

Dialogue de CABRI sur les Politiques

Optimisation des ressources dans le secteur de l'eau, l'assainissement et l'hygiène



ÉTUDE DE CAS Financer le secteur de l'eau par l'intermédiaire des petites entreprises de distribution d'eau au Ghana

CABRI 

SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

Remerciements

Les documents de référence du « Dialogue sur les Politiques » de CABRI relatif à l'optimisation des ressources dans le secteur EAH ont été produits par Zach White, Ian Ross, Tomas Lievens et Peter Burr de la société de conseil *Oxford Policy Management*. Nous tenons à remercier Nana A. Boateng (CABRI) pour ses commentaires et ses conseils précieux.

Cette publication est fondée sur des recherches financées en partie par le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO). Les résultats et les conclusions ne reflètent pas nécessairement leurs positions ou politiques.



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Embassy of Switzerland
Swiss Cooperation Office in South Africa

L'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire (CABRI) est un réseau professionnel de hauts fonctionnaires du budget de ministères africains des Finances et/ou de la Planification. L'objectif principal de CABRI est de promouvoir une gestion efficiente et efficace des finances publiques en Afrique. Le réseau, en particulier, cherche à :

- soutenir les hauts fonctionnaires du budget dans la gestion des systèmes de finances publiques en élaborant des approches, procédures et pratiques appropriées ;
- faire progresser le développement des États membres en renforçant les capacités et en encourageant la formation et la recherche dans le domaine de la gestion des finances publiques ; et,
- élaborer et promouvoir des positions africaines communes sur les questions associées au budget qui revêtent un intérêt pour l'Afrique.

Pour tout renseignement sur l'Initiative africaine concertée sur la réforme budgétaire, ou pour obtenir des exemplaires de cette publication, veuillez contacter :

CABRI Secretariat
PostNet Suite 217
Private Bag X 06
Highveld Park
0169
South Africa

Email: info@cabri-sbo.org
www.cabri-sbo.org

Production par COMPRESS.dsl | www.compressdsl.com

Photo de couverture © Nataly Reinch | Shutterstock.com ; p. 2 © Ariadne Van Zandbergen | Africa Imagery | Africa Media Online ; p. 4 © Anton Ivanov | Shutterstock.com ; p. 9 © Ariadne Van Zandbergen | Africa Imagery | Africa Media Online

Table des matières

Acronymes et abréviations	ii
1. Introduction	1
1.1 Le secteur de l'eau au Ghana	1
1.2 Performance sectorielle	3
1.3 Flux de recettes et financement remboursable sectoriels	3
2. La participation du secteur privé au secteur de l'eau	5
2.1 Expériences récentes avec les PPP	5
2.2 Exemples de PEDA à ce jour	5
2.3 Le Ghana Water Enterprise Trust (GWET) – une solution pour garantir un financement supplémentaire ?	7
3. Questions à débattre	10
Références	11

Liste des tableaux et des figures

Tableaux

Tableau 1 : Obstacles auxquels sont confrontés les PPP de l'eau au Ghana	5
Tableau 2 : Caractéristiques des deux principales PEDA de mise en oeuvre de la distribution de l'eau au Ghana	6
Tableau 3 : Principaux prestataires de services d'eau au Ghana, en 2017	6

Figures

Figure 1 : Structure proposée du GWET	8
Figure 2 : Prévision de l'évolution des flux de recettes pour les 3 prochaines années	8

Acronymes et abréviations

AMMD	Assemblées métropolitaines, municipales et de district
CPET	Construction-propriété-exploitation-transfert
CWSA	Community Water and Sanitation Agency (Agence communautaire de l'eau et de l'assainissement)
E&E	Exploitation et Entretien
GWCL	Ghana Water Company Limited (ou Compagnie des eaux du Ghana)
GWET	Ghana Water Enterprise Trust (ou Fonds d'affectation spéciale pour les services d'eau)
MdARE	Ministère de l'Assainissement et des Ressources en Eau
OIGN	Organisation internationale non gouvernementale
PEDA	Petite entreprise de distribution d'eau
PPP	Partenariat public-privé
SWA	Safe Water for Africa
SWN	Safe Water Network
WHG	WaterHealth Ghana
WSSDP	Water Sector Strategic Development Plan (ou Plan de développement stratégique du secteur de l'eau) (2012-2015)

1. Introduction

Au Ghana, comme dans beaucoup de pays émergents à revenu intermédiaire en Afrique, le financement de l'accès universel à des services d'eau durables constitue un défi majeur en matière de politiques. Dans le passé, de nombreux accomplissements du secteur de l'eau au Ghana ont été étayés par un appui considérable des donateurs sous forme de dons au sous-secteur rural et de prêts concessionnels au sous-secteur de l'eau en milieu urbain. Toutefois, le passage au statut de pays à revenu intermédiaire signifie que ces sources de financement sont sur le point de tarir. Si le gouvernement souhaite tenir sa promesse d'assurer l'accès universel à des services d'eau adéquats, sûrs, abordables et fiables d'ici à 2025¹, il est nécessaire d'identifier et de concrétiser des modalités nouvelles et innovantes de mobilisation des investissements sectoriels, et ce, afin de combler le déficit de financement existant.

Cette étude de cas examine l'émergence des petites entreprises privées de distribution d'eau (PEDA), ou « micro-services publics », à titre d'alternative aux services publics ou gérés par l'administration locale dans les régions rurales ou les petites localités peu desservies du Ghana. L'étude de cas s'appuie sur l'analyse du succès relatif de précédents modèles de partenariats publics-privés (PPP) à petite échelle pour attirer de nouvelles formes d'investissement et élargir la couverture dans les zones peu desservies. Enfin, la partie discussion étudie les perspectives d'expansion de la prestation de services par l'intermédiaire des PEDA à davantage de communautés au Ghana, en mettant particulièrement l'accent sur la contribution potentielle d'un financement mixte acheminé par le biais du nouveau Ghana Water Enterprise Trust (GWET) (ou Fonds d'affectation spéciale pour les services d'eau).

¹ Les engagements nationaux sont définis dans le *Water Sector Strategic Development Plan* (WSSDP) (ou Plan de développement stratégique du secteur de l'eau) (2012 - 2025), qui définit la vision du gouvernement pour ce secteur comme l'offre « d'eau et d'assainissement de base durables pour tous d'ici à 2025 ». Au niveau international, le gouvernement ghanéen a réaffirmé cette vision à titre d'engagement de haut niveau en signant le pacte « Assainissement et Eau pour tous », lors de la réunion de haut niveau de 2014 à Washington DC.

1.1 Le secteur de l'eau au Ghana

Depuis le début des années 1990, le secteur de l'eau et de l'assainissement du Ghana a connu d'importantes réformes qui ont transformé le rôle du secteur public, en le détournant de la prestation directe de services pour en faire un facilitateur de prestation décentralisée. Cette démarche impliquait l'introduction de la participation du secteur privé à l'approvisionnement de l'eau en milieu urbain, appuyée par l'instauration d'organismes de réglementation consacrés à la gestion des ressources en eau, ainsi qu'un accent sur l'appropriation communautaire et la gestion des services locaux. Les responsabilités fonctionnelles et toutes les politiques sous-sectorielles ont été consolidées au sein de la politique nationale de l'eau, comme suit :

- La politique, la planification et le suivi sont des responsabilités qui incombent aux ministères centraux. En janvier 2017, le ministère de l'Assainissement et des Ressources en Eau (MdARE) a été créé pour porter une attention particulière sur ce secteur.
- Avec l'ouverture du secteur aux PPP, le gouvernement a créé un régulateur économique plurisectoriel (eau/électricité), la Commission de réglementation des services publics, dont les responsabilités (pour le secteur de l'eau en milieu urbain) incluent l'apport de principes directeurs pour permettre aux services publics ou privés de définir et d'approuver des tarifs, de faire appliquer des normes de performance et de superviser la qualité des services.
- *La Ghana Water Company Limited* (GWCL) (ou Compagnie des eaux du Ghana) assure l'approvisionnement en eau en milieu urbain. La *Community Water and Sanitation Agency* (CWSA) (ou Agence communautaire de l'eau et de l'assainissement) supervise les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement dans les communautés rurales et les petites localités (en collaboration avec les assemblées métropolitaines, municipales et de district), même si l'exploitation et la gestion des systèmes sont habituellement entreprises par des équipes communautaires de gestion de l'eau et de l'assainissement ou des conseils d'administration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.



- La politique nationale et la stratégie sectorielle appuient les PEDAs et la participation du secteur privé, mais cette évolution requiert tout d'abord l'approbation des agences publiques, car la GWLC et la CWSA possèdent la compétence exclusive de fournir des services dans les zones urbaines et rurales respectivement.

1.2 Performance sectorielle

La vision nationale pour le secteur de l'eau, l'assainissement et l'hygiène au Ghana est d'établir l'accès universel à une eau potable saine et à l'assainissement de base d'ici à 2025. Les estimations indiquent qu'environ neuf Ghanéens sur dix ont accès à une source améliorée d'eau potable, dont environ 68 pour cent ont seulement accès à des services élémentaires d'eau (JMP, 2017)². Sur la période 1990–2015, l'accès amélioré à l'eau a augmenté de 32 points de pourcentage (passant de 56 à 88 pour cent), ce qui signifie que la couverture au Ghana est plus élevée que la moyenne régionale. Tandis que l'analyse ci-dessus donne une représentation largement positive de l'accès à l'eau potable, elle masque les disparités entre les zones urbaines et rurales ainsi que les problèmes relatifs à la fiabilité des services, à la qualité de l'eau potable et à la durabilité des services.

La grande majorité des Ghanéens qui n'ont pas accès aux services de base vivent dans les milieux urbains et les petites localités. En outre, la couverture dans les zones rurales stagne ces dernières années, suite à l'échec des modèles de gestion communautaire pour entretenir les infrastructures des services. En bref, environ le tiers des installations en place dans les zones rurales sont complètement ou partiellement délabrées (Adank et al., 2014).

1.3 Flux de recettes et financement remboursable sectoriels

Le *Water Sector Strategic Development Plan* (WSSDP) (ou Plan de développement stratégique du secteur de l'eau) estime que

² Les services de base de l'approvisionnement en eau sont définis comme l'accès à l'eau potable d'une source améliorée (c.-à-d. eau courante à domicile, dans une cour ou sur un terrain, robinets publics ou bornes-fontaines, les puits de forage ou puits tubulaires, les puits creusés protégés, les sources d'eau protégées et l'eau de pluie), tant que la durée de collecte ne dépasse pas 30 minutes aller-retour, temps d'attente y compris.

ce secteur nécessitera un investissement annuel en capital s'élevant à 327 millions USD afin d'assurer l'accès universel aux services élémentaires d'eau d'ici à 2025. En revanche, le besoin en capital annuel pour assurer l'accès universel au niveau supérieur des services d'eau *gérés en toute sécurité*³ est bien plus élevé – un besoin estimé à 946 millions USD par an⁴. L'investissement en capital actuel qui est de 114 millions USD par an, reste bien en-dessous du niveau requis.

Une analyse des dépenses du secteur de l'eau faite en 2016 a constaté que presque tous les investissements en capital étaient financés soit par des dons de donateurs soit par des prêts concessionnels au gouvernement (c.-à-d. un financement remboursable). Les dépenses des usagers pour l'eau se sont révélées très élevées – pourtant la grande majorité de ces dépenses concernait l'eau en bouteille ou sachet comme rafraîchissement pratique plutôt que sur l'eau en tant que service. En effet, les dépenses globales des ménages pour l'eau en bouteille ou en sachet représentaient plus de quatre fois le montant dépensé pour les frais d'eau de la GWCL, le principal service public d'eau, et les autres prestataires de services et PEDAs à petite échelle (Esseku, 2016).

Les contributions de l'administration locale aux services d'eau sont minimales et reflètent le succès restreint de l'ancien ministère des Ressources en Eau, des Travaux publics et de l'Habitat dans l'obtention d'engagements du ministère des Finances (Duti et al., 2014). Les affectations budgétaires par habitant destinées à ce secteur ne représentent qu'une fraction des allocations à la santé et à l'éducation (CONIWAS, 2014)⁵. Les investissements provenant d'autres sources (le secteur privé, les ONG et les OING) sont minimes et contribuent à moins de 1 pour cent des dépenses annuelles de ce secteur (CONIWAS, 2014).

³ Des services gérés en toute sécurité désignent un accès à l'eau potable tirée d'une source d'eau améliorée située sur place, disponible en cas de besoin et exempte de toute contamination par des matières fécales ou substances chimiques prioritaires.

⁴ Calculé à partir des estimations des coûts d'investissement par Hutton et Varughese (2016).

⁵ La Coalition des ONG pour l'eau et l'assainissement (CONIWAS) a estimé que 7,9 USD ont été dépensés par habitant pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène combinés, par rapport à 51,4 USD par habitant pour la santé et 108,9 USD par habitant pour l'éducation, en 2012/13. La création en janvier 2017 du ministère consacré à l'Assainissement et aux Ressources en Eau visait à accroître l'importance accordée à l'eau et à l'assainissement ainsi que la communication intergouvernementale les concernant pour résoudre ces problèmes.



2. La participation du secteur privé au secteur de l'eau

2.1 Expériences récentes avec les PPP

Des PPP de formes différentes dans le secteur de l'eau ont été mis en œuvre depuis la fin des années 1990, mais ont tous rencontré des difficultés. Entre 1998 et 2010, cinq projets de PPP ont été lancés, couvrant les zones urbaines et les petites localités⁶ : l'un a été mis en œuvre sur la base d'un contrat de gestion de l'eau en milieu urbain pour cinq ans (2006 à 2011), avant d'être abandonné suite à ses mauvais résultats et aux protestations du public ; les quatre autres (un contrat de louage avec des investissements privés et trois contrats de gestion de petite localité) ont été abandonnés suite à la résistance farouche des groupes de la société civile, à des allégations de corruption dans l'attribution des contrats et au manque de financement extérieur. Les obstacles particuliers des PPP de l'eau au Ghana, tels qu'ils sont analysés par Chan et Ameyaw (2013), sont résumés dans le Tableau 1.

Depuis 2010, l'environnement favorable aux PPP au sein des services publics s'est amélioré. Au niveau national, le gouvernement du Ghana a mis au point un cadre d'incitations et d'appui institutionnel pour les PPP de tous les secteurs, et les a inscrits dans la politique nationale de l'eau de 2011. Cette politique s'est avérée efficace pour attirer de nouveaux apports financiers au profit des infrastructures de l'eau en milieu urbain, mais la demande et la viabilité de l'expansion des différentes modalités de PPP en milieu rural et dans les petites localités restent incertaines.

Tableau 1 : Obstacles auxquels sont confrontés les PPP de l'eau au Ghana

Obstacles identifiés	Description
Obstacles politiques/réglementaires	Ils incluent : (i) le manque d'engagement des gouvernements successifs ; (ii) l'interférence politique et réglementaire concernant les tarifs ; et (iii) une réglementation faible et un cadre de suivi obsolète.
Obstacles au niveau de l'exploitation	Les exploitants privés n'ont pas atteint les cibles de services convenues, ce qui a augmenté le mécontentement des clients et diminué le paiement des factures. De ce fait, un certain nombre d'opérateurs n'ont pas pu respecter leurs obligations financières envers l'administration locale, si bien que les PPP affectés ont été abandonnés.
Obstacles du marché/recettes	Les principaux risques du marché étaient : (i) le défaut de paiement des factures par les institutions publiques ; ⁷ (ii) la disponibilité et le recours à des sources d'eau moins chères pendant la saison des pluies ; et, (iii) l'utilisation (ou demande effective) limitée des services offerts, surtout en milieu rural et dans les petites localités.
Acceptabilité des risques	Tous les PPP ont souffert de la résistance de la société civile et du public découlant de la crainte de l'augmentation des tarifs, des licenciements de salariés, et/ou la désillusion générale quant à l'offre privée de services publics.

2.2 Exemples de PEDA à ce jour

L'accent renouvelé sur les possibilités de participation du secteur privé dans l'approvisionnement en eau a fixé l'attention des donateurs sur les PEDA. Les PEDA sont des systèmes, stations ou kiosques communautaires de distribution d'eau hors réseau (parfois avec raccordement à domicile), généralement exploités à titre de micro-services publics financés par le secteur privé. Ces PEDA comportent souvent une station centrale principale de

6 (i) Bail pour la distribution d'eau en milieu urbain (1999–2002) – jamais mis en œuvre ; (ii) contrat de gestion de l'eau en milieu urbain (2006–2011) – mis en œuvre mais jamais renouvelé ; (iii) contrat de gestion d'Atebubu ; (iv) contrat de gestion de Wassa Akropong – résilié au bout d'un an ; et (v) contrat de distribution d'eau de Tuma – résilié au bout d'un an.

7 Dans le cas du contrat de gestion de Wassa Akropong, plus de 30 pour cent de la consommation d'eau provenait d'institutions publiques peu fiables dans le paiement de leurs factures et souvent en retard, ce qui ne procurait pas de recettes suffisantes à l'opérateur pour assurer l'exploitation et l'entretien. Dès la deuxième moitié de 2004, l'exploitant ne pouvait plus honorer ses obligations financières auprès du Comité de développement de l'eau et de l'assainissement et de l'assemblée de district, et lorsqu'une pompe est par la suite tombée en panne, l'exploitant n'a pas été financièrement en mesure de la réparer, et Wassa Akropong s'est retrouvée sans eau pendant un mois. Fin 2004, le Comité de développement de l'eau et de l'assainissement a décidé de prendre en main le système et le contrat de gestion a été résilié.

traitement des eaux avec des points d'accès à l'eau, et offrent aussi fréquemment des points d'accès à l'eau courante dans les villages et foyers avoisinants. Chacune de ces unités est exploitée comme une petite entreprise dont les tarifs sont déterminés pour couvrir les salaires de l'exploitant, les frais de sous-traitance, l'exploitation et l'entretien (E&E), et dans certains cas, pour rembourser les dépenses d'investissement initiales. La structure des tarifs qui est fixée en concertation avec des agences gouvernementales locales – les assemblées métropolitaines, municipales et de district (AMMD) – est ajustée en fonction des conditions socio-économiques locales des consommateurs et du plan de développement (ou plan d'affaires) de l'entité de mise en œuvre. Depuis 2011, deux organisations principales travaillent à élargir la pénétration des PEDAs : (i) Safe Water Network (SWN), une ONG à but non lucratif ; et (ii) WaterHealth Ghana (WHG), une entreprise sociale à but lucratif (voir Tableau 2). Les deux organisations visent à desservir les communautés qui ne sont pas couvertes par les prestataires de services de l'administration publique locale ou organismes de services d'utilité publique traditionnels et affirment pouvoir apporter une eau durable, de qualité et abordable à des communautés entières. Par leur orientation commerciale, ces micro-services publics sont promus comme des modèles financièrement viables pour attirer vers le secteur de l'eau des investissements supplémentaires d'un groupe varié de bailleurs de fonds⁸.

Table 2: Caractéristiques des deux principales PEDAs de mise en œuvre de la distribution de l'eau au Ghana

Organisation	Safe Water Network	WaterHealth Ghana
Description	SWN est une organisation sans but lucratif fournissant de l'eau potable saine aux communautés à revenu faible dans les milieux ruraux et péri-urbains.	Implanté principalement dans les zones péri-urbaines et les petites localités, WHG est une entreprise sociale à but lucratif apportant une eau potable saine aux communautés qui ont un accès limité à un tel service.
Modèle	Systèmes financés en externe, dirigés par des entreprises communautaires avec l'appui de SWN	Construction-propriété-exploitation-transfert (CPET), dirigé par WHG
Technologie/mécanisation	Mécanisation limitée et filtration lente sur sable	Osiose inverse et rayonnement ultra-violet
Distribution	Bornes-fontaines/kiosques/raccordements à domicile	

Les PEDAs gérées par WHG sont souvent exploitées comme des PPP. WHG cherche à mobiliser des fonds pour obtenir et instaurer les micro-services publics ou les kiosques d'eau reposant sur un accord de type « Construction-propriété-exploitation-transfert » (CPET) conclu avec les AMMD, souvent avec une durée de concession entre 10 et 20 ans. WHG forme ensuite des exploitants communautaires à diriger l'installation en tant que personnel salarié, et facture des frais de gestion

8 Y compris les donateurs, le gouvernement central, les sociétés multinationales (par le biais de la responsabilité sociale des entreprises), les investisseurs de capitaux « à effet social » et les entrepreneurs du secteur privé.

supplémentaires pour couvrir la supervision et l'appui technique. Dans le cas de SWN, ces systèmes ont tendance à être transférés pour permettre l'appropriation communautaire, mais SWN dirige également plusieurs PEDAs en tant que PPP avec un opérateur assigné du secteur privé.

En général, les PEDAs sont établies dans les régions ayant une population d'au moins 2 000 habitants, un approvisionnement en électricité fiable, une alimentation pérenne et adéquate d'eau de surface. L'idéal, serait que la PEDA soit construite à un emplacement central, sur un terrain donné par la communauté. Le permis d'exploitation dans la communauté doit d'abord être obtenu auprès de l'administration locale et des dirigeants locaux, en concertation avec la GWCL ou la CWSA. En 2017, on estime le coût de construction d'une PEDA aux alentours de 62 000 USD plus des frais de démarrage de 30 000 USD ; toutefois ces chiffres peuvent varier en fonction des différentes technologies de traitement et de distribution (SWN, 2017a). Les raccordements à domicile représentent par exemple un facteur de coût considérable. L'exploitant privé ou communautaire collecte et gère les recettes des ventes, qui servent à payer les salaires de l'exploitant local, les frais de sous-traitance et l'E&E, et dans certains cas, à rembourser les dépenses initiales d'investissement⁹.

Tableau 3 : Principaux prestataires de services d'eau au Ghana, en 2017

Organisation	Modèle de distribution	Nombre de systèmes	Habitants desservis
Milieu urbain			
GWCL	Service public urbain	82	10,6 millions
Milieu rural, y compris les zones péri-urbaines et petites localités			
Services locaux détenus par les AMMD	Administration locale	350 systèmes de raccordement et plus de 35 000 puits	Inconnu
PEDA	Micro-service public/ kiosque à eau	114	1,1 million
Saha Global	Entreprises d'eau	>100	52 000

Ces six dernières années, WHG et SWN ont assez bien réussi à mobiliser un éventail de financements traditionnels et non-traditionnels. En 2017, le nombre de PEDAs en fonctionnement au Ghana est de 114, desservant environ 1,1 million de clients. WHG exploite 47 d'entre elles et SWN appuie et exploite directement 67 de ces systèmes (voir Tableau 3). Malgré cette croissance, la

9 La situation de chaque PEDA varie en fonction de l'entité de mise en œuvre. Les systèmes gérés par WHG ont souvent un tarif plus élevé et visent à recouvrer les dépenses d'E&E et d'investissement, tandis que les systèmes gérés par SWN ont des tarifs plus bas et ne cherchent qu'à couvrir les E&E.

10 Le tableau n'inclut pas d'entrepreneurs individuels vendant de l'eau issue de sources détenues de manière privée.

11 Les entreprises d'eau de Saha Global utilisent la main d'œuvre locale pour transporter l'eau d'un « puits creusé » pour qu'elle y soit traitée manuellement puis vendue aux consommateurs. Il n'est fait aucune utilisation d'électricité, de pompage ou de tuyauterie.

distribution actuelle reste inférieur au marché potentiel des systèmes de PEDAs, que l'on estime comprendre 3,2 millions de personnes supplémentaires (846 communautés) dans les zones rurales et les petites localités, avec le potentiel de s'étendre aux zones péri-urbaines (SWN, 2017a).

Il est néanmoins révélateur que presque toute l'extension de la couverture de services ait bénéficié de l'appui de financements extérieurs – incluant à la fois les dons de donateurs et d'investisseurs sociaux (principalement comme des expressions de la responsabilité sociale des entreprises) – appui motivé premièrement par l'impact social et de santé plutôt que par les rendements commerciaux. Les investissements faits par les investisseurs privés et commerciaux, ainsi que les financements de contrepartie du gouvernement, sont restés très limités.

De nombreuses PEDAs luttent contre un éventail de facteurs diminuant leur viabilité et leur attrait commercial par rapport aux investissements. Depuis 2011 par exemple, WHG a bénéficié de fonds importants par le biais du programme *Safe Water for Africa* (SWA), un partenariat acheminant des fonds destinés au renforcement des capacités qui proviennent de diverses sociétés multinationales ayant des activités au Ghana – comme Coca-Cola et Diageo PLC – afin d'aider WHG à élargir son réseau de PEDAs. Les partenaires de financement considèrent de tels investissements comme des injections charitables de fonds pour édifier les systèmes, et ne s'attendent guère à réaliser des rendements sur leurs investissements. Toutefois, même en exerçant un peu de pression sur la récupération du capital, WHG a éprouvé des difficultés à réaliser un recouvrement durable des coûts en raison des facteurs suivants :

- *Sentiment d'ayant droit* : le rôle participatif des communautés dans la mise en place de la PEDA (par ex., faire don d'un terrain au centre de la communauté) a renforcé le sentiment qu'il s'agissait d'une entreprise avant tout sociale plutôt que commerciale ; les membres de la communauté s'attendent donc à avoir droit à des services d'eau gratuits ou largement subventionnés (McMullen & Bergman, 2017).
- *Pression des investisseurs* : le mécontentement de la communauté quant au tarif a contribué à une perception négative des sociétés investisseuses, qui à leur tour ont fait pression sur l'exploitant privé (WHG) pour diminuer les tarifs. WHG était réfractaire à baisser les prix par crainte de ne pas voir la demande s'accroître, mais de simplement retarder le seuil de rentabilité ; elle a donc incité à la baisse des prix sur ses sites non bénéficiaires du programme SWA, qui ne recevaient pas le même niveau de subventions.
- *Comparaisons avec le prestataire de services publics* : au final, les tarifs ont été ramenés à un taux bien plus bas que le coût d'achat d'eau en bouteille et/ou en sachet, et légèrement plus élevé que le service public. Cette démarche a permis à WHG de continuer à couvrir les coûts existants de la plupart de son personnel et de son exploitation, mais elle a annulé toute possibilité de recouvrement du capital.

Dans d'autres régions du Ghana, WHG et SWN ont dû adapter leurs modèles d'offre de services pour mieux répondre à la demande du marché. L'utilisation des services représentait un

défi majeur pour beaucoup de nouvelles PEDAs, avec une demande qui n'atteignait que le quart des prévisions (SWN, 2013). La cartographie ultérieure du marché a révélé que les consommateurs des PEDAs étaient fortement disposés à payer pour une eau saine, mais que cette volonté était par ailleurs très influencée par le degré de convenance. Ainsi, le recours à ces PEDAs s'est avéré très élevé dans l'environnement immédiat de la station (dans un rayon de 100 mètres), mais bien plus faible au-delà de cette distance. Par conséquent, SWN et WHG ont dû ajouter à beaucoup de leurs systèmes des kiosques raccordés par un réseau limité de tuyauterie pour garantir une distribution plus pratique pour les foyers.

Un autre défi de la croissance découle des relations futures avec les prestataires de services publics déjà établis. À ce jour, WHG et SWN ont joui d'une relation positive et collaborative avec le GWLC en milieu urbain, et avec l'administration locale et le CWSA en milieu rural. Les PEDAs ont été acceptées comme des prestataires de services appréciés et complémentaires aux services publics existants, car elles comblent les lacunes de services dans les zones où la demande des consommateurs et de la société civile en matière de services d'eau améliorés dépasse l'aptitude du service public ou des agences gouvernementales locales à fournir ces services (McMullen & Bergman, 2017). Toutefois, si l'on se tourne vers l'avenir, du fait que les prestataires de services publics peuvent (théoriquement) bénéficier de plus grandes économies d'échelle et sont soumis à la réglementation des prix, tandis que les PEDAs ne le sont pas, il existe un risque manifeste que le public n'acceptera pas les PEDAs comme solution de distribution à long terme. Ces risques de l'acceptabilité peuvent éventuellement être atténués par la réglementation accrue du prix et de la performance des PEDAs, mais cette approche aura ses propres implications sur la viabilité commerciale.

Malgré ces défis, le niveau de services assurés par les PEDAs est jugé relativement bon, grâce à une offre d'eau plus fiable et de meilleure qualité que celle des distributeurs d'eau publics et informels (Opryszko et al., 2013). La viabilité financière à long terme reste cependant à prouver.

L'expansion récente des petites entreprises de distribution d'eau au Ghana était étayée en grande partie par les investissements de donateurs. Le déclin attendu de cette source de financement au cours des années à venir signifie cependant que le financement des besoins des PEDAs doit être davantage diversifié si celles-ci veulent apporter une contribution importante à l'objectif du secteur qui est de garantir un accès universel et durable à l'eau. SWN dirige l'initiative d'élargir la portée des petites entreprises de distribution d'eau au Ghana, et la réponse qu'elle propose pour relever le défi du financement futur est de permettre le financement mixte de l'expansion des PEDAs par le biais d'un nouvel organisme – le Ghana Water Enterprise Trust (GWET) (ou Fonds d'affectation spéciale pour les services d'eau).

2.3 Le Ghana Water Enterprise Trust (GWET) – une solution pour garantir un financement supplémentaire ?

Le GWET est conçu comme une entité indépendante siégeant au Ghana qui servira de véhicule pour la gestion financière des

Figure 1: Structure proposée du GWET

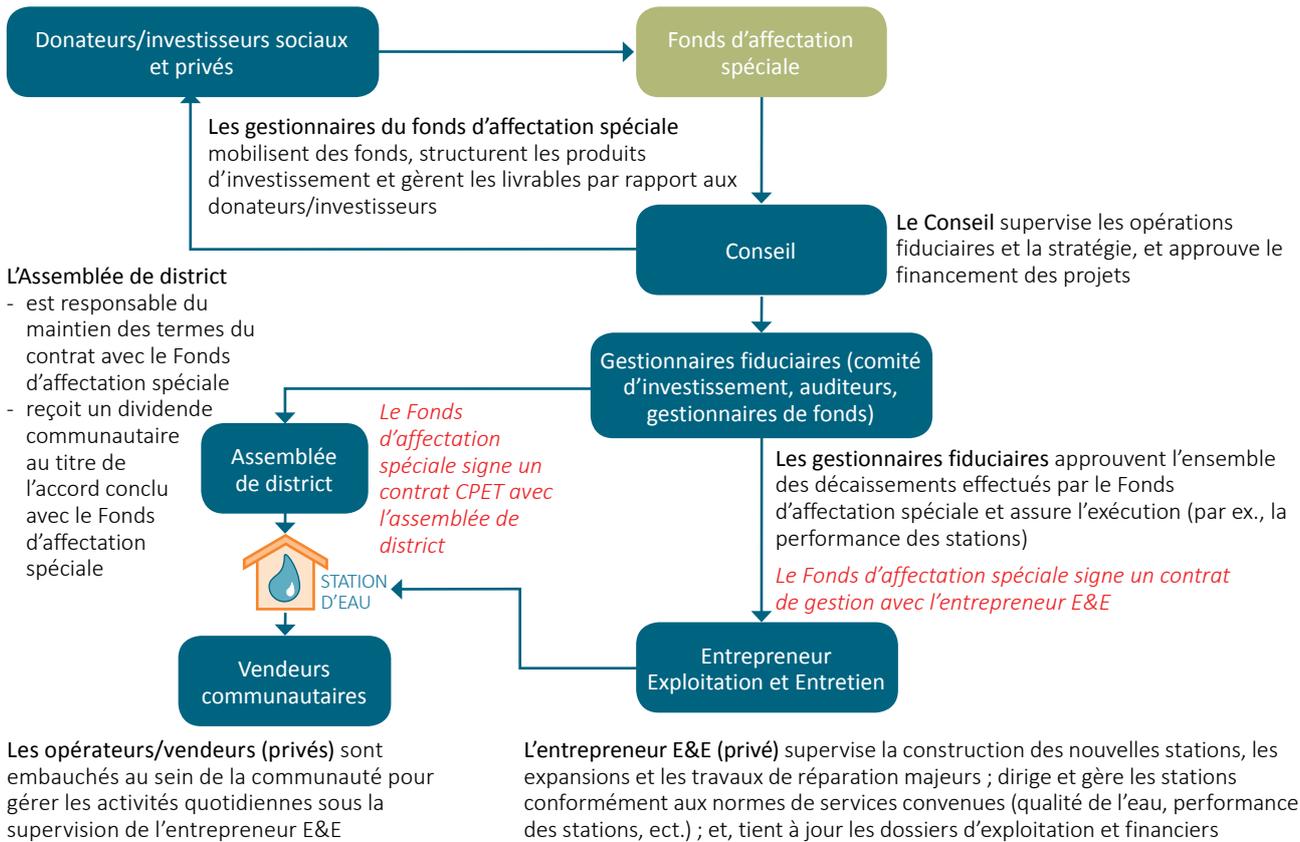
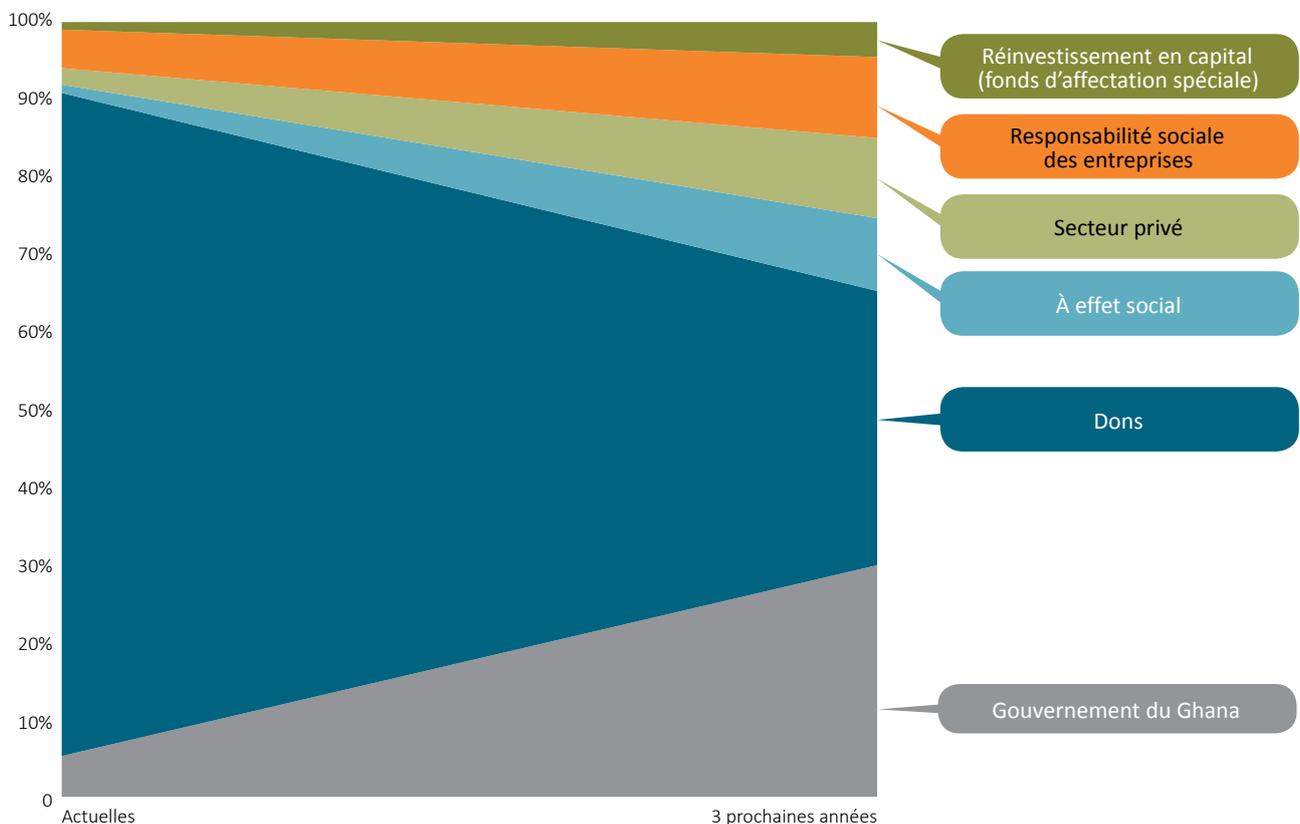


Figure 2 : Prévission de l'évolution des flux de recettes pour les 3 prochaines années



Source: SWN (2017b)

PEDA, ainsi que de mécanisme pour garantir des investissements supplémentaires provenant de différentes sources, notamment des prêts pour les extensions, les améliorations et les raccordements à domicile.¹²

Le GWET se compose d'un conseil dédié et de gestionnaires fiduciaires chargés de mobiliser des capitaux, d'octroyer des fonds et de superviser les actifs, et de gérer les contrats avec la communauté ou les prestataires de services du secteur privé qui construiront, exploiteront et géreront les stations. Le conseil existe pour veiller à la supervision financière, à la transparence et à la responsabilisation afin que les investisseurs disposent d'une pleine visibilité de la performance et de la viabilité à long terme de leurs investissements. On estime que les risques d'investissement et de viabilité seront réduits par la mise en commun, au sein du fonds fiduciaire, des actifs des PEDA, et ce, afin de permettre la subvention croisée des fonds de roulement s'il y a lieu.

Le Fonds d'affectation spéciale propose (voir Figure 1) d'utiliser un modèle de PPP qui reflète largement les

¹² Le Fonds fiduciaire de conseil en infrastructure publique-privée de la Banque mondiale a récemment approuvé les fonds nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre le Fonds d'affectation spéciale pour les services d'eau (GWET), dont la conception d'ensemble et le processus de mise en œuvre sont gérés par SWN.

dispositions des PEDA discutées ci-avant, mais on relève certaines différences essentielles. Par exemple, dans le contexte du GWET :

- Le Fonds d'affectation spéciale est le détenteur des actifs pour la durée de l'accord CPET (environ 25 ans), après quoi la possession est transférée à l'assemblée de district ;
- L'assemblée de district a droit à un dividende communautaire des profits générés par les PEDA ; et,
- Le Fonds gèrerait deux comptes mis en commun : un fonds de réserve mis en commun pour l'E&E, et un fonds de réserve d'immobilisation pour les bénéfices résiduels (le cas échéant) dès que tous les passifs sont couverts.

SWN prévoit que cette structure diminuera les risques d'exploitation et financiers de manière à encourager la diversification du financement actuel des PEDA, en particulier un éloignement des apports financiers des donateurs et philanthropiques en faveur d'une augmentation des apports privés, « à effet social », et surtout, publics (voir Figure 2). Ce dernier point repose sur la conviction que le gouvernement est de plus en plus intéressé dans le co-financement/financement remboursable de projets d'infrastructures sociales.



3. Questions à débattre

Permettre et restreindre les facteurs liés aux PPP sur l'eau dans votre pays :

- Avez-vous connaissance de l'élaboration de fonds similaires dans votre pays ? Ont-ils été une réussite ou un échec ? D'après vous, quels sont les principaux moteurs de cette réussite ou de cet échec ?
- Pensez-vous que les modèles de PPP fonctionnent à l'échelle appropriée en milieu rural et dans les petites localités ? Quelles politiques et stratégies faudrait-il mettre en place pour les encourager ou leur ouvrir la voie ?

Viabilité du modèle du Fonds d'affectation spéciale pour les services d'eau :

- Selon vous, quels sont les principaux risques et obstacles possibles à une participation réussie des PPP au GWET ? *Tenez compte des risques associés à l'appropriation des actifs, à la compétition, à la réglementation, à la viabilité financière et aux capacités locales.*
- Pensez-vous que le GWET sera efficace pour accroître de manière significative le financement mixte du secteur de l'eau ? *Envisagez les risques auxquels sont exposés les différents financiers attendus et les opportunités qui se présentent à eux ; et, examinez toute autre approche possible qui pourrait être envisagée pour atténuer ces risques.*
- D'après vous, quel rôle devrait jouer le gouvernement dans le soutien au GWET ?
- Quelles sont les principales modifications que vous apporteriez au GWET pour améliorer ses chances de réussite ?

Références

- Adank, M., Kumasi, T.C., Chimbar, T.L., Atengdem, J., Agbemor, B.D., Dickinson, N. and Abbey, E., (2014). *The state of handpump water services in Ghana: findings from three districts*.
- Chan APC & Ameyaw EE (2013) Private sector's involvement in the water industry of Ghana. *Journal of Engineering, Design and Technology* 11(3): 251–75.
- Coalition of WASH NGOs (CONIWAS), (2014), *Analysis of 2014 budgetary allocations to Water, Sanitation and Hygiene (WASH) sector*. Ghana: CONIWAS
- Duti V, Gyasi-Duku K, Kabuga C & Korboe D (2014) *Water Sector Harmonization and Alignment Study: assessment of sector partnerships in Ghana*. Ghana: IRC.
- Esseku H (2016) UN-Water GLAAS TrackFin Initiative: *Tracking financing to WASH sector in Ghana*. Genève : OMS.
- Hutton G & Varughese M (2016) *The costs of meeting the 2030 sustainable development goal targets on drinking water, sanitation, and hygiene*. Washington DC: Banque mondiale.
- JMP (Joint Monitoring Programme) (2017) *Progress on drinking water, sanitation and hygiene: 2017 update and SDG baselines*. Genève : OMS.
- McMullen JS & Bergman B (2017) Social entrepreneurship and the development paradox of prosocial motivation: A cautionary tale. *Strategic Entrepreneurship Journal* 11(3): 243–270.
- Opryszko MC, Guo Y, MacDonald L, MacDonald L, Kiihl S & Schwab KJ (2013) Impact of water-vending kiosks and hygiene education on household drinking water quality in rural Ghana. *The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene* 88(4): 651–660.
- SWN (Safe Water Network) (2013) *Market assessment: Market-based provision of water and the community level in Ghana*. Accra: Safe Water Network.
- SWN (2017a) *Ghana sector review: Scaling small water enterprises*. Accra: Safe Water Network.
- SWN (2017b). *Financing the SDGs: The Ghana Water Investment Trust and attracting private investment*. Présentation faite à Stockholm à l'occasion de la semaine mondiale de l'eau, le 30 août 2017.



SE CONNECTER • PARTAGER • RÉFORMER

CABRI Secretariat

PostNet Suite 314

Private Bag X 06

Waterkloof

0145

South Africa

Tel: +27 (0)12 492 0022

www.cabri-sbo.org