montage institutionnel de l'hydraulique urbaine entre 1987 et 2001*



Source : Aquanet, 1996.

Les investissements menés par la SNE

La création de la SNE, sous la houlette de la Banque mondiale, a été suivie d'un programme d'investissement financé essentiellement par les bailleurs. Les investissements consentis à cet effet, de l'ordre de 23 Md FCFA, ont permis la conduite de 70 programmes destinés à renforcer et étendre des réseaux existants et à implanter de nouveaux réseaux d'adduction d'eau potable dans des centres secondaires (MP et MRE, 2001).

Tableau 3 *Financement des bailleurs dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine entre 1985 et 2001 (liste non exhaustive)*

Date	Montant	Bailleur	Condition	Descriptif	Contre-valeur en M FCFA courants
1982-1988	6,5 M USD	IDA	Prêt	Premier projet eau dans le cadre de la création de la SNE	2 510 M FCFA
1985	622 M FCFA	BOAD	Prêt	Adduction en eau potable des centres d'Abalak, Dioundiou, Goudoumaria et Tessaoua dans le cadre de la création de la SNE	622 M FCFA
1985	13 M Deutsch Mark (DEM)	KfW	Don	Adduction en eau potable de Maradi dans le cadre de la création de la SNE	2 732 M FCFA
1985	6,4 M DEM	KfW	Don	Adduction en eau potable des centres de Tera, Torodi, Madarounfa, Gaya et Gotheye dans le cadre de la création de la SNE	1 345 M FCFA
1985	34,5 M DEM	KfW	Don	Extension du réseau d'eau de Zinder dans le cadre de la création de la SNE	5 777 M FCFA
1989	3 475 M FCFA	AFD (ex-CCCE)	Prêt sur 30 ans, dont 10 de différé à 2 %/an	Financement partiel du programme d'urgence de la SNE	3 475 M FCFA
1989	8,2 M FF	AFD (ex-CCCE)	Don	Programme d'urgence de réhabilitation de la SNE	410 M FCFA
1990	2 852 M FCFA	BOAD	Prêt	Amélioration de la desserte et de l'adduction en eau potable des quartiers périphériques de Niamey	2 852 M FCFA
1994	3 000 M FCFA	AFD (ex-CFD)	Prêt ^[9]	Extension de l'usine de Goudel	3 000 M FCFA
1996	500 M FCFA	AFD (ex-CFD)	Assistance technique	Programme de formation des cadres de la SNE	500 M FCFA
1996		KfW et GTZ	Assistance technique	Quatre experts allemands en assistance technique à la SNE	

Source : calculs de l'auteur à partir de chiffres de 2008 (SEEN, 2009b).

[9] Ce prêt, initialement versé à l'État et rétrocédé à la SNE, a ensuite été converti en don par la Caisse française de développement. L'État n'a néanmoins jamais levé l'obligation de la SNE de rembourser ce prêt (Aquanet, 1996).

Lors de la création de la SNE, l'État s'engagea à réhabiliter à ses frais les installations d'approvisionnement en eau potable. Une étude, financée par la Banque mondiale et réalisée en 1990 par GKW/Saur Afrique, établit un programme de réhabilitations, l'une immédiate et l'autre de moyen terme, respectivement estimées, à l'époque, à 1 300 M FCFA et 4 500 M FCFA (Aquanet, 1996).

Une santé financière mise à mal par l'État

L'ordonnance n° 87-031 portant création de la SNE indiquait que les apports de l'État au capital social de la SNE seraient constitués par (i) les investissements existants directement liés à l'activité de la société ; (ii) les parts d'actifs et de passifs de l'État au sein du capital de la Nigelec et de l'OFEDES ; (iii) le reliquat du FNE et (iv) les ressources nécessaires à la SNE pour démarrer ses activités (article 7, ordonnance n° 87-031, 1987). Le capital social, fixé à 700 M FCFA et déposé en 1991 sur le compte de la SNE, ne fut finalement constitué que du reliquat du FNE^[10] (Aquanet, 1996).

En avril 1996, le capital social de la SNE fut augmenté de 959 M FCFA, ce montant représentant les investissements prévus par le projet AEP Niamey II (Aquanet, 1996). En 1998, le capital social de la société s'élevait à 1 659 M FCFA (Lauria, 1998).

Le CCCG stipulait que les tarifs des services devaient permettre de couvrir les charges d'exploitation, les amortissements, les renouvellements et les extensions, soit un recouvrement total des coûts (article 18). Ces derniers, étudiés par l'État et la SNE dans le cadre des contrats de programme, étaient fixés par le ministère des Finances et du Plan après proposition de la SNE. Mais la non-ratification des différentes versions des contrats de programme entrava le réajustement des tarifs régulièrement demandé par la SNE. Par conséquent, du début des opérations de la SNE jusqu'en 1993, les chiffres d'affaires de la SNE ne lui permirent pas de couvrir ses coûts d'exploitation. À ses débuts, la SNE était donc structurellement déficitaire. Alors qu'une étude préconisait en 1987 une augmentation tarifaire de 30 %, les tarifs n'ont été réajustés qu'en 1990^[11]. Ce réajustement tarifaire n'a cependant pas été appliqué aux tarifs des usagers : seule la part destinée au FNE (15 FCFA/m³) fut réallouée au profit de la SNE. En abolissant le FNE, la capacité de l'État à investir en milieu rural fut détériorée (Aquanet, 1996).

Les retombées financières exceptionnelles liées à la suppression du FNE permirent à la SNE de compenser ses charges, et son résultat devint positif en 1990 et 1991 (Aquanet, 1996). Initié par la KfW, un programme de restructuration de la société fut mis en place à

[10] Dont la liquidation venait d'avoir lieu.

[11] L'État ne pouvait augmenter les tarifs plus tôt en raison des problèmes sociaux que connaissait le Niger à l'époque et des arriérés dans le versement des salaires des fonctionnaires.

partir de 1993 dans le but de restaurer durablement la santé financière de la société. Ce programme ne connut pas un réel succès, essentiellement en raison de la non-augmentation des tarifs - des augmentations tarifaires de l'ordre de 5 %/an étaient préconisées - et du non-paiement chronique des factures de l'administration par l'État (C&L Treuarbeit Deutsche Revision, 1993).

Avec la dévaluation de moitié du FCFA en janvier 1994, la SNE, qui importait une partie de son matériel d'exploitation (tuyaux, compteurs, produits chimiques), demanda un réajustement tarifaire de 35 %. L'État lui accorda une augmentation de l'ordre de 10 % (Aquanet, 1996).

La santé financière de la SNE s'améliora toutefois à partir de 1994 avec la signature du CCCG dont l'application transforma le régime fiscal et douanier de la SNE : les installations de production, de stockage et de distribution d'eau (bâtiments dits « productifs ») furent exonérées des patentes et impôts fonciers ; le matériel d'exploitation (produits chimiques, équipements, gasoil) fut partiellement ou totalement exonéré de droits de douane (article 23). Cette modification de la fiscalité de la SNE engendra des économies d'exploitation de l'ordre de 300 M FCFA^[12]. Par ailleurs, malgré la dévaluation du FCFA, les dépenses d'exploitation de la SNE furent mieux contrôlées à partir de 1994. Ces deux effets cumulés permirent à la SNE de rétablir un résultat d'exploitation positif en 1994 et 1995 (Aquanet, 1996).

Toutefois, la trésorerie de la SNE souffrait toujours du mauvais recouvrement de ses factures ; essentiellement celles de l'administration^[13] mais aussi celles des particuliers.

1.1.2. Processus de la réforme et textes réglementaires

Une réforme pour combler un besoin d'investissement

Le Niger, pays pauvre, a toujours fait appel aux bailleurs pour financer ses investissements dans le secteur des services d'eau en raison de l'incapacité des usagers à payer le coût complet d'un tel service et de celle de l'État à le subventionner ou à y investir.

Mais l'instabilité politique que connut le Niger au cours de la décennie 1990 et les difficultés de gestion de la SNE, essentiellement imputables à l'État (stabilité des tarifs, arriérés de l'administration représentant jusqu'à 120 % des ventes totales, retard de 7 ans

[12] La signature du CCCG connut des retards essentiellement en raison de cet article 23, l'État hésitant à accorder l'exonération partielle de la patente et des impôts fonciers aux bâtiments productifs de la SNE (C&L Treuarbeit Deutsche Revision, 1993).

[13] En 1993, par exemple, l'État, quasiment en situation de cessation de paiement (les salaires des fonctionnaires ne furent pas versés pendant 5 mois), ne paya, à l'exception des Forces armées nigériennes, aucune de ses factures d'eau de l'année, soit l'équivalent de 35 mois de chiffre d'affaires (C&L Treuarbeit Deutsche Revision, 1993).

dans la signature du contrat régissant l'exploitation de la SNE et lui accordant des exonérations fiscales, non-approbation des différents plans d'investissements), mirent un frein aux investissements des bailleurs. Les investissements en FCFA constants de la SNE diminuèrent ainsi en moyenne de 33 % par an entre 1989 et 1995 (Aquanet, 1996). La production d'eau pâtit du manque d'investissement et n'augmenta en moyenne que de 2 % par an. Malgré l'accent mis sur l'accompagnement de la croissance urbaine qui permit au nombre d'abonnés de la SNE de croître en moyenne de 5 % par an, les taux de desserte restèrent globalement stables et modestes. L'État chercha donc à la fin des années 1990 à accroître les investissements et à renouer avec les bailleurs, avec qui les relations s'étaient interrompues (Baré Mainassara, 1997).

Or les bailleurs, Banque mondiale en tête, conditionnaient leurs crédits et dons à la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle et recommandaient une certaine participation du privé pour améliorer l'efficacité du service - même si les performances de la SNE n'étaient pas catastrophiques, comme en témoigne un rendement physique des réseaux correct d'environ 80 % (Carcas, 2005). L'État répondit à ces recommandations en engageant à partir de la fin des années 1990 une réforme du secteur avec un double objectif : (i) étendre et améliorer le service de l'alimentation en eau potable et (ii) l'amener à l'autonomie financière sans avoir recours aux subventions de l'État (MH *et al.*, 2001, article 2 ; GWK Consult, 2004).

Cette réforme s'accordait avec la « *facilité d'ajustement structurel renforcée* » approuvée en 1996 par le Fonds monétaire international (FMI), qui visait la libéralisation de l'économie nigérienne notamment *via* le désengagement progressif de l'État d'une douzaine d'entreprises publiques et parapubliques (dont seules quelques-unes ont réellement atteint l'autonomie) et la création d'une cellule ministérielle de privatisation^[14] en 1996 (Rohrbach et Gaoh, 2002 ; Ordonnance n° 96-062, 1996).

Alors que l'ouverture du secteur à la participation du privé était recommandée par les bailleurs et acceptée par l'État (Aquanet, 1996), l'option du nouveau mode institutionnel de gestion des services d'eau restait à déterminer.

Minimiser les risques transférés au privé : le choix de l'affermage

Comme au Sénégal une année plus tôt, la préférence se porta sur l'affermage plutôt que sur la concession en raison des contextes politique (instabilité), démographique (croissance urbaine forte), économique (pauvreté), historique (pas d'expérience de la délégation de service public) et international (difficultés de la première vague des partenariats public-privé).

[14] Il ne s'agit pas d'une réelle privatisation des services d'eau, mais plutôt d'une délégation de service public. Toutefois, c'est ce terme qui est utilisé au Niger, d'où son emploi ici.

Le Niger connu en effet une forte instabilité politique à partir de la Conférence nationale de 1991 et la tentative d'instauration d'un régime démocratique après les règnes successifs des Présidents Hamani Diori (1960-1974) et Seyni Kountché (1974-1987). Au cours de la décennie 1990, le pays se trouvait en situation de quasi-faillite, avec une baisse du cours de l'uranium (dont les recettes représentaient jusqu'à deux tiers du budget de l'État), des salaires de fonctionnaires non versés (jusqu'à un an et demi d'arriéré), une administration pléthorique (40 000 fonctionnaires en 1997), de forts soupçons de corruption portant sur certaines personnalités politiques, une armée omniprésente (deux coups d'État dans la période), une rébellion touarègue latente et une succession d'élections parfois truquées. Après l'assassinat du Président Ibrahim Baré Maïnassara en 1999, de nouvelles élections présidentielles donnèrent le colonel Mamadou Tandja vainqueur et le pays connut alors une période de plus grande stabilité politique. C'est dans ce contexte politique troublé que se prépara la privatisation de la SNE et les firmes de l'eau consultées à cet effet déconseillèrent aux bailleurs de proposer une concession au Niger. Ce mode organisationnel, encore plus que celui de l'affermage, nécessite en effet d'être mis en œuvre sur une longue période (car les retours sur investissements sont longs) et requiert une confiance importante entre autorité concédante et concessionnaire pour modifier les tarifs et les objectifs de service et de desserte aux conditions rencontrées par la firme (Lorrain, 2008).

Le retard d'investissement pris au cours de la décennie 1990, aggravé par le contexte démographique (une croissance des villes de plus de 4 %/an due à une forte natalité et à un important exode rural), poussèrent également les autorités, conseillées par les bailleurs, à choisir l'option de l'affermage, dans lequel les investissements lourds restent à la charge du secteur public, censé être plus à même de financer de tels montants.

En outre, la faiblesse des revenus de la majorité de la population nigérienne, notamment ceux des nouveaux arrivants en ville, empêche un recouvrement total du coût du service d'eau par les tarifs et l'application stricte du principe « l'eau paye l'eau ». La réticence des bailleurs à prêter à taux concessionnel au secteur privé (responsable des investissements en cas de concession) dissuada l'État nigérien d'instaurer un régime concessif dans le pays. Les conditions financières de la Société financière d'investissement (SFI) ou de la Banque européenne d'investissement (BEI) - bailleurs souvent impliqués dans le financement des investissements réalisés par le secteur privé dans le cadre d'une concession - sont en effet moins avantageuses que celles offertes par l'Association internationale de développement (IDA) ou l'AFD en termes de bonification de prêts, de durée de remboursement, de

période de grâce. Ces derniers peuvent de plus proposer des dons - produit non disponible auprès des banques d'investissement du secteur privé. Le Niger, qui reçoit une aide importante^[15], obtient de plus des conditions particulièrement favorables de la part des bailleurs multi ou bilatéraux (prêts très concessionnels de l'IDA, don de l'AFD). Ces conditions sont donc bien plus favorables que celles qu'obtiendrait un opérateur privé, même très solvable, pour des investissements dans le cadre d'une concession au Niger. Il est donc moins coûteux de faire financer les investissements d'un service d'eau par les bailleurs *via* l'État que par les usagers *via* un opérateur privé.

Enfin, les difficultés des grandes concessions dans certains pays à la fin des années 1990 ont rendu les firmes plus adverses aux risques, notamment politiques et financiers^[16] et les bailleurs certainement plus prudents lors des réformes et de l'application du principe du recouvrement total du coût par les usagers^[17].

Processus de la réforme et montage institutionnel retenu

Dès 1996, l'option d'un affermage « hybride » (exigeant du fermier, en plus de l'exploitation, de participer aux investissements du secteur) a été retenue par l'État (Akiné Atta et Ibrahim, 2000) et le ministère des Privatisations créé en conséquence. Plusieurs consultations furent entreprises pour (i) diagnostiquer la situation de la SNE, (ii) évaluer la capacité à payer des usagers, (iii) déterminer et quantifier les investissements à réaliser et (iv) mettre en place un modèle financier du secteur.

En rédigeant le diagnostic de la situation de la SNE, le consultant, qui reconnaissait la volonté de l'État du Niger de procéder à « *une réforme conséquente des services d'eau urbains* » en ouvrant le secteur à la participation du privé, rappela les difficultés d'une participation du secteur privé dans le contexte de l'époque :

- la longue tradition des usagers privés et publics de ne pas payer leurs factures d'eau ;
- l'inexistence d'un cadre légal adéquat ;
- le risque politique^[18], notamment celui que le gouvernement ne tienne pas ses engagements concernant les hausses de tarifs (Aquanet, 1996).

[15] Même si l'aide publique au développement est en diminution depuis 2004, elle s'élevait en 2006 à 401 M USD, soit 11 % du revenu national brut et 27 USD/hab (OCDE, 2008).

[16] Rappelons que même si le FCFA est fixé sur le franc français (donc sur l'euro depuis 2001), il a été dévalué de moitié en 1994, soit deux ans avant le début du processus de privatisation de la SNE. Le risque de dévaluation, bien que faible, n'est donc pas exclu.

[17] Parmi la riche littérature sur le sujet, voir notamment Marin, 2009.

[18] Rappelons que le Niger connut une certaine instabilité politique après la Conférence nationale en 1991.

Un atelier de réflexion sur le programme de privatisation, regroupant tous les acteurs (ministères, SNE, société civile, associations, syndicats) a été tenu en 1997 pour informer et sensibiliser les acteurs de la réforme (Akine Atta et Ibrahim, 2000). En novembre 1997, deux opérateurs privés (la Générale des eaux et le groupement Saur international - Sodéci) ont été pré-qualifiés pour reprendre l'exploitation du service urbain d'eau au Niger. Compte tenu de la durée de la pré-qualification (2 ans) et du nombre d'entreprises pré-qualifiées (seulement 2), l'État décida en 2000 de ne pas prendre en compte le résultat de la pré-qualification et d'ouvrir l'appel d'offres à toutes les sociétés possibles (Akine Atta et Ibrahim, 2000).

Des missions d'information sur leur expérience en matière de privatisation ont été réalisées auprès des sociétés d'eau du Mali, du Sénégal et du Cameroun entre 1997 et 1999.

Une consultation destinée à (i) réaliser l'inventaire du patrimoine de la SNE, (ii) proposer et chiffrer les investissements à réaliser pour mettre à niveau et étendre les infrastructures et (iii) proposer un mode de répartition des investissements à réaliser entre le fermier et la SPEN, a été menée par le consortium Mazars, BNP, KMC et Cabinet Merlin en 1998-1999. Cette dernière évalue le montant des investissements à 57 658 M FCFA, soit 88 M€ (voir tableau 4).

Tableau 4 Investissements préconisés par le consortium Mazars en 1999

Réhabilitation des équipements électromécaniques	679 M FCFA
Réhabilitation du traitement	4 140 M FCFA
Branchements	6 262 M FCFA
Réhabilitation lourde (réseaux, forages)	2 869 M FCFA
Extensions de réseaux	25 483 M FCFA
Autres extensions (production, stockage)	18 225 M FCFA
Total	57 658 M FCFA

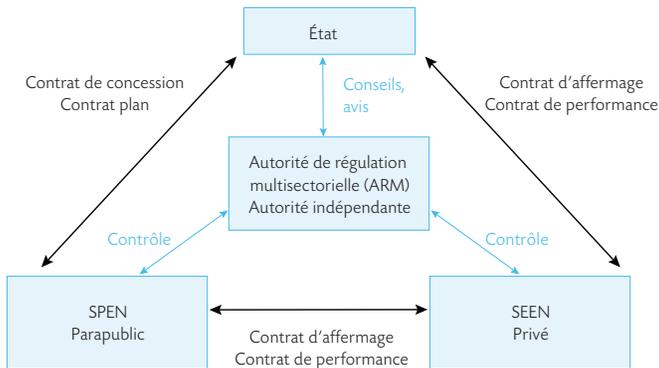
Source : Mazars et al., 1999.

Le consortium a également proposé que, pour un affermage d'une durée de 10 à 15 ans, 19 % des investissements soient supportés par le fermier - ce coût correspondant aux branchements et à la réhabilitation des équipements électromécaniques et des installations de traitement (Mazars et al., 1999).

La réforme institutionnelle du sous-secteur de l'hydraulique urbaine a été concrétisée par la loi n° 2000-12 du 14 août 2000 annonçant la liquidation de la SNE et la création d'un affermage articulé autour de quatre principaux acteurs aux attributions suivantes :

- l'État « définit la politique sectorielle, la gestion des ressources en eau et en élabore le cadre législatif et réglementaire. Il établit la politique tarifaire » ;
- la SPEN, société publique, (i) détient les infrastructures d'eau, (ii) élabore et suit les programmes d'investissement (réhabilitation, renouvellement et extension) et (iii) finance les investissements structurels lourds (levées de fonds auprès des bailleurs, amortissement, service de la dette, gestion des immobilisations, maîtrise d'œuvre des travaux). Un contrat de concession la lie à l'État ;
- la SEEN, société privée, s'occupe de « l'exploitation du service public de la production, du transport et de la distribution des eaux », de l'entretien des infrastructures et de la facturation à l'utilisateur. Un même contrat d'affermage la lie à la SPEN et à l'État ;

Figure 3 Montage institutionnel de l'hydraulique urbaine au Niger depuis 2001

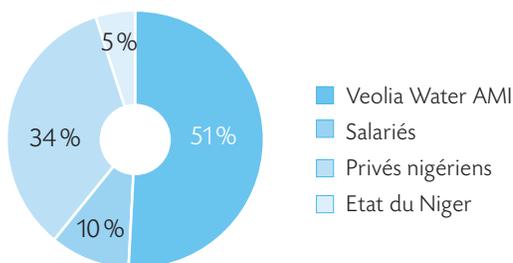


Source : réalisation de l'auteur.

- l'ARM^[19] (i) veille à l'application des textes législatifs et réglementaires, (ii) protège les intérêts des utilisateurs et des opérateurs, (iii) promeut le « *développement efficace du secteur* » (veille notamment à son équilibre financier) et (iv) arbitre les conflits éventuels (Loi n° 2000-12, 2000).

La SEEN est une société de droit privé nigérien détenue à 51 % par un opérateur choisi par appel d'offres international, 34 % par les privés nigériens, 10 % par les salariés et 5 % par l'État du Niger. Cette structure du capital a été calquée sur le dispositif retenu au Sénégal^[20] (Trémolet *et al.*, 2002) et permet (i) la prédominance de l'opérateur privé qui fournit son expertise, ses compétences et une partie de l'effectif ; (ii) l'intéressement des salariés au profit de leur entreprise ; (iii) la présence minoritaire de l'État qui contrôle la régularité de la gestion (Leborgne, 2006) et (iv) la participation du secteur privé du pays, soucieux ainsi de la bonne marche de la société d'eau.

Figure 4 Actionnariat de la SEEN en 2009



Source : SEEN, 2009f.

Contrairement à la Côte d'Ivoire où les investissements sont gérés directement par le ministère de l'Hydraulique, une entité exclusivement responsable des investissements (la SPEN) a été créée au Niger sur le modèle du Sénégal dans un souci de transparence et de suivi des investissements et des engagements des bailleurs.

[19] Préalablement créée par l'ordonnance n°99-044 du 26 octobre 1999, l'ARM n'a été effectivement mise en place qu'en mars 2003 en raison d'une certaine lenteur administrative et d'une hiérarchisation des priorités non favorable.

[20] Avec l'exception qu'au Sénégal, les privés sénégalais et les salariés détiennent respectivement 39 % et 5 % du capital du fermier (Trémolet *et al.*, 2002).

Le dossier d'appel d'offres, préparé par le consortium Mazars, a été lancé officiellement en juillet 2000. Sur les cinq sociétés ayant acheté ce dossier (Saur, Vivendi, Lyonnaise des eaux, SNC Lavalin et Aquafor), deux ont proposé une offre technique (octobre 2000) et financière (décembre 2000) : Vivendi et la Lyonnaise des eaux (Seyni Salou, 2000). La remise de l'offre technique des soumissionnaires a été précédée d'une renégociation des objectifs du dossier d'appel d'offres, portant notamment sur les points suivants :

- application du plan social et effectif de la SEEN. Le sureffectif de la SNE, évalué à 25 % en 2000 (à l'occasion de la préparation de la privatisation de la société), devait être réduit : le dossier d'appel d'offres obligeait les soumissionnaires à préparer un plan social au coût de 1,5 Md FCFA. Vivendi et la Lyonnaise des eaux, en répondant à l'appel d'offres, ont préféré ne pas suivre les exigences du dossier d'appel d'offres en proposant de garder l'ensemble du personnel de la SNE, essentiellement pour améliorer leur image au sein des salariés de la SNE - d'abord opposés à la privatisation de leur société - dans un pays où la reconversion est difficile. Pour cette raison et conformément à un accord convenu entre les parties au début de la réforme, il n'y a pas eu de licenciement pour raison économique. Un article fut néanmoins ajouté au contrat d'affermage afin de se prémunir contre les licenciements économiques dans les années suivant le début du contrat : « *tout licenciement parmi le personnel repris pour des raisons de suppression de poste et/ou d'emploi sera traité conformément au régime des départs négociés du présent plan social à la charge du repreneur* » (article 16, annexe 9, MH *et al.*, 2001) ;
- longueur des branchements. Le dossier d'appel d'offres prévoyait une longueur maximale des branchements de 50 m, longueur utilisée par la SNE lors des opérations de branchement (article 29, MH et SNE, 1993). Pour des raisons techniques (pression hydraulique), Vivendi demanda d'abaisser cette longueur plafond à 15 m et obtint 20 m (article 39, MH *et al.*, 2001) ;
- rendement initial du réseau. Le rendement du réseau en 2000 annoncé par la SNE paraissait irréaliste aux soumissionnaires et ces derniers demandèrent qu'il soit fixé après le début du contrat, au cours de l'exercice ;
- reprise du matériel d'exploitation par le fermier.

L'offre financière consistait à proposer un prix exploitant, PE (la quote-part du prix de l'eau au m³ revenant à la société fermière). En proposant un PE de 190 FCFA/m³, inférieur à celui de la Lyonnaise des eaux (193 FCFA/m³), Vivendi remporta l'appel d'offres en janvier 2001 et signa son contrat d'affermage le 20 mars de la même année (pour un début des opérations le 1^{er} juin).

Une lettre de politique sectorielle de l'hydraulique urbaine, signée par le ministre du Plan^[21] et celui des Ressources en eau^[22] en 2001 et adressée au président de la Banque mondiale, fixe un certain nombre d'objectifs pour le secteur (MP et MRE, 2001) :

- une meilleure connaissance, maîtrise et protection des ressources en eau ;
- une amélioration de la desserte en eau potable des populations et l'élargissement du périmètre de l'hydraulique urbaine^[23] ;
- la réhabilitation des ouvrages existants ;
- une réforme institutionnelle menant à la création de la SPEN, de la SEEN et de l'ARM ;
- l'implication des collectivités locales et du secteur privé dans la gestion du secteur ;
- la clarification et le respect des rôles des différents partenaires ;
- l'amélioration des performances techniques et financières du secteur (réduction des charges d'exploitation) ;
- la mise en place d'une gestion commerciale permettant au fermier d'encaisser régulièrement les factures d'eau de l'État (avec l'obligation de suspendre la fourniture d'eau aux abonnés administratifs non cautionnés) ;
- l'atteinte de l'équilibre financier du secteur en 2006 (sans recours aux subventions de l'État). À travers cette lettre, l'État s'engage à appliquer des hausses tarifaires moyennes de l'ordre de 5 à 6 % sur la période 2002-2006 et à maintenir l'équilibre financier du secteur après 2006 en procédant aux ajustements tarifaires nécessaires.

La réforme institutionnelle, qui conditionnait les interventions des bailleurs dans le secteur, a ainsi été engagée et le Projet sectoriel eau (PSE - aide massive des principaux bailleurs) a alors pu démarrer (Tidjani, 2005).

[21] Le Plan a été depuis rattaché au ministère des Finances.

[22] Ex-ministère de l'Hydraulique, de l'Environnement et de la Lutte contre la désertification, lui-même devenu ministère de l'Hydraulique en 2008.

[23] La lettre fait référence au programme d'investissement pour l'extension et la réhabilitation des infrastructures du consortium Mazars, établi en 1999.

1.2. Le rôle des opérateurs privés et des bailleurs

1.2.1. Les contrats d'affermage et de concession

Quelques points clefs

L'objet n'est pas ici de présenter dans leur totalité les contrats de concession et d'affermage qui régissent la gestion du patrimoine de la SPEN et celle de l'exploitation de la SEEN, mais d'exposer quelques points clefs de ces contrats :

- les opérateurs SPEN et SEEN ont l'obligation de provisionner et d'amortir pour prévoir le vieillissement des infrastructures. Cette obligation, ainsi que les durées d'amortissement, n'ont guère évolué depuis la SNE (à quelques rares exceptions près) ;

Tableau 5 Exemples de durées d'amortissement de la SNE et de la SPEN/SEEN

Catégorie d'immobilisation	Durée d'amortissement SNE	Durée d'amortissement SPEN/SEEN
Bâtiments, immeubles	50 ans	50 ans
Génie civil	50 ans	50 ans
Canalisations en fonte et acier	50 ans	50 ans
Canalisations en amiante-ciment et PVC	50 ans	30 ans
Forages	20 ans	20 ans (10 ans entre 2001 et 2009)
Equipements électriques	15 ans	20 ans
Equipements électromécaniques	10 ans	10 ans
Compteurs	10 ans	10 ans
Véhicules	5 ans	4 ans
Equipements électroniques	5 ans	5 ans

Source : données compilées par l'auteur.

- les contrats prévoient une incitation financière pour que le fermier puisse atteindre les rendements de réseau et les taux de recouvrement cibles : 85 % pour le rendement du réseau (soit 15 % de fuite) et 98 % pour le recouvrement des factures d'eau (administrations comprises). La rémunération du fermier est calculée ainsi :

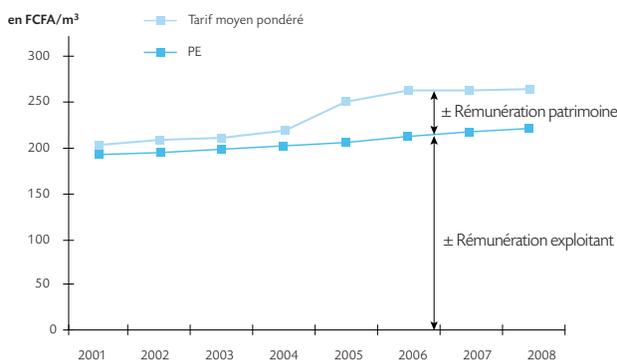
$$\text{Rémunération}_{\text{fermier}} = \text{Tarif}_{\text{moyen}} \cdot \text{Volume}_{\text{produit}} \cdot \eta_{\text{rendement_réseau}} \cdot \eta_{\text{taux_recouvrement}} - (\text{Tarif}_{\text{moyen}} - \text{Pr ix}_{\text{exploit}}) \cdot \text{Volume}_{\text{produit}} \cdot \eta_{\text{rendement_réseau_cible}} \cdot \eta_{\text{taux_recouvrement_cible}}$$

- le PE a été déterminé par l'appel d'offres : Vivendi, en proposant un PE de 190 FCFA/m³, a remporté l'appel d'offres en 2001 (principe du « moins-disant »). Depuis, afin de garantir au fermier une exploitation dans les mêmes conditions qu'au début du contrat, le PE est réévalué chaque année en fonction de l'inflation du coût de la main-d'œuvre au Niger, de celui de l'énergie électrique, de celui de produits et services divers et de celui du génie civil. Ainsi, le PE est passé de 190 FCFA/m³ en 2001 à 218,35 en 2009. Ce calcul est proposé par la SEEN et accepté par la SPEN avec l'arbitrage de l'ARM. Il suscite de longues controverses : les PE utilisés depuis 2007 sont provisoires en raison de l'absence de consensus entre les parties ;
- la rémunération de la SPEN est calculée de la manière suivante :

$$\text{Rémunération}_{\text{patrimoine}} = (\text{Tarif}_{\text{moyen}} - \text{Pr ix}_{\text{exploit}}) \cdot \text{Volume}_{\text{produit}} \cdot \eta_{\text{rendement_réseau_cible}} \cdot \eta_{\text{taux_recouvrement_cible}}$$

- les contrats s'appliquent sur une durée de 10 ans (2001-2011) ;
- en plus d'assurer à ses frais les travaux d'entretien et les réparations, le fermier est tenu de procéder à la réhabilitation sur ses fonds propres des parties vétustes des réseaux (suivant un programme sur cinq ans de réhabilitation de 63,9 km

Figure 5 Evolution du tarif pondéré et du PE entre 2001 et 2008



Source : SEEN, 2009a.

linéaires de conduites^[24]). Il doit de plus renouveler à ses frais le matériel d'exploitation, de robinetterie, les branchements et tout équipement électromécanique, électrique et autre dont la valeur nominale est inférieure à 19 M FCFA. Au début du contrat (2001), cette valeur charnière était de 15 M FCFA mais, à la demande de la SPEN, elle a été réévaluée pour compenser l'inflation en 2006.

La rémunération du fermier est donc fixe par m³ d'eau vendu (quel que soit le tarif auquel l'eau a été vendue) et est ajustée par un système de bonus-malus reflétant sa performance dans deux domaines clés : le taux de pertes sur le réseau et le taux de collecte des factures (administration comprise). La prise en compte du recouvrement des factures d'eau de l'administration a fait l'objet d'un litige entre la SPEN et la SEEN au début du contrat. Selon la lecture du contrat d'affermage de la SEEN, la rémunération du fermier devait être calculée à partir du recouvrement cible, sans inclure les administrations. La SPEN, au contraire, considérait que la rémunération du fermier devait être calculée à partir du recouvrement cible en incluant les administrations. Une consultation indépendante, arbitrée par l'ARM, donna raison à la SPEN en 2004. En conséquence, la redevance reversée à la SPEN par la SEEN ne dépend pas du paiement des factures d'eau de l'État et seule la trésorerie de la SEEN est impactée par les arriérés de l'État.

La SPEN reçoit donc la différence entre les revenus de l'exploitation (vente d'eau uniquement^[25]) et la rémunération du fermier. Cette rémunération, appelée « redevance patrimoine », n'est pas un loyer proprement dit : elle ne dépend pas directement de l'utilisation par la SEEN des infrastructures de la SPEN et n'est pas une part fixe de chaque m³ d'eau vendu.

Les incitations financières de la SEEN afin qu'elle réduise la quantité d'eau non comptabilisée (fuites et recouvrement insuffisant) sont vues par les acteurs comme des mesures solides et comme une des forces du contrat d'affermage.

[24] Longueur exprimée en mètre linéaire équivalent. Par exemple, le contrat d'affermage fait état d'équivalence entre 1 m de PVC d'un diamètre de 200 mm, 3,33 m de PVC d'un diamètre de 63 mm et 0,33 m de fonte d'un diamètre de 400 mm (MH *et al.*, 2001).

[25] Ne sont pas pris en compte les revenus d'exploitation annexes (location de compteurs, construction des branchements) qui vont intégralement à la SEEN.

Tableau 6 Conséquences tarifaires pour la SPEN et la SEEN dans différents cas types

Cas type	Conséquences pour la SPEN	Conséquences pour la SEEN
Le volume produit augmente de 10 %	La rémunération augmente de 10 %	La rémunération augmente de 10 %
L'objectif d'efficacité technique (réduction des pertes d'eau) n'est pas atteint à 5 % près	La rémunération de la SPEN n'est pas modifiée	La rémunération de la SEEN est amputée d'un montant de 5 % du volume produit multiplié(s) par le tarif moyen
L'objectif d'efficacité commerciale (recouvrement des factures) est dépassé de 1 %	La rémunération de la SPEN n'est pas modifiée	La rémunération de la SEEN est augmentée d'un montant de 1 % du volume produit multiplié(s) par le tarif moyen
Le PE est réévalué de 1 % et le tarif moyen reste stable	La rémunération de la SPEN est amputée de 1 % du volume produit multiplié(s) par le PE	La rémunération de la SEEN augmente de 1 %
Le PE reste stable et le tarif moyen augmente de 3 %	L'intégralité du bénéfice supplémentaire est reversée à la SPEN	La rémunération de la SEEN reste stable
L'État ne paye pas les factures de ses administrations	La rémunération de la SPEN n'est pas modifiée	La trésorerie de la SEEN est diminuée du montant des arriérés

Source : données compilées par l'auteur.

Encadré 1 Modification du contrat et rédaction de trois avenants

« Pendant les cinq premières années d'application du contrat d'affermage, (...) des discussions récurrentes ont eu lieu entre la SEEN, la SPEN et le ministère chargé de l'hydraulique au sujet de la mise en œuvre des contrats. Ces discussions avaient pour origine :

- un certain nombre de définitions imprécises de certaines missions affectées entre les différents acteurs du secteur ;
- des divergences d'interprétation de certaines clauses du contrat d'affermage et ou de ses annexes ;

...



- l'inadéquation ou le manque de pertinence de certains indicateurs de performance et/ou (...) difficultés de les quantifier ;
- des insuffisances de précision dans la mise en œuvre de certaines dispositions (sanctions en cas de manquement du fermier aux difficultés de l'application de la méthode d'actualisation ou d'indexation de la rémunération du fermier) [sic] » (avenant n° 3, MH et al., 2009)^[26].

Sur financement AFD, l'ARM décida en 2008 de procéder à une relecture du contrat d'affermage pour en corriger les insuffisances. Cette mission fut confiée au cabinet de consultants Aquanet qui rédigea trois avenants^[27] concernant :

1. l'extension du périmètre d'affermage (avenant n° 1, MH et al., 2009). Prévue dès 1998 et retardée par la réforme institutionnelle, la création d'un réseau d'adduction en eau potable dans le centre de Birni N'Gaouré, sur financement belge, n'a pu commencer qu'en 2002. Ce projet, initié par la SNE et la coopération technique belge (CTB), s'est accompagné d'un redécoupage des périmètres hydraulique urbaine/hydraulique rurale et de l'intégration du centre de Birni N'Gaouré dans le périmètre de l'hydraulique urbaine, c'est-à-dire celui de la SPEN et de la SEEN (Lambrecht, 2003) ;
2. la validation du rendement de départ et la clarification de la formule d'indexation du PE et de celle de révision des prix du marché des travaux (avenant n° 2, MH et al., 2009). Le rendement initial du réseau, qui n'avait pas pu être évalué par les parties avant le début de l'affermage, devait être calculé en concertation entre la SPEN et la SEEN au début de l'affermage. En raison d'une divergence d'interprétation des chiffres des deux parties, le rendement de départ fut fixé en 2003 à 81 %, à la suite de la mission de médiation d'un consultant de la Banque mondiale.

Par ailleurs, deux des quatre indices d'indexation du PE (relatifs au coût de la main-d'œuvre et au prix de vente de l'énergie électrique) se sont révélés indisponibles au Niger. En raison de dissensions entre la SPEN et la SEEN sur le choix d'indices équivalents, la conciliation d'un consultant de la Banque mondiale fut également nécessaire. Il fut décidé de choisir un taux de 2 % pour l'indice relatif à l'évolution du coût de la main-d'œuvre au Niger (jusqu'à ce qu'il soit disponible officiellement) et d'identifier les sources des autres indices : la Nigelec pour l'évolution du coût de l'énergie (calculé à partir du prix du kWh) et la



[26] Il semble plus correct de lire le dernier point de la manière suivante : « ces discussions avaient pour origine : (...) des insuffisances de précision dans la mise en œuvre de certaines dispositions relatives aux sanctions en cas de manquement du fermier ; les difficultés de l'application de la méthode d'actualisation ou d'indexation de la rémunération du fermier. »

[27] Les deux premiers avenants, approuvés par l'ensemble des parties dans les premières années du contrat, se sont égarés dans le circuit des signatures et n'ont pu être signés qu'en avril 2009 avec le troisième avenant. Toutefois, ils ont été appliqués respectivement dès le 1^{er} novembre 2003 et le 1^{er} janvier 2002 (MH et al., 2009).

•••

revue *Le Moniteur des travaux publics et du bâtiment* pour les évolutions des prix des produits et services divers et du génie civil.

De même, le prix des travaux dans le cadre d'un marché de travaux est indexé (en cas de retard dans l'exécution des travaux imputable à l'entrepreneur). Les indices d'indexation n'existant pas, l'indice harmonisé des prix à la consommation (publié depuis 1996 au Niger) a été choisi pour remplacer l'indice du coût de la vie au Niger (non disponible) ;

3. la clarification des dispositions du contrat d'affermage et de performance, concernant notamment les points suivants :

- le renouvellement de l'infrastructure ;
- la période d'amortissement d'un forage, étendue de 10 à 20 ans ;
- la révision du périmètre (signature d'un avenant préalable à la prise en charge d'un nouveau centre) ;
- la reprise des biens par l'État (autorité affermante) ou la SPEN à la fin du contrat ;
- la remise en état des biens par le fermier ;
- la conservation du potentiel affermé ;
- la qualité de l'eau ;
- les travaux d'entretien, de réhabilitation et de renouvellement ;
- la tenue à jour des plans de l'infrastructure ;
- le taux de recouvrement cible ;
- les indices d'évaluation de l'exploitation ;
- les documents périodiques de l'exploitant.

Partage des risques entre les opérateurs

Le mode institutionnel de gestion des services d'eau étant l'affermage, les risques sont partagés entre le fermier privé et la SPEN. Plus précisément, les contrats ont été rédigés de manière à diviser les risques et à les faire porter par les acteurs censés les assumer le plus efficacement. Ainsi, le dispositif retenu donne la priorité à la rémunération de l'exploitation sur celle du patrimoine : l'exploitant prend sa part sur les ventes d'eau, le solde est pour le patrimoine. Les contrats ne font donc porter le risque d'un gel des tarifs que sur les comptes de la SPEN. Il revient ainsi à cette seule société publique de formuler des souhaits de réajustements tarifaires en fonction de son équilibre financier auprès de l'État (le fermier privé n'est pas concerné). De plus, la SPEN ayant contracté des emprunts auprès

de bailleurs, le dispositif retenu permet à ces derniers de faire pression sur l'État pour qu'un juste réajustement des tarifs permette à la société d'honorer ses dettes.

A contrario, le risque de non-paiement des factures de l'État est supporté uniquement par le fermier, *a priori* davantage en mesure d'exercer des pressions sur l'État pour le bon recouvrement de ses factures. On peut douter de la capacité réelle du fermier d'exiger de l'État le paiement à terme de ses factures. On note que, même si la situation s'est largement améliorée depuis la réforme, l'État pourrait être plus zélé pour le règlement de ses propres factures d'eau. En 2008, les arriérés des factures d'eau de l'État s'élevaient à près de 1 400 M FCFA, soit 13 % du total des ventes d'eau (cf. figure 16).

Dans d'autres cas, les risques sont partagés : la SEEN est protégée de la hausse du prix de certains entrants (énergie, produits chimiques, génie civil, main d'œuvre, etc.) par la formule d'indexation de son PE ; elle supporte donc ce risque à court terme (le calcul du PE est annuel). *In fine*, avec l'indexation du prix PE, ce risque est alors supporté par la SPEN, qui peut inviter l'État à augmenter les tarifs en conséquence.

Par ailleurs, la SEEN supporte seule le risque de la hausse des prix des produits non prévue par la formule d'indexation du PE.

Les risques de fuites d'eau sont supportés intégralement et uniquement par la SEEN. Afin de lui donner les moyens d'améliorer le rendement technique, le fermier a été tenu de procéder, sur ses fonds propres, à la réhabilitation des parties vétustes des réseaux et au renouvellement du « petit » matériel d'exploitation (cf. 1.2.1.). Malgré ces prérogatives

Tableau 7 Partage des autres risques

Risques liés à la phase de construction (dépassement du coût, retard, conception des infrastructures inadéquate, etc.)	Supportés selon les cas par le maître d'ouvrage (SPEN) ou le maître d'œuvre (constructeurs ou SEEN)
Risques sur l'exploitation et la maintenance (hausse des coûts de maintenance, augmentation de la fréquence des opérations, etc.)	Supportés exclusivement par le fermier
Risques relatifs à la qualité de l'eau	Partagés, suivant les cas, entre l'État, responsable de la qualité des ressources en eau, la SPEN, responsable de la mise en place des équipements de traitement de l'eau, et la SEEN, responsable de la qualité de l'eau distribuée (avenant n° 3, MH et al., 2009)

Source : réalisation de l'auteur.

confiées au fermier et sa participation technique à la conception de certains investissements (car la SEEN possède une meilleure connaissance des réseaux que la SPEN), le rendement technique dépend toujours partiellement des travaux engagés par la SPEN dans ce domaine. Or, selon la SEEN, ces derniers restent insuffisants et lui empêchent d'atteindre le rendement cible de 85 %.

1.2.2. Intervention des bailleurs et mise en place d'un plan d'investissement

Financement des bailleurs

Avec la mise en place de l'affermage, les bailleurs, qui conditionnaient leurs crédits et dons à la mise en œuvre d'une réforme institutionnelle, ont répondu à travers le PSE à une partie des besoins d'investissement du secteur de l'hydraulique au Niger^[28]. Avec une contribution de près de la moitié du montant du projet, la Banque mondiale est chef de file de la réforme et du PSE. Elle joue également son rôle de bailleur de dernier ressort en finançant les investissements qui n'ont pas été retenus par les autres bailleurs^[29]. Les financements mis en place dans le cadre du PSE et de la réforme de l'hydraulique urbaine sont listés dans le tableau 8.

Parallèlement aux interventions des bailleurs, l'État a contribué à hauteur de 5 477 M FCFA au financement du secteur en exonérant de taxes et de droits de douane les travaux menés dans le cadre du PSE. Le fermier a également contribué sur ses fonds propres aux investissements du secteur conformément aux engagements souscrits dans le cadre du contrat d'affermage : il a investi 1 392 M FCFA^[30] pour réhabiliter 63,9 km de conduite entre 2002 et 2006 (SEEN, 2009a). Ce montant ne prend pas en compte les autres dépenses d'investissement (sur fonds propres) de la SEEN (SEEN, 2009a) : reprise des actifs de la SNE (solde net : 560 M FCFA), équipements propres (3 102 M FCFA), renouvellement du réseau (1 555 M FCFA) et achat de compteurs (1 403 M FCFA). En plus de gérer les investissements des bailleurs dans le secteur, la SPEN a investi 2 268 M FCFA sur fonds propres sur la période (SPEN, 2009a).

Les investissements dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine sur la période 2001-2009 se sont donc élevés à plus de 65 007 M FCFA, soit plus de 99 M €.

[28] Les investissements ont concerné essentiellement l'hydraulique urbaine. L'hydraulique urbaine et rurale et l'assainissement urbain ont obtenu respectivement 77 %, 10 % et 4 % du crédit et du don de la Banque mondiale. Le solde (3,6 Md FCFA, 9 % du total) est destiné à l'appui institutionnel.

[29] Un tour de table auprès des bailleurs a été réalisé par la cellule de coordination du PSE mise en place par la Banque mondiale pour attribuer les projets aux différents bailleurs intéressés.

[30] Cet investissement était évalué à 2 945 kUSD par le consortium Mazars en 1999 (soit près de 1 500 M FCFA) (annexe 7, MH *et al.*, 2001).

Tableau 8 *Sous-secteur de l'hydraulique urbaine : investissements des bailleurs dans le cadre du PSE (2001 à 2009)*

Date d'attribution	Montant	Bailleur	Condition	Descriptif	Contre-valeur en FCFA
8 juin 2001	48 M USD	IDA	Prêt à l'État sur 40 ans dont 10 de différé à 1,25 % ^[31]	Prêt de base du PSE (hydraulique urbaine seule)	22 893 M FCFA (46 %)
23 février 2002	7,5 M €	AFD	Don à l'État intégralement rétrocedé à la SPEN	Réhabilitation des usines de production d'eau potable de Niamey	4 792 M FCFA (10 %)
2001	6 500 M FCFA	Coopération chinoise	Don	Financement partiel de l'adduction en eau potable de Zinder	6 500 M FCFA (13 %)
25 août 2002	2 000 M FCFA	BOAD	Prêt sur 12 ans dont 3 de différé à 3,75 %. Directement à la SPEN	Adduction en eau potable de Tillabéry	2 000 M FCFA (4 %)
23 mars 2001	4 852 M FCFA	BOAD	Prêt sur 12 ans dont 3 de différé à 3,75 %. Directement à la SPEN	Extension dans la zone VII de Niamey	4 852 M FCFA (10 %)
11 mai 2004	3 450 M FCFA	BOAD	Prêt sur 12 ans dont 3 de différé à 9 %. Directement à la SPEN	Extension de l'usine de production d'eau potable Goudel III à Niamey	3 450 M FCFA (7 %)
11 août 2005	2 300 M FCFA	BOAD	Prêt sur 9 ans dont 3 de différé à 8,5 %. Directement à la SPEN	Financement partiel de l'adduction en eau potable de Zinder	2 300 M FCFA (5 %)
12 juillet 2000	2,1 M €	CTB	Don	Financement de l'adduction en eau potable de Birni N'Gaouré ^[32]	1 378 M FCFA (3 %)
14 décembre 2006	10 M USD	IDA	Don à l'État intégralement rétrocedé à la SPEN	Don additionnel (hydraulique urbaine seule)	2 971 M FCFA (3 %)

Source : données compilées par l'auteur.

[31] Ce prêt est versé à l'État et rétrocedé à la SPEN dans les conditions suivantes : 60 % de subvention en FCFA (augmentation du capital de la SPEN) et 40 % en prêt sur 20 ans dont 10 de différé à 5,4 % en FCFA. L'État supporte le risque de change (USD/FCFA) et garantit les prêts contractés par la SPEN auprès de la Banque.

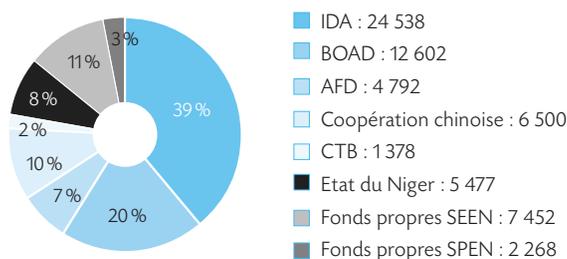
[32] La construction d'une adduction en eau potable à Birni N'Gaouré (14 000 habitants) s'est accompagnée du changement de statut de la ville : elle est passée sous la responsabilité de l'hydraulique urbaine. Les investissements réalisés sont donc la propriété de la SPEN et la gestion de l'exploitation a été confiée à la SEEN.

Tableau 9 Investissements du sous-secteur de l'hydraulique urbaine : contribution des différents acteurs (2001 à 2008)

Investisseur	M FCFA	Contre-valeur M €
IDA	24 538	37,4
BOAD	12 602	19,2
AFD	4 792	7,3
Coopération chinoise	6 500	9,9
CTB	1 378	2,1
État du Niger	5 477	8,3
Fonds propres SEEN	7 452	11,4
Fonds propres SPEN	2 268	3,5
Total	65 007	99,1

Source : données compilées par l'auteur.

Figure 6 Investissements du sous-secteur de l'hydraulique urbaine : contribution des différents acteurs (2001 à 2008) en M FCFA



Source : données compilées par l'auteur.

Le fermier, en investissant 7 452 M FCFA, a donc participé à 11 % des investissements du secteur, ce qui correspond à une part inférieure à la préconisation formulée par le consortium Mazars en 1999 (19 %, soit 11 081 M FCFA sur les 57 658 alors envisagés par ce consortium). Cette différence s'explique par la nature des travaux réalisés par la SEEN : le consortium suggérait en 1999 d'attribuer au fermier les travaux de branchements et de réhabilitation des équipements électromécaniques et des installations de traitement (cf. tableau 4) alors que le contrat d'affermage final exige du fermier la réhabilitation de 63,9 km de conduites et des équipements dont la valeur nominale est inférieure à

15 M FCFA -19 M FCFA aujourd'hui. Le fermier n'a donc pas participé à la réhabilitation des installations de traitement ni à celle de l'ensemble des équipements électromécaniques (comme le suggérait le consortium) mais partiellement à la réhabilitation du réseau et à l'installation de nouveaux branchements (par l'achat de nouveaux compteurs).

Les investissements réels (exonérations fiscales consenties par l'État non prises en compte) ont donc été financés à 84 % par les bailleurs (en prêts et en dons), à 16 % par la tarification (autofinancement de la SEEN et de la SPEN) et à 0 % par l'État. Cependant, ils ne seront pas supportés de la même manière par les acteurs, une partie (58 %) des investissements réels réalisés dans le cadre du PSE étant des emprunts que la SPEN ou l'État du Niger devra rembourser, parfois sur de longues périodes.

Contrairement aux prêts de la BOAD - Banque ouest-africaine de développement - qui sont contractés directement par la SPEN, le prêt de base du PSE apporté par l'IDA est mis en œuvre par l'intermédiaire de l'État, qui rétrocède ce prêt à la SPEN à des conditions différentes de celles qu'offre l'IDA à l'État (cf. tableau 8). Le calcul de la contribution de l'État aux investissements du secteur comme intermédiaire entre l'IDA et la SPEN montre sa relative importance : d'un côté, l'État remboursera l'IDA à hauteur de 920 M FCFA/an de 2011 à 2040, soit un total de 27 600 M FCFA ; de l'autre la SPEN remboursera l'État à hauteur de 760 M FCFA/an de 2011 à 2030, soit un total de 15 200 M FCFA. Si l'on n'actualise pas ces annuités, l'État et la SPEN contribueront respectivement à 45 % et 55 % du remboursement de ce prêt. En considérant l'actualisation de ces annuités, la contribution de l'État se réduit mais reste importante : 40 % si le taux d'actualisation annuel est de 2 %, 35 % si le taux est de 4 %, 31 % si le taux est de 6 %, 28 % si le taux est de 8 % et 25 % si le taux est de 10 %.

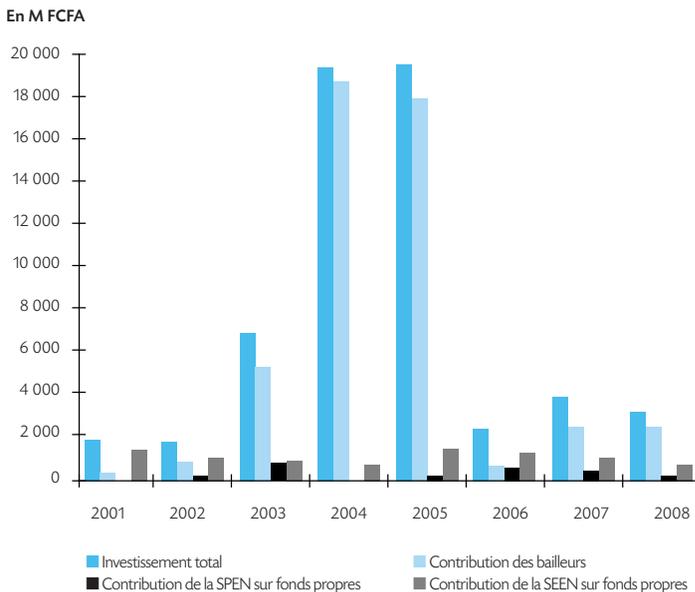
Des investissements qui ont suivi un plan précis

Ces investissements ont suivi un plan établi par le consortium Mazars en 1999 (cf. tableau 4) et résumé dans l'annexe 7 du contrat d'affermage, qui porte sur les travaux d'extension et de renforcement (MH *et al.*, 2001) et dans l'annexe 1 du contrat de concession (contrat plan, MH *et al.*, 2001). Les objectifs de ce plan d'investissement étaient les suivants : (i) améliorer le service de l'alimentation en eau potable et (ii) atteindre l'autonomie financière du secteur de l'hydraulique urbaine (article 2, contrat plan, MH *et al.*, 2001). Il est à remarquer que ces objectifs sont très généraux et qu'il n'y a au Niger ni objectifs globaux en matière de desserte (% de la population totale), ni mention des objectifs du Millénaire pour le développement – même si les investissements préconisés par le consortium Mazars suivent un objectif de desserte différencié par centre.

Pour établir le plan d'investissement, les objectifs et hypothèses proposés par le consortium en 1999 furent les suivants :

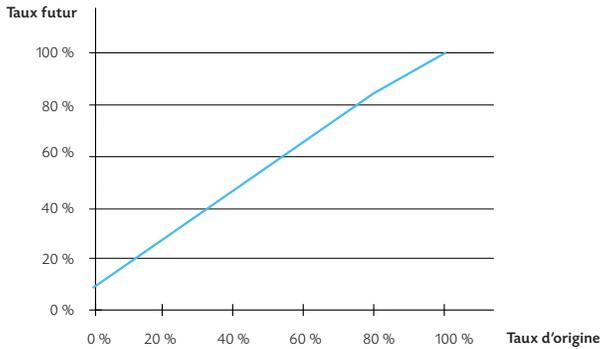
- un taux de croissance urbaine fixé à 3 %/an (pour tous les centres) entre 2000 et 2010 ;
- un objectif d'amélioration de la desserte à l'issue du plan d'investissement corrélé au taux de desserte d'origine : si celui-ci est nul, l'objectif 10 ans après est de 10 % ; si celui-ci est de 100 % (cas théorique), l'objectif est de le maintenir à ce niveau, donc d'accompagner la croissance urbaine. Par conséquent, moins le centre est équipé, plus l'effort à faire est important (voir figure 7) ;
- une norme de 10 personnes desservies par BP. Cette estimation, en sous-estimant le nombre d'habitants bénéficiant de fait d'un BP, a permis de gonfler le plan d'investissement (au moins pour les premières années du contrat) ;
- une consommation d'eau par habitant raccordé en évolution constante (voir figure 8) ;

Figure 7 Evolution des investissements réels - exonérations fiscales non prises en compte - dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine



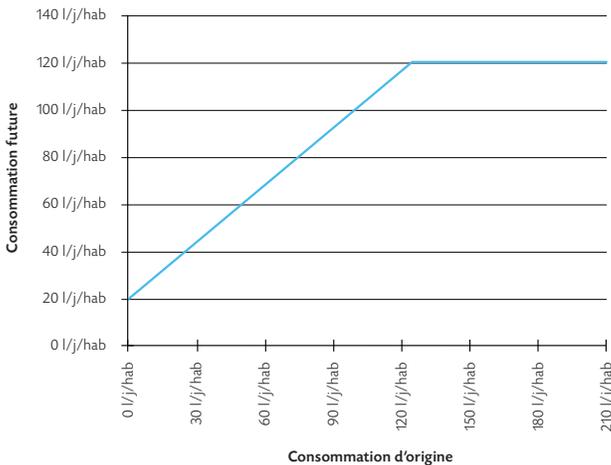
Source : SPEN, 2009a.

Figure 8 Evolution du pourcentage de la population raccordée par BP (taux futur calculé en fonction du taux d'origine)



Source : Mazars et al, 1999.

Figure 9 Evolution des dotations de consommations domestiques en l/j par habitant raccordé à un BP (consommation future calculée en fonction de celle d'origine)



Source : Mazars et al, 1999.

- une consommation spécifique de 25 l/hab/j aux BF ;
- l'application de la norme d'une nouvelle BF par tranche de 500 habitants dans les nouvelles zones bâties ;
- un rendement de réseau de 80 % uniforme sur tous les centres ;
- des consommations des administrations, des bureaux, des commerces et des industries stables sur la période d'investissement.

Le plan d'investissement se décompose, sur les 10 ans de la période d'affermage, en 3 périodes représentatives de 3 niveaux d'urgence : 2001-2002 pour les investissements de première urgence, 2003-2005 et 2006-2010. Il recense, centre par centre, les travaux de réhabilitation et d'extension nécessaires en termes de production (forage, traitement et pompage), de distribution (réseau, stockage et pompage) et de connexions (BP et BF) et évalue les investissements correspondants.

Les travaux de réhabilitation et d'extension, prévus au départ pour les 52 centres du périmètre affermé, n'ont finalement concerné que 28 localités en raison de surcoûts rencontrés lors de la mise en œuvre du projet (de l'ordre de 25 à 30 %). Les centres sélectionnés pour recevoir les investissements ont été retenus suivant des critères d'ordre technico-économique (coût des investissements, urgence de la situation en termes de service et d'accès, population touchée, rentabilité prévisionnelle des centres). La Banque mondiale met en cause plusieurs facteurs pour expliquer ces surcoûts :

- insuffisance de la concurrence, voire collusion entre les entreprises ayant répondu aux appels d'offres (aucune preuve formelle n'existe toutefois pour attester de ces soupçons)^[33] ;
- risque d'instabilité politique dans le pays^[34] (donc rémunération de ce risque) ;
- baisse du USD par rapport au FCFA ;
- intervalle de trois ans entre l'évaluation des investissements à réaliser (1999) et le lancement des appels d'offres (2002).

[33] La Banque mondiale a donc modifié ses procédures pour la deuxième phase du PSE (don de 10 M USD, cf. tableau 8) en supprimant l'étape de pré-qualification des entreprises de travaux publics. Cette deuxième phase du PSE n'a pas connu de surcoûts.

[34] Le Niger sortait d'une longue période de troubles (remontant à la Conférence nationale de 1991 marquée entre autres par les coups d'État de 1996 (du colonel Ibrahim Baré Maïnassara) et de 1999 (de Daouda Malam Wanké avec l'assassinat d'IBM). Depuis l'élection de Mamadou Tandja à la présidence du Niger (décembre 1999), le pays connaît une relative stabilité.

Tableau 10 Récapitulatif du programme d'investissement de 1999 en valeur (M FCFA)

	Travaux de réhabilitation					Travaux d'extension					Total des investissements				
	Urgence 1	Urgence 2	Total Q1	Total Q2	Total 10 ans	Urgence 1	Urgence 2	Total Q1	Total Q2	Total 10 ans	Urgence 1	Urgence 2	Total Q1	Total Q2	Total 10 ans
	2000 à 2001	2002 à 2004	2000 à 2004	2005 à 2010	2000 à 2010	2000 à 2001	2002 à 2004	2000 à 2004	2005 à 2010	2000 à 2010	2000 à 2001	2002 à 2004	2000 à 2004	2005 à 2010	2000 à 2010
Production															
- Forages	29	0	29	2	31	343	692	1035	1141	2 176	372	692	1 064	1 143	2 207
- Traitement	1 245	2 895	4 140	0	4 140	344	1 821	2 165	2 439	4 604	1 589	4 716	6 305	2 439	8 744
- Pompage	314	250	564	114	678	744	5 581	6 325	5 119	11 444	1 058	5 831	6 889	5 233	12 122
Sous-total	1 588	3 145	4 733	116	4 849	1 431	8 094	9 525	8 699	18 224	3 019	11 239	14 258	8 815	23 074
Distribution															
- Réseau	624	1 124	1 748	833	2 581	6 681	7 760	14 441	9 307	23 748	7 305	8 884	16 189	10 140	26 329
- Stockage	256	0	256	0	256	30	925	955	735	1 690	286	925	1 211	735	1 946
- Pompage	0	0	0	0	0	0	45	45	0	45	0	45	45	0	45
Sous-total	880	1 124	2 005	833	2 838	6 711	8 730	15 441	10 042	25 483	7 591	17 446	17 446	10 875	28 321
Connexions															
- BP	100	100	200	0	200	1 208	1 654	2 862	2 883	5 745	1 306	1 754	3 062	2 883	5 945
- BF	0	0	0	0	0	71	105	176	140	316	71	105	176	140	316
Sous-total	100	100	200	0	200	1 279	1 760	3 038	3 023	6 061	1 379	1 859	3 238	3 022	6 261
Divers	0	0	0	0	0	1 200	570	1 770	0	1 770	1 200	570	1 770	0	1 770
Total des investissements	2 568	4 369	6 938	949	7 887	9 422	18 584	28 007	21 764	49 771	11 991	22 954	34 945	22 713	57 685

Source : Mazans et al., 1999.

Deuxième partie

2. Modèles de répartition des coûts de long terme entre acteurs

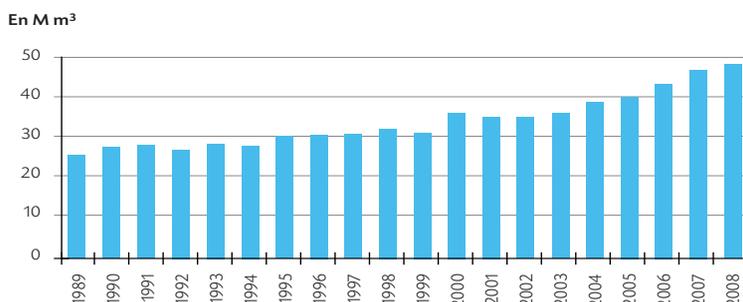
2.1. Résultats du processus de réforme

2.1.1. Résultats techniques

Un accès et une fiabilité améliorés

L'analyse de la production d'eau par la SNE ou la SEEN sur une longue période montre que les investissements massifs qui ont accompagné la réforme ont permis une croissance sans précédent du volume d'eau produit dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine. Alors que la décennie 1990 a connu une production d'eau quasi stable (augmentation annuelle moyenne de 1,9 %), elle a augmenté sensiblement depuis la réforme, passant de 35,6 M de m³ en 2001 à 48,6 M de m³ en 2008, soit une augmentation annuelle moyenne de 5,1 %.

Figure 10 *Volume d'eau produit dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine (début des activités de la SNE à 2008)*

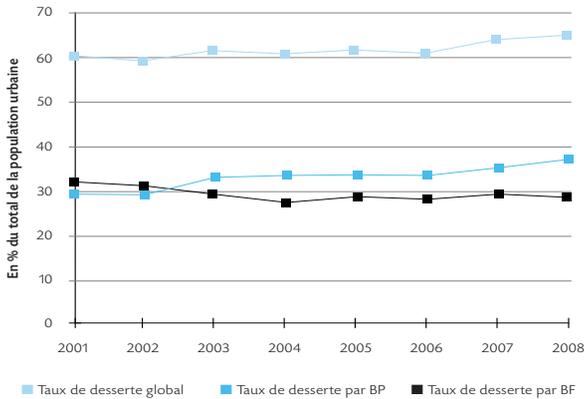


Source : données compilées par l'auteur.

La desserte a également substantiellement augmenté en valeur absolue : le nombre de BP est passé de 54 868 en 2001 à 89 424 en 2008, soit une augmentation moyenne annuelle de 7,2 %^[35], tandis que le nombre de BF est passé de 2 300 à 2 672, soit une augmentation annuelle de 2,2 % (SEEN, 2009b).

Toutefois, cette croissance peine à dépasser celle des villes : la desserte au niveau national calculée avec les critères officiels (10 personnes par BP et 250 par BF^[36]) est passée de 60 % en 2001 à 64,6 % en 2008, soit une augmentation de moins de 5 points depuis 2001. Les investissements n'ont donc fait qu'accompagner la croissance urbaine^[37] sans la devancer franchement.

Figure 11 Evolution des taux de desserte de l'hydraulique urbaine de 2001 à 2008 (critères officiels : 10 personnes/BP et 250 personnes/BF)



Source : données SEEN (SEEN, 2009b) et population urbaine du scénario combiné de Pöyry (Pöyry Environment, 2007).

L'analyse de l'évolution des taux de desserte *via* un BP ou une BF met en évidence l'accent mis sur la création de BP (en densifiant les réseaux et à travers des campagnes de branchements sociaux, cf. encadré 2). En dépit de l'installation de nouvelles BF (qui nécessite souvent une extension coûteuse de réseau et l'emploi d'un intermédiaire, d'où un prix plus élevé pour l'utilisateur final), leur taux de couverture stagne.

[35] Il s'agit de 19 267 branchements ordinaires et de 16 445 branchements sociaux (SEEN, 2009a).

[36] Malgré l'absence de statistiques correctes à ce sujet, tous les observateurs s'accordent à dire que ces chiffres sont très sous-estimés. Néanmoins, leur inexactitude (supposée constante) ne modifie pas l'analyse de la croissance du taux de desserte.

[37] Pour estimer la population urbaine, l'hypothèse des consultants de Pöyry Environment - scénario combiné - a été choisie (Pöyry Environment, 2007).

Par ailleurs, alors que certains centres connaissaient des problèmes de pénurie en 1999 - approvisionnement intermittent, déficit de production chronique, pompes mal adaptés, vétustes ou fonctionnant 24h/24^[38] - (Mazars *et al.*, 1999), l'eau est maintenant disponible de façon permanente et à pression correcte dans la majorité des centres. Ainsi, et contrairement à d'autres villes du Sahel (Dakar ou Nouakchott par exemple), on ne trouve pas au Niger de systèmes privés de stockage de l'eau ou de pompes^[39]. Toutefois, sur 52, 19 centres ne possèdent encore qu'un seul forage ; leur situation est donc potentiellement critique en cas de panne.

Encadré 2 Branchements sociaux et BF subventionnées

Deux campagnes visant à améliorer l'accès des populations démunies ont été menées sur la période 2001-2008 et financées par le PSE. Une troisième, plus modeste, est actuellement en cours et est financée sur fonds propres par la SEEN.

1 ^{ère} campagne	2002-2003	Plus de 11 600 branchements sociaux	261 BF subventionnées	49 centres	1 335 M FCFA
2 ^e campagne	2007-2008	4 786 branchements sociaux	67 BF	7 centres	467 M FCFA
3 ^e campagne	Juillet à fin 2009	1 200 branchements sociaux	0 BF	7 centres secondaires	143 M FCFA

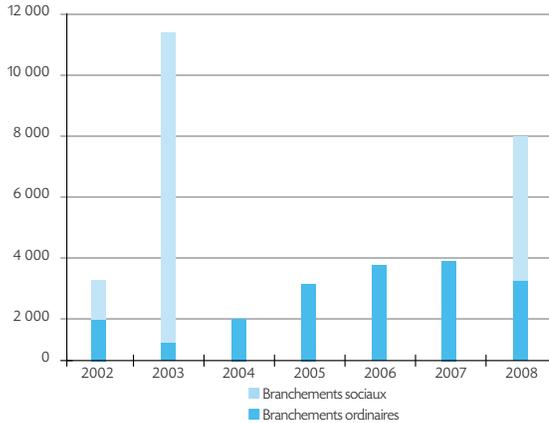
De 2001 à 2008, les branchements sociaux ont concerné 46 % du total des nouveaux branchements, tandis que, dans le cadre du PSE, les bailleurs ont financé 88 % de la totalité des nouvelles BF.



[38] Un forage fonctionnant 24h/24 est souvent signe d'une utilisation excessive de l'infrastructure : il ne peut répondre à une augmentation de la demande et, en cas de faible profondeur de la nappe, peut nuire à la végétation en surface.

[39] À l'exception très particulière des rares grands immeubles de Niamey qui possèdent leurs propres pompes pour alimenter leurs étages, l'eau à 1 bar à la surface (pression contractuelle) ne dépasse pas 10 m de hauteur.

Figure 12 *Création de nouvelles connexions privées*



Source : SEEN, 2009a.

Dans le cadre des branchements sociaux, les frais de branchement (pose de la conduite, du compteur et du robinet), qui s'élevaient en moyenne à 98 000 FCFA^[40], sont intégralement supportés par les bailleurs. Les usagers s'acquittent uniquement des frais de dossier et de l'avance sur consommation, soit moins de 20 000 FCFA. Cette avance sur consommation, calculée en fonction du diamètre du compteur, constitue une caution que versent les usagers à la SEEN lors de leur premier branchement au réseau. Cette somme, non déductible d'intérêts, est intégralement reversée à l'utilisateur si celui-ci décide de mettre un terme à son contrat.

Afin de garantir l'accès des plus défavorisés, les bénéficiaires d'un branchement social sont sélectionnés en fonction d'un certain nombre de critères. Fixés par la SPEN en collaboration avec les bailleurs de fonds, ces critères ont progressivement été assouplis au cours des campagnes de branchements sociaux pour permettre l'accès au plus grand nombre. Trois éléments étaient vérifiés :

- la concession devait être clôturée, construite^[41] et habitée ;
- seuls les ménages étaient habilités à recevoir un branchement social (étaient exclues les activités commerciales, administratives et industrielles) ;

[40] Prix moyen pour 2008.

[41] Les cases, habitat traditionnel occupé par les populations les plus démunies, ne sont donc pas éligibles à l'attribution d'un branchement social.

•••

- le bénéficiaire devait habiter dans un quartier cible, sélectionné par les autorités en fonction du niveau de pénurie d'eau et du degré de pauvreté de ses habitants - les quartiers périphériques des gros centres urbains étaient privilégiés (Hassoun, 2008).

Ce dernier critère a été rapidement abandonné en raison de la lenteur de mise en route de la première campagne. En effet, les bénéficiaires potentiels ne se pressaient pas pour demander un branchement social, probablement en raison d'un manque de communication (Hassoun, 2008). A partir de la deuxième campagne, en concertation entre la SEEN et la SPEN, le premier critère a été aussi assoupli : la concession ne doit désormais plus qu'être construite et habitée (la clôture, que de nombreux ménages ne peuvent payer, n'est plus nécessaire).

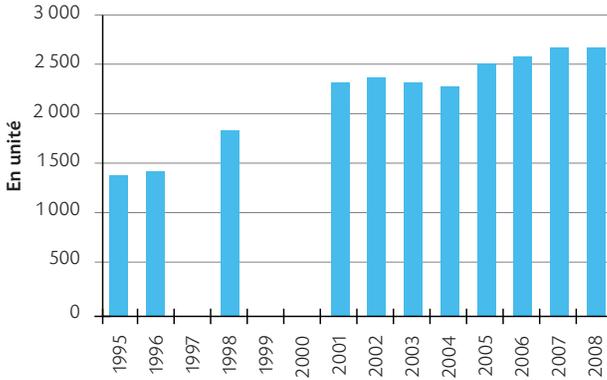
Selon certains observateurs, la gratuité totale des branchements sociaux peut être contre-productive au Niger : même si l'eau est payante, la gratuité des branchements sociaux pourrait freiner l'appropriation du branchement par les usagers (d'où, parfois, sa non-utilisation et sa fermeture) ; elle diminue le nombre de personnes qui bénéficient d'un branchement social (à enveloppe fixe, moins les branchements sont unitairement subventionnés, plus il est possible d'en financer un grand nombre)^[42].

La première campagne de branchements sociaux a fait l'objet d'une évaluation par la SEEN en 2007. Il fut avéré que, quatre années après la fin de l'opération, 10 % des branchements réalisés étaient fermés en raison :

- de manquements de la SEEN pour un tiers des cas (branchement sur parcelles non bâties, mauvaise appréciation des critères pendant la campagne, branchement non conforme à la réglementation ou dysfonctionnement interne à la SEEN au niveau de la facturation) ;
- d'une mauvaise gestion des branchements pour un quart des cas (difficulté d'épargner pour payer la facture mensuelle, mésentente entre familles qui se partagent un robinet ou surconsommation) ;
- d'une dégradation imprévisible de la situation financière du ménage pour 15 % des cas (perte d'un emploi, dépenses supplémentaires liées à un problème de santé, à un baptême, ou à un mariage) ;
- d'un démenagement de l'utilisateur pour 18 % des cas ;
- d'autres motifs (relation propriétaire/locataire, voyage, etc.) pour 9 % des cas (Hassoun, 2008).

[42] Les populations les plus démunies, souvent éloignées des canalisations de desserte, ne sont pas toujours prioritaires pour bénéficier des branchements sociaux.

Figure 13 Evolution du nombre de BF



Source : données compilées par l'auteur.

La réforme a accompagné la création de 372 BF (dont 338 financées par les bailleurs dans le cadre du PSE et 34 par des privés). En 2009, à Niamey^[43], la distance entre deux BF s'élève en moyenne à 350 m, mais leur répartition présente une grande disparité : certains quartiers résidentiels, dont la totalité des habitants a un BP, n'en accueillent pas.

Avant la réforme, deux types de BF coexistaient : celles financées et détenues par un acteur privé et celles financées par la SNE, une commune ou un bailleur. Les premières, plus nombreuses, étaient implantées à l'initiative d'un notable aisé d'un quartier (l'investissement initial étant important, le coût d'entrée dans l'activité est élevé). Pour détenir et exploiter une BF, ce dernier devait passer par les étapes suivantes :

- demande à la mairie - propriétaire du sol - d'un emplacement (coût de la demande : de 0 à 50 000 FCFA selon les communes^[44]) ;
- demande d'un devis à la SNE pour la construction d'une BF à l'emplacement octroyé par la mairie. La SNE vérifiait l'opportunité d'y installer une BF au vu des réseaux existants ou en projet et de la distance minimale de 500 m requise entre deux BF ;

[43] En 2007, sa superficie est estimée à 8 723 ha (Urbaplan, 2007) et le nombre de BF en 2009 est de 694.

[44] Initialement délivrée gratuitement, cette autorisation fut dans un premier temps relevée à 10 000 FCFA pour limiter les abus puis à 50 000 FCFA (Rohrbach et Gao, 2002).

- paiement des frais d'implantation de la BF. Ces frais se composaient du coût de la construction (proche d'1 M FCFA), des avances sur consommation (autour de 35 000 FCFA) et d'une caution^[45] (50 000 FCFA).

Pour ce type de BF, les tarifs à l'utilisateur étaient fixés par le fontainier lui-même (parfois en concertation avec l'autorité traditionnelle du quartier), les fontainiers n'étant responsables devant aucune structure institutionnelle. Ils ne devaient payer que la patente annuelle de la commune, soit 10 000 FCFA. Rohrbach et Gaoh, dans un rapport pour la Croix-Rouge en 2002, listaient les nombreuses imperfections de cette procédure :

- *« l'absence de critère de sélection quant à la personne demandeuse (...) » ;*
- *la méconnaissance du service autorisant l'implantation de l'état réel de l'approvisionnement dans la zone ;*
- *l'absence de tout contrôle du respect du lieu d'implantation initialement autorisé ;*
- *l'absence de coordination entre les services des communes et (...) de ceux de la SNE ;*
- *le non-respect des critères d'implantation des bornes »*^[46] (Rohrbach et Gaoh, 2002).

A partir de 1991, un autre type de BF vit le jour : celles financées et détenues par les mairies. Après avoir financé l'implantation d'une BF dans un quartier de leur commune (lieu choisi avec avis technique de la SNE), les mairies déléguaient ensuite la gestion de son exploitation à un fermier privé. Dans ce cas, un contrat d'affermage liait le propriétaire de l'infrastructure (la commune) au fermier pour une durée de 15 ans. En plus de la prise en charge de l'abonnement à la SEEN (caution, avance sur consommation et consommation d'eau), le fermier payait une redevance à la commune pour l'utilisation de son infrastructure (8 000 FCFA par mois pour les 10 premières années dans la commune I de Niamey). Les tarifs, en théorie fixés par la mairie, l'étaient en pratique par le fermier (parfois en concertation avec l'autorité traditionnelle du quartier).

[45] Cette caution a été instaurée à partir de 1996 pour responsabiliser les fontainiers et lutter contre les impayés. Il est en effet très difficile de couper l'approvisionnement en eau d'une BF : dans ce cas, c'est tout un quartier qui subit l'incompétence d'un seul homme.

[46] Avec les conséquences suivantes : non-respect de la distance de 500 m entre deux BF, *« une concentration excessive dans certaines zones, une absence totale dans certaines autres, un déplacement de l'autorisation vers une toute autre destination, voire parfois des risques dans le domaine sanitaire : proximité de latrines, de fosses d'évacuation, de décharges, etc. »* (Rohrbach et Gaoh, 2002).

La réforme institutionnelle qu'a connue l'ensemble du secteur de l'eau au Niger s'est traduite par (i) la création de nouvelles BF financées par les bailleurs et (ii) la modification du cadre de gestion des BF, dans le prolongement d'une étude réalisée en 2002 par la Croix-Rouge française pour le compte de la SEEN.

Les bailleurs, dans le cadre du PSE, ont financé, par le biais de la SPEN, 338 nouvelles BF à partir de 2001. Ces BF sont donc propriété de la SPEN tandis que leur exploitation est déléguée à un privé. Ces investissements ont quelque peu modifié la structure des propriétaires de BF au Niger : avant la réforme, la grande majorité des BF était détenue par des privés, le solde revenant aux communes. Depuis la réforme, la majorité des BF reste propriété de privés et le solde est partagé entre les communes et la SPEN.

Depuis la réforme, la localisation de toute nouvelle BF est validée par la SPEN, après consultation de la SEEN. Par conséquent, les communes, bien que propriétaires du sol, n'interviennent plus (elles continuent toutefois de prélever la patente annuelle de 10 000 FCFA aux fontainiers).

Depuis les recommandations formulées par la Croix-Rouge, tout fontainier (qu'il soit propriétaire, fermier des communes ou gérant de la SPEN) signe un contrat de gérance avec la SEEN pour un an renouvelable. Il s'engage ainsi à (i) obtenir l'aval du chef traditionnel du quartier, (ii) habiter dans le quartier de sa BF (il ne peut donc en détenir qu'une seule^[47]), (iii) respecter les règles d'hygiène aux abords de sa BF, (iv) verser une caution à la SEEN de 50 000 FCFA et (v) appliquer les tarifs réglementaires^[48] : 5 FCFA le seau de 20 l, 50 FCFA le bidon de 200 l (soit 250 FCFA/m³, alors que le fontainier achète l'eau à la SEEN à 127 FCFA/m³). En imposant une BF par fontainier et en obligeant le fontainier à habiter dans le quartier de la BF, les opérateurs ont cherché à (i) promouvoir une relation de proximité entre les usagers finaux et les fontainiers^[49] et (ii) à limiter l'enrichissement d'une seule personne qui posséderait plusieurs BF et, ainsi, à distribuer les fruits de la rente - la position de fontainier étant généralement très rentable (cf. tableau 11).

Dans la pratique, ces principes ne sont pas respectés : nombreux sont les fontainiers qui possèdent plusieurs BF^[50] et qui n'habitent pas dans le quartier de la BF ; les tarifs appliqués sont au minimum doublés et l'hygiène est souvent déplorable (essentiellement en raison de la nature non revêtue du sol). Rares sont les fontainiers qui paient leur taxe communale

[47] Cette règle existait déjà au temps de la SNE (Collignon, 2001).

[48] Tarifs fixés par le décret n°0007 MHE/LCD/CAB du 26 janvier 2006. On remarque que les tarifs à l'utilisateur ne sont pas impactés par les hausses des tarifs de la SEEN aux fontainiers.

[49] Ceci permet notamment de faciliter le règlement de problèmes éventuels survenus lors de l'exploitation de la BF.

[50] Certains fontainiers possèdent jusqu'à plusieurs dizaines de BF.

(10 000 FCFA/an) et les communes, exclues du processus de décision et de contrôle, sont marginalisées. En conséquence, les usagers des BF paient le m³ d'eau 3 à 5 fois plus cher que les abonnés au réseau consommant moins de 10 m³, pour un service moindre (distance à parcourir, temps d'attente, heures d'ouverture de la borne, etc.).

Les prix à la borne sont fixés dans la pratique par le fontainier lui-même. Ils sont généralement de 10-15 FCFA le bidon d'une vingtaine de litres (soit 500 - 750 FCFA/m³)^[51]. Ces prix, relativement communs et constants^[52] au Niger, peuvent varier exceptionnellement en fonction de la saison (en saison chaude, la demande s'accroît et les sources alternatives se tarissent - d'où une augmentation des prix de certaines BF). Au Niger, la diversité des seaux aux BF est grande ; « *il n'y a pas de calcul des quantités, le seau n'est pas une unité de mesure précise mais une référence floue* » (Rohrbach et Gaoh, 2002). De plus, l'absence de pièces de monnaie inférieure à 5 FCFA ne permet pas un ajustement plus fin des prix.

La SEEN entretient par ailleurs de bonnes relations avec les fontainiers et le taux de recouvrement des factures d'eau est excellent (98 % en 2008).

La gérance d'une BF semble ainsi être une activité très rentable^[53] : la marge peut relativement aisément atteindre 100 000 FCFA/mois/BF ; le taux de retour sur investissement est donc inférieur à un mois si la BF a été financée par une commune ou un bailleur et proche d'un an en cas d'investissement privé. Par ailleurs, pour la quasi-totalité des BF, le fontainier ne s'occupe pas de l'exploitation quotidienne de l'installation. Il emploie plutôt un fils, un cousin, une épouse, dont le salaire est souvent très faible voire nul (Rohrbach et Gaoh, 2002). Le compte d'exploitation d'un fontainier propriétaire d'une BF est présenté dans le tableau 11.

Hypothèses :

- consommation mensuelle de 300 m³ ;
- 10 % de perte d'eau ;
- prix de vente : 75 % à 500 FCFA/m³ (particuliers) et 25 % à 250 FCFA/m³ (porteurs d'eau ou *garuwa*) - hypothèse basse ;
- amortissement de l'actif non considéré.

[51] Ce tarif atteint parfois les 25 FCFA le seau de 20 l (soit 1 250 FCFA/m³).

[52] Ces dernières années, les hausses tarifaires du m³ d'eau facturé aux fontainiers n'ont pas eu d'impact sur les tarifs finaux aux usagers.

[53] Les exceptions concernent les BF dont la pression est faible - elles sont alors boycottées par les *garuwa* - et les centres dont l'autorité traditionnelle a imposé des tarifs raisonnables (cas de Dakoro par exemple).

Tableau 11 *Compte d'exploitation d'un fontainier*

	Quantité	Prix (FCFA)	Montant (FCFA)
Recettes	3 240 m ³	438	1 417 500
Charges			
Achat de l'eau à la SEEN	3 600 m ³	127	457 200
Location de compteur	12 mois	700	8 400
TVA (19 %)			88 464
Salaire du gérant	12 mois	10 000	120 000
Entretien courant	12 mois	5 000	60 000
Taxe municipale		10 000	10 000
Total des charges			744 064
Bénéfices nets			673 436 FCFA/an
			56 120 FCFA/mois

La solution, préconisée par certains, de transformer les fontainiers en agents SEEN (à la charge donc de l'ensemble des consommateurs d'eau du secteur) ne paraît pas réalisable à court terme en raison des difficultés de gestion des ressources humaines au Niger. En effet, il serait difficilement envisageable pour la SEEN de passer d'environ 550 employés à plus de 3 200.

Encadré 3 *Régulation par les réglementations, régulation par le marché*

Pour tenter de réguler le métier de fontainier, deux approches sont envisagées : la régulation par des réglementations et celle par le marché. La première fixe les tarifs aux usagers finaux, réglemente la propriété et les horaires d'ouvertures des BF. La seconde préconise de déréguler le marché des BF pour en augmenter le nombre, limiter la cartellisation et créer de la concurrence entre les fontainiers. Dans cette logique, il est inutile voire néfaste de tenter d'imposer les tarifs, la propriété et les horaires d'ouverture des BF.

Au Niger, du point de vue institutionnel, c'est la première approche qui prime : les tarifs aux usagers, la propriété des bornes et leurs horaires d'ouvertures sont réglementés. Mais dans la pratique, au vu de la faible application de ces réglementations sur le terrain^[54], c'est plutôt la deuxième approche qui est appliquée : la règle concernant la propriété n'est pas respectée, il n'est pas rare qu'un fontainier possède plusieurs BF et les tarifs sont fixés par le fontainier lui-même et correspondent à un équilibre marchand entre l'offre et la demande.

[54] L'auteur n'a, par exemple, jamais vu le panneau indiquant les tarifs décrétés des BF à côté d'une borne au Niger.

Encadré 4 Vers une gestion communautaire des BF ?

La gestion communautaire des BF est parfois évoquée voire préconisée par certains. Il s'agirait de confier la gestion d'une borne à un comité, généralement une association de quartier, qui paierait les factures d'eau à l'opérateur et qui emploierait une personne chargée de récolter les recettes de la vente d'eau aux usagers finaux. Cette solution n'a pas été adoptée au Niger car « les expériences menées avec des comités de gestion de type associatif n'ont pas toujours été "heureuses" ; la dilution des responsabilités, les conflits interpersonnels, l'appât du gain, la difficulté de désigner la personne opérationnelle, sont d'autant d'éléments qui ont amené (...) à des fermetures de bornes » (Rohrbach et Gaoh, 2002). Les usagers finaux n'étant pas toujours conscients des risques sanitaires et de l'équilibre financier de l'activité, il semble donc plus efficace qu'une seule personne soit responsable de facturer aux usagers, limiter les fuites d'eau, entretenir l'ouvrage, veiller à l'hygiène du site et payer les factures d'eau à l'opérateur. C'est pour cette raison que la gestion privatisée des ouvrages a été privilégiée.

Encadré 5 Les porteurs d'eau ou *garuwa*

De nombreuses personnes s'approvisionnent en eau *via* des revendeurs d'eau, appelés *garuwa* (« voici de l'eau » en langue haoussa). Ces derniers utilisent pour la plupart une charrette à bras chargée de 6 à 10 bidons de 20 l et pratiquent des tarifs élevés, souvent de 25 à 50 FCFA/bidon, soit 1 250 à 2 500 FCFA/m³ - 10 à 20 fois plus que la « tranche sociale ». Les tarifs varient en fonction de la concurrence, de la distance à parcourir et de la relative pénurie d'eau^[55]. Il est difficile d'estimer le nombre de *garuwa* au Niger^[56], d'autant plus que certains sont des travailleurs saisonniers qui retournent aux champs lors de la saison des pluies. Cependant, étant « la manifestation concrète des problèmes de desserte en eau de certains quartiers » (Rohrbach et Gaoh, 2002), ils sont plus nombreux dans les quartiers périphériques de Niamey (jusqu'à 40 *garuwa*/BF) qu'au centre-ville de la capitale (5 à 10 *garuwa*/BF, parfois 0).

Les *garuwa* obtiennent souvent des tarifs privilégiés à la BF et peuvent payer le m³ d'eau deux fois moins cher que les autres usagers (soit 250 à 500 FCFA/m³). Malgré cela, le métier de *garuwa* est peu rémunérateur et ce sont généralement des jeunes, en phase de démarrage dans la vie active, qui occupent ces postes car ils ne demandent ni formation, ni investissement de départ (Collignon, 2000).

...

[55] En cas de pénurie extrême, les tarifs des *garuwa* peuvent atteindre 500 FCFA par bidon à Niamey, soit 25 000 FCFA/m³.

[56] Leur nombre, dans la ville de Niamey, a été estimé à 1 500 en 2000 par le bureau d'étude CEH Sidi, soit nettement moins qu'à Ougadougou où ils auraient été 7 000 (Collignon, 2000).

...

Certains quartiers particulièrement démunis de Niamey ou certains centres provinciaux, dans lesquels les commerces (clients privilégiés des *garuwa*) sont rares, n'accueillent pas de *garuwa* en raison d'un niveau de vie trop faible des populations ou d'un terrain trop accidenté. Dans ce cas, ce sont les femmes qui font de grandes distances pour chercher de l'eau à la BF.

Les *garuwa* sont assujettis à une patente annuelle de 2 500 FCFA payable à la commune (appelée « taxe des ambulants »). Les *garuwa* n'étant pas référencés et travaillant dans le secteur informel, cette taxe est prélevée un peu arbitrairement sur ceux qui se trouvent sur le passage de la brigade de la commune.

Un service de meilleure qualité

Avant la réforme, la qualité de l'eau distribuée était bonne dans 90 % des centres^[57] mais les analyses étaient irrégulières, voire inexistantes dans les centres secondaires et tertiaires (Vivendi Water, 2000). Désormais, la qualité de l'eau est régulièrement contrôlée par la SEEN : quotidiennement à Niamey sur station, 3 fois par semaine sur réseau et jusqu'à 2 fois par an dans les centres à eaux souterraines (SEEN, 2009a et d)^[58].

Le contrat de performance exige que la qualité physico-chimique et bactériologique d'au moins 96 % des échantillons prélevés satisfassent aux normes de l'OMS (annexe 1, article 17, MH *et al.*, 2001).

Pour la qualité bactériologique, la SEEN a atteint ces cibles dès le début du contrat (voir tableau 12).

Tableau 12 Qualité bactériologique de l'eau distribuée par la SEEN

Qualité bactériologique	Objectif	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tout centre	96 %		97 %	96,8 %	97,5 %	98 %	98 %	98 %	97,2 %

Source : SPEN, 2009a.

[57] Des exceptions notoires étaient néanmoins relevées à Tibiri - présence de fluor provoquant des malformations osseuses chez les enfants dès la mise en route du forage en 1983 -, de Téra - présence de nitrates -, de Loga, Keita et Magaria - teneurs élevées en fer - et de Niamey et Tillabéry - turbidité élevée environ deux mois par an (Vivendi Water, 2000).

[58] Au mois de décembre 2001, la SEEN a lancé une vaste campagne d'analyses sur l'ensemble du territoire afin d'établir un point zéro de la qualité de l'eau dans les centres non analysés par la SNE (SEEN, 2001).

Pour la qualité physico-chimique cependant, la SEEN peine à atteindre les objectifs dans certains centres (les eaux souterraines du Niger sont parfois chargées de métaux, de fluorures ou de nitrites et il n'existe pas d'installations de traitement des eaux - hors chloration - dans la plupart des centres).

Tableau 13 *Qualité physico-chimique de l'eau distribuée par la SEEN*

Qualité physico-chimique	Objectif	2007	2008
Centres à eaux souterraines	96 %	90,3 %	90,3 %
Centres à eaux de surface traitées	96 %	96,5 %	96,3 %

Sources : SEEN, 2007 et 2008b.

En fonction de la qualité des eaux distribuées dans les centres, la SEEN recommande vivement à la SPEN d'investir dans des installations de traitement, notamment de :

- réhabiliter les usines de production de Niamey (de 2001 à 2005) ;
- mettre en place une nouvelle usine de traitement à Tillabéry où l'installation est obsolète (2001 à 2004) ;
- mettre en service une installation de chaux à Dosso (2001 à 2006) ;
- mettre en place des installations de chloration à poste fixe dans certains centres de l'intérieur (16 centres en 2003, 12 en 2004 et 2005) ;
- mettre en place des traitements correctifs pour certains centres (contaminés par du fluor, des nitrates et/ou du fer) : pour 6 centres en 2003 et 2004, 8 en 2005, 15 en 2006, 13 en 2007 et 10 en 2008.

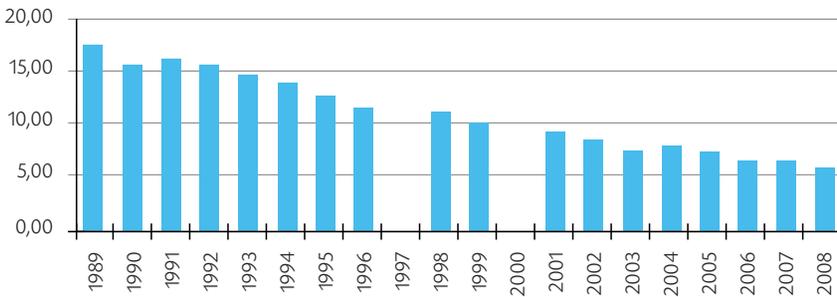
En raison des difficultés techniques de traitement des eaux de forage impures et de l'absence d'installations de traitement adéquates, la SEEN a obtenu des dérogations pour certains centres. Depuis la signature du troisième avenant au contrat d'affermage en avril 2009, la procédure d'initiation et d'obtention des dérogations a été clarifiée. Désormais, il est clair que l'État est responsable de la qualité des ressources en eau, que la SPEN est responsable de la mise en place des équipements de traitement de l'eau et que la SEEN est responsable de la qualité de l'eau distribuée. En cas de non-conformité de l'eau distribuée, la SEEN doit proposer une solution de traitement de l'eau brute ou de dilution des eaux de plusieurs forages (avec évaluation des coûts et des investissements nécessaires). La SPEN réagit ensuite à la proposition de la SEEN en l'acceptant ou en la modifiant, notamment en élaborant une solution alternative ou en proposant une dérogation provisoire. Puis l'ARM analyse et évalue les dossiers de la SEEN et de la SPEN.

Enfin, la SPEN et le ministère de l'Hydraulique décident de la solution à adopter - dilution des eaux de plusieurs forages, investissement dans une station de traitement ou dérogation provisoire^[59] (avenant n° 3, MH *et al.*, 2009).

À effectif constant

Comme l'avait fait la SNE, la SEEN a amélioré l'efficacité de ses ressources humaines. Même si l'effectif du personnel est resté globalement inchangé - entre 490 et 520 agents permanents^[60] -, la productivité a augmenté avec l'extension des systèmes de distribution d'eau et la montée des exigences en matière de comptabilité, de communication et de management (salaire mensuel moyen brut : 320 000 FCFA). La SPEN compte pour sa part 24 agents (salaire moyen brut : 490 000 FCFA).

Figure 14 *Effectifs de la SNE ou de l'ensemble SEEN/SPEN pour 1 000 abonnés*



Source : données compilées par l'auteur.

Le ratio effectif du secteur pour 1 000 abonnés s'est amélioré régulièrement depuis la création de la SNE en 1987 et s'élevait en 2008 à 5,7. Ce chiffre reste sensiblement supérieur à celui des « bons élèves » de la région, le Sénégal et la Côte d'Ivoire, avec respectivement 4,1 et 2,4 agents pour 1 000 abonnés (Trémolet, 2002).

En plus des agents permanents, la SEEN emploie, *via* des agences d'intérim, du personnel temporaire en fonction de sa charge de travail. Il est difficile d'évaluer le nombre de ce personnel mais son poids dans la masse salariale de la SEEN ne dépassait pas 1 % en 2008. La SEEN emploie par ailleurs trois expatriés qui occupent les postes de directeur général, directeur financier et directeur technique.

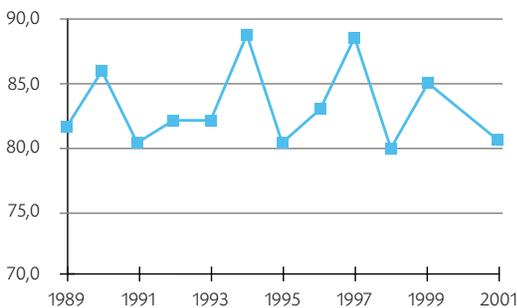
[59] La durée d'une dérogation ne peut dépasser deux ans et le ministère de l'Hydraulique doit se prononcer sur une solution définitive dans un délai d'un an à compter de la date de constatation du non-respect des normes de potabilité (avenant n° 3, MH *et al.*, 2009).

[60] Il faut rappeler que l'effectif de la SNE n'avait presque pas changé dans les années 1990 : en 1989, la société comptait 537 agents.

Des rendements et un taux de recouvrement croissants mais insuffisants

Le rendement du réseau avant la réforme était bon en raison de la faible pression dans les canalisations - rares sont les bâtiments de plus de deux étages -, de la nature du sol - les fuites sur le réseau sont facilement détectables du fait de la non-couverture des routes - et de considérations culturelles - les fuites sont rapidement signalées par la population qui considère que ce bien précieux ne doit pas être gaspillé (Urbaplan, 2007 ; Mazars *et al.*, 1999).

Figure 15 Rendement du réseau avant la réforme de 2001



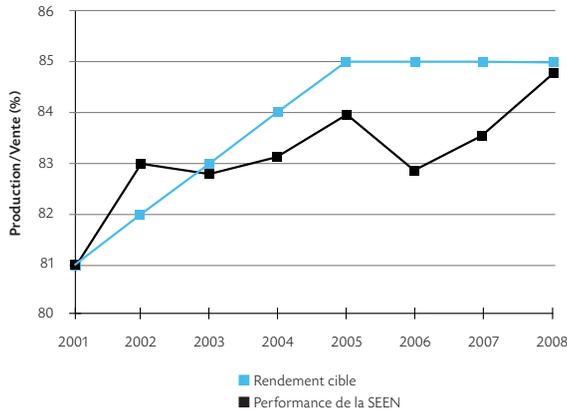
Source : données compilées par l'auteur.

Toutefois, même si l'estimation des rendements avant la réforme était bonne, on peut douter de la véracité des chiffres publiés au cours de la période à partir des données de la SNE. Sur certains centres par exemple, les calculs indiquaient des rendements dépassant les 100 % (Bouza, Illéla et Tamaske) ou s'en approchant (99 % à Kollo et 98 % à Ouallam). Ces ratios peu crédibles témoignent sans doute d'insuffisances dans le comptage de la production (compteurs mal positionnés - à la sortie d'un coude ou d'une vanne -, cassés ou bloqués, la production étant alors estimée à partir du temps de fonctionnement des pompes) et/ou dans le comptage de la vente - compteurs bloqués ou mal calibrés (Vivendi Water, 2000 ; Mazars *et al.*, 1999).

En raison de ces insuffisances supposées et de dissensions entre les opérateurs, le rendement du réseau en 2001, qui devait être déterminé par les opérateurs en début de contrat, fut difficile à fixer. Il fut finalement fixé à 81 % en 2003 (à la suite d'une mission de médiation d'un consultant de la Banque mondiale). Alors que la SEEN s'engageait, dans le cadre de son contrat d'affermage, à améliorer le rendement pour atteindre 85 % en 2005, le rendement a souvent été sensiblement inférieur (il s'établissait à 84,6 % en 2008). Même inférieures aux objectifs, « les valeurs des rendements sont dans leur grande

majorité exceptionnellement élevées^[61]. Presque 40 % des centres ont un rendement supérieur à 90 %, et 4/5 des centres ont un rendement supérieur à 80 %. Seulement quatre centres ont des rendements en dessous de 70 %, mais ils restent toutefois au-dessus de 60 % » - il s'agit des centres de Tahoua, Konni, Tanout et Bagaroua (Pöyry Environment, 2007).

Figure 16 Rendement du réseau (objectif et réalisation) depuis 2001



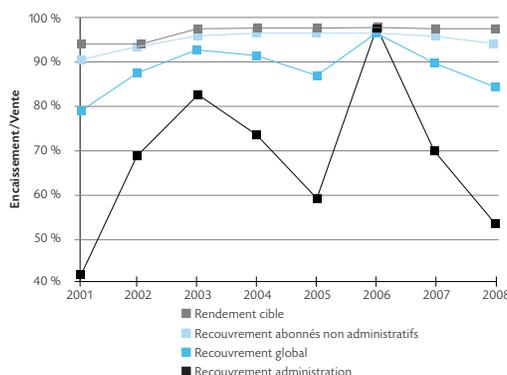
Source : SEEN, 2009b.

La SEEN estime être dans l'impossibilité d'atteindre l'objectif de 85 %, arguant du non-respect par la SPEN de son engagement - prévu dans le cadre du contrat plan - d'investir, au moment opportun, dans la réhabilitation du système.

Par ailleurs, la SEEN a pour obligation de recouvrer au moins 98 % des montants facturés aux abonnés non administratifs pour la fourniture d'eau potable à partir de la troisième année du contrat. Le taux de recouvrement, sans atteindre les objectifs fixés par le contrat de performance, est bon. En 2008, il atteignait un taux global de 95 %, soit 98 % pour les BF et 95 % pour les particuliers et les commerces. La même année, celui des abonnés administratifs, avec 54 % de recouvrement, est erratique et passablement médiocre. La SEEN semble donc incapable d'imposer le paiement à échéance des factures de l'État (cf. figure 17).

[61] Le rendement du réseau au Niger est supérieur à celui des services d'eau de la plupart des pays de la sous-région : le rendement de la Côte d'Ivoire est de 78,8 %, celui du Sénégal de 80,3 %, celui du Bénin de 78 % et celui du Togo de 77 % (Pöyry Environment, 2007).

Figure 17 Recouvrement (objectif et réalisation) depuis 2001



Source : calculs de l'auteur à partir de SEEN, 2009b.

Les performances de la SEEN dans ces deux domaines, quoique en amélioration, n'atteignent donc pas les objectifs fixés par le contrat de performance. La rémunération de la SEEN, dépendant de ces performances, en est diminuée (cf. figures 14 et 15) et le manque à gagner peut être estimé à partir de données de la SEEN (tableau 14).

Tableau 14 Manque à gagner pour la SEEN en raison de son impossibilité d'atteindre les objectifs du contrat de performance

En M FCFA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total
Rémunération cible	2 781	5 274	5 767	6 370	6 820	7 552	8 318	8 844	51 727
Rémunération réelle	2 330	4 970	5 481	5 928	6 011	7 305	7 532	7 597	47 154
Manque à gagner	452	304	286	442	809	247	787	1 247	4 573

Source : calculs de l'auteur à partir de SEEN, 2009b.

Le manque à gagner de la SEEN correspond donc à près de 10 % de la rémunération qu'elle tire des ventes d'eau, et à 6 % de son chiffre d'affaires total. Ce manque à gagner est essentiellement dû à la faiblesse du taux de recouvrement des factures d'eau de l'administration (cf. tableau 14).

Avant sa privatisation partielle, en 2000, la SNE lança une opération de grande importance (avec coupure de l'approvisionnement des mauvais payeurs) pour améliorer ses performances en matière de recouvrement des factures d'eau (hors administrations) et afin de rendre son exploitation plus attrayante pour les investisseurs privés. La SNE a ainsi atteint le taux de 96 % en novembre 2000 (SNE, 2000).

2.1.2. Résultats financiers

Tarification

- Prix de vente du m³ d'eau

Tableau 15 Evolution des tarifs hors taxes appliqués aux différents types d'usagers depuis la création de la SNE en FCFA/m³ ou FCFA/mois courant

Catégories d'abonnés Tarif (FCFA/m ³)	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
BF ^[62]	85	85	85	85	85	85	85	115	115	115
Particuliers : 0 à 15 m ³ /mois	105	105	105	105	105	105	105	115	115	115
Particuliers : 0 à 10 m ³ /mois										
Particuliers : 16 à 40 m ³ /mois	173	173	173	173	173	173	173	196	196	196
Particuliers : 11 à 40 m ³ /mois										
Particuliers : 41 à 75 m ³ /mois	263	263	263	263	263	263	263	295	295	295
Particuliers : plus de 40 m ³ /mois										
Particuliers : plus de 75 m ³ /mois	300	300	300	300	300	300	300	330	330	330
Administrations	260	260	260	260	260	260	260	268	268	268
Commerces	260	260	260	260	260	260	260	273	273	273
Industries	260	260	260	260	260	260	260	273	273	273
Location de compteur - diamètre de 15 mm (FCFA/mois)	n.c.									
Tarif moyen pondéré	n.c.	n.c.	151	150	188	190	186	194	202	n.c.
PE										

Source : données compilées par l'auteur.

[62] Ce tarif correspond au prix du m³ d'eau que paie le fontainier à la SEEN. Les tarifs aux consommateurs finaux sont bien plus élevés.

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
115	115	115	115	115	121	121	127	127	127	127	127	127	127
115	115	115	115	115	121	121	127	127					
								127	127	127	127	127	
196	196	196	207	207	234	234	246	246					
									279	279	279	279	279
295	295	295	312	312	353	353	371	415					
									448	448	448	448	448
330	330	330	349	349	395	395	415	415					
268	268	268	283	283	314	314	330	403	425	425	425	425	425
273	273	273	289	289	320	320	336	403	425	425	425	425	425
273	273	273	289	289	320	320	336	403	425	425	425	425	425
n.c.	n.c.	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500
n.c.	n.c.	192	196	198	206	208,2	217	250	261	261	262		
			190	191	195,2	198	203	208	213	218	218		

L'analyse montre que, depuis la création de la SNE, les tarifs ont augmenté à huit reprises en 23 ans, soit près d'une fois tous les 3 ans en moyenne. Les augmentations ont davantage porté sur les tranches hautes (+2 %/an en moyenne) et sur le tarif aux BF (+2 %/an en moyenne) que sur la tranche sociale (+1 %/an en moyenne). D'une manière générale, la réforme de 2001 a entraîné des augmentations d'importance semblable mais plus fréquentes (une en moyenne tous les 5 ans avant 2001, une tous les 2 ans en moyenne depuis).

Depuis la décolonisation, le sous-secteur de l'hydraulique urbaine au Niger utilise un système tarifaire par tranche. Jusqu'au début des années 1980, la tarification par tranche était régressive : les gros consommateurs payaient le m³ d'eau moins cher que les petits. Par la suite, la tarification par tranches progressives, qui permet des subventions croisées entre usagers, s'est imposée (Tidjani, 1999). Cette structure tarifaire applique un prix croissant au m³ d'eau en fonction du volume d'eau déjà consommé : les premiers m³ consommés ont un prix inférieur au coût de revient ; une fois dépassés ces premiers m³, un prix plus élevé est appliqué. Le nombre de tranches, le volume d'eau de chaque tranche et l'écart de prix entre les tranches ont été modifiés trois fois depuis 1985 (veille de la création de la SNE) avec pour objectifs (i) l'atteinte de l'équilibre financier du secteur, (ii) la lutte contre le gaspillage d'eau, (iii) l'accès à un service correct à un prix abordable pour la population démunie et (iv) le ciblage efficace de cette population (GKW Consult, 2004).

Comme c'était déjà le cas avant la réforme, c'est toujours le gouvernement qui fixe les tarifs du secteur : d'abord par le ministère des Finances et du Plan après proposition de la SNE avant 2001, puis en Conseil des ministres.

L'objectif, avant 2001, était que les tarifs permettent de couvrir les charges d'exploitation, les amortissements, les renouvellements et les extensions, soit un recouvrement total des coûts (article 18, MH et SNE, 1993). L'analyse de la situation financière de la SNE (cf. tableau 14) montre que cet objectif ne fut que partiellement atteint au cours de la période 1989-2001. Depuis la réforme, les tarifs doivent prendre en compte le coût du service de la dette, du fonctionnement de la SPEN, de la dépréciation des infrastructures, des investissements prévus pour assurer un service adéquat, de l'exploitation, de la participation au fonctionnement de l'ARM et de la valeur économique des ressources en eau (article 6, contrat plan, MH *et al.*, 2001). Cette dernière valeur, qui correspond au prix de l'eau en tant que ressource, n'est en pratique pas prise en compte par la tarification puisque, comme c'est le cas pour la quasi-totalité des opérateurs d'eau dans le monde^[63], la SEEN dispose gratuitement de l'eau du fleuve Niger (pour Niamey et Tillabéry) et des nappes phréatiques (pour les autres centres).

[63] Une des exceptions notables est le cas du Chili, où un marché de droits commercialisables de l'eau a été mis en place. Voir sur le sujet notamment Rosegrant et Gazmuri, 1995.

Les modifications des tarifs, plus ou moins régulières, ont eu différentes justifications^[64] :

- la première, concomitante à la création de la SNE en 1987, avait pour but d'établir une société en charge du secteur de l'eau en milieu urbain dotée de capacités financières plus importantes que la Nigelec d'avant 1987 ;
- la seconde intervint en 1990, dans le prolongement de l'étude tarifaire de 1987 qui préconisait une augmentation tarifaire de 30 %. L'État ne pouvait augmenter les tarifs plus tôt en raison de problèmes sociaux et des arriérés dans le versement des salaires des fonctionnaires. Toutefois, le réajustement tarifaire de 1990 n'a pas eu d'impact sur les tarifs à l'usager : seule la part destinée au FNE (15 FCFA/m³) fut réallouée au profit de la SNE (Aquanet, 1996) ;
- la troisième fit suite à la dévaluation de moitié du FCFA en janvier 1994. La SNE, qui importait une partie de son matériel d'exploitation (tuyaux, compteurs, produits chimiques), demanda un réajustement tarifaire de 35 %. L'État lui accorda une augmentation de l'ordre de 10 % (Aquanet, 1996) ;
- la quatrième, survenue en 2000, a été appliquée alors que le processus de la réforme était bien avancé pour améliorer la santé financière de la SNE, rendre l'exploitation du secteur plus attractif pour les investisseurs privés et préparer les augmentations tarifaires inscrites dans le cadre du PSE ;
- les cinquième (2002), sixième (2004) et septième (2005) s'inscrivirent dans les engagements de l'État pris dans le cadre du PSE. En acceptant les investissements des bailleurs dans le cadre du PSE, l'État s'engagea dans sa lettre de politique sectorielle à augmenter les tarifs de l'ordre de 5 à 6 % par an sur la période 2000-2006, pour rétablir l'équilibre financier du secteur en 2006. Les montants exacts des tarifs ont été calculés et proposés par la SPEN, l'État n'exigeant pas les détails du calcul. L'objectif était de parvenir à l'équilibre du secteur en 2006 et, ensuite, d'augmenter les tarifs de façon moindre (2 %/an), pour accompagner l'inflation^[65] ;
- la dernière en date, survenue en 2006, avait pour objectif de prolonger l'équilibre financier du secteur. Elle s'accompagna d'une modification de la grille tarifaire et ramena le nombre de tranches pour les particuliers de quatre à trois.

[64] Ces informations ont déjà été partiellement fournies précédemment. Pour faciliter la lisibilité de ce chapitre, certaines d'entre elles sont répétées.

[65] L'inflation au Niger varie fortement d'une année sur l'autre : elle est de 11 % en 2008, de 1 % en 2007 et 2006 et de 9 % en 2005 (INS, 2009b).

Depuis 2006, le processus de révision des tarifs, qui devrait être annuel, est le suivant (article 17, contrat plan, MH *et al.*, 2001) : la SPEN calcule avant le 31 septembre les modifications qui pourraient être apportées aux tarifs et les présente aux ministres de l'Hydraulique et des Finances. Elle reprend à cet effet le modèle financier développé par Ernst & Young en 1999 qui utilise en entrée les scénarios d'investissements (avec leurs conditions financières) et détermine le prix moyen nécessaire pour rémunérer l'exploitation, honorer la dette, amortir les infrastructures et permettre un certain investissement sur fonds propres. De ce prix moyen découlent les tarifs des différentes tranches de consommation (en fonction de la consommation prévue des différentes catégories d'usagers). Une deuxième version de ce modèle, plus complète et plus élaborée, pourrait être mise au point en 2010 grâce à un financement de l'AFD et de la BEI.

L'ARM analyse ensuite la proposition de la SPEN et formule, si besoin est, une contre-proposition. Dans cet objectif, l'ARM utilise un modèle financier développé à sa demande par le consultant Axelcium et financé par la Banque mondiale (financement PPIAF - *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*) à partir de 2005. Ce modèle, toujours en cours d'achèvement, rend compte des flux financiers du secteur depuis 2003 (recettes des usagers, dépenses d'investissement - CAPEX - ou de fonctionnement - OPEX -, projets des bailleurs, amortissements) et en prévoit les évolutions sur la période 2009-2015 (en fonction du plan d'investissements de la SPEN, des conditions financières des bailleurs, etc.).

Enfin, l'État, en Conseil des ministres, fixe les tarifs avant la fin du mois de novembre pour que la nouvelle tarification puisse être appliquée au début de l'année suivante.

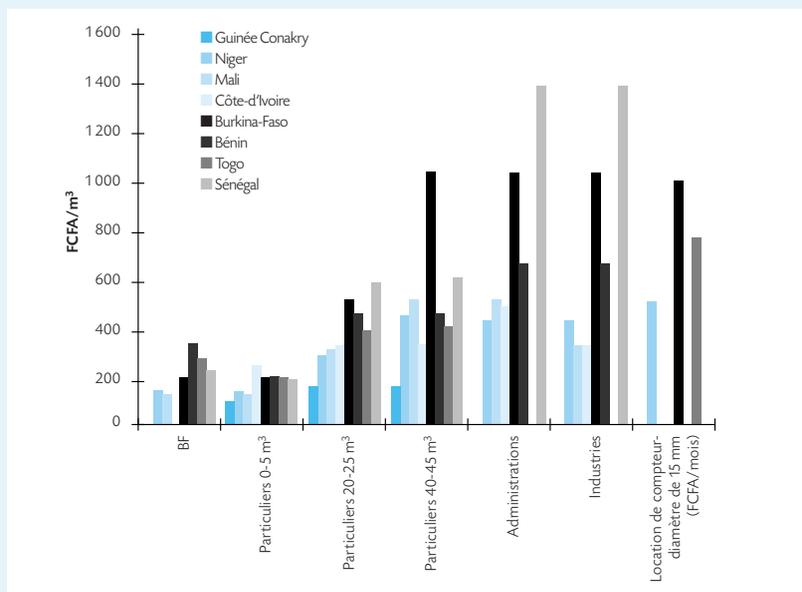
Ainsi, les projections réalisées par la SPEN ces dernières années mettaient en évidence le risque de rupture de l'équilibre financier en cas de non-augmentation tarifaire, et préconisait des augmentations de 15 % (au 1^{er} janvier 2008 et 2009) et de 19 % (au 1^{er} janvier 2010). Selon l'ARM (dont le modèle financier actuel est plus fin et plus complexe), une augmentation de 10,3 % au 1^{er} janvier 2010 serait suffisante. Malgré les demandes de la SPEN et de l'ARM, l'État n'a pas réévalué les tarifs depuis 2006 et n'a pas encore statué sur la demande d'augmentation des tarifs pour 2010.

Il est intéressant de remarquer la frilosité historique de l'État au regard des augmentations de tarifs : déjà, en 1993, un consultant de la KfW avait proposé des augmentations tarifaires de l'ordre de 5 %/an sur 3 ans afin de redresser la SNE. Seule une timide augmentation avait alors eut lieu en 1994 (en raison de la dévaluation du FCFA, cf. figure 18) puis les tarifs étaient restés constants jusqu'en 1999 (C&L Treuarbeit Deutsche Revision, 1993).

Encadré 6 Comparaison internationale

Au Niger, les tarifs sont sensiblement inférieurs à ceux de la sous-région, surtout pour les tranches hautes (administrations, industries, et particuliers à grande consommation). Un ménage consommant 10 m³ par mois dépensera au Niger 1 770 FCFA (coût de location du compteur compris, hors coût de branchement) alors que la moyenne des pays considérés se situe à 2 246 FCFA, soit 27 % de plus. L'écart est encore plus significatif pour les hautes tranches (quoique moindre en valeur relative) : un ménage consommant 80 m³ par mois dépensera au Niger 36 000 FCFA contre 43 000 FCFA pour la moyenne (soit 18 % de plus).

Figure 18 Comparaison de tarifs hors TVA de l'eau dans des pays de la sous-région en 2009 (tableau complet en annexe 6)



Source : données compilées par l'auteur.

- Charges annexes pour l'utilisateur

Cependant, la relative faiblesse des tarifs du m³ au Niger est atténuée par le coût de location des compteurs : 500 FCFA pour un diamètre de 15 mm, 700 FCFA pour 20, 1 000 pour 30, 1 500 pour 40 et jusqu'à 7 000 pour 80 et au-delà. Depuis la création de la SNE,

les compteurs sont loués aux usagers nigériens et ce coût représente près de 30 % de la facture de la moitié des usagers domestiques^[66]. En 2008, les locations de compteur s'élevaient à 630 M FCFA, soit 5 % du total des recettes de la SEEN (SEEN, 2009a).

Le coût d'un branchement standard (moins de 20 m, diamètre de 15 mm), facturé à l'utilisateur (hors campagne de branchements sociaux), s'élève en moyenne à 98 000 FCFA en 2008 au Niger. 70 % de ce coût correspond à l'achat de pièces - les coûts unitaires de ces pièces ont été définis dans le contrat d'affermage - (bordereau des prix unitaires, annexe 5, MH *et al.*, 2009) et n'ont pas été réajustés. Le solde correspond à la marge de la SEEN (pose) et au coût des travaux sous-traités.

Le coût du branchement moyen est relativement constant depuis 1990. Or, alors que la SNE réalisait contractuellement des branchements de 0 à 50 m (officieusement jusqu'à 300 m), la SEEN ne construit plus de branchement de plus de 20 m (hors cas particuliers, pour des raisons d'ordre technique). Cette relative constance du coût des branchements cache donc l'augmentation du coût moyen des branchements par unité de longueur : alors que, dans les années 1990, le coût d'un branchement revenait à environ 4 000 FCFA/m, il s'élève désormais à plus de 6 000 FCFA/m. Cette augmentation a globalement suivi l'inflation.

Tableau 16 Prix moyen des branchements

Années	1990	1995	1996	2002	2008
Prix moyen des branchements	98 020 FCFA	75 147 FCFA	111 150 FCFA	85 567 FCFA	98 000 FCFA
Longueur moyenne des branchements	29,5 m	17,5 m	33,8 m	12 m	11 m
Prix/longueur (FCFA courants)	3 300 FCFA/m	4 300 FCFA/m	3 300 FCFA/m	7 130 FCFA/m	6 500 FCFA/m
Prix/longueur (FCFA 1990 constants)	3 300 FCFA/m	2 900 FCFA/m	2 100 FCFA/m	3 900 FCFA/m	3 000 FCFA/m

Source : données compilées par l'auteur.

[66] 30 % des usagers consomment moins de 10 m³/mois au tarif de 127 FCFA/m³.

Cette charge demeure prohibitive pour bon nombre de Nigériens - il équivaut au coût de construction d'une maison en banco^[67] - (SNE, 1991 ; Saur, 1985). Cependant, la plupart des familles au Niger se regroupent en concessions et partagent à deux, trois ou quatre familles un même robinet ; les frais de branchement sont ainsi divisés par le nombre de ménages de la concession. Il faut rappeler par ailleurs qu'entre 2001 et 2008, près de la moitié (46 %) des nouveaux branchements réalisés étaient des branchements sociaux, intégralement payés par les bailleurs.

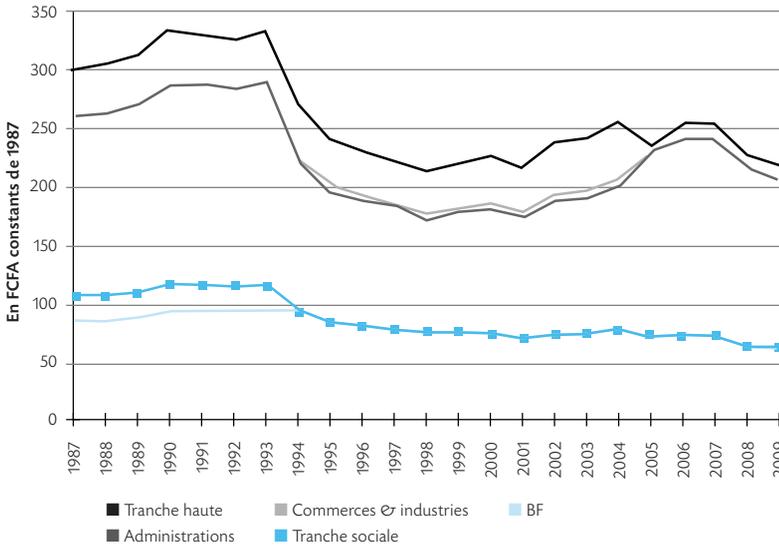
Les abonnés doivent verser à la SEEN, au titre d'avance sur consommation, une somme non productive d'intérêts et remboursable à l'expiration de l'abonnement. Cette caution existait déjà au temps de la SNE (montant non réévalué) et son calcul dépend du calibre du compteur. Toutefois, depuis 2005, son montant a été divisé par deux.

Au Niger, les 50 premiers m³ d'eau sont exonérés de la TVA (19 %) depuis la mise en place de cette taxe en 1994. En 2005, le gouvernement a abaissé le seuil d'exonération de 50 m³ à 15 m³, augmentant de fait la facture de nombreux Nigériens. Cette décision a déclenché un violent mouvement de protestation mené par les associations d'usagers - la « coalition contre la vie chère » - qui a contraint l'État à revenir sur sa décision (Hubaux, 2006). Les associations d'usagers ont profité du mouvement pour remettre en cause d'autres éléments de la facture d'eau (coût de location du compteur, caution, prix du branchement) et ont obtenu une réduction de 50 % de la caution et de 20 % du coût de location des compteurs de diamètres de 15 et 20 mm (cette dernière mesure n'est toujours pas entrée en vigueur, le décret l'instituant n'ayant pas été rédigé).

- Acceptabilité de la facture d'eau pour les usagers

L'analyse de l'évolution des tarifs de l'eau en FCFA constants (calculée à partir de l'indice harmonisé des prix à la consommation publié par l'INS depuis 1971) montre qu'ils ont globalement progressé moins vite que l'inflation. Après une légère hausse entre 1987 et 1993, essentiellement due à la déflation de l'économie nigérienne, les prix du m³ d'eau en FCFA constants chutent avec la dévaluation du FCFA (janvier 1994) et l'inflation globale et durable des prix qui s'ensuit. Les augmentations tarifaires qui accompagnent la réforme institutionnelle (2000-2006) dépassent pour certaines l'inflation : le prix du m³ pour les tranches hautes, les administrations et les commerçants croît en FCFA constants. Ces augmentations ont relativement épargné la tranche sociale dont le prix du m³ diminue toujours en FCFA constants.

[67] C'est surtout vrai dans les centres provinciaux où le banco est bon marché.

Figure 19 Evolution des tarifs entre 1987 et 2009 en FCFA constants


Source : calculs de l'auteur à partir de données INS (INS, 2009b).

Les statistiques sur le revenu des Nigériens vivant dans les centres du périmètre affermé n'existant pas, il est difficile de se prononcer sur l'acceptabilité de la facture d'eau par les usagers. Toutefois, la comparaison de l'indice des prix à la consommation et des tarifs d'eau montre que, depuis la dévaluation du FCFA en 1994, il est de plus en plus aisé pour les usagers de la tranche sociale de payer leur facture d'eau que d'acquérir un ensemble constant de biens et services de consommation.

Tableau 17 Prix de quelques denrées ou services au Niger en 2009

Facture d'eau d'un ménage raccordé consommant 10 m ³ par mois	1 770 FCFA
Dépense d'eau mensuelle d'un ménage s'approvisionnant à une BF (35 l/j/personne)	5 500 FCFA
Dépense d'eau mensuelle d'un ménage s'approvisionnant à un <i>garuwa</i> (10 l/j/personne)	6 000 FCFA
Coupe de cheveux	500 FCFA
1 kg de riz	350 FCFA
1 baguette de pain	200 FCFA

...

1 boîte de sardines	350 FCFA
1 repas traditionnel (mil et sauce tomate) dans la rue (Niamey)	300 FCFA
1 bouteille d'eau minérale fraîche (1,5 l)	500 FCFA
10 minutes de communication téléphonique	1 250 FCFA
1 kWh	79,25 FCFA
Facture d'électricité d'un ménage avec 3 lampes, 1 téléviseur, 1 ventilateur et 1 frigo (80 kWh/mois)	6 500 FCFA
Facture d'électricité d'un ménage avec 3 lampes, 1 téléviseur et 1 ventilateur (25 kWh/mois)	2 000 FCFA
Course de taxi (Niamey) ou de moto taxi (province)	200 FCFA
Trajet de 150 km en taxi brousse (Niamey-Tillabéry)	2 000 FCFA
Revenu mensuel minimum <i>per capita</i> marquant le seuil de pauvreté (critère officiel de l'INS pour le milieu urbain)	12 500 FCFA

Source : données compilées par l'auteur.

Encadré 7 Un débat sur le prix de l'eau « décalé » ?

Les revendications des associations d'usagers au Niger (ORCONI - Organisation des consommateurs nigériens -, CODDAE - Collectif de défense du droit à l'énergie) portent principalement sur le prix de l'eau au m³. On remarque la frilosité historique de l'État de relever les tarifs du m³ en raison des risques sociopolitiques que cela induit - cette frilosité contribua à l'insuffisance des investissements de la SNE et contribue aux difficultés financières actuelles de la SPEN.

Cependant, il semblerait que les difficultés financières des usagers démunis proviendraient plus du coût prohibitif d'accès au service que de celui de la facture mensuelle. En effet, la facture moyenne des abonnés particuliers raccordés ne dépasse pas 10 500 FCFA mensuellement en 2008 (SEEN, 2009b) et la moitié des Nigériens (connectés au réseau), qui consomment moins de 10 m³ par mois, ne paient pas plus de 2 000 FCFA mensuels. Ces sommes restent modestes, même pour les plus démunis.

Néanmoins, de nombreux Nigériens ne sont pas directement raccordés au réseau d'eau et achètent leur eau à des intermédiaires à un tarif plus élevé pour un service moindre : les dépenses pour l'eau d'un ménage qui s'approvisionne à une BF ou par l'intermédiaire d'un

...



garuwa sont respectivement estimées à 5 500 et 6 000 FCFA par mois^[68]. Le coût de raccordement au réseau, prohibitif pour de nombreux Nigériens, est alors un facteur d'exclusion du réseau.

Ce constat peut amener à se poser la question d'un « décalage » du débat sur le prix de l'eau : en comparaison des efforts des associations d'usagers et des réticences de l'État concernant le prix du m³ d'eau, l'attention portée au coût du raccordement au réseau reste faible. Ainsi, la tarification par tranches progressives, qui prévoit l'abaissement des tarifs des premières tranches de consommation, permet d'importants transferts entre les usagers. Ces subventions croisées semblent être acceptées localement. *A contrario*, il n'existe pas de mécanisme de subvention croisée entre usagers qui permettrait de réduire le coût d'un branchement : hormis lors des campagnes de branchements sociaux, les branchements sont facturés à l'usager suivant leur coût réel. Il n'existe pas de mécanisme qui pourrait faire supporter le prix des nouveaux branchements par l'ensemble des usagers.

Cette situation hérite des conditions de branchement de la SNE et des interventions des bailleurs dans le secteur. L'option privilégiée a toujours fait porter le financement de l'exploitation par l'ensemble des usagers à la hauteur de leurs moyens (d'où une tarification par tranches volumétriques) alors que les branchements sont financés par les nouveaux usagers eux-mêmes (sans subventions croisées entre usagers) ou *via* des campagnes de branchements sociaux temporaires et limitées, par les bailleurs.

En outre, il est relativement plus aisé de mobiliser l'opinion publique sur le prix du m³ d'eau, qui touche, *via* la facture mensuelle, la totalité des usagers, que sur le coût du branchement qui touche un nombre plus restreint d'usagers utilisant les services d'intermédiaires (les fontainiers ou les *garuwa*).

Equilibre financier du secteur

En 2008, le chiffre d'affaires du secteur (ventes d'eau et location de compteur) a augmenté sans interruption pour passer de 6 499 M FCFA en 2002 à 11 415 M, soit une augmentation de 76 %, pendant que sur la même période le tarif moyen de l'eau augmentait de 27 % (SEEN, 2009b).

Bien que la SEEN ait connu deux années de démarrage financièrement difficiles^[69] (ARM, 2004b ; SEEN, 2009a), son résultat net de l'exercice a progressé et, à partir de 2005, elle a pu verser des dividendes à ses actionnaires (SEEN, 2009a).

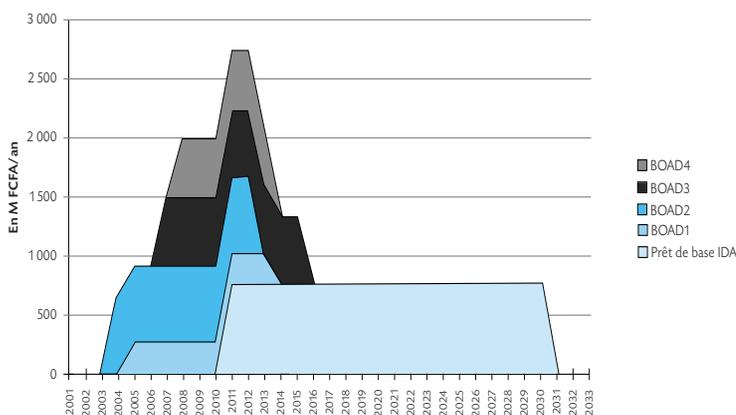
[68] Selon l'hypothèse d'un ménage de 10 personnes consommant 35 l/j/personne (si approvisionnement à la BF) ou 10 l/j/personne (si approvisionnement via les *garuwa*).

[69] Elle connaissait une trésorerie tendue « sous le quadruple effet des arriérés de paiement de l'État, de la nécessité de payer à Nigelec des avances sur consommation initialement prévues sous forme de caution bancaire, du lancement d'une partie des travaux de réhabilitation à charge du fermier et du retard dans la définition de la révision du prix exploitant » (ARM, 2004b).

L'activité de la SPEN est structurellement déficitaire puisque, en période d'investissement, ses recettes (provenant essentiellement - à 70 % - de la redevance SPEN) sont inférieures à ses charges (charges d'exploitation et financières, amortissement). Son résultat d'exploitation a donc été négatif durant 7 des 8 dernières années (seule 2005 affiche un résultat d'exploitation positif). Les bailleurs finançant les investissements du secteur en injectant des fonds propres dans le capital de la SPEN et les charges de la SPEN étant structurellement supérieures à ses produits, le résultat d'exploitation de la SPEN ne peut témoigner de son équilibre financier. Ce dernier est donc lu avec la trésorerie de la SPEN.

L'objectif de l'équilibre financier du secteur a été atteint en 2006. Depuis, la trésorerie de la SPEN - indicatrice de l'équilibre financier du secteur - est restée positive (SPEN, 2009a). Cependant, avec la stabilisation des tarifs (donc du prix moyen) et la fin des périodes de grâce des prêts contractés auprès des bailleurs, les simulations financières de la SPEN et de l'ARM montrent que l'équilibre financier pourrait être compromis si aucun ajustement tarifaire n'est mis en œuvre prochainement.

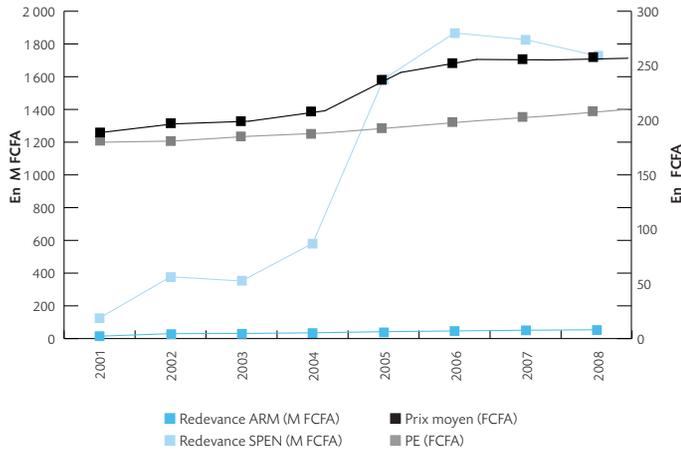
Figure 20 Service de la dette contractée par la SPEN pour le PSE



Source : données compilées par l'auteur.

Un deuxième projet d'investissement (de l'ordre de 50 M USD) est actuellement envisagé par les bailleurs à la condition d'un réajustement tarifaire de 10 % (qui, associé au prolongement de la période de grâce du premier crédit de la Banque mondiale^[70], devrait permettre de maintenir l'équilibre financier du secteur).

[70] Mesure proposée par l'IDA et qui n'a pas encore suscité de réaction de la part de l'État.

Figure 21 *Redevances SPEN et ARM, prix moyen et exploitant*


Source : données compilées par l'auteur.

Il faut rappeler que la rémunération de la SEEN dépend de son PE et de ses performances ; le gel des tarifs ne pèse donc que sur l'équilibre des comptes de la SPEN.

Encadré 8 *Activité de travaux de la SEEN*

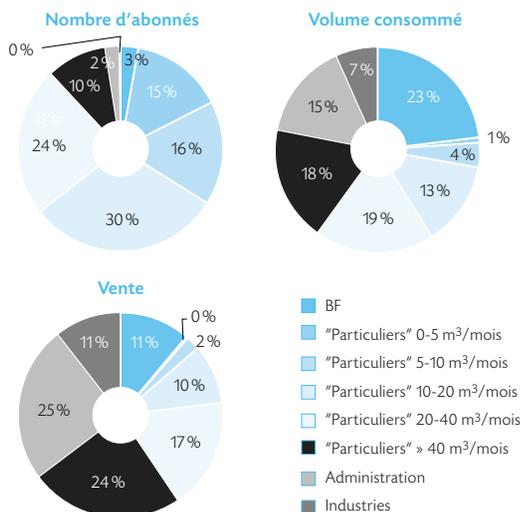
En plus d'exploiter les réseaux et d'approvisionner en eau potable ses abonnés, la SEEN exerce une activité de travaux. Elle a réalisé, en tant que maître d'œuvre, des travaux d'extension du réseau rémunérés par les bailleurs via la SPEN (par exemple, l'extension du réseau de 200 km en 2002 et 2003, des programmes de branchements sociaux, etc.).

Cette activité, dite non régulée (elle n'est pas régie par le contrat d'affermage), a représenté près de 7 % du total des recettes de la SEEN entre 2001 et 2008 (SEEN, 2009a) et est sans doute plus rentable.

Structure des consommations et transferts entre les usagers

La structure des consommations est déséquilibrée vers les basses tranches de consommation : la tranche sociale correspond au tiers de la consommation totale. Les graphes de la figure 22 montrent la structure des clients de la SEEN en 2008 suivant leur consommation (SEEN, 2009c). Ces chiffres n'ont globalement pas évolué depuis la réforme, les extensions des systèmes de distribution d'eau dans le cadre du PSE ayant touché principalement la population pauvre dont la consommation d'eau est modérée.

Figure 22 Structure des différentes catégories d'usagers (nombre d'abonnés, volume consommé et vente)



Source : SEEN, 2009c.

Les tarifs au Niger étant progressifs par tranches, certaines catégories payent davantage et subventionnent les autres catégories. La part de subvention (pour les premières tranches) ou de surtarification (pour les tranches plus hautes) dans les tarifs peut être calculée en comparant la hauteur des tarifs au coût de revient du service pour une année donnée.

Le coût de revient du mètre cube d'eau correspond à la somme des dépenses que le secteur fournit pour vendre 1 m³ d'eau. Il correspond donc aux charges liées à la production, au transport et à la vente de ce m³ d'eau, ainsi que celles liées aux amortissements des ouvrages utilisés pour produire, acheminer et vendre ce m³ d'eau. En raison de la pluralité des activités de la SEEN et de la SPEN (les deux sociétés ont une activité de « gestionnaire de services d'eau » et de conduite de « marché de travaux »), il est difficile de calculer le coût de revient du m³ d'eau au Niger.

Néanmoins, le coût de revient peut être estimé en supposant le secteur globalement à l'équilibre financier puisqu'il égalise dans ce cas le prix moyen pondéré du m³ d'eau. L'analyse de l'évolution des différences entre le coût de revient et le tarif d'une tranche éclaire les transferts entre usagers. Il en ressort que la tranche sociale est subventionnée autour de 40 à 50 % alors que l'eau de la tranche haute a un coût 60 à 90 % plus élevé que le coût de revient.

Tableau 18 Différence (en %) entre le tarif d'un m³ d'eau et son coût de revient (supposé égal au prix moyen pondéré)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tarif particulier tranche sociale et BF	-42	-41	-42	-42	-49	-51	-51	-52
Tarif particulier tranche moyenne 1	4	14	12	13	-2	7	7	6
Tarif particulier tranche moyenne 2	58	71	70	71	66	7	7	6
Tarif particulier tranche haute	76	92	90	91	66	71	72	71
Tarif administration	43	53	51	52	61	63	63	62
Tarif commerce et industrie	46	55	54	55	61	63	63	62

Exemple de lecture : en 2008, le tarif aux BF est 52 % inférieur à son coût de revient ; en 2001, le tarif des administrations était 43 % supérieur à son coût de revient.

Source : calculs de l'auteur.

Le subventionnement des tranches sociales et la surtarification des tranches hautes induisent des transferts financiers entre classes d'usagers. En effet, seuls les industriels, l'administration et les particuliers consommant plus de 40 m³ par mois sont des contributeurs nets au système. À eux seuls, ils consomment 30 % du volume global et assurent 60 % des recettes^[71]. *A contrario*, toutes les autres catégories d'usagers (BF et particuliers consommant moins de 40 m³) sont bénéficiaires nets du système puisqu'elles consomment 70 % du volume global mais n'assurent que 40 % des recettes. Ainsi, même si le tarif de la tranche moyenne (11 à 40 m³/mois) est supérieur au tarif moyen pondéré (supposé égal au coût de revient), les particuliers de la tranche moyenne restent bénéficiaires nets du système puisqu'ils consomment leur premiers 10 m³ d'eau à un tarif subventionné (la tranche sociale). Ce n'est donc qu'à partir d'une consommation supérieure à 44,5 m³/mois qu'un particulier commence à contribuer au système.

On peut calculer les transferts financiers entre catégories d'usagers en considérant le secteur globalement à l'équilibre financier. Pour l'année 2008, ces transferts représentent 19 % des ventes d'eau du secteur^[72]. Plus de 45 % de ces flux, soit 960 M FCFA, sont assurés par les administrations, le solde venant pour un tiers des particuliers consommant plus de 40 m³ par mois (640 M FCFA) et pour près d'un quart des industries et commerces (490 M FCFA). Ces transferts sont essentiellement destinés aux BF puisque ces dernières,

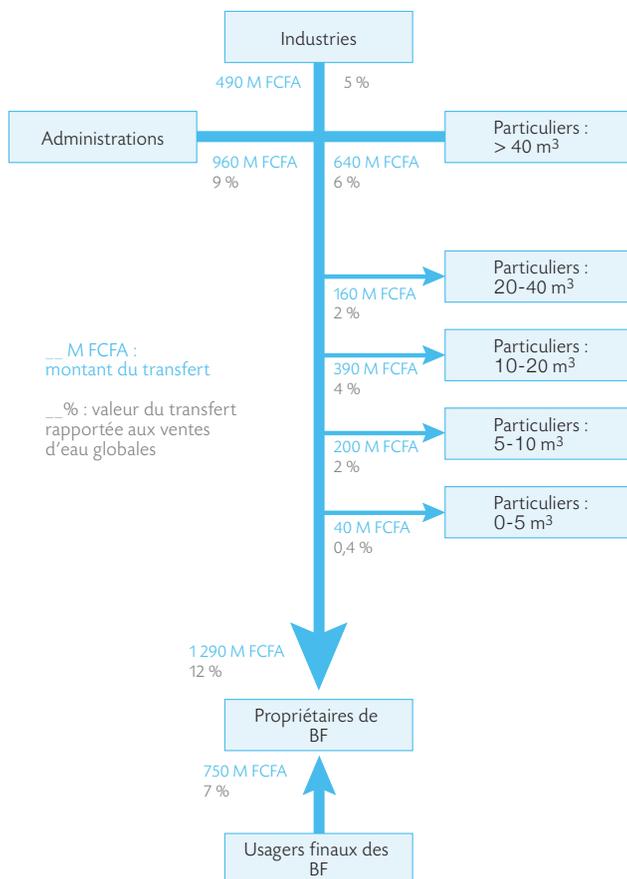
[71] Ces recettes pourraient être plus importantes si l'État payait plus régulièrement ses propres factures (cf. figure 16).

[72] L'hypothèse faite est de considérer le secteur globalement à l'équilibre. Sont négligées par ailleurs les éventuelles péréquations liées aux chages annexes (location de compteur, coût standard de branchement) qui sont supposées être tarifées selon leurs coûts réels.

en consommant 23 % du volume total et en assurant 11 % du produit des ventes d'eau, reçoivent du système 1 291 M FCFA, soit 12 % du montant des ventes d'eau du secteur en 2008.

Au sein de la catégorie des usagers domestiques, 10 % des abonnés, qui consomment 33 % du volume d'eau, assurent 45 % du montant des ventes d'eau : il s'agit des plus gros consommateurs dont la consommation mensuelle dépasse 40 m³ (SEEN, 2009c).

Figure 2.3 Représentation agrégée des flux financiers entre les différentes catégories d'usagers



Source : calculs de l'auteur à partir de SEEN, 2009c, extrapolé avec SEEN, 2009b.

En reprenant les hypothèses du compte d'exploitation d'un fontainier (tableau 10), il est possible d'analyser les transferts qui s'opèrent vers les BF. En plus des 1 290 M FCFA des autres catégories d'usagers (soit 135 FCFA/m³ - correspondant à la différence entre le prix moyen pondéré et le tarif du m³ d'eau payé par le fontainier à la SEEN), les propriétaires des BF reçoivent des usagers finaux une rente de 750 M FCFA (soit 87 FCFA/m³ - correspondant à la marge fictive du fontainier s'il achetait son eau à la SEEN au tarif moyen et équivalant à la différence entre le tarif aux usagers finaux et la somme du tarif moyen de l'eau et du coût spécifique de distribution de l'eau).

Péréquations géographiques

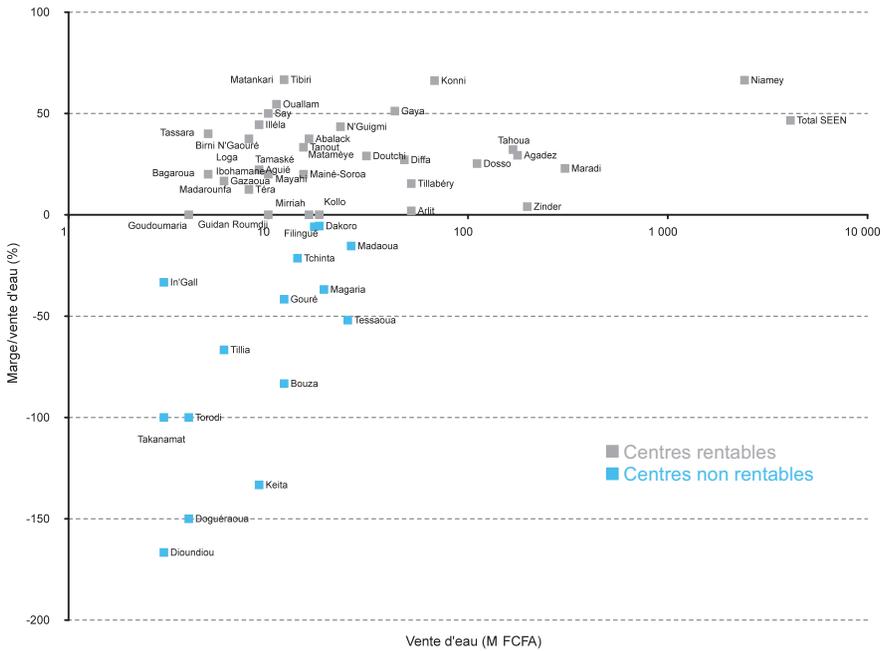
En plus des subventions croisées entre usagers à travers la tarification par tranches progressives, des péréquations - qui existaient déjà au temps de la SNE - entre centres sont mises en œuvre par la réforme en imposant les mêmes tarifs pour l'ensemble du périmètre affermé (alors que les charges des opérateurs diffèrent selon les centres). Cette structure jacobine de tarification, qui s'oppose à la vision de certains économistes libéraux (qui préfèrent la tarification au coût marginal), s'est imposée au Niger au début des années 1980 avec la réunification des différents services d'eau de Niamey, Maradi, Zinder et Agadez (Tidjani, 1999) et a été maintenue par la réforme de 2001.

La géographie des centres du périmètre du sous-secteur de l'hydraulique urbaine est très diverse. Niamey est de loin le centre le plus important avec 39 % de la population desservie, 52 % du volume consommé et 58 % du chiffre d'affaires du secteur (SPEN, 2009b). Depuis le début des activités de la SNE, Niamey a représenté environ la moitié de la population desservie, du volume consommé et des ventes d'eau. À l'opposé, le périmètre de la SEEN/SPEN contient 13 centres dont la population est inférieure à 10 000 personnes. Le plus petit centre en termes de nombre d'abonnés est celui de Takamat : il ne contient qu'un seul abonné domestique, 8 BF et un abonné non domestique (le bureau de la SEEN).

L'analyse de l'activité de la SEEN par centre montre que, globalement, plus le centre est important (les ventes d'eau y sont importantes), plus la rentabilité de l'exploitation a des chances d'être assurée^[73].

[73] Ces chiffres sur la rentabilité de la SEEN sont à prendre comme des ordres de grandeur, la comptabilité de la SEEN n'étant ventilée par centre que depuis le début de l'année 2009. Les calculs suivants sont donc basés sur les mois de janvier à mai 2009. Ce manque de recul peut mener à quelques imprécisions. Il serait intéressant de refaire ces calculs à partir d'une année entière de comptabilité ventilée par centre.

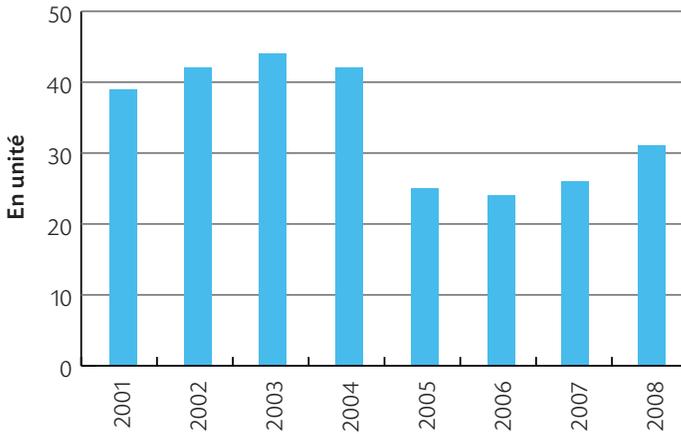
Figure 24 Marge de la SEEN rapportée au montant tiré de la vente d'eau par centre (janvier à mai 2009)



Source : calculs de l'auteur à partir des données SEEN, 2009e.

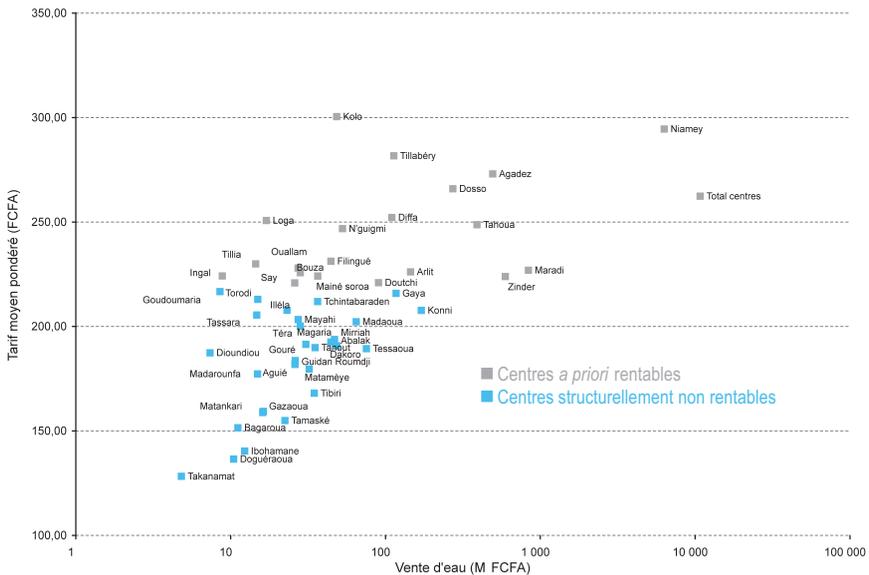
De même, dans les petits centres ne comptant ni gros consommateurs, ni administrations, ni industries (qui pourraient consommer plus que la tranche sociale), la rentabilité de la SPEN est faible, voire négative. La SPEN se rémunérant sur la différence entre le tarif moyen pondéré et le PE (cf. figure 4), elle est structurellement déficitaire dans les centres dont le prix moyen est inférieur au PE. Pour ces centres, au nombre de 31 en 2008, la SPEN subventionne l'exploitation de la SEEN.

Figure 25 Nombre de centres dont le tarif moyen pondéré est inférieur au PE



Source : SPEN, 2009b.

Figure 26 Tarif moyen pondéré par centre en fonction de la taille (vente d'eau) de ce centre (2008)

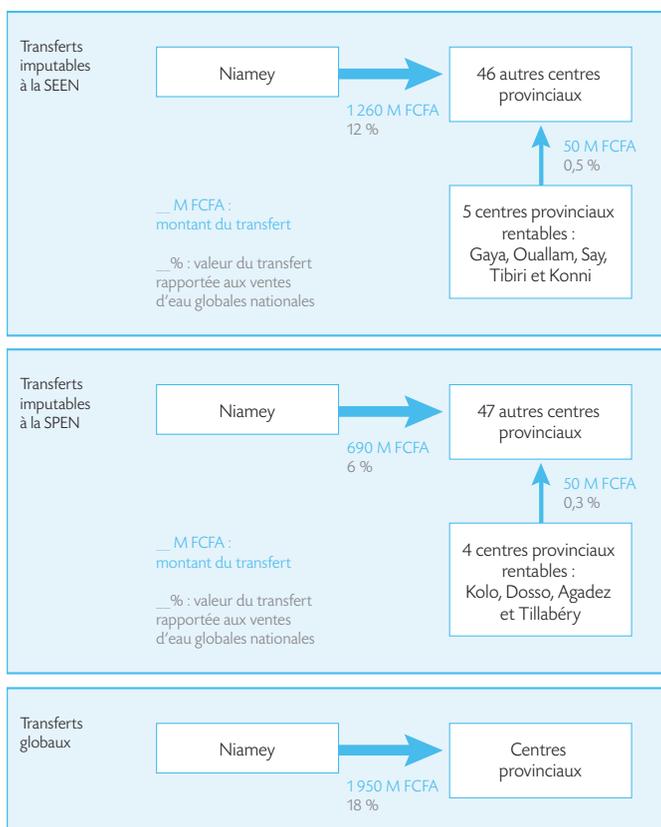


Source : calculs à partir des données SPEN, 2009b.

De même que pour la SEEN, l'analyse du tarif moyen pondéré en fonction de la taille du centre (indiquée par le montant de ses ventes d'eau) montre que, globalement, plus le centre est important, plus la rentabilité de la SPEN a des chances d'être assurée.

Il est possible de faire ressortir des péréquations entre la capitale et les centres provinciaux. En effet, en considérant les deux opérateurs (SEEN et SPEN) globalement à l'équilibre, les graphiques précédents montrent que près de 20 % des ventes d'eau du secteur sont transférées, *via* le choix politique et technique de la tarification unique pour l'ensemble des centres, de Niamey vers les 51 centres provinciaux. Ces importants transferts sont imputables à la SEEN à 65 % et à la SPEN à 35 %.

Figure 27 Transferts géographiques imputables à la SEEN, à la SPEN et globaux



Source : calculs de l'auteur à partir des données SPEN, 2009b et SEEN, 2009e.

Encadré 10 *Élargissement du périmètre de l'hydraulique urbaine*

L'élargissement du périmètre de l'hydraulique urbaine a été envisagé dès la création de la SNE. En 1993, le CCCG prévoit déjà qu'un certain nombre de centres secondaires seront « *appelés à moyen ou long terme à être intégrés dans le secteur urbain lorsqu'ils auront une taille suffisante* » (article 3, MH et MRE, 1993). La lettre de politique sectorielle indiquait en 2001 qu'un « *nombre important de gros villages de plus de 2 000 habitants, équipés de réseaux sommaires d'AEP, aspirent à être pris en compte dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine* » et prévoyait, sur le long terme (2006-2015) des projets de développement des systèmes AEP dans de nouveaux centres à intégrer dans le périmètre affermé (MP et MRE, 2001). Le plan d'investissement du consortium Mazars en 1999 prévoyait aussi des investissements dans 6 nouveaux centres, Birni N'Gaouré, Balleyara, Galmi, Gotheye, Malbaza et Takiété, de l'ordre de 1,2 Md FCFA pour les deux premiers (Mazars et al., 1999).

Or, le périmètre de l'hydraulique urbaine, qui a gagné 29 centres au moment de la création de la SNE en 1987, n'en a depuis gagné qu'un seul. Il s'agit du centre de Birni N'Gaouré qui a obtenu 1 378 M FCFA d'investissement de la CTB et qui a été intégré au périmètre de la SEEN/SPEN en 2002 (cf. encadré 1 et tableau 8).

Cette relative constance du nombre de centres du périmètre affermé, qui contraste avec les objectifs de l'État, s'explique, d'une part, par les difficultés financières et d'exploitation rencontrées par la SNE et, d'autre part, par l'équilibre financier relatif que les opérateurs ont atteint depuis la réforme. On peut en effet supposer que l'élargissement du périmètre alourdira les charges des opérateurs sans augmenter beaucoup leurs produits. Cet élargissement semble donc être à vocation plus sociale que financière.

Un schéma directeur pour l'approvisionnement en eau potable de 37 nouveaux centres susceptibles d'intégrer le périmètre affermé a tout de même été rédigé en 2007 par le consultant Pöyry à la demande de la SPEN. Les bailleurs, associés au projet de cet élargissement, évoquent un PSE n° 2 d'une hauteur de 50 M USD.

2.2. Les acteurs du secteur : répartition des rôles

2.2.1. *Contrôle et régulation du secteur*

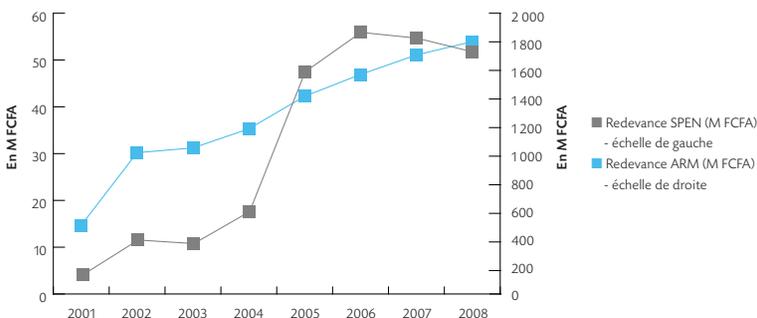
L'ARM, une autorité de régulation indépendante

L'ARM est chargée du contrôle et de la régulation du secteur. Malgré sa création tardive en raison d'une certaine lenteur administrative et d'une hiérarchisation des priorités non favorable, elle joue un rôle important et elle est de plus en plus sollicitée par les parties prenantes au contrat. L'analyse de ses activités dans le domaine de l'eau depuis sa création

met en évidence les manquements éventuels des parties prenantes, leurs conflits et litiges et permet d'analyser les rapports de force entre acteurs.

Créée pour accompagner l'initiative de libéralisation de l'économie du Niger lancée dans les années 1990, l'ARM régule les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications. C'est un organisme rattaché à la primature composé de 25 employés (dont 2 dédiés au secteur de l'eau). Hormis son président qui est nommé par le président de la République, ses membres sont choisis par appel à candidatures - dispositif censé assurer l'indépendance de l'autorité. Elle dispose d'un budget annuel de fonctionnement de l'ordre de 940 M FCFA. En 2006, les dépenses d'investissement de sa direction Eau se sont élevées à 7 M FCFA (ARM, 2007) ; ses recettes proviennent essentiellement de la redevance sur l'activité de télécommunication. L'ARM prélève également une petite part sur les factures d'eau puisque 0,5 % de la redevance versée à la SPEN par la SEEN est versée à l'ARM^[74] - cette somme correspond à 3 % des recettes totales de l'Autorité.

Figure 28 *Redevance ARM prélevée sur les factures d'eau*



Source : SEEN, 2009b.

L'activité de régulation de l'ARM consiste à :

- « émettre des avis sur les propositions tarifaires (...) ;
- exploiter les rapports relatifs aux relations publiques des différents opérateurs du secteur pour évaluer la satisfaction de la clientèle ;
- suivre les contrats en matière de performance des opérateurs ;

[74] Cette redevance de régulation n'était pas prévue dans les contrats, ce qui témoigne sans doute de « la manifestation du manque d'attention pour la définition du rôle de l'ARM dans le secteur de l'eau ». Son niveau a été fixé en 2003 (Axelcium, 2006).

- émettre des avis sur les propositions d'investissement dans le secteur ;
- veiller au respect de l'obligation de continuité du service en quantité et en qualité ;
- contrôler la gestion technique et financière des opérateurs du secteur à travers des outils et des méthodes tels que les audits, le modèle de régulation, des constats et vérifications in situ, etc. ;
- arbitrer les conflits entre les acteurs du secteur » (ARM, 2009).

Activités de l'ARM et règlement des différends

Peu de temps après la création de l'ARM, en septembre 2003, la SEEN, qui rencontrait des difficultés de trésorerie (cf. tableau 14), demanda une modification des contrats visant à en prolonger la durée de 10 à 15 ans et à abaisser la valeur charnière délimitant les investissements de renouvellement de la SPEN ou de la SEEN de 15 à 10 M FCFA (Axelcium, 2006). Cependant, à la suite de la demande d'informations complémentaires de l'ARM, la SEEN retira son projet d'avenant « au motif que les conclusions favorables seraient intervenues sur les arriérés de l'État et la révision du prix PE » (ARM, 2004a). Compte tenu de la gravité des faits rapportés, l'ARM a néanmoins procédé à une expertise financière et technique de la SEEN sur ses exercices 2001 et 2002^[75] (ARM, 2004a). Les auditeurs ont constaté la fragilité financière de la SEEN qu'ils ont imputée en grande partie « aux choix accomplis par la SEEN, notamment [à celui] de financer le déficit par des emprunts à court terme auprès de la maison mère (rémunérés au taux de 7 %) » (Axelcium, 2006). Ces éléments diffèrent sensiblement des motifs invoqués par la SEEN qui incluaient les arriérés de paiement de l'État, la nécessité de payer à Nigelec des avances sur consommation initialement prévues sous forme de cautions bancaires, le lancement d'une partie des travaux de réhabilitation à charge du fermier et le retard dans la définition de la révision du PE (ARM, 2004b).

À la suite de cet audit, un certain nombre de griefs ont été portés à l'encontre de la SEEN. Si 8 d'entre eux ont été rapidement levés à la suite de la contre-expertise de la SEEN, 3 ont été plus problématiques (voir tableau 19).

[75] Audit réalisé par le cabinet local KMC expertise-conseil.

Tableau 19 Liste des 11 griefs portés par l'ARM à l'encontre de la SEEN

Grief	Dénomination	Explication	Résolution
1	Non-production des documents explicatifs du plan annuel d'investissement	Le programme annuel d'investissement de 2004 a été transmis avec 5 mois de retard sans documents explicatifs.	Grief levé en 2004
2	Non-transmission des informations relatives à la prise en charge des voyages de membres de la famille d'expatriés	L'ARM a relevé des dépenses de voyage pour 10 M FCFA en 2002 qu'elle considère comme « a priori anormales » et a demandé la fourniture de documents justificatifs. La SEEN a argué que certains de ces documents, comme la « Charte de mobilité » et les avantages pour les expatriés et leur famille, sont confidentiels.	Grief levé en 2004
3	Non-tenu de livre de paie et non-constitution de provisions pour pensions et retraites depuis la création de la SEEN	L'audit a constaté que la SEEN ne tenait pas de livre de paie (un document légal) et que celle-ci n'a pas constitué de provisions pour pensions et retraites depuis 2001.	Grief levé en 2004
4	État anormalement débiteur du solde du « compte débiteur divers »		Grief levé en 2004
5	Mauvaise imputation comptable d'un mouvement de fonds non élucidé de 650 M FCFA	Ce mouvement de fonds visait à remédier à des difficultés de trésorerie de la SEEN mais l'ARM estime que ceci reflète un manque de visibilité dans la gestion des ressources financières à court terme et que les « importants besoins financiers » à couvrir n'ont pas été explicités.	Grief levé en 2004
6	Absence de manuel de procédures comptables		Grief levé en 2004
7	Compensation de soldes entre postes d'actif et postes de passif du bilan		Grief levé en 2004
8	Défaut de déclaration annuelle récapitulative de revenus versés aux employés	L'ARM observe que la SEEN n'a pas remis aux impôts une déclaration annuelle récapitulative des revenus versés à ses employés. La SEEN prétend que ce document existe mais qu'elle ne peut le fournir qu'à un agent dûment mandaté par l'ARM en raison de la confidentialité de ces documents.	Grief levé en 2004
9	Inexécution des obligations en matière de travaux de réhabilitation du réseau de distribution et de renouvellement des branchements	La SEEN a retardé certains de ces investissements en raison de délais dans l'identification des tronçons à réaliser, de la réalisation d'autres investissements lourds (bien que prévus dans le contrat d'affermage) et de difficultés de trésorerie (dues aux arriérés de l'État).	Grief levé avec l'exécution des travaux en 2006

10	Reprise irrégulière des frais engagés avant la constitution de la SEEN	La maison mère de la SEEN a engagé des frais avant la constitution de la SEEN, qui ont été repris dans les comptes de la SEEN sans que les justificatifs ne soient fournis à l'ARM.	Grief levé en 2009
11	Absence de matérialité des prestations liées aux conventions d'assistance, de savoir-faire et de technologie	Deux conventions d'assistance ont été signées entre la SEEN et sa maison mère, l'une pour l'assistance à la direction générale et au commercial, l'autre pour un contrat de licence de savoir-faire et de technologie. Le coût total de ces conventions a été estimé à 350,4 M FCFA en 2002 et 367,6 M FCFA en 2003 par KMC, sans que les missions ne fassent l'objet de termes de référence formels ou de rapport spécifique. Par ailleurs, l'ARM a constaté un certain nombre d'irrégularités dans l'estimation du montant des prestations à payer.	Grief toujours maintenu

Sources : ARM, 2004b et Axelcium, 2006.

Au vu de la liste des griefs portés à l'encontre de la SEEN, il semble que certains relèvent plus du micro-management ou de l'intervention d'autorités fiscales. Toutefois, Axelcium (2006) estime que, en l'absence d'intervention des autorités fiscales, la plupart des griefs de l'ARM sont justifiés. Les deux derniers griefs ont fait l'objet d'un recours pour excès de pouvoir, déposé par la SEEN à la Cour suprême du Niger. Ce recours a été rejeté en 2005 (ARM, 2006).

Le dixième grief résultait des discordances des réglementations fiscales du Niger (appliquées par l'ARM et la SEEN) et de la France (appliquées par le siège de Veolia). En s'appuyant sur la réglementation locale qui s'applique à l'activité de la SEEN, l'ARM estimait que 71 M FCFA devaient être remboursés par Veolia à la SEEN. Pour sortir de cette impasse juridique et fiscale, la SEEN proposa à l'ARM de réaliser une campagne de branchements sociaux financée à moitié (71 M FCFA) par Veolia et par la SEEN (sur ses fonds propres). Cette campagne de branchements sociaux, qui profitera directement à la population, s'est déroulée en 2009.

En 2004, l'ARM arbitra un litige entre la SPEN et la SEEN relatif aux modalités de versement de la redevance (ARM, 2004b). Les positions de la SEEN et de la SPEN divergeaient quant à la prise en compte du recouvrement des factures d'eau de l'administration dans le calcul de la redevance patrimoine (cf. figure 4). La SEEN soutenait qu'à la fois le fermier et la SPEN devaient supporter le risque de mauvais recouvrement des factures d'eau des administrations. La SPEN, au contraire, affirmait qu'il était de la seule responsabilité du fermier de recouvrer convenablement les factures d'eau et que seule la trésorerie de la SEEN pouvait être impactée par les arriérés de l'État. En 2003, deux ans après le début du contrat, l'ARM organisa une consultation indépendante pour départager les deux opérateurs. Cette dernière donna raison à la SPEN en février 2004 et la SEEN dut reverser à la SPEN les arriérés de la redevance de 2001 et 2002 (ARM, 2004b).

L'ARM arbitra également une requête de la SEEN à la suite du refus de la SPEN de rembourser les dépenses liées à l'approvisionnement en eau du centre d'Ibohamane consécutivement à la casse de son forage (mars 2006). La SPEN accusait la SEEN d'être à l'origine de la casse du forage (dommage qui avait suivi une opération de maintenance de la SEEN destinée à réaliser le soufflage de l'ouvrage). Pour sa part, la SEEN, qui avait approvisionné le centre par camions-citernes pendant 125 jours (coût estimé à 38 M FCFA), estimait ne pas être responsable de la casse et demandait donc le remboursement de ses frais à la SPEN. L'ARM, estimant que la responsabilité de la SPEN et celle de la SEEN étaient partagées, décida d'attribuer la moitié des frais engagés (coût de réparation du forage et d'approvisionnement par camions-citernes, soit 54 M FCFA) à chacun des deux opérateurs (ARM, 2007).

Par ailleurs, les contrats font obligation à la SEEN et à la SPEN de transmettre à l'ARM des données et des documents de manière périodique et/ou sur demande. L'ARM releva jusqu'en août 2005 un déficit d'informations de la part de la SPEN, les documents techniques et les états financiers de la SPEN ne lui ayant pas été transmis en 2003 et 2004 (ARM, 2006). Elle ne put ainsi exercer son contrôle de l'activité patrimoine dans les premières années du contrat (ARM, 2005).

L'ARM participe également à la définition des investissements du secteur et recommande à la SPEN certains investissements pour améliorer la qualité de l'eau et de service et la desserte dans certains centres. Depuis 2004, elle participe au calcul du PE et de son indexation, notamment à la suite de la suppression d'un indice d'indexation par *Le Moniteur international* (ARM, 2006).

À la lecture des activités de régulations de l'ARM, il semble donc que les relations entre la SEEN et la SPEN ne sont pas vues comme un partenariat et que, même si tous les différends entre les deux sociétés ne passent pas par l'arbitrage de l'ARM, cette dernière paraît jouer un rôle bénéfique dans la résolution des litiges d'importance.

Ses relations avec les usagers finaux se révèlent toutefois modestes, et peu nombreux sont les clients de la SEEN qui connaissent l'existence et le rôle de ce régulateur.

2.2.2. *Les 4 rôles de l'État : supervision, organisme fiscal, intermédiaire financier et usager*

En plus de son activité de supervision, de définition de la politique sectorielle et d'établissement des tarifs, l'État joue trois rôles supplémentaires et relativement distincts dans le secteur des services d'eau : celui d'organisme fiscal, celui d'intermédiaire financier entre les bailleurs et la société de patrimoine et celui d'usager.

L'État organisme fiscal

Tableau 20 Contribution financière de l'État sur la période 2001-2008 (FCFA courants)

TVA sur les factures d'eau des usagers (19 %)	6 728 M FCFA
Impôt sur le résultat de la SEEN	2 337 M FCFA
Impôt sur le résultat de la SPEN	109 M FCFA
Impôt sur l'exploitation de la SEEN	952 M FCFA
Impôt sur l'exploitation de la SPEN	425 M FCFA
Dividende SEEN	29 M FCFA
Total des ressources	10 580 M FCFA
Budget de fonctionnement du ministère de l'Hydraulique - secteur urbain ^[76]	23 M FCFA
Exonérations fiscales des investissements liés au PSE	5 477 M FCFA
Total des coûts	5 500 M FCFA
Contribution nette de l'État	- 5 080 M FCFA

Source : calculs de l'auteur.

La contribution nette de l'État, en tant qu'organisme fiscal, sur la période 2001-2008 est négative : l'État a perçu plus de ressources en impôts et taxes (essentiellement la TVA sur les factures d'eau payées par les usagers) qu'il n'en a attribuées au fonctionnement de la direction de l'Hydraulique urbaine et sous forme d'exonérations fiscales des investissements liés au PSE. Il faut cependant rappeler que seuls les usagers consommant plus de 50 m³/mois payent la TVA sur les factures d'eau - l'exonération touche donc la plupart des usagers connectés modestes. Elle ne concerne cependant pas les BF (ce sont leurs propriétaires qui payent la TVA en réglant leurs factures d'eau à la SEEN).

L'État assure par ailleurs des services régaliens (formation, sécurité, etc.) dont profite d'une façon plus ou moins directe le secteur de l'hydraulique du pays - et dont le coût n'est pas mesuré.

[76] Le budget de fonctionnement de la direction de l'Hydraulique urbaine au sein du ministère de l'Hydraulique est estimé en supposant une croissance de ce budget de 1% sur la période.

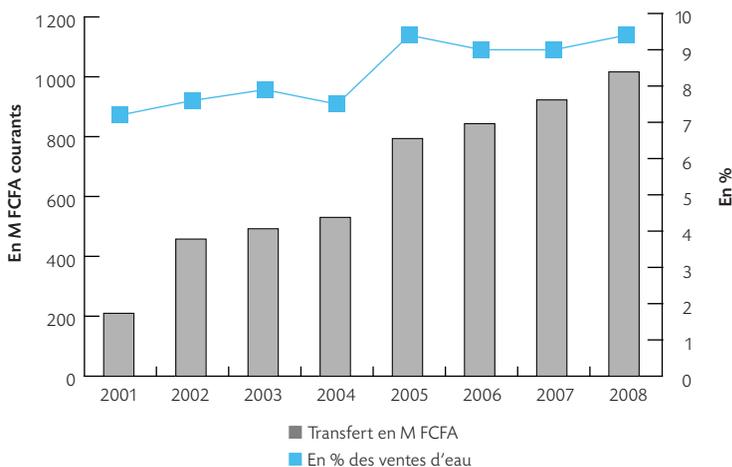
L'État intermédiaire financier entre la SPEN et les bailleurs

En outre, l'État joue un rôle d'intermédiaire financier entre les bailleurs de fonds et la SPEN. En plus de garantir certains prêts et de supporter le risque de change (USD/FCFA), l'État n'offre pas à la SPEN les mêmes conditions de prêts que celles qu'il reçoit des bailleurs (IDA). L'analyse du rôle d'intermédiaire financier de l'État (cf. tableau 22) montre que ce dernier participe aux investissements du secteur.

L'État usager

L'État est un usager important : les administrations et les organismes cautionnés de l'État (hôpitaux, écoles, casernes militaires, ministères, collectivités, etc.) représentent 15 % du volume consommé et 25 % du chiffre d'affaires du secteur. Le tarif de ces usagers est élevé (425 FCFA/m³ en 2009) ; par ce biais, l'État subventionne indirectement le secteur. Le transfert financier opéré par cette surtarification des entités publiques est estimé à 1 Md FCFA pour 2008, soit 9 % des ventes d'eau totales^[77].

Figure 29 *Transfert financier opéré par la surtarification de l'État usager au secteur de l'eau (ensemble des autres usagers)*

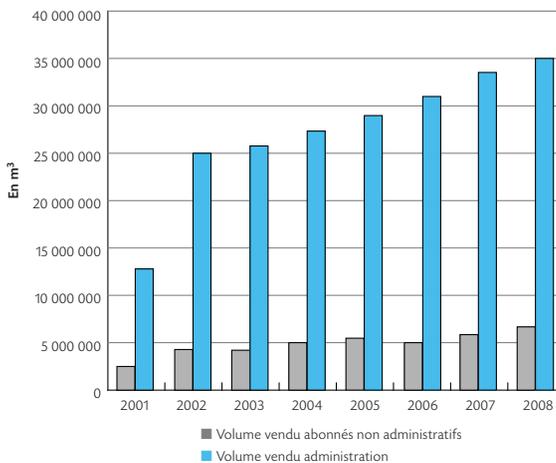


Source : calculs de l'auteur à partir de SEEN, 2009b (2001 : 7 mois).

[77] En supposant le secteur à l'équilibre financier.

Avec la réforme de 2001, l'État s'est engagé à payer à bonne date ses propres factures d'eau, reconnaissant les difficultés de trésorerie de la SNE. Il a lancé également une campagne de réduction des consommations d'eau de ses administrations pour limiter les gaspillages, les fraudes et le montant de ses factures (MP et MRE, 2001). L'objectif était de plafonner la consommation de l'administration à 8 % de la consommation totale à l'horizon 2006 - au lieu des 16 % en 2001 (ARM, 2003). Des travaux d'un montant de 105 M FCFA, financés par l'IDA, ont été réalisés pour réduire les pertes d'eau dans les administrations grandes consommatrices - hôpitaux et université essentiellement (ARM, 2003). Cette campagne eut de modestes résultats, les consommations d'eau des organismes de l'État augmentant en moyenne de 8 %/an depuis 2001, soit au même rythme que celles des abonnés non administratifs (SEEN, 2009b). La part des administrations dans la consommation d'eau totale est donc restée constante.

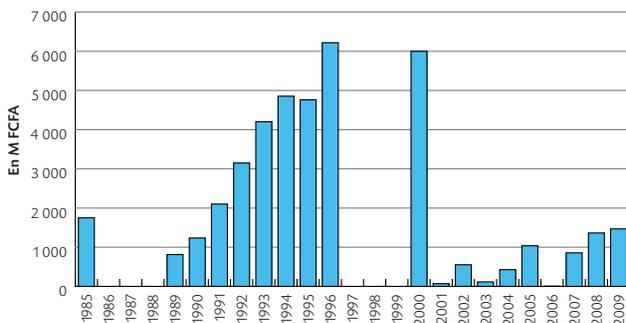
Figure 30 Consommation d'eau de l'État et des abonnés non administratifs



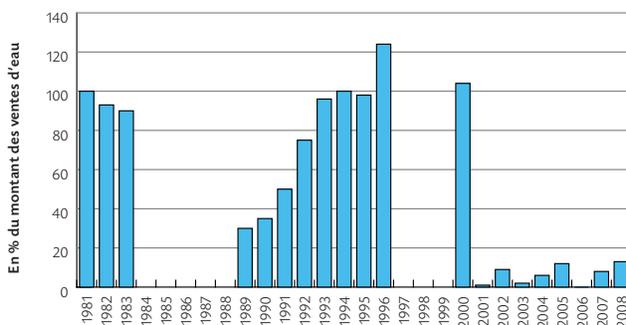
Source : SEEN, 2009b (2001 : 7 mois).

Il faut souligner que l'État pourrait être plus zélé pour le règlement de ses propres factures : même si les arriérés de l'État n'atteignent pas les niveaux d'avant la réforme, leur cumul s'élève en 2009 à 1 468 M FCFA, soit 13 % du chiffre d'affaires du secteur en 2008. Les retards de paiement imposés par l'État représentent un risque sérieux pour le succès de la réforme du sous-secteur. Rappelons que ces retards de paiement ne touchent que la SEEN (la trésorerie de la SPEN n'étant pas affectée par les arriérés de l'État).

Figure 31 Arriérés de l'État en M FCFA courants et en % du montant des ventes d'eau du secteur



Données manquantes : 1986-1988 et 1997-1999.



Données manquantes : 1984-1988 et 1997-1999.

Source : SEEN, 2009b (2001 : 7 mois).

Le paiement plus régulier des factures d'eau par l'État depuis la réforme de 2001, même s'il est imparfait, semble avoir pour causes trois facteurs complémentaires : (i) la relative stabilité politique qu'a connue le Niger sur la période, (ii) la privatisation et l'amélioration de l'indépendance de la société qui facture - même si la SEEN n'est pas exempte de toutes pressions politiques - et (iii) les conditions que posent les bailleurs à leurs financements.

Pour tenter de limiter les arriérés de l'État, un système d'acomptes a été mis en place en octobre 2002 : il prévoit le versement à la SEEN de 150 M FCFA par mois (qui correspond à une consommation mensuelle moyenne de l'État) et du solde à la fin de l'année (différence entre la somme des versements et la consommation réelle). Cependant, ce système ne fonctionne pas car le Trésor ne verse pas ces acomptes.

Pour les mêmes raisons (limitation des arriérés de l'État), avec l'appui de la Banque mondiale et de la SPEN et conformément à l'article 65 de son contrat d'affermage, la SEEN a coupé à plusieurs reprises le branchement des abonnés non cautionnés de l'État^[78]. Cependant, ces coupures se sont révélées contre-productives car non seulement elles n'ont pas permis un versement plus rapide des arriérés de l'État mais en plus elles ont provoqué de vives tensions entre les administrations privées d'eau et la SEEN.

Par ailleurs, le non-paiement par l'État de ses factures d'eau bloque les nouveaux projets d'investissement instruits par les bailleurs : le projet de l'AFD, qui devrait concerner 24 centres secondaires et 5 quartiers de Niamey (don de 15 M€), ainsi que celui de la Banque mondiale (39 M USD) étant conditionnés au paiement des factures de l'État.

2.2.3. Répartition du coût du service entre les usagers, l'État et les bailleurs

La mise en place du contrat d'affermage a déclenché un important programme d'investissement pour le sous-secteur urbain, le PSE, d'un montant total de 59 Md FCFA sur la période 2001-2008 (soit près de 90 M€)^[79]. Ce montant représente une moyenne de 3 400 FCFA/an/hab du périmètre de l'hydraulique urbaine. Ces investissements ont donné lieu à certains flux financiers entre les parties (usagers, opérateurs, État, bailleurs, etc.) qui s'ajoutent aux flux financiers liés à l'exploitation du service d'eau. L'ensemble des flux financiers du secteur sur la période 2001-2008 est mis en forme dans la figure 32.

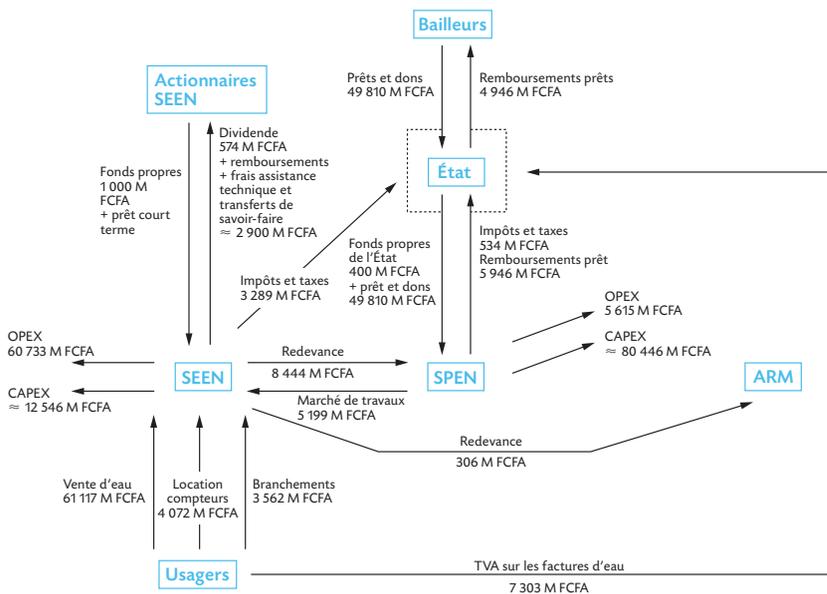
Ce schéma met en forme les hypothèses suivantes :

- la dépense d'investissement (CAPEX) de l'année N est estimée en utilisant les comptes de bilan et en prenant la différence entre les immobilisations de l'année N et celle de l'année N-1, suivant la formule suivante : $CAPEX = \Delta \text{ Immobilisations brutes comptables}$;
- les dépenses d'investissement de l'année 2001 sont estimées en prenant la moyenne des dépenses d'investissement sur la période 2002-2008, faute de données pour 2000 ;
- la dépense de fonctionnement (OPEX) de l'année N est calculée en utilisant le compte de résultat et en sommant les charges d'exploitation hors dotations aux

[78] Les abonnés cautionnés que sont les hôpitaux, les casernes militaires et l'université de Niamey ne peuvent en aucun cas être coupés de l'approvisionnement en eau (annexe 12, MH *et al.*, 2001).

[79] Ce montant correspond aux investissements réels ; les exonérations consenties par l'État ne sont pas prises en compte.

Figure 32 Ensemble des principaux flux financiers du sous-secteur de l'hydraulique urbaine au Niger (2001-2008)



Source : calculs de l'auteur.

amortissements et provisions d'exploitation. Pour la SEEN, les activités régulées (exploitation du service d'eau) et non régulées (marché de travaux) ne sont pas dissociées ;

- les frais pour transferts de savoir-faire versés par la SEEN à sa maison mère Veolia sont calculés suivant la formule inscrite dans la deuxième convention qui lie la SEEN et Veolia, à 3 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé par la SEEN (ARM, 2004b) ;
- les frais d'assistance technique versés par la SEEN à sa maison mère Veolia sont estimés à 80 M FCFA/an à partir des résultats de l'audit KMC expertise-conseil de 2004 (ARM, 2004b) ;
- ces montants sont en M FCFA courants et l'actualisation des flux financiers n'a pas été prise en compte ;

- il n'a pas été distingué Veolia Water AMI, actionnaire principal de la SEEN, de ses autres actionnaires (dont fait partie l'État à 5 %) qui ont également contribué aux fonds propres et ont reçu une partie des dividendes versés depuis 2005.

Il ressort de ce schéma des flux financiers les points suivants :

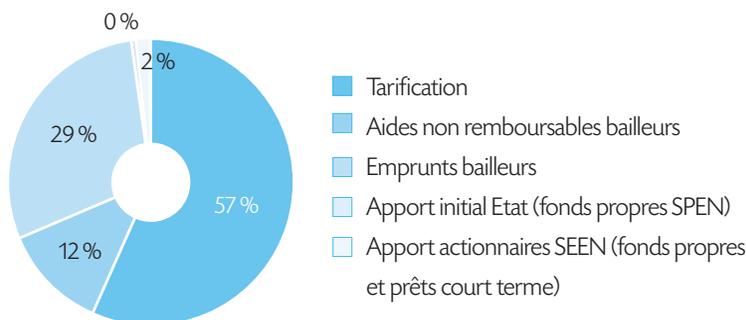
- les usagers ont versé, sous forme de factures d'eau, de frais de location de compteur et de frais de branchement, près de 70 Md FCFA au secteur. 12 % de ce montant a été versé à la SPEN (redevance patrimoine), le reste (88 %) a financé l'exploitation du secteur ;
- la TVA payée par les usagers sur les factures d'eau est relativement importante puisqu'elle est du même ordre de grandeur que la redevance patrimoine ;
- Veolia Water AMI, actionnaire principal de la SEEN, se rémunère principalement en facturant à sa filiale des prestations de services (transferts de savoir-faire et assistance technique) plutôt qu'en percevant des dividendes (ceux qu'il perçoit restent modestes) ;
- en plus de la TVA sur les factures d'eau, l'État perçoit d'importants montants en taxes et impôts sur l'exploitation et les bénéfices des deux opérateurs (SEEN et SPEN) ;
- la part de la redevance perçue par l'ARM est presque négligeable au regard des autres flux financiers du secteur ;
- les interventions en prêts et dons des bailleurs sont importantes.

Le secteur de l'hydraulique urbaine a profité de plusieurs sources de financements sur la période considérée (2001-2008) : tarification, dons, prêts des bailleurs, apport initial pour fonds propres de l'État et des actionnaires de la SEEN. De 2001 à 2008, ces ressources s'élèvent à plus de 121 Md FCFA (somme des FCFA courants d'une année à l'autre) et proviennent principalement de la tarification et des prêts des bailleurs (voir figure 33).

Une partie de ces ressources étant des emprunts ou des fonds propres destinés à générer des dividendes, la figure 33 ne témoigne pas de la répartition *in fine* du coût de fourniture du service entre les acteurs (usagers, État et bailleurs). « Financer » ne signifie en effet pas forcément « supporter le coût » : les financeurs doivent être distingués des contributeurs finaux.

Le coût de fourniture est la somme du coût administratif - coût de gestion, de la facturation, des frais généraux, etc. -, d'exploitation - coût de l'énergie, de l'achat d'eau brute ou de produits chimiques, etc. -, de maintenance - coût des pièces de rechange, des

Figure 33 Répartition des ressources dont a bénéficié le sous-secteur de l'hydraulique urbaine de 2001 à 2008 (exonérations consenties par l'État non prises en compte)



Source : données compilées par l'auteur^[80].

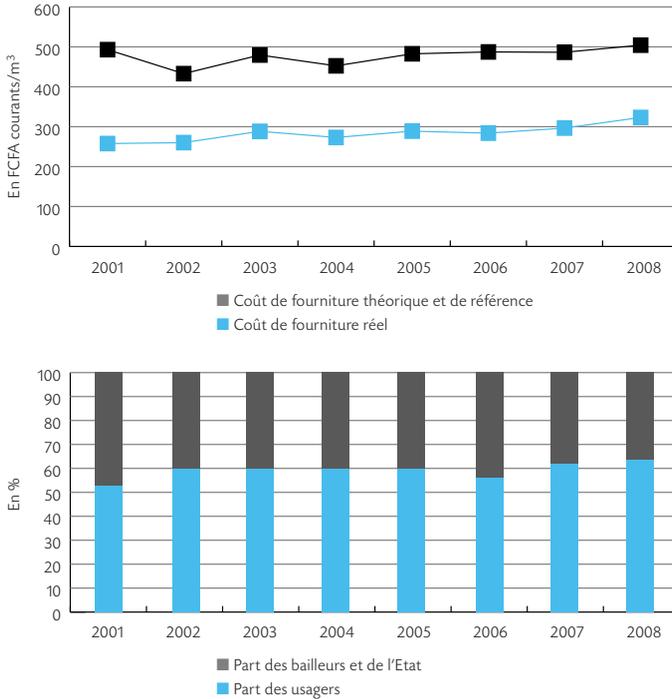
charges de personnel, etc. - et du capital - coût du service de la dette : remboursement du capital et paiement des intérêts (Dupont, 2010).

Il est possible de calculer la répartition *in fine* du coût de fourniture entre les acteurs en imaginant combien eut coûté le même service d'eau sans intervention des bailleurs ou de l'État : dans ce cas, on imagine que la totalité des infrastructures eut été financée par des emprunts aux conditions du marché^[81]. Le calcul de ce coût théorique - dit coût de fourniture de référence - montre que ce dernier se serait élevé en 2008 à 504 FCFA/m³. Or, essentiellement en raison des dons et de la « concessionnalité » des prêts qui ont permis de financer les infrastructures, le coût de fourniture que supportent les usagers nigériens est moindre (puisque le coût du capital - service de la dette - est moindre). Ce coût - dit coût de fourniture réel - s'élève en 2008 à 323 FCFA/m³ - soit 36 % de moins que le coût de référence.

[80] Les prêts de court terme contractés par la SEEN auprès de Veolia Water AMI sont estimés, à partir des charges financières, à 1000 M FCFA sur la période 2001-2008.

[81] Il est estimé un taux de 10 % pour l'emprunt de la SEEN (coût d'opportunité du capital privé) et 4 % pour celui de la SPEN (coût d'opportunité du capital public).

Figure 34 Coût de fourniture réel et de coût référence du service d'eau et allocation de ce coût entre les usagers, les bailleurs et l'État



Source : Dupont, 2010.

Sur la période 2001-2008, le coût de fourniture réel est environ 40 % inférieur au coût de référence : si les infrastructures avaient été financées par des emprunts aux conditions du marché, le coût de fourniture aurait donc été d'autant supérieur à celui qu'il était réellement au Niger. Cette différence montre bien le poids de la contribution finale des bailleurs et de l'État dans le financement du coût de fourniture total (administration, exploitation, maintenance et coût du capital).

Cette réflexion sur le partage final du coût de fourniture entre les acteurs (usagers, État et bailleurs) met en évidence le fait que le service d'eau (exploitation et investissement) du Niger a été « porté » financièrement par des acteurs extérieurs au service (État et bailleurs) sur la période 2001-2008 et illustre le caractère illusoire de l'objectif de la tarification au coût complet (l'eau paye l'eau) - même si ce dernier est inscrit dans le contrat plan (article 6, MH *et al.*, 2001).

Il est possible de déterminer plus précisément le partage du coût des investissements réalisés entre 2001 et 2008 (exploitation non prise en compte) entre les acteurs finaux du Niger (usagers, État et bailleurs). Une partie de ces investissements, financée par des dons, est entièrement supportée par les bailleurs ; une autre est financée par des prêts supportés en partie par les usagers (*via* les remboursements de la SPEN), par l'État du Niger (*via* son rôle d'intermédiaire entre les bailleurs et la SPEN) et par les bailleurs eux-mêmes (l'élément don du prêt^[82]) ; une dernière est autofinancée par les opérateurs de la SPEN et surtout de la SEEN et sont donc supportés *in fine* par l'utilisateur. Les trois uniques acteurs du financement du service d'eau du Niger (usagers, État et bailleurs) ne supportent pas au

Tableau 21 *Part de la contribution finale des bailleurs, des usagers et de l'État au coût des investissements du PSE*

Taux d'actualisation annuel	0 %	2 %	4 %	6 %	8 %	10 %
Contribution des bailleurs	33 %	42 %	48 %	53 %	58 %	62 %
dont subventions	14 %	18 %	21 %	23 %	25 %	27 %
dont élément don des prêts	19 %	23 %	27 %	30 %	33 %	35 %
Contribution des usagers	39 %	39 %	38 %	36 %	34 %	33 %
Contribution de l'État	26 %	20 %	14 %	11 %	8 %	6 %

Source : calculs de l'auteur.

Tableau 22 *Détails des contributions des usagers et de l'État au coût des investissements du PSE en fonction de la période considérée (taux d'actualisation annuel de 4 %)*

Période de temps	2001-2010	2011-2020	2021-2030	2031-2040	Total 2001-2040
Contribution des bailleurs					48 %
dont subventions					21 %
dont élément don des prêts					27 %
Contribution des usagers	23 %	11 %	4 %	0 %	38 %
Contribution de l'État	0 %	7 %	5 %	3 %	14 %

Source : calculs de l'auteur.

[82] Pour calculer l'élément don des prêts des bailleurs (IDA et BOAD), on utilise la méthode de l'OCDE qui considère que les bailleurs empruntent à un taux de 10 % (ce qui, de l'avis général, est beaucoup trop élevé pour des agences notées AAA). Cette méthode surestime donc la part des bailleurs dans le financement des investissements du PSE. Cette méthode étant largement répandue, nous l'utilisons également.

même moment le coût d'investissement : les bailleurs ont investi dans la période 2001-2008, ils en supportent donc immédiatement le coût ; la SPEN rembourse ses prêts avec différé et sur de longues périodes, ce sont donc en majeure partie les futurs usagers qui supporteront le coût des investissements passés et actuels ; enfin, l'État rembourse l'IDA avec un différé important et sur une longue période, ce sont donc les futurs contribuables du Niger qui supporteront les investissements passés et actuels.

Pour déterminer la contribution de ces trois contributeurs finaux aux investissements liés au PSE, ces différences de temporisation amènent à utiliser un taux d'actualisation. En effet, si l'on ne prend pas en compte l'actualisation des flux financiers, on calcule que les bailleurs, les usagers et l'État du Niger contribuent respectivement à 33 %, 39 % et 26 % des investissements du PSE. En considérant l'actualisation des flux financiers, la contribution des bailleurs augmente, celle des usagers reste stable et celle de l'État diminue (voir tableau 21).

Conclusion

Conclusion

Le Niger, pays sahélien parmi les plus pauvres du monde, a entrepris, à partir de 1996, une réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine avec l'appui technique et financier des bailleurs de fonds (Banque mondiale en tête) afin (i) de combler un besoin d'investissement et (ii) de rendre le secteur plus autonome vis-à-vis de l'État. La SNE, en charge de l'approvisionnement en eau potable dans les principales villes du pays, rencontrait alors de graves problèmes de gestion, essentiellement du ressort de l'État (stabilité des tarifs, arriérés de l'administration représentant jusqu'à 120 % des ventes totales, retard de 7 ans pour la signature du contrat régissant l'exploitation de la SNE et lui accordant quelques exonérations fiscales, absence de signature des différents plans d'investissements), et ce, malgré des performances non catastrophiques - un rendement physique correct, une productivité salariale croissante, des taux de desserte stables, etc.

À partir de 1996, les bailleurs ont renoué des relations avec les autorités nigériennes après quelques années de troubles politiques ; ils ont alors recommandé la participation du secteur privé dans la gestion des services publics. Alors que le principe de la réforme était acquis, la modalité de participation du secteur privé dans la gestion des services d'eau restait à déterminer. Le contexte démographique (croissance des villes de plus de 4 %/an), politique (instabilité chronique depuis l'indépendance), économique (population majoritairement pauvre, nouveaux arrivants en ville souvent démunis), historique (pas d'expérience de la délégation de service public) et international (difficultés des grandes concessions dans certains pays à la fin des années 1990), ainsi que la réticence des bailleurs à prêter à taux concessionnel au secteur privé (responsable des investissements en cas de concession) dissuadèrent l'État du Niger et les bailleurs, conseillés par les opérateurs privés internationaux, d'instaurer un régime concessif au Niger. Le choix se porta donc sur l'affermage, qui prévoit un transfert plus modéré des risques au secteur privé.

Au vu des réalisations entreprises depuis la réforme en 2001, il semble bien que l'affermage soit adapté au contexte de l'approvisionnement en eau des villes du Niger, où les populations ne peuvent supporter le coût total du service et où l'État n'a pas la capacité de contribuer financièrement au développement de ce service public. L'affermage permet de différer le coût des infrastructures pour les usagers et libère d'une tarification au coût complet : l'objectif de la privatisation n'était pas d'appliquer le principe « l'eau paye l'eau »^[83] mais de désolidariser le service d'eau de l'État. Les investissements ne sont ainsi supportés qu'à hauteur de 40 % par les usagers, le solde étant réparti entre les bailleurs

[83] Même si la tarification au coût complet est inscrite dans le contrat plan (article 6, MH *et al.*, 2001).

(à 33 %, même si l'essentiel de leurs contributions est en prêts^[84]) et par l'État (26 %)^[85]. Le coût de fourniture total (investissement et exploitation) a ainsi été, entre 2001 et 2008, d'environ 40 % inférieur au coût du service si l'ensemble des infrastructures avait été financé par des prêts aux conditions du marché (sans aucune intervention des bailleurs ou de l'État).

En conséquence, le Niger est en situation de grande dépendance vis-à-vis de ses partenaires financiers ; avec l'importance de la croissance démographique des villes, les taux de desserte actuels et futurs dépendent pour une large part des engagements passés et actuels des bailleurs - donc des capacités réciproques du Niger et de ses bailleurs à maintenir des relations durables (stabilité politique) et de la disposition des autorités nigériennes à légitimer leurs choix vis-à-vis des usagers et des électeurs (augmentations tarifaires, privatisation).

Le cas du Niger semble montrer que l'affermage permet d'utiliser, en les combinant, les forces du public pour investir tout en minimisant les coûts pour l'usager et celles du privé pour améliorer les performances techniques du service.

Quelques difficultés demeurent cependant :

- malgré de lourds investissements, l'offre ne fait que suivre la croissance urbaine. Les villes du Niger croissent à des taux supérieurs à 3 %/an et, avec le retard d'investissement qu'a connu le pays au cours de la décennie 1990, les investissements importants qui ont suivi la réforme institutionnelle peinent à dépasser la croissance urbaine. Ainsi, les taux de desserte restent modestes et stagnent à 65 %, dont près de la moitié par BF ;
- malgré l'attention portée à la séparation des risques entre les deux opérateurs lors de la rédaction des contrats, la rémunération du fermier dépend toujours aussi des performances de la SPEN (notamment de ses investissements en renouvellement) et sa trésorerie souffre des arriérés de l'État qui ne respecte pas toujours les échéances de ses propres factures d'eau.

En outre, le contrat d'affermage présente des rigidités et il a été relativement long et ardu d'y apporter des avenants. La durée initiale des différents contrats étant de dix ans, ils arriveront à échéance en mai 2011. Conformément au calendrier défini dans les contrats,

[84] La contribution finale des bailleurs est la somme des subventions d'investissement et des éléments don des prêts concessionnels contractés par l'État et la SPEN auprès d'eux (calculés en utilisant la méthode de l'OCDE qui considère que les bailleurs empruntent eux-mêmes à un taux de 10 %).

[85] Calculs réalisés avec un taux d'actualisation nul. En considérant l'actualisation des flux financiers, la contribution des bailleurs augmente, celle des usagers reste stable et celle de l'État diminue.

la SPEN et la SEEN ont formulé des vœux en 2009, soit deux ans avant la fin des contrats, et ont demandé leur prolongation de cinq ans. Il appartient désormais à l'État de répondre et de définir ainsi le mode institutionnel qu'il veut appliquer à partir de 2011. Il semble clair que les bailleurs préconisent de prolonger le mode actuel, ayant contribué à sa mise en place en 2001 et estimant qu'il garantit l'amélioration de l'accès à l'eau pour les populations urbaines. Les événements politiques récents (coup d'État de février 2010) laissent à penser que les autorités auront d'autres priorités que de modifier lourdement le dispositif institutionnel des services d'eau urbains du pays.

L'assainissement n'a pas été considéré dans le nouveau mode institutionnel de gestion des services d'eau depuis 2001 et il est quasi absent du programme d'investissement qui a suivi. Il commence à peine à faire partie des priorités du Niger (comme en témoigne la rédaction récente d'une stratégie nationale en matière d'assainissement).

Enfin, avec la fin progressive des périodes de grâce des emprunts contractés pour le PSE, le service de la dette de la SPEN va croître et des augmentations tarifaires de 10 à 20 % seront nécessaires pour maintenir l'équilibre financier de la société de patrimoine - si aucune renégociation des conditions des emprunts avec les bailleurs n'est entreprise. On peut s'interroger sur la capacité des politiques nigériens de procéder à une telle mesure, d'autant plus que cette dernière devra toucher l'ensemble des usagers, les nouveaux connectés étant souvent de petits consommateurs dont les consommations restent dans la tranche sociale subventionnée.

En plus de ses performances techniques, la continuité du partenariat public-privé mis en place au Niger dépend de considérations politiques et de la volonté des acteurs à le faire fonctionner. Le dispositif se doit ainsi de garder une certaine souplesse pour s'adapter aux évolutions des conditions du service, de la capacité de payer des usagers, des besoins d'investissement et des objectifs de desserte et de service. La personnalité des individus aux postes clefs du secteur de l'eau (opérateurs, État, régulateur, bailleurs et société civile) est un facteur important du bon fonctionnement du secteur et il est important de constater qu'au Niger les acteurs dialoguent. La régulation, qui facilite les prises de décision entre la SEEN et la SPEN et qui permet de lisser les relations parfois difficiles entre les deux sociétés, paraît bénéfique et efficace dans la résolution des conflits d'importance.

Annexes

Annexes

Annexe 1 *Liste des personnes rencontrées (du 20 mai au 12 septembre 2009)*

- M. Zodi ABOUZEIDI, INS, statisticien économiste
- M. Ibrahim AKINE ATTA, SEEN, chef d'exploitation
- M. Mamane ALI, commune II de Niamey, responsable hygiène et assainissement
- M. Abibou Doudou ALIDOU, SEEN, direction des moyens d'appuis
- M. Nouhou ARZIKA, ORCONI, président
- M. Indatou ATTO, SPEN, directeur de l'exploitation
- M. Ibrahim BÂ, Bureau de la coopération suisse, chargé de programme principal gouvernance / infrastructures locales
- M^{me} Anne BERGER, AFD Paris, chef de projet
- M. Habibou BOUBACAR, AFD Niger, chargé de mission secteur infrastructures
- M. Zezi BOUBACAR, Sahel travaux, directeur
- M. Hervé Ibrahim BOUBAKAR, SEEN, directeur des moyens d'appuis
- M. Emmanuel DEBROISE, AFD Niger, directeur
- M. Bernard DUFFROS, SEEN, directeur technique
- M. Michel DURET, AFD/MH, assistant technique
- M^{me} Nathalie FRAYSSINET, SEEN, VIE
- M. Bizo GARBA, SEEN, chef secteur opération
- M. Ekade GHALIO, INS, secrétaire général
- M. Olivier GILBERT, Veolia Water AMI, directeur développement durable

- M^{me} Céline GILQUIN, AFD Paris, chef de projet
- M. Moustafa GUÉRO, PSE, comptable
- M. Jean-Marie GUGENHEIM, SEEN, président du conseil d'administration
- M. Pierre GUITARD, SEEN, directeur financier
- M. HALHADO, SPEN, directeur financier
- M^{me} Claire HASSOUN, SEEN, direction des moyens d'appui
- M. Samuel HUBAUX, université de Louvain, doctorant
- M. IBRAHIM, SPEN, gestionnaire des archives
- M. Ibrahim IDDER, SEEN, directeur des relations clients
- M. Khalid IKHIRI, ANDDH (Association nigérienne pour la défense des droits de l'Homme), président
- M. Claude JAMATI, AAE (Association africaine de l'eau), membre du Comité de direction
- M. Mustapha KADI, CODDAE, président
- M. Jackou KOURÉ, MH, directeur de l'hydraulique urbaine
- M. Kabirou KOURÉ, SEEN, direction administrative et financière
- M. Ben LADI, MH, comptable
- M^{me} Célia de LAVERGNE, SEEN, chargée de mission développement durable
- M^{me} Cléo LOSSOUARN, RAIL (Réseau d'appui aux initiatives locales) Niger, cellule assainissement et gestion des déchets
- M. MAIGA, Banque mondiale
- M. Diarra MAMANE, SEEN, juriste
- M. Kimihiro MIYAKE, JICA, expert à la planification et coordination des projets dans le domaine du développement rural
- M. Ali MOHA, CTB
- M. Abba MOHAMADOU, JICA (*Japan International Cooperation Agency*)

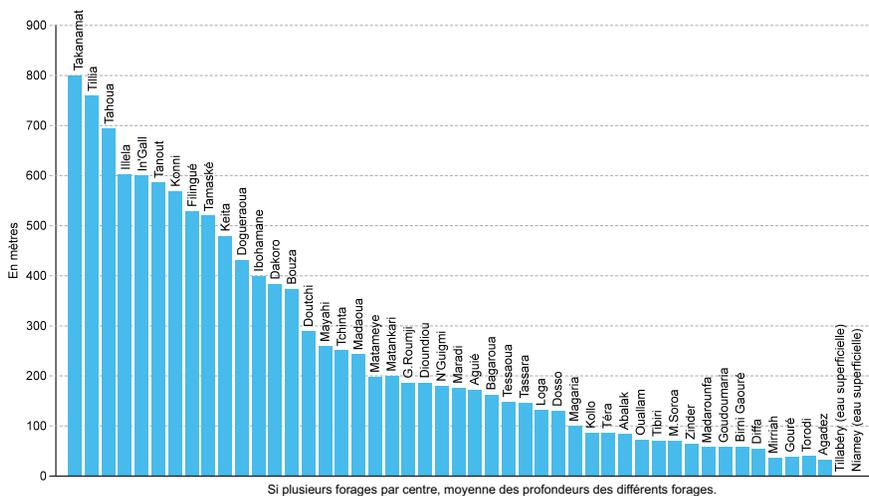
- M. Nanzoul MOHAMED, ARM, adjoint secteur eau
- Mme Fati MOUSSA (jointe par téléphone), ARM, direction
- M. Maurice PATETTA, SEEN, directeur général
- M^{me} Pauline PEZERAT, Axelcium, assistante
- M. Luc PUYGUIRAUD, Veolia Water AMI, directeur de projet
- M. Mahamdou SADDIKOU, SPEN, chef du service contrôle technique et qualité de l'eau
- M. Elhadji Seini SALOU, SPEN, directeur général
- M. Mamane SANI, SPEN, direction financière
- M. SANOUSSI, Banque mondiale
- M. Olivier SAUJY, MH, assistant technique coopération danoise
- M. Régis TAISNE (joint par téléphone), FNCCR (Fédération nationale des collectivités concédantes et régies), chef de service, adjoint au chef de département de l'eau
- M. Laurent THORRANCE, Axelcium, directeur
- M. Mahaman TIDJANI ALOU, Lasdel (laboratoire d'études et de recherche sur les dynamiques sociales et le développement local), chercheur
- M^{me} Julie TOURNADRE (jointe par téléphone), MH, stagiaire
- M. Salissou YARI (joint par téléphone), SEEN, directeur des ressources humaines
- M. Zibo ZAKARA, PSE, responsable
- M. le trésorier général de la République du Niger
- M. l'adjoint du trésorier général de la République du Niger
-

Annexe 2 Les 52 centres gérés par la SEEN et la SPEN en 2009



Source : SEEN.

Annexe 3 Profondeur des puits et forages en fonction des centres



Source : SPEN, 2009c.

Annexe 4 La gestion et le financement de l'assainissement liquide au Niger

De par la nature de l'urbanisation au Niger et l'organisation institutionnelle du secteur (cinq ministères impliqués), l'assainissement est déconnecté de l'approvisionnement en eau potable dans les villes du Niger. Le ministère de l'Hydraulique écrit en 2008 que « le manque de données [pour le secteur de l'assainissement] s'explique par les considérations suivantes : (i) l'assainissement est souvent inclus dans des projets multi composantes (AEP, développement rural, santé, éducation, etc.), (ii) beaucoup de ministères interviennent dans le sous-secteur, sans réelle coordination, (iii) les ONG et associations sont particulièrement actives dans ce sous-secteur, (iv) les latrines familiales sont des ouvrages privés, au contraire des points d'eau qui sont majoritairement publics, et certaines latrines ont été construites par les utilisateurs, sans aide de projets » (ministère de l'Hydraulique, 2008).

Il faut distinguer deux types d'assainissement au Niger : l'assainissement des eaux grises et celui des excréta. Pour le premier, les consommations d'eau par personne restent très modestes et l'eau grise - en faible quantité - est jetée sur le sol pour infiltration (rues non revêtues) ou évaporation. Pour le second, qui est essentiellement autonome et privé, une enquête de 2006 publiée par le ministère de l'Hydraulique (2008) donne les résultats suivants (tableau 1).

Tableau 1. Infrastructures d'assainissement au Niger en 2006

Type d'infrastructure	Niamey ^[1]	Autres villes	Ensemble urbain	Milieu rural	Ensemble du Pays
Toilette à chasse d'eau	11 %	3 %	6 %	0 %	1 %
Fosse/latrine améliorée ^[2]	34 %	31 %	32 %	2 %	7 %
Fosse/latrine rudimentaire	44 %	38 %	40 %	4 %	11 %
Pas de toilettes, nature	11 %	28 %	21 %	93 %	81 %

Source : MH, 2008.

- [1] Ces chiffres sont cohérents avec ceux qui résultent de l'enquête réalisée sur la commune IV de Niamey par Urbaplan en 2007 et qui donne : 11% de WC modernes, 18% de latrines améliorées, 55% de latrines traditionnelles, 16% de nature/brousse (Urbaplan, 2007).
- [2] La construction d'une latrine familiale est estimée à 50 000 FCFA par le consultant Cowi (Cowi, 2009).

•••

Il n'a donc jamais existé de stratégie nationale en matière d'assainissement. Une stratégie très récente et non finalisée se dessine toutefois à travers la redéfinition du rôle des différents ministères et des collectivités et la création d'une subvention d'aide à l'assainissement privé, fourniture de matériaux de construction essentiellement (MH et MSP, 2009).

Quelques organismes (ONG, bailleurs^[3]) financent l'assainissement, généralement la construction de latrines individuelles ou collectives (dans les écoles ou autres lieux publics) et les actions de sensibilisation à l'hygiène. Ces projets - nombreux et pour la plupart de petite taille - sont parcellaires et il est quasi impossible d'identifier les sources de financements des latrines à l'échelle de l'ensemble des villes du pays. Il semble finalement que l'essentiel des investissements dans ce sous-secteur sont supportés par l'utilisateur lui-même.

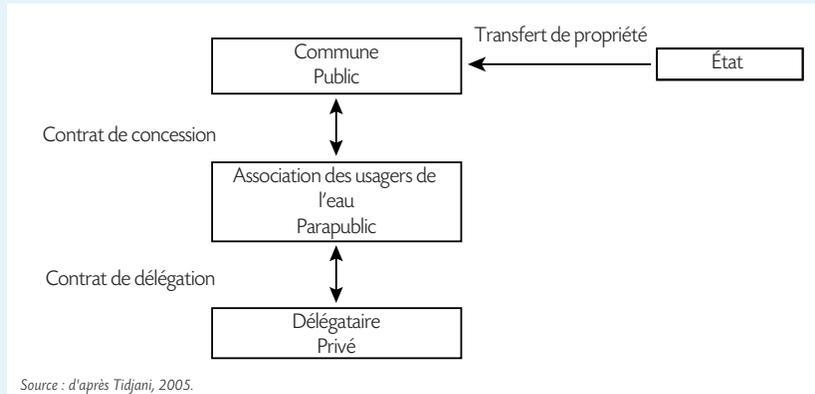
[3] 1437 M FCFA ont été investis dans le cadre du PSE (opération pilote à Niamey).

Annexe 5 La gestion et le financement de l'hydraulique rurale au Niger

L'hydraulique rurale^[4], longtemps responsabilité de l'OFEDS, a été réformée conjointement à l'hydraulique urbaine en 2001, essentiellement en raison de « *l'inopérationalité du système de maintenance mis en place (gestion communautaire, participation des collectivités territoriales)* » (Tidjani, 2005).

Les communes, désormais propriétaires des infrastructures et ayant pour mission de satisfaire les besoins de la population, délèguent, à travers un contrat de concession, la gestion de la ressource à une ou plusieurs associations d'usagers de l'eau sur leur territoire (généralement, une association par village ou point d'eau). À leur tour, ces associations délèguent l'exploitation du point d'eau (puits, forage, ou mini AEP) à un fermier privé (commerçant ou société privée). Ce dernier est contractuellement assujéti à l'obligation de rendre compte et verse une redevance à l'association des usagers. Ce schéma, qui devrait s'appliquer à l'ensemble du périmètre de l'hydraulique rurale, n'est véritablement en place que dans les villages ayant reçu un financement extérieur (bailleurs ou ONG).

Figure 1. Montage institutionnel théorique de l'hydraulique rurale au Niger depuis 2001



Depuis la réforme, les investissements du sous-secteur de l'hydraulique rurale sont financés essentiellement par les bailleurs - près de 85 % -, par le Trésor - 5 % - et par le fonds Pays pauvres très endettés (PPTE) - 10 % (MH, 2008).

[4] L'hydraulique rurale concerne l'ensemble du territoire nigérien, en excluant le périmètre de l'hydraulique urbaine (52 centres aujourd'hui).

•••

Tableau 1. Investissements du sous-secteur de l'hydraulique rurale depuis 2001 en M FCFA

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	%
Aide non remboursable	2 747	3 943	5 738	9 151	9 515	8 883	9 264	64 197	65 %
Emprunt	4 060	1 442	2 263	3 357	2 768	2 516	1 752	18 959	19 %
Trésor	18	10	61	337	275	515	3 020	7 597	8 %
Fonds PPTE	664	819	1 726	1 747	1 226	1 246	800	8 227	8 %
Total	7 489	6 214	9 788	14 591	13 784	13 160	14 836	98 981	100 %

Source : MH, 2008.

Par ailleurs, la contribution des ONG et associations (non systématiquement répertoriée) est estimée à 10 % de l'ensemble des investissements du sous-secteur de l'hydraulique rurale (MH, 2008). Une contribution forfaitaire des usagers lors de la construction des ouvrages est requise - 150 000 FCFA pour la construction d'un puits cimenté, 250 000 pour celle d'une BF si mini AEP^[5] (Arrêté, 2007).

[5] La participation des usagers pour les projets de réhabilitation est en projet. Elle sera de l'ordre de 50 000 FCFA pour la réhabilitation d'un puits cimenté, et de 500 000 pour celle d'une mini AEP.

Annexe 6 Comparaison des tarifs d'eau de plusieurs pays de la sous-région (2009) en FCFA

Pays	BF	Particuliers - consommation mensuelle								
		0-5 m ³	5-10 m ³	10-15 m ³	15-20 m ³	20-25 m ³	25-30 m ³	30-35 m ³	35-40 m ³	40-45 m ³
Niger	127	127	127	279	279	279	279	279	279	448
Sénégal	219,31	179,31	179,31	579,03	579,03	601,51	601,51	601,51	601,51	601,51
Côte d'Ivoire		235	235	235	235	326,3	326,3	326,3	326,3	326,3
Burkina-Faso	188	188	188	430	509	509	509	1040	1040	1040
Bénin	330	198	453	453	453	453	453	453	453	453
Togo	265	190	190	190	190	380	380	380	380	400
Mali	113	113	113	113	113	301	301	301	301	512
Guinée Conakry	85	85	85	155	155	155	155	155	155	155

Tarifs indiqués hors TVA et hors part assainissement et avec les taxes d'approvisionnement de fonds sur l'eau.

Source : données compilées par l'auteur.

En Côte d'Ivoire, les industries et commerces ne sont pas distingués des abonnés particuliers. En deçà de 9 m³/mois consommé, la facture s'élève forfaitairement à 2 115 FCFA. La limite entre la tranche sociale et la tranche moyenne est fixée à 18 m³/mois (et non à 20 m³ comme indiqué dans le tableau).

Au Burkina-Faso, la limite entre la tranche sociale et la tranche moyenne est fixée à 8 m³/mois (et non à 10 m³ comme indiqué dans le tableau).

Au Bénin, l'administration, les industries et les commerces ne sont pas distingués des abonnés particuliers.

Les tarifs indiqués pour la Guinée Conakry sont de 2008 et viennent d'une conversion USD/FCFA à 500 FCFA = 1 USD.

Particuliers - consommation mensuelle								Adminis- trations	Industries	Commerces	Location de compteur - diamètre de 15 mm (FCFA/ mois)
45-50 m ³	50-55 m ³	55-60 m ³	60-65 m ³	65-70 m ³	70-75 m ³	75-80 m ³	plus de 80 m ³				
448	448	448	448	448	448	448	448	425	425	425	500
601,51	601,51	601,51	601,51	601,51	601,51	601,51	601,51	1392,13	1392,13	1392,13	0
326,3	326,3	326,3	326,3	326,3	326,3	326,3	326,3	482,3			0
1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1040	1000
453	658	658	658	658	658	658	658				0
400	400	400	425	425	425	425	500				765
512	512	512	512	512	512	512	512	512	324	512	0
155	155	190	190	190	190	190					0

Liste des sigles et abréviations

Liste des sigles et abréviations

IDA	<i>International Development Association</i>
AEP	Adduction d'eau potable
AFD	Agence Française de Développement
ARM	Autorité de régulation multisectorielle
BEI	Banque européenne d'investissement
BF	Borne-fontaine
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
BP	Branchement particulier
CAPEX	<i>Capital expenditure</i> (dépenses d'investissement de capital)
CCCE	Caisse centrale de coopération économique
CCCG	Cahier des clauses et conditions générales du service public de la distribution d'eau potable
CFD	Caisse française de développement
CODDAE	Collectif de défense du droit à l'énergie
CTB	Coopération technique belge
DEM	Deutsche Mark
DHPES	Direction de l'Hygiène publique et de l'éducation pour la santé
DHUSUA	Direction de l'Hydraulique urbaine, semi-urbaine et de l'assainissement
DIEPA	Décennie internationale de l'eau potable et de l'assainissement
FCFA	Franc CFA
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme
FNE	Fonds national de l'eau
Fonddri	Fondation pour le développement durable et les relations internationales
GTZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
ha	Hectare(s)
hab	Habitant
Iddri	Institut du développement durable et des relations internationales
IDH/HDI	Indice de développement humain / <i>Human development index</i> (PNUD/UNDP)
INS	Institut national de la statistique

IRD	Institut de recherche pour le développement
IUED	Institut universitaire d'études du développement
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
kWh	Kilowattheure
M	Million(s)
Md	Millard(s)
MH	Ministère de l'Hydraulique
MP	Ministère du Plan
MRE	Ministère des Ressources en eau
MSP/LCE	Ministère de la Santé publique et de la Lutte contre les endémies
Nigelec	Société nigérienne d'électricité
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFEDS	Office des eaux du sous-sol
OMS	Organisation mondiale pour la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OPEX	<i>Operation expenditure</i> (dépenses de fonctionnement)
ORCONI	Organisation des consommateurs nigériens
PE	Prix exploitant
PNUD/UNDP	Programme des Nations unies pour le développement / <i>United Nations Development Programme</i>
PPIAF	<i>Private Public Infrastructure Advisory Facility</i>
PPTÉ	Fonds Pays pauvres très endettés
pc	<i>Per capita</i>
PSE	Projet sectoriel eau
Saur	Société d'aménagement urbain et rural
SEEN	Société d'exploitation des eaux du Niger
SFI	Société financière internationale
SNE	Société nationale des eaux
SPEN	Société de patrimoine des eaux du Niger
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
Veolia Water AMI	Veolia Water Afrique, Moyen-Orient et Inde

Bibliographie

Bibliographie

Ouvrages, articles et documents

AKINE ATTA I. et F. IBRAHIM (2000), « Note d'information sur le processus de privatisation de la SNE du 4 avril 2000 », Cellule interne de privatisation (CIP), Niamey.

ARM (2004a), « Rapport annuel 2003 », ARM, Niamey.

ARM (2004b), « Décision n°D-2004/03-Ea002, relative aux griefs portés à l'endroit de la SEEN suite à l'expertise de la gestion financière et technique de la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN) sur les exercices 2001 et 2002 », ARM, Niamey.

ARM (2006), « Rapport annuel 2005 », ARM, Niamey.

ARM (2007), « Rapport annuel 2006 », ARM, Niamey.

ARM (2009), « Présentation de la régulation du secteur de l'eau au Niger », ARM, Niamey.

AQUANET (1996), *Évaluation de la Société nationale des eaux*, Rapport provisoire, Aquanet, Velsbroek, Pays-Bas.

AXELCIUM (2006), *Economic & financial models for the electricity and water sectors in Niger*, Rapport final phase 1, Axelcium, Paris.

BANQUE MONDIALE (2009), *Site de la Banque mondiale, "Niger: fiche-pays"* [En ligne] <http://go.worldbank.org/H4VJ39AVY0> (Page consultée le 10/07/2010).

BARÉ MAÏNASSARA, I. (1997), *Mon ambition pour le Niger : entretiens avec Sennen Andriamirado*, Jeune Afrique livres, Paris.

BERCHER-CARMAUX, N., M. MIETTON et M. LAMOTTE (1999), « Le risque de pénurie en eau potable dans la ville de Niamey (Niger) », *Sécheresse*, vol. 10, 4, AUF et John Libbey Eurotext, Paris.

BLANC, A. et C. GHESQUIÈRES (2006), *Secteur de l'eau au Sénégal : un partenariat équilibré entre acteurs publics et privés pour servir les plus démunis ?*, Document de travail n°24, AFD, Paris.

CARCAS, S. (2005), *Amélioration des performances des services d'eau et d'électricité en Afrique subsaharienne : bilan et perspectives des partenariats entre le secteur public et le secteur privé*, Thèse professionnelle pour le Master d'action publique de l'École des Ponts et Chaussées, Paris.

C&L TREUARBEIT DEUTSCHE REVISION (1993), *Rapport concernant la mission d'appui à la préparation d'un plan de redressement de la Société nationale des eaux*, Francfort.

COLLIGNON, B. (2001), *L'affermage des bornes-fontaines au Niger. Analyse, diagnostic et recommandations*. Etude réalisée pour la direction des travaux neufs d'alimentation en eau potable et pour le programme sectoriel eau et financée par la Banque mondiale, Hydroconseil, Château neuf de Gadagne.

DUPONT, V. (2010), « Notion du coût complet d'un service d'eau », Note pour le comité de pilotage du projet IRD-Fondri : *Financement des services urbains d'eau potable et d'assainissement dans les pays en développement : modalités de partage du coût global de long terme entre acteurs*, Institut du développement durable et des relations internationales, Paris et Institut de recherche pour le développement, Marseille.

FIDH (2002), *Droit à l'eau potable au Niger. Enfants de Tibiri : quand l'eau se transforme en poison. Privatisation de la distribution de l'eau : un processus à surveiller*, Rapport de la mission internationale d'enquête n°341, FIDH, Paris.

GKW CONSULT, (2004), *Étude d'une nouvelle grille tarifaire de l'eau potable en République du Niger*, GKW Consult, Niamey.

HASSOUN, C. (2008), *Conditions d'amélioration d'une campagne de branchements sociaux, le cas du Niger*, Projet de fin d'études, École des Ponts et Chaussées, Paris.

HUBAUX, S. (2006), *Les organisations de lutte pour la citoyenneté en Afrique de l'Ouest : quelles dynamiques sociales ? Le cas de l'association Alternative Espaces Citoyens à Niamey (Niger)*, mémoire présenté en vue de l'obtention du grade de licencié en sociologie, Université catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve.

INS (2009a), *Site de l'Institut national de la statistique*, « Le Niger en chiffres. édition 2009 » [En ligne] http://www.stat-niger.org/statistique/file/Affiches_Depliants/nigerenchiffre2009.pdf (Page consultée le 11/07/2010).

INS (2009b), *Taux d'inflation en glissement mensuel et moyenne annuelle*, INS, Niamey.

KERF, M. (2000), "Do State holding companies facilitate private participation in the water sector? Evidence from Côte d'Ivoire, the Gambia, Guinea, and Senegal", Policy Research Working Paper n°2513, Banque mondiale, Washington, DC.

KIKERI, S. et A. F. KOLO (2005), "Privatization: trends and recent developments", Policy Research Working Paper n°3765, Banque mondiale, Washington, DC.

LAMBRECHT, S. (2003), *Adduction d'eau potable de la ville de Birni N'Gaouré, Niger*, Évaluation à mi-parcours, rapport définitif, CTB, Bruxelles.

LAURIA, D. T. (1998), *Étude socio-économique dans le cadre de la réforme du sous-secteur de l'hydraulique urbaine : volonté de payer / capacité de payer, élasticité de la demande*, GOPA/GTZ, Bad Homburg/Eschborn.

LEBORGNE, F. (2006), « La privatisation de l'eau au Mali », *Responsabilité et environnement*, n° 42, Annales des Mines, Paris.

LORRAIN, D (2008), *La naissance de l'affermage : coopérer pour exister*, Entreprises et histoire 2008/1, Volume 50, p. 67-85, Paris.

MARIN, P. (2009), "Public-private partnerships for urban water utilities: a review of experiences in developing countries", *Trends and Policy Option n° 8*, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC.

MAZARS, BNP, KMC et CABINET MERLIN (1999), *Privatisation de la Société nationale des eaux du Niger par affermage. Plan d'investissement, études techniques, rapport d'études techniques, tableaux d'investissement, fiches de projets des centres*, Paris.

MH (2008), *Première revue conjointe ministère de l'Hydraulique - partenaires techniques et financiers (PTF). Situation hydraulique nationale*, MH, Niamey.

MH ET MSP (2009), *Étude pour l'élaboration et l'opérationnalisation de la stratégie de promotion de l'hygiène et de l'assainissement de base au Niger. Stratégie Opérationnelle*, Draft provisoire, MH/DHUSUA ET MSP/DHPES, ministère de l'Hydraulique, direction de l'Hydraulique urbaine, semi-urbaine et de l'Assainissement, ministère de la Santé publique, direction de l'Hygiène publique et de l'Éducation pour la santé, Niamey.

NAMATA, A. (2005), *Le cas du Niger. L'accès à l'eau et à l'énergie*, Hermes Science Publishing, Londres.

OCDE (2008), *Enquête 2008 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Une aide efficace d'ici 2010 ? Les actions à prendre*, direction de la Coopération pour le développement (DCD), OCDE, Paris.

PÖYRY ENVIRONMENT, (2007), *Étude pour l'élaboration du schéma directeur de l'hydraulique urbaine au Niger*, Pöyry Environment, Niamey.

ROHRBACH, A.-J. et M. GAOH (2002), *Le système des bornes-fontaines à Niamey : gestion, attitudes et pratiques*, Croix-Rouge française et nigérienne, Paris et Niamey.

ROSEGRANT, M. et R. GAZMURI (1995), "Reforming water allocation policy through markets in tradable water rights: lessons from Chile, Mexico, and California", *Cuadernos de Economia - Latin American Journal of Economics*, vol. 32, 97, Santiago.

SAUR (1985), *Étude de la restructuration du secteur eau au Niger*, Rapport de synthèse, Saur, Saint-Quentin-en-Yvelines.

SEEN (2001), « Rapport technique annuel », SEEN, Niamey.

SEEN (2007), « Rapport d'activités annuel », SEEN, Niamey.

SEEN (2008a), « Liasses fiscales de 2001 à 2008 », SEEN, Niamey.

SEEN (2008b), « Rapport d'activités annuel », SEEN, Niamey.

SEEN (2009a), « Bilan des activités de la SEEN, 2001-2008 », SEEN, Niamey.

SEEN (2009b), « Tableau de bord », direction de la relation clientèle, services clients, SEEN, Niamey.

SEEN (2009c), « Consommation moyenne mensuelle des privés particuliers, 2008 », DRC/SEEN, Niamey.

SEEN (2009d), « Rapport technique et contrat de performance, 2008 », SEEN, Niamey.

SEEN (2009e), « Rapport d'activité, ventilation de la comptabilité par centres, mai 2009 », SEEN, Niamey.

SEEN (2009f), « Liste des actionnaires pour l'assemblée générale ordinaire du 29 juin 2009 », SEEN, Niamey.

SEYNI SALOU, E. (2000), « Lettre du 19 juillet 2000 relative à la privatisation de la SNE », SNE, Niamey.

SNE (1991), « Rapport d'activité, exercice 1991 », direction technique, SNE, Niamey.

SNE (2000), « Suivi des objectifs du 1^{er} au 30 novembre 2000 », direction générale, cellule de recouvrement, SNE, Niamey.

SPEN (2008), « Liasses fiscales de 2001 à 2008 », SPEN, Niamey.

SPEN (2009a), « Évolution indicateurs hydraulique urbaine », SPEN, Niamey.

SPEN (2009b), « Prix du mètre cube d'eau par centre de 2001 à 2008 », SPEN, Niamey.

SPEN (2009c), « Inventaire des puits et forages », SPEN, Niamey.

TIDJANI, M. A. (2005), « Le partenariat public-privé dans le secteur de l'eau au Niger : autopsie d'une réforme », *Partenariats public-privé et coopération internationale, Annuaire suisse de politique de développement*, vol. 24, 2, IUED, Genève.

TOURNADRE, J. (2006), *L'eau et l'assainissement pour tous : un enjeu insurmontable ? Exemple de la gestion des ressources en eau et des infrastructures d'assainissement dans une capitale sahélienne, Niamey (Niger)*, mémoire de fin d'études, Master 2 sciences du territoire, université Pierre-Mendès-France, Grenoble.

TRÉMOLET, S., S. BROWNING et C. HOWARD (2002), *Emerging lessons in private provision of infrastructure services in rural areas: water services in Cote d'Ivoire and Senegal*, Banque mondiale/PPIAF, Washington, DC.

UNDP (2006), *Human development report 2006. Beyond scarcity: power, poverty and the global water crisis*, UNDP, New York.

UNDP (2009), *Human development report 2009. Overcoming barriers: human mobility and development*, UNDP, New York.

URBAPLAN (2007), « Audits urbains et Plan urbain de référence (PUR) de la Communauté urbaine de Niamey », Urbaplan, Lausanne.

VALFREY, B., M. M. SIDI et Y. ZABEROU (2004), *République du Niger. État des lieux et perspectives du secteur eau et assainissement*, Livre bleu, Secrétariat international de l'eau (SIE), Montréal.

VIVENDI WATER (2000), « Privatisation de la Société nationale des eaux du Niger. Offre technique de deuxième session », Vivendi Water, Paris.

Textes législatifs et réglementaires

Arrêté du 22 février 2007 fixant les montants des contributions financières des populations des villages bénéficiaires des points d'eau modernes, République du Niger, Niamey.

Décret n°88-044 du 11 février 1988 portant approbation des Statuts de la Société nationale des eaux (S.N.E.), République du Niger, Niamey.

Décret n°0007 MHE/LCD/CAB du 26 janvier 2006 déterminant les tarifs de vente d'eau potable au compteur par la SEEN, République du Niger, Niamey.

Loi n° 2002-12 du 14 août 2002 portant réorganisation de l'activité production, transport et distribution de l'eau dans le sous-secteur de l'Hydraulique urbaine et créant la Société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN), République du Niger, Niamey.

MH et SNE (1993), Cahier des clauses et conditions générales du service public de la distribution d'eau potable (CCCCG), Niamey.

MH, SPEN et SEEN/VIVENDI WATER (2001), Contrat d'affermage, annexes et avenants, Niamey.

MH, SPEN et SEEN/VEOLIA WATER AMI (2009), Contrat d'affermage, annexes et avenants, Niamey.

MP et MRE (2001), Lettre de politique sectorielle de l'hydraulique urbaine, Niamey.

Ordonnance n°87-031 du 24 septembre 1987 portant création de la Société nationale des eaux, République du Niger, Niamey.

Ordonnance n°96-062 du 22 octobre 1996, fixant la liste des entreprises publiques à privatiser, République du Niger, Niamey.

Ordonnance n°99-044 du 26 octobre 1999 portant création, organisation et fonctionnement d'une Autorité de régulation multisectorielle, République du Niger, Niamey.

TIDJANI, M. A. (1999), *Le rôle de l'État dans la gestion des ressources naturelles : l'exemple de l'eau. Recueil des textes législatifs et réglementaires*, MH et Programme hydraulique Suisse Niger, Niamey.

Qu'est-ce que l'AFD ?

Etablissement public, l'Agence Française de Développement (AFD) agit depuis près de soixante-dix ans pour combattre la pauvreté et favoriser le développement dans les pays du Sud et dans l'Outre-mer. Elle met en œuvre la politique définie par le Gouvernement français.

Présente sur le terrain dans plus de 50 pays et dans 9 collectivités d'Outre-mer, l'AFD finance et accompagne des projets qui améliorent les conditions de vie des populations, soutiennent la croissance économique et protègent la planète : scolarisation, santé maternelle, appui aux agriculteurs et aux petites entreprises, adduction d'eau, préservation de la forêt tropicale, lutte contre le réchauffement climatique ...

En 2009, l'AFD a consacré plus de 6,2 milliards d'euros au financement d'actions dans les pays en développement et émergents et en faveur de l'Outre-mer. Ils ont notamment contribué à la vaccination de 1,8 million d'enfants, l'amélioration de l'approvisionnement en eau potable pour 7,3 millions de personnes et le soutien à 900 000 emplois dans le secteur productif. Les projets d'efficacité énergétique sur la même année permettront d'économiser près de 5 millions de tonnes de CO₂ par an.

www.afd.fr

Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger

Le Niger a réformé en 2001 le mode institutionnel de gestion de ses services urbains d'eau potable. A la place d'une gestion totalement publique, un partenariat public privé est mis en œuvre, avec la création d'une société publique de patrimoine et d'un gestionnaire privé des réseaux. Afin de répondre à la croissance urbaine en termes de production d'eau et de desserte, cette réforme s'accompagne d'un programme d'investissement financé essentiellement par les bailleurs de fonds.

Cet ouvrage décrit l'organisation des services d'eau dans les villes du Niger et rend compte des conséquences économiques, financières et sociales de la réforme. Il analyse également la répartition du coût du service et de son développement (nouveaux investissements) entre les contributeurs finaux (usagers, État et bailleurs).

AUTEUR

Vianney DUPONT

Chercheur, Institut de recherche pour le développement (IRD)