



**Les Amis  
de la Terre**

## Ghana : les succès d'une gestion publique-communautaire de l'eau à Savelugu

Les Amis de la Terre | Avril 2005

Entouré par la Côte d'Ivoire à l'Ouest, le Togo à l'Est et le Burkina Faso au Nord, le Ghana est un pays du Golfe de Guinée traversé par la Volta Blanche et la Volta Noire. Il abritait, au recensement de 2000, environ 19,7 millions d'habitants sur une superficie de 238 537 km<sup>2</sup>. Le Nord-est du pays est régulièrement secoué par des affrontements interethniques sanglants. A échelle internationale, le pays tente tant bien que mal d'entretenir de bonnes relations avec ses voisins.

|                                    |                       |
|------------------------------------|-----------------------|
| <b>Capitale</b>                    | Accra                 |
| <b>Nature de l'Etat</b>            | République unitaire   |
| <b>Nature du Régime</b>            | Présidentiel          |
| <b>Taux de population urbaine</b>  | 37,9 % en 1999        |
| <b>Taux de mortalité infantile</b> | 68,6 ‰ (1995-2000)    |
| <b>Espérance de vie moyenne</b>    | 56,3 ans (1995-2000)  |
| <b>IDH*</b>                        | 0,548                 |
| <b>PIB par habitant (PPA)*</b>     | 1 964 dollars en 2000 |

Source : Informations recueillies dans *L'état du monde 2003. Annuaire économique géopolitique mondial*. Paris : La découverte, 2002.

### La récente restructuration du secteur public de l'eau

#### Décentralisation croissante et sectorisation du domaine de l'eau

La responsabilité du domaine de l'eau au Ghana ne relève pas d'une structure unique. Le Ministère des Travaux publics et du Logement est largement impliqué dans la gestion des services de l'eau à travers la Commission pour les Ressources en Eau<sup>1</sup> et la Direction de l'Eau<sup>2</sup>. Cependant, d'autres Ministères interviennent également dans certains secteurs (irrigation, hydroélectricité, protection environnementale, recherche, etc.), comme les Ministères de l'agriculture, de l'environnement, de la science et de l'énergie. Ces structures délèguent par ailleurs une large part de leurs compétences à des agences semi-autonomes (structures publiques ou semi-publiques).

<sup>1</sup> La Commission pour les Ressources en Eau a été créée par un acte parlementaire (521) afin d'assurer la gestion et la régulation des ressources en eau du Ghana, et de coordonner les politiques de différentes agences existantes. Elle a défini un plan d'action sur la période 1999-2003, et soumis en 2001 une proposition de politique nationale de l'eau. Cette instance, placée sous la tutelle de la Direction de l'Eau (WD), regroupe des représentants d'agences publiques, d'entreprises privées et d'ONG.

<sup>2</sup> La Direction de l'Eau joue un rôle de tutelle politique et financière par rapport à la Commission pour les Ressources en Eau. Très récemment créée au sein du Ministère des travaux publics et du logement, c'est une petite structure qui compte actuellement trois experts en gestion urbaine et rurale de l'eau et un directeur. Elle consulte les différents acteurs impliqués dans le domaine de l'eau et supervise leurs activités en dressant un cadre régulateur.

Afin d'améliorer l'efficacité des services publics et l'accès à l'eau en milieu rural, le gouvernement ghanéen a séparé dès 1993, dans le cadre d'une réforme plus large, la gestion rurale de la gestion urbaine de l'eau, et introduit la participation d'acteurs privés dans le secteur de l'eau en milieu urbain.

La gestion autrefois pilotée par la seule Compagnie Ghanéenne de l'Eau et de l'Assainissement, est désormais dévolue à deux structures indépendantes : la Compagnie Ghanéenne de l'Eau (GWCL) et l'Agence Communautaire de l'Eau et de l'Assainissement.

A échelle nationale, une Commission Régulatrice des Ressources en eau a été créée, qui pose un cadre à l'utilisation de l'eau des rivières, lacs et réservoirs. Il existe aussi une Commission Régulatrice des Services Publics chargée de réguler les activités et services publics, dont celui de l'eau, pour protéger les intérêts des usagers. Elle élabore et veille au respect des standards de qualité de la ressource.

### **Le rôle prédominant de la compagnie publique nationale...**

Au Ghana, la gestion de l'eau et de l'assainissement relève d'un service public national, la GWCL, anciennement appelée Compagnie Ghanéenne de l'eau et de l'assainissement.

#### **Mandat de la Compagnie ghanéenne de l'eau (GWCL)**

- Produire de l'eau dans différentes usines de traitement
- Transmettre de l'eau par pompes à des réservoirs ou des citernes à des distances variables
- Distribuer l'eau aux consommateurs par de petits oléoducs
- Facturer et collecter l'argent auprès des consommateurs
- Contrôler et surveiller la qualité de l'eau produite et distribuée aux consommateurs
- Proposer des niveaux de tarification pour les présenter et les faire approuver par la Commission de Régulation des Services Publics à intervalles négociés.

### **... en coordination avec les autorités et communautés locales**

La création de l'Agence Communautaire de l'Eau et de l'Assainissement en 1993, chargée de l'eau en milieu rural et devenue autonome dès 1997, a contribué à rendre effective la décentralisation des compétences en la matière aux autorités locales et aux communautés. Leur intervention s'opère par le biais d'Assemblées de Districts, unités administratives et politiques au niveau des districts chargées de mettre en œuvre les politiques gouvernementales. La compagnie publique soutient les projets eau portés par les acteurs locaux en milieu rural. Dès 1999, la GWCL a transféré la gestion de 110 petits systèmes d'eau à diverses Assemblées de districts.

#### **L'Agence Communautaire de l'Eau et de l'Assainissement**

Elle est chargée de coordonner les programmes d'adduction et d'assainissement en milieu rural, et dans les petits centres urbains (moins de 20 000 habitants), sans s'impliquer directement dans la construction et la maintenance des infrastructures. Elle remplit plusieurs fonctions :

- Soutien technique aux Assemblées de Districts
- Prescription de standards et de lignes directrices régulatrices pour la mise en œuvre des projets
- Conception de stratégies de mobilisation des ressources pour le financement
- Promotion, auprès des Assemblées de Districts, de la participation active des populations locales, en particulier des femmes, dans les projets

# A Savelugu, un partenariat efficace entre la compagnie publique et la communauté

## **De graves problèmes sanitaires : infections par le Ver de Guinée**

Savelugu est une ville du Nord du Ghana de près de 25 000 habitants. Depuis 1998, un Programme d'Eradication du Ver de Guinée a été mis en place dans plusieurs quartiers de la ville. Cette zone, auparavant mal desservie en infrastructures d'eau potable, a connu une épidémie d'infections par le Ver de Guinée due à la consommation d'eau de surface impure par une large part de la population<sup>3</sup>.

## **Un partenariat public-communautaire autour de l'eau**

Depuis 2000, un partenariat a été mis en place entre la GWCL et la communauté de Savelugu, dans le but d'installer un réseau de distribution d'eau potable dans le township et d'enrayer les infections du Ver de Guinée. Ce partenariat a été soutenu par différentes ONG, telles que World Vision International, Global 2000, le Carter Centre, ainsi que par l'UNICEF.

## **L'implication de tous les acteurs au sein d'un système institutionnalisé**

La compagnie publique (GWCL) approvisionne le township en grande quantité d'eau potable, tandis que la communauté se porte responsable de sa distribution, de l'entretien des canalisations, du traitement, de la fixation des prix et de la collecte des factures. La GWCL lui procure des conseils techniques, et accepte de renégocier les prix et la quantité de l'eau potable qu'elle fournit.

Pour concrétiser le projet, la commune de Savelugu a été divisée en six zones, chacune dotée d'un Comité de l'Eau réunissant un nombre égal d'hommes et de femmes. Chaque comité doit en référer au Conseil de l'Eau qui représente la communauté dans son ensemble, et à l'Assemblée de District. Ces mécanismes institutionnels permettent aux communautés de chaque district de décider des modalités de distribution de l'eau dans la zone qui les concerne. Les six Comités de l'Eau disposent d'un coordinateur pour la gestion des bornes fontaines dans leurs districts respectifs et d'un trésorier chargé de la collecte des factures auprès des habitants. Les Comités de l'Eau élaborent des rapports sur les dysfonctionnements de service et dressent la grille de tarification.

Alors qu'en 2000 les Comités de l'Eau géraient directement le service, depuis 2001, un ingénieur hydraulicien est employé à la demande de la communauté en tant que responsable de la distribution de l'eau dans chaque district (supervision du fonctionnement quotidien du système, collecte des factures issues des ventes directes aux différentes colonnes d'alimentation, versement des factures à la GWCL et préparation des plans et budgets mensuels). Il est assisté d'une équipe de quatre employés formés à cet effet. L'ingénieur hydraulicien élabore des comptes rendus présentés auprès du Conseil de l'Eau et de l'Assemblée de District. En cas de dysfonctionnements majeurs, l'équipe fait appel à la GWCL.

Tous les six mois, des réunions sont organisées pour passer en revue les modifications des termes du contrat. La communauté doit faire tout son possible pour payer régulièrement l'eau consommée tandis que la GWCL continue d'assurer un service de qualité. Quand une des parties n'est plus à même de remplir ses engagements, elle doit expliquer les raisons de ces blocages et émettre des propositions quant aux solutions envisageables.

---

<sup>3</sup> En 1997 par exemple, le district de Savelugu battait tous les records, faisant état de 600 cas d'infection déclarés.

## Succès et nouveaux défis

### **La fin des infections par le Ver de Guinée**

Entre 1998 et 2002, le nombre de ménages ayant accès à l'eau potable dans le township est passé de 9 à 74%. Maintenant qu'une desserte en eau potable est assurée, la population ne s'approvisionne presque plus dans les sources d'eaux stagnantes. La maladie du ver de Guinée qui frappait la communauté a été réduite de 98% depuis que le projet a été mis en place. Les décisions relatives à la gestion du service de l'eau sont désormais entre les mains de la communauté.

### **La complémentarité des acteurs**

Les avantages d'un tel système pour la GWCL et les communautés sont nombreux. La compagnie publique minimise ses frais de personnel en déléguant la facturation et la collecte à la communauté. Le taux de recouvrement des factures est par ailleurs élevé par rapport à d'autres endroits du Tamale. Surtout, le nombre de ménages non desservis a été largement réduit (il est proche de zéro) car la communauté paye pour l'eau consommée.

D'autre part, l'équilibre instauré dans la répartition des rôles permet une gestion à la fois efficace et soucieuse d'équité. La GWCL a la capacité technique de produire l'eau, employant des ingénieurs hautement qualifiés. Elle est aussi à même de fournir une large gamme de conseils techniques. Elle ne peut cependant pas bien repérer les pertes dues à la distribution ou à la collecte des factures, c'est pourquoi la collaboration de la communauté lui est indispensable. Celle-ci est devenue un acteur à part entière du service à différentes étapes de sa mise en oeuvre, tant dans la prise de décisions que des actions menées sur le terrain, sans que toutefois trop de responsabilités ne lui incombent.

### **Avantages de la participation citoyenne à Savelugu**

- Garantit la gestion publique du service
- Négocie les prix et la quantité d'eau distribuée
- Permet la prise de décisions démocratiques au sein de la communauté pour les tarifs et exemptions
- Peut bénéficier d'un soutien technique de la part du service public à des coûts acceptables
- Promeut un accès équitable à l'eau par le biais de schémas décisionnels démocratiques et participatifs
- Intègre les femmes aux décisions
- Dresse des mesures sociales de contrôle efficaces, pour détecter rapidement les pertes dues aux fuites dans les canalisations.

### **Multiplier les efforts de modernisation des services**

Si l'épidémie du ver de Guinée a été éradiquée, tous les problèmes ne sont cependant pas résolus. La quantité d'eau distribuée jusqu'ici par la GWCL, à hauteur de 2,5 millions de litres par mois, n'est pas encore suffisante pour satisfaire une demande de 25 000 personnes dépendantes de la compagnie. Or le manque d'eau fait courir de nombreux risques sanitaires à la population, qui risque de s'approvisionner à des sources impropres à la consommation, ou de se voir encouragée à opérer des branchements illégaux. De plus, certaines canalisations vétustes présentent un état de dégradation important qui peut entraîner des fuites, un manque de pression dans les tuyaux, des coupures, voire la pollution de l'eau distribuée.

### **A chaque problème sa solution !**

Pour se prémunir contre ces risques, la communauté a adopté certaines mesures, en complétant par exemple l'eau distribuée par la GWCL par de l'eau souterraine extraite grâce à des forages mécaniques creusés avec l'aide de la World Vision International. Afin de rationaliser la distribution de l'eau potable, elle a également pris l'initiative de diviser la zone en trois secteurs desservis à des périodes distinctes. D'autre part, une sensibilisation massive de la population a été lancée, pour la

prévenir des risques encourus lors de l'utilisation d'eau de surface, qui doit se limiter aux usages domestiques, tandis que l'eau potable doit strictement être réservée à la boisson.

### **Mais tout ne dépend pas des acteurs locaux...**

Enfin, certains changements récents dans la politique de la GWCL ont eu des répercussions négatives sur les conditions d'accès des usagers aux services. La compagnie a en effet récemment augmenté les tarifs de l'eau dans un souci de recouvrement total des coûts, principe vivement recommandé par la Banque Mondiale et le FMI, ce qui tend à réduire le nombre de personnes bénéficiant effectivement du service. Il manque, à ce titre, un cadre de régulation nationale concernant le prix de l'eau, relevant du domaine public, auquel devrait se soumettre la compagnie.

## Pour plus d'informations

- AL HASSAN, Adam. *Against the current: community controlled water in Savelugu, Ghana*. In "Reclaiming Public Water. Achievements, struggles and visions from around the world", TNI and CEO, January 2005. <http://www.tni.org/books/publicwater.pdf>
- APOYA, Patrick. *Community Public Sector partnership for the provision of water services in Savelugu, Ghana*, paper prepared for the Civil Society Consultation on the 2003 Commonwealth Finance Ministers Meeting, Bandar Seri Begawan, Brunei Daroussalam, 22-24 July 2003, Community Partnerships for Health and Development, Tamale, Ghana.
- BORGHESE, Maëlis. *Cadre institutionnel de gestion de l'eau au Ghana. Vers une gestion intégrée des ressources en eau ?* Rapport pour l'Ambassade de France au Ghana, septembre 2004.
- ISODEC (Integrated Social Development Centre). *Public Community Partnership Model water delivery in Ghana: a case study of the Savelugu water system*, Ghana, July 2004.