

**HUMANITARIAN
FUTURES**
PROGRAMME

planning from the future

Risques transfrontaliers et gouvernance de ces risques en Afrique de l'Ouest

Étude de cas du
bassin de la Volta

KING'S
College
LONDON



Ce rapport a été développé par le biais de l'engagement du Humanitarian Futures Programme (HFP), du King's College London (KCL), avec la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au titre de l'initiative FOREWARN, subventionnée par le Ministère australien des Affaires Étrangères et du Commerce.

Auteur :

Alice Obrecht
avec Naomi Mead

Remerciements :

L'auteur remercie l'Autorité du bassin de la Volta pour ses commentaires sur la note de synthèse pour ce projet et sa participation aux entretiens. L'auteur souhaite également remercier le Centre de Coordination des Ressources en Eau de la CEDEAO, le personnel des institutions nationales qui a participé aux entretiens rendus anonymes pour ce rapport, ainsi que Narcisse Gahi pour ses remarques détaillées et éclairées sur une version préliminaire. Naomi Mead et Kodjo Tadjro ont réalisé des recherches importantes visant à soutenir ce rapport, Margo Mallo a contribué à la traduction et Sophie Evans s'est chargée de la révision.

Année de publication : 2014

Image de couverture : Pont sur le fleuve Volta, Bassin de la Volta. (iStock/Peeter Viisimaa)



Acronymes

ACMAD	Centre Africain pour les Applications de la Météorologie au Développement
AGRHYMET	AGRométéorologie, HYdrologie et METéorologie pour les états du CILSS
CILSS	Comité Permanent Inter-États de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
GRC	Gestion des risques de catastrophe
RRC	Réduction des risques de catastrophe
DAD	Dispositif d'aide à la décision
GVP	GLOWA Projet de la Volta
CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest
UE	Union européenne
HFP	Humanitarian Futures Programme
GIEC	Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
IWMI	Integrated Water Management Institute
GIRE	Gestion intégrée des Ressources en eau
MFR	Making Futures Real
NADMO	Organisation nationale de gestion des catastrophes, Ghana
IRR	Indice de réduction des risques
UTR	Unité territoriale représentative
SIDA	Agence suédoise de coopération internationale pour le développement
SP-CONASUR	Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation, Burkina Faso
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNEP	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PNUE-FEM	Programme des Nations Unies pour l'environnement Coordination du Fonds pour l'environnement mondial
UNISDR	Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes
ABV	Autorité du bassin de la Volta
VRA	Autorité du fleuve Volta, Ghana
CCRE	Centre de Coordination des Ressources en Eau

Sommaire

1 Acronymes

2 Sommaire

3 Synthèse

5 Introduction

7 Partie I : Le bassin de la Volta et
l'Autorité du bassin de la Volta -
contexte

11 Partie II : Risques à long terme dans
le bassin

21 Partie III : Gouvernance des risques
à long terme dans la Volta

29 Notes de conclusion

Synthèse

Les catastrophes et les risques de catastrophe ne reconnaissent pas les frontières nationales. L'association des dangers naturels et de ceux causés par l'homme, créant des risques toujours plus complexes et interdépendants, feront qu'à l'avenir, cette réalité s'accroîtra. Il est donc d'autant plus important de renforcer une gouvernance efficace des risques transfrontaliers. Pourtant, les dispositifs politiques et de gouvernance utilisés pour gérer les actions de prévention des catastrophes, réduire les risques et répondre aux retombées d'une catastrophe demeurent profondément ancrés dans les conceptions traditionnelles de la souveraineté nationale. Ils sont par conséquent exécutés à l'intérieur des frontières nationales.

Ce rapport aborde le Bassin du fleuve Volta, sous forme d'étude de cas, au titre des défis auxquels font face les sociétés d'Afrique de l'Ouest, en ce qui concerne les risques humanitaires transfrontaliers à long terme. Il a été dressé dans le cadre d'une collaboration plus large entre King's College London, DARA et la Commission de la CEDEAO, visant à mettre l'accent sur les efforts de réduction des risques de catastrophes (RRC) dans la région, grâce au soutien technique et au renforcement des capacités des organisations régionales.

La 1^{ère} partie est un exposé des systèmes actuels de gouvernance mis en place pour gérer les risques transfrontaliers dans le bassin de la Volta. Elle précise certains aspects transfrontaliers clés des risques identifiés dans une étude antérieure. La 2^{ème} partie présente les constatations rendues par une étude entreprise auprès de décideurs politiques et de responsables de la planification, dans le but de comprendre comment les risques à long terme sont pris en compte et inclus dans la planification dans le bassin de la Volta. Les principales constatations dans cette section sont les suivantes :



Constatation 1

Les risques à long terme découlent des tensions entre les avantages des activités de développement et leurs impacts négatifs.



Constatation 2

Les gouvernements n'ont guère de mesures permettant de se préparer à des catastrophes pouvant avoir un impact simultané sur plusieurs pays.



Constatation 3

La plupart des facteurs de risque identifiés par les planificateurs et les décideurs politiques sont « d'origine humaine » ou découlent des comportements des hommes.



Constatation 4

Les stratégies de préparation aux risques et de gestion des risques semblent être fondées sur les expériences des crises antérieures et par conséquent, elles ne tiennent pas compte des nouveaux risques potentiels, tels que ceux qui s'accompagnent d'impacts transfrontaliers.



Constatation 5

Il existe une foule d'études et d'informations sur le bassin, toutefois les processus de partage entre les institutions nationales sont faibles.



Constatation 6

Le partage des informations entre le Burkina Faso et le Ghana sur le fleuve Volta au titre des risques immédiats est considéré comme fort. Pourtant il survient principalement par le biais des relations entre les instituts techniques, plutôt que les organes politiques.



Constatation 7

Les informations sont transmises aux communautés et aux institutions locales par le biais d'organisations intermédiaires plutôt que les institutions nationales.



Constatation 8

Le partage des informations avec et à travers l'ABV pourrait être plus efficace, témoignant du besoin de plus de voies verticales et horizontales pour le recueil et la diffusion des informations.



Constatation 9

Les institutions nationales tentent d'adapter leurs plans en fonction des actions des autres pays, mais il n'existe aucune coordination centralisée.



Constatation 10

L'ABV procure la plateforme nécessaire pour gérer les problèmes de coordination, toutefois de nombreux pays continuent à utiliser une approche unilatérale ou bilatérale.



Constatation 11

L'évaluation des risques et la planification dans le bassin ne semblent pas impliquer de participation au niveau local.



Constatation 12

On constate un manque de volonté politique pour soutenir l'Autorité du Bassin de la Volta, car les gouvernements préfèrent poursuivre leurs propres intérêts nationaux.



Constatation 13

Cependant, il est probable qu'à long terme, les impacts des six pays agissant de manière isolée causeront plus de risques de catastrophes et des impacts plus graves dans le bassin de la Volta.



Constatation 14

De nombreux décideurs politiques et planificateurs estiment que les risques sont intensifiés par les actions des habitants du bassin de la Volta.



Constatation 15

Il est difficile de définir clairement les personnes devant porter la responsabilité des catastrophes transfrontalières.

La 3^{ème} partie explore les implications des risques à long terme pour les systèmes de gouvernance dans le bassin de la Volta. L'approche adoptée pour aborder les questions transfrontalières dans le bassin est principalement fondée sur les principes de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Alors qu'il existe de nombreuses complémentarités entre la GIRE et la RRC à long terme, il faut les identifier et les prendre en charge de manière explicite. Cela permettra de veiller à ce que les systèmes conçus pour la GIRE prennent en considération les risques de catastrophes et les impacts humanitaires liés au partage des ressources en eau.

Le rapport conclut en recommandant que la Commission de la CEDEAO reconsidère sa politique de non-intervention par rapport aux autorités du bassin, parce qu'une approche plus engagée serait plus concluante. Son engagement procurerait un nouveau type de partenaire à la Commission de la CEDEAO. Un partenaire plus ciblé sur la zone géographique, mais dont le mandat est aussi transnational, possédant des avantages et des capacités différents des institutions des états membres. Il apporterait également à l'Autorité du Bassin de la Volta et aux autres autorités du bassin une présence supranationale supplémentaire, nécessaire à ce stade initial de la gestion du niveau du bassin, afin de surmonter les conditions dissuasives, qui freinent la collaboration entre les pays riverains.

Enfin, les modèles d'engagement au niveau communautaire avec les chercheurs et les décideurs, pilotés par l'initiative FOREWARN, devraient être déployés et être utilisés dans le bassin de la Volta. Ils permettront d'améliorer la compréhension des facteurs de risque et des impacts au niveau local, ainsi que la sensibilisation des chercheurs régionaux aux canaux de communication nécessaires pour atteindre les utilisateurs finaux, au niveau local.

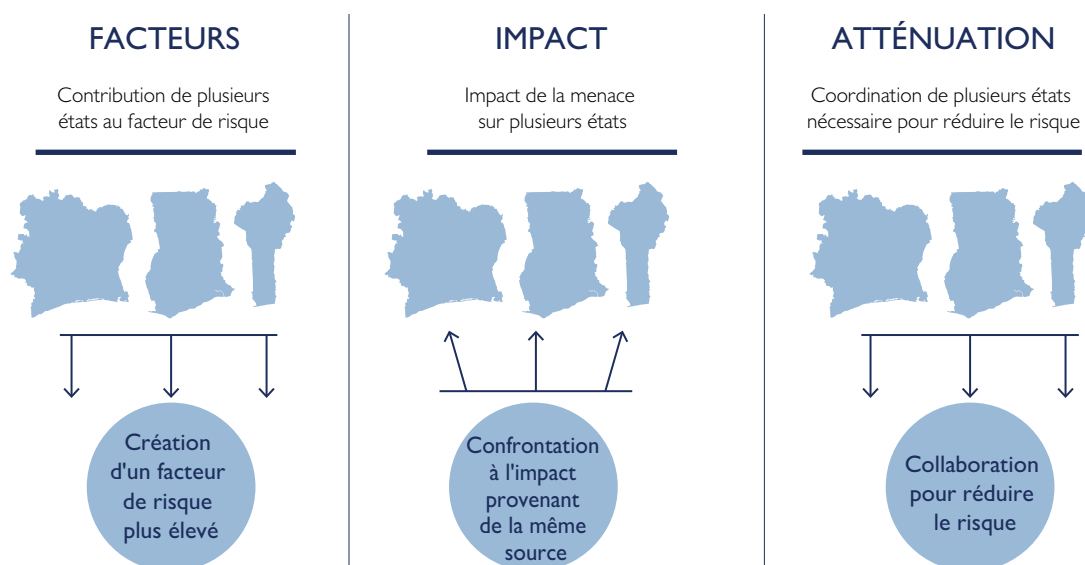
Introduction

Ce rapport aborde le Bassin du fleuve Volta sous forme d'étude de cas au titre des défis auxquels font face les sociétés d'Afrique de l'Ouest, en ce qui concerne les risques humanitaires transfrontaliers à long terme. Le risque est généralement défini comme la valeur attendue (la probabilité multipliée par l'impact) d'un évènement.¹ Dans ce rapport, le terme « risque humanitaire » est souvent utilisé de manière interchangeable avec les termes « menace » ou « danger », reflétant l'usage courant.² Le risque humanitaire est lié à un évènement qui, s'il survient, créerait un besoin d'assistance ou d'intervention humanitaire. Le risque humanitaire à long terme concerne des menaces où i) la valeur attendue (c.-à-d. le risque) augmentera sur une période de 20 ans et plus ou ii) la menace se répète dans le temps et sa probabilité est résistante aux efforts des hommes pour la réduire.³ Par exemple, l'usage intensif du nucléaire peut être indicatif d'un risque à long terme d'empoisonnement causé par les déchets nucléaires, en se basant sur la probabilité que cette pollution, accompagnée d'effets sur la santé des populations, augmentera dans les décennies à venir. La gravité des changements climatiques est un exemple d'une menace associée à un risque à long terme, dans lequel la probabilité que les changements climatiques surviennent demeure stable, mais où on s'attend à ce que leur gravité ou impact s'intensifie. Il s'agit de

deux exemples de type (i) : risques humanitaires à long terme, type (ii) : les risques sont liés à des menaces qui sont perpétuelles, comme les typhons saisonniers. Ces risques sont à long terme dans le sens où ils se répètent à perpétuité. Les efforts humains pour réduire ces risques doivent cibler principalement la réduction des impacts, parce que la réduction de la probabilité de leur survenue est difficile, voire impossible.

Le risque humanitaire comporte trois éléments qui peuvent être *transfrontaliers* : premièrement, la cause sous-jacente ou *facteur* du phénomène dangereux peut être créée collectivement par les actions individuelles de plusieurs pays. Le changement climatique est un parfait exemple d'un risque transfrontalier dans ce sens du terme. Le deuxième élément de risque qui peut être transfrontalier est l'*impact* du risque, quand un évènement affecte simultanément plusieurs nations souveraines. Par exemple, la pollution générée par un pays peut avoir des impacts considérables sur la santé des populations des pays voisins. Un autre risque où l'impact est transfrontalier est la migration des populations vulnérables ou des victimes de catastrophes, qui peut déclencher des problèmes en cascade, tels que des conflits et une plus grande vulnérabilité des populations qui doivent s'adapter à un afflux de nouveaux migrants.

Figure 1 // Aspects transfrontaliers du risque humanitaire



Enfin, le risque peut être transfrontalier en termes de son *atténuation*, autrement dit, les mesures nécessaires pour le réduire et le gérer. Le risque d'inondation le long des rivières transfrontalières nécessite une régulation et des mesures proactives par les acteurs de part et d'autre des berges du fleuve afin d'éviter les pertes de vie humaine et des ouvrages dans tous les pays traversés par le fleuve.

Alors que la planète est de plus en plus connectée, de nombreux risques humanitaires deviennent de plus en plus transfrontaliers dans les trois sens du terme indiqués. C'est particulièrement le cas dans les sous-régions caractérisées par une grande vulnérabilité et un taux élevé de changement dynamique, comme l'Afrique de l'Ouest.⁴ L'importance des approches supranationales à la préparation et à la réponse pour ces risques à long terme est l'une des hypothèses clés de l'initiative FOREWARN, visant à renforcer les approches de la réduction des risques de catastrophes (RRC) en Afrique de l'Ouest grâce à une série d'activités de renforcement des capacités, entreprises au niveau régional en partenariat avec la Commission de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Les organisations régionales possèdent un certain nombre d'avantages en ce qui concerne la prise en charge des risques. Il s'agit en particulier du potentiel de transcender l'intérêt souverain personnel et des solutions de négociation qui servent les intérêts collectifs des citoyens de plusieurs états. Afin de soutenir l'exploration des moyens permettant à la Commission de la CEDEAO de jouer un rôle de leader et d'aider ses états membres à gérer les risques transfrontaliers, le Humanitarian Futures Programme, King's College London, et DARA ont animé un atelier sur les risques transfrontaliers à Abuja, au Nigeria, en avril 2013. Dans le cadre de cet atelier, le personnel de la CEDEAO et des représentants de ses organisations partenaires, notamment la Banque Mondiale, le Bureau des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophes (UNISDR) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) se sont réunis. Ils ont débattu des principaux risques transfrontaliers dans la région, des types de processus et de capacité nécessaires pour permettre à la Commission de la CEDEAO de les gérer et les avantages comparatifs dont elle bénéficierait.

L'une des constatations de cet événement a été la reconnaissance que la Commission avait besoin de plus d'informations sur les risques transfrontaliers liés au partage des ressources en eau.

Suite à cette constatation, une étude de quatre mois sur les risques transfrontaliers dans le bassin de la Volta a été entreprise par King's College London. Elle était destinée à servir d'étude de cas pour comprendre comment les états membres de la CEDEAO planifient et réduisent le risque humanitaire transfrontalier à long terme, lié au partage des ressources en eau. Elle recherchait également les éventuels défis ou lacunes, que la Commission de la CEDEAO pourrait tenter de relever ou de combler.

La 1^{ère} partie présente le contexte du bassin de la Volta et son mécanisme primaire de gouvernance transnationale, l'Autorité du Bassin de la Volta.

La 2^{ème} partie discute du résultat de l'étude Making Futures Real, utilisée pour interviewer quatorze membres du personnel d'institutions nationales et d'organisations transnationales pertinentes sur les risques futurs et les pratiques actuelles concernant l'état de préparation aux risques, la planification et la gouvernance dans le bassin. Cette 2^{ème} partie conclut en comparant ces constatations aux évaluations des risques communautaires réalisées par l'organisation partenaire de la CEDEAO, DARA, dans les communautés du bassin de la Volta au Ghana et au Burkina Faso.

Dans la 3^{ème} partie, le rapport évalue de manière critique le système actuel de gouvernance dans le bassin de la Volta du point de vue du risque humanitaire à long terme, en posant la question suivante : « Quelles sont les dispositions institutionnelles les mieux adaptées pour gouverner le risque humanitaire dans le bassin de la Volta à l'horizon du 22^e siècle ? » Elle étudie le modèle de l'autorité du bassin, soutenu et appliqué dans la région par la Commission de la CEDEAO et d'autres partenaires. Elle discute aussi des moyens par lesquels ce modèle pourrait soutenir un réseau d'alliances et d'acteurs, visant une gouvernance des risques à long terme.

Partie I : Le bassin de la Volta et l'Autorité du bassin de la Volta - contexte

D'une superficie totale de plus de 400 000 km², le Bassin du fleuve Volta (VRB) est partagé par six pays d'Afrique de l'Ouest, correspondant à divers pourcentages de surface terrestre dans le bassin (voir tableau 1). Le bassin est subdivisé en quatre sous-bassins. Il est alimenté par au moins trois grands affluents : la Volta Blanche, la Volta Noire et l'Oti. Plusieurs douzaines de barrage de tailles différentes ont été construites dans le VRB. Le plus grand est le barrage d'Akosombo (8 502 km²) au Ghana, qui retient la Volta Noire, la Volta Blanche et l'Oti, préservant le lac Volta, le plus grand lac artificiel au monde. Le bassin est divisé en trois grandes zones climatiques : les terres humides au sud, caractérisées par deux saisons des pluies distinctes, une transition tropicale, avec deux saisons des pluies très rapprochées dans le temps, et le nord tropical, qui couvre la majeure partie du bassin.⁵ Plus de 18,6 millions d'habitants y vivent, dépendant du bassin pour l'eau et l'électricité. Les prévisions annoncent que la population atteindra les 33,9 millions d'ici 2025.⁶

Tableau 1 // Les six pays riverains du bassin de la Volta et leur surface terrestre couverte par le bassin (extrait de Barry et al, 2007, pp.6–7).⁷

Pays	Pourcentage du bassin contenu dans le pays	Pourcentage du pays couvert par le bassin
Ghana	40,18 %	70 %
Burkina Faso	42,65 %	63 %
Togo	6,4 %	47,3 %
Mali	3,69 %	1,2 %
Bénin	4,1 %	15,2 %
Côte d'Ivoire	2,99 %	3,9 %

Historique de la coordination transfrontalière dans le bassin de la Volta

La gestion coordonnée de l'eau entre les six pays riverains est plutôt récente. Jusqu'au début des années 2000, la coordination était principalement bilatérale, entre le Ghana et le Burkina Faso, les pays qui partagent la plus grande surface terrestre couverte par le bassin.⁸ La tendance plus générale de mise en place de structures de gouvernance au niveau du bassin, dans le cadre de la mise en place progressive de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) dans le monde, dans les années 1990 et 2000, a atteint le bassin de la Volta relativement tard. Les consultations et les réunions visant à créer un organe transnational pour la gestion intégrée des ressources en eau ont débuté dans les années 1990. Elles ont permis l'adoption d'un protocole d'accord, établissant l'Autorité du Bassin de la Volta en 2005. Cependant, ce n'est qu'en 2009 que l'Autorité du Bassin de la Volta est devenue totalement effective, après la signature par les six chefs d'état des pays concernés en 2007 de la *Convention portant statut du fleuve Volta et création de l'Autorité du Bassin de la Volta*. La Convention est entrée en vigueur en 2009.⁹

La CEDEAO, par le biais de son Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE) basé à Ouagadougou, au Burkina Faso, a joué un rôle majeur dans ce processus, grâce à son soutien financier pour l'établissement et les trois premières années de fonctionnement de l'Autorité du Bassin de la Volta. Le CCRE a été créé en 2004, en même temps que le *Cadre Permanent de Coordination et de Suivi de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau* de la CEDEAO en Afrique de l'Ouest. Dans le cadre de son plan stratégique actuel, de 2007 à 2015, le CCRE s'est fixé deux objectifs stratégiques:¹⁰

- fournir un appui aux bassins transfrontaliers et accompagner les processus de GIRE dans les bassins ;
- faire avancer l'intégration régionale du secteur de l'eau.

La GIRE est « un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources associées, en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité des écosystèmes vitaux » (Partenariat Mondial de l'Eau, Comité Consultatif Technique, 2000).

La GIRE a évolué pour surmonter les problèmes posés par une approche sectorielle des ressources en eau, dans laquelle des secteurs distincts, qui ont un intérêt ou un enjeu dans les ressources en eau, intègrent leur approche à ces ressources à leurs stratégies et processus de planification propres à leur secteur. Le Sommet Mondial sur le Développement Durable de Rio, au Brésil, en 1992, et la Conférence de Dublin sur l'Eau et l'Environnement de 1992 ont renforcé le concept de la GIRE. Ils ont permis d'en tirer une nouvelle approche de l'usage, du développement et de la gestion durables des ressources en eau.

La GIRE repose sur plusieurs principes (voir encart 2 dans la 3^{ème} partie), dont plusieurs ont été développés ou ajoutés afin de correspondre aux différents contextes dans lesquels elle s'applique. Globalement, cependant, elle se caractérise par son approche *holistique* de la gestion de l'eau, recherchant des structures, des processus, des institutions et des dispositions *trans-sectoriels* intégrés pour prendre en charge les questions du partage de l'eau. La GIRE met l'accent sur l'importance d'*obtenir la participation de toutes les parties prenantes* aux ressources en eau dans les processus décisionnels destinés à déterminer l'utilisation de ces ressources. Elle argumente aussi que, afin de soutenir des approches trans-sectorielles et participatives, « *la gestion doit intervenir au niveau le plus bas possible* », contribuant à mettre l'accent sur la décentralisation des structures de gestion de l'eau, de préférence au niveau de chaque ressource en eau.

Le CCRE a donc apporté son soutien à l'Autorité du Bassin de la Volta dans le cadre de la stratégie plus large de la CEDEAO visant à renforcer la GIRE en Afrique de l'Ouest. Elle se concentre à ce titre sur « l'affirmation du rôle fondamental des organisations du bassin pour le développement et la mise en œuvre de projets transfrontaliers ».¹¹

Autorité du Bassin de la Volta : structure et mandat

L'ABV est composée de cinq organes principaux : la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, organe décisionnel suprême de l'ABV, qui se réunit une fois par an ; le Conseil des Ministres, qui formule et approuve les politiques sectorielles pour l'Autorité ; le Forum des Parties Prenantes au développement du bassin de la Volta et le Comité des Experts, qui donnent des avis techniques pour éclairer les prises de décision ; et la Direction Exécutive, qui se charge d'exécuter la gestion quotidienne des activités de l'ABV. Cette Direction Exécutive est sous-divisée en six services : la Direction Exécutive, le Service des Opérations, le Service de l'Administration et des Finances, le Contrôle Financier, le Service de la Planification et de la GIRE et l'Observatoire du Bassin.¹²

Le mandat de l'ABV est de « promouvoir une consultation permanente et un développement durable des ressources en eau et des ressources associées du bassin de la Volta,

pour un partage équitable des bénéfices, contribuant à la réduction de la pauvreté et à une meilleure intégration socio-économique ».¹³

L'ABV poursuit son mandat à travers cinq activités principales :

1. Promouvoir des outils de concertation permanente entre les parties prenantes au développement du bassin.
2. Promouvoir la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau et le partage équitable des bénéfices découlant de leurs différentes utilisations.
3. Autoriser la réalisation des ouvrages et des projets envisagés par les États Parties et pouvant avoir un impact significatif sur les ressources en eau du bassin.
4. Réaliser des projets et des ouvrages communs.
5. Contribuer à la réduction de la pauvreté, au développement durable des États Parties dans le bassin de la Volta et à une meilleure intégration socio-économique sous-régionale.

Le mandat de l'ABV vise donc à soutenir le développement socio-économique intégré des six pays riverains, en coordonnant la construction de nouveaux ouvrages pouvant avoir un impact sur les ressources en eau du bassin et en veillant à une gestion intégrée des ressources en eau. Ni le mandat ni les activités définies ne mentionnent les rôles ou les responsabilités

humanitaires. Les risques et la gestion des risques de catastrophes ne sont pas non plus référencés dans les documents de création de l'ABV. Toutefois, comme le prouvent les constatations de l'étude rapportées dans la partie II, certains risques, tels que les inondations ou la sécheresse, jouent un rôle majeur pour l'encadrement de la GIRE et le développement socio-économique de la région. L'ABV, en tant qu'acteur émergent, pourrait donc commencer à assumer un rôle plus actif dans la surveillance, la préparation, la prévention et la réponse aux risques humanitaires comme moyen de réaliser sa mission plus large.

État actuel des risques transfrontaliers : facteurs et impacts

Il n'existe actuellement aucun effort transfrontalier pour coordonner et réduire le risque d'inondation dans la sous-région. Les formes les plus solides de coordination pour gérer le risque d'inondation dans le bassin sont celles qui ont été organisées de manière bilatérale entre le Burkina Faso et le Ghana. Il s'agit notamment des accords bilatéraux suivants :¹⁴

2004 : Déclaration conjointe Ghana-Burkina Faso sur la valorisation des ressources naturelles du Bassin de la Volta

2005 : Le Code de conduite pour la gestion durable et équitable des ressources en eau du Bassin de la Volta

2005 : L'Accord sur la création d'un Comité Technique Conjoint sur la GIRE pour le Burkina Faso et le Ghana

2008 : L'Accord de coopération Burkina Faso-Ghana en matière de conservation des ressources naturelles partagées

2008 : L'Accord sur le Comité Transfrontalier de Gestion des Ressources en Eau Burkina Faso-Ghana

La coordination s'est intensifiée après 2007, lorsque, en raison des fortes pluies au Burkina Faso, les officiels ont ouvert les vannes du barrage de Bagré pour sauver l'ouvrage, sans tenir compte toutefois de leurs homologues ghanéens. Cette action a entraîné la mort de plusieurs Ghanéens et, selon des estimations divergentes, entre 200 et 300 000 personnes ont été déplacées suite aux inondations.¹⁵ Comme le détaille la partie II, les souvenirs récents de cette catastrophe ont eu l'effet positif d'améliorer la coordination entre le Burkina Faso et le Ghana, toutefois, ces enseignements ne semblent pas avoir donné lieu à des mesures préventives pour

d'autres barrages posant un danger pour d'autres habitants des états riverains. Par exemple, le barrage de Kompienga au Burkina Faso présente des risques semblables d'inondation au Togo, alors que le barrage de Bui au Ghana a un impact sur la Côte d'Ivoire en amont.

Cependant, en ce qui concerne les perceptions générales des facteurs de risque et des impacts transfrontaliers dans le bassin actuellement, les barrages sont généralement jugés favorablement, comme source fondamentale d'énergie, centrale au développement des pays riverains.¹⁶ Des études récentes ont mis en avant l'importance de l'érosion des sols, de la sur utilisation de l'eau pour l'agriculture et de la faiblesse de la coordination institutionnelle pour la communication et l'atténuation des risques comme étant des facteurs clés de crises comme la sécheresse, les inondations et la pénurie d'eau.¹⁷

État actuel des risques transfrontaliers : efforts d'atténuation¹⁸

En termes d'environnement réglementaire pour la GIRE et la RRC, les six états riverains sont à des stades divers d'adoption de plans d'actions nationales pour la GIRE. Toutefois, les structures juridiques ne sont pas encore à la hauteur de ces approches, causant un « vide juridique dans les plans de gestion ». ¹⁹ En ce qui concerne la RRC et les politiques de gestion des catastrophes, seuls le Burkina Faso et le Ghana possèdent des institutions gouvernementales spécifiques, dédiées à la gestion des catastrophes : le Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation (SP/CONASUR), au Burkina Faso, et l'Organisation Nationale de Gestion des Catastrophes (NADMO) au Ghana. Dans les quatre autres pays, la prévention et la gestion des risques sont réparties entre plusieurs institutions, en dépit des efforts actuels pour développer des services dédiés à la RRC. Les principaux contacts pour la gestion des risques de catastrophes en Côte d'Ivoire, au Bénin, au Togo et au Mali sont dans leur Ministère de la Protection Civile.²⁰ Dans tous les pays, la responsabilité de la construction et de la gestion des barrages revient à des autorités différentes, généralement des compagnies d'électricité publiques.

Le Burkina Faso, le Ghana, le Togo et le Mali ont développé des plans nationaux de Gestion des risques de catastrophes (GRC), mais ils peinent à les mettre en œuvre. Des plateformes nationales pour la RRC ont été établies dans les six pays, cependant la capacité opérationnelle varie considérablement et a tendance à être plutôt faible en raison du manque de ressources financières et humaines, mais aussi d'un engagement politique.²¹

Figure 2 // Carte du bassin de la Volta, fournie par l'Autorité du Bassin de la Volta²²



Partie II : Risques à long terme dans le bassin

Cette étude vise à comprendre les pratiques et les processus actuels de gouvernance du risque humanitaire transfrontalier à long terme dans le bassin de la Volta. À ces fins, une étude documentaire des recherches et documents pertinents a été entreprise et quatorze entretiens ont été réalisés avec divers planificateurs et décideurs dans le bassin de la Volta. Les entretiens ciblaient les représentants d'institutions nationales au Ghana, Togo et Burkina Faso, dont le mandat couvre les risques liés à l'eau dans le bassin de la Volta, ainsi que le Centre de Coordination des Ressources en Eau de la CEDEAO, basé à Ouagadougou, au Burkina Faso.²³

Les entretiens ont été réalisés au moyen d'une version modifiée du questionnaire Making Futures Real. L'outil Making Futures Real (MFR) est un protocole pour les entretiens, développé par le Humanitarian Futures Programme et le cabinet britannique menant des études sociales. Il est destiné à être utilisé par des organisations internationales comme l'UNISDR pour la surveillance et l'évaluation des dimensions décisionnelles politiques dans le domaine de la RRC à long terme.²⁴ Les résultats de la première édition de l'étude ont été publiés dans le cadre du *Rapport d'évaluation mondial 2013 de l'UNISDR*. Divisée en cinq sections, l'étude vise à « saisir la perception des risques à long terme par les personnes interrogées, les types d'action qui selon elles étaient nécessaires pour les gérer et les sources utilisées pour identifier ces risques à long terme ». ²⁵ La répétition de cette étude dans le temps permettra de procéder au suivi des changements clés dans les attitudes et les politiques des gouvernements en matière de risques de catastrophes et aussi d'identifier les lacunes à combler ou les défis à relever.

L'étude MFR a pour but de comprendre les pratiques et les idées actuelles sur les décisions politiques et la planification pour les risques humanitaires à long terme. Dans le cadre de ce projet d'étude, concerné par la *gouvernance* des risques *transfrontaliers* à long terme (plutôt que par la planification liée aux risques à long terme), seule une partie des questions du MFR a été utilisée, dans quatre des cinq sections. Un cinquième groupe de nouvelles questions a été

ajouté, concernant la responsabilisation pour le risque de catastrophes à long terme, afin de tenir compte des perceptions des décideurs politiques, considérant que les responsabilités institutionnelles sont un élément clé de la gouvernance des risques transfrontaliers.²⁶

Les entretiens pour cette étude comportaient cinq volets :

- La perception des risques : comment les décideurs politiques dans trois des nations riveraines de la Volta ont conceptualisé les risques et quels sont les principaux risques identifiés comme des risques à long terme.
- Le partage des données et des informations : quels genres de sources d'information et de pratiques de partage des informations sont disponibles pour la gestion des risques.
- L'évaluation et la planification des risques : comment les pays riverains de la Volta ont établi leurs institutions pour partager les informations et réaliser la planification pour les risques à long terme.
- La gouvernance : quels sont les dispositions ou changements institutionnels que les décideurs politiques estiment nécessaires pour améliorer la gouvernance des risques dans le bassin de la Volta.
- La gouvernance : comment les responsabilités doivent être attribuées et quelle responsabilisation devrait être appliquée pour la réduction et la prévention des risques à long terme.

Résultats de l'étude Making Futures Real

Suivant l'ordre des cinq sections de l'étude MFR, les constatations tirées des quatorze entretiens sont organisées ci-dessous en cinq volets principaux. Ensemble, elles dressent un portrait de la manière dont les décideurs politiques et les planificateurs du bassin de la Volta conçoivent et gèrent actuellement les risques transfrontaliers à long terme.

La perception des risques



Constatation 1

Les risques à long terme découlent des tensions entre les avantages des activités de développement et leurs impacts négatifs.



Constatation 2

Les gouvernements n'ont guère de mesures permettant de se préparer à des catastrophes pouvant avoir un impact simultané sur plusieurs pays.



Constatation 3

La plupart des facteurs de risque identifiés par les planificateurs et les décideurs politiques sont « d'origine humaine » ou découlent des comportements des hommes.



Constatation 4

Les stratégies de préparation aux risques et de gestion des risques semblent être fondées sur les expériences des crises antérieures et par conséquent, elles ne tiennent pas compte des nouveaux risques potentiels, tels que ceux qui s'accompagnent d'impacts transfrontaliers.

Le risque exponentiel de l'augmentation des inondations et de la sécheresse causées par les changements climatiques était le danger le plus couramment cité lorsque les participants à l'étude ont discuté des risques à long terme. La disponibilité de l'eau était aussi citée comme une menace majeure, tant pour son impact sur l'agriculture dans le bassin que pour son potentiel d'entraîner des conflits entre les états.

Hormis ces dangers « naturels », la plupart des personnes interrogées se sont concentrées principalement sur les facteurs sous-jacents des risques dans le bassin, en particulier la dynamique du comportement humain qui affecte l'environnement naturel dans le bassin. Ces facteurs de risques à long terme étaient notamment :

- la sur utilisation des ressources en eau du bassin à des fins agricoles ;
- les facteurs liés à la pauvreté, notamment le manque d'éducation sur des protocoles appropriés pour l'utilisation de l'eau et son évacuation ;
- la pollution chimique provenant des mines et d'autres industries ;
- la pollution par les pesticides provenant des particuliers et des communautés ;
- la sur utilisation des ressources en eau du bassin par la construction de barrages.

D'autres problèmes cités :

- les maladies d'origine hydrique ;
- l'érosion des sols ;
- la déforestation ;
- la disparition de plantes et poissons indigènes.

À travers tous les entretiens, les risques à long terme dans le bassin se sont concrétisés en tension entre les nombreux avantages et les opportunités découlant du développement des nations riveraines et l'impact collectif de ces activités de développement sur le bassin partagé. Par exemple, un participant aux entretiens d'une institution ghanéenne a cité les combustibles fossiles et le changement climatique comme étant des risques à long terme importants. Il a cependant ajouté qu'ils « sont notre planche de salut », dans la mesure où les combustibles fossiles sont un vecteur de développement économique et le changement climatique pourrait entraîner un plus grand taux de précipitations, favorisant l'énergie hydroélectrique des barrages. Par conséquent, pour la plupart des participants, les risques à long terme étaient compris comme correspondant au premier type de risque transfrontalier mentionné dans l'introduction, des risques créés collectivement par des facteurs liés à plusieurs pays individuels.

Peu de participants, hormis ceux travaillant pour l'ABV, semblaient considérer les risques à long terme au second sens transfrontalier, c.-à-d. en termes de risques pouvant avoir des impacts graves sur plusieurs pays simultanément. Cela peut se comprendre, car on pourrait considérer, par exemple, que les impacts transfrontaliers en Côte d'Ivoire ou au Bénin ne relèvent pas de la compétence des planificateurs et des décideurs politiques du Ghana ou du Burkina Faso. Toutefois, étant donnée l'augmentation potentielle de la probabilité des crises humanitaires affectant simultanément plusieurs pays du bassin, les planificateurs de chaque pays devront éventuellement envisager l'effet de ces crises sur leur capacité à répondre efficacement à une crise dans leur propre pays. Par exemple, quel serait l'impact d'une crise touchant plusieurs pays sur la capacité d'un de ces pays à déplacer du matériel d'aide humanitaire ou à mobiliser des équipes de secours, alors que les états voisins tentent d'exploiter les mêmes ressources et les mêmes sources d'aide internationale ? Cette constatation permet de conclure que, parmi les avantages potentiels d'une organisation transnationale telle que l'ABV, il y a une perspective politique unique et importante qu'une organisation transnationale peut posséder, qui va au-delà des capacités de réalisation des institutions nationales ou des initiatives bilatérales. Deux participants d'institutions nationales ont reconnu cet avantage comparatif, indiquant qu'ils espéraient que l'ABV jouerait le rôle de leader pour étudier les projections à 50 et 100 ans concernant le climat et la météorologie dans le bassin, afin d'aider les six pays du bassin à améliorer leurs efforts de prévention et d'atténuation des risques.

De nombreux décideurs politiques ont parlé de la mentalité des populations ghanéennes, burkinabés et togolaises comme étant un facteur clé de la gestion des risques à long terme dans le bassin. Certains pensaient que la surutilisation et la dégradation des ressources en eau et le manque de réponse efficace aux alertes aux inondations étaient causés par le refus des communautés d'écouter ou d'obéir aux recommandations et aux réglementations de leurs gouvernements. En revanche, d'autres décideurs politiques décrivaient l'intervention dans les communautés comme étant un élément clé des activités de réduction des risques, qu'ils mettaient déjà en œuvre ou qu'ils considéraient comme précieux à entreprendre dans les dix ans à venir (plus de détails à ce sujet ci-dessous à la rubrique « Partage des données et des informations »). Cela reflète la reconnaissance parmi les décideurs politiques qu'il faudrait donner la priorité aux approches communautaires afin de gérer efficacement les risques de catastrophes.

Dans ce même contexte, un planificateur a décrit les aspects « sociaux » comparés aux aspects « techniques » des risques dans le cadre des travaux avec les communautés sur la gestion des risques. Les risques « techniques » concernaient la gestion des barrages pour prévenir et atténuer les catastrophes. Les risques « sociaux » concernaient les aspects sociaux de la vie et des moyens de subsistance des populations qui, s'ils n'étaient pas gérés, gêneraient la réussite des efforts de prévention et d'atténuation des risques. Par exemple, ce planificateur a précisé que si des habitants devaient être déplacés vers des terrains plus élevés afin de réduire l'impact des inondations futures, il fallait tenir compte du nouveau genre de vie de ces personnes si elles changeaient de maison et de la manière de leur assurer une qualité de vie identique ou meilleure.

Fait intéressant, le point de vue des décideurs politiques et des planificateurs dans le bassin de la Volta est largement cohérent avec les évaluations des risques menées auprès des habitants du bassin, comme l'indiquent les résultats de DARA, partenaire de FOREWARN, dans ses études pays de l'Indice de réduction des risques (IRR). Depuis 2011, DARA avait dressé des profils des risques communautaires de sept pays de la CEDEAO, y compris le Ghana et le Burkina Faso. La méthodologie de l'IRR de DARA s'appuie sur trois Unités territoriales représentatives (UTR) pour chaque pays, afin de créer son profil. Pour le Ghana et le Burkina Faso, une UTR a été basée dans le bassin de la Volta.²⁷ Les UTR au sein du bassin de la Volta citent la déforestation, l'érosion des sols et l'absence d'ouvrages suffisants de drainage comme principaux facteurs de risque. Vu que le bassin dépend de l'eau pour ses activités agricoles, la pénurie d'eau est considérée comme un problème grave, l'insécurité alimentaire étant jugée comme un facteur de risque important. Au Burkina Faso, les efforts des gouvernements locaux pour prendre en charge les facteurs de risque sont considérés comme moins efficaces que les efforts du gouvernement national

ou des organisations internationales. Cependant, cela peut provenir de la plus grande proximité et donc de la meilleure connaissance des initiatives des gouvernements locaux.

Dans le contexte des risques à long terme, un aspect intéressant de cette cohérence entre la compréhension des risques au niveau communautaire et au niveau national est qu'ils ont tous les deux tendance à cibler des risques et des facteurs de risques à court terme. Par exemple, les communautés du Burkina Faso et du Ghana sont favorables à la construction de nouveaux barrages, mais il n'est pas clair que les risques associés à cette construction soient pris en compte.

Le partage des données et des informations



Constatation 5

Il existe une foule d'études et d'informations sur le bassin, toutefois les processus de partage entre les institutions nationales sont faibles.



Constatation 6

Le partage des informations entre le Burkina Faso et le Ghana sur le fleuve Volta au titre des risques immédiats est considéré comme fort. Pourtant il survient principalement par le biais des relations entre les instituts techniques, plutôt que les organes politiques.



Constatation 7

Les informations sont transmises aux communautés et aux institutions locales par le biais d'organisations intermédiaires plutôt que les institutions nationales.



Constatation 8

Le partage des informations avec et à travers l'ABV pourrait être plus efficace, témoignant du besoin de plus de voies verticales et horizontales pour le recueil et la diffusion des informations.

Il existe une mine d'informations et d'études concernant l'environnement physique et socio-économique du bassin. Néanmoins, les canaux de partage de ces informations nécessitent de vastes améliorations. Lors des entretiens, les planificateurs et les décideurs politiques ont discuté de deux voies par lesquelles les informations et les données sont transmises d'un acteur à l'autre. Les premières sont les voies horizontales, au niveau institutionnel, qui relient une institution à une autre ou un système institutionnel à un autre. Les secondes sont les voies ascendantes et descendantes de transmission des données et des informations, entre les communautés et le niveau local et le niveau institutionnel national et transnational.

Voies horizontales pour la collecte et la diffusion des informations

D'après les entretiens, nous pouvons faire la distinction entre deux types de voies horizontales pour le partage des informations. Premièrement, les voies qui favorisent le développement de connaissances à long terme et la sensibilisation aux facteurs de risque externes. Deuxièmement, les voies qui servent à transmettre rapidement les informations d'un acteur à un autre, afin de permettre des prises de décision immédiates en cas d'urgence imminente. Les deux voies sont fondamentales pour la gouvernance multi-institutionnelle des risques transfrontaliers à long terme. Le premier type de connaissance est essentiel pour renseigner la planification stratégique à long terme commune à de multiples institutions. D'autre part, le second demeure crucial pour la prévention, l'atténuation et les réponses rapides et efficaces aux crises, de la part de plusieurs acteurs, quand une catastrophe survient brutalement. En bref, la première voie aide les acteurs à pouvoir *anticiper* les risques humanitaires, leur permettant ainsi de s'y préparer, alors que la deuxième voie favorise la souplesse *requis*e dans de multiples institutions pour agir efficacement à des contextes en évolution rapide.

En termes de voies horizontales de partage des informations qui soutiennent la création de connaissances permettant l'anticipation, elles semblent plutôt faibles, gênant l'impact plus large des nombreuses études pertinentes et de haute qualité déjà menées sur la dynamique environnementale et socio-économique du bassin à long terme. Plusieurs des pays riverains ont subventionné leurs propres études sur les risques d'inondation et de sécheresse affectant leur pays, couvrant bien entendu leur part du bassin. Certains participants à l'étude ont dit que, bien qu'ils soient au courant des études menées par leur propre pays, ils n'avaient pas accès aux études ou aux recherches entreprises par des institutions homologues dans les autres pays.

Plusieurs personnes interrogées ont parlé de divers projets de recherche et d'études auxquels a participé leur organisation, généralement en partenariat avec une organisation internationale. L'Institut de Recherche sur l'Eau du Ghana, par exemple, en partenariat avec l'Institut International de Gestion de l'Eau (IWMI), a produit une étude sur les implications à long terme du changement climatique sur le bassin. Ce rapport utilise les modèles climatiques du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), permettant de prévoir des scénarios pour trois différents parcours de développement et de comprendre les précipitations attendues dans le bassin, à l'horizon 2100.²⁸

« La résolution des problèmes transfrontaliers dans le bassin versant de la Volta et sa zone côtière en aval » est un projet mené actuellement par le Programme des

Nations Unies pour l'environnement Coordination du Fonds pour l'environnement mondial (PNUE-FEM), en partenariat avec l'Union internationale pour la conservation de la nature (IUCN). Il est conçu pour faciliter « la gestion intégrée, le développement durable et la protection des ressources naturelles du bassin du fleuve Volta au sein des six pays riverains du Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali et Togo ».²⁹ En 2013, ce projet a finalisé une *Analyse diagnostique transfrontalière du bassin versant de la Volta*, très détaillée, qui étudie et évalue les menaces pesant sur les ressources du bassin et leurs causes. Le rapport final contient un récapitulatif de l'analyse physio-chimique des eaux de surface, de la qualité de l'eau et de la situation des espèces menacées de la faune et de la flore. Grâce à une méthodologie participative et scientifique, le rapport se concentre sur la quantité d'eau, la qualité de l'eau et la dégradation des écosystèmes, identifiées comme étant les trois principaux défis. Il explore la dynamique socio-économique et de la gouvernance qu'il faut prendre en charge dans les stratégies afin de favoriser l'utilisation durable des ressources à long terme. Ce rapport s'appuie sur des études antérieures approfondies, notamment des rapports sur le partage des informations, les structures institutionnelles et les analyses diagnostiques pour chacun des six pays riverains.

Les pays restent très dépendants des organisations internationales et des pays bailleurs pour financer ce type d'étude. Alors que les partenaires internationaux ont diffusé les conclusions de leurs études individuelles, on ne trouve que peu d'initiatives financées au niveau international pour étudier et renforcer les pratiques de partage des informations des institutions nationales dans le bassin de la Volta et l'ABV. Outre cette lacune, certaines études internationales semblent recouper le système institutionnel du bassin de la Volta dans différents domaines, entraînant un manque de cohérence, permettant aux planificateurs et aux décideurs politiques d'avoir connaissance de telle ou telle étude. On pourrait présumer que l'ABV serait le point de départ idéal pour une étude coordonnée dans le bassin. Toutefois, il est impossible de savoir clairement quelles parties externes traitent toujours l'ABV comme point d'entrée.

S'il était possible de renforcer ces voies, les connaissances préexistantes pourraient être mieux exploitées afin d'améliorer les processus de planification stratégiques des institutions nationales, permettant une meilleure harmonisation. Toutefois, il existe encore des lacunes en matière d'information, notamment les données météorologiques historiques, ainsi que les prévisions exactes de la consommation d'eau par personne dans la région, au niveau individuel, pour les décennies à venir. Plusieurs participants ont indiqué que ces lacunes étaient particulièrement conséquentes, étant donnée la nature transfrontalière du risque de catastrophe dans le bassin. Par exemple, une personne interrogée a déclaré :

« Quand il pleut au Burkina, il peut y avoir des conséquences pour nous, mais ce peut être dangereux pour d'autres pays. C'est pour cette raison que nous devons partager les informations, afin de gérer les conséquences. Ainsi, 100 mm de précipitations au Burkina, selon le chemin suivi par les pluies, peuvent aboutir très vite dans d'autres pays. »

En ce qui concerne le partage d'informations à plus court terme, nécessaire pour permettre des interventions rapides en cas de situations de risque évolutives, comme nous l'avons précisé en référence aux dispositions institutionnelles à l'égard des risques dans le bassin, la coordination est encore principalement prise en charge de manière bilatérale plutôt que multilatérale. La plupart des participants travaillant pour des institutions nationales ont déclaré qu'ils estimaient ou qu'ils savaient que l'ABV et son Observatoire recueillaient et partageaient des informations. Cependant, à la question de savoir s'ils avaient reçu ou envoyé des rapports ou des documents eux-mêmes, la réponse a été négative dans la majorité des cas. Bien que le nombre de personnes participant à l'étude soit limité, cela indique que certains planificateurs et décideurs politiques au niveau national pensent que l'ABV remplit une fonction de partage des informations, mais ont peu d'expérience eux-mêmes d'avoir reçu ou partagé des informations directement par le biais de l'ABV.

Actuellement, la voie la plus robuste pour l'action rapide de plusieurs acteurs est celle des arrangements bilatéraux entre le Ghana et le Burkina Faso. L'Autorité du fleuve Volta (VRA) (Ghana) entretient des liens étroits avec SONABEL, compagnie nationale d'électricité du Burkina Faso, chargée de la gestion du barrage de Bagré. SONABEL envoie régulièrement des bulletins d'information au Ghana par l'intermédiaire de la VRA, concernant les précipitations et les niveaux d'eau au barrage. SONABEL avertit également la VRA deux semaines à l'avance si elle prévoit d'ouvrir les vannes du barrage. D'autre part, les employés de la VRA se sont rendus sur le barrage pour observer eux-mêmes les niveaux, à l'invitation de SONABEL. Principalement, SONABEL partage les informations à partir d'une liste d'adresses électroniques, une approche considérée par beaucoup comme étant extrêmement efficace et une amélioration par rapport aux voies de communication médiocres en place avant la catastrophe de 2007. Plusieurs participants ont cité cet arrangement comme un exemple de bonne coordination dans le bassin. Il démontre l'importance des contacts et des relations informels entre les institutions.

Voies ascendantes/descendantes pour la collecte et la diffusion des informations

La diffusion des informations au niveau communautaire ou local exige l'utilisation d'autres organisations et structures intermédiaires. Par exemple, la VRA ne

travaille pas et ne partage pas d'informations directement avec les populations ghanéennes habitant dans le bassin. En revanche, elle intervient à travers Net Co. et Grid Co., les deux compagnies d'électricité qui gèrent l'électricité générée par le Ghana à partir du bassin. D'autres personnes interrogées, expliquant comment elles communiquent des informations aux populations, ont précisé qu'elles publiaient leurs rapports sur leur site Internet mais qu'elles ne participaient à aucune autre activité de diffusion. Actuellement, la VBA n'a aucun contact direct avec les populations des six pays riverains, mais elle intervient par le biais de ses Points focaux nationaux. Cependant, l'Observatoire de la VBA a lancé un programme communautaire pour les acteurs de la société civile de la région, afin de renforcer ses liens avec le terrain.

Du point de vue de nombreux planificateurs et décideurs politiques interrogés dans le cadre de cette étude, le partage des informations entre leurs institutions et le niveau communautaire est difficile. Plusieurs d'entre eux estimaient que, lorsque les informations concernant les risques étaient diffusées au niveau local, les populations ne prenaient pas les décisions appropriées ou ne tenaient pas compte des conseils des autorités nationales. Par exemple, un participant a indiqué que lors des inondations désastreuses de 2007, alors qu'il avait été recommandé aux populations d'évacuer, certaines personnes n'avaient pas obtempéré et avaient couru vers les inondations, dans l'espoir d'attraper du poisson.

D'autres personnes interrogées ont signalé que des citoyens avaient contesté leur crédibilité, à la fois en raison de leur statut de « personne étrangère » à la communauté et aussi du conflit entre le message qu'ils diffusaient à propos des risques et les convictions des membres de la communauté au titre de leur environnement local :

« Les gens pensent toujours au passé : ils ont survécu jusqu'à présent sans que quiconque vienne leur dire quoi que ce soit. Et maintenant, nous voilà, arrivant de la ville et nous leur disons ce qu'ils doivent faire et ils se disent : « que font ces gens ici ? ». »

L'un des participants dont l'organisation apporte une expertise technique et scientifique aux décideurs politiques nationaux estimait que la diffusion des informations aux communautés était

« une lacune à combler : comment peut-on communiquer aux communautés les enseignements tirés de la science... Pour la communauté scientifique, nous sommes formés à communiquer avec les scientifiques ; il est donc difficile de communiquer avec les communautés. »

L'évaluation et la planification des risques :



Constatation 9

Les institutions nationales tentent d'adapter leurs plans en fonction des actions des autres pays, mais il n'existe aucune coordination centralisée.



Constatation 10

L'ABV procure la plateforme nécessaire pour gérer les problèmes de coordination, toutefois de nombreux pays continuent à utiliser une approche unilatérale ou bilatérale.



Constatation 11

L'évaluation des risques et la planification dans le bassin ne semblent pas impliquer de participation au niveau local.

Les approches des stratégies du risque

Les trois pays visités pour cette étude, le Togo, le Burkina Faso et le Ghana, ont adopté des approches diverses pour l'évaluation et la planification en matière de risques. La VRA utilise la planification par scénarios afin d'identifier les futurs possibles et elle réalise des évaluations des risques de ces scénarios au moyen du logiciel At Risk®. La VRA s'appuie également sur un plan sur dix ans afin d'extraire des perspectives à trois ans, ajustées sur la base de données actualisées représentant les facteurs qui devraient affecter la production d'énergie durant cette période. Le tout nouveau bureau de la Direction Générale des Bassins Hydrographiques au Burkina Faso développe actuellement un plan sur cinquante ans, fondement de plans ultérieurs sur dix et cinq ans. Ce sont des consultants, qui rencontreront les organisations pertinentes en personne, plutôt qu'une réunion en séance commune de planification, qui le développeront.

Outre les exceptions citées ci-dessus, de nombreux participants ont signalé qu'ils travaillaient à partir de stratégies sur cinq ou dix ans, au plus, y compris l'ABV qui se base actuellement sur une stratégie à cinq ans. Cependant, il existe plusieurs initiatives que l'ABV peut utiliser pour tenter d'élargir l'horizon temporel de sa planification stratégique. Par exemple, l'*Analyse diagnostique transfrontalière* réalisée récemment par la PNUE-FEM, citée précédemment, a fortement contribué à une compréhension trans-sectorielle des risques immédiats et à long terme auxquels est confronté le bassin de la Volta. Elle est sensée servir de base à un Programme d'action stratégique pour l'ABV.³⁰

Le Projet GLOWA-Volta (GVP) dans le bassin de la Volta, financé par l'Allemagne, s'est achevé en 2010. Il visait à « développer un système de soutien efficace des prises de décision (DSS) pour aider les décideurs de la région de la Volta ». Les descriptions du DSS dans la littérature produite pendant la durée de ce

projet indiquent qu'il serait extrêmement utile pour le soutien d'une planification des risques à long terme. Un tel système, d'après les membres de l'équipe du GVP, permettrait aux décideurs et planificateurs de la région de la Volta de : « (a) anticiper les conséquences potentielles des changements climatiques mondiaux tels qu'ils se manifestent dans le bassin ; (b) identifier et, le cas échéant, mettre en œuvre des stratégies d'évitement pour prévenir ces conséquences ; enfin (c) identifier et préparer la mise en œuvre de stratégies d'adaptation, dans les cas où il n'existe pas de stratégies d'évitement ou qu'elles sont peu susceptibles de réussir ».³¹ Cependant, l'état actuel de la mise en œuvre du DSS n'est pas clair et les personnes interrogées dans le cadre de l'étude, représentant les institutions gouvernementales individuelles, ne semblent pas connaître ce système. Il est possible que ce manque d'information soit lié au fait que le Projet GLOWA-Volta se soit concentré très spécifiquement sur le Ghana et les résultats du développement, y compris le DSS, en langue anglaise alors que les cinq autres pays riverains sont francophones.³²

Laissons de côté les horizons temporels pour nous intéresser aux méthodes de planification des risques utilisées par les institutions. Un participant à l'étude d'une institution ghanéenne a expliqué leur approche des contraintes de la planification à long terme, causées par l'absence de dispositions transfrontalières suffisantes au niveau institutionnel pour gérer les risques (voir ci-dessous). Vu l'absence de contrôle des institutions ghanéennes par rapport aux décisions prises par d'autres pays, pouvant entraîner une augmentation des risques, le participant a discuté d'une approche d'adaptation de la planification des risques. Dans ce cadre, les planificateurs étudieraient en premier lieu les questions qui peuvent être évaluées et prises en charge en s'appuyant uniquement sur ce qui peut être accompli au Ghana. Puis ils se tourneraient vers l'extérieur afin d'identifier comment les institutions ghanéennes devraient s'adapter aux facteurs externes, existant dans les nations voisines et qu'elles ne pourraient ni changer, ni contrôler. Expliquant l'équilibre délicat nécessaire à ce titre, entre les facteurs internes et externes de risques et les perspectives à court et long terme, le participant a poursuivi :

« Ce n'est pas que nous ne sommes pas conscients des risques externes, mais à court terme, notre demande est assez importante. Mais il n'y a aucun doute que nous devons tenir compte des éléments externes. Ainsi par exemple, si nous voulons construire un barrage... afin d'examiner la rentabilité de l'investissement, nous devons tenir compte des influences externes, en étudiant, comme je l'ai dit, « l'actuel » et le long terme, en termes d'usage des ressources au Burkina Faso. En interne, nous devons considérer les effets du changement climatique sur certaines choses, en termes d'évaluation économique, qu'il s'agisse d'une

forme d'investissement sans regret ou à bas coût. En tout état de cause, nous ne devons pas oublier l'influence des facteurs externes. »

Au Togo, les personnes interrogées ont précisé qu'elles dressent des plans à long terme mais qu'il était difficile de les réaliser en raison du manque de soutien financier et politique. La planification des risques à long terme est développée principalement en consultation avec des bailleurs internationaux tels que USAID, l'Union européenne (UE) ou le gouvernement français, toutefois la CEDEAO et l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ont également été citées comme des partenaires clés dans le cadre de la planification. Les participants estimaient que d'autres pays du bassin, en particulier le Ghana, n'étaient pas aussi coopératifs qu'ils pourraient l'être en matière de planification commune des risques.

Dispositions institutionnelles pour gérer les risques

Alors que d'autres institutions au sein d'un même pays communiquent et se coordonnent autour des problèmes de l'eau, il est évident que la planification coordonnée entre les six pays riverains est actuellement inexistante. Lorsqu'ils existent, les liens entre les autorités nationales de gestion des catastrophes et les autorités chargées des ressources en eau et de la GIRE au sein d'un même pays ne semblent pas inclure de processus communs de planification, encore moins de processus de planification intégrant leurs homologues dans d'autres pays du bassin. Par exemple, la Commission des Ressources en Eau (WRC) du Ghana, mandatée pour se charger de la GIRE, a adopté une approche holistique du développement et de la gestion des ressources en eau, soutenue par un Conseil auquel sont représentées toutes les institutions ghanéennes détenant un mandat lié aux ressources en eau. Toutefois, l'agence pour la gestion des catastrophes du Ghana (NADMO) ne siège pas au conseil de la WRC. Ce problème illustre un modèle courant, à savoir que les décideurs politiques et les planificateurs en matière de risques de catastrophes et de questions humanitaires sont rarement représentés dans les plateformes et les forums de GIRE.

La structure bilatérale probablement la plus forte pour gérer les risques est le Comité Technique Conjoint établi entre le Ghana et le Burkina Faso. Cependant, ce Comité cible particulièrement la GIRE et par conséquent, il s'intéresse, au plus, aux risques d'inondation immédiats liés à la gestion des barrages, plutôt qu'à un éventail plus large de risques humanitaires potentiels et à leurs facteurs.

Au niveau transnational, l'ABV est l'institution principale responsable de la gestion et du développement durables des ressources du bassin de la Volta. Le Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE) de la CEDEAO a pour mission de soutenir la gestion intégrée des ressources en eau au niveau sous-régional, ainsi que trans-sectoriel, et la gestion participative

des ressources en eau, principalement en soutenant les autorités du bassin. Néanmoins, le CCRE, unité distincte de la CEDEAO, est largement isolée dans son fonctionnement des activités de cohésion politique et de développement stratégique régional, entreprises par la Commission de la CEDEAO, pouvant être pertinentes aux travaux du CCRE et des autorités du bassin qu'il soutient. Actuellement, le CCRE ne s'engage pas dans des processus collaboratifs de planification stratégique avec les directions pertinentes (Environnement, Affaires Humanitaires, Agriculture) de la Commission de la CEDEAO. Cette situation expose donc une lacune dans l'approche de la CEDEAO pour l'harmonisation des politiques et des stratégies de GIRE et de RRC dans les institutions des états membres de la région.

La gouvernance



Constatation 12

On constate un manque de volonté politique pour soutenir l'Autorité du Bassin de la Volta, car les gouvernements préfèrent poursuivre leurs propres intérêts nationaux. Il convient de développer en priorité un instrument juridique, tel que la Charte de l'Eau pour le bassin, pour combler cette lacune.



Constatation 13

Cependant, il est probable qu'à long terme, les impacts des six pays agissant de manière isolée causeront plus de risques de catastrophes et des impacts plus graves dans le bassin de la Volta.



Constatation 14

De nombreux décideurs politiques et planificateurs estiment que les risques sont intensifiés par les actions des habitants du bassin de la Volta.



Constatation 15

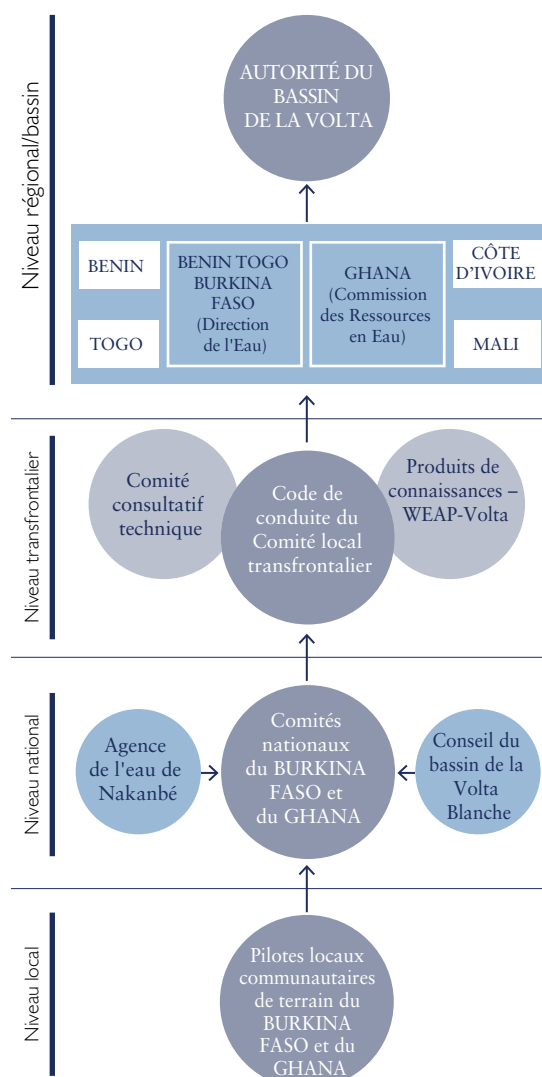
Il est difficile de définir clairement les personnes devant porter la responsabilité des catastrophes transfrontalières.

Gouvernance des risques transfrontaliers et l'Autorité du Bassin de la Volta

Les études antérieures sur la gestion de l'eau dans le bassin de la Volta indiquent que les dispositions institutionnelles pour la gestion du bassin se caractérisent par leur complexité et le recoupement avec les mandats des institutions. En dépit des progrès réalisés dans l'amélioration des instruments juridiques pour la GIRE, il reste une forte part de sectorialisation de la planification et des programmes de travail des institutions nationales, chargées des ressources en eau.

Le point de vue des personnes interrogées sur les systèmes de gouvernance dans le bassin de la Volta est largement semblable aux conclusions de diverses études sur cette région au cours des dix dernières années. Comme l'a exprimé l'un des participants : « Le problème de l'eau dans le bassin de la Volta est une question de gouvernance : les populations ne sont pas consultées. » De nombreux participants ont convenu qu'il fallait renforcer une bonne gouvernance afin de soutenir des approches plus coordonnées et plus efficaces de la planification des risques à long terme. Toutefois, ils avaient des opinions divergentes quant au diagnostic de ce problème et aux responsabilités des différents acteurs concernés. Certains reprochaient au gouvernement d'autres pays du bassin d'agir de leur propre initiative, sans consulter l'ABV ou d'autres pays. D'autres estimaient que la responsabilité du manque de coordination était partagée de manière plus équitable et que les pressions politiques en étaient la cause.

Figure 3 // Le cadre participatif de gouvernance multi-niveaux du bassin de la Volta, piloté par le projet PAGEV, 2009–2011³³



Comme l'explique la Partie 1, l'ABV a été créée afin d'améliorer la coordination de la gestion de l'eau entre les six pays dans le bassin de la Volta. L'une des tâches les plus importantes du point de vue de la réduction des risques à long terme est la tâche numéro 3 : *autoriser la réalisation des ouvrages et des projets envisagés par les États Parties et pouvant avoir un impact significatif sur les ressources en eau du bassin*. Et pourtant, toutes les personnes interrogées ont convenu qu'actuellement, tous les pays du bassin continuent à planifier et à mettre en œuvre d'importants projets de construction d'ouvrages, sans consulter ou obtenir l'approbation de l'ABV. Les entretiens ont indiqué que, alors que l'ABV était clairement reconnue au plan individuel comme la structure institutionnelle appropriée pour gérer les risques à long terme dans le bassin, sa capacité à établir une gouvernance transfrontalière plus efficace des ressources en eau faisait face à plusieurs grands défis.

Le défi initial consiste à modifier les pratiques de partage et de coordination des informations des institutions, qui sont toujours de nature unilatérale ou bilatérale. Les lacunes en matière d'informations gênent la capacité de l'ABV à coordonner, comme le décrit l'un des participants :

« Toutes les institutions du bassin ne disposent pas des mêmes informations. Toutes les institutions ont besoin d'informations exactes, de sorte à pouvoir les partager. Si elles disposaient toutes des mêmes informations, il serait plus facile pour l'ABV de partager... Je pense que le partage des informations doit être meilleur dans le bassin du fleuve. Ainsi, en partageant les informations, nous pourrions partager la situation et faire face aux risques ensemble. »

Un deuxième défi est lié au fait que, bien que les pays du bassin de la Volta s'accordent sur les principes de la GIRE, dans la pratique, la gestion de l'eau reste extrêmement sectorielle dans les systèmes de gouvernance nationaux des pays du bassin. Autrement dit, l'ABV doit procéder à une coordination avec un grand nombre d'institutions :

« Le défi le plus important est que les institutions ne sont pas dans le même secteur. Par conséquent, l'ABV tente de gérer la question de savoir comment coordonner des institutions dont les mandats sont différents. L'ABV a des difficultés à appliquer ses directives. »

Ce défi est d'autant plus compliqué par le fait que les plans d'action actuels pour la GIRE ne tiennent pas suffisamment compte des problèmes transfrontaliers et n'encouragent pas une approche supranationale de la GIRE.

On note un troisième défi, peut-être le plus fondamental, qu'ont signalé plusieurs participants et que corroborent

un certain nombre d'études sur la gestion de l'eau et les systèmes de gouvernance dans le bassin de la Volta. Il s'agit du manque de volonté politique à passer à l'action afin de donner à l'ABV l'autorité nécessaire pour exécuter efficacement son mandat :

« Du point de vue des gouvernements, ils doivent tenir compte de l'ABV et lui demander [la permission de construire, des informations, etc.] . » Mais les gouvernements ne respectent pas ou n'acceptent pas l'ABV. »

« Il existe un certain nombre de raisons [pour lesquelles on constate des défis politiques dans le cadre du renforcement de la coordination transfrontalière à travers l'ABV] , par exemple, chaque pays se considère comme souverain et a le droit, dans un certain sens, de développer et d'utiliser une ressource, même si nous acceptons l'existence de l'ABV. Il faut donc qu'il y ait une raison plus contraignante pour qu'un pays renonce à sa souveraineté pour le bien des intérêts des autres pays. »

Enfin, il se peut qu'il y ait des divergences entre ce que les planificateurs et les décideurs des institutions nationales estiment faire partie du mandat de l'ABV d'une part et d'autre part, le grand éventail de processus et d'activités dans lesquels l'ABV doit être impliquée pour exécuter efficacement son mandat. Par exemple, à la question de savoir si l'ABV devrait pouvoir dire aux pays du bassin comment utiliser leurs barrages pour réduire les risques d'inondation, un participant a répondu qu'il ne pensait pas qu'il s'agissait d'un domaine dans lequel l'ABV devait s'impliquer, vu qu'il s'agissait d'une « question technique ». On peut présumer qu'il existe de nombreux domaines de surveillance et d'analyse qui peuvent être considérés comme étant de nature « technique ». Pourtant, ils sont aussi fondamentaux à la gouvernance efficace des risques à long terme. Il sera donc difficile pour l'ABV de se tailler une place dans ces processus.

Dans le cadre d'une approche de l'évaluation ou de la planification des risques, on ne constate que très peu, voire pas du tout, de communication avec les populations ou les communautés du bassin de la Volta. Cependant, récemment des projets importants ont tenté de combler l'écart participatif dans la gouvernance du bassin, pouvant former la base de la création d'approches plus participatives de l'évaluation et de la planification des risques. De nombreux participants

à l'étude ont mentionné la réussite du projet PAGEV. De 2005 à 2010, il consistait à soutenir plusieurs étapes fondamentales de la gouvernance de l'eau dans le bassin, y compris la création de l'ABV. Financé par la SIDA et mis en œuvre par l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN), différentes phases de ce projet ont soutenu des conseils pilotes de gestion du bassin au niveau local et impliquant plusieurs acteurs. Elles ont aussi créé des « cadres de gouvernance participative à plusieurs niveaux pour la gestion conjointe des ressources en eau »³⁴ (voir figure 3). En dépit de leur réussite, ces actions ont pris fin avec la phase pilote et de nombreux participants ont exprimé le désir de voir de nouveaux financements pour que ces structures de gouvernance participative et multi-acteurs soient maintenues.

Évaluation : les risques transfrontaliers actuels et futurs

Reprenant les trois éléments transfrontaliers des risques humanitaires décrits dans l'introduction, le tableau 2 présente d'une part les aspects transfrontaliers actuels des risques dans le bassin de la Volta, d'après la littérature publiée.

D'autre part, il expose les aspects transfrontaliers à plus long terme, identifiés dans le cadre des entretiens et d'autres références. L'une des constatations les plus importantes et les plus préoccupantes ici est l'abîme entre les perceptions des résidents du bassin et celles des décideurs politiques au titre du changement climatique et de la construction des barrages. Les personnes interrogées sont nombreuses à reconnaître que le changement climatique est un facteur clé de la crise. Cependant, on constate un soutien appuyé, d'un point de vue d'intérêt national, pour la construction de barrages afin de satisfaire les besoins nationaux et locaux en matière de développement et d'énergie. Néanmoins, les implications à long terme du changement climatique peuvent inclure une baisse des précipitations et des écoulements, « nuisant considérablement aux performances techniques des réservoirs existants et prévus » avec des « conséquences déplorables pour le développement économique, la sécurité alimentaire et la pauvreté dans la région ».³⁵ Par conséquent, il est nécessaire de développer de nouvelles solutions innovantes pour le stockage de l'eau à long terme dans le bassin.

Tableau 2 // Éléments transfrontaliers des risques dans le bassin de la Volta, actuellement et à long terme

Élément transfrontalier des risques	Actuellement	Long terme (prévisions/souhaits)
Facteurs	<p>Sols érosion</p> <p>Érosion des sols érosion des sols, sur utilisation de l'eau pour l'agriculture, faiblesse de la coordination des institutions pour la communication et l'atténuation des risques</p>	<p>Pollution</p> <p>Changement climatique</p> <p>Sur utilisation de l'eau</p> <p>Surdéveloppement (construction de barrages)</p> <p>Absence de bonne gouvernance</p>
Impact	<p>Sécheresse</p> <p>Inondations</p> <p>Pénurie d'eau</p>	<p>Crise de l'énergie</p> <p>Crises en cascade d'inondations et de maladies d'origine hydriques causées par la pollution</p> <p>Conflits</p> <p>Insécurité alimentaire</p>
Atténuation	<p>Approches unilatérales de la RRC et de la GRC</p>	<p>Une forte coordination au niveau du bassin des stratégies nationales d'atténuation des risques et l'inclusion d'une évaluation des risques multi-pays dans les plans de développement des pays englobant les ressources du bassin</p>

Partie III : Gouvernance des risques à long terme dans la Volta

Une grande part des études et des activités relatives à l'amélioration de la coordination transfrontalière dans le bassin de la Volta s'est concentrée sur le développement durable des ressources du bassin grâce à la GIRE. La GIRE, comme le décrit l'encart 1, vise à soutenir une approche holistique de l'utilisation et de la gestion durables des ressources en eau. C'est « sans aucun doute le concept le plus populaire de la gestion de l'eau qui existe actuellement dans la rhétorique mondiale ». ³⁶

Cependant, comme l'indiquent les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude MFR, les objectifs de la GIRE n'ont pas inclus explicitement une attention portée aux risques de catastrophes transfrontaliers à long terme, associés au bassin de la Volta. Il existe en outre de nombreux défis relatifs à la méthode de gouvernance du bassin et donc des risques associés. Plus particulièrement, les résultats de l'étude MFR mettent en avant deux questions auxquelles tente de répondre cette dernière partie :

1. Dans quelle mesure les structures de gouvernance prescrites par la GIRE sont-elles adaptées aux structures de gouvernance nécessaires pour une réduction et une gestion efficaces des risques à long terme ?
2. Comment les progrès réalisés en matière de GIRE dans le bassin de la Volta comportent-ils des avancements vers une approche intégrée de la réduction et de la préparation aux risques humanitaires ?

Dans quelle mesure les structures de gouvernance prescrites par la GIRE sont-elles adaptées aux structures de gouvernance qui soutiennent une réduction et une gestion efficaces des risques à long terme ?

Caractériser les systèmes de gouvernance à long terme

Afin d'apporter une réponse satisfaisante à cette question, il faut identifier les types de structure de gouvernance qui soutiennent la réduction et la gestion efficaces des risques à long terme. Pendant sept ans, le Humanitarian Futures Programme a réalisé une série de projets pour articuler une approche *futures* des risques et de la crise humanitaires.

Ces projets visent à comprendre les critères de réussite pour les organisations humanitaires qui veulent être *prêtes pour l'avenir*, c.-à-d. prêtes à prendre des mesures efficaces dans des contextes nouveaux, complexes et évolutifs. Cette étude a permis d'identifier des éléments et des capacités favorables à une réduction et une gestion efficaces des risques à long terme dans les organisations humanitaires. Huit d'entre eux peuvent être extrapolés et appliqués aux systèmes de gouvernance pour les risques humanitaires :

- **Adaptation** : comme les organisations, les systèmes de gouvernance pour les risques humanitaires devront pouvoir s'adapter aux changements de l'environnement externe, aux politiques et approches changeantes le cas échéant, pour fonctionner efficacement dans des circonstances incertaines ou évolutives.
- **Anticipation** : la capacité d'anticipation concerne la capacité d'une organisation à surveiller les tendances et à effectuer une planification stratégique pertinente et solide, afin d'éviter que les menaces se transforment en crises et de tirer parti des opportunités dans les environnements dynamiques.
- **Collaboration** : les systèmes de gouvernance pour les risques à long terme devront soutenir la collaboration tant au sein de leurs institutions qu'en dehors.
- **Innovation** : l'innovation désigne les processus par lesquels une organisation crée une culture d'expérimentation et identifie de nouvelles pratiques et de nouvelles solutions pour les problèmes existants et émergents. Les systèmes de gouvernance peuvent mettre en place des systèmes incitatifs et des plateformes pour encourager l'innovation au sein des institutions et des acteurs.
- **Leadership stratégique** : il concerne la capacité d'une organisation à faire correspondre les politiques, les opérations et les systèmes de gestion autour d'un but commun répondant aux objectifs à long terme, ainsi qu'aux objectifs à court terme. Il s'agit d'une fonction absolument fondamentale d'un système de gouvernance pour les risques à long terme.
- **Diffusion** : afin d'anticiper les nouvelles crises humanitaires et d'y répondre rapidement, les systèmes de gouvernance responsables des risques humanitaires devront éventuellement devenir plus éclatés, adoptant une approche moins proche des institutions cloisonnées et plus semblable à un « réseau centré sur sa mission » : des transactions aux sources ouvertes

avec un réseau d'acteurs coordonnés autour d'objectifs définis, assortis d'échéances.³⁷

- **Trans-sectoriel:** de par leur nature, ces systèmes éclatés seront aussi trans-sectoriels, prenant en charge les processus et les méthodes de réduction des risques à long terme comme des priorités intégrées et transversales.
- **Axé sur les processus:** la responsabilisation et les procédures de surveillance seront axées davantage sur les processus que sur les résultats, dans le but que les acteurs prennent la responsabilité de leurs méthodes de planification, préparation et innovation, plutôt que sur les résultats, dont l'issue peut être très aléatoire.

De nombreux éléments de la GIRE sont conformes aux caractéristiques suscitées d'un système de gouvernance « prêt pour l'avenir » de gestion des risques de catastrophes (voir encart 2 pour les principes fondamentaux de la GIRE). Comme nous l'avons précisé dans la Partie I, la GIRE se caractérise par une approche holistique et intégrée de la gestion de l'eau. L'accent de la GIRE sur des décisions

politiques trans-sectorielles correspond aux constatations du HFP que la planification et la coordination trans-sectorielles sont essentielles pour permettre d'anticiper et de préparer les risques de catastrophes à long terme, souvent transversales aux mandats de plusieurs services et à des questions sectorielles. L'une des autres préoccupations essentielles de la GIRE est la durabilité des ressources dans le temps. Elle maintient donc la même perspective temporelle à long terme que la gouvernance des risques de catastrophes « prête pour l'avenir ».

Divergences entre la GIRE et les systèmes de gouvernance pour la réduction des risques à long terme

Toutefois, ces similitudes commencent à présenter des divergences par rapport aux différents objectifs des deux systèmes (la gestion durable des ressources en eau à long terme pour la GIRE, la réduction et l'anticipation des risques de catastrophes à long terme pour la gouvernance des risques de catastrophes « prête pour l'avenir »). Par exemple, alors

Encart 2 // Principes de GIRE

Les principes de Dublin :³⁸

Principe n° 1 – L'eau douce est une ressource limitée et vulnérable, indispensable à la vie, le développement et l'environnement. Vu que l'eau est indispensable à la vie, la gestion efficace des ressources en eau exige une approche holistique, faisant le lien entre le développement économique et social et la protection des écosystèmes naturels. La gestion efficace réunit les utilisations des terres et de l'eau dans l'ensemble d'un bassin versant ou des nappes phréatiques.

Principe n° 2 – Le développement et la gestion des eaux devraient être fondés sur une approche participative impliquant usagers, planificateurs et décideurs à tous les niveaux. L'approche participative implique la sensibilisation des décideurs et du grand public à l'importance de l'eau. Autrement dit, les décisions sont prises au niveau concerné le plus bas, avec une consultation complète des citoyens et l'implication des usagers dans la planification et la mise en œuvre des projets liés à l'eau.

Principe n° 3 – Les femmes jouent un rôle central dans l'approvisionnement, la gestion et la sauvegarde de l'eau. Les dispositions institutionnelles relatives à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau tiennent rarement

compte du rôle primordial des femmes comme fournisseurs et utilisatrices de l'eau et gardiennes du milieu vivant. L'acceptation et la mise en œuvre de ce principe exigent des politiques positives pour traiter des besoins spécifiques aux femmes, pour leur donner les moyens et les pouvoirs de participer aux programmes de ressources en eau à tous les niveaux, y compris dans les décisions et la mise en œuvre, par des moyens de leur choix.

Principe n° 4 – L'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et doit être reconnue comme un bien économique. Dans ce principe, il est vital de reconnaître premièrement le droit fondamental de tous les êtres humains à avoir accès à de l'eau salubre et à l'assainissement à un prix abordable. Le manque historique de reconnaissance de la valeur économique de l'eau a entraîné le gaspillage et des usages nuisibles pour l'environnement de cette ressource. La gestion de l'eau comme bien économique est un moyen important d'obtenir un usage efficace et équitable et d'encourager la conservation et la protection des ressources en eau.

Un cinquième principe, adopté par de nombreuses approches courantes de la GIRE après Dublin : la gestion intégrée des ressources en eau s'appuie sur la gestion équitable et efficace et l'utilisation durable de l'eau.³⁹

qu'il existe des recoupement semblables entre l'approche participative mise en avant par la GIRE et le principe de collaboration dans les systèmes de gouvernance des risques « prête pour l'avenir », ces deux approches divergent considérablement. Bien que les perspectives de la GIRE et de la gouvernance des risques à long terme identifient l'implication d'autres acteurs comme un important critère de réussite, cette implication vise des fins différentes dans un cas et dans l'autre. La GIRE vise à ce que la gestion des ressources en eau fasse l'objet d'une responsabilisation plus démocratique et donc plus équitable. Ici, la participation est virtuellement une fin en soi. La qualité des informations ou des convictions que les parties prenantes contribuent au processus est moins importante que le fait qu'ils participent à ce processus. Alors que la GIRE implique que les décisions participatives seront conformes à une gestion appropriée et durable de l'eau, il est possible qu'elles ne soient pas synonymes dans certains cas. Parfois, une approche de type GIRE peut argumenter en faveur de la participation afin de garantir l'implication juste des parties prenantes. Dans les systèmes de gouvernance pour les risques à long terme, alors qu'on reconnaît l'importance de la participation des groupes à risque, la priorité est donnée davantage à la collaboration avec les groupes possédant une expertise technique ou opérationnelle spécifique, pertinente à la gouvernance des risques. Le but d'avoir plusieurs autres acteurs contribuant à cette approche est de s'assurer de prendre de meilleures décisions sur les risques à long terme en intégrant des points de vue externes précieux. Ceux-ci permettent de

mettre en valeur des zones d'ombre en matière de risque et d'encourager à s'éloigner de la dynamique du « sur le champ », qui consomme souvent les parties prenantes et leurs élus, pour adopter une perspective sur le plus long terme.

On constate un autre fossé. La gouvernance des risques de catastrophes « prête pour l'avenir » ne tient pas explicitement compte de la gestion des ressources comme stratégie de réduction des risques sur le long terme. De même, la GIRE ne prend pas explicitement en charge les risques de catastrophes liés à l'eau comme facteur clé à prendre en compte ou à considérer dans la gestion des ressources en eau. Alors qu'il existe des points clairs de synergie potentielle entre les deux, jusqu'à présent ces liens n'ont pas été développés de manière explicite.

Enfin, la dernière préoccupation est celle des structures d'incitation pour la réussite de la GIRE. Les études ont indiqué qu'une GIRE transfrontalière efficace exigeait souvent la présence d'une préoccupation pressante et commune, afin de forcer les gouvernements à s'asseoir à la table et à collaborer à une solution collective. À propos du rôle utile que jouent les problèmes graves de ressources en eau pour motiver les multiples états souverains à collaborer sur une gestion commune de l'eau, les auteurs de l'étude comparative parlent d'une « constatation à double tranchant. L'aspect négatif est que des problèmes tels que les inondations, la pollution, la pénurie et/ou les conflits intersectoriels doivent atteindre un certain seuil de gravité

Tableau 3 // Comparaison des facteurs favorables à la GIRE et à la réduction des risques à long terme

Facteurs fondamentaux pour l'efficacité d'une autorité ou d'une institution de bassin fluvial	Facteurs favorables aux systèmes organisationnels pour la réduction des risques à long terme
Structure de coordination au niveau du bassin	Structure de réseau éclaté
Soutien du gouvernement pour la création d'organisations dirigées par les parties prenantes	Adaptation
Présence ou perspective d'investissements précieux dans les ouvrages pour garantir l'adoption des projets par les parties prenantes	Anticipation
Absence de conflits culturels importants parmi les parties prenantes du bassin	Collaboration
Présence d'un ambassadeur qui adopte une attitude entrepreneuriale pour diriger une organisation au niveau du bassin	Innovation
Mécanismes financiers durables	Leadership stratégique
Veiller à ce que les mécanismes appropriés soient en place pour la responsabilisation des parties prenantes	Trans-sectoriel
Présence et influence des entités supranationales	

avant de stimuler une action collective. Le côté positif est qu'une fois le seuil atteint, l'action collective est quasiment automatique ».⁴⁰ Alors que cette constatation est peut-être plus proche de la façon dont les gouvernements nationaux répondent réellement aux problèmes d'action collective en matière de risque, c'est exactement cette forme de court-termisme et d'approche de réponse immédiate aux crises qu'une approche « prête pour l'avenir » de la réduction des risques tente de changer. Cette tendance au changement revêtira une importance fondamentale dans les décennies futures, au fur et à mesure que ces crises surviendront plus souvent, seront plus graves et plus complexes. Sinon, il ne restera plus que les côtés négatifs, et plus aucun côté positif, car les efforts collaboratifs s'avèreront être insuffisants et interviendront trop tard.

GIRE et réduction des risques à long terme : identifier des objectifs communs

Pour résumer, les facteurs favorables à la GIRE et les structures favorables à la réduction des risques à long terme sont répertoriés dans le tableau 3. Les facteurs dans la colonne de gauche sont extraits de deux évaluations. La première étudie les différentes autorités de bassins fluviaux dans le monde, la seconde examine les processus décisionnels décentralisés dans plusieurs secteurs sans rapport avec l'eau, visant à renseigner la conception de structures décentralisées de gestion de l'eau.⁴¹

Il est clair que ces facteurs sont pertinents pour l'ABV, en particulier le besoin d'établir un mécanisme financier durable pour soutenir les ressources humaines nécessaires à une autorité efficace. Dans la sous-section suivante, nous proposons des recommandations sur la manière dont l'ABV peut poursuivre les deux ensembles de conditions favorables et nous présentons les opportunités de soutien et de collaboration pouvant exister avec la Commission de la CEDEAO et le CCRE.

Comment les progrès réalisés en matière de GIRE dans le bassin de la Volta comportent-ils des avancements vers une approche intégrée de la réduction et de la préparation aux risques humanitaires ?

En dépit des défis, l'ABV progresse dans la réalisation de son mandat pour l'amélioration de la GIRE dans le bassin de la Volta. Cette sous-section met en avant un ensemble de recommandations, à la fois pour l'ABV et pour les structures pertinentes de la CEDEAO. Celles-ci portent sur la manière dont cette démarche peut aussi inclure un ciblage plus explicite des risques transfrontaliers auxquels sont confrontés les pays riverains et peut améliorer la planification et l'état de préparation à ces risques, grâce à une coordination plus forte. Ces recommandations concernent trois domaines principaux : Les structures institutionnelles,

la complémentarité entre les organisations régionales et celles au niveau du bassin, la responsabilisation pour les risques transfrontaliers à long terme.

Structures institutionnelles

Alors qu'à long terme, il se pourrait que l'ABV préfère centraliser la planification des risques, l'état de préparation et les activités de réduction au sein de l'un de ses organes, dans l'immédiat, une approche par réseau plus élargie serait idéale. Une telle approche en réseau a été préconisée dans certaines applications de la GIRE⁴² et soutiendrait au moins une fonction de gestion des risques de l'ABV, si cette dernière choisissait de l'inclure à sa nouvelle stratégie sur cinq ans.

Actuellement, il existe de nombreuses relations bilatérales et des partenariats de coordination, jugés efficaces dans la région. On retrouve des efforts semblables au niveau local dans les six pays, où certains citoyens n'ont encore jamais entendu parler de l'ABV. Une approche en réseau de la surveillance, la réduction et la gestion des risques pourrait donc permettre à l'Observatoire de l'ABV de jouer un rôle d'animateur pour tous ces efforts. Plutôt que d'être un centre principalement responsable de recueillir et de diffuser toutes les informations aux parties prenantes du bassin (ce qui, d'après certaines personnes interrogées dans le cadre de l'étude, devrait être le cas), l'Observatoire de l'ABV pourrait fonctionner comme un surveillant d'un large réseau de relations. Il orienterait les acteurs vers des sources d'informations pertinentes, il négocierait et faciliterait de nouveaux partenariats et dresserait une analyse plus large des risques, basée sur des activités d'analyse des risques, entreprises par divers acteurs nationaux et locaux du réseau.

Un tel réseau orienté sur sa mission autour de l'analyse et de la réduction des risques pourrait être envisagé comme une activité de suivi du projet actuel d'engagement des parties prenantes, entrepris par l'Observatoire de l'ABV. Pour ce projet, l'Observatoire demande l'aide de plus d'une centaine d'organisations de la société civile du bassin, pour qu'elles jouent le rôle de surveillants environnementaux. Il est donc recommandé que l'Observatoire embauche un membre du personnel au poste de coordinateur ou responsable des relations pour un réseau orienté sur sa mission, autour de l'identification et l'atténuation des risques à long terme dans le bassin de la Volta. Plutôt que de remplir une fonction centralisée de surveillance ou de contrôle, ce rôle consisterait davantage à agir en modérateur des forums, à proposer des objectifs ou des demandes à un réseau d'acteurs et de plateformes locaux, départementaux et nationaux et à collaborer avec eux pour identifier des analyses et des enseignements pertinents.

Ce réseau pourrait bénéficier d'un autre soutien par le biais d'une série de séances ciblées de planification stratégique ou d'exercices de scénarios sur les risques à long terme, animés par l'ABV. Ils permettraient de sensibiliser les acteurs aux facteurs de risques et aux actions requises pour atténuer et surveiller

les risques (voir plus d'informations à ce sujet ci-dessous à la rubrique Responsabilisation).

Reconnaître les complémentarités entre les organisations régionales et au niveau du bassin

Les entretiens et les documents stratégiques de la CEDEAO indiquent clairement que l'approche stratégique de la CEDEAO au titre de la gestion du bassin a consisté à soutenir la création des autorités au niveau du bassin, puis à adopter une attitude non interventionniste, permettant aux autorités du bassin d'agir en tant que principaux acteurs transnationaux au niveau du bassin. Alors que cette décentralisation est importante pour la GIRE et pour la gouvernance des risques à long terme, il reste à savoir si le retrait total de la CEDEAO est intervenu trop rapidement et s'il y aurait des avantages, à la fois pour la CEDEAO et l'ABV, à ce que la CEDEAO s'engage à nouveau dans une période de partenariat prolongée avec l'ABV sur les sujets cités ci-après.

Étudier les structures d'incitation

Un défi principal sera de gérer le problème d'incitation mentionné ci-dessus, à savoir, comment rassembler les pays en une collaboration plus forte avant qu'une crise ne devienne imminente. Bien que l'ABV soit une organisation transnationale, elle n'exerce pas de mandat supranational fort, autrement dit, elle ne possède aucun pouvoir de veto sur les actions de ses états membres. La CEDEAO, en revanche, peut exercer ce pouvoir et l'a déjà fait. La poursuite de son partenariat avec l'ABV et son soutien symbolique pourraient fournir la dimension supranationale nécessaire pour inciter les pays riverains à respecter l'ABV en tant qu'autorité de coordination. Surtout, la CEDEAO pourrait fournir plus de « carottes » pour inciter à la collaboration avec et à travers l'ABV.

Par exemple, en apportant un financement à des projets de construction d'ouvrages et de soutien du renforcement des capacités dans des domaines en rapport avec l'environnement et le développement, qui serait lié à la participation des institutions locales et nationales aux séances collaboratives de planification stratégiques sur les risques avec l'ABV. En termes de définition des priorités, le soutien de l'ABV pour l'élaboration d'une Charte de l'eau pour les six pays riverains devrait être un objectif principal du réengagement de la CEDEAO. Il pourrait servir de modèle aux autres bassins fluviaux de la sous-région.

Soutenir les priorités stratégiques locales et régionales

Les priorités stratégiques des Directions de l'Environnement et des Affaires Humanitaires et Sociales de la Commission de la CEDEAO et celles de l'ABV posent les bases pour plusieurs domaines clés de collaboration permettant de renforcer la gestion transfrontalière de l'eau et la réduction des risques.

Dans son *Cadre stratégique pour la politique de RRC 2013-2015*, la Direction des Affaires Humanitaires et Sociales a présenté cinq grands domaines prioritaires, notamment *Améliorer les informations relatives aux risques et l'alerte précoce en Afrique de l'Ouest*. Dans le cadre de cette priorité, l'unité de RRC s'efforce d'établir, en partenariat avec la SPIC, un mécanisme régional d'alerte précoce pour les inondations, un risque extrêmement pertinent pour les pays du bassin de la Volta. Une deuxième priorité pour l'unité de RRC de la Commission de la CEDEAO est : *Utiliser les connaissances pour bâtir des sociétés plus sûres et plus résistantes aux dangers naturels au niveau national et communautaire*. Dans le cadre de cette priorité, la Commission de la CEDEAO tente de renforcer les capacités locales pour atténuer les risques et gérer les catastrophes, en partie par l'amélioration des connaissances scientifiques et la communication à double sens entre la communauté scientifique et les communautés en danger. Encore une fois, cette action est conforme aux intérêts des parties prenantes du bassin de la Volta et correspond à la priorité stratégique n° 2 de l'ABV : *Renforcer la base de connaissance du bassin de la Volta* et la priorité n° 4 : *La communication et le renforcement de capacité pour tous les partenaires*.

Plus spécifiquement, la Commission de la CEDEAO et l'ABV ont identifié la nécessité d'améliorer les liens entre les sources de données scientifiques et universitaires et la compréhension des populations au niveau local. Cette mesure permettra d'améliorer le comportement des personnes au niveau local, pour un usage durable de l'eau et la réduction des risques, ainsi que la compréhension par les chercheurs et les décideurs politiques du genre d'information et du format nécessaires pour communiquer avec le niveau local.

En s'engageant avec l'ABV dans ces priorités stratégiques communes, la CEDEAO dégagera des avantages clairs. Actuellement, la Commission de la CEDEAO s'engage principalement avec les institutions des états membres ou d'autres institutions ou groupes au niveau de la région, comme AGRHYMET, CILSS ou ACMAD. Il existe des exemples d'un engagement de la Commission avec des organisations transfrontalières plus petites, partenaires essentiels dans ses politiques environnementales, humanitaires ou agricoles. Toutefois, en règle générale, la Commission collabore avec les institutions des états membres et des agences internationales plutôt que ces organisations multiétatiques, de plus petite envergure.

Il faut néanmoins conclure, d'après cette étude, que si la CEDEAO souhaite s'engager efficacement dans la réduction des risques transfrontaliers en Afrique de l'Ouest, elle devra tirer meilleur parti des relations et des liens avec les organisations transfrontalières plus petites, telles que les autorités du bassin. La CEDEAO est encore de trop grande taille pour s'engager dans des stratégies détaillées de réduction et de gestion des risques en ce qui concerne les problèmes transfrontaliers. D'autre part, les risques transfrontaliers, tels que ceux abordés dans ce rapport,

dépassent la capacité des institutions d'un état membre à les gérer seul, indépendamment des autres. Tout comme l'ABV aura besoin de s'appuyer sur un réseau de pratiques de surveillance et de réduction des risques au niveau local et bilatéral dans les états riverains, la CEDEAO devra avoir un réseau semblable de petites organisations et initiatives transfrontalières. Éventuellement, chacune de ces dernières ne concernera que quelques-uns des états membres de la CEDEAO, fournissant les infrastructures de base pour la surveillance des informations et la coordination d'une réponse aux catastrophes transfrontalières. Par conséquent, la création d'un partenariat stratégique avec l'ABV pourrait être une étape initiale à l'exploration du genre d'approche fluide et polycentrique de la gouvernance des risques, nécessaire pour gérer les risques transfrontaliers dans la région au cours des décennies à venir.

Responsabilisation pour les risques transfrontaliers à long terme

La responsabilisation est un élément crucial d'un quelconque système de gouvernance ou de relations institutionnelles. Elle veille à ce que les personnes affectées par les décisions aient un recours pour tenir les décideurs responsables de leurs décisions et des conséquences de ces décisions. Cependant, il est bien documenté que les mécanismes et les pratiques de responsabilisation sont souvent source de rigidité, d'obstacles bureaucratiques descendants et d'approche symbolique. Comme l'a illustré la partie II, les participants étaient dans l'ensemble d'accord pour dire que, dans un cadre de gouvernance idéal, l'Autorité du Bassin de la Volta posséderait des pouvoirs plus larges de coordination et de réglementation et serait ainsi le principal acteur responsable de la gouvernance des risques. Néanmoins, en l'absence de ce rôle élargi, les décideurs du bassin de la Volta ont des points de vue très divergents sur l'entité devant prendre la responsabilité des catastrophes transfrontalières touchant plus d'un état membre ou causées par un pays et en affectant un autre.

Complicant le problème, si l'ABV devait adopter l'approche en réseau de la gouvernance des risques préconisée ci-dessus, elle devrait employer un cadre différent pour affecter les responsabilités et tenir les acteurs responsables. Pour passer d'approches plus statiques, centralisées et institutionnelles à des dispositions plus souples de type réseau, il faudra nécessairement établir des relations très différentes entre les décideurs et les « parties prenantes », autrement dit, ceux qui sont affectés par leurs décisions. Les pratiques de responsabilisation devront prendre en compte trois contraintes principales : 1) négocier les responsabilités multinationales, les impacts et les communautés de parties prenantes ; 2) s'adapter à un réseau fluide et dynamique d'acteurs, travaillant autour d'objectifs communs ; 3) continuer à servir l'objectif essentiel de responsabilisation pour la prise en charge d'interactions équitables, respectueuses et consensuelles entre ceux qui exercent le pouvoir et ceux qui sont affectés par ce dernier.

Les études menées sur les réseaux dans le secteur économique ont produit des concepts pouvant être utiles pour comprendre une approche plus souple, basée davantage sur un réseau, de la responsabilisation dans les systèmes de gouvernance des risques. Un tel concept est celui de « l'intégration » : l'intégration des transactions économiques et de l'activité au sein d'une structure non économique et plus sociale et relationnelle. L'intégration peut permettre d'expliquer comment, dans certains cas, les acteurs économiques communiquent sans avoir recours au genre de mécanismes formels de responsabilisation, tels que des contrats ou une surveillance formelle, habituellement mandatés dans une relation économique entre le donneur d'ordre et l'agent.⁴³ Ces réseaux sont généralement plus adaptables et par conséquent, ils ont tendance à mieux réussir dans des contextes économiques complexes et évolutifs, une caractéristique qui se transposerait bien au secteur de gouvernance des risques. Ces réseaux de « maillons intégrés » se caractérisent par trois éléments : la confiance, le transfert continu et très ciblé des informations et des dispositions pour résoudre les problèmes conjointement.

L'approche de la responsabilisation pour les risques humanitaires à long terme dans le bassin de la Volta devrait viser à englober moins de mécanismes formels de responsabilisation. Il conviendrait d'opter plutôt pour une approche plus intime et relationnelle de la responsabilisation, comme le suggèrent ces caractéristiques de réseau intégré efficace. Un réseau orienté sur sa mission pour les risques humanitaires, coordonné mais non centralisé à travers l'ABV, devra présenter une approche intime de la responsabilisation, excluant l'application de mécanismes formels. À cette fin, il faudra s'assurer que le genre de relations équitables et transparentes que ces mécanismes formels tendent à créer sont déjà en place et font partie du fonctionnement courant du réseau. Certains événements majeurs, tels qu'une catastrophe ou la procédure décisionnelle pour l'approbation d'un nouveau projet de barrage, déclencheraient des procédures plus formelles de responsabilisation. Un exercice de « scénario des parties prenantes » devra être au cœur de ces procédures de responsabilisation, afin d'élargir la perspective de responsabilisation à un horizon plus long.⁴⁴ Dans le cadre de cette approche, les mécanismes formels fonctionnent davantage comme un « filet de sécurité » lorsque les relations fondées sur la confiance sont affaiblies au sein du réseau ou quand surviennent des impacts importants, nécessitant une responsabilisation.

Conclusion

Pour revenir aux points présentés à la fin de la Partie II, le tableau 4 ci-dessous contient les recommandations ciblées pour prendre en charge chaque élément transfrontalier de risque à long terme.

Tableau 4 // Risques transfrontaliers et gouvernance des risques transfrontaliers dans le bassin de la Volta : actuellement, à l'avenir et la voie à suivre

	Actuellement	Long terme	Recommandations pour la gouvernance
Facteurs	Érosion des sols Sur utilisation de l'eau pour l'agriculture Faiblesse de la coordination des institutions pour la communication et l'atténuation du risque	Pollution Changement climatique Sur utilisation de l'eau Surdéveloppement (construction de barrages) Absence de bonne gouvernance	L'Autorité du Bassin de la Volta devrait s'efforcer de mettre en place un réseau éclaté d'acteurs et de partenaires qui surveillera et analysera les facteurs de risque, plutôt que de tenter de centraliser cette fonction au sein de sa propre organisation. La Commission de la CEDEAO devrait, en partenariat avec l'ABV et selon les besoins, s'efforcer d'investir davantage dans la coopération transnationale efficace et incitative, au niveau le plus bas du « voisinage » multilatérale, afin de soutenir les organisations transnationales au plus bas niveau, telles que l'ABV. La poursuite de ses objectifs stratégiques par l'ABV en matière de communication au niveau local devrait inclure des stratégies et des méthodes éprouvées, telles que les exercices d'échange de connaissances. Celles-ci créent des avantages multiples pour les chercheurs, les décideurs et les communautés et elles sont efficaces pour améliorer la manière dont les populations locales abordent la gestion des ressources naturelles. Voir, par exemple, les travaux réalisés par le HFP avec ces exercices. ⁴⁵
Impact	Sécheresse Inondations Pénurie d'eau	Crise de l'énergie Crises en cascade d'inondations et de maladies d'origine hydriques causées par la pollution Conflits Insécurité alimentaire	Dans la perspective de son objectif d'établir des dépôts humanitaires dans l'ensemble de la sous-région ouest-africaine, la Commission de la CEDEAO devrait s'efforcer d'exploiter les organisations transnationales existantes qui sont actives dans des domaines à hauts risques, telles que l'Autorité du Bassin de la Volta. Il pourrait s'agir d'un partenariat avec l'ABV pour héberger et gérer de tels dépôts, pouvant être utilisés en cas de crise dans les six pays riverains du bassin de la Volta. La Commission de la CEDEAO devrait s'efforcer de s'assurer que les autorités du bassin de la Volta, y compris l'ABV, bénéficient de son système régional d'alerte précoce pour les inondations, actuellement en développement. Nous recommandons fortement de tenir des consultations spécifiques et ciblées avec l'ABV sur les types d'informations qui sont disponibles et encore nécessaires et quel genre d'analyse des inondations serait le plus utile. Les communautés habitant dans le bassin doivent être sensibilisées aux impacts potentiels à long terme des stratégies de développement de leur pays, potentiellement grâce à des exercices de scénario sur la « responsabilisation à long terme », parrainés par l'ABV et animés par un intervenant externe.
Atténuation	Approches unilatérales de la RRC et de la GRC	Une forte coordination au niveau du bassin des stratégies nationales d'atténuation des risques et l'inclusion d'une évaluation des risques multi-pays dans les plans de développement des pays englobant les ressources du bassin	Conformément aux recommandations suscitées, la nécessité d'efforts multinationaux pour l'atténuation des risques pourrait être prise en charge initialement dans le cadre d'un atelier, auquel participerait le Conseil des Ministres de l'ABV. Il se concentrerait sur les travaux de chaque pays en matière d'évaluation et d'analyse des risques et tenterait de dresser un tableau cohérent et durable des risques, s'appuyant sur les plans de développement actuels de chaque pays. Les émissions de radio, ciblant le niveau local dans les divers pays riverains, devraient être utilisées pour communiquer des messages ciblés de l'ABV sur les stratégies d'atténuation des risques, pouvant être adoptés par les populations. Les bailleurs souhaitant financer la RRC et les stratégies d'atténuation des risques dans les pays riverains devront étudier, dans chaque cas de figure, comment leur financement encourage ou décourage une approche multilatérale de l'atténuation des risques dans le bassin de la Volta et devront s'efforcer de soutenir la cohésion autour de l'ABV.

Notes de conclusion

- 1 www.unisdr.org/we/inform/terminology
- 2 Bien que la SPIC définisse le risque en termes quantitatifs, dans la littérature le terme « risque » est souvent utilisé pour désigner les menaces ou les dangers proprement dits, pas seulement la valeur quantitative qui leur est affectée. Même certains documents de la SPIC semblent utiliser les deux sens de manière interchangeable ; voir par exemple « Deuxièmement, les projets qui abordent des risques spécifiques, notamment l'amélioration des ouvrages de contrôle des inondations, la modernisation de bâtiments ou la construction d'écoles sécurisées, ont été cités comme le deuxième élément le plus important du renforcement de la résilience... » SPIC Rendre les villes résilientes 2013.
- 3 Le risque humanitaire à long terme est donc distinct des événements « cygne noir », qui ont aussi été ciblés par le Humanitarian Futures Programme. Les événements « cygne noir » sont caractérisés par leur nature imprévisible et constituent par conséquent des risques extrêmement probables, aux impacts inconnus (et inconnaisables).
- 4 Aussi un grand taux de conflit, constituant un risque transfrontalier de plus en plus difficile en Afrique de l'Ouest. Voir : Allouche, J. et Adama Mohammed, J. (2014) Cross-border Violence as an External Stress : Policy Responses to Cross-border Dynamics (London, IDS).
- 5 Voir : site Internet de l'Autorité du Bassin de la Volta : www.abv-volta.org:10000/abv2/about/le-bassin-de-la-volta/cadre-geographique
- 6 PNUE-FEM Projet Volta, (2013) Analyse diagnostique transfrontalière du bassin de la Volta, PNUE/FEM/Volta/RR 4/2013.
- 7 Barry, B. et al (2005) Volta River Basin Synthesis. Comprehensive Assessment of Water Management in Agriculture, IWMI. p.6-7.
- 8 Ibid. p. 2-3.
- 9 PNUE-FEM Projet Volta, (2013).
- 10 CCRE (2012) Lignes directrices pour le développement d'infrastructures hydrauliques en Afrique de l'Ouest.
- 11 CCRE (2011) Affiche de la Semaine Mondiale de l'eau. Disponible à : <http://poster.worldwaterweek.org/Default.aspx?s=B6-60-BB-7D-08-95-6B-8F-CA-28-5C-80-53-6C-D5-24>
- 12 PNUE (2013) Statuts de l'Autorité du Bassin de la Volta p.77-78.
- 13 Voir : <http://www.abv-volta.org:10000/abv2/about/mandats-et-objectifs>
- 14 PNUE (2013) p.75.
- 15 IRIN (2007) « Ghana : « Près de 275 000 sinistrés » des inondations... une catastrophe peu médiatisée. » Disponible à : <http://www.irinnews.org/fr/report/74309/ghanapr%C3%A8s-de-275-000-sinistr%C3%A9s-des-inondationsune-catastrophe-peu-m%C3%A9diatis%C3%A9e>
- 16 Ce point est évident dans les données initiales de l'étude des risques de l'IRR de DARA à Léo, au Burkina Faso, ainsi que dans les entretiens avec les planificateurs et les décideurs, décrits dans la Partie II.
- 17 PNUE (2013).
- 18 Tous nos remerciements à Narcisse Gahi, qui a contribué de nombreuses perspectives et faits à cette sous-section.
- 19 PNUE (2013) p.75.
- 20 Correspondance privée avec la Commission de la CEDEAO, 22 juillet 2014.
- 21 Ibrahim Soumalia (2013) Role of Diverse Actors in National Platforms for Disaster Risk Reduction in West Africa: A Case of Togo and Niger National Platforms. Document de travail de l'ALC n° 13. Disponible à : www.humanitarianfutures.org/projects/forewarn/?view=overview
- 22 Image extraite de : www.zef.de/fileadmin/template/Glowa/img/Volta_Basin_map.jpg

- 23 En raison des contraintes de temps, les voyages d'étude au Mali, en Côte d'Ivoire et au Bénin pour interviewer les représentants des institutions nationales n'ont pas été possibles.
- 24 Pour un complément d'information, consulter : www.humanitarianfutures.org/projects/making-futures-real-2/
- 25 Voir : www.unisdr.org/we/inform/gar
- 26 Pour d'autres Futures de responsabilisation ou la responsabilisation pour les contextes humanitaires futurs, voir : <http://www.humanitarianfutures.org/wp-content/uploads/2014/01/Discussion-Pack.pdf>
- 27 L'étude pays sur le Ghana a été finalisée et publiée en 2013, voir : <http://www.humanitarianfutures.org/publications/in-depth-climate-change-adaptation-country-studies-in-ghana-and-senegal/>. L'étude pays sur le Burkina Faso est en cours et les constatations discutées ici sont préliminaires, basées sur la participation de l'auteur à l'atelier sur les constatations des UTR à Léo, au Burkina Faso, le 8 juillet 2014.
- 28 McCartney, M. et al. (2012) Les conséquences du changement climatique sur les ressources en eau dans le bassin de la Volta. Rapport de recherche 146 du CCRE.
- 29 Voir : <http://gefvolta.iwlearn.org/>
- 30 PNUE-FEM Projet Volta, (2013).
- 31 Rodgers, C. et al. (2007). Le projet GLOWA Volta : un cadre décisionnel et de renforcement des capacités scientifiques pour les ressources en eau dans un bassin transnational ouest-africain. *Gestion des ressources en eau* 21: 295-313.
- 32 Correspondance privée, 25 juillet 2014.
- 33 Welling, R. et al (2001) Volta River Basin Ghana and Burkina Faso: Transboundary water management through multi-level participatory governance and community projects, Programme sur l'eau de l'UICN, Étude de cas 4.
- 34 Gestion transfrontalière de l'eau par des projets de gouvernance participative et communautaires. 2011. Water and Nature Institute et l'UICN. P.1.
- 35 McCartney et. al (2012) p. vii.
- 36 Mukhtarov, F.G. (2009) Integrated Water Resources Management: Global Water Collaborations on the Rise. *Water World*, p.2.
- 37 Disponible à : <http://www.humanitarianfutures.org/wp-content/uploads/2014/01/Discussion-Pack.pdf>
- 38 La Déclaration de Dublin sur l'eau et le développement durable. Disponible à : <https://www.wmo.int/pages/prog/hwrp/documents/english/icwedece.html#p1>. La Déclaration de Dublin, de son nom abrégé, a été adoptée à la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement (Conférence de Dublin) en 1992. Cet événement était organisé dans le but de préparer la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) et réunissait des experts plutôt que des représentants des gouvernements. En dépit de l'absence de représentants officiels des gouvernements, la Déclaration de Dublin ou les Principes de Dublin, sont généralement considérés comme la « déclaration définitive relative aux politiques internationales sur l'eau » (Cullet, P. (2013). *Governing the Environment without CoPs: The Case of Water*. *International Community Law Review* 15: 123-35; p.132).
- 39 Disponible à : www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/IWRM-Principles/
- 40 Blomquist et al (2005) Comparaison des dispositions institutionnelles pour la gestion des bassins fluviaux dans huit bassins, Document 3636 de travaux de recherche politique de la Banque Mondiale.
- 41 Blomquist et al (2005) Banque Mondiale ; Mody (2004) La responsabilisation par la décentralisation : enseignements pour une gestion intégrée des bassins fluviaux. (Banque Mondiale).
- 42 Van de Meene, S.J. (2011). « Vers une compréhension de la gouvernance pour une gestion durable des eaux urbaines », *Changement environnemental mondial* 21, 1117-1127.
- 43 Uzzi, B. (1997). Structure sociale et concurrence dans les réseaux inter-entreprises : le paradoxe de l'intégration. *Administrative Science Quarterly* 42: 35-67.
- 44 Par exemple, dans ces exercices, les participants peuvent envisager une catastrophe ou une approbation de barrage semblable, intervenue par le passé, et réfléchir à son impact sur eux, en tant que parties prenantes qui ne peuvent plus demander à ces décideurs de rendre des comptes. Les participants se tourneraient alors vers l'avenir pour tenter d'envisager l'impact de leurs décisions sur les générations futures et les genres d'intérêts à long terme qui sont mis en danger par la décision actuelle.
- 45 Voir : <http://www.humanitarianfutures.org/projects/science-humanitarian-dialogue/> et : <http://www.humanitarianfutures.org/publications/enhancing-science-based-disaster-risk-management-in-west-africa-a-framework-for-knowledge-exchange/>

Humanitarian Futures Programme

King's College London
Virginia Woolf Building
22 Kingsway
Londres
WC2B 6NR

+44 (0) 207 848 2869
info@humanitarianfutures.org