



Alternative
Espaces Citoyens

Le droit à l'eau potable au Niger

RAPPORT D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DU
FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'EAU DE 2001 À 2010



Le droit à l'eau potable au Niger

RAPPORT D'ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DU
FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'EAU DE 2001 À 2010

Table des matières

Sigles et abréviations	5
Avant-propos	6
Remerciements	7
Résumé synthétique	8
Chapitre 1 : Fondements du droit à l'eau et analyse des politiques publiques	9
Introduction	10
Le droit à l'eau potable dans les instruments juridiques	10
Vers une marchandisation de l'eau potable	14
Un état des lieux alarmant en matière d'accès	19
Conclusion : Sortir de la marchandisation de l'eau	22
Chapitre 2 : Analyse budgétaire du secteur de l'eau	25
Introduction	26
Le financement du secteur de l'eau dans les textes législatifs	27
La part du secteur de l'eau dans le budget de l'Etat	28
L'hydraulique urbaine, une priorité des bailleurs de fonds	31
L'hydraulique rurale, un sous-secteur négligé	34
Une gestion fortement centralisée	35
Conclusion : Atteindre les OMD, un défi difficile !	36

Sigles et abréviations

AFD : Agence Française de Développement
AEP : Adduction d'Eau Potable
ANR : Aide Non Remboursable
ARM : Autorité de Régulation Multisectorielle
AUE : Association des Usagers de l'eau
BAD : Banque Africaine de Développement
BM : Banque Mondiale
CEDEF : Convention sur l'Élimination de Discrimination à l'Égard des Femmes
CDE : Convention relative aux Droits de l'Enfant
CNEA : Conseil National de l'Eau et de l'Assainissement
CODESC : Comité des Droits économiques, Sociaux et Culturels
COGES : Comité de Gestion
CREA : Conseil Régional de l'Eau et de l'Assainissement
DUDH : Déclaration Universelle des Droits de l'Homme
ENBC : Enquête Nationale sur le Budget et la Consommation des Ménages
FED : Fonds Européen de Développement
FIDH : Fédération Internationale des ligues des Droits de l'Homme
FMI : Fonds Monétaire International
GIRE : Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE)
INS : Institut National de la Statistique
KFW : Kreditanstalt Für Wiederaufbau
MH : Ministère de l'Hydraulique
OFEDS : Office des Eaux du Sous-sol
OMS : Organisation Mondiale de la Santé
ONG : Organisation Non Gouvernementale
OPEP : Organisation des Pays Producteurs et Exportateurs de Pétrole
PASEHA : Programme d'Appui au Secteur Eau, Hygiène et Assainissement
PEA : Poste d'Eau Autonome
PEM : Point d'Eau Moderne
PIB : Produit Intérieur Brut
PIDESC : Pacte International relatif aux Droits Économiques, Sociaux et Culturels
PMH : Pompe à Motricité Humaine
PNAEPA : Programme National d'Accès à l'Eau Potable et à l'Assainissement
PPTE : Pays Pauvres Très Endettés
PTF : Partenaire Technique et Financier
QUIBB : Questionnaire unifié des indicateurs de base du bien-être
RGP/H : Recensement Général de la Population et de l'Habitat
SDR : Stratégie de Développement Rural
SEEN : Société d'exploitation des eaux du Niger
SNE : Société Nationale des Eaux
SPEN : Société de Patrimoine des Eaux du Niger
SPP : Station de Pompage Pastoral
UE : Union Européenne
UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

avant-propos

Selon un rapport conjoint OMS/UNICEF publié en 2010, près de 900 millions de personnes à travers le monde n'ont pas accès à une eau potable, et près de 2,6 milliards n'ont pas accès à un assainissement amélioré. La majorité de ces personnes vivent dans les pays du Tiers-monde ; et l'Afrique subsaharienne concentre à elle seule un tiers (37%) des personnes privées d'eau potable.

Ces statistiques sombres démontrent que la situation de l'accès à l'eau potable ne s'améliore pas encore à un rythme soutenu ; et ce, malgré la reconnaissance par l'Assemblée générale des Nations Unies, en juillet 2010, du droit à l'eau comme un droit humain fondamental. Cette reconnaissance est intervenue assez tardivement à un moment où, malheureusement, le monde entier semble déjà acquis au dogme du partenariat public/privé pour la gestion de l'eau promu par la Banque mondiale.

Aujourd'hui, il est frappant de constater que les privatisations des services publics de distribution d'eau continuent de se multiplier dans le monde entier ; alors même que les bilans mitigés des premières privatisations militent en faveur d'un retour à la notion de service public. Les chiffres macabres donnés par le rapport OMS/UNICEF ne révèlent d'ailleurs rien moins que l'échec patent des réformes d'inspiration libérale qui ont ouvert la voie à une marchandisation de l'eau potable.

Par endroit, il est vrai que ces réformes se sont accompagnées d'un flux financier important en faveur du secteur de l'eau et de l'assainissement ; mais, rares sont les pays où ce flux financier a servi à rendre l'eau potable plus accessible pour les ménages pauvres. En général, l'argent investi dans ce secteur a servi d'abord à créer un marché de l'eau fort lucratif pour une poignée de compagnies multinationales, qui tirent des profits colossaux sur le dos des usagers.

Au début de la privatisation en 2001, très peu de personnes au Niger s'attendaient à ce que le processus s'accompagne d'une succession de hausses des tarifs de l'eau pouvant atteindre le seuil de 32% en moins de 10 ans ; car, les autorités clairaient sur tous les tons que l'objectif de la privatisation était justement de rendre l'eau potable accessible pour tous à un prix abordable, exactement comme le préconise le Comité des droits économiques, sociaux et culturels à travers son observation générale N°15 de 2002.

*Cela fait maintenant dix (10) ans que le pays expérimente, sous la supervision de la Banque mondiale, le partenariat public/privé pour la gestion de l'eau ; et c'est désormais aisé d'expliquer aux ménages pauvres ce que signifie **«un prix de marché au coût total des prestations fournies»**. Cette formule n'a plus aucun secret pour les clients de la SEEN, filiale nigérienne de Veolia ; elle signifie que l'eau ne saurait être gratuite pour les ménages à l'ère de la globalisation.*

Néanmoins, il est encore utile d'expliquer à des milliers d'usagers que le partenariat public/privé est une association où ceux qui gagnent ne sont pas ceux qui investissent. Dans le contexte du Niger, c'est en fait l'État qui s'endette ou négocie des aides pour investir dans la réalisation des ouvrages d'adduction d'eau ; mais, c'est finalement Veolia qui réalise des profits sur ces investissements. C'est là, la petite différence entre le partenariat public/privé en oeuvre dans le secteur de l'eau depuis 10 ans, et la privatisation classique dans des secteurs tels que les Télécoms où c'est l'opérateur privé, et non l'Etat, qui réalise les investissements.



A travers le présent rapport, Alternative Espaces Citoyens a voulu apporter sa modeste contribution pour un débat public de qualité autour de la problématique de l'accès à l'eau potable. Se fondant sur une approche basée sur le droit, ce rapport examine à la fois les textes juridiques et les politiques publiques adoptés par l'État nigérien pour réaliser le droit à l'eau potable ; mais, il s'intéresse aussi et largement aux ressources consacrées au secteur de l'hydraulique, en partant du principe que c'est surtout l'importance de l'effort financier consenti qui permet de mesurer la volonté réelle des pouvoirs publics de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'eau ; un droit constitutionnel dont plus de 40% de la population nigérienne sont privés.

Maître Moussa Coulibaly

Président du Conseil d'Administration
Alternative Espaces Citoyens

Equipe du rapport :

Le présent rapport est le fruit d'un travail d'équipe, coordonné par M. Ibro Abdou et M. Hassane Boukar, avec la participation de Mme Ibro Germaine, M. Diori Ibrahim, M. Elhadj Idi Abdou, M. Harissou Abdou Maman Mourtala, M. Issa Abdoulaye, M. Mohamed Bello Ibarahim et Mme Ramatou Diarra.

Résumé synthétique

En Afrique subsaharienne, le Niger peut se targuer d'être l'un des rares pays à avoir consacré explicitement le droit à l'eau potable comme un droit humain fondamental dans sa constitution et dans son Code de l'eau ; mais, il reste que des nombreuses dispositions des textes nigériens font une large ouverture à la logique insoutenable de marchandisation de l'eau promue par des institutions telles que la Banque mondiale. Ces textes sont généralement muets sur des aspects aussi importants que (i) l'obligation pour les pouvoirs publics de prendre des mesures adéquates pour garantir l'accès des plus pauvres à l'eau potable à travers des subventions ou la fourniture gratuite d'eau ; (ii) l'interdiction ou tout au moins l'encadrement de la suspension de la fourniture d'eau aux ménages incapables de payer leurs factures de consommation ; (iii) les voies de recours pour les usagers en cas de violation ou d'entrave à l'exercice du droit à l'eau potable ; (iv) les modalités concrètes de régulation des prix en dehors du périmètre de l'hydraulique urbaine.

Au cours des dix (10) dernières années, la mise en œuvre d'une série de réformes d'inspiration libérale dans le secteur de l'hydraulique a abouti à l'émergence d'un marché de l'eau très lucratif pour tous les opérateurs privés ; en particulier pour la compagnie française Veolia, qui distribue l'eau dans 52 centres urbains totalisant près de trois (3) millions de personnes, et qui engrange des profits considérables sur des investissements réalisés sur des fonds publics nationaux et extérieurs. Vu sous ce rapport, le partenariat public/privé préconisé par la Banque mondiale apparaît comme une véritable aubaine pour les multinationales de l'eau ; et au vu de la part importante des usagers dans le financement du secteur de l'eau, il est tout à fait indiqué de soutenir que l'objectif ultime de ce partenariat est de préparer le terrain à un désengagemment progressif de l'État du secteur de l'eau.

Sur la période 2001-2008, environ 155 milliards de francs CFA ont été consacrées au secteur de l'hydraulique, dont 99 milliards CFA en milieu rural et 56 milliards en milieu urbain ; mais, l'essentiel de ces ressources provient des partenaires extérieurs sous forme d'aides non remboursables ou de prêts assortis quelquefois de conditionnalités draconiennes. La répartition de ces ressources fait apparaître un déséquilibre en faveur de l'hydraulique urbaine, qui a bénéficié de 36% de l'ensemble de ressources destinées au secteur de l'eau, alors que la population urbaine ne représente que 18,4% de la population totale du pays. La plupart des bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale et la BOAD, préfèrent investir dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine ; car, la logique de marchandisation de l'eau à l'œuvre dans ce sous-secteur offre des garanties certaines quant au remboursement des prêts accordés.

Aujourd'hui, en dépit de l'importance toute relative des ressources mobilisées en faveur du secteur de l'hydraulique dans son ensemble, le Niger risque ne pas atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en matière d'accès à l'eau potable. L'atteinte de ces objectifs requiert, en effet, la mobilisation de 148,5 milliards de FCFA pour la période 2007-2009 et 272,5 milliards pour la période 2010-2015 ; mais, au rythme actuel du financement du secteur, dont la moyenne annuelle tourne autour de 19,4 milliards de francs CFA, il est pratiquement impossible de mobiliser les 421 milliards de FCFA nécessaires.

CHAPITRE 1

Fondements du droit à l'eau et analyse des politiques publiques

INTRODUCTION

En Afrique subsaharienne, le Niger est l'un des pays où l'approvisionnement des populations en eau potable demeure toujours un énorme défi pour les pouvoirs publics. Les services compétents établissent le taux de desserte à 71,79% en milieu urbain et 60,53% en milieu rural en 2008 ; mais, plusieurs études mettent en doute ces chiffres officiels, indiquant que des facteurs importants ne sont pas pris en compte. Certaines de ces études relèvent que les statistiques officielles ne tiennent pas compte du fait qu'une proportion comprise entre 20 et 30% des ouvrages hydrauliques ne sont pas fonctionnels ; tandis que d'autres s'interrogent sur la fiabilité de ces statistiques, en partant surtout du fait qu'un grand nombre des puits pris en compte dans le calcul du taux de desserte sont des puits non protégés.

Selon le rapport sur les indicateurs sociaux, publié en 2009 par l'Institut national de la statistique (INS), le pourcentage des ménages ayant accès à l'eau potable est passé de 48,7% en 2005 à 50,1% en 2008. Le rapport note également qu'environ 56,8% des ménages nigériens sont approvisionnés par des puits, dont seulement 10,3% par des puits protégés. La proportion des ménages utilisant l'eau de robinet est de 26%, dont moins de 7% disposent d'un robinet dans le logement ou dans la concession. Le pourcentage des ménages utilisant des forages comme source d'approvisionnement en eau potable est seulement de 13,7%. La situation est encore plus préoccupante dans les zones rurales du pays, où le rapport relève que seulement 30% des ménages sont approvisionnés par des robinets et des forages, contre 96,3% des ménages en milieu urbain.

Après trois (3) décennies de réformes d'inspiration libérale, ces chiffres plaident en faveur d'un changement de cap en matière de politiques publiques dans le secteur de l'hydraulique ; car, ils ne révèlent pas seulement le défi énorme que représente l'approvisionnement en eau potable des populations, mais rendent aussi compte des limites criantes des politiques en vigueur dans le secteur. S'inspirant des quatre (4) grands principes de la Déclaration de Dublin de 1993, ces politiques préconisent la mise en place d'un partenariat public/privé pour la gestion des ressources en eau. Ce partenariat suppose la fin de l'interventionnisme de l'État dans le secteur de l'hydraulique et la privatisation du service public de distribution de l'eau. L'objectif ultime est de réaliser l'équilibre financier du secteur de l'hydraulique, à travers l'application stricte d'une politique tarifaire visant à fixer un «*prix de marché au coût total des prestations*».

Le présent chapitre se propose d'analyser, suivant une approche basée sur le droit, les politiques publiques nigériennes en matière d'hydraulique. Cette analyse se fonde notamment sur les obligations de l'État en matière de droit à l'eau potable, telles qu'elles découlent à la fois des instruments juridiques internationaux et régionaux ratifiés par l'État du Niger et des dispositions pertinentes de la Constitution de la VII^{ème} République consacrant explicitement ce droit. Elle examine d'une part la conformité des textes législatifs et réglementaires nationaux aux instruments juridiques internationaux et nationaux ; et d'autre part la pertinence des politiques publiques en vigueur, au regard des obligations édictées par ces instruments, aujourd'hui partie intégrante de la Constitution du pays.

Le droit à l'eau potable dans les instruments juridiques

Aujourd'hui, l'accès à l'eau potable est considéré, dans des nombreux pays, comme un droit humain fondamental. Ce droit tire son fondement de l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH) de 1948, qui dispose que «*toute personne a droit à un niveau suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires* ». Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CODESC) sou-



tient que ce droit consiste en *«un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun»*. S'appuyant sur les dispositions des articles 11 et 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Comité estime que le droit à l'eau potable découle du droit à la vie, du droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim et du droit à la santé. Le Comité soutient que *« le droit à l'eau potable et à l'assainissement est une condition préalable à la réalisation des autres droits de l'Homme »*.

Selon le CODESC, la reconnaissance du droit à l'eau potable implique pour chaque État signataire du PIDESC trois (3) obligations principales : (i) l'obligation de respecter, qui signifie que l'État s'abstient d'entraver directement ou indirectement l'exercice de ce droit ; (ii) l'obligation de protéger, qui signifie que l'État prend des mesures pour empêcher des tiers de faire obstacle aux garanties énoncées par le Pacte; et (iii) l'obligation de mettre en œuvre, qui signifie que l'État adopte des mesures appropriées d'ordre législatif, administratif, budgétaire, judiciaire, incitatif ou autre pour assurer la réalisation du droit. Ces obligations ont des implications extraterritoriales. Ce qui signifie que chaque Etat membre est tenu non seulement de respecter l'exercice de ce droit dans les autres pays, mais aussi de prendre des mesures pour empêcher ses propres ressortissants ou des compagnies qui relèvent de ses juridictions, de violer le droit à l'eau des particuliers et des communautés dans d'autres pays. Cela signifie également que chaque Etat signataire doit faciliter l'exercice du droit à l'eau dans les autres pays, y compris en apportant l'assistance nécessaire.

A travers son observation générale N° 15, le CODESC estime que la mise en œuvre du droit à l'eau potable suppose trois (3) conditions principales que chaque État partie au PIDESC doit remplir : (i) La disponibilité, qui signifie que *«l'eau disponible pour chaque personne doit être suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques, qui sont normalement la consommation, l'assainissement individuel, le lavage de linge, la préparation des aliments ainsi que l'hygiène personnelle et domestique»*. (ii) La qualité, qui signifie que l'eau doit être *«salubre et donc exempte de microbes, de substances chimiques et de risques radiologiques qui constituent une menace pour la santé»*, et qu'elle *«doit avoir une couleur, une odeur et un goût acceptables pour chaque usage personnel ou domestique»* ; (iii) l'accessibilité, qui signifie que *«l'eau, les installations et les services doivent être accessibles, sans discrimination, à toute personne relevant de la juridiction de l'État partie»*.

Sur ce dernier aspect, le CODESC souligne que l'accessibilité suppose tout d'abord que l'eau, les installations et les services doivent être physiquement accessibles sans danger pour toutes les couches de la population. Cela signifie par exemple que les services d'eau potable doivent être situés à des distances raisonnables pour les usagers. L'accessibilité suppose ensuite que les coûts directs et indirects d'approvisionnement en eau soient abordables et raisonnables, afin que les facteurs de coûts ne compromettent pas la réalisation des autres droits consacrés par le PIDESC. L'accessibilité suppose aussi que l'accès à l'eau ne soit pas discriminatoire, en particulier pour les couches de la population les plus vulnérables ou marginalisées. Enfin, l'accessibilité suppose la reconnaissance explicite à toutes les personnes du droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations concernant les questions relatives à l'eau. Le CODESC n'a pas jugé utile d'établir une hiérarchie entre les différentes dimensions de l'accessibilité ; mais, il reste que la dimension économique est celle qui retient le plus l'attention des défenseurs des droits humains.

Abordant les obligations des États en matière de droit à l'eau, le CODESC revient à plusieurs reprises, dans son observation générale N° 15, sur la question cruciale de l'accessibilité économique de l'eau ; car, s'il est important de prendre toutes les mesures adéquates pour garantir la disponibilité en quantité suffisante d'une eau salubre, cela ne constitue point une condition suffisante à l'effectivité du droit à l'eau potable pour toutes les catégories de la popu-



lation. Considérant que l'eau est un bien social et culturel et non essentiellement comme un bien économique, le CODESC estime que les États parties doivent (i) avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable ; (ii) pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût ; (iii) verser des compléments de revenu. Le CODESC souligne que *« le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés »*. Le CODESC souligne également que chaque Etat partie au PIDESC est tenu d'adopter non seulement des mesures législatives spécifiques, mais aussi une politique nationale en matière d'approvisionnement en eau potable. Les mesures législatives et les politiques publiques doivent être compatibles avec les obligations découlant du droit à l'eau.

En dehors du PIDESC, plusieurs autres instruments juridiques internationaux et régionaux auxquels le Niger est partie ont expressément traité du droit à l'eau potable, particulièrement en faveur des groupes vulnérables. L'article 24 de la Convention relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) fait obligation aux États parties de prendre *« toutes les mesures appropriées »* en vue d'assurer aux femmes le droit de bénéficier des conditions de vie convenables, notamment en ce qui concerne le logement, l'assainissement, l'approvisionnement en électricité et en eau. Cette convention souligne également que les femmes ne doivent pas être exclues des processus de prise de décisions concernant les ressources en eau et qu'il est de la responsabilité de l'Etat d'alléger la charge excessive que représente pour les femmes la tâche d'aller chercher de l'eau. La convention relative aux droits de l'enfant (CDE) engage quant à elle les Etats parties à *« lutter contre la maladie et la malnutrition »*, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, *« grâce »* notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et *« à la fourniture »* d'aliments nutritifs et *« d'eau potable »*.

Au plan régional africain, il faut noter que le droit à l'eau potable est consacré également par plusieurs instruments juridiques ratifiés par le Niger. Les instruments les plus pertinents sont notamment (i) la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, dont l'article 14 engage les Etats africains à prendre les mesures nécessaires pour assurer la fourniture d'eau potable aux enfants ; (ii) le protocole additionnel à la charte africaine des droits de l'homme est des peuples, qui engage les Etats africains *« à prendre les mesures nécessaires pour assurer aux femmes l'accès à l'eau potable »* ; (iii) la convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles, qui engage les Etats parties à prendre *« les mesures nécessaires pour garantir aux enfants, la fourniture d'une alimentation et d'une eau de boisson saine en quantité suffisante »*. On peut ajouter à cette liste non exhaustive la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, dont l'article 16 a été invoqué par des ONGs congolaises dans le cadre d'une plainte pour violation du droit à l'eau contre la République Démocratique du Congo devant la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples¹.

En conformité avec les instruments juridiques internationaux, l'État du Niger a consacré explicitement le droit à l'eau potable à travers l'article 12 de sa nouvelle Constitution adoptée par référendum en octobre 2010. Cet article dispose clairement que *« chacun a droit à la vie, à la santé, à l'intégrité physique et morale, à une alimentation saine et suffisante, à l'eau potable, à l'éducation et à l'instruction dans les conditions définies par la loi »*. Cette disposition constitutionnelle vient renforcer celles contenues dans l'Ordonnance N° 2010-09 du 1^{er} avril

¹ La plainte a été jugée recevable et l'État congolais fut condamné par la Commission en 1996 *« pour violation de droit à l'eau »* du fait que le gouvernement congolais avait *« manqué à fournir les services de base tels que l'eau potable et l'électricité »*.

2010 portant Code de l'eau au Niger ; en particulier l'article 4 qui «reconnait à chaque citoyen le droit fondamental d'accès à l'eau», et «consacre le droit de chacun à disposer de l'eau correspondant à la satisfaction de ses besoins personnels et domestiques». L'article 5 de cette ordonnance précise, sans ambages, que l'État a l'obligation de «mettre à la disposition de chacun de l'eau en quantité suffisante et de qualité et d'un coût acceptable, à tout temps et partout où besoin sera».

S'inscrivant dans la droite ligne des instruments internationaux, l'ordonnance 2010-09 «reconnait que l'eau est un bien écologique, social et économique dont la préservation est d'intérêt général et dont l'utilisation sous quelque forme que ce soit, exige de chacun qu'il contribue à l'effort de la collectivité et/ou de l'État, pour en assurer la conservation et la protection». L'article 7 de l'ordonnance souligne que «la gestion des ressources en eau vise à satisfaire, de manière juste et équitable, les besoins en eau pour l'alimentation humaine» et pour d'autres usages ; mais, tout en affirmant qu'aucun usage n'est prioritaire par rapport aux autres, elle précise qu'en cas de concurrence entre plusieurs utilisations, une attention particulière est accordée aux besoins essentiels. Les autres besoins énumérés par l'ordonnance sont relatifs à l'agriculture, l'élevage, l'aquaculture, la pêche, la pisciculture, la sylviculture, l'exploitation forestière, l'environnement (besoins écologiques et aquatiques), l'énergie, l'industrie, les mines, la navigation, les transports, les communications, le tourisme et les loisirs.

Selon l'article 9 de l'ordonnance 2010-09, «la gestion des eaux s'attache à garantir une utilisation durable, équitable et coordonnée des ressources en eaux» ; et ce, en s'appuyant sur une approche globale et intégrée par unité de gestion des eaux ou système aquifère, dénommée gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Les principes fondamentaux de cette approche sont identiques à ceux définis par la Déclaration de Dublin ; il s'agit notamment de (i) la nécessité d'associer les usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons dans la gestion et la mise en valeur des ressources en eau ; (ii) la reconnaissance du rôle essentiel dévolu aux femmes dans la mise en valeur et la préservation des ressources en eau ; (iii) la reconnaissance de la valeur économique de l'eau ; (iv) le principe de l'utilisation équitable et raisonnable de l'eau ; (v) le principe de l'utilisation non dommageable, selon lequel l'État veille à ce que les activités menées sur une partie de son territoire ne puissent pas causer des dommages à une autre partie de son territoire ou territoire d'un État voisin ; (vi) le principe de précaution, en vertu duquel l'État diffère la mise en œuvre des mesures afin d'éviter toute situation susceptible d'avoir un impact transfrontalier ou sur une autre partie de son territoire même si la recherche scientifique n'a pas démontré l'existence d'un lien de causalité entre cette situation et un éventuel impact.

Par ailleurs, il convient de noter que l'ordonnance 2010-09 préconise la participation des usagers à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions relatives à la gestion de l'eau. L'article 10 de ladite ordonnance dispose que «le ministère en charge de l'hydraulique, en relation avec les autres ministères concernés, veille à ce que le public, notamment les populations et usagers concernés par un aménagement hydraulique, une mesure ou un plan de gestion de l'eau, participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et reçoive des autorités compétentes les informations appropriées». L'article 26 dispose que «les collectivités territoriales assurent, dans le cadre de leurs missions respectives, la gestion durable de l'eau avec la participation effective de tous les acteurs concernés» ; et l'article 30 précise que les usagers d'un périmètre donné sont représentés dans les institutions de gestion de l'eau (Unités de gestion des eaux, commissions de gestion de l'eau, CNEA, CREA) à travers des associations des usagers de l'eau (AUE) ou de leurs fédérations. Les précédents textes législatifs et réglementaires avaient institué des comités de gestion chargés notamment de préparer et mettre en application des règlements relatifs notamment à la gestion et à la protection du point d'eau, aux modalités et à la périodicité du paiement des redevances, etc.



Compte tenu de l'importance de veiller au respect des normes de qualité, l'article 72 de l'ordonnance 2010-09 dispose que « l'eau livrée à la consommation doit être potable » ; mais, l'ordonnance est restée muette sur la responsabilité civile et pénale des concessionnaires et régies de distribution en cas de dommages causés par l'eau distribuée aux populations. L'article 39 de l'ordonnance 2010-09 portant Code de l'eau dispose néanmoins qu'en application du principe pollueur-payeur, *« les personnes physiques ou morales dont l'activité est de nature à provoquer ou aggraver la pollution ou la dégradation des ressources en eau, peuvent être assujetties au versement d'une contribution financière calculée sur la base du volume d'eau prélevé, consommé, mobilisé ou rejeté »*. L'application du principe pollueur-payeur n'exclut pas la responsabilité civile et pénale de la personne physique ou morale coupable dont l'activité est à l'origine d'un dommage causé en infraction de la réglementation. L'arrêt N° 141/MSP/LCE/DGSP/DS du 27 septembre 2004 fixant les normes de potabilité de l'eau de boisson, dispose que « l'eau ne doit pas porter atteinte à la santé du consommateur; elle doit non seulement posséder des propriétés organoleptiques acceptables, mais aussi respecter un certain nombre de normes liées aux impératifs de la santé ».

Au regard des dispositions constitutionnelles et législatives ci dessus, le Niger peut se targuer aujourd'hui d'être l'un des rares pays africains à avoir consacré explicitement le droit à l'eau potable comme un droit humain fondamental ; mais, cela ne doit pas occulter le fait que des nombreuses autres dispositions des textes nigériens font une large ouverture à la logique insoutenable de marchandisation de l'eau promue par des institutions telles que la Banque mondiale. S'inspirant des quatre (4) principes de la Conférence de Dublin sur l'eau et l'environnement, l'ordonnance 2010-09 dispose que la gestion de l'eau doit, entre autres, reposer sur la reconnaissance de sa valeur économique. L'article 67 de cette ordonnance dispose que *« le service public d'approvisionnement en eau est géré en régie par la collectivité territoriale du ressort, ou dans le cadre d'un contrat de délégation de service public ou une convention de gestion passée avec les populations bénéficiaires »*. Les articles 69 et 70 précisent d'une part que les populations bénéficiaires d'un service public d'alimentation en eau *« contribuent au financement des frais engendrés pour l'installation du service »* ; et d'autre part que *« toute utilisation de l'eau est assujettie au paiement d'une redevance pour service rendu calculée sur la base du volume d'eau mobilisé afin de couvrir les coûts liés au fonctionnement du service selon le principe utilisateur-payeur »*.

Après le tour d'horizon des textes juridiques nigériens, on retiendra que leur principale lacune réside surtout dans le fait qu'ils préconisent très peu de mesures de protection des citoyens contre les opérateurs privés du secteur de l'eau. Ces textes sont généralement muets sur des aspects aussi importants que (i) l'obligation pour les pouvoirs publics de prendre des mesures adéquates pour garantir l'accès des plus pauvres à l'eau potable à travers des subventions ou la fourniture gratuite d'eau ; (ii) l'interdiction ou tout au moins l'encadrement de la suspension de la fourniture d'eau aux ménages incapables de payer leurs factures de consommation ; (iii) les voies de recours pour les usagers en cas de violation ou d'entrave à l'exercice du droit à l'eau potable ; (iv) les modalités concrètes de régulation des prix en dehors du périmètre de l'hydraulique urbaine. Les textes nigériens n'abordent pas également de façon claire et nette la problématique de l'équité, et ne donnent aucune indication précise sur le rôle des femmes dans la mise en valeur et la préservation des ressources en eau.

Vers une marchandisation de l'eau potable

Au cours des vingt (20) dernières années, les pouvoirs publics nigériens ont adopté toute une série de documents de politique consacrés exclusivement ou partiellement à la problématique de l'approvisionnement en eau potable des populations ; mais, les documents les plus importants sont incontestablement les lettres de politique sectorielle en hydraulique ur-



baine et en hydraulique rurale concoctées en mars 2001 à la demande des bailleurs de fonds. Ces deux lettres fixent les grandes orientations et les principaux objectifs de la politique gouvernementale dans le secteur de l'eau ; et à ce titre, elles constituent le socle même de la deuxième génération des réformes préconisées par les bailleurs de fonds, en particulier la Banque mondiale, dans le but clair d'ouvrir la voie à la marchandisation de l'eau potable dans le pays.

En effet, s'inscrivant dans la continuité des réformes consécutives à la mise en œuvre des plans d'ajustement structurel, les deux lettres de politique sectorielle consacrent tout d'abord la fin de l'interventionnisme de l'État dans le secteur de l'hydraulique ; et enfin, la mise en place d'un partenariat public/privé basé sur un partage de rôles entre l'État et des nouveaux acteurs du secteur de l'eau (sociétés privées, collectivités territoriales, société civile, autorité de régulation). Les orientations contenues dans ces lettres de politique sectorielle s'inspirent des quatre (4) grands principes édictés par la conférence mondiale sur l'eau et l'environnement tenue à Dublin en Irlande en 1992 ; en particulier, le principe 4, qui préconise de *«considérer l'eau comme un bien économique»*, tout en soulignant la nécessité de *«reconnaitre le droit fondamental de l'homme à une eau salubre et à une hygiène adéquate pour un prix abordable»*.

Selon ce principe, la reconnaissance de la valeur économique de l'eau est une condition indispensable à *«une utilisation efficace et à une répartition équitable de cette ressource»*. Les défenseurs de ce principe affirment que l'attribution d'une valeur économique à l'eau permettrait de préserver et de protéger cette ressource indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ; tandis que la non reconnaissance de cette valeur ne pourrait que favoriser le gaspillage et entretenir des conflits autour de cette ressource. Le défenseur le plus acharné de ce principe est indéniablement la Banque mondiale, qui soutient que *«la fixation d'un prix de marché au coût total des prestations fournies permet d'assurer l'équilibre entre l'offre et la demande, et de limiter les conflits autour de l'eau»*. En conséquence, la Banque mondiale considère que *«la privatisation est la seule solution pour réduire les gaspillages et lutter efficacement contre la pénurie et l'augmentation rapide du prix de l'eau»* ; et c'est partant de telles considérations, dont la fausseté est plus qu'évidente, qu'elle a fait signer aux autorités nigériennes les deux lettres de politique sectorielle.

A travers ces lettres de politique sectorielle, les autorités nigériennes marquent d'une part leur adhésion totale et entière à la philosophie tracée par la conférence de Dublin et reprise à son compte par la Banque mondiale ; et d'autre part leur engagement à entreprendre des nouvelles réformes prolongeant celles qui ont abouti dans les années 1980 à la liquidation de l'Office des eaux du sous-sol (OFEDES) et à la création de la Société nationale des eaux (SNE). S'inspirant des objectifs du millénaire pour le développement, les lettres de politique sectorielle se proposent d'atteindre, en matière d'hydraulique rurale, un taux de couverture des besoins en eau de 80% à l'horizon 2015, et en matière d'hydraulique urbaine, un taux de couverture de 100% pour les 52 centres du périmètre de la SEEN. Ces objectifs sont associés également à l'amélioration de la desserte en eau potable des centres urbains et de la qualité du service, et à l'équipement de nouveaux centres et leur transfert dans le périmètre de l'hydraulique urbaine.

Cependant, il convient de souligner que la réalisation de ces objectifs, dont la pertinence ne fait l'objet d'aucun doute, n'est envisagée que dans le cadre d'une approche ultralibérale basée sur le principe du recouvrement intégral des coûts auprès des usagers. La lettre de politique sectorielle de l'hydraulique urbaine mentionne d'ailleurs que les réformes envisagées doivent permettre d'atteindre, à l'horizon 2006, l'équilibre financier du sous-secteur de l'eau ; et ce, sans aucun recours à des subventions publiques, qui risqueraient irrémédiablement de fausser l'application stricte du principe cher à la Banque mondiale d'un *«prix de mar-*



ché au coût total des prestations». Les autres objectifs visés par cette lettre de politique sectorielle, en particulier ceux préconisant la maîtrise des coûts et la mise en place une gestion commerciale, n'apparaissent guère plus que comme des mesures visant à atteindre l'équilibre financier du secteur. L'arsenal des mesures prévues à cet effet comporte également l'adoption d'une nouvelle politique tarifaire visant à prendre en compte les charges liées, entre autres, au service de la dette extérieure et à la valeur économique des ressources en eau.

Par ailleurs, il faut noter que la lettre de politique sectorielle de l'hydraulique urbaine préconise clairement la privatisation de la gestion de l'eau potable dans les principaux centres urbains. La formule retenue est celle de la délégation de la gestion par le biais d'un contrat d'affermage de dix (10) ans liant l'État nigérien à un opérateur privé international. Suivant les directives de la Banque mondiale, les autorités nigériennes ont entamé le processus de privatisation en 2000 par une réforme institutionnelle préconisant la liquidation de la société nationale des eaux (SNE) et l'éclatement de ses activités entre deux nouvelles entités : la Société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN), dont le capital est entièrement détenu par l'Etat ; et la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN), dont le capital est détenu à 51% par un opérateur privé international. La création de ces deux nouvelles sociétés, qui sont respectivement liées à l'État par un contrat de concession et un contrat d'affermage de dix (10) renouvelables, s'inscrit dans le cadre de l'établissement d'un partenariat public/privé.

Selon la loi N° 2000-12 du 14 août 2000, la société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN) est un organisme public responsable de la gestion physique, comptable et financière des biens et droits immobiliers du domaine public naturel et artificiel du sous-secteur de l'hydraulique urbaine et semi urbaine. L'article 8 de la loi précise que cette société est chargée notamment de (i) la gestion du patrimoine et de sa mise en valeur ; (ii) l'élaboration et le suivi du programme d'investissement ; (iii) les travaux de réhabilitation, renouvellement et extension de l'infrastructure ; (iv) la gestion des immobilisations, la recherche et levée des fonds ; (v) l'amortissement et le service de la dette ; (vi) la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation et de renouvellement de l'infrastructure ; (vii) la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des travaux neufs et d'extension de l'infrastructure ; (viii) la sensibilisation du public. La société de patrimoine des eaux du Niger (SPEN) est chargée également de gérer la redevance mensuelle que devrait collecter la société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN) auprès de ses clients. Cette redevance est constituée sur la base de la différence entre le prix exploitant de l'eau et le prix moyen appliqué au consommateur.

La société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN) est quant à elle une société de droit privé, liée à l'État par un contrat d'affermage pour l'exploitation du service public de production, de transport et de distribution des eaux. L'article 13 de la loi 2000-12 assigne à cette société des missions relatives notamment à (i) l'exploitation du service du public de production, de transport et de distribution des eaux ; (ii) l'exploitation et l'entretien de l'infrastructure et du matériel d'exploitation ; (iii) le renouvellement du matériel d'exploitation, des branchements et des compteurs ; (iv) la maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation, le renouvellement et l'extension des réseaux financés sur fonds propres ; (v) l'exécution de certains travaux qui lui seront confiés à titre exceptionnel par la société nationale chargée de la gestion du patrimoine des eaux ; (vi) la maîtrise d'œuvre déléguée pour l'extension des réseaux, financé par des tiers ; (vii) l'étude et la justification de la nécessité de travaux de renouvellement de l'infrastructure ; (viii) la facturation et l'encaissement ; (ix) la communication et les relations avec la clientèle.

Outre ces deux sociétés, la loi N° 2000-12 du 14 août 2000 prévoit également la création d'un organisme paritaire indépendant dénommé Autorité de régulation multisectorielle (ARM). Les missions assignées par la loi à cet organisme sont principalement de (i) veiller à l'application des textes législatifs et réglementaires régissant le sous-secteur de l'hydraulique



urbaine et semi-urbaine ; (ii) protéger les intérêts des utilisateurs et des opérateurs du sous-secteur ; (iii) promouvoir le développement efficace du sous-secteur, en veillant notamment à l'équilibre économique et financier et la préservation des conditions économiques nécessaires à sa viabilité ; (iv) mettre en œuvre les mécanismes de consultation des utilisateurs et des opérateurs ; (v) contrôler le fonctionnement et les activités de tous les opérateurs intervenant du sous-secteur, notamment ceux de la société de patrimoine et ceux de la société d'exploitation. La direction sectorielle eau est la cheville ouvrière de l'autorité de régulation dans l'accomplissement de ces missions ; et à ce titre, elle est chargée notamment d'émettre des avis sur l'évaluation des propositions des investisseurs et opérateurs, assurer le suivi des contrats de délégation et de leurs renégociations, procéder à l'analyse des avenants et à l'évaluation de la satisfaction de la clientèle.

Selon la loi N° 2000-12, l'Autorité de régulation est chargée de veiller au respect non seulement des termes des conventions, en particulier ceux relatifs à l'obligation de continuité du service en quantité et en qualité, mais aussi des normes techniques applicables aux entreprises et de la concurrence entre ces dernières. L'autorité de régulation est compétente pour proposer au gouvernement toute modification d'ordre général aux conventions ou à leurs cahiers de charges ; de même qu'elle est chargée d'assister le gouvernement dans la détermination de la structure et la composition des tarifs appliqués par les entreprises titulaires d'une convention de délégation. L'autorité de régulation est habilitée également à proposer ou prononcer des sanctions à l'encontre des opérateurs du sous-secteur en cas de manquements ; tout comme elle peut intervenir dans le règlement des différends et litiges entre les opérateurs, en privilégiant une solution de compromis. Le gouvernement peut consulter l'autorité de régulation sur tous les projets de textes législatifs et réglementaires concernant le sous-secteur de l'hydraulique urbaine et semi-urbaine, ainsi que sur les questions intéressant le secteur ou qui sont de nature à avoir un impact sur la conception de la politique du sous-secteur.

En outre, la loi N° 2000-12 dispose que l'autorité de régulation est l'organisme habilité à lancer les appels d'offres pour la délégation du service public de l'eau pour le compte de l'État. Cette prérogative importante n'a pas été respectée dans le cadre du processus de privatisation entamé en 2001 sous la pression des bailleurs des fonds, notamment de la Banque mondiale ; car, soucieux d'obtenir rapidement l'accord de cette institution pour le financement du Projet sectoriel eau (PSE), le gouvernement a lancé l'appel d'offres pour la délégation du service public d'eau avant même l'installation de l'autorité de régulation. L'enjeu était très important à l'époque pour le gouvernement nigérien, qui attendait des prêts de 33,6 milliards de francs CFA de la Banque mondiale, de 6,6 milliards de francs CFA de la BOAD et de 4,9 milliards de francs CFA de l'AFD. Ces prêts devaient permettre de lancer le Projet sectoriel eau, dont le but est « d'accroître le taux de desserte en eau », avec la réalisation de 11 220 branchements sociaux, 556 bornes fontaines et la réhabilitation et l'optimisation de 50 mini-réseaux d'adduction d'eau potable.

Ainsi, le concours financier de la Banque mondiale étant lié à l'effectivité de la privatisation du service public de l'eau, le gouvernement n'a pas jugé utile de respecter les dispositions de sa propre loi ; car, le plus important était à ses yeux de satisfaire aux conditionnalités de cette institution toute puissante auprès de laquelle il attendait plus que le prêt destiné au Projet sectoriel eau. Le processus de privatisation de la gestion de l'eau a été lancé précipitamment, au cours du premier trimestre de l'année 2001, à travers un appel d'offres international pour la délégation du service public d'eau dans les 51 centres gérés par la défunte société nationale des eaux (SNE). Les autorités nigériennes ont enregistré deux offres venant des sociétés françaises, la Suez-Lyonnaise et Vivendi Water, qui proposaient respectivement un prix exploitant de 193fcfa et 190fcfa par m³ d'eau, et des investissements de 5,2 millions de dollars US et 3 milliards de francs CFA. L'appel d'offres a été remporté par la compagnie multina-



tionale Vivendi Water, désormais actionnaire majoritaire de la SEEN avec 51% des parts, contre 34% pour des privés nigériens, 10% pour le personnel et 5% pour l'État.

Le cahier de charges de la nouvelle société, établi avec l'assistance du consortium Mazars & Guerard et du Cabinet Aquanet, prévoit trois (3) engagements majeurs : primo, fixer un prix de vente unique de l'eau sur tout le territoire nigérien et verser à la SPEN une redevance annuelle, qui constitue la différence entre le prix exploitant et le prix de vente ; secundo, réaliser des investissements de l'ordre de 3 milliards de francs CFA pour la réhabilitation, le renouvellement et l'extension des installations de production, de transport et de distribution de l'eau ; et tertio, maintenir en place l'ensemble des 533 agents de la défunte Société nationale des eaux (SNE), qui détiennent 10% du capital de la nouvelle société (SEEN). En plus, Vivendi a signé avec l'État nigérien un contrat d'affermage de dix (10) ans et un contrat de performance sur la qualité du service et des travaux à réaliser. Ces deux contrats ont créé un monopole de fait au profit de Vivendi, qui est le seul opérateur autorisé à distribuer l'eau dans les 52 centres urbains constituant son périmètre ; mais, il s'agit d'un monopole particulier qui ne confère pas à son détenteur, en l'occurrence Vivendi, le pouvoir de déterminer la politique tarifaire applicable aux différentes catégories d'usagers.

En effet, les tarifs de vente de l'eau sont fixés par l'État, en concertation avec la SPEN et l'Autorité de régulation, sans aucune intervention de Vivendi ; mais, cette situation comporte plus d'avantages que d'inconvénients pour la compagnie française, dont la responsabilité ne peut en aucun cas être invoquée en cas de hausse des tarifs. Comme le souligne M. Vianney Dupont dans une étude sur le *Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger*, «*le mode institutionnel de gestion des services d'eau étant l'affermage, les risques sont partagés entre le fermier privé et la SPEN*» ; mais, le partage des risques établi par le contrat d'affermage est plutôt favorable à la SEEN, qui est protégée contre des risques liés à la hausse du prix de certains facteurs de production tels que l'énergie, les produits chimiques, génie civil, etc. Le contrat d'affermage prévoit, dans un tel cas, la possibilité pour la SEEN de relever son prix exploitant ; et c'est sur cette base que le prix exploitant est passé de 190fcfa/m³ en 2001 à 218,35 en 2009. La SEEN ne supporte donc que les risques liés aux fuites d'eau sur le réseau et au non paiement des factures de consommation de l'État ; mais, il faut noter qu'un accord a été signé avec l'État pour gérer au mieux le problème des arriérés de facture de la consommation de l'eau.

En conclusion, il importe de noter que le partenariat public/privé préconisé dans le cadre des politiques sectorielles en matière d'hydraulique est loin d'être un partenariat gagnant/gagnant ; car, le partage actuel des responsabilités fait apparaître que les opérateurs privés du secteur de l'eau, notamment Veolia, réalisent des profits non négligeables sur des investissements réalisés presque exclusivement par l'État. La contribution importante des usagers dans le financement du secteur de l'eau démontre combien ce fameux partenariat public/privé est une véritable aubaine tant pour une multinationale telle que Veolia que pour des petits concessionnaires opérant en milieu rural et périurbain. Le seul avantage que peut tirer l'État, en tant que puissance publique chargée d'assurer l'approvisionnement en eau potable des populations, semble être l'atteinte de l'équilibre financier du secteur. Le partenariat public/privé permet à l'État de réussir, grâce à l'expertise des opérateurs privés, la transformation du secteur de l'eau en un secteur marchand prospère ; mais, un État responsable vis-à-vis de ses citoyens ne saurait se satisfaire d'un tel résultat, de surcroît lorsque la prospérité pour les marchands de l'eau rime avec la cherté pour les usagers.

Un état des lieux alarmant en matière d'accès

Après cinquante (50) ans d'indépendance, l'accès à l'eau potable demeure toujours un défi énorme pour une large frange de la population nigérienne. En 2008, les taux officiels de desserte étaient seulement de 71,79% en milieu urbain et 60,53% en milieu rural ; mais, comme le souligne fort bien le Livre bleu 2009, ces chiffres sont très loin de refléter la situation réelle en matière d'accès à l'eau potable. Les auteurs de cette enquête notent d'une part que le taux de panne des ouvrages, qui oscillerait entre 25-30%, n'est pas pris en compte ; et d'autre part que le mode de calcul de la desserte «*masque une distribution irrégulière (villages non desservis versus villages suréquipés) et n'inclut pas la distance à parcourir au point d'eau*». Enfin, ils soulignent que le mode de calcul en vigueur ne prend en compte ni la réalité de l'hydraulique pastorale et semi-urbaine, ni le fait que certains ouvrages ne fournissent pas une eau respectant les normes nationales de qualité.

Selon les standards du ministère de l'hydraulique, les besoins en eau potable sont fixés à 25 litres par jour et par personne en milieu rural, et 70 litres par jour et par personne en milieu urbain. S'appuyant sur ces standards, le *Schéma directeur de mise en valeur et de gestion des ressources en eau du Niger* prévoit : (i) un point d'eau moderne (puits ou forage équipé d'une pompe à motricité humaine) pour tout village comptant au moins 250 habitants ; (ii) autant de points d'eau modernes que de tranches de 250 habitants pour tout village ayant une population comprise entre 250 et 2000 habitants ; (iii) une mini-adduction d'eau potable comportant 4 bornes fontaines pour tout centre ayant une population supérieure à 2000 habitants. Les normes pour l'hydraulique urbaine prévoient un branchement privé pour 10 personnes, et une borne fontaine pour 250 personnes. Les distances à parcourir ne doivent pas être supérieures à 500 mètres.

S'il est vrai que ces standards sont très proches des normes internationales, notamment celles édictées par l'OMS sur les besoins journaliers en eau potable, il n'en demeure pas moins vrai qu'ils ne suffisent pas à établir des taux fiables d'accès des populations à l'eau potable. Les études réalisées dans de nombreux pays soulignent d'ailleurs que, dans un contexte de marchandisation, des tels standards sont à eux seuls absolument inadéquats pour mesurer l'accès à cette ressource vitale ; car, même si la disponibilité d'un point d'approvisionnement en eau potable demeure encore un problème crucial, il convient de garder à l'esprit qu'elle n'est plus la seule source de discrimination pour des millions de personnes. Les données disponibles démontrent clairement que les deux domaines de discrimination les plus visibles au Niger sont relatifs à l'accessibilité financière et à la qualité de l'eau desservie ; car, c'est dans ces deux domaines que les inégalités et les disparités sont les plus criantes entre d'une part le milieu urbain et le milieu rural, et d'autre part entre les riches et les pauvres à l'intérieur du milieu urbain.

Cependant, il convient de souligner que la problématique de la qualité de l'eau a été pendant longtemps reléguée au second plan des préoccupations des autorités et des populations. Le livre bleu 2009 rapporte même que «*les usagers ne sont pas très soucieux de la qualité de l'eau notamment en milieu rural et semi-urbain*». La tendance générale chez les usagers serait de considérer comme bonne à la consommation toute eau fournie par un point d'eau moderne, même s'il s'agit d'un puits cimenté, à condition qu'elle ne présente pas de problèmes sur des aspects empiriquement visibles (la couleur, l'odeur et le goût). Les pouvoirs publics nigériens ne semblent pas eux-mêmes attacher un plus grand intérêt à la problématique de la qualité de l'eau fournie aux populations ; car, même s'il est vrai que le pays s'est doté de textes relatifs à la qualité de l'eau, les contrôles ne sont effectués régulièrement que sur les installations des centres urbains gérés par la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN).



Selon le livre bleu 2009, «il n'existe aucun dispositif de suivi de la qualité des eaux à l'échelle nationale et locale», en dehors du périmètre très restreint de la SEEN ; mais, les analyses effectuées dans ce périmètre «restent incomplètes et portent uniquement sur les ions majeurs». Le livre bleu souligne notamment que «la bactériologie et la présence des métaux lourds ne sont pas systématiquement documentées» ; alors même que la SEEN affirme avoir prélevé 4 671 échantillons et réalisé 9 358 analyses, rien qu'au cours de l'année 2008, avec des résultats jugés satisfaisants. Les analyses effectuées par la SEEN, bien qu'elles portent sur un nombre élevé de prélèvements, sont muettes sur la conformité de l'eau distribuée aux normes physico-chimiques. L'incidence de la défectuosité du réseau et de la tuyauterie sur la qualité de l'eau desservie n'est pas non plus clairement évaluée ; alors que la SEEN reconnaît elle-même que l'indice élevé de perte sur son réseau, qui varie entre 15 et 22%, n'est pas sans conséquence sur la qualité physico-chimique.

Au cours de ces dernières années, il faut noter que le doute s'est d'ailleurs installé au sein de la population sur la qualité de l'eau desservie par la SEEN ; surtout, après la révélation par les médias de la scandaleuse affaire des enfants de Tibiri intoxiqués par l'eau d'un forage installé par la société des eaux du Niger (SNE). Cette affaire a révélé au grand jour toutes les failles du dispositif de contrôle de la qualité de l'eau de boisson dans le périmètre de l'hydraulique urbaine ; car, aucun service technique étatique compétent ne s'est aperçu, pendant longtemps, des risques encourus par les enfants du fait de la teneur élevée en fluorure de l'eau du forage de Tibiri. Le rapport de la FIDH sur l'affaire souligne que la teneur en fluorure de ce forage était supérieure à 3mg/litre ; alors que la teneur admise par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est seulement de 1,5mg/litre d'eau. Les pouvoirs publics nigériens, pourtant alertés dès 1987, ont attendu 13 ans pour fermer ledit forage ; mais, il était déjà trop tard pour 468 enfants atteints de malformations osseuses et autres handicaps incommensurables causés par la dose excessive de fluorure contenue dans l'eau desservie.

Aujourd'hui, le scandale de l'intoxication des enfants de Tibiri incite fortement à douter de la qualité de l'eau de boisson desservie dans les zones rurales où les statistiques font ressortir que l'essentiel des ouvrages d'adduction d'eau installés dans ces zones est constitué de puits cimentés. Sur un parc des ouvrages hydrauliques estimé à 29 388 unités au 31 décembre 2008, les zones rurales comptaient 14 741 puits cimentés, soit environ 59% de l'ensemble des ouvrages. Le reste du parc hydraulique était constitué de 9 512 forages équipés de pompes à motricité humaine (PMH), 511 mini-adductions d'eau potable (mini-AEP), 79 postes d'eau autonomes (PEA) et 81 stations de pompage pastorales (SPP). Les contrôles de qualité sont pratiquement inexistant dans le périmètre de l'hydraulique rurale ; alors même que c'est bien là que le problème de la salubrité de l'eau se pose avec beaucoup d'acuité, compte tenu du caractère rudimentaire de l'essentiel des ouvrages disponibles. Cette situation indique clairement que les inégalités entre les villes et les villages sont patentes dans le domaine de la qualité de l'eau desservie.

Région	Type d'ouvrage					Total Equivalent PEM
	Puits cimenté	Forage PMH	Mini AEP	Poste d'eau autonome	Station pompage	
Agadez	632	108	7	5	3	818
Diffa	1 021	94	15	3	3	1 267
Dosso	2 193	1 747	108	10	5	5 111
Maradi	4 185	1 136	112	2	28	6 399
Tahoua	2 689	622	111	24	20	4 500
Tillabéry	2 121	2 282	94	24	10	5 251
Zinder	1 810	3 410	62	3	12	5 765
Niamey	90	113	2	8		277
Total national	14 741	9 512	511	79	81	29 388

Source : DS/MH



Cependant, il importe de souligner que les inégalités entre le milieu urbain et le milieu rural sont encore plus criantes en matière de tarification de l'eau potable ; car, malgré les énormes écarts de revenus entre les habitants des deux milieux, les tarifs de l'eau sont plus élevés en zones rurales qu'en zones urbaines. Le livre bleu 2009 rapporte que les tarifs de l'eau varient de 250fcfa le m³ à 500fcfa en milieu rural au niveau des mini-AEP; mais, ces tarifs peuvent atteindre parfois le seuil record de 2000fcfa, comme c'est le cas dans certaines zones de la région de Tahoua. Les usagers des zones rurales doivent également apporter une contribution financière variant de 150 000fcfa pour un puits cimenté à 2 000 000fcfa au minimum pour une mini-AEP ; tandis que les usagers des grandes villes, qui bénéficient de tarifs d'eau plus avantageux que ceux pratiqués dans les campagnes, ne sont astreints à aucune contribution financière de ce type. Les seuls frais exigibles aux usagers des villes sont relatifs aux branchements privés, facturés en moyenne à 98 000fcfa.

Aujourd'hui, il est à noter que les dépenses d'approvisionnement en eau potable sont devenues de plus en plus lourdes à supporter pour de nombreux ménages urbains ; même s'il est vrai que les tarifs appliqués par la SEEN n'atteignent pas encore ceux en vigueur dans les zones rurales. Les ménages urbains se plaignent, depuis la privatisation en 2001 des services de distribution d'eau, de la hausse unilatérale et récurrente des tarifs décidée par le gouvernement. Entre 2001 et 2008, le prix moyen hors taxes du m³ d'eau a enregistré une hausse de 32%, passant de 198,09fcfa à 262,35fcfa ; alors que les revenus salariaux des travailleurs, y compris ceux de la fonction publique et du secteur privé formel, n'ont enregistré aucune progression significative au cours de la même période. Le mécontentement des citoyens face à la marchandisation de l'eau s'est exprimé fortement lors des manifestations contre la cherté de la vie de 2005 ; mais, les autorités nigériennes sont restées sourdes aux plaintes des populations et ont continué à procéder à des nouvelles hausses des tarifs.

Par ailleurs, il convient de noter que les autorités ont ramené en 2006 le seuil de consommation de la tranche sociale de 15 m³ à 10 m³ ; alors que les organisations de consommateurs trouvaient déjà inacceptable le seuil précédent de 15 m³. L'argument principal de ces organisations est que des nombreux ménages urbains pauvres vivent dans la même concession et disposent d'un seul compteur d'eau. La consommation cumulée de ces ménages est généralement supérieur au seuil maximum de la tranche sociale ; et dans certains cas, elle atteint même le seuil de 70 m³ à partir duquel un usager est classé dans la catégorie des grands consommateurs. La révision de la tranche sociale est venue démentir les professions de foi des autorités tendant à faire croire que l'objectif de la hausse des tarifs était d'améliorer l'accès à l'eau potable des populations pauvres. La politique tarifaire poursuivie par le gouvernement pénalise davantage les ménages urbains pauvres qui, faute d'un branchement privé, achètent l'eau auprès des gérants de bornes fontaines ou des revendeurs d'eau ambulants.

Selon la plupart des études réalisées au Niger, les habitants des quartiers périurbains ne profitent que très peu des tarifs officiels en vigueur au niveau des bornes fontaines ; car, les tarifs pratiqués par les gérants de ces ouvrages sont généralement 3 à 5 fois supérieurs au prix auquel le m³ d'eau est concédé par la société d'exploitation. Les gérants des bornes fontaines, qui sont parfois des notabilités locales, engrangent une marge de profit de l'ordre 100 000fcfa par mois². Cette situation démontre que la politique de délégation de la gestion des bornes fontaines à des opérateurs privés n'a contribué qu'à créer un marché de l'eau très lucratif ; alors même que le but officiel poursuivi à travers la création des bornes fontaines dans les quartiers périurbains était, non pas d'enrichir quelques notables locaux, mais bien de favoriser l'accès à l'eau potable des plus pauvres. Le défaut majeur de la politique de délégation de la gestion des

² Voir Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger.

bornes fontaines réside surtout dans le fait qu'il n'existe aucun mécanisme fiable de régulation permettant de limiter la propension des gérants à renchérir le prix de l'eau.

A l'heure actuelle, il convient de relever que les gérants des bornes fontaines fixent eux-mêmes les prix de l'eau, sans aucune intervention de la SEEN ou des collectivités territoriales. La réglementation adoptée par la SEEN, suite à une étude réalisée par la Croix rouge, n'est pas respectée par les gérants. Cette réglementation dispose notamment que tout gérant devrait s'engager à respecter les règles d'hygiène aux abords de la borne et appliquer les tarifs réglementaires de 250fcfa/m³ ; mais, comme le souligne M. Vianney Dupont, aucun de ces principes importants n'est respecté dans la mesure où «*les tarifs appliqués sont au minimum doublés, et l'hygiène est souvent déplorable*»³. Le chercheur français note que «*les usagers des BF paient le m³ 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.)*». La délégation de la gestion des bornes fontaines à des opérateurs aboutit donc à un renchérissement de l'eau dans les quartiers périurbains ; car, l'eau concédée aux bornes fontaines à 127fcfa/m³ par la SEEN, est revendue par ces derniers à 500 ou 750fcfa, et à un prix encore plus élevé par les porteurs d'eau ambulants.

Ainsi, les habitants des quartiers périphériques sont à la merci des gérants des bornes fontaines et des porteurs d'eau, du fait du coût très élevé d'un branchement privé. Le prix moyen d'un branchement privé non subventionné est estimé à environ 98 000fcfa ; ce qui est particulièrement lourd pour un ménage ordinaire dont le revenu annuel tourne de 140 000fcfa. La politique des branchements sociaux préconisée par les autorités a permis, entre 2001 et 2008, de réaliser 17 772 raccordements au réseau d'adduction d'eau de la SEEN ; mais, les problèmes liés à la logique de marchandisation de l'eau sont demeurés insolubles pour les ménages pauvres soumis constamment à une menace de suspension de l'approvisionnement dès que les impayés atteignent deux factures mensuelles. Les limites de la politique des branchements sociaux ont d'ailleurs été reconnues par la SEEN qui, dans un rapport d'évaluation datant de 2007, relève que 10% des points de livraison réalisés dans ce cadre n'étaient pas fonctionnels⁴. Cette situation s'expliquerait, pour 15% des cas, par une détérioration imprévisible de la situation financière du ménage.

Conclusion : Sortir de la marchandisation de l'eau

Après une dizaine d'années de privatisation du service public de distribution de l'eau, il apparaît clairement que la situation des populations pauvres n'est prise en compte ni à travers les textes législatifs et réglementaires régissant le secteur de l'eau, ni à travers les politiques publiques en matière d'hydraulique. Les principaux textes législatifs adoptés au cours des vingt (20) dernières années, y compris d'ailleurs le nouveau Code de l'eau de 2010, brillent surtout par leur mutisme total sur la problématique de l'équité en matière d'accès à l'eau potable. Cette situation découle du fait que ce ne sont pas les textes législatifs qui inspirent les politiques publiques ; mais, ce sont ces dernières qui servent de cadres de référence dans l'élaboration des lois et règlements régissant le secteur de l'eau. Entre 1990 et 2010, on peut noter par exemple que le Code de l'eau a été modifié à trois reprises par les autorités politiques nigériennes ; mais, l'objectif de chacune de ces modifications a été invariablement de renforcer l'ouverture du secteur de l'eau au marché, conformément aux directives des bailleurs de fonds. La démarche suivie par les autorités nigériennes a consisté jusqu'ici à adapter la législation sectorielle aux exigences formulées par les bailleurs de fonds ; alors même que ces exigences sont, sur des nombreux aspects, totalement contraires aux obligations des États en matière de droit à l'eau potable telles que formulées par l'Observation générale N° 15.

³ Voir financement des services d'eau en milieu urbain au Niger.

⁴ Cité par V. Dupont dans financement des services d'eau en milieu urbain au Niger.

Selon cette Observation générale, les États parties au PIDESC devraient s'abstenir de prendre des mesures rétrogrades ou d'adopter des politiques incompatibles avec les obligations juridiques préexistantes de caractère interne ou international ayant trait au droit à l'eau. Les mesures préconisées par les États parties, qu'elles soient à caractère législatif ou politique, doivent être conformes aux trois (3) principales obligations relatives au droit à l'eau : (i) l'obligation de respecter, qui requiert des États qu'ils s'abstiennent d'entraver directement ou indirectement l'exercice du droit à l'eau ; (ii) l'obligation de protéger, qui requiert des États qu'ils empêchent à des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice du droit à l'eau ; (iii) l'obligation de mettre en œuvre, qui requiert des États qu'ils adoptent les mesures nécessaires au plein exercice du droit à l'eau. Les États signataires du PIDESC sont tenus d'une part de veiller à ce que l'eau soit accessible à chacun à un coût abordable, et d'autre part de faciliter un accès amélioré et durable à l'eau dans les zones rurales et les zones urbaines déshéritées. Cela signifie qu'ils doivent notamment *«avoir recours à diverses techniques et technologies appropriées d'un coût raisonnable, pratiquer des politiques de prix appropriées prévoyant par exemple un approvisionnement en eau gratuit ou à moindre coût, et verser des compléments de revenu»*.

Par ailleurs, l'Observation générale N° 15 souligne que *«le prix des services doit être établi sur la base du principe de l'équité, pour faire en sorte que ces services, qu'ils soient fournis par des opérateurs publics ou privés, soient abordables pour tous, y compris pour les groupes socialement défavorisés»*. L'Observation précise que *«l'équité exige que l'eau ne représente pas une part excessive des dépenses des ménages les plus pauvres par rapport aux ménages plus aisés»*. Ces dispositions soulignent toute l'importance pour les États signataires du PIDESC de veiller à ce que les politiques publiques soient guidées par le souci de favoriser l'accès équitable de tous à l'eau potable à un coût abordable ; et de ce point de vue, il apparaît nettement que les politiques publiques appliquées au Niger, sous l'égide de la Banque mondiale, sont tout à fait contraires aux obligations édictées par le PIDESC. Comme mentionné ci-dessus, les politiques publiques en vigueur au Niger préconisent la privatisation du service public de distribution d'eau et l'atteinte de l'équilibre financier du secteur. L'accès équitable de tous à l'eau potable ne semble pas être au cœur de ces politiques, qui s'inscrivent dans le cadre global des réformes d'inspiration libérale voulues par les bailleurs de fonds.

Au cours des dix (10) dernières années, la mise en œuvre de ces réformes d'inspiration libérale dans le secteur de l'hydraulique a abouti à l'émergence d'un marché de l'eau très lucratif pour tous les opérateurs privés ; en particulier la compagnie française Veolia, qui distribue l'eau dans 52 centres urbains totalisant près de trois (3) millions de personnes et engrange des profits considérables sur des investissements réalisés par l'État. Les quelques rares mesures de protection sociale en faveur des ménages urbains pauvres, qu'il s'agisse de la tarification sociale ou de la campagne des branchements sociaux, s'avèrent totalement inefficaces face à la logique implacable de marchandisation de l'eau. En effet, la tarification sociale n'a produit aucun impact significatif dans le contexte particulier des quartiers périurbains où les prix finaux à la consommation sont librement fixés par les gérants des bornes fontaines et les porteurs d'eau ambulants ; tandis que les branchements sociaux ont très vite montré leurs limites, plusieurs ménages pauvres vivant dans des habitats précaires ne pouvant en bénéficier, et d'autres n'arrivant pas à maintenir en fonction les installations. Entassés parfois dans des concessions disposant d'un seul compteur d'eau, les ménages pauvres se retrouvent classés dans la catégorie des grands consommateurs, avec des factures d'eau très élevées aggravées d'une taxe sur la valeur ajoutée.

En milieu rural, la situation de l'accès de la population à l'eau potable est malheureusement bien pire encore ; car, plus de 60% de la population n'a pas accès à une eau saine, et nombreux sont les ménages qui consomment l'eau insalubre des mares. Là où existent des



mini-adductions d'eau potables, les tarifs payés par les ménages pour une eau parfois de qualité douteuse sont plus élevés que ceux pratiqués en ville. Les distances à parcourir pour atteindre un point d'eau sont très souvent importantes ; et ce sont généralement les femmes et les enfants qui en souffrent le plus. Les corvées d'eau constituent une des charges quotidiennes les plus pénibles pour les femmes et les filles rurales ; car, les distances à parcourir sont parfois très importantes et l'utilisation des ouvrages disponibles (puits, forages à motricité humaine) requiert un effort physique considérable. Le temps consacré à cette tâche difficile est un «temps perdu» pour d'autres activités dont les femmes et les filles pourraient tirer un bénéfice social ou économique important. Les politiques publiques nigériennes, même si elles soulignent le rôle essentiel dévolu aux femmes dans la mise en valeur et la préservation des ressources en eau, semblent totalement occulter cette problématique importante. La faible représentation des femmes au sein des structures communautaires de gestion de l'eau prouve éloquemment que la reconnaissance de leur rôle reste encore essentiellement théorique.

chapitre 2

Analyse budgétaire du secteur de l'eau

INTRODUCTION

Depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1960, l'Etat du Niger essaie de faire face aux besoins en eau potable de la population. Les différents gouvernements ont mis en œuvre plusieurs projets et programmes visant à satisfaire ces besoins ; mais, le pays compte aujourd'hui encore, après cinquante (50) ans d'indépendance, 40% de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable. La majorité de ces personnes vivent en milieu rural où, en dehors des problèmes liés à l'insuffisance et à la fiabilité des ouvrages hydrauliques, les tarifs de vente de l'eau sont particulièrement élevés. Les études récentes réalisées au Niger font ressortir d'une part que 59% des ouvrages hydrauliques installés en milieu rural sont constitués de puits ; et d'autre part qu'il n'existe aucun mécanisme de contrôle fiable et régulier permettant de s'assurer de la qualité de l'eau desservie aux populations des zones rurales.

Or, il est établi que la plupart des maladies auxquelles sont confrontées les populations rurales sont dues à la consommation d'une eau insalubre. Les instruments juridiques internationaux relatifs au droit à l'eau potable mettent d'ailleurs l'accent sur la nécessité d'accorder une attention particulière à la question de la qualité de l'eau de boisson ; car, il s'agit de l'une des obligations majeures de tout État qui, comme le Niger, a ratifié ces instruments et consacré explicitement le droit à l'eau potable dans sa Constitution et d'autres textes. Les autres obligations portent notamment sur la mise en place d'un mécanisme de financement public équitable permettant de garantir à toutes les personnes *«un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun»*.

Au cours de ces dernières années, les autorités nigériennes ont marqué leur volonté d'assumer ces obligations juridiques, à travers l'élaboration des initiatives visant à assurer l'accès à l'eau des populations. C'est ainsi que dans la droite ligne des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'Etat nigérien a élaboré un Programme National d'Accès à l'eau potable et à l'assainissement (PNAEPA), et une Stratégie de développement rural (SDR), en tant que cadres de référence de toutes les interventions dans le secteur. L'un des objectifs visé à travers la SDR est de faire passer *« le taux de couverture des besoins en eau potable du milieu rural de 59% en 2004 à 65% en 2009 et 80% en 2015 »*. En milieu urbain, l'objectif visé est de faire passer *le taux de desserte de 64% en 2001 à 79% en 2008 et 82% en 2015*. Dans le cadre de l'atteinte de ces objectifs, les pouvoirs publics se sont engagés à mobiliser, avec l'appui des partenaires au développement, des ressources financières importantes.

Le présent chapitre se propose d'analyser le financement du secteur de l'eau par l'Etat et ses partenaires extérieurs sur la période 2000-2010. L'approche adoptée dans le cadre de cette analyse consiste d'une part à apprécier l'importance et la progression des ressources allouées au secteur rapportées aux besoins d'approvisionnement en eau des populations ; et d'autre part, à évaluer le degré d'efficacité et d'efficience des allocations budgétaires et des apports extérieurs, dans l'optique d'apprécier la transformation des ressources en services et prestations au bénéfice des citoyens. Cet exercice n'est pas naturellement facile à réaliser dans le contexte législatif et institutionnel particulier du Niger ; car, les ressources affectées au secteur de l'eau, qu'il s'agisse des ressources propres de l'État ou des contributions venant de l'extérieur, passent par le canal de plusieurs ministères et institutions publiques chargés parfois de gérer également d'autres domaines.

En effet, le secteur de l'hydraulique était rattaché pendant longtemps à un grand ministère, qui s'occupe également des secteurs de l'environnement et de la lutte contre la désertification¹. Le niveau d'informations contenues dans les lois de finances ne permet pas,

¹ A partir de 2008, le Niger s'est doté d'un Ministère consacré exclusivement à l'Hydraulique



par conséquent, de distinguer la part allouée spécifiquement à l'hydraulique et aux autres secteurs. Les informations budgétaires concernant l'hydraulique sont souvent incomplètes et parcellaires ; tout comme d'ailleurs les données relatives aux contributions provenant des partenaires extérieurs. La présente étude a permis de se rendre compte que les chiffres concernant la part du financement extérieur dans le secteur de l'hydraulique ne concordent pas parfois entre les services de l'État et les partenaires extérieurs. Cette situation découle du fait que certains partenaires extérieurs continuent d'intervenir directement sur le terrain à travers des projets, dont ils sont parfois les seuls à connaître réellement le volume des ressources injectées.

Par ailleurs, il convient de noter que les données fournies de source budgétaire ne permettent pas non plus de connaître de façon détaillée les ressources transférées vers les structures décentralisées ou déconcentrées installées dans les régions ; alors même que des telles informations sont absolument nécessaires pour évaluer l'efficacité et l'efficience des allocations budgétaires, et s'assurer notamment que l'administration centrale ne s'accapare pas de l'essentiel des ressources au détriment des régions. Les difficultés de l'analyse budgétaire résident aussi dans le fait que les modifications budgétaires découlant des réformes institutionnelles fréquentes au sein de l'administration ne sont pas prises en compte à temps. C'est le cas par exemple de personnel qui change de ministère et dont les salaires continuent à être inscrits dans leur ministère d'origine. Enfin, il faut ajouter que l'administration publique est confrontée elle-même à des difficultés de collecte de l'information relative à l'exécution du budget à certains niveaux.

Le financement du secteur de l'eau dans les textes législatifs

Au Niger, le financement du secteur de l'hydraulique a été pendant longtemps du ressort de l'État ; mais, les réformes sectorielles engagées au cours des vingt (20) dernières ont modifié substantiellement cette donne. L'État partage désormais cette responsabilité avec d'autres acteurs, notamment les collectivités locales, les partenaires extérieurs, les ONGs, les sociétés privées et les usagers. L'article 69 de l'Ordonnance 2010-09 portant Code de l'eau dispose que les populations bénéficiaires d'un service public d'alimentation en eau «*contribuent au financement des frais engendrés pour l'installation du service*» ; et l'article 70 de cette même Ordonnance dispose que «*toute utilisation de l'eau est assujettie au paiement d'une redevance pour service rendu calculée sur la base du volume d'eau mobilisé afin de couvrir les coûts liés au fonctionnement du service selon le principe utilisateur-payeur*».

En outre, le document de *Politique et stratégies pour l'eau et l'assainissement*, élaboré en 2001 par le ministère des ressources en eau, précise que le financement du secteur de l'eau repose sur : (i) les subventions directes de l'Etat et celles provenant de l'aide bilatérale et multilatérale et destinée à l'Etat ou aux collectivités locales ; (ii) les prêts à des taux concessionnels auprès des institutions financières interafricaines et internationales ; (iii) les redevances qui seront instituées sur les prélèvements, l'usage de l'eau en quantité et en qualité (fonds locaux, régionaux et nationaux de l'eau, application des pénalités) ; (iv) les subventions à travers les ONG (dont certaines se sont spécialisées dans des opérations des crédits décentralisés) ; (v) les fonds privés (nationaux ou internationaux) notamment au niveau du secteur urbain et périurbain ; (vi) les dotations budgétaires annuelles de l'Etat ; (vii) la contribution des bénéficiaires aux investissements.

Par ailleurs, il faut noter que l'Ordonnance N°2010-09 portant Code de l'eau a institué un fonds national de l'eau et de l'assainissement destiné au financement de la gestion de l'eau. Les ressources du fonds sont constituées par : (i) des dotations du budget général de l'État et des collectivités territoriales ; (ii) le produit des contributions financières provenant des utilisateurs en vertu des principes préleveur-payeur et pollueur-payeur ; (iii) le produit des taxes instituées au titre de la gestion de la ressource en eau ; (iv) le produit des amendes pronon-



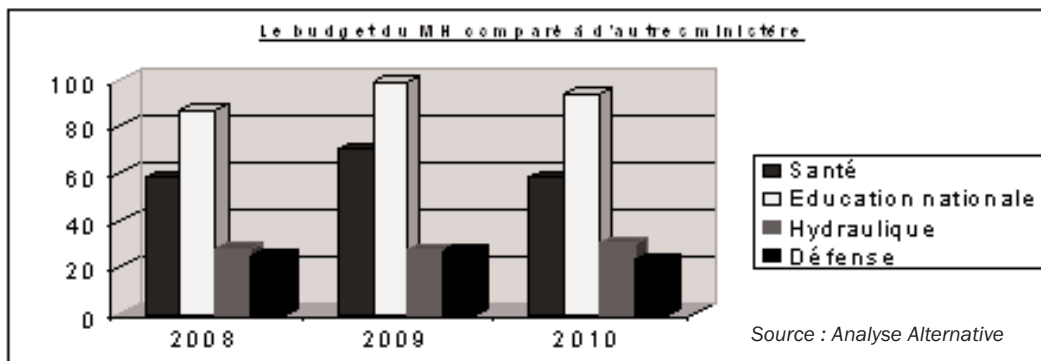
cées en application de l'Ordonnance ; (v) les subventions, dons et legs et toutes autres ressources autorisées par la loi. L'Ordonnance précise que des fonds de l'eau peuvent aussi être créés au niveau régional, départemental et communal. Les textes d'application précisant l'organisation et les modalités de fonctionnement du fonds national et des fonds régionaux, départementaux et communaux, ne sont pas encore pris par le gouvernement.

La part du secteur de l'eau dans le budget de l'État

Selon des informations fournies par le ministère de l'hydraulique, les ressources allouées au secteur de l'hydraulique sur la période 2001 à 2008 s'élèvent à 155² milliards CFA, dont 99 milliards CFA en milieu rural et 56 milliards en milieu urbain à travers la mise en œuvre de projets et programmes sous et hors tutelle du MH. Ce qui donne une moyenne annuelle d'environ 19,4 milliards francs CFA injectées dans le secteur. Le Fonds monétaire international (FMI) estime le ratio budget alloué au secteur/dépenses publiques totales à 4,3% entre 2005 et 2007. Bien que ne comprenant pas l'ensemble des dépenses du secteur, les allocations budgétaires imputées au Ministère de l'hydraulique donnent une idée de l'intérêt accordé au secteur par l'Etat.

En effet, dans les prévisions budgétaires, la part de ce ministère dans le budget général de l'Etat est passée de 4,8% en 2008 à 3,7% en 2009. Les ressources internes allouées au secteur de l'hydraulique sont largement en deçà de celles qui proviennent de l'extérieur. Une évaluation faite dans le cadre du *Livre bleu* sur la période 2002 à 2007 estime les ressources internes allouées au secteur à 24,8 milliards CFA, soit le ¼ de l'ensemble des ressources budgétaires allouées au secteur pendant ces six (6) dernières années. Ce chiffre donne une moyenne annuelle d'environ 4 milliards CFA en termes de ressources internes. Il faut également préciser que ces ressources internes sont constituées par les fonds PPTE à hauteur de 53%.

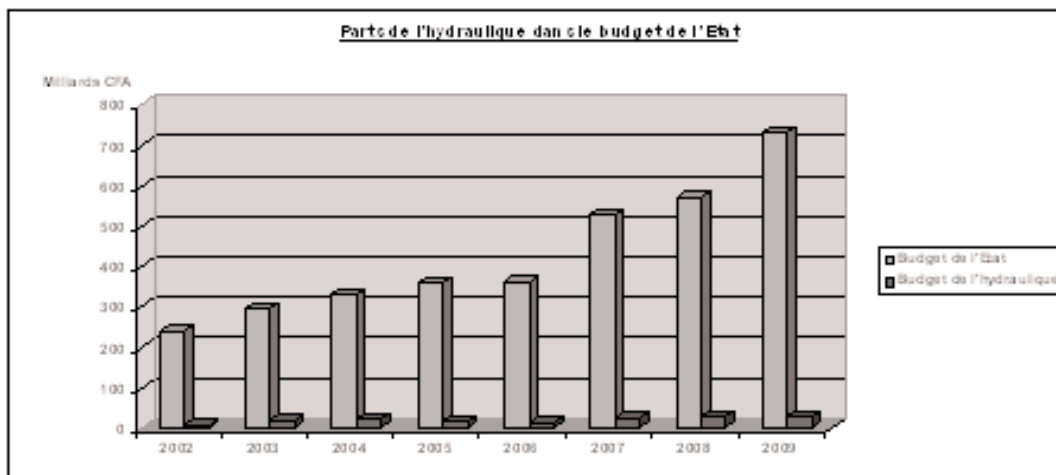
Au cours de ces deux dernières années, le Niger a bénéficié de ressources relativement importantes grâce aux recettes minières. Le budget de l'Etat a connu un taux de croissance exceptionnel de 15% entre 2007 et 2008, et de 25,5% entre 2008 et 2009 ; mais, cette croissance du budget de l'Etat semble avoir peu profité au secteur de l'hydraulique. Le budget prévisionnel du ministère de l'hydraulique n'a crû que de 9% entre 2007 et 2008, et a même régressé de 1,9% entre 2008 et 2009. Cette situation montre que le secteur de l'hydraulique, qui fait pourtant partie des secteurs dits « prioritaires » dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, ne bénéficie pas réellement de l'attention requise. Le volume des ressources consacrées à ce secteur est de loin inférieur à ce qui est affecté à des secteurs prioritaires tels que l'éducation et la santé ; il n'est comparable qu'au budget alloué au ministère de la défense qui n'est pas officiellement un ministère « prioritaire ».



² Ces chiffres ne prennent pas en compte la contribution des projets gérés par les ONG et Associations.

Au regard de ces constats, on peut affirmer que l'intérêt de l'Etat pour le secteur de l'hydraulique reste encore à démontrer. Les ressources budgétaires allouées par l'Etat au secteur de l'hydraulique restent faibles, alors que ce secteur fait partie de la dizaine des secteurs identifiés comme prioritaires dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Les ressources allouées au secteur varient de 2,6% du budget de l'Etat en 2002 à 3,3% en 2006. Dans les prévisions budgétaires, les parts du ministère de l'hydraulique dans le budget général de l'Etat sont passées de 4,8% en 2008 et 3,7% en 2009. En réalité, bien que ce ministère soit considéré comme prioritaire, il ne bénéficie pas d'une allocation budgétaire supérieure à celle des ministères non prioritaires.

Ainsi, il est frappant de constater que le budget alloué au ministère de l'hydraulique dans le cadre la loi des finances 2009 (27 milliards CFA) est par exemple comparable à celui du ministère de la défense (26,5 milliards). Sur la période 2003 à 2007, les ressources budgétaires allouées au ministère de l'hydraulique tournent autour de 1% du PIB du pays. Le budget du MH se caractérise également par son extrême variabilité d'une année à une autre. Entre 2005 et 2006 par exemple, ce budget a chuté de 27%, avant de connaître un taux de croissance de 110% entre 2006 et 2007.



Source : analyse Alternative/Livre bleu Niger

En dépit de ces constats négatifs, il importe de relever que la quasi-totalité des ressources allouées au MH est consacrée aux investissements. Les informations tirées des documents budgétaires indiquent que, sur la période 2002-2007, au moins 90% des ressources allouées à ce secteur ont été consacrées aux investissements. Les prévisions des lois de finances de 2008 et 2009 indiquent que 96% du budget de l'hydraulique est consacré aux investissements. En termes d'investissements, le secteur de l'hydraulique a capté à lui seul le 1/5 des investissements effectués dans l'ensemble des secteurs relevant du développement rural sur la période 2001-2006.

Par ailleurs, les informations issues du budget d'investissements de l'Etat montrent que les dépenses d'investissement effectuées pour le secteur de l'hydraulique se caractérisent par une baisse régulière des fonds PPTE et des emprunts sur les cinq dernières années. Les fonds PPTE sont ainsi passés de 14% des investissements dans le secteur en 2005 à seulement 7% en 2009. Pendant ce temps, les emprunts sont passés de 42% en 2005 à 25% en 2009. Quant à l'aide non remboursable, elle est restée plutôt stable : 42% en 2005, 38% en 2007, 53% en 2008 et 42% en 2009. Les investissements ont connu globalement une évolution de 34% sur la période. On peut relever aussi une évolution plutôt sensible de la part de



l'Etat pendant la période ; car, les financements issus du trésor public s'élèvent à environ 1/4 des investissements en 2009.

En général, le budget de fonctionnement du ministère de l'hydraulique se situe largement en dessous de 10% du budget total du secteur. Entre 2003 et 2005, il s'est situé même en dessous de 5% du budget total. Les dépenses de personnel se situent quant à elles autour de 70% du budget de fonctionnement du secteur. Elles représentaient 68,7% du budget de fonctionnement du MH dans les prévisions de 2008, et 68,9% dans les prévisions de 2009 ; mais, il convient de noter que cette situation est due au fait que le MH semble être le ministère qui dispose de moins de personnel par rapport aux autres ministères du développement rural.³

Par ailleurs, il faut noter que le secteur de l'hydraulique est financé essentiellement par les ressources extérieures tant en milieu rural qu'en milieu urbain. L'État est soutenu dans ses efforts par un certain nombre de bailleurs de fonds, à travers notamment des aides non remboursables et des prêts ; mais, le financement des bailleurs de fonds est destiné principalement au secteur de l'hydraulique, au détriment de l'assainissement qui est aujourd'hui dans une situation difficile. Les informations publiées par la Revue des dépenses publiques dans le secteur du développement rural 2001-2006 montrent que l'hydraulique est l'un des secteurs du développement rural qui bénéficient le plus du financement extérieur.

Sur la période 2001-2006, la revue des dépenses publiques fait ressortir que 76% des ressources injectées dans le secteur de l'hydraulique rurale viennent de l'extérieur, contre seulement 2% pour l'Etat et 22% pour les fonds PTFE. En ce qui concerne l'hydraulique urbaine, le financement extérieur constitue 83% de l'ensemble des ressources injectées dans le secteur sur la période 2001-2008⁴. Ce financement extérieur a évolué ces dernières années vers une prédominance de l'aide non remboursable. Les données du ministère de l'hydraulique indiquent que celle-ci constitue 64,3% de l'ensemble de ressources injectées dans le sous-secteur de l'hydraulique rurale entre 2001 et 2008.



Source : Ministère de l'Hydraulique

³ Le MH ne compte que 304 agents toute catégorie confondue selon la revue des dépenses publique du secteur du développement rural 2001-2006

⁴ Voir la Situation hydraulique nationale élaboré par le MH avant la revue 2009 dans le secteur.

Sur ce point, il convient de noter que les informations contenues dans les lois de finances ne contredisent pas la prépondérance des ressources extérieures dans le financement du secteur de l'hydraulique. En 2008, les ressources extérieures constituaient 96% de l'ensemble des ressources budgétaires allouées au MH. Le budget d'investissement, qui constitue plus de 90% du budget total du MH, était financé à 89% par des ressources extérieures, sous forme d'emprunts et d'aides non remboursables. La part des ressources extérieures dans le financement du secteur était de 75% dans les prévisions budgétaires en 2009. Les principaux bailleurs du secteur sont la Banque mondiale, la BOAD, la Coopération danoise, la Coopération chinoise, la suisse, le FED, l'OPEP pour ne citer que ceux là. Il faut préciser que l'initiative PPTE a également permis d'injecter des ressources relativement importantes dans le secteur. Elle représente 3,9% de l'ensemble des ressources mobilisées dans le secteur entre 2001 et 2008⁵.

L'hydraulique urbaine, une priorité des bailleurs de fonds

Au début de l'année 2000, les bailleurs de fonds internationaux ont exigé et obtenu de l'État nigérien la mise en œuvre d'une série de réformes sectorielles d'inspiration libérale comme condition au déblocage des prêts et appuis budgétaires entrant dans le cadre du financement du Projet sectoriel eau (PSE). Le principal axe de ces réformes portait sur la privatisation du service public de distribution d'eau dans les 51 centres gérés par la Société Nationale des Eaux (SNE). En 2001, les réformes se sont traduites par la création de la Société d'exploitation des eaux du Niger (SEEN) et la délégation de la distribution d'eau à la compagnie française Vivendi water aujourd'hui Veolia. Celle-ci détient 51% du capital de la Société d'exploitation des Eaux du Niger (SEEN) contre 5% pour l'Etat nigérien⁶. La SEEN a pour mission de « *produire et de distribuer l'eau potable sur l'étendue du territoire affermé, d'exploiter le service confié selon les règles de l'art et dans des conditions qui assurent à la fois la rentabilité optimale des matériels mis à sa disposition et aux meilleures conditions de coûts pour les usagers* ».

Outre la SEEN, les réformes ont abouti également à la création de la Société des Patrimoines des Eaux du Niger (SPEN), chargée de la gestion du patrimoine et des investissements du sous-secteur par un contrat de concession et un contrat plan qui la lie à l'État. Cette société publique est l'un des acteurs les plus importants dans le domaine de l'hydraulique urbaine ; car, elle est censée offrir aux bailleurs de fonds la garantie que les prêts contractés seront effectivement remboursés, à travers des mesures visant l'atteinte de l'équilibre financier du sous-secteur. La loi N° 2000-12 du 14 août 2000 précise que la SPEN est chargée notamment de la collecte et de la gestion de la redevance mensuelle constituée sur la base de la différence entre le prix exploitant de l'eau et le prix moyen appliqué au consommateur. Elle est chargée aussi de l'amortissement et du service de la dette extérieure contractée dans le cadre des programmes et projets d'investissement dans le sous-secteur de l'hydraulique.

Par ailleurs, il faut noter que le dispositif de gestion du sous-secteur de l'hydraulique urbaine prévu par la loi N°2000-12, comprend également une Agence de régulation du secteur, à savoir l'ARM, dont le rôle essentiel est de veiller au respect du cahier de charges des acteurs impliqués dans la gestion notamment la SEEN et la SPEN. La direction sectorielle eau de l'ARM est chargée notamment d'émettre des avis sur l'évaluation des propositions des investisseurs et opérateurs, assurer le suivi des contrats de délégation et de leurs renégociations, procéder à l'analyse des avenants et à l'évaluation de la satisfaction de la clientèle. Le

⁵ Selon les informations publiées dans le cadre de la revue des dépenses publiques des secteurs du développement rural, c'est une somme de 25 milliards CFA qui a été injectée dans le secteur de l'hydraulique entre 2001 et 2006 grâce à cette initiative. Ce financement représente 22% de l'ensemble du financement de l'hydraulique pendant la période..

⁶ Le reste du capital est partagé entre le privé nigérien à raison de 34% et le personnel pour 10%



rôle de l'autorité de régulation est essentiel dans le cadre de la mise en œuvre des programmes d'investissement dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine ; car, cet organe assure une fonction de contrôle très essentielle permettant de s'assurer notamment que la SPEN accomplit effectivement sa mission et qu'il n'y a aucun risque de déviation.

Après la mise en route de ces réformes, le sous-secteur de l'hydraulique urbaine a bénéficié, comme promis par les bailleurs de fonds, d'un flux relativement important de financements, évalué à 58,5 milliards CFA entre 2001 et 2008. La progression du volume des financements destinés au sous-secteur a été particulièrement importante à partir de 2003 ; car, il est passé de 6,8 milliards CFA en 2003 à 19,3 milliards en 2005 pour atteindre 19,4 milliards en 2005. L'essentiel de ces financements a été assuré par les partenaires techniques et financiers du Niger ; et la contribution annuelle de l'État, via la SPEN, n'a jamais atteint un milliard de CFA. Sur toute la période 2001-2008, la part de la SPEN (4%) dans le financement du sous-secteur a été inférieure à celle de la SEEN (13%). Les statistiques officielles révèlent que le financement du secteur de l'hydraulique urbaine repose principalement sur les apports des bailleurs des fonds, les ressources payées par les usagers⁷ et les investissements du fermier.

Selon une étude publiée par l'AFD, l'État nigérien reçoit d'ailleurs plus de ressources en termes de redevances qu'il n'investit pour le bon fonctionnement du secteur. « *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* », relève cette étude.

TVA sur les factures d'eau des usagers	6 728 M FCFA
Impôt sur le résultat de la SEEN	2 337 M FCFA
Impôt sur le résultat de la SEEN	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'Etat	-5 080 M FCFA

Source : « *Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger* »⁸

⁷ Les usagers ont versé, sous forme de factures d'eau, de frais de location de compteur et de frais de branchement, près de 70 Milliards FCFA au secteur sur la période 2001-2008.

⁸ DUPONT. V, Financement des services d'eau en milieu urbain au Niger, octobre 2010, 140 p.

⁹ Il faut préciser que ce financement ne couvre que 52 centres urbains du pays abritant environ 2,4 millions d'habitants en 2008.



Selon l'Institut National des Statistiques, l'hydraulique urbaine⁹ a bénéficié de 36% de l'ensemble de ressources destinées au secteur de l'eau ; alors que la population urbaine dans son ensemble ne représente que 18,4% (moins de 1/5) de la population totale du pays. Les statistiques officielles indiquent que les financements publics et privés mobilisés au cours de la période 2001-2008 ont permis d'obtenir quelques résultats non négligeables : (i) le taux de desserte est passé de 64% en 2001 à 71,7% en 2008 au lieu de 79% prévu à cette date ; (ii) les branchements domestiques dont le nombre était de 53 326 en 2001 ont atteint 102 943 en 2008 ; (iii) le nombre des bornes fontaines est passé de 2512 en 2001 à 2827 en 2008 ; (iv) le nombre des branchements sociaux réalisés sur la période s'élève à 17 772 ; (v) la longueur du réseau, qui était de 1921,43 km en 2001, est passée à 2898,86 km en 2008.

Cependant, il convient de noter que ces résultats ont été fortement entachés par des hausses régulières du prix du m³ d'eau sur toute cette période. Le tarif moyen hors taxes a connu une croissance de 32% sur la période, passant de 198,09 f/m³ en 2001 à 262,35f/m³ en 2008 ; tandis que le tarif moyen toutes taxes comprises est passé de 238,42F en 2001 à 310,80 F/ m³ en 2008, soit une hausse de 30%. La nouvelle grille tarifaire introduite en 2005 est venue faire bouger « la ligne rouge » du tarif social, à travers une modification substantielle de la tranche sociale plafonnée désormais à 10 m³ au lieu de 15 m³. Les hausses fréquentes des tarifs de l'eau sont venues aggraver les difficultés d'accès à l'eau des ménages, en particulier dans les quartiers périurbains où les tarifs du m³ pratiqués par les gérants des bornes fontaines sont plus élevés que les tarifs officiels appliqués par la SEEN. Une enquête datée de 2000 relève que « *les gérants de bornes fontaines achètent l'eau de la SNE à 135 F CFA par m³, les revendeurs leur achètent l'eau à 270 F CFA le m³, les usagers payent 520 F CFA le m³ à la borne fontaine et 910 F CFA aux porteurs d'eau* ».

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Augmentation totale 2001 - 2006
Bornes-fontaines	115	121	121	127	127	127	10,4%
Particuliers, tranche sociale (0 à 10 m ³)	115	121	121	127	127	127	10,4%
Particuliers, 11 à 40 m ³	207	234	234	246	246	279	34,8%
Particuliers au dessus de 40 m ³	312	253	253	371	403	425	43,6%
Administration	283	314	314	330	403	425	50,2%
Offices et commerces	289	320	320	336	403	425	47,1%
Industries	289	320	320	336	403	413	42,9%
Tarif moyen de l'eau	196	205,4	208,1	217,2	250,1	267,1	
Augmentation du tarif moyen	0%	7,25%	1,12%	4,33%	15,17%	6,79%	32,0%

Source : rapport d'activité de l'ARM pour l'année 2006

Aujourd'hui encore, les habitants de ces quartiers sont à la merci des intermédiaires du fait non seulement de l'insuffisance du réseau, mais aussi du coût du branchement au réseau qui n'est pas à la portée du « *nigérien moyen* ». Le livre bleu (2009) relève par exemple que le coût d'un branchement moyen facturé par la SEEN tourne autour de 98 000 FCFA. Le revenu annuel par habitant au Niger étant de 141 800 FCFA, le Livre bleu 2009 note que ce prix est « *hors de portée du consommateur moyen* ». Les ménages des quartiers périphériques



sont obligés, soit de s'associer pour s'offrir un branchement privé collectif, soit de se tourner vers des intermédiaires pour s'approvisionner en eau ; mais, aucune des deux solutions n'est réellement susceptible d'alléger le fardeau que représente finalement la facture de la consommation d'eau pour les plus pauvres.

Le recours aux intermédiaires gonfle davantage le prix de l'eau et anéantit l'effet attendu du tarif social appliqué par les bornes fontaines (les tarifs des intermédiaires sont 3 à 5 fois supérieurs aux tarifs officiels); et le branchement privé collectif (un seul compteur d'eau pour plusieurs ménages) aboutit généralement à une consommation dépassant largement la fameuse tranche sociale de 0 à 10m³. Ce qui amène à relativiser aujourd'hui l'effet du « tarif social » dans un pays où la pauvreté gagne du terrain¹⁰.

Après dix (10) de privatisation du service public de distribution d'eau, on ne peut donc s'empêcher de relever que le prix du m³ d'eau est devenu plus cher, alors que le secteur a été cédé au fermier justement pour que l'eau soit plus accessible à la population. La tendance à la hausse des tarifs de l'eau risque d'ailleurs de se poursuivre, même s'il est vrai que l'équilibre financier du sous-secteur de l'hydraulique urbaine a été atteint depuis 2006 ; car, comme le souligne une étude récente de l'AFD, les bailleurs de fonds exigent une nouvelle hausse des prix dans le cadre d'un nouveau prêt d'environ 50 millions USD pour le secteur. La nouvelle lettre de politique sectorielle prévoit également le passage d'un « *nombre important de gros villages de plus de 2 000 habitants, équipés de réseaux sommaires d'AEP* » dans le sous-secteur de l'hydraulique urbaine. Le périmètre de la SEEN connaîtra, pour la première fois depuis 2001, un élargissement conséquent ; ce qui signifie simplement que la logique de la marchandisation de l'eau sera étendue à d'autres localités.

L'hydraulique rurale, un sous-secteur négligé

Sur la période 2001-2008, les ressources injectées dans le sous-secteur de l'hydraulique rurale sont évaluées à 99 milliards CFA, soit 64% des investissements réalisés dans l'ensemble du secteur de l'hydraulique. De 2001 à 2007, les ressources annuelles allouées à ce sous-secteur sont passées de 7,4 milliards CFA à 15,6 milliards CFA. Le financement du sous-secteur a été régulièrement assuré par une aide non remboursable croissante, qui est passée de 37% du budget du sous-secteur en 2001 à 65% en 2007. La part de l'ANR dans le financement du sous-secteur de l'hydraulique rurale a même atteint 70% en 2006. Cette croissance de la part de l'aide non remboursable s'est faite au détriment des emprunts, dont les parts ont chuté de 54% du budget total du sous-secteur en 2001 à seulement 11% en 2007. Pendant ce temps, la part de l'Etat dans le financement du sous-secteur, bien qu'ayant connu une certaine progression sur la période, reste en deçà du 1/5 du total des financements du sous-secteur en 2007 ; et si l'on prend en compte les fonds de l'initiative PPTE, la part de l'Etat atteint 24% du financement total en 2007.

Au regard de ces chiffres, il apparaît clairement une tendance des PTF à privilégier l'investissement dans l'hydraulique urbaine au détriment de l'hydraulique rurale. La Banque Mondiale investit, par exemple, cinq (5) fois plus dans l'hydraulique urbaine que dans l'hydraulique rurale. Entre 2001 et 2007, cette institution a investi 22,5 milliards CFA en faveur de l'hydraulique urbaine contre 4,3 milliards CFA pour l'hydraulique rurale. La Banque ouest-africaine de développement (BOAD) a investi quant à elle deux fois plus en milieu urbain qu'en milieu rural. La base de données du ministère de l'hydraulique fait ressortir également que la Chine

¹⁰ En 2005 des dizaines de milliers de nigériens sont descendus dans les rues pour manifester contre le coût « élevé » du prix du m³ d'eau.



populaire a investi, au cours de la même période, 11,19 milliards CFA dans le secteur de l'hydraulique ; mais, aucun franc n'est allé au secteur de l'hydraulique rurale. Les rares partenaires extérieurs du Niger présents dans l'hydraulique rurale sont la Coopération danoise (DANIDA), l'OPEP et la Coopération Suisse (DDC).

Selon une enquête effectuée dans le cadre du *Livre Bleu* auprès des agences d'exécution et des bailleurs de fonds, sur une prévision des investissements estimée à 98 milliards CFA pour la période 2001-2007, seulement 55% sont destinés au milieu rural où les besoins d'approvisionnement en eau potable sont pourtant plus importants. La conséquence de ce déséquilibre se voit à travers le caractère archaïque des ouvrages hydrauliques installés en milieu rural. Les puits représentent la principale source d'approvisionnement en eau des populations ; suivis des forages à motricité humaine, dont un nombre considérable sont parfois en panne pendant une longue période.

Cette situation amène certains acteurs du secteur de l'eau à nuancer le taux de couverture des besoins en eau. La qualité de l'eau elle-même étant mise en cause dans plusieurs régions¹¹, le ministère de l'hydraulique reconnaît lui-même les limites des méthodes jusqu'ici utilisées pour calculer le taux de couverture des besoins en eau en milieu rural. La revue conjointe MH/PTF relève que « *le mode actuel de calcul est une approche globale qui ne prend pas en compte les disparités spatiales et d'autres facteurs tels que la vétusté, le taux de panne, la qualité de l'eau, etc.* ».

Du point de vue des tarifs, ceux pratiqués en milieu rural sont dans certaines régions non comparables aux tarifs officiels pratiqués en milieu urbain. Le livre bleu rapporte que « *dans certaines zones rurales défavorisées de la région de Tahoua, le prix du m³ peut aller jusqu'à 2000 FCFA* ». La même source rapporte qu'une contribution financière est systématiquement demandée à la population avant la mise en place d'une infrastructure hydraulique. Cette contribution « *varie de 150 000 FCFA pour un puits à 2 000 000 CFA au minimum pour une mini-AEP* ».

Une gestion fortement centralisée

En dépit de l'option du Niger pour la décentralisation, la gestion des ressources budgétaires demeure encore fortement centralisée dans le secteur de l'hydraulique. Les ressources allouées aux acteurs locaux (collectivités, société civile et secteur privé) ne représentent qu'entre 10 et 15 % du budget du secteur¹². La revue des dépenses publiques (2001-2006) dans le secteur du développement rural souligne qu'il peut arriver que des crédits alloués aux régions soient exécutés à Niamey et que les biens et services soient envoyés par la suite à ces régions. La conclusion de la revue est édifiante sur les conséquences de la centralisation de la gestion : « *les services en région des ministères du secteur rural, comme on peut le penser des autres secteurs, sont virtuellement inopérants du fait de manque de moyens. De fait, d'un avis unanime, une partie du personnel des services extérieurs se met carrément au service, généralement rémunéré, des structures de projets des bailleurs et des ONGs* ».

Cette situation laisse croire à une faible participation des démembrés du ministère au processus de préparation du budget du Ministère. Les données contenues dans le budget du MH peuvent d'ailleurs renforcer le doute quant à une réelle participation des entités décentralisées au processus de préparation du projet de budget du ministère ; car, en analy-

¹¹ Voir les rapports annuels 2004, 2005 et 2006 de l'ARM.

¹² Livre bleu Niger, 2009.

sant par exemple les prévisions budgétaires de ces cinq (5) dernières années, on se rend compte que le ministère en charge de l'hydraulique a alloué le même montant¹³ au titre du budget de fonctionnement¹⁴ à chacune des huit (8) Directions régionales de l'hydraulique (DRH).

Or, il semble évident que si les directions étaient impliquées dans le processus budgétaire du ministère, elles n'auraient certainement pas demandé une égale allocation financière ; car, les directions régionales n'ont pas exactement des besoins similaires, ni des charges identiques, encore moins les mêmes types de défis à relever. Les faits incitent à croire que les services décentralisés du ministère ne prennent pas part à l'élaboration de l'avant-projet de budget. Cela démontre que les autorités nigériennes ne perçoivent pas encore l'importance d'ouvrir les processus budgétaires publics aux entités décentralisées, dont la participation pourrait permettre de mieux cibler les besoins et d'allouer les ressources en fonction des besoins réels. Cette participation pourrait aussi contribuer à l'efficacité dans l'allocation des ressources et à la transparence du processus budgétaire.

Conclusion : atteindre les OMD, un défi difficile !

Selon le document de la Stratégie de développement (SDR), l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD) dans le secteur de l'eau requiert la mobilisation de 148,5 milliards de FCFA pour la période 2007-2009 et 272,5 milliards pour la période 2010-2015. L'État du Niger va devoir donc mobiliser au total 421 milliards de FCFA ; mais, au rythme actuel du financement du secteur, cet objectif semble totalement hors de portée. Les allocations budgétaires annuelles du secteur tournent actuellement autour de 19,4 milliards CFA. Entre 2006 et 2009, le montant total alloué à ce secteur, y compris en considérant que les prévisions budgétaires sont réalisées à 100%, ne représente que 60% du montant annuel nécessaire à l'atteinte des OMD.

Or, à moins d'un véritable sursaut de volonté politique dans l'immédiat, il semble évident que ce gap important peut se creuser au cours des années à venir. Sur la période 2009-2015 par exemple, il faut une prévision budgétaire annuelle moyenne d'environ 39 milliards CFA pour atteindre les OMD dans le secteur de l'eau ; et cela suppose qu'il faut rehausser d'au moins 45% les prévisions budgétaires actuelles, qui n'étaient que de 27 milliards en 2009. La tendance actuelle en matière de mobilisation des ressources laisse apparaître clairement qu'il est difficile, voire impossible, de réunir les ressources financières nécessaires à l'atteinte des OMD dans le domaine de l'accès à l'eau potable.

Au stade actuel, l'atteinte des OMD sera surtout impossible dans le domaine de l'hygiène et de l'assainissement ; car, ce domaine ne bénéficie pas encore d'une attention soutenue de la part des pouvoirs publics et des partenaires extérieurs. Le rapport de la 2^{ème} revue conjointe MH/PTF sur la situation hydraulique nationale souligne d'ailleurs que «*la part des ressources allouées à la promotion de l'hygiène et à l'assainissement demeure négligeable*» ; tout en relevant au passage que «*la plupart des projets d'hydraulique rurale comprennent un volet de promotion de l'hygiène et des latrines familiales*». Le rapport de l'Étude pour l'élaboration et l'opérationnalisation de la stratégie de promotion de l'hygiène et de l'assainissement au Niger, réalisé en 2008 dans le cadre du PASEHA, confirme ce constat révélateur de la limite objective de la rhétorique officielle sur l'importance de l'hygiène et de l'assainissement.

¹³ En 2008, le DRH de Zinder et de Niamey avaient le même budget et celui-ci est différent de ceux des autres DRH d'un surplus de 1 millions CFA.

¹⁴ Il s'agit du titre III de la loi des finances.



Par ailleurs, il faut noter que les documents budgétaires publics ne contiennent aucune indication précise sur la part des ressources publiques allouée à ce sous-secteur; car, les informations n'y sont pas présentées de façon désagrégée entre les différents sous-secteurs gérés par le Ministère de l'hydraulique. Cette situation masque le fait que l'hygiène et l'assainissement ne constituent pas un vrai sujet de préoccupation pour les autorités nigériennes et les bailleurs de fonds extérieurs; et ce, malgré la volonté affichée ces trois (3) dernières années d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie nationale de promotion de l'hygiène et de l'assainissement en milieu urbain et en milieu rural. La plupart des documents de politique en matière d'hydraulique comportent aussi un volet promotion de l'hygiène et de l'assainissement ; mais, les faits démontrent que cette démarche relève plutôt d'un effet de mode tendant à associer la problématique de l'accès aux installations sanitaires de base à celle de l'accès à l'eau potable.

En effet, il est très frappant de constater que l'hygiène et l'assainissement ne reçoivent qu'une portion minime des ressources allouées; alors même que les indicateurs d'accès des populations aux installations sanitaires de base sont particulièrement alarmants dans l'ensemble du pays. Le rapport de l'ENBC III, publié en 2009 par l'INS, indique que *«plus de quatre ménages sur cinq, soit 81%, ne disposent pas de toilettes adéquates»*. Cette situation indique l'immensité du défi que représente pour l'État nigérien l'objectif stratégique visant à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population n'ayant pas accès de façon durable aux installations sanitaires de base. Le défi est d'autant plus immense que l'appui financier des bailleurs de fonds internationaux au secteur de l'hygiène et de l'assainissement est aujourd'hui des plus improbables ; car, tout laisse croire que l'appui des bailleurs de fonds aux différents sous-secteurs de l'hydraulique est guidé davantage par la logique de rentabilité financière.

L'analyse désagrégée des flux de financement en direction des différents sous-secteurs montre déjà que l'essentiel des ressources extérieures mobilisées sont destinées prioritairement au sous-secteur de l'hydraulique urbaine, qui est devenu un secteur marchand prospère où le retour sur les investissements est absolument garanti. Ce qui n'est pas encore le cas des sous-secteurs de l'hydraulique rurale et de l'hygiène et assainissement, où les réformes visant à ouvrir la voie à la marchandisation des services ne sont pas encore très avancées.

A l'heure actuelle, il faut noter que la délégation de la gestion des services de distribution d'eau dans les zones rurales ne semble guère intéresser les grandes compagnies multinationales ; même s'il est vrai que les autorités nigériennes et les partenaires extérieurs se proposent d'étendre le périmètre de l'affermage à certains centres dotés de mini-AEP. L'ouverture du sous-secteur de l'hygiène et de l'assainissement à des opérateurs privés n'est quant à elle envisagée timidement que pour la seule ville de Niamey ; compte tenu du fait que la rentabilité des investissements peut y être plus certaine.



Alternative Espaces Citoyens
BP : 10948
Niamey - Niger
www.alternativeniger.org