

# GHANA

## La bataille de l'eau

GYEKYE TANOH  
KATHY CUSAKI

*Le projet de privatisation du réseau urbain de distribution d'eau avant mars 2003 est devenu un champ de bataille décisif. Pour les pauvres, la commercialisation de l'eau, conjuguée au manque d'investissement dans le secteur et à la répartition socio-économique régressive, constitue un facteur clé de leur situation de pauvreté. Au cœur du problème se trouvent le conflit entre besoins et profit et la question de savoir si l'eau est un droit ou une marchandise.*

Le projet du gouvernement ghanéen visant la privatisation du réseau urbain de distribution d'eau avant mars 2003 est devenu un champ de bataille décisif pour ce qui est de l'influence de longue date des Institutions de Bretton Woods, des organismes de financement bilatéraux et des firmes transnationales sur les politiques économiques du Ghana. La mobilisation de l'opinion publique contre cette politique a suscité des déclarations intolérantes de la part d'un gouvernement qui se proclame le gardien des traditions ghanéennes de démocratie libérale. Par ailleurs, sur le plan international, la campagne contre la privatisation a replongé le Ghana au cœur de l'activisme contre les politiques de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Le projet de privatisation du réseau urbain de distribution d'eau fait partie d'un programme plus vaste qui pourrait, en fin de compte, liquider les principales entreprises nationales – allant d'une usine de cacao très rentable à la Compagnie Ghana Airways en crise. Il s'inscrit dans le processus, qui s'intensifie rapidement, de transfert des aspects clés des services sociaux essentiels du secteur public au secteur privé. En plus de l'eau, la production et la distribution de l'énergie électrique figurent parmi les services spécialement ciblés. Au cœur du problème se trouvent le conflit entre besoins et profit et la question de savoir si l'eau est un droit ou une marchandise.

Selon les estimations du gouvernement ghanéen, près de 66% des citoyens et seulement 37% seulement des ruraux ont accès au réseau d'adduction d'eau potable. Cependant, 78% des citoyens pauvres n'ont pas un accès régulier à l'eau potable, faute de branchement. Cette majorité de citoyens se fournit quotidiennement auprès des marchands d'eau à un coût moyen de 0,34 dollars US (prix en vigueur au mois d'août 2002), soit 54% du salaire journalier minimum. Par contre, la minorité urbaine aisée dispose de branchements au réseau public, dépense en moyenne près de 0,05 dollar par jour, soit environ 8% du salaire journalier minimum. En d'autres termes, les dépenses quotidiennes d'eau pour les citoyens pauvres sont en moyenne sept fois plus élevées que celles des ménages urbains des classes supérieures.

Comme on pouvait s'y attendre, les Ghanéens jugent la société semi-publique et monopolistique d'exploitation des eaux, Ghana Water Company (GWC), inefficace, corrompue et peu fiable. Cette critique est motivée par plusieurs facteurs : des années de sous-investissement dans l'entretien et le développement des

---

<sup>1</sup> Gyekye Tanoh est le coordinateur de la CAP-W pour la région sud, et Kathy Cusack la coordinatrice du Projet Contre la Violence Nkyinkyim

installations, la mauvaise gestion, l'inefficacité sur le plan de l'exploitation et l'ingérence politique opportuniste de la part des gouvernements, notamment en ce qui concerne les niveaux tarifaires. Ces facteurs ont fait perdre au public sa patience et sa sympathie pour le service et renforcé les arguments du gouvernement en faveur de la privatisation de l'eau. Ce dernier soutient que les difficultés que connaît le secteur proviennent du contrôle public et que la privatisation permettra de fournir plus d'eau à un plus grand nombre de personnes à plus bas prix, en garantissant l'efficacité, la fiabilité et l'absence de corruption.<sup>2</sup>

### **La privatisation : un programme progressif mais radical**

En plus des politiques, les hauts responsables de l'hydraulique dans le secteur public appuient vigoureusement le processus de privatisation. Le service gouvernemental qui s'occupe du travail quotidien de privatisation, le Secrétariat chargé de la Restructuration du secteur de l'eau, est financé par des institutions internationales favorables à la privatisation, telles que la Banque mondiale, le Département du Développement international du Royaume-Uni et le Fonds de Coopération économique extérieure du Japon.

Salué pendant de nombreuses années comme un modèle de réussite de mise en œuvre des politiques économiques néo-libérales, le Ghana a rejoint le Programme Pays pauvres très endettés (PPTÉ) au début de l'année 2002 et est maintenant encore plus redevable à la Banque Mondiale et au FMI. La Stratégie d'assistance-pays actuelle de la Banque mondiale pour le Ghana classe « l'implication du secteur privé » dans la fourniture, l'exploitation et la gestion d'infrastructures publiques et sociales comme une réforme institutionnelle essentielle dont la mise en œuvre déclenchera différents niveaux d'appui de la Banque (ou des sanctions si les conditions ne sont pas remplies)<sup>3</sup>.

Un changement progressif mais radical est en train de s'opérer dans la politique de l'eau au Ghana. Au milieu des années 80 et de nouveau au début des années 90, la rationalisation du secteur de l'eau avait entraîné des licenciements massifs (36% des agents de la Société d'Exploitation des Eaux du Ghana), accompagnés d'augmentations de prix et du retrait des subventions de l'Etat pour l'eau. D'autres augmentations tarifaires sont prévues avant mars 2003. Par ailleurs, les réseaux ruraux et les petits réseaux urbains de distribution d'eau ont été séparés et placés sous la gestion d'une Agence communautaire de l'eau et de l'assainissement (Community Water and Sanitation Agency - CWAS). Il y a eu également une recapitalisation à travers un emprunt d'Etat et un soutien titre de l'Aide publique au développement (estimée à 8% des besoins d'investissement dans le secteur de l'eau) et de « l'assistance technique » extérieure sous forme d'un encadrement moyen à la base, reproduisant ainsi au sein de la GWC la « perte de souveraineté » même qui a caractérisé le processus d'ajustement au sens large.

---

<sup>2</sup> Sir William Halcrow & Partners Ltd., *Final Report of Consultancy Services for the Restructuring of the Water Sector*, 1995 ; Stone & Webster Consultants, *Information Memorandum – Enhanced Leases for the Operation, Maintenance and Management on Urban Water Supply Systems in Ghana*, mars 2001 ; République du Ghana, ministère des Travaux publics et de l'habitat, *Enhanced Lease Contract, Invitation for Pre-Qualification*, mai 2002.

<sup>3</sup> Voir par exemple Banque mondiale, *Ghana – Country-Assistance Strategy 2001-2003*, juin 2000.

Jusqu'à son arrivée au pouvoir il y a de cela deux ans, le New Patriotic Party - NPP, au pouvoir s'est opposé avec véhémence à la politique de privatisation<sup>4</sup>. Le mécanisme institutionnel choisi pour la politique de privatisation du NPP est le « partenariat public-privé » ou la participation du secteur privé (PSP) est. Parmi les principaux mécanismes permettant d'assurer l'indépendance institutionnelle et entrepreneuriale – ainsi que la viabilité financière – des services de distribution d'eau, figurent l'autofinancement, une meilleure efficacité grâce à l'investissement privé et aux perspectives de bénéfices et une plus grande efficacité de l'utilisation de l'eau par les consommateurs, par le biais des mécanismes de prix.

Le réseau national urbain de distribution d'eau sera divisé en deux services distincts à gérer par deux sociétés, chacune ayant un monopole dans sa zone de marché et/ou de service. Moyennant une redevance dont le montant n'a pas été divulgué, les opérateurs privés loueront à bail chacun des deux réseaux urbains de distribution d'eau pendant dix ans. Durant cette période, ils seront chargés de « la réhabilitation, la rénovation et l'exploitation » de la distribution d'eau, de la facturation et du recouvrement, ainsi que de la gestion des recettes tirées de l'exploitation de l'eau et des décaissements.

Les deux sociétés verseront ensemble 130 millions de dollars US, soit le dixième du montant de l'investissement requis pour la réhabilitation et l'extension sur dix ans, selon les chiffres de l'Etat et du secteur de l'eau. Les sociétés privées ne sont pas responsables de fournir directement ou de mobiliser des fonds. L'Etat alimentera et garantira un Fonds d'investissement opérationnel qui consentira aux sociétés privées des prêts à 1%, alors que les taux d'intérêt en vigueur au Ghana se situent entre 29% et 50%. Tout autre investissement doit être fourni directement par l'Etat.

En conséquence, l'Etat a réduit le programme d'investissement pour l'eau de 1,3 milliards de USD à 530 millions de dollars US (sur lesquels l'Etat apporte directement 400 millions de dollars US et fournit ou garantit les 130 millions de dollars US restants pour les « investisseurs » privés). En d'autres termes, les critères économiques de rentabilité pour le secteur privé, concernant la réhabilitation, l'entretien et la gestion des services d'exploitation de l'eau, limiteront le développement du réseau de distribution d'eau et l'ensemble de l'investissement public. Fondamentalement, le secteur public s'est retrouvé avec les aspects déficitaires du réseau de distribution d'eau – les égouts, le réseau rural de distribution d'eau, l'assainissement, le développement du réseau et les investissements de capitaux – à travers un arrangement qui assure que les fortes recettes tirées de la facturation iront au secteur privé.

Les taux de profit minimum pour des sociétés privées d'exploitation des eaux sont garantis et protégés des conditions du marché par les mécanismes de recouvrement intégral des coûts et de réajustement tarifaire automatique imposé par le FMI. La dépréciation du taux de change à long terme a déjà sérieusement affecté la viabilité financière du service public existant. En, 1988, les pertes dues à la dépréciation du taux de change de la monnaie, la dépendance vis-à-vis des importations étrangères et du financement extérieur (par exemple l'intérêt sur les prêts) représentaient 93% des pertes d'exploitation de la société d'exploitation des eaux. Etant donné que seules des multinationales étrangères soumissionnent pour le

---

<sup>4</sup> Les premiers projets de privatisation ont échoué en 1999, lorsqu'il a été révélé que « Azurix » (filiale de l'eau d'Enron, le géant des services aujourd'hui en faillite suite à de nombreux scandales) qui est adjudicataire de la privatisation de l'eau, aurait versé 5 millions de dollars US de pots-de-vin à des responsables de l'Etat ghanéen.

contrat de privatisation de l'eau, la dépendance vis-à-vis des moyens de production (et de la main-d'œuvre) étrangers ne manquera pas d'augmenter les distorsions provoquées par la dépréciation du taux de change. Avec la privatisation, la formule de réajustement tarifaire automatique fait en sorte que celles-ci seront répercutées sur le consommateur.

Parmi les objectifs de performance précis dans le cadre « des critères de niveau de service » figurent la pose généralisée de compteurs, la facturation, le recouvrement et la réduction des pertes d'eau non expliquées ou de l'eau « non génératrice de recettes », en la ramenant de leur niveau actuel de près de 50% à 25% d'ici dix ans. La réduction de l'eau non génératrice de recettes dépend des ressources financières permettant de réparer et de remplacer les infrastructures défectueuses, ainsi que d'une meilleure administration. La gestion efficace des recettes et la réduction de l'eau non génératrice de recettes sont renforcées, entre autres, par la suspension de la fourniture d'eau aux consommateurs qui ne sont pas en mesure de payer.

Si la rentabilité et la viabilité financière pour le fournisseur constituent des priorités majeures de la politique de l'eau du gouvernement, la demande sociale est marginalisée. La politique ghanéenne de privatisation de l'eau dispense ouvertement les sociétés privées d'exploitation des eaux de la fourniture de services aux communautés urbaines à faible revenu, non encore branchées sur le réseau public. Les obligations de service des sociétés privées excluent également les populations des petites zones urbaines et l'ensemble des populations rurales (regroupées au sein de l'Agence communautaire de l'eau et de l'assainissement), c'est-à-dire la majorité de la population du pays, qui ne représente pas un marché attractif. Ceci concerne les 70% de la population qui vivent avec moins d'un dollar par jour et pour qui l'accès à l'eau est déterminé par des politiques fondées sur une « approche mue par la demande, avec une auto-sélection (communautaire) et un engagement clair à renforcer la viabilité en faisant contribuer (les communautés) à hauteur de 5 à 7% du coût d'investissement dans le secteur de l'eau »<sup>5</sup>.

Dans le cadre de cette politique, « la couverture », dans le contexte de l'auto-sélection fondée sur la demande économique, est sans cesse redéfinie afin de réduire le niveau de service et de ramener la demande par habitant de 45 à 20 litres par jour<sup>6</sup>. Or, même fixé à ce bas niveau, l'approvisionnement national en eau potable (des zones non municipales) a baissé, avec 46% de la population bénéficiant de cet approvisionnement en 1992, contre 30% en 1998.

### **L'opposition de la société civile sur la brèche**

La longue incubation du scepticisme général, du mécontentement et de l'opposition totale aux politiques néo-libérales, est devenue une lutte ouverte, avec la création de la Coalition contre la Privatisation de l'Eau (Coalition Against Privatisation of Water - CAP-W). Créée au départ par une ONG locale, le Centre de Développement Social Intégré (Integrated Social Development Centre - ISODEC), la coalition CAP-W est aujourd'hui devenue une campagne massive de la société civile conduite par la Confédération des Syndicats (TUC) du Ghana, la plus grande organisation de travailleurs du pays.

---

<sup>5</sup> Ministère des Travaux Publics et de l'Habitat du Ghana, *WATER: Comprehensive Development Framework*, novembre 1999.

<sup>6</sup> *Ibid.*

La CAP-W se définit comme une large coalition d'individus et d'organisations de la société civile unis autour de six activités :

- ? Une campagne massive de débat public, d'éducation et de mobilisation orchestrée par la société civile, pour arrêter le transfert de la distribution de l'eau au contrôle monopolistique étranger.
- ? L'implication directe des citoyens dans les décisions concernant les solutions alternatives aux réformes du secteur de l'eau.
- ? L'inclusion d'une option en faveur du secteur public dans distribution de l'eau et la restructuration, devant être rédigée et publiée par la GWC, l'actuel fournisseur du secteur public.
- ? La divulgation totale au public de tous les documents et détails des propositions de transaction, des soumissions et négociations impliquant toutes les parties concernées dans la politique dite de PSP.
- ? Le financement public intégral et la gestion communautaire, par le secteur public, de l'ensemble des réseaux ruraux et non-municipaux de la CWAS.
- ? L'accès à l'eau pour tous les Ghanéens, appuyé par un droit à l'eau garanti par la loi, d'ici à 2008

La coalition CAP-W maintient que la privatisation de l'eau constitue une grande menace pour la responsabilité publique, la démocratisation, le développement social équitable et la réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté. Elle s'est engagée dans un éventail d'activités comprenant la recherche, le plaidoyer, l'établissement de réseaux, les campagnes de signatures, les séminaires et les travaux des comités d'action locaux. Ces réseaux organisés visent également à devenir des instruments à la base pour garantir que le service public d'exploitation de l'eau et la politique de l'eau respectent les principes de responsabilité sociale.

Le travail de la coalition CAP-W a été âprement dénoncé par les pouvoirs publics qui prétendent que le groupe est composé de personnes privilégiées, peu patriotes (et traitées de « terroristes » dans un cas) qui ont accès à l'eau potable et ne se soucient pas de savoir si les exclus y ont pareillement accès. Cependant, le travail de la CAP-W a rehaussé le débat sur la question de la privatisation de l'eau à un niveau interne et international, à un niveau beaucoup plus élevé, jamais atteint pour une quelconque privatisation antérieure au Ghana.

Le rapport publié en avril-mai 2002 par la mission internationale d'enquête au Ghana, conduite par le Député britannique Jenny Tonge et comprenant d'éminents hydrauliciens, est devenu le centre du débat public. Lors de sa visite, le groupe a rencontré les représentants de l'Etat ainsi qu'un large éventail de groupes de la société civile et d'individus. La mission d'enquête a conclu : « la proposition actuelle de Participation du secteur privé ne constitue pas l'option optimale pour garantir un plus grand accès à l'eau potable, à un prix abordable pour les populations du Ghana ». La mission a recommandé que « le gouvernement du Ghana poursuive... un dialogue ouvert et la consultation avec une large représentation des parties

prenantes concernant les approches alternatives visant à élargir l'accès à l'eau potable, à un prix abordable ».

Si la coalition CAP-W a salué le rapport, le gouvernement l'a discrédité comme étant « faux et frauduleux » et a fait clairement savoir qu'il n'avait pas l'intention de tenir compte de ses résultats et recommandations. Pour renforcer la position du gouvernement, le Ministère des Travaux Publics et de l'Habitat a lancé une campagne dans les media d'Etat, s'attaquant à la fois au rapport de la Mission d'enquête et à la coalition CAP-W, en les traitant d'idéologues et de propagandistes de gauche.

### **La ruée pour une goutte d'eau : un fardeau inégal pour les femmes**

Il est établi qu'il existe de plus en plus de travaux domestiques quotidiens, notamment les responsabilités en matière de soins de santé, pour les femmes et les jeunes filles. La commercialisation de l'eau alourdit directement ce fardeau car, comme le montre le ministère de la Santé, 70% de l'ensemble des maladies traitées dans les services de consultation externe au Ghana sont liées à l'eau. La pénurie d'eau augmente également les tensions domestiques qui conduisent à la violence faite aux femmes et aux enfants.<sup>7</sup>

Les réductions brutales et la restructuration poursuivies jusqu'ici dans le processus de réforme du secteur de l'eau en vue « d'obtenir le juste prix » constituent un exemple effarant de l'impact différencié des politiques d'ajustement structurel. La commercialisation de l'eau, combinée avec le manque d'investissement dans le secteur et à la répartition socio-économique généralement régressive, a amené les pauvres à considérer l'alimentation en eau comme un facteur clé de leur situation de pauvreté.<sup>8</sup> Or, la Banque Mondiale a loué **l'accroissement de l'efficacité du marché** entraîné par ces réformes, en citant la GWC comme un modèle de réforme des sociétés du secteur public.<sup>9</sup>

Cette forme de privatisation – celle du « Partenariat public-privé » ou de la « Participation du secteur privé » – est expliquée de manière rationnelle comme étant un passage de la focalisation exclusive sur l'efficacité du marché à la mobilisation du dynamisme et des ressources du secteur privé, en vue de le faire œuvrer en faveur du bien social. Cette rationalisation cadre avec le changement d'approche censé être inhérent aux Programmes de Stratégie de réduction de la pauvreté (PSRP). Cependant, *plus ça change, plus c'est la même chose*. Bien que l'une des « nouvelles » caractéristiques du PSRP soit la prescription d'une participation sociale générale, le PSRP du Ghana et, en particulier, la réforme de l'eau attirent une critique générale de la part des groupes de la société civile en raison des insuffisances de son processus participatif.

**TWN-Africa**  
**<twnafrica@ghana.com>**

<sup>7</sup> K. Cusak, notes de recherche sur «The Economy and Violence Against Women », inédit, Accra 2002. Egalement : M. Grieco, Living Infrastructure : The Role of Children in Refuse Disposal and Water Provision in Ghana” *Revue de Politique Sociale*, Vol. 1. N° 1, juin 2000, pp. 55-68 (CSPS, Université du Ghana, Legon).

<sup>8</sup> Voir : Appiah, Demery & Laryea-Adjei, *Poverty in a Changing Environment*, dans “Economic Reforms in Ghana: The Miracle and the Mirage.” réd. E. Aryeetey, J. Harrigan & M. Nissanke (James Currey. Oxford 2000), p. 313.

<sup>9</sup> Banque Mondiale, *Bureaucrats in Business*, Washington DC, 1995.