

livre bleu

Niger

l'eau, la vie,
le développement
humain



Etat des lieux

Le cadre politique du secteur de l'eau et de l'assainissement

Le ministère en charge de l'hydraulique chapeaute l'ensemble du secteur au travers de trois directions centrales et d'un réseau de services déconcentrés (les DRH). Après une longue histoire de maîtrise d'œuvre de projets et de travaux en régie, le ministère et les DRH se repositionnent difficilement sur des fonctions de programmation, de coordination et de « facilitation » du secteur. La difficulté réside cependant dans le décalage important qui existe entre les ressources humaines du ministère et les missions qui lui sont confiées.

Le secteur de l'hydraulique urbaine, qui englobe la capitale – Niamey – et une cinquantaine de villes secondaires, a été réorganisé en 2001. L'ancienne entreprise publique (la SNE) a été remplacée par une société de patrimoine publique (la SPEN) en contrat d'affermage avec une entreprise privée (la SEEN, dont l'actionnaire majoritaire est Veolia). La régulation de l'hydraulique urbaine est assurée par une agence multisectorielle qui a été mise en place dans le courant de l'année 2003 mais qui, de l'avis d'une majorité d'acteurs, est encore loin d'être opérationnelle.

D'après les lois de décentralisation, les communes sont théoriquement compétentes sur l'eau et l'assainissement, mais la décentralisation avance doucement et de fait elles sont encore très peu impliquées. L'essentiel du service de l'eau en dehors du périmètre SPEN-SEEN est assuré par des associations d'usagers ou des comités villageois de point d'eau. Les capacités à développer au niveau local sont énormes. Si certaines communes urbaines peuvent commencer à prendre la responsabilité du service de l'eau et de l'assainissement, les communes rurales seront longtemps encore absentes du secteur.

Après le retour à la stabilité politique de la fin des années 1990, le gouvernement nigérien a publié en 2001 deux lettres de politique sectorielle (toutes deux dictées par la Banque mondiale), qui n'ont pas été véritablement intégrées dans le cadre institutionnel. Depuis lors, la stratégie sectorielle semble hésiter entre la mise en œuvre d'un ambitieux et très centralisateur Programme Hydraulique National et l'incorporation de l'eau et de l'assainissement dans d'autres cadres de programmation (comme par exemple la lutte contre la pauvreté ou les stratégies de développement rural et urbain). Malgré les efforts du ministère, l'ensemble du dispositif

Le Niger et ses habitants

Le Niger est un pays vaste et aride (dans la zone sahélo-soudanienne, qui est la mieux arrosée du pays, les précipitations ne dépassent pas 800 mm par an). Les eaux de surface, principalement constituées par le fleuve Niger, sont relativement importantes même si seulement 1 % sont exploitées. Environ 20 % des eaux souterraines renouvelables sont exploitées, avec des contraintes techniques fortes dans certaines régions (les nappes productives sont profondes et donc coûteuses à atteindre). A l'échelle du pays, le bilan du Niger en matière de ressources en eau est globalement positif.

Le dernier recensement général de la population a été réalisé en 2001, mais il n'a toujours pas été publié officiellement. En extrapolant le taux de croissance constaté dans les années 1990 – 3,1 %, l'un des plus élevés de la sous-région – en 2004 le Niger compte 11,8 millions d'habitants. Il devrait en compter près de 14 millions en 2015 (en faisant l'hypothèse d'un ralentissement de la croissance démographique). Le Niger est encore très rural, puisque la population urbaine est estimée à moins de 20 % – essentiellement dans la capitale, Niamey, qui dépassera le million d'habitants à l'horizon 2010.



manque de visibilité et rien de spécifique n'existe concernant les objectifs du millénaire pour le développement.

En résumé, les acteurs du secteur sont aujourd'hui : l'Etat, qui concentre pour l'instant le portefeuille de l'action publique ; les collectivités locales naissantes, qui recherchent en priorité la reconnaissance, la légitimité et la capacité institutionnelle et financière nécessaires à l'exercice de leurs compétences ; les ONG, qui apportent un appui à la réalisation d'équipements et à la formation à l'entretien des ouvrages ; le secteur privé local, longtemps limité à l'exécution et la surveillance des marchés de travaux d'infrastructures, mais qui s'engage sur la voie de la gestion déléguée ; le secteur privé international, qui exploite le service de l'eau dans le périmètre des grandes et moyennes villes (les petites villes et les villages étant jugés à tort ou à raison non rentables) ; les associations d'usagers naissantes et les comités de gestion, plus anciens mais qui manquent de compétences, de ressources et d'organisation interne pour assurer un bon niveau de contrôle sur l'action publique et privée.



eau vive

L'assainissement souffre d'un manque évident de priorité (notamment sur le plan des budgets mobilisés), d'une multiplication des intervenants, d'une superposition des responsabilités et d'une absence de stratégie impulsée au niveau central avec une responsabilité claire (tutelle), malgré certaines avancées déjà anciennes (par exemple la déclaration d'Hamdallaye). En général, dans les plus grandes villes, l'urgence est de définir une politique publique d'entreposage des boues de vidange des fosses septiques, puisque l'essentiel de l'assainissement est assuré par des dispositifs autonomes.

La coordination du secteur et des intervenants devrait être assurée par la Commission Nationale pour l'Eau et l'Assainissement, qu'un comité transitoire est chargé de mettre en place depuis 2003. Outre la sur-représentation de l'administration centrale et la rigidité de son fonctionnement, la CNEA autant que le comité transitoire restent pour l'instant dans les textes, sans véritables moyens pour assurer les missions qui leur sont confiées. Rien de spécifique n'est prévu à ce jour en ce qui concerne les objectifs du millénaire pour le développement.

Qui a accès aux services de l'eau et de l'assainissement ?

Au Niger, les critères d'attribution des points d'eau sont assez généreux : un point d'eau moderne (puits cimenté ou forage équipé d'une pompe manuelle) par tranche de 250 habitants¹. Selon la législation, un centre qui dépasse 1 500 habitants peut bénéficier d'un poste d'eau autonome, et au-delà de 2 000 habitants d'un réseau de distribution d'eau potable (une mini-AEP²). Ce raisonnement, en termes de « critères d'attribution » plutôt que de population à desservir, a l'inconvénient d'évacuer rapidement la question du coût marginal de desserte des zones rurales les moins densément peuplées.

En dehors du périmètre SPEN-SEEN, le taux de desserte n'est pas facile à établir, parce que les données de base sont peu fiables (malgré la mise à jour récente de la base des points d'eau SIGNER), et parce qu'on ne sait pas très bien si les ouvrages sont effectivement fonctionnels – des enquêtes récentes ont montré que plus d'un tiers des

¹ Et pour tout village, quelle que soit sa taille, s'il est situé à plus de 4 km d'un point d'eau existant.

² AEP : Adduction d'eau potable

	1990			2004			Objectifs 2015			à combler		
	population en millions	desserte		population en millions	desserte		population en millions	desserte		population en millions	investissements	
		en millions	en %		en millions	en %		en millions	en %		par an	M\$
rural	6,5	3,3	51 %	9,7	4,6	50 %	10,2	7,7	75 %	3,1	15,3	168,3
urbain	1,2	0,8	65 %	2,1	1,5	70 %	3,8	3,2	85 %	1,7	13,5	148,7
TOTAL	7,7	4,1	53 %	11,8	6,1	57 %	14,0	10,9	78 %	4,8	28,8	317,0
rural	6,5	0,3	4 %	9,7	0,4	5 %	10,2	5,4	53 %	4,9	3,9	43,4
urbain	1,2	0,9	71 %	2,1	1,7	79 %	3,8	3,4	90 %	1,7	3,3	36,6
TOTAL	7,7	1,1	14 %	11,8	2,2	20 %	14,0	8,8	63 %	6,6	7,3	80,0

eau

assainissement

Source : Estimations Hydroconseil (2004)



Olivia Daabouss

pompes manuelles ne marchent pas. Le taux de desserte calculé par l'administration ressemble donc davantage à un taux de couverture des besoins théoriques qui ne renseigne pas beaucoup sur l'accès réel au service public de l'eau.

A l'intérieur du périmètre SPEN-SEEN (une cinquantaine de villes), le taux de desserte est estimé à 70 %, et environ 60 000 familles sont connectées au réseau de distribution. Dans le reste du pays (le milieu rural et les petites villes non desservies par la SEEN), les estimations conduisent à une moyenne de 50 % (le comité siégeant au ministère en charge de l'hydraulique a estimé ce taux à 56,85 % fin 2003). Le taux d'accès à l'eau au niveau national serait donc de 57 %, ce qui laisse tout de même 6,7 millions d'habitants en dehors du service.

Pour ce qui est de l'assainissement, la détermination du taux d'accès dépend du niveau de service que l'on considère. Dans les grandes villes, la plupart des familles ont accès à un dispositif d'assainissement, mais il est rarement « amélioré » (il s'agit en général de latrines traditionnelles). En milieu rural le taux d'équipement des familles est très faible, quelle que soit la technologie considérée. On estime que moins de 20 % des Nigériens ont accès à un assainissement correct, avec de très fortes disparités entre le milieu rural et les grandes villes.

Combien vont coûter les OMD ?

L'estimation des taux de desserte nous a permis de connaître la population à desservir, il reste maintenant à déterminer les coûts unitaires rapportés à l'utilisateur raccordé (qu'il s'agisse d'eau ou d'assainissement). L'observation des projets en cours de préparation conduit à définir les coûts unitaires suivants :

- pour l'eau potable : rural 65 \$, urbain 105 \$;
- pour l'assainissement : rural 10 \$, urbain 25 \$.

Une enquête a été menée récemment auprès des agences d'exécution et des bailleurs de fonds, afin d'évaluer leurs portefeuilles de projets. Les investissements programmés pour la période 2001-2007 sont estimés à environ 98 milliards de francs CFA au total, soit 23,3 millions de dollars US par an. Cet investissement se répartit en 12,5 millions de dollars US pour l'hydraulique urbaine, 10,5 millions pour l'hydraulique rurale, et 0,36 million pour l'assainissement en milieu urbain.

Une comparaison de ces chiffres avec ceux du tableau ci-dessus montre que l'investissement nécessaire pour atteindre les OMD (estimé à 36 millions de dollars US par an, soit près de 2 % du PNB) est plus ou moins sécurisé en ce qui concerne le milieu urbain (périmètre SPEN-SEEN), mais seulement aux deux tiers pour le milieu rural.

En revanche, très peu de moyens sont aujourd'hui prévus pour atteindre les OMD en matière d'assainissement, que ce soit en zones rurales ou urbaines, retard qu'il sera de plus en plus difficile à rattraper. L'Etat et les bailleurs devraient donc concentrer leurs efforts sur l'assainissement.

Les défis à relever



Pour atteindre les objectifs du millénaire en matière d'eau et d'assainissement, le Niger doit relever 7 défis majeurs, chaque défi correspondant à un ou plusieurs chantiers à engager rapidement (ces chantiers sont présentés en détail pages 6 et 7). Ces défis sont conçus de manière à pouvoir faire l'objet d'un suivi objectif, reposant sur des indicateurs mesurables et vérifiables.

1. Améliorer l'accès à l'eau des populations économiquement ou géographiquement défavorisées

Les financements disponibles vont augmenter dans les prochaines années. S'ils ne sont pas canalisés, ces financements n'iront pas naturellement en direction des usagers les plus défavorisés. Il est donc nécessaire d'accorder la priorité dans l'utilisation de ces fonds aux quartiers non lotis des grandes villes et aux zones rurales isolées.

Indicateurs • Taux de couverture des 40 % d'usagers les plus pauvres dans les zones rurales et périurbaines (trois villes sont concernées : Niamey, Maradi, Zinder).

2. Renforcer le rôle et les capacités des acteurs locaux

Si les communes ont reçu de nouvelles compétences en matière d'eau et d'assainissement, elles manquent encore de capacités. Il en est de même pour les associations d'usagers et les autres acteurs au niveau local. La construction d'une véritable capacité de maîtrise d'ouvrage au niveau local constitue donc un défi majeur pour atteindre les OMD.

Indicateurs • Disponibilité des outils pratiques à destination des acteurs locaux • Pourcentage des financements transitant directement au niveau local (commune, collectivité territoriale ou association d'usagers).

3. Donner priorité à l'assainissement

Moins d'un Nigérien sur cinq dispose d'un assainissement correct, un des plus faibles taux d'accès d'Afrique. L'objectif du millénaire pour l'assainissement ne sera pas atteint sans un engagement politique exemplaire aux niveaux national et municipal, et une augmentation significative des financements.

Indicateurs • Nombre de foyers disposant d'un dispositif d'assainissement amélioré • La part de l'assainissement dans les financements, et notamment les budgets consacrés à la réduction de la pauvreté.

4. Améliorer l'accès à l'eau dans les petites villes

Les petites villes jouent aujourd'hui un rôle clé en matière de développement économique et de développement harmonieux du territoire. Elles ont un besoin crucial d'infrastructures pour lequel il n'est pas toujours facile de trouver des financements. Plus de 400 petites villes devraient être équipées d'un réseau d'eau potable d'ici à 2015.

Indicateurs • Nombre de villes de plus de 1 500 habitants équipées d'une mini-AEP • Nombre d'abonnés (branchements individuels) au niveau de chaque mini-AEP.

5. Maintenir les grands équilibres financiers du secteur

Même si elle existe, la capacité à payer des usagers reste faible, alors que les charges d'exploitation vont augmenter (progression du nombre de mini-AEP, nécessité de financer l'assainissement, renouvellement des infrastructures financées lors de la DIEPA qui arrivent en fin de vie, etc.). Pour que l'amélioration de l'accès soit durable, il faut donc que les grands équilibres financiers du secteur soient maintenus.

Indicateurs • Grille tarifaire SEEN • Prix moyens constatés dans les petites villes • Montants cumulés des projets d'investissement au cours de l'année précédente • Taux d'accès des associations d'usagers au crédit bancaire.

6. Réduire les coûts unitaires

Atteindre les OMD impose une action à grande échelle. Les coûts unitaires doivent être réduits de 20 à 50 %, de façon à faire plus avec les budgets disponibles. Il s'agit notamment d'améliorer l'efficacité des projets, de réaliser de bonnes études préalables garantissant une adéquation de l'offre aux conditions locales et de faire jouer la concurrence entre les acteurs du secteur privé, etc.

Indicateurs • Coût moyen effectif (tout compris) d'accès à l'eau ou à l'assainissement d'un usager rural ou urbain, en fonction du niveau de service (puits, PMH, connexion individuelle à un réseau, borne-fontaine, latrine améliorée).

Les chantiers du millénaire

Développer l'accès aux services de base

- **Doubler le taux de connexion au réseau de la SEEN.** Dans les 51 villes desservies par la SEEN, on compte un branchement individuel pour 40 personnes. L'augmentation du nombre de branchements, pour lesquels une réelle demande existe, constitue un bon indicateur de l'amélioration de la qualité du service. Un subventionnement partiel pourrait permettre d'améliorer le taux de pénétration de ce service parmi les usagers les plus pauvres.
- **Desservir les quartiers périphériques de Niamey.** Les quartiers périphériques de Niamey (lotis ou non) doivent impérativement être pris en compte dans la stratégie de desserte en eau au niveau de l'ensemble de la ville, et des projets spécifiques doivent les viser. Des solutions nouvelles peuvent être mises en œuvre : mini-réseaux indépendants ou délégation de service à des micro-opérateurs.
- **Construire 50 mini-AEP par an dans les petites villes.** Les petites villes au Niger souffrent d'un sous-équipement notable et on estime qu'il faut construire 50 mini-AEP par an pour combler le retard. Le financement de ces mini-AEP devra être assuré par l'aide internationale, avec aussi une forte participation des usagers et des opérateurs privés intéressés à gérer le service. Les montages possibles doivent refléter la diversité des situations.
- **Construire des puits à grand diamètre dans les zones rurales et pastorales.** Les puits modernes à grand diamètre font partie du service de l'eau en milieu rural, ils répondent à une vraie demande et leur construction doit être encouragée. Cela implique que les projets d'équipement développent une véritable approche par la demande avec un catalogue d'offres incluant les puits modernes.

Améliorer le cadre institutionnel

- **Renforcer le lien avec la stratégie de réduction de la pauvreté.** Il s'agit d'améliorer l'articulation entre le secteur de l'eau et de l'assainissement avec le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Les financements prévus pour le secteur dans le CSLP doivent augmenter. L'objectif devrait être 6 % des budgets mobilisés (4 % pour l'eau et 2 % pour l'assainissement), contre seulement 3 % dans le dernier CSLP (2002).

- **Rendre opérationnelle la Commission Nationale de l'Eau et de l'Assainissement.** La CNEA est aujourd'hui un des rares organes paritaires de coordination du secteur, réunissant pouvoirs publics, société civile et partenaires du développement. Mais elle est encore loin d'être vraiment opérationnelle. Cette structure devrait être un lieu de concertation où seraient définies les stratégies nationales. Le fonctionnement de la CNEA sera donc un bon indice du niveau de coordination et de la bonne gouvernance du secteur.

- **Améliorer la connaissance et le suivi de l'accès à l'eau et à l'assainissement.** La base SIGNER constitue un outil intéressant, mais qui a du mal à être remis à jour régulièrement et qui, de plus, est essentiellement orienté vers la programmation (eau potable uniquement). Il manque donc un dispositif de suivi simple et efficace qui mesure l'accès effectif des usagers aux services de base d'eau et d'assainissement.

- **Développer les capacités d'action de la société civile.** La société civile doit être renforcée et l'administration doit lui déléguer davantage de fonctions et lui accorder plus de représentation. D'autre part, bien qu'ils soient évoqués dans tous les documents de stratégie, les opérateurs privés ont rarement voix au chapitre et ils n'ont pas de place dans le cadre institutionnel. Atteindre les OMD ne pourra pas se faire sans une forte implication des opérateurs privés.



Olivia Dabbous



Christophe Le Jallé

Donner la priorité à l'assainissement

- **Doter les 10 plus grandes villes du Niger d'un plan stratégique d'assainissement.** L'assainissement est un secteur complexe qui nécessite la présence d'un chef d'orchestre au niveau local. Il est urgent de bâtir - au moins pour les plus grandes villes du Niger - des plans stratégiques d'assainissement concertés entre les acteurs, sur le modèle de ce qui a été développé à Ouagadougou (au Burkina Faso) depuis 15 ans.
- **Construire 500 000 latrines.** Pour tenter d'atteindre l'objectif du millénaire pour l'assainissement, l'action publique doit cibler son action sur l'information des usagers et la promotion de systèmes d'assainissement améliorés adaptés. Le subventionnement des ouvrages peut être mis en place à condition qu'il soit bien ciblé et incite les familles à investir dans l'amélioration de leur dispositif.
- **Construire des sites de dépotage des boues de vidange à Niamey, Maradi et Zinder.** L'assainissement autonome va continuer à se développer en milieu urbain, et la filière d'évacuation des boues de vidange issues des fosses doit être renforcée. L'action publique devrait notamment se concentrer sur la construction de sites de dépotage respectueux de l'environnement et économiquement viables.

Décentraliser les financements

- **Créer des outils de financement accessibles aux opérateurs locaux.** A l'exception de quelques projets d'ONG, l'immense majorité des financements du secteur continue à passer par le niveau central, ce qui rentre en contradiction avec l'esprit de la décentralisation. Il est urgent de mettre en place des financements accessibles localement qu'il s'agisse de dons (dans le cadre de projets) ou de crédit bancaire.
- **Développer localement le financement de l'assainissement autonome.** Contrairement à l'eau, l'assainissement reste un investissement effectué au niveau des familles, et la contribution des ménage aux charges de fonctionnement reste limitée. Le financement de l'assainissement autonome (taxe locale, micro-crédit pour les familles) est un chantier qui reste encore à développer.

Garantir la durabilité des services

- **Renforcer les capacités des acteurs locaux et développer des outils pratiques.** Le cadre institutionnel autant que les pratiques du secteur ont profondément changé depuis 10 ans au Niger. Il existe aujourd'hui un manque de documents pratiques à destination des acteurs locaux (associations d'usagers, opérateurs, collectivités, etc.). Le plus urgent est de rédiger des guides pratiques pour la mise en œuvre des projets et la gestion des infrastructures, et d'assurer leur large diffusion.
- **Améliorer la fiabilité des filières de maintenance des pompes manuelles.** La pompe manuelle reste une option envisageable dans les zones rurales, à condition que la fiabilité de la maintenance soit améliorée. Là encore, la stratégie doit s'appuyer sur les opérateurs locaux qui assurent au quotidien la distribution des pièces détachées ou la réparation des pompes, et des comités qui collectent les fonds nécessaires.
- **Développer un appui-conseil aux gestionnaires du service de l'eau dans les petites villes.** Les gestionnaires du service de l'eau dans les petites villes, qu'ils soient associatifs ou privés, n'ont pas toujours toutes les compétences nécessaires pour mener à bien leur mission. Il faut donc créer une cellule spécialisée d'appui aux mini-AEP, doublement compétente sur les aspects techniques et financiers, et si possible auto-financée par le prix de l'eau afin d'assurer la pérennité de cette structure. ■



livre bleu niger

l'eau, la vie, le développement humain



Le secrétariat international de l'eau
The International Secretariat for Water
El secretariado internacional del agua

7, rue de la Commune Ouest # 203
Montréal (Québec) • Canada H2Y 2C5
T. + 1 514 849-4262 • Fax : + 1 514 849-2822
www.i-s-w.org • info@i-s-w.org

Le Livre Bleu *L'eau, la vie et le développement humain* répond à un engagement pris à Kyoto en mars 2003 par l'Assemblée Mondiale des Sages pour l'Eau (AMSE). Le Livre Bleu a pour vocation de faire le point sur l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière d'eau et d'assainissement.

Il s'adresse à l'ensemble des acteurs de l'eau et de l'assainissement du pays, ainsi qu'à leurs partenaires internationaux techniques ou financiers. Il se concentre entre autres sur la place accordée à la société civile, les politiques de décentralisation et les financements disponibles localement.

Chaque Livre Bleu propose une vision critique du secteur de l'eau et de l'assainissement dans un pays donné, en mesurant de façon indépendante les progrès effectués à intervalles réguliers (tous les trois ans) et en essayant le plus possible d'épouser le point de vue des usagers, des citoyens et des élus locaux. Trois Livres Bleus sont publiés simultanément en mars 2005 ; ils concernent : le Burkina Faso, le Mali et le Niger.

L'Assemblée Mondiale des Sages pour l'Eau souhaite que le processus d'élaboration et de publication des Livres Bleus constitue un observatoire indépendant, capable de développer ses propres méthodes d'analyse dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, de mesurer régulièrement les indicateurs qui auront été retenus, et d'offrir ainsi une vision non conventionnelle des politiques et stratégiques publiques, sans parti-pris idéologique ni langue de bois.

Qu'apporte le Livre Bleu ?

Par rapport aux nombreuses initiatives en cours, quelle est la valeur ajoutée du Livre Bleu :

- Le Livre Bleu est un processus participatif initié à partir des réalités du terrain, fondé sur une analyse critique des situations observées en matière d'accès à l'eau et à l'assainissement.
- C'est un outil d'échange, de dialogue et de mobilisation de tous les acteurs du domaine de la gestion de l'eau en vue de l'élaboration de portefeuilles de projets d'envergure.
- Au niveau national, dans le cadre du choix des priorités concernant le développement durable, le Livre Bleu renforce les initiatives locales, le droit à l'eau et la réduction de la pauvreté.
- Au niveau régional, le Livre Bleu contribue à l'élaboration d'une vision, et engage la communauté internationale à coopérer d'une manière plus efficace et innovante.

Les collaborateurs. Le Livre Bleu est une initiative du Secrétariat International de l'Eau (SIE). Il est soutenu par des partenaires, intervenus à un moment ou à un autre en fonction de leurs compétences et de leur connaissance du terrain.

L'équipe • **Présidence** : Raymond Jost • **Consultant International** : Bruno Valfrey • **Consultant national** : Zabeirou Yacouba • **Comité de pilotage** : Célyne Andureau, Jean-Bosco Bazié, Janique Etienne, Alain Henry, Raymond Jost, Christophe Le Jallé, Mathilde Loury, Bruno Valfrey, Maggie White • **Coordonnateur Afrique de l'Ouest** : Jean-Bosco Bazié • **Personnes ressources** : Marc Lévy, Makama Oumarou, Alain Riès, Stef Lambrecht

Les institutions partenaires • AFD - AIF - ALMAE - CCFD - CCRA - CREPA - Eau Vive - ENDA - GRAE - Hydroconseil - IEPF - PROTOS - pS-Eau - RAD1 - SAUR