



FICHE DE CAPITALISATION N° 1

Opportunités et conditions du développement de l'accès à l'eau potable en réseau en milieu rural en financement en partenariat public privé

Enseignements du Projet d'Optimisation du Service Public de l'Eau dans la région de Maradi (POSEM) et du Plan d'Action Cantonal eau et assainissement de Kanembakaché (PACK).

NIGER



Les projets POSEM et PACK ont été mis en œuvre par SEVES et le Cabinet THEC.



Avec le soutien financier de :

Les communes partenaires d'Issawane, Kanembakaché, Mayreyrey, Tchaké ; maîtres d'ouvrage	PACK
Les communes de la région de Maradi (chef de file : commune de Kornaka) ; maîtres d'ouvrage	POSEM
Le Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement du Niger et la Direction Régionale de l'Hydraulique de Maradi	POSEM, PACK
Le SEDIF (Syndicat des Eaux d'Île-de-France)	POSEM, PACK
L'AESN (Agence de l'Eau Seine Normandie)	PACK
La Ville de Paris	PACK
Le SIGEIF (Syndicat intercommunal pour le gaz et l'électricité en Île-de-France)	PACK



Rédaction : Romain Desvalois

Photographie : SEVES, THEC

Relecture : Emmanuel Parent, Léa Lhommelet, Maïna Rabiou

Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de SEVES et ne peut en aucun cas être considéré comme l'avis des partenaires financiers

DECEMBRE 2018

TABLE DES MATIERES

1	CONTEXTE	3
1.1	Les projets de SEVES au Niger.....	3
1.2	La stratégie nationale dans le domaine de l'hydraulique rural	4
1.3	Définitions : affermage, îlot concessif.....	4
2	POURQUOI MOBILISER L'INVESTISSEMENT DES DELEGATAIRES DE GESTION	5
3	EXPERIMENTATION DANS LE CADRE DU PROJET PACK	6
3.1	Expérimentation et résultats	6
3.1.1	Le périmètre de l'îlot concessif dans la stratégie nationale	6
3.1.2	Les résultats du PACK : investissement des délégataires et prix de l'eau	8
3.2	Les freins à lever	10
3.2.1	Au niveau de la maîtrise d'ouvrage	10
3.2.2	Au niveau des exploitants délégataires	11
4	COMMENT MOBILISER L'INVESTISSEMENT DES DELEGATAIRES	12
4.1	Cas 1 : Planifier et mobiliser l'investissement	12
4.2	Cas 2 : Mettre en place un îlot concessif en cours de contrat.....	14
5	OPPORTUNITES ET CONDITIONS DE PASSAGE A L'ECHELLE.....	15
5.1	Conditions de mise en place et de passage à l'échelle	15
5.2	Les opportunités liées au pompage solaire	15
6	CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS.....	16
7	SIGLES ET ACRONYMES	18

PREAMBULE

Cette fiche de capitalisation s'adresse aux agents du Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement du Niger et à ses services déconcentrés (Délégations Régionales et Départementales de l'Hydraulique, DRH, DDH), aux communes rurales, aux Structures d'Appui Conseil au Service Public de l'Eau (SAC/SPE), aux délégataires de gestion et aux partenaires techniques et financiers, et plus généralement à tous les acteurs s'intéressant au service public de l'eau en réseau en milieu rural au Niger. Il n'a pas l'ambition de dresser un état des lieux de la gestion déléguée des systèmes de Mini Adduction en Eau Potable (MAEP), ni des résultats de l'investissement des délégataires dans ces services en termes de performances. L'objectif est davantage de partager des expériences d'investissement des délégataires de gestion dans le cadre de partenariats public privé (PPP), la méthodologie utilisée pour leur mise en place et leur formalisation, les enseignements tirés de ces expériences, et les opportunités que ces financements constituent pour l'amélioration de l'accès à l'eau potable en milieu rural au Niger.

1 CONTEXTE

1.1 LES PROJETS DE SEVES AU NIGER

Depuis 2010, l'Association SEVES accompagne les acteurs du service public de l'eau en réseau en milieu rural pour améliorer l'accès, la pérennité et l'organisation de ces services dans la région de Maradi au Niger en partenariat avec le bureau d'études nigérien Cabinet THEC (Maradi). Les projets mis en œuvre, en dehors de la question des infrastructures, ont eu vocation à accompagner la généralisation et la régulation de la gestion déléguée conformément à la stratégie sectorielle nigérienne à travers l'accompagnement et le renforcement des acteurs du service public de l'eau dont, en particulier, les communes dans leur rôle de maîtrise d'ouvrage, la SAC/SPE de Maradi, les Associations des Usagers du Service Public de l'Eau (AUSPE). Dans le cadre de ces projets, des expériences pilotes d'investissement sur fonds propres des délégataires dans une partie des équipements des MAEP ont été expérimentées dans le cadre de contrats d'affermage comportant un îlot concessif.

Deux projets ont permis d'expérimenter la mise en place d'îlots concessifs dans le cadre de la délégation de service public à des opérateurs pour la gestion des services d'eau :

- 👉 Le Projet d'Optimisation du Service Public de l'Eau dans la région de Maradi (POSEM, phase I et II, 2010-2017, cofinancé par le SEDIF) a consisté à réhabiliter (services en panne) ou optimiser 115 Mini-AEP, à accompagner 167 Mini-AEP dans la redynamisation des Associations des Usagers du Service Public de l'Eau (AUSPE) et la formation des communes en partenariat avec les délégations locales du Ministère de l'Hydraulique, et appuyer le développement du dispositif d'Appui Conseil au Service Public de l'Eau (SAC/SPE). Dans le cadre de ce projet, les délégataires de gestion ont investi sur fonds propres dans 33 services pour un montant total de 154 609 kFCFA.
- 👉 Le Plan d'Action Cantonal eau et assainissement de Kanembakaché (PACK – 2017-2020) consiste en la construction de 8 MAEP dont 3 multi villages, la mise en place d'un service technique eau intercommunal, la création des AUSPE, et des mesures d'hygiène et d'assainissement (notamment 12 écoles, 6 centres de santé, et 4 marchés équipés de latrines). Dans le cadre de ce projet 8 contrats de construction-exploitation de MAEP comprenant un îlot concessif ont été passés avec les délégataires, qui ont investi sur fonds propres 65 071 kFCFA.

1.2 LA STRATEGIE NATIONALE DANS LE DOMAINE DE L'HYDRAULIQUE RURAL

En 2010, le Niger adopte un Code de l'Eau et produit un Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale, qui détaille la stratégie sectorielle. Le Service Public de l'Eau (SPE) en réseau s'articule désormais autour de 5 acteurs :

le Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement et des directions déconcentrées en charge du respect des dispositions réglementaires relatives au SPE, du contrôle et de la régulation du secteur ; les communes (ou autorités délégantes) sont les Maîtres d'Ouvrage du SPE, responsables de l'approvisionnement en eau des populations de leur territoire, elles sont également propriétaires des infrastructures ; les Associations d'Usagers du Service Public de l'Eau (AUSPE) sont responsables de la défense des droits des usagers ; la délégation de l'exploitation des systèmes à des opérateurs privés professionnels dans le cadres de contrat de délégation du service de type affermage est fortement encouragée, la gestion communautaire est la seconde option d'exploitation ; le suivi et l'évaluation des services d'eau sont assurés par une Structure d'Appui et Conseil aux Service Public de l'Eau (SAC/SPE), agréementée par l'État, signataire d'un contrat de prestation avec la commune.

En 2015, 75% des plus de 1 000 mini-réseaux d'eau potable sont exploités en gestion déléguée et plus de 80 entreprises privées nationales ont été contractées par les communes pour leur exploitation. 10% des délégataires exploitent plus de la moitié des services¹.

1.3 DEFINITIONS : AFFERMAGE, ILOT CONCESSION

Le contrat d'affermage utilisé au Niger est un mode de gestion d'un service public dans le cadre duquel l'autorité délégante finance elle-même (via des financements d'Etat ou de partenaires du développement) l'établissement du service (construction et équipement des MAEP), mais en confie la gestion à un délégataire. Celui-ci se rémunère directement auprès de l'utilisateur et exploite le service à ses risques et périls. Il verse à l'administration une redevance en contrepartie du droit d'exploiter l'ouvrage. Concrètement, le délégataire est sélectionné par appel d'offres, notamment sur la base d'une estimation de charges et d'une clé de répartition du prix l'eau (exemple dans le tableau ci-dessous) qui comprend :

- ☛ La part délégataire qui comprend les charges d'exploitation récurrentes (salaires, entretien, maintenance, déplacements, etc.) ;
- ☛ La part communale qui comprend une redevance pour le Fonds Renouvellement (des équipements) et d'Extension (FRE), et une redevance pour l'exécution de son rôle d'autorité délégante, divisée en deux sous-parties :
 - la redevance Service Municipal Eau et Assainissement (SMEA), qui revient à la commune pour jouer son rôle ;
 - la redevance afin de régler les prestations de la SAC/SPE.

Exemple de synthèse de clé de répartition du prix de l'eau	FCFA/m3
I. Charges d'exploitation délégataire – sous-total	180
I.1. Frais salariés	120
I.2. Frais divers (gestion, entretien, etc.)	60
II. Fonds de renouvellement FRE (commune)	145
III. Redevances communales – sous-total	50
III.1. Redevance SMEA	30
III.2. Redevance SAC/SPE	20
TOTAL – Prix de l'eau	375

¹ Bruno LEGENDRE, Evaluation des performances de la gestion déléguée du service public de l'eau en milieu rural au Niger, COWI, Mars 2016.

Il s'agit du mode de gestion promu dans le Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale.

L'îlot concessif dont fait l'objet ce document se situe à mi-chemin entre l'affermage et la concession. Dans le cadre d'un îlot concessif, les conditions sont inchangées par rapport à l'affermage à la différence que l'autorité délégante confie une partie de l'établissement du service au délégataire, qui exécute cette partie de l'ouvrage à ses frais, et qui rembourse son investissement sur les recettes de la vente du SPE.

2 POURQUOI MOBILISER L'INVESTISSEMENT DES DELEGATAIRES DE GESTION

Au Niger, le Code de l'eau prévoit le transfert de compétences en matière de maîtrise d'ouvrage pour l'approvisionnement en eau potable en milieu rural aux communes. Il laisse aux communes, contrôlées et régulées par les organes déconcentrés du Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement (Directions Départementales de l'Hydraulique), une large palette de mode de gestion des services (régie directe ou intéressée, gérance, affermage, concession). La stratégie nationale en matière de gestion des Mini-AEP en milieu rural encourage fortement la gestion déléguée à des opérateurs privés de type affermage. Des modèles d'appels d'offres et de contrat d'une durée de 5 ans renouvelables une fois pour une durée de 2 ans se sont généralisés dans la région de Maradi. Ce guide est devenu un outil de référence qui a permis de généraliser le modèle de gestion rapidement, mais il a pu masquer les autres modes de gestion possibles, notamment ceux permettant une prise de risque et un investissement de la part des délégataires.

Au Niger, l'investissement sur fonds propres de la part des délégataires constitue une opportunité pour développer l'accès à l'eau potable et renforcer la pérennité des services, alors que des expériences locales démontrent un contexte favorable à la mise en place de ces investissements.

- **Développer le financement du service public de l'eau à travers l'investissement privé :**
En 2015, le Niger connaissait un taux d'accès à l'eau potable très faible (44,2% en 2015) en milieu rural. Plusieurs programmes nationaux ont permis la construction de centaines de MAEP notamment en vue de l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Avec le Programme Sectoriel Eau Hygiène et Assainissement (PROSEHA, 2016 - 2030), la stratégie du pays en matière d'accès à l'eau potable s'inscrit dans les indicateurs des Objectifs de Développement Durable (ODD) et privilégie des services améliorés au niveau de branchements domiciliaires et des services de base au niveau de bornes fontaines. En milieu rural, cela implique la réalisation d'ouvrages d'Adductions en Eau Potable (AEP) multi villages et de Mini-Adductions d'Eau Potable (MAEP) et des investissements sur le parc existant avec des investissements considérables dans un contexte de sous-équipement et d'augmentation rapide de la population. Le cofinancement des délégataires dans une partie des équipements permettrait d'accroître l'impact des financements publics investis dans le secteur afin d'accélérer l'atteinte des ODD.
- **Responsabiliser les délégataires de gestion et partager le risque :**
L'investissement des délégataires, en particulier concernant les équipements électromécaniques, peut permettre de responsabiliser davantage les délégataires dans l'entretien et la maintenance de ces équipements. Il permet en outre de partager davantage le risque technique et commercial entre l'autorité délégante et le délégataire.
- **Une maîtrise d'ouvrage communale avec des capacités d'investissement limitées :**
Le transfert de la compétence eau potable aux communes n'a pas été accompagné d'un transfert de ressources à la hauteur des défis qui sont les leurs en matière de

pérennisation et de développement des services d'eau potable sur leur territoire. En conséquence, beaucoup d'entre elles rencontrent des difficultés au moment de renouveler et d'optimiser les ouvrages existants, et de développer de nouveaux services.

■ **Des délégataires de gestion en phase de professionnalisation :**

La généralisation de la gestion déléguée a entraîné le développement rapide d'un tissu d'opérateurs délégataires (plusieurs dizaines de délégataires dans la région de Maradi). On constate l'émergence de délégataires en phase de spécialisation et de professionnalisation (qui gèrent la grande majorité du parc des MAEP). De tailles et avec des modes d'organisation hétérogènes, un délégataire gère plus de 300 services en 2018 au niveau national à côté de délégataires ne gérant que quelques sites à une échelle communale ou départementale. Certains se sont spécialisés uniquement sur la gestion déléguée des services d'eau, d'autres sont présents dans plusieurs secteurs d'activités. Une partie d'entre eux poursuivent une stratégie de professionnalisation et de spécialisation dans la gestion déléguée.

■ **Des expériences peu ou non formalisées d'investissement par les délégataires :**

Si la continuité du service a pu être fortement renforcée avec la possibilité pour les communes de faire appel à la capacité d'investissement des délégataires pour une rapide remise en service des équipements en cas de panne, le rôle du maître d'ouvrage et des acteurs d'appui (DRH, SAC/SPE) et leur capacité à suivre et organiser la mise en place de l'îlot concessif restent problématiques dans un contexte de faiblesse de la maîtrise d'ouvrage communale. Les écueils et les risques parfois constatés de l'investissement par le délégataire sans un contrôle et un pilotage par l'autorité délégante sont :

- ☞ l'absence d'avenant au contrat et de formalisation de l'îlot concessif, des modalités de remboursement du délégataire imposées par ce dernier ou, à l'inverse, un maître d'ouvrage retirant la gestion d'une MAEP à un délégataire ayant investi peu de temps avant la fin du contrat sans indemnisation ;
- ☞ la surfacturation des équipements investis par le délégataire ;
- ☞ une confusion entre des opérations d'urgence visant à remettre en service une MAEP en panne (très court terme) et une véritable opération de réhabilitation ou de renouvellement contractualisée (court terme, en parallèle de l'urgence) ;
- ☞ des situations propices à des abus ou des détournements en cas de non recours aux acteurs d'appui aux communes (DDH, SAC/SPE).

3 EXPERIMENTATION DANS LE CADRE DU PROJET PACK

3.1 EXPERIMENTATION ET RESULTATS

3.1.1 Le périmètre de l'îlot concessif dans la stratégie nationale

Le périmètre de l'îlot concessif et ses modalités de financement

Le Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale indique que le principe du recouvrement total des coûts par les seuls tarifs n'est pas envisageable en milieu rural. Le développement de l'approvisionnement en eau passe par une combinaison de différentes sources de financement que l'on peut présenter selon le principe des 3 Ts à savoir les Tarifs, les Taxes (nationales ou locales) et les Transferts (aide au développement : prêts et subventions et les prêts auprès des banques commerciales éventuellement).

Le recouvrement des coûts pour le financement du SPE s'appuie sur le schéma suivant² :

- ☛ Les coûts de premières installations sont financés par l'Etat (sources internes et externes) ou certains partenaires directement (cas des ONGs et associations en particulier) ;
- ☛ Les coûts d'exploitation, de fonctionnement et de maintenance (personnel, énergie, consommables, petites réparations), doivent être couverts par les Tarifs ;
- ☛ Pour les coûts de renouvellement, on distingue deux catégories d'équipements : **le petit renouvellement qui doit être couvert par les tarifs** et le gros renouvellement subventionné de nouveau le moment venu. Ce dernier concerne les équipements qui ont une durée de vie égale ou supérieure à 20 ans.

Type	Durée de vie	Equipements
Gros renouvellement	> à 20 ans	Forages ; Château d'eau ; Réseau primaire de distribution ; Branchements ; Panneaux solaires et supports ; Bornes fontaines et les regards ; Superstructures et aménagements ; Branchement au réseau électrique.
Petit renouvellement	< à 20 ans	Groupe électrogène ; Convertisseur ; Système de pompage et accessoires ; Equipements de bornes fontaines ; Vannes et ventouses ; Traitements spécifiques.

Périmètre de l'îlot concessif : Dans le cas présent, le périmètre de l'îlot concessif concerne la fourniture et la pose de tout ou partie des équipements considérés dans le « petit renouvellement » à ses frais, dans la mesure où cet investissement doit être remboursé sur les recettes de la vente du service (Tarif).

Charges du service et structure tarifaire

La redevance pour service rendu est perçue auprès des usagers selon le principe d'« utilisateur payeur ». Dans le guide, elle comprend 2 parts : la part destinée à couvrir les charges d'exploitation et la part destinée à couvrir les autres charges supportées par le maître d'ouvrage. On distingue la Part Délégitaire destinée à couvrir les charges d'exploitation, la part Maître d'Ouvrage destinée à couvrir les frais de gestion liés à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage communale, au suivi et appui conseil fourni par le SAC/SPE, et la provision pour le renouvellement et l'extension des équipements. Dans le cadre de l'îlot concessif, une partie de la part maîtrise d'ouvrage de provision pour le renouvellement des équipements est transférée en part délégitaire au titre de l'amortissement de son investissement (cf. schéma ci-dessous).

² Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement, Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rural, 2010.

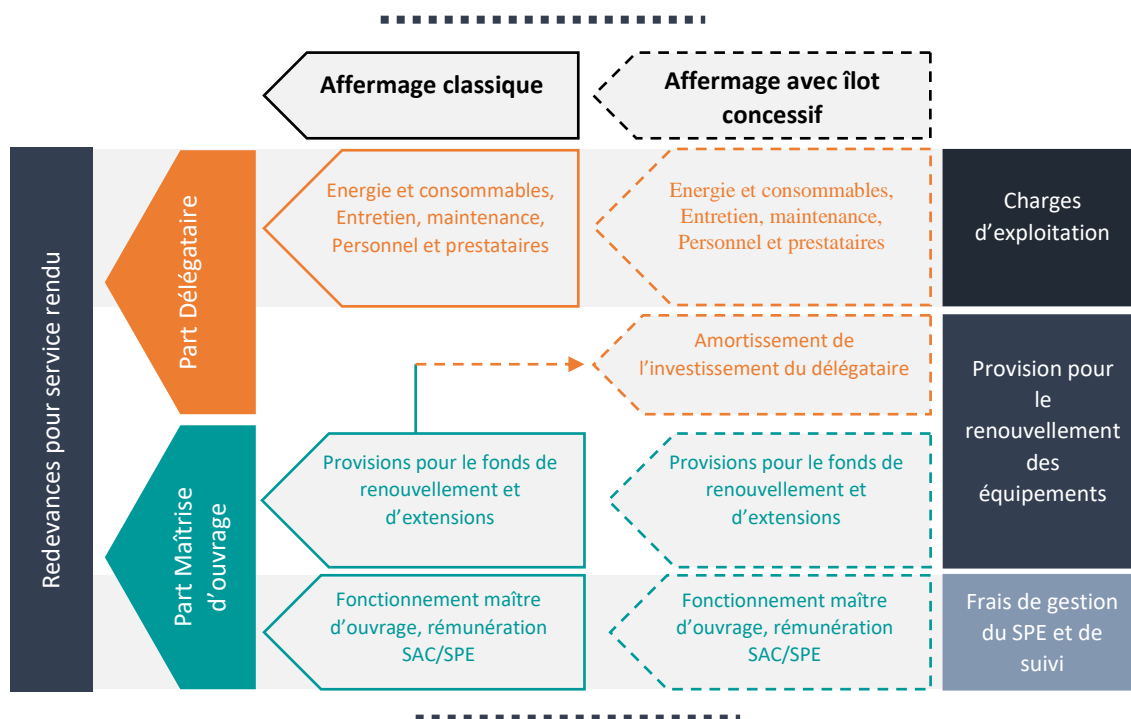


Schéma 1 : Comparaison de la répartition des redevances entre l'affermage et l'affermage avec îlot concessif

3.1.2 Les résultats du PACK : investissement des délégataires et prix de l'eau

Dans le cadre du PACK, les 8 villages concernés par les MAEP comprenaient de 1 450 à 3 800 habitants par village en début de projet en 2017. 8 contrats de construction-exploitation de MAEP comprenant chacun un îlot concessif ont été passés avec les délégataires (4 délégataires), qui ont investi sur fonds propres 65 102 kFCFA (99,2 k€). Sur les 8 MAEP, la moitié est alimentée en énergie par système mixte (solaire/thermique) et la moitié en énergie solaire. Les délégataires ont financé l'intégralité des pompes immergées, des groupes électrogènes pour les 4 systèmes mixtes, et de 0 à 60% du coût des générateurs solaires.

Les investissements des délégataires par système vont de 4 512 kFCFA à 11 934 kFCFA pour une moyenne de 8 138 kFCFA investis par les délégataires par MAEP. Le prix de vente moyen du service est de 408 FCFA/m³.

Une capacité d'investissement avérée des délégataires :

Le tableau ci-après présente la répartition des investissements premiers en comparant l'expérience du PACK avec îlot concessif (orange) et le calcul théorique avec un affermage classique (vert) sur la base des coûts moyens réels des 8 MAEP :

1. Investissements premiers en KFCFA pour 1 MAEP en moyenne				
Type d'équipement	Guide MAEP Niger		PACK Niger	
	Acteur	Montant moyen	Acteur	Montant moyen
1. Patrimoine / Gros renouvellement	Etat, bailleurs, ONG	39 549	Etat, bailleurs, ONG	39 549
2. Petit renouvellement	Etat, bailleurs, ONG	16 381	Etat, bailleurs, ONG	8 243
			Délégataire	8 138
	TOTAL	55 930	TOTAL	55 930

Avec une moyenne de 8 138 kFCFA par MAEP investis par les délégataires sur un coût total moyen de MAEP (hors forage) de 55 930 kFCFA, les délégataires ont financé 15% des investissements, soit un peu plus d'1 MAEP sur 8 dans le cadre du projet. Cette expérience démontre une capacité d'investissement non négligeable de la part des délégataires. 4 délégataires ont obtenu les 8 lots de MAEP sur 7 soumissionnaires, d'autres délégataires sont donc prêts à investir à hauteur de montants similaires. La particularité de l'appel d'offres qui comportait la construction de la MAEP a pu freiner certains délégataires spécialisés dans l'exploitation et dans l'impossibilité de répondre sur le volet construction. A l'inverse, l'obtention du marché de construction a pu constituer un attrait considérable pour l'investissement de la part des délégataires. L'expérience du POSEM vient cependant confirmer la volonté et la capacité d'investissement des délégataires, avec 9 délégataires qui ont investi sur fonds propres 154 609 kFCFA sur 30 MAEP (5 153 kFCFA en moyenne) dans le cadre de renouvellements de contrats sans contrat de construction associé.

Ce constat est partagé dans le rapport d'*Evaluation des performances de la gestion déléguée du service public de l'eau en milieu rural au Niger* (Bruno Legendre, COWI, Mars 2016), qui constate que « l'intérêt manifesté par certains délégataires à investir dans le développement des infrastructures (ce que leur statut de fermier ne leur permet pas actuellement), jusqu'à hauteur de 10% environ de leur chiffre d'affaire, souligne bien le potentiel économique du secteur ».

Un impact nul sur le prix de l'eau sous certaines conditions

Le tableau ci-après présente la clé de répartition du prix de l'eau en comparant l'expérience du PACK avec îlot concessif (orange) et le calcul théorique avec un affermage classique (vert) sur la base des prix moyens réels des 8 MAEP :

2. Clé répartition du tarif en FCFA/M3 pour 1 MAEP en moyenne				
Type de charge		Acteur	Montant moyen en FCFA/m3	
			Guide MAEP Niger	PACK Niger
1. Gros renouvellement		Etat, bailleurs, ONG	-	-
2. Petit renouvellement	Fonds communal de Renouvellement et d'Extension (FRE)	Commune	168	105
	Amortissement de l'investissement	Délégataire		63
3. Charges d'exploitation du délégataire		Délégataire	190	190
4. Redevance communale (SMEA et SAC/SPE)		Commune	50	50
Prix moyen de l'eau			408	408
Durée moyenne de contrat (ans)			5	8

Les 8 138 kFCFA pris en charge par les délégataires lors des investissements premiers (1 - Délégataire) se répercutent dans la part délégataire (3.2 Amortissement délégataire) dans la clé de répartition du prix de l'eau (2). Que tout ou partie du montant des équipements de petit renouvellement figure dans la part maîtrise d'ouvrage ou dans la part délégataire, le prix de l'eau reste inchangé, mais sous certaines conditions :

- estimer de demande en eau au plus proche de la réalité de la zone (et donc faire consensus entre la commune, la SAC/SPE et les délégataires) ;
- le périmètre de l'îlot concessif et la durée du contrat de délégation de gestion permettent le remboursement de l'investissement du délégataire sur la base des estimations de demande en eau, et de la durée de vie des équipements à amortir ;
- des conditions contractuelles prévoient des avenants au contrat (durée, part délégataire) en cas de variations substantielles de la demande estimée par l'autorité délégante, et permettent des renégociations.

3.2 LES FREINS A LEVER

3.2.1 Au niveau de la maîtrise d'ouvrage

Si les communes et les structures qui leur viennent en appui (DDH, SAC/SPE) perçoivent l'opportunité de l'investissement par les délégataires pour les services d'eau, il existe une réticence concernant le risque de « privatiser le SPE » et de n'avoir aucune forme de pouvoir sur les délégataires après leur investissement. Les expériences préalables ont rarement été formalisées et appuyées par la DDH et la SAC/SPE, elles ont souvent été mises en place en urgence, lors de pannes et d'opérations de remplacement d'équipements d'exhaure par les délégataires. Le développement des îlots concessifs pâtit en effet de la difficulté pour les communes de jouer leur rôle d'autorité délégante dans le cadre des contrats d'affermage classiques, et en conséquence du risque d'un plus grand déséquilibre dans la relation entre la commune et le délégataire lorsque ce dernier investit.

Pour lever les freins à la mise en place des îlots concessifs au niveau de la maîtrise d'ouvrage et des structures d'appui, les principaux échanges et gardes fous ont été les suivants :

- Des conditions contractuelles claires :

Les obligations du délégataire en termes de performances, de gestion technique et financière, et de versement des redevances restent inchangées par rapport à l'affermage ; L'investissement du délégataire n'empêche en aucun cas des pénalités ou une rupture du contrat à l'initiative de l'autorité délégante. En cas de rupture du contrat, plusieurs scénarios ont été envisagés dont le rachat des équipements investis par le délégataire (à hauteur de leur valeur comptable actualisée) par l'autorité délégante ou par le nouveau délégataire de gestion, ou le remplacement de ces équipements par l'autorité délégante ou par le nouveau délégataire.

- ☛ Un suivi rapproché des services par la SAC/SPE en tant que médiateur dans la négociation et le suivi du contrat, et qu'évaluateur de son exécution (indicateurs de performances techniques et financières, calcul de l'amortissement des équipements).

Le rôle de l'autorité délégante étant prépondérant dans le pilotage du développement des îlots concessifs et plus généralement dans le suivi de la gestion déléguée, les 4 communes du Canton de Kanembakaché sont accompagnées dans leur volonté de mettre en place un service technique eau et assainissement au sein d'une Association Intercommunale des communes du Canton de Kanembakaché (AICK), notamment dans la préparation institutionnelle et budgétaire pour le recrutement d'agents, leur formation, la mise en place de cadres de concertation multi acteurs (communes, DDH, SAC/SPE, délégataires, AUSPE) et de suivi de la gestion, de mise en place de règlements et de procédures de gestion partagées avec les acteurs du SPE.

3.2.2 Au niveau des exploitants délégataires

Une partie des délégataires de service est intéressée et prête à investir sur fonds propres dans les services d'eau potable à condition que leur investissement soit clairement formalisé dans les contrats et la durée du contrat adaptée au niveau de leur investissement.

Dans le cadre du PACK, les appels d'offres de construction-exploitation de MAEP comportant un îlot concessif ont été divisés en 2 (1 en 2017 et 1 en 2018) comportant chacun 4 lots (soit 8 MAEP). Seulement trois délégataires ont soumissionné au premier appel d'offres (avec au préalable un appel à manifestation d'intérêt) en 2017. Au vu de cette première étape, un atelier de présentation du périmètre et de l'économie du contrat d'affermage comportant un îlot concessif s'est tenu à Maradi en mars 2018 avec la SAC/SPE, les principaux délégataires de la région et SEVES. Lors de l'appel d'offres de 2018, 7 délégataires ont soumissionné.

Au cours de cet atelier, les exploitants se sont montrés disposés à investir :

- ☛ Plusieurs délégataires ont déjà investi sur leurs fonds propres sur un grand nombre de MAEP mais dans des cadres peu formalisés et peu sécurisés ;
- ☛ Tous les délégataires étaient prêts à investir sur leurs fonds propres dans la mesure de leur capacité d'investissement et de l'existence d'un cadre contractuel clair (une durée de contrat et une clé de répartition du prix de l'eau prenant en compte leur investissement) ;
- ☛ Pour un délégataire, l'investissement constitue une prise de risque qui est valorisée par les usagers et les AUSPE, ce qui facilite la gestion au niveau villageois et améliore le taux de recouvrement.

Le principal frein à l'investissement identifié par les délégataires est l'application stricte du Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale par les maîtres d'ouvrage : des maîtres d'ouvrage qui suivent souvent à la lettre, les contrats types d'une durée de 5 ans et des clés de répartition du prix de l'eau rendant l'investissement assurément déficitaire pour les délégataires. La présentation de l'économie du contrat, du calcul de sa durée, et des

modifications d'articles du contrat prenant en compte l'îlot concessif ont suffi à lever les réserves ce qui explique l'augmentation du nombre de soumissionnaires lors du second appel d'offres.

4 COMMENT MOBILISER L'INVESTISSEMENT DES DELEGATAIRES

Trois situations de mise en place d'un îlot concessif ont été identifiées au cours de la mise en œuvre du POSEM et du PACK et deux méthodologies ont été retenues :

1. la mobilisation de l'investissement des délégataires dans le cadre d'un plan d'actions planifié : cette méthodologie concerne le cas de création de MAEP ou de remise en concurrence de la gestion de MAEP existantes ;
2. la mobilisation de l'investissement des délégataires en cas de panne, de besoin de renouvellement d'équipements, en cours de contrat.

4.1 CAS 1 : PLANIFIER ET MOBILISER L'INVESTISSEMENT

Afin de favoriser l'investissement par les délégataires dans le cadre de contrats d'affermage comportant un îlot concessif, la méthodologie retenue par SEVES et ses partenaires se déroule suivant les grands jalons présentés ci-dessous. Il convient de distinguer deux niveaux de mise en œuvre, un premier niveau (A) concerne les phases préparatoires d'accompagnement des acteurs du SPE pour la mise en place d'îlots concessifs dans le cadre de projets, un second niveau (B) concerne la mise en œuvre au niveau local.

A. Les phases préparatoires dans le cadre de projets d'accompagnement

1. Renforcer les communes dans leur rôle d'autorité délégante et de suivi des contrats de Délégation de Service Public (DSP) : créer des services techniques eau en partie dédiés au suivi technique, administratif et financier des contrats, véritable interface entre le maire, le délégataire, l'AUSPE, la DDH et la SAC/SPE. Privilégier une approche intercommunale permet de mutualiser les recettes SMEA (redevance sur les recettes de la vente du service d'eau potable) dédiées à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage eau potable et à financer le service technique eau potable sans subvention de la commune au fonctionnement du service. Cette recommandation n'est pas spécifique à l'îlot concessif mais s'applique en général comme condition d'exercice du rôle d'autorité délégante.

2. Information et concertation : lever les réserves en réunissant les acteurs SPE (communes, délégataires, DDH et DRH, SAC/SPE) aux niveaux départemental et/ou régional et/ou national et présenter :

- 👉 Un exemple de périmètre d'investissement, de compte prévisionnel d'exploitation en séparant clairement les équipements mis à disposition par le Maître d'ouvrage et les équipements pris en charge par le délégataire, la clé de répartition du prix de l'eau (comportant une ligne fonds de renouvellement dans la part maîtrise d'ouvrage et une ligne amortissement dans la part délégataire) et la durée de contrat associée ;
- 👉 Les articles du contrat type de délégation de gestion qui font l'objet d'une modification liée à l'îlot concessif (propriété des infrastructures, durée du contrat, modalités d'avenant) ;
- 👉 Intégrer des indicateurs de performance de gestion clairement définis au contrat afin d'éviter que le suivi et les négociations autour du contrat ne se concentrent que sur le remboursement de l'investissement du délégataire, au détriment du suivi de la qualité de la gestion.

Cette étape permet également de recueillir des informations concernant les conditions d'investissement des délégataires et les montants que ces derniers sont prêts à apporter. A ce titre, la formation des DDH et des SAC/SPE semble être le meilleur moyen de généraliser rapidement l'approche sur le territoire.

B. La mise en œuvre au niveau local

3. Au niveau communal ou intercommunal, organiser la mise en concurrence :

L'organisation de la mise en concurrence pourra difficilement être assurée par les communes et leurs récents services techniques. Des appuis de la DDH et de la SAC/SPE sont nécessaires à toutes les étapes du processus de mise en concurrence, de sélection du ou des délégataires :

- 👉 **Planifier les investissements au niveau de la maîtrise d'ouvrage :** Elaborer un plan d'action pour les MAEP en préparation de la remise en concurrence des contrats de délégation ou lors de la création de nouvelles MAEP :
 - i. Quels sont les investissements nécessaires ? Quels sont les coûts ?
 - ii. Quelle est la capacité de la Maîtrise d'ouvrage pour financer le plan d'action sur le FRE ? Si la Maîtrise d'ouvrage ne dispose pas des financements nécessaires, quels équipements pourraient être financés par les délégataires ? Quelle stratégie d'allotissement peut rendre les investissements plus attractifs pour le délégataire ?
 - iii. Etablir les comptes prévisionnels d'exploitation des MAEP en prenant en compte l'investissement des délégataires, et adapter la durée du contrat à la durée d'amortissement des équipements financés par le délégataire.
- 👉 **L'appel à manifestation d'intérêt,** qu'il concerne une construction-exploitation-investissement ou une remise en concurrence de la gestion de MAEP existantes précise explicitement qu'un investissement du délégataire est attendu.
- 👉 **Une réunion d'information avec les délégataires présélectionnés :** une fois les délégataires présélectionnés pour soumissionner à l'appel d'offres, l'autorité délégante, accompagnée de la SAC/SPE et de la DDH, peut prévoir une réunion d'information afin de détailler le périmètre de l'îlot concessif, les modalités de réponse attendues de la part des délégataires, et de recueillir leurs observations. Cette réunion permettra de présenter aux délégataires :
 - i. Les estimations de demande en eau et leur calcul (de préférence basées sur les chiffres de la SAC/SPE) ;
 - ii. Le détail des équipements (petit renouvellement) dont le renouvellement est pris en charge par le tarif en précisant :
 - Quels équipements sont pris en charge et/ou mis à disposition par l'autorité délégante, et quelle quote part pour les extensions. La valorisation des équipements constitue la ligne de Fonds de renouvellement et d'extension (FRE) dans la part Maîtrise d'ouvrage de la clé de répartition du prix de l'eau ;
 - Quels équipements sont à la charge du délégataire. La valorisation de ces équipements constitue la ligne d'amortissement des investissements dans la Part délégataire de la clé de répartition du prix de l'eau.
 - iii. La durée du contrat attendue.
- 👉 **L'appel d'offres :** tous les éléments présentés lors de la réunion d'information doivent être détaillés dans l'appel d'offres. Un contrat type de délégation de gestion comportant un îlot concessif est annexé à l'appel d'offres pour remplacer le contrat type d'affermage,

les spécifications techniques des équipements à fournir par le délégataire. L'analyse des offres des délégataires doit étudier, en sus des analyses classiques, le respect des spécifications techniques des équipements fournis par le délégataire, la cohérence des montants et de la répartition proposés entre le fonds de renouvellement communal et l'amortissement de l'investissement du délégataire.

- 👉 **Le suivi / la réception** : un suivi de l'installation et une réception des équipements investis par le délégataire sont nécessaires pour s'assurer que les équipements installés correspondent aux équipements proposés dans l'offre.

4.2 CAS 2 : METTRE EN PLACE UN ILOT CONCESSIONNÉ EN COURS DE CONTRAT

En cas de panne d'un équipement (pompe immergée, groupe électrogène, etc.), la remise en service constitue une priorité qui ne doit pas déséquilibrer l'économie du contrat. Il convient alors d'élaborer des solutions sur deux pas de temps différents :

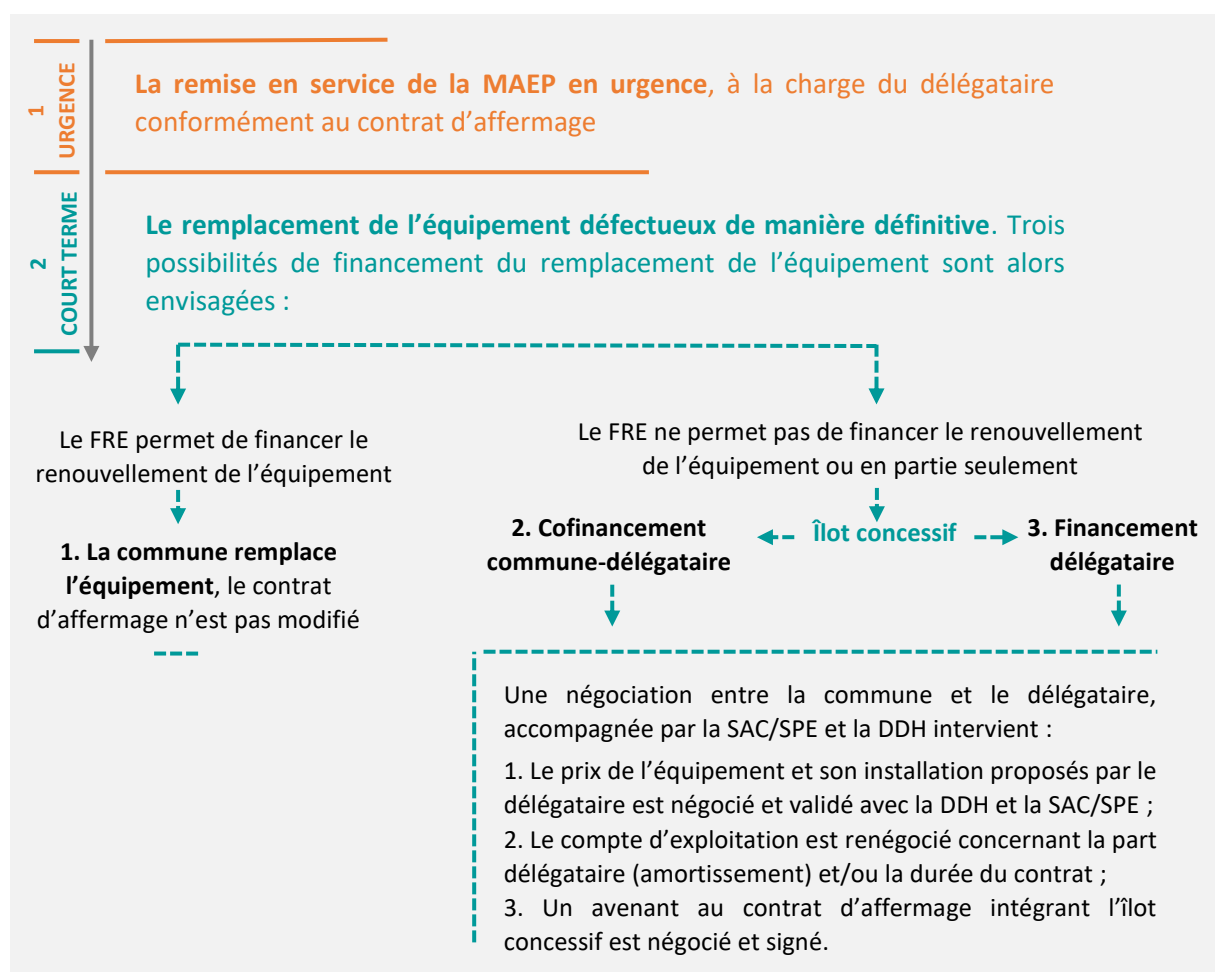


Schéma 2 : Mettre en place un îlot concessionné en cours de contrat

5 OPPORTUNITES ET CONDITIONS DE PASSAGE A L'ECHELLE

5.1 CONDITIONS DE MISE EN PLACE ET DE PASSAGE A L'ECHELLE

La mise en place de l'îlot concessif repose sur les mêmes conditions d'un bon fonctionnement du SPE dans le cadre de l'affermage et en particulier sur la capacité de chaque acteur à jouer son rôle (renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, appuyée par la DDH, systématiquement suivie par la SAC/SPE et s'appuyant sur les AUSPE, professionnalisation des délégataires) conformément à la stratégie nationale. Des pistes d'actions particulières peuvent cependant être envisagées afin de faciliter et de développer sa mise en place :

- 👉 **Au niveau du Ministère**, une actualisation du Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale, pourrait proposer une méthodologie permettant d'accompagner les acteurs du SPE pour mettre en place l'îlot concessif, ainsi que des documents d'appel d'offres et des contrats types. Ces outils pourront permettre aux DDH et aux SAC/SPE notamment d'appuyer les communes dans la mobilisation de l'investissement par les délégataires au niveau local ;
- 👉 **Au niveau de la maîtrise d'ouvrage communale**, la professionnalisation des communes dans leur rôle d'autorité délégante semble prioritaire autant pour améliorer le pilotage et le suivi de la gestion déléguée que pour favoriser l'investissement privé. Le développement des intercommunalités et la mutualisation des recettes de la redevance SMEA constituent une opportunité de création de services techniques compétents et dédiés au suivi de la gestion déléguée, et à planification des investissements en partenariat public privé. La mise en place de partenariats formalisés, équitables et évalués semble impossible sans un recours systématique au dispositif de SAC/SPE par les communes.
- 👉 **Au niveau des délégataires**, l'accès à des prêts bancaires et/ou des investisseurs sera nécessaire en cas de développement rapide des sollicitations d'investissements. En outre, l'accès à des prêts bonifiés pour le développement des énergies renouvelables (pompage photovoltaïque en particulier) pourrait constituer une opportunité pour solariser ou hybrider le parc de MAEP thermiques. Le développement rapide de l'investissement des délégataires devra toutefois être accompagné d'une amélioration des performances de gestion et d'une meilleure planification technique et financière pour bon nombre d'entre eux.

5.2 LES OPPORTUNITES LIEES AU POMPAGE SOLAIRE

La solarisation du pompage : une opportunité d'investissement privé et de baisse du prix de l'eau

Le développement du pompage photovoltaïque a permis une diminution substantielle du coût de revient et du prix de vente de l'eau au niveau des MAEP de la région de Maradi : le prix de l'eau est en moyenne de 500 FCFA/m³ pour les MAEP thermiques et de 375 FCFA/m³ pour les MAEP solaires. La solarisation ou l'hybridation (solaire/thermique) du pompage des MAEP thermiques constitue une opportunité considérable afin de diminuer le prix de l'eau dans les zones rurales, qui paient l'eau beaucoup plus cher qu'en ville. Le secteur privé semble pouvoir contribuer de manière significative aux investissements nécessaires à la généralisation du pompage solaire. Les expériences du POSEM et du PACK démontrent qu'en organisant le partenariat public privé entre les communes et les délégataires à travers des clauses contractuelles claires, partagées et une planification cohérente (demande en eau, périmètre des investissements, plan de financement et

durée des contrats) avec les contraintes de chaque acteur, des investissements de la part des délégataires sont mobilisables sans augmentation voire en diminuant le prix de l'eau.

De l'îlot concessif à la concession ?

Un délégataire a entamé une réflexion pour réaliser des concessions ou des semi-concessions, en particulier du fait de la baisse du coût de revient de production du m³ avec le pompage solaire. Il s'agirait, par exemple, dans un village disposant d'un forage, que le délégataire réalise l'intégralité de la MAEP à ses frais, et qu'il rembourse cet investissement sur les recettes de la vente de l'eau. Cela impliquerait que les investissements premiers (équipement du forage, exhaure, château d'eau, réseau de distribution) soient financés, pour tout ou en partie, par le délégataire, et que le petit et le gros renouvellement soient pris en charge dans le tarif au titre de l'amortissement de l'investissement du délégataire.

Les économies réalisées grâce au pompage solaire (125 FCFA/m³ environ) pourraient en effet rendre envisageable une concession totale (en dehors du forage), avec une MAEP en pompage solaire et un prix de vente à 500 FCFA m³. A la différence de l'îlot concessif, la concession enlèverait l'effet subvention des investissements premiers, permettant pourtant de diminuer le prix de l'eau.

6 CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS

L'analyse des expériences du POSEM et du PACK dans la région de Maradi permettent de tirer certaines conclusions générales concernant la mobilisation de l'investissement des délégataires :

- ☞ Pour les autorités publiques, mobiliser l'investissement des délégataires de gestion constitue une opportunité pour développer l'accès à l'eau potable et pérenniser les services existants. Le développement de cette approche passera par l'adoption d'un cadre clair pour sa mise en place : des objectifs et des modalités précisant le ou les périmètre(s) de cet investissement, les attentes vis-à-vis des délégataires et les contreparties des autorités publiques, les limites et les impacts sur le prix de l'eau, un cadre réglementaire simple et facile à généraliser afin de favoriser la formalisation de cet investissement, qui semble être la principale demande des acteurs du SPE. En termes de déploiement, la production de modèles de documents d'appels d'offres, de contrats de délégation de gestion, d'intégration d'un chapitre au Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rurale, et la formation des Directions déconcentrées du Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement et des SAC/SPE peuvent permettre de faciliter la généralisation de l'approche ;
- ☞ Afin d'éviter des dérives dans la négociation ou le découragement des délégataires, une attention particulière doit être apportée à l'étude de la demande en eau et au calcul de l'amortissement des équipements, conditions sine qua non d'un modèle économique de contrat équilibré (prix de l'eau modéré, clé de répartition équilibrée, durée du contrat adaptée au remboursement de l'investissement du délégataire). Le recours systématique aux services de la SAC/SPE par les communes semble nécessaire pour encadrer l'économie du contrat et évaluer son exécution, et aux services déconcentrés du MHA pour en évaluer la régularité ;
- ☞ Au niveau des communes ou des intercommunalités, la mise en place de services techniques dédiés au suivi de la gestion déléguée semble indispensable afin de suivre les performances de gestion, le respect des contrats et d'organiser les relations entre les parties prenantes du SPE (AUSPE, délégataires, maires, DDH, SAC/SPE). C'est à cette

condition que la mise en place d'îlots concessifs se réalisera dans des plans d'actions planifiés, concertés et négociés plutôt que dans le cadre de situations d'urgence et de manque de trésorerie des communes ;

- Enfin, la définition du périmètre de l'îlot concessif, des équipements concernés, entraînera une réflexion sur les normes concernant les équipements financés, fournis et posés par les délégataires, normes qui devront assurer un certain niveau de qualité des équipements et de leur pose.

7 SIGLES ET ACRONYMES

AEP	Adduction en Eau Potable
AESN	Agence de l'Eau Seine Normandie
AUSPE	Association des Usagers du Service Public de l'Eau
DDH	Direction Départementale de l'Hydraulique
DRH	Direction Régionale de l'Hydraulique
FRE	Fonds de Renouvellement et d'Extension
MAEP	Mini-Adduction en Eau Potable
MHA	Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement
ODD	Objectifs de Développement Durable
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PACK	Plan d'Action Cantonal eau et assainissement du Canton de Kanembakaché
POSEM	Projet d'Optimisation du Service Public de l'Eau dans la région de Maradi
PPP	Partenariat Public Privé
SEVES	Association Systèmes Economiquement Viables pour l'Eau aux Suds
SEDIF	Syndicat des Eaux d'Île-de-France
SMEA	Service Municipal Eau et Assainissement
SPE	Service Public de l'Eau
THEC (Cabinet)	Travaux Hydrauliques et Constructions Civiles- Etudes & Contrôles

REFERENCES

Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement, *Guide des services d'alimentation en eau potable dans le domaine de l'hydraulique rural*, 2010.

Legendre, *Evaluation des performances de la gestion déléguée du service public de l'eau en milieu rural au Niger*, COWI, 2016.

CONTACTS

SEVES



Espace Greenspace
28, rue du Chemin Vert
75 011 PARIS



+ 33 (0) 7 70 72 53 40



contact@asso-seves.org



<http://www.asso-seves.org/>

Au siège, en charge du Niger :

Léa LHOMMELET

Chargée de mission EHA
lealhommelet@asso-seves.org

Romain DESVALOIS

Délégué Général
romaindesvalois@asso-seves.org