

Investir dans les infrastructures hydriques dans un contexte de changement climatique

Étude sur l'économie politique du développement des bassins fluviaux au Ghana

Beatrice Mosello, Ronald Adamtey et Emmanuel Obuobie

Novembre 2017

Messages clés

- Ce rapport présente les résultats d'une analyse de l'économie politique entourant la prise de décision concernant la gestion et le développement des bassins fluviaux au Ghana, visant à identifier des points d'entrée pour valoriser les infrastructures naturelles en tant que solution pour l'adaptation au changement climatique et pour le développement durable.
- Au Ghana, les décisions relatives à la gestion des ressources en eau privilégient la production hydroélectrique et le développement de l'irrigation. Les infrastructures construites restent l'investissement privilégié, y compris pour des questions de gestion des risques/prévention. La sensibilisation aux infrastructures naturelles et à leurs bénéfices est très limitée.
- Le changement climatique est un sujet de préoccupation de plus en plus important, et le Gouvernement du Ghana fait preuve d'un engagement actif dans des solutions d'adaptation et d'atténuation, en partie sous la pression et avec l'assistance technique et financière des partenaires de développement. Toutefois, les mesures d'adaptation continuent d'être prises essentiellement au niveau local.
- Notre analyse a identifié trois points d'entrée pour des solutions liées aux infrastructures naturelles : i) élaborer des stratégies de développement à long terme aux niveaux national et sous-national, ii) tirer parti des opportunités de coopération à l'échelle des bassins et des financements climatiques internationaux, et iii) investir dans la sensibilisation et le renforcement des capacités en matière de gestion et de protection de l'environnement à l'échelle locale.

1. Le projet WISE-UP : étudier les infrastructures hydriques naturelles et construites

Au XXI^e siècle, le changement climatique et la dégradation des ressources naturelles constituent un risque sans précédent et des plus urgents pour l'économie mondiale (RCE, 2015). L'eau est le principal élément au travers duquel les sociétés ressentiront les effets du changement climatique et de la dégradation environnementale. Les pénuries d'eau peuvent conduire à des conflits, à une instabilité politique et à des déplacements de populations. La question de comment gérer les fleuves et autres sources d'eau pour maximiser les bénéfices et atténuer les risques pour tous est donc essentielle pour la sécurité en eau et autres priorités politiques, comme la réduction de la pauvreté et l'adaptation au changement climatique (Tickner *et al.*, 2017).

À ce jour, les réponses se sont concentrées principalement sur les infrastructures construites pour le stockage et la régulation de l'eau (Parker et Oates, 2016). Certains auteurs préconisent une approche plus intégrée et nuancée, qui reconnaisse les différents contextes sociétaux et biophysiques, intègre l'incertitude et adopte des principes de gestion adaptative et d'équité (Zeitoun *et al.*, 2016). Cela exige une meilleure compréhension de la façon dont la sécurité hydrique peut être obtenue, et pour qui, dans des contextes complexes et à différentes échelles, compte tenu des compromis inévitables entre les différentes utilisations et les différents usagers de l'eau (Mason et Calow, 2012 ; Zeitoun *et al.*, 2016). Cela exige également une plus grande reconnaissance du rôle de l'environnement dans l'obtention de résultats résilients, reconnaissance qui, à ce jour, a été largement négligée aussi bien par la recherche que par les interventions et les politiques de gestion des ressources en eau.

Le projet « WISE-UP to Climate » (WISE-UP) a été conçu pour combler cette lacune en démontrant le rôle des infrastructures naturelles en tant que « solution basée sur la nature » pour l'adaptation au changement climatique et le développement durable. Le projet permet de développer les connaissances sur l'utilisation de portfolios mixtes d'infrastructures construites (barrages, digues, canaux d'irrigation) et naturelles (zones humides, plaines d'inondation, bassins versants) dans le bassin de la Volta au Ghana et au Burkina Faso,

et dans le bassin de la Tana au Kenya. Son approche combine les modèles d'aide à la décision, l'évaluation économique et l'analyse de l'économie politique pour illustrer et quantifier les compromis de différents portfolios d'investissement et leurs impacts sur les acteurs à différentes échelles, depuis les communautés locales jusqu'aux intérêts nationaux. WISE-UP propose ainsi aux décideurs une gamme d'outils et d'approches pour évaluer les options d'investissement, en vue d'optimiser l'éventail des bénéfices que les bassins fluviaux et leurs écosystèmes peuvent fournir aux populations.

2. Notre méthodologie

Le projet WISE-UP reconnaît qu'en marge des considérations techniques, il convient d'accorder une attention particulière au contexte politique et économique et aux arrangements existants en matière de gouvernance, afin que les ressources en eau soient gérées de façon équitable et durable. Dans ce document, nous présentons les résultats de l'une des composantes de ce projet portant sur les dimensions politico-économiques de la prise de décision concernant les investissements dans les infrastructures hydriques au Ghana. Nous examinons les facteurs sous-jacents, les incitations et les contraintes afin de comprendre comment les parties prenantes interagissent dans la poursuite de leurs intérêts. Notre

Encadré 1 : Nos axes de recherche

- Comment les décisions concernant le développement et la gestion du bassin fluvial sont-elles prises, et par qui ?
- Comment ces décisions sont-elles justifiées, négociées ou contestées par les différents acteurs ? Quels sont les incitations et les facteurs sous-jacents ?
- Les compromis sont-ils identifiés et gérés lors de la prise de décision concernant les investissements dans les infrastructures ?
- Dans quelle mesure, et de quelle manière, les infrastructures naturelles sont-elles prises en compte ?
- Dans quelle mesure, et de quelle manière, la variabilité et le changement climatiques sont-ils pris en compte ?
- Quelles possibilités permettraient de promouvoir des approches alternatives à la gestion et au développement du bassin fluvial ?

objectif est d'identifier les opportunités pour le projet de favoriser un changement positif dans la gouvernance de l'eau, en vue d'accroître la reconnaissance et l'inclusion des infrastructures naturelles dans la planification des investissements et l'élaboration des politiques. La même dynamique d'économie politique peut influencer les politiques et les décisions sur l'adaptation aux impacts du changement climatique liés à l'eau.

Nous sommes partis de l'hypothèse qu'à l'heure actuelle, le concept d'infrastructures naturelles n'est pas suffisamment pris en compte dans les processus de planification et de prise de décision pour l'adaptation au changement climatique et la gestion des ressources en eau, et qu'il n'existe aucune évaluation économique des services écosystémiques. Nous avons ensuite analysé les institutions officielles et les arrangements et interactions informels qui permettent la prise de décision, déterminent les résultats et facilitent (ou bloquent) les décisions conformément au programme stratégique que le projet WISE-UP vise à promouvoir.

Notre approche était « thématique », ce qui signifie que nous nous sommes concentrés sur une question présentant des problèmes complexes de gestion de l'eau pour des raisons apparemment politiques (par exemple, résultant d'intérêts contradictoires ou de faiblesses institutionnelles/de gouvernance). Au Ghana, nous avons identifié le projet de barrage polyvalent de Pwalugu (BPP), exemple d'infrastructure construite conçue pour contribuer aux besoins économiques et de développement du pays.

Notre méthodologie de collecte de données consistait en une analyse de la littérature existante sur la gestion des ressources en eau et le développement des bassins fluviaux au Ghana, ainsi qu'en une étude rapide des politiques et stratégies nationales en vigueur pour les secteurs concernés (eau, énergie, agriculture / alimentation, environnement et changement climatique). Nous avons ensuite mené quatre séries d'entretiens distinctes avec des intervenants clés à l'échelle nationale, à Accra et dans les districts de Talensi et de West-Mamprusi dans les régions du nord et de l'Upper-East, où le projet de BPP sera situé, une fois construit. Nous avons organisé nos résultats autour des six catégories d'incitations proposées par Harris et Wild (2013)¹, qui expliquent pourquoi certains problèmes persistent, et ce qui peut être fait pour les surmonter, en examinant les contraintes systémiques et la logique qui caractérisent le processus décisionnel autour d'une question donnée.

3. L'eau : élément essentiel des ambitieux plans de développement du Ghana

Au cours des deux dernières décennies, le Ghana a réalisé des progrès impressionnants en termes de croissance économique et d'augmentation des niveaux de vie, de santé publique et de scolarité (Molini *et al.*, 2015). Le pays a rejoint le groupe des pays à revenu intermédiaire bien avant l'objectif fixé de 2020. Ces développements ont été largement facilités par des réformes économiques clés visant à une transformation structurelle de l'économie, de l'agriculture vers les services et l'industrie, ainsi que par l'intensification de la production d'or et de pétrole brut (Molini *et al.*, 2015). La population urbaine a augmenté, principalement en raison d'une migration rurale-urbaine interne. Cependant, le Ghana subit aujourd'hui les conséquences de graves chocs macroéconomiques externes et internes. La pauvreté et les inégalités restent élevées, en particulier dans le nord du pays (Molini *et al.*, 2015).

L'eau occupe une place prépondérante dans les principales stratégies de croissance et de développement économiques du pays, telles que le Programme de croissance et de développement partagés du Ghana 2014-2017. Le Ghana dispose d'un cadre politique et réglementaire global pour la gestion et les investissements concernant les ressources en eau, sous l'égide de la Politique nationale de l'eau de 2007. Au cours de la dernière décennie, le gouvernement du Ghana a également investi dans la création des institutions nécessaires pour faire face au changement climatique à la fois en termes d'atténuation et d'adaptation.

Toutefois, le Ghana peine encore à répondre aux besoins de base de sa population en ce qui concerne l'alimentation, l'eau, l'assainissement et l'énergie. Les coupures d'électricité sont fréquentes, et il existe un mécontentement quant au niveau de vie, aux services publics, à l'augmentation des impôts ou du prix des carburants. Les situations de pénurie d'eau et de pollution de l'environnement sont de plus en plus visibles et risquent de s'aggraver si rien n'est fait pour les reconnaître et y remédier. Nous voulions comprendre comment introduire un changement dans le cadre de gouvernance du Ghana en ce qui concerne la gestion et le développement de l'eau, vers une promotion et une mise en œuvre d'investissements dans des infrastructures plus durables et plus résilientes face au changement climatique.

4. Le projet de barrage polyvalent de Pwalugu : histoire et actualité

Dans le cadre des propositions du gouvernement du Ghana (GG) pour le développement d'infrastructures comme moteur de la croissance et de la transformation économiques, la construction d'un barrage polyvalent est prévue à Pwalugu, sur la Volta Blanche, à la frontière entre le district de Talensi dans la région de l'Upper East et le district de West Mamprusi dans la région du Nord (voir figure 1).

Un environnement rude, combiné à un manque important d'investissements et d'attention aux besoins de développement ont abouti à des taux de pauvreté élevés dans le nord du Ghana. Environ 80% et 60% des populations des districts de Talensi et de West Mamprusi, respectivement, sont rurales. L'agriculture est très répandue et environ 97% des ménages du district de Talensi et entre 70% et 85% des ménages du district de West Mamprusi pratiquent une activité agricole sous une forme ou autre (irriguée, en plaine d'inondation ou pluviale). Les autres activités économiques incluent la chasse et la sylviculture.

La Volta Blanche et sa plaine d'inondation, les forêts, les buissons et les étangs naturels permettent également diverses activités de subsistance, comme l'agriculture, la pêche, l'abreuvement du bétail, la

cueillette de fruits sauvages et l'approvisionnement en eau à des fins domestiques. La plupart de ces services écosystémiques dépendent des régimes saisonniers de la Volta Blanche.²

Depuis les années 2000, le GG a pris un ensemble de mesures visant à réduire la pauvreté dans ces régions, y compris par des partenariats avec les industries agro-industrielles, le développement de systèmes d'irrigation pour permettre une production agricole tout au long de l'année, la fourniture de services de vulgarisation, de nouvelles variétés de semences et la création d'industries manufacturières pour améliorer l'agriculture et la production alimentaire.³ le projet de barrage polyvalent de Pwalugu (BPP) fait partie d'un ensemble de mesures proposées par le gouvernement pour stimuler le développement économique du nord du Ghana. Initialement conçu dans les années 1960 par le Président Kwame Nkrumah, le projet BPP a été relancé et abandonné à plusieurs reprises jusqu'en 2012, lorsque l'Agence française de développement (AFD) accorda un prêt à l'Autorité de la Volta (VRA) afin de réaliser des études de faisabilité technique, environnementale et sociale pour le projet de barrage polyvalent de Pwalugu en tant « qu'élément clé du développement du nord du Ghana ».⁴

Figure 1 : Zone du projet Pwalugu



Source : EEMC et al., 2014.

Legend: Projet de barrage / Routes principales / Routes secondaires / Cours d'eau principaux / Projet de réservoir / Projet de périmètre irrigué (1ère phase) / Réserve forestière / Région de l'Upper East / Région du Nord

5. Infrastructures hydrauliques du Ghana : analyse de l'économie politique

Nous avons utilisé le projet BPP comme une étude de cas pour comprendre le processus décisionnel entourant la gestion et le développement des ressources en eau au Ghana, et identifier les points d'entrée permettant d'introduire des portfolios mixtes d'investissements dans les infrastructures naturelles et construites.

5.1. Acteurs clés et leurs intérêts dans le projet BPP

La VRA est le mandataire principal du BPP. C'est elle qui a supervisé l'étude de faisabilité du projet et mis en place et présidé le Comité directeur du projet (CDP), chargé d'en assurer la supervision et de soutenir la VRA.⁵ L'AFD et la Banque mondiale (BM) ont joué un rôle clé dans l'avancement des discussions et des plans du barrage. Des réunions récentes sur la conception et la mise en œuvre du BPP pour maximiser l'irrigation aux dépens de l'hydroélectricité pourraient changer cette configuration institutionnelle. Certains soutiennent que si le BPP est principalement construit à des fins d'irrigation, la *Ghana Irrigation Development Authority* (GIDA) devrait avoir autorité sur le barrage, plutôt que la VRA. D'autres soutiennent au contraire que la VRA devrait conserver sa tutelle sur le barrage, compte tenu de son mandat global sur la gestion de la Volta. À ce jour, la GIDA n'a participé aux discussions sur le BPP que de façon marginale, mais l'AFD et la BM ont maintenu des entretiens bilatéraux avec la GIDA et la *Savannah Accelerated Development Authority* (SADA) pour tenter de leur donner une place plus importante dans le processus.

Les acteurs locaux n'ont été que marginalement impliqués dans les discussions et les plans du projet de BPP. Lors de la réalisation de l'étude d'impact environnemental et social (ESIA) et des études de faisabilité, des consultants ont rencontré les autorités gouvernementales des districts de Talensi et de West Mamprusi et des régions de l'Upper East et du Nord, ainsi que des chefs traditionnels représentant les communautés locales. Ces réunions ont été plus informatives que consultatives, visant à présenter le projet, mais ne laissant que peu d'espace pour s'exprimer ou discuter des préoccupations et des besoins locaux. Les autorités

locales craignent que « les terres destinées à l'irrigation, à Pwalugu, finissent entre les mains de grands agriculteurs commerciaux au détriment des agriculteurs les plus pauvres ». ⁶ Le déplacement des communautés en amont était un autre motif de préoccupation. En effet, entre 1 500 et 2 000 personnes vivent dans la zone où le réservoir du barrage sera situé. Ces terres ont également une valeur culturelle et traditionnelle pour les communautés locales, ce qui pourrait rendre les questions d'indemnisation délicates.

Malgré ces inquiétudes, nos entretiens ont révélé un degré apparent d'acceptation élevé et même de l'enthousiasme pour le projet au sein des communautés et des districts concernés. Selon les termes du représentant d'une Assemblée de district, « notre priorité est la sécurité alimentaire dans une région caractérisée par de longues périodes de sécheresse, des feux de brousse, des pluies peu fiables et une fertilité médiocre des sols. La composante d'irrigation du projet de BPP nous apportera un certain soulagement ». ⁷ Plus important encore, et comme l'ont souligné tous nos entretiens dans les districts de Talensi et de West Mamprusi, le projet de BPP devrait atténuer les effets des lâchers d'eau non-réglementés du barrage de Bagré, en amont, réduisant ainsi la destruction annuelle des cultures et les pertes humaines. Enfin, « le barrage créera des emplois pour nos jeunes, ce qui réduira également l'exode rural » ⁸.

5.2. Relations de pouvoir et d'influence entre les acteurs

Nous avons analysé les relations de pouvoir et d'influence, et les intérêts des différentes parties prenantes du secteur de l'eau au Ghana, en fonction de leur rôle dans l'initiation et le développement du projet BPP. Les résultats de cette analyse, basés sur les données et les observations recueillies au cours d'entretiens avec les acteurs clés, sont illustrés sur la figure 2.

Sur ce graphique, nous pouvons voir que les acteurs les plus puissants et les plus influents dans la prise de décision concernant le BPP sont ceux disposant d'un mandat politique explicite sur les secteurs d'utilisation de l'eau tels que l'agriculture et l'énergie. Des acteurs tels que la VRA, la GIDA et la SADA confirment les objectifs du BPP en termes de production hydroélectrique pour remédier au déficit électrique du Ghana et alimenter ses plans d'industrialisation, ainsi que pour développer l'irrigation afin d'améliorer le

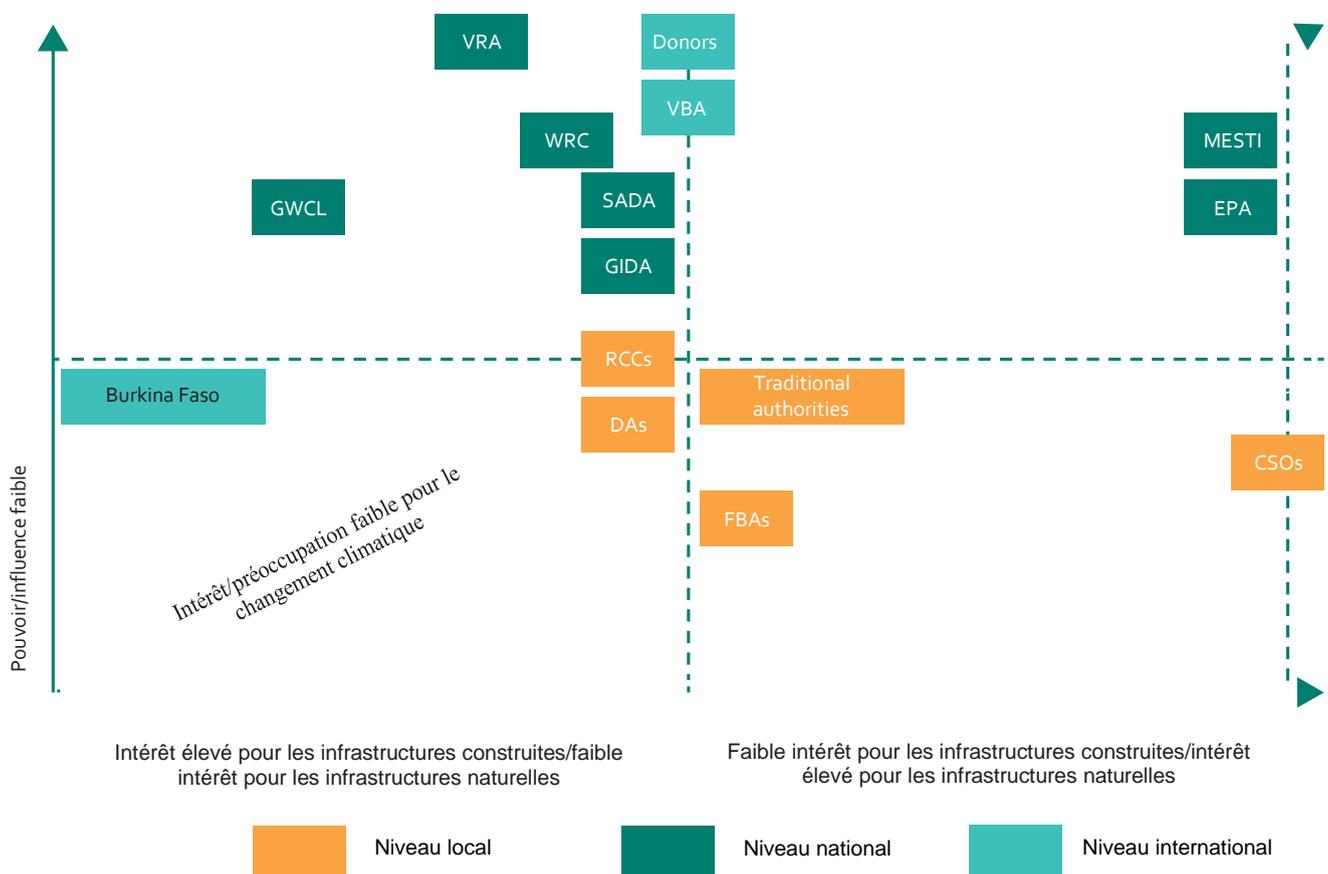
rendement agricole et donc, la sécurité alimentaire dans la région du Nord. Toutefois, par rapport à d'autres acteurs, ceux-ci ont pris les mesures les moins concrètes pour l'adaptation au changement climatique, s'engageant seulement à mettre en œuvre la Stratégie nationale d'adaptation, à rédiger des plans d'adaptation et à intégrer le changement climatique dans leurs activités. Bien qu'il s'agisse là d'une première étape importante, la façon dont ces acteurs vont promouvoir et mettre en œuvre des interventions concrètes pour l'adaptation au changement climatique reste à voir.

Les acteurs les moins puissants et les moins influents dans le processus décisionnel concernant les investissements dans les infrastructures construites sont les acteurs locaux. Tous les entretiens ont confirmé que, malgré une rhétorique de décentralisation, les décisions concernant les investissements clés dans les infrastructures restent entre les mains des ministères nationaux, ou même du Parlement et du Cabinet du Président. L'engagement des acteurs locaux dans le discours

sur le changement climatique varie. Les Assemblées de district (AD) et les autorités traditionnelles sont plus préoccupées par la préservation des moyens de subsistance de leurs communautés et ne s'engagent dans des activités liées au changement climatique que de façon ponctuelle, généralement par des projets initiés et financés par les ONG.

Dans le coin supérieur droit de la figure 2 apparaissent les acteurs qui, en raison de leur mandat et de leur agenda, s'intéressent davantage aux considérations environnementales et pourraient donc être ouverts à considérer des investissements dans les infrastructures naturelles. Parmi eux, on trouve des organisations explicitement environnementales, telles que le ministère de l'Environnement, de la technologie et de l'innovation (MESTI) et l'Agence de protection de l'environnement (EPA), ainsi que des bailleurs de fonds et des organisations non-gouvernementales internationales (ONG). Ces acteurs sont influents de par leur mandat de pilotage des initiatives nationales liées au changement climatique au Ghana, ainsi que pour leurs liens avec les agences internationales, afin

Figure2 : Analyse du pouvoir, de l'influence et des intérêts des principaux acteurs de l'eau et des secteurs liés à l'eau au Ghana.²⁰



de mobiliser les ressources pour lutter contre le changement climatique.

5.3. Moteurs du processus décisionnel autour des infrastructures hydrauliques au Ghana

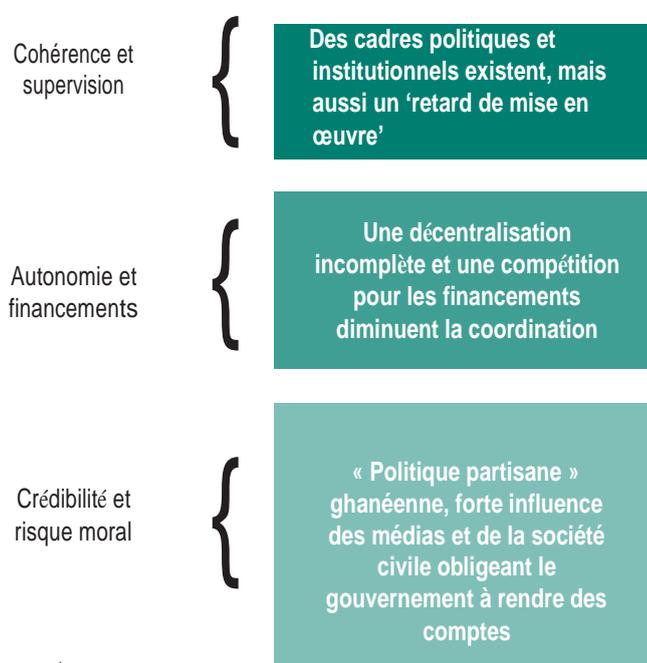
Au Ghana, le principal moteur de développement des infrastructures de l'eau est la demande énergétique, dans le but de satisfaire les ménages non ou mal desservis et de soutenir l'industrialisation. La plupart des parties prenantes interrogées ont convenu que « le gouvernement a ses priorités, et qu'actuellement, c'est l'énergie, l'énergie, l'énergie ». ⁹ Il existe une volonté politique d'investir dans des capacités de nouvelle génération et d'exploiter les infrastructures existantes pour une production maximale. Bien que de nombreux projets de barrages actuels soient décrits comme polyvalents, le point de vue général est que « l'hydroélectricité est toujours la priorité ». ¹⁰ Bien qu'à l'échelle nationale la demande d'énergie soit le moteur principal, le développement de l'irrigation est également une préoccupation importante, en particulier dans le nord du Ghana.

Les personnes interrogées avaient des opinions différentes sur la mesure dans laquelle l'environnement ou les écosystèmes sont une véritable préoccupation pour les décideurs politiques à Accra. Certains ont fait valoir que l'énergie, l'approvisionnement en eau, le développement des infrastructures et la sécurité alimentaire devraient primer sur les considérations environnementales au Ghana. Un informateur clé a indiqué que les politiciens « ne sont pas insensibles à la nature, mais qu'ils doivent d'abord démontrer leurs progrès en matière d'énergie et d'approvisionnement en eau ». ¹¹ Ces observations impliquent l'idée qu'il existe un compromis entre les bénéfices pour la société (dérivés du développement des ressources en eau) et les bénéfices pour la nature (obtenus en les laissant telles quelles), et que les investissements qui profitent à la croissance économique nationale devraient être prioritaires sur les investissements apportant des bénéfices à l'échelle locale. Le changement climatique est également une préoccupation du GG, en partie en raison de l'intérêt élevé des bailleurs de fonds ainsi que de la promesse de financements climatiques internationaux.

6. Processus décisionnel autour des infrastructures de l'eau au Ghana

Nous avons identifié les principaux « goulets d'étranglement » qui, sur la base de notre analyse, limitent la capacité du système politique à changer et à innover, notamment en termes d'intégration des préoccupations environnementales et de changement climatique dans la planification et la mise en œuvre de projets d'infrastructures hydrauliques (voir figure 3).

Figure 3 : Principales caractéristiques du processus décisionnel sur les infrastructures construites au Ghana.



Source : Auteurs

6.1. « Retard de mise en œuvre » pour l'environnement et le changement climatique

Le processus décisionnel entourant le BPP se fait dans un cadre politique et institutionnel bien défini pour la gestion et les investissements dans les ressources en eau, sous l'égide de la Politique nationale de l'eau de 2007. Depuis 2010, le GG a également investi dans l'élaboration d'un cadre politique et institutionnel solide pour l'adaptation et l'atténuation du changement climatique. La « bonne volonté et l'engagement du gouvernement » ¹² à l'égard du changement climatique est visible aussi bien au niveau national, par le lancement de la Politique nationale sur le changement climatique (PNCC) et de la Stratégie nationale d'adaptation au changement climatique, qu'au niveau international avec la présentation des

Contributions prévues à l'échelle nationale et la préparation de la 4^{ème} Communication à la Convention-Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (actuellement en cours).¹³

Dans la pratique, cependant, la mise en œuvre de ces politiques et processus est pleine de défis. Une analyse récente de l'économie politique d'un développement compatible avec le changement climatique dans le secteur de la pêche a conclu que « la principale contrainte à un développement compatible avec le changement climatique est l'échec institutionnel, plutôt que l'absence de politiques en soi » (Tanner *et al.*, 2014, 3). Plusieurs raisons ont été invoquées pour expliquer la persistance de ce « retard de mise en œuvre », de la non-surveillance de la conformité des différents acteurs aux règles et réglementations existantes, à la mauvaise coordination et au partage déficient des données entre les agences et les ministères, en passant par le manque de ressources financières et humaines, en particulier au niveau des districts.¹⁴

Le financement est un obstacle majeur, en particulier au niveau des districts. Les AD peuvent générer leurs propres revenus, mais elles parviennent à peine à collecter assez de fonds pour faire face aux nombreuses priorités de développement auxquelles elles sont confrontées. En effet, les organismes gouvernementaux, à tous les niveaux, souffrent de lacunes importantes en termes de ressources humaines, et la rotation de personnel est élevée. Il en résulte une perte de mémoire institutionnelle sur la planification et la mise en œuvre des projets d'infrastructures.¹⁵ Les bas salaires rendent également les postes publics moins attractifs pour les techniciens et experts qualifiés et de haut niveau, en particulier lorsqu'il existe des alternatives dans les organisations internationales ou le secteur privé.

6.2. Absence d'action coordonnée pour la gestion et le développement de l'eau

Il existe une contrainte majeure de coordination entre les ministères dans la conception et la mise en œuvre de solutions de gestion et de développement de l'eau. Cela est particulièrement vrai pour les projets d'infrastructures attirant les financements et générant des bénéfices économiques, où la collaboration et le partage de l'information avec d'autres parties prenantes peuvent représenter un désavantage. Les intervenants continuent donc de

travailler en silos. Le dialogue est encore plus difficile à l'échelle transfrontalière. L'ABV manque de visibilité et d'autorité dans les décisions sur les investissements concernant les infrastructures de l'eau.

Le processus d'élaboration d'une Charte de l'eau pour le bassin de la Volta est en cours, mais jusqu'à son approbation, l'ABV reste un organe de coordination sans grande influence sur les politiques et les décisions d'investissement au niveau des pays, et dépendant du soutien des bailleurs de fonds internationaux.¹⁶

En plus des difficultés de coordination horizontale, les flux d'information verticaux ont également été jugés faibles. « La décentralisation a été conçue pour favoriser la participation, mais celle-ci reste faible ». ¹⁷ Même si les AD devraient théoriquement interagir avec les communautés et transmettre leurs besoins et demandes à l'Assemblée du Conseil (qui décide de l'affectation des ressources aux communautés locales), elles n'ont pas suffisamment de ressources pour mener des consultations appropriées. Plus généralement, les administrations locales n'ont pas les ressources financières et humaines dont elles auraient besoin pour concevoir et mettre en œuvre des plans de développement conformes aux objectifs nationaux. Cela est particulièrement vrai pour les questions environnementales et d'adaptation au changement climatique, considérées comme moins prioritaires que, par exemple, la prestation de services de base. Cette lacune a, de plus en plus, été comblée par les ONG, avec des résultats mitigés.

Nos entretiens ont souligné que la concurrence pour les financements explique en grande partie l'absence de coordination entre les différents ministères. Pour l'adaptation et l'atténuation du changement climatique, en particulier, l'agenda du gouvernement semble être largement façonné par les priorités et les financements des bailleurs de fonds. Cela risque de créer une dépendance à l'égard de ceux-ci et d'entraver la durabilité des projets à long terme. Bien que le GG ait identifié le Fonds vert pour le climat (GCF) comme un mécanisme prioritaire de financement pour atteindre les objectifs définis dans le PNCC, l'accès à ce fonds reste un défi. Nos entretiens ont souligné la faiblesse des capacités au sein des organismes clés pour soumettre un projet au GCF.

6.3. Importance des élections et responsabilité

Au Ghana, le soutien politique est une autre

motivation importante pour l'action, à l'échelle locale et nationale. En règle générale, la politique joue un rôle important dans la définition de la position, de la nomination, et de l'agenda de chacun, ce que certains commentateurs ont défini comme « politique partisane ghanéenne ». Souvent, les politiciens occupant des postes clés utilisent des projets d'infrastructures hydrauliques pour « gagner des votes » et s'assurer les faveurs de l'électorat. Bien que le pays ait décentralisé sa stratégie politique et de développement depuis les années 90, peu de progrès ont été faits pour déléguer un pouvoir réel aux AD. Le Président nomme tous les Chefs de district, ainsi qu'un tiers des membres des AD (Ayee *et al.*, 2011). En outre, les ministères nationaux conservent un contrôle substantiel sur l'affectation et les investissements budgétaires.¹⁸

Cela signifie, en substance, que la politique partisane conditionne le processus décisionnel. Les thèmes seront ajoutés ou éliminés de l'agenda politique en fonction des priorités et des intérêts du parti au pouvoir. Compte tenu de la priorité accordée à la lutte contre la pollution de l'environnement et l'adaptation et l'atténuation du changement climatique par le gouvernement actuel, cela pourrait être un avantage. Cependant, cette politique partisane rend également la mise en œuvre de politiques et de réglementations tributaire de qui est au pouvoir, au détriment d'une planification du développement à long terme.

Parce que les élections sont un test important pour un homme politique et pour son parti, ceux-ci doivent donner l'impression de « faire quelque chose de bon pour le peuple ». ¹⁹ Ceci est encore plus important en présence de médias et d'une société civile solides, tous deux suffisamment loquaces, par le passé, pour dénoncer les méfaits du gouvernement et tenir les décideurs pour responsables de leurs actes. Au cours de la dernière série d'entretiens que nous avons menés en avril 2017, par exemple, toutes les personnes interrogées ont souligné le rôle critique des médias en évoquant la « question des 'galamseys' » et la dénonciation de la pollution des plans d'eau dont ils sont responsables, demandant au gouvernement d'agir.

7. Conclusions et recommandations

Notre analyse des infrastructures hydriques pour le développement et la croissance au Ghana a révélé que, à l'heure actuelle, les infrastructures hydrauliques pour la production hydroélectrique et l'irrigation sont prioritaires. Il existe plusieurs goulets d'étranglement à l'introduction de solutions basées sur les infrastructures naturelles, et plus généralement de considérations environnementales et de changement climatique dans les investissements concernant les infrastructures. Nous proposons quelques approches pour surmonter ces goulets d'étranglement, ce que nous appelons des « points d'entrée », et initier des changements dans la façon dont les ressources en eau sont gérées et allouées au Ghana.

7.1. Plans de développement à long terme à l'échelle nationale et locale

Parce que le processus décisionnel autour des infrastructures de l'eau et, plus généralement, des investissements visant à favoriser la croissance économique et la résilience du Ghana face au changement climatique se situe au niveau national, c'est essentiellement à ce niveau que se trouvent les points d'entrée pour les infrastructures naturelles. D'une certaine façon, c'est une bonne nouvelle, étant donné que le gouvernement du Ghana a fait preuve d'un engagement et d'une bonne volonté croissante pour lutter contre la pollution environnementale et le changement climatique.

Le GG prend des mesures pour mettre en œuvre le PNCC et intégrer les considérations relatives au changement climatique dans son processus de développement à moyen terme. Il existe de nouvelles opportunités d'accéder aux financements du Fonds vert pour le climat et du Fonds pour l'adaptation.

Il est également nécessaire de transmettre ces informations au Cabinet du Président et au Parlement où se concentrent, en fin de compte, les pouvoirs décisionnels. Les principaux ministères sectoriels devraient jouer ce rôle, idéalement sous la coordination du MESTI. La Commission nationale de planification du développement a également un rôle important à jouer en veillant à ce que les considérations environnementales et liées au changement climatique soient intégrées dans la planification du développement à l'échelle des districts. Avec l'appui des bailleurs de fonds internationaux, le ministère des Finances devrait

veiller à ce que les autorités régionales et de districts disposent des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces considérations. Dans toutes les institutions concernées, il est également important de disposer de « champions » des infrastructures naturelles et du changement climatique. Ces champions devraient avoir l'expertise et la motivation nécessaires pour promouvoir ces thématiques dans le processus politique à l'échelle nationale en demandant leur inclusion dans les plans de développement, par exemple, et en préconisant un système de suivi pourvu de sanctions et de récompenses pour leur mise en œuvre à l'échelle nationale et locale.

7.2. Opportunités à l'échelle internationale et au niveau du bassin

Nous avons également identifié les possibilités d'introduire des solutions basées sur les infrastructures naturelles dans le processus décisionnel sur le développement d'infrastructures de l'eau à l'échelle des bassins et au niveau international. Par l'intermédiaire de l'ABV, le Ghana pourrait engager un dialogue avec les pays voisins pour s'entendre sur des investissements dans des infrastructures mutuellement bénéfiques. Pour cela, l'ABV devrait terminer le processus de rédaction et d'approbation de sa Charte de l'eau, qui lui donnera un mandat juridique et, par conséquent, augmentera son autorité sur les pays riverains. Il est également important que l'ABV bénéficie d'un soutien financier adéquat de la part des partenaires internationaux et, surtout, de ses pays membres. Cela lui permettrait d'obtenir les ressources et l'expertise nécessaires pour remplir ses fonctions.

Un de ces efforts de coopération transfrontalière devrait être le développement des régions du nord du Ghana. Avec une quantité importante de terres, de ressources en eau et de main-d'œuvre pour réaliser sa transformation économique, le nord du Ghana pourrait devenir un moteur de développement pour la région du Sahel.

Cela exigera des ressources et des investissements pour financer un ensemble complet d'actions de développement dans les trois régions septentrionales du Ghana. SADA pourrait diriger ce processus, de façon indépendante et transparente, et profiter de ses partenariats avec les bailleurs de fonds internationaux, le secteur privé et la société civile. Des projets comme le BPP pourraient être cruciaux

pour soutenir cet effort. Cependant, il est essentiel de minimiser leur impact sur les écosystèmes vitaux dont dépendent les moyens de subsistance des populations, et de prendre en compte, même avec un certain degré d'incertitude, les impacts futurs du changement climatique dans les décisions d'investissement.

Impliquer les partenaires de développement dans les discussions sur les solutions basées sur les infrastructures naturelles pour l'adaptation au changement climatique est également essentiel. Ceux-ci ont accès à des connaissances, à une technologie et à des financements internationaux, et peuvent aider au pilotage et à l'intensification des mesures d'adaptation à l'échelle locale, ainsi qu'à l'incorporation de l'adaptation au sein des institutions et des processus officiels de planification du gouvernement. Peut-être plus important encore, les partenaires internationaux peuvent soutenir le Ghana dans ses efforts pour accéder aux fonds de financements climatiques par le renforcement des capacités et l'assistance technique.

7.3. Investir dans la sensibilisation et le renforcement des capacités

Bien que les décisions soient principalement prises au niveau national, notre étude a révélé que les politiciens ghanéens sont sensibles à la pression et au lobby des citoyens par le biais des médias et des organisations de la société civile. Il est, par conséquent, essentiel de sensibiliser le public au potentiel que représentent les infrastructures naturelles pour atténuer les effets du changement climatique et gérer les ressources en eau et autres ressources naturelles de façon plus durable. La télévision, la radio, les journaux et les autres canaux médiatiques peuvent jouer un rôle déterminant en ce sens. Les journalistes devraient être formés aux questions environnementales et de changement climatique afin de s'assurer qu'ils puissent rapporter les résultats de la recherche en des termes accessibles, que le public puisse comprendre et partager. Les organisations de la société civile devraient être habilitées à sensibiliser le public à ces sujets et à faire pression sur le gouvernement pour qu'il accorde une attention adéquate à l'environnement.

Enfin, notre étude a souligné l'importance de travailler avec les représentants des gouvernements locaux et des communautés. Ceux-ci sont généralement en contact plus étroit avec les communautés et sont donc mieux placés pour comprendre leurs besoins et leurs demandes. L'existence d'un cadre juridique légitimant le transfert des rôles et responsabilités aux autorités

locales est un bon point d'entrée pour s'assurer que ces acteurs aient le pouvoir politique et économique de prendre (ou du moins, d'influencer) les décisions ayant un impact sur les personnes et les communautés à échelle locale. La structure des partis politiques au Ghana implique qu'il est également important les sensibiliser et d'améliorer leurs capacités (aussi bien celui actuellement au pouvoir que ceux de l'opposition) pour faire face au changement climatique et intégrer les questions environnementales dans leur prise de décision.

Notes

1. C'est-à-dire : i) cohérence, ou le degré de cohérence des politiques et processus de mise en œuvre; ii) supervision, ou la mesure dans laquelle les systèmes de contrôle relient efficacement les acteurs de la chaîne de prestation de services, les exposent aux mesures d'incitations et aux sanctions définies par d'autres, et leur permettent de déployer des mesures d'incitations et des sanctions pour des tiers; iii) autonomie, ou les capacités et les possibilités de se réunir pour résoudre localement des problèmes communs, ou d'agir individuellement; iv) financements, ou la disponibilité et la distribution des financements; v) crédibilité, ou la mesure dans laquelle un avantage concurrentiel peut être obtenu en prenant et en tenant des engagements à l'égard d'un électeur ou d'une autre base de pouvoir; et vi) risque moral, ou la mesure dans laquelle les preneurs de risques sont protégés des conséquences de leurs décisions. Source : Harris et Wild (2013).
2. Sur la base des discussions de groupe de trois communautés des villages de Pwalugu, Arigu et Bisigu, où le BPP sera situé, Mu1 *et al.* (2016) identifient trois catégories d'activités de subsistance basées sur les services écosystémiques (SE) : 1) les activités dépendant directement des écosystèmes (plaine d'inondation, étangs et fleuve) et qui existent grâce aux régimes saisonniers de la Volta Blanche, comme l'agriculture de décrue et l'agriculture irriguée, la pêche en étangs et en rivière, l'élevage du bétail dans les plaines d'inondation et près des étangs pendant la saison sèche, ou la collecte de l'eau du fleuve; 2) les activités forestières, dépendant indirectement de SE liés à l'eau, comme la collecte de produits forestiers non-ligneux (PFNL) et de matériaux de construction, ou la fabrication de charbon de bois; et 3) les activités non-tributaires du régime du fleuve, telles que l'agriculture pluviale et les emplois non-agricoles.
3. Informations tirées d'entretiens menés à Accra entre avril 2014 et avril 2017.
4. Informations tirées d'un entretien avec le représentant du gouvernement mené à Accra en avril 2014.
5. Le CDP se compose de représentants de la VRA, de la Commission des ressources en eau (WRC), de la *Savannah Accelerated Development Authority* (SADA), de l'Agence de protection de l'environnement (EPA), de la *Ghana Irrigation Development Authority* (GIDA), de l'Autorité du bassin de la Volta (ABV), et de *Ghana Dams Dialogue*.
6. Entretien avec le représentant de l'Assemblée de district mené à Bolgatanga en février 2015.
7. Entretien avec le représentant de l'Assemblée de district mené à Bolgatanga en février 2015.
8. Entretien avec le représentant de l'Assemblée de district mené à Bolgatanga en février 2015.
9. Comme l'analyse l'indique, les acteurs peuvent être regroupés en trois catégories principales : I, II et III. La catégorie I regroupe les acteurs à forts pouvoir et influence. Ceux-ci ont également un grand intérêt pour les infrastructures construites. Les acteurs de la catégorie I semblaient également avoir peu d'intérêt pour les infrastructures naturelles et un faible intérêt/engagement dans le discours sur le changement climatique. La catégorie II regroupe des acteurs ayant également un fort pouvoir et une grande influence, mais avec un intérêt élevé pour les infrastructures naturelles. Ce groupe d'acteurs a également un fort intérêt/engagement dans le discours sur le changement climatique. Les acteurs de la catégorie III se sont révélés avoir peu de pouvoir et d'influence, mais un grand intérêt pour les infrastructures construites.
10. Entretien avec le représentant du gouvernement mené à Accra en juin 2015.
11. Entretiens avec des représentants du gouvernement menés à Accra en juin 2015 et avril 2017.
12. Entretien avec le représentant du gouvernement mené à Accra en juin 2015.
13. Entretien avec le représentant de la société civile mené à Accra en avril 2017.
14. Entretien avec les représentants du gouvernement et de la société civile mené à Accra en avril 2017.
15. Entretiens avec les représentants du gouvernement et les donateurs menés à Accra et Bolgatanga en avril 2017.
16. Entretiens avec les représentants du gouvernement menés à Accra en mars 2015 et avril 2017.
17. Entretiens avec les représentants du gouvernement et l'ABV menés à Accra en mars 2015 et avril 2017.
18. Entretien avec le représentant du gouvernement mené à Bolgatanga en avril 2017.
19. Entretien avec des représentants du gouvernement mené à Bolgatanga en avril 2017.
20. Entretien avec le représentant de la société civile mené à Accra en avril 2017.

Références

- Ayee, J., Soreide, T., Shukla, G.P., and Minh Le, T. (2011) 'Political Economy of the Mining Sector in Ghana'. Policy Research Working Paper 5730. Washington, D.C.: World Bank (<http://documents.worldbank.org/curated/en/309711468031496273/pdf/WPS5730.pdf>)
- Harris, D., and Wild, L. (2013) *Finding solutions: making sense of the politics of service delivery*. London: Overseas Development Institute (<http://www.odi.org/publications/7377-finding-solutions-making-sense-politics-service-delivery>)
- Mason, N. and Calow, R. (2012) 'Water security: from abstract concept to meaningful metrics - An initial overview of options', ODI Working Paper 357. London: Overseas Development Institute.
- Molini, V., Paci, P. (2015) *Poverty Reduction in Ghana: Progress and Challenges*. Washington, D.C.: World Bank. (<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/22732>)
- NCE (2015) *Unlocking the Power of Ethiopia's Cities: A report by Ethiopia's New Climate Economy Partnership*. Addis Ababa: The New Climate Economy, Ethiopian Development Research Institute and Global Green Growth Initiative (<http://2014.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/Unlocking-the-Power-of-Cities-in-Ethiopia.pdf>)
- Tanner, T., Mensah, A., Lawson, E.T., Gordon, C., Godfrey-Wood, R., and Cannon, T. (2014) 'Political Economy of Climate Compatible Development: Artisanal Fisheries and Climate Change in Ghana'. IDS Working Paper 446. Brighton, UK: Institute of Development Studies.
- Zeitoun, M., Lankford, B., Krueger, T., Forsyth, T., Carter, R., Hoekstra, A., *et al.* (2016). 'Reductionist and integrative research approaches to complex water security policy challenges'. *Global Environmental Change* 39, 143-154.

Remerciements

Nous sommes particulièrement reconnaissants à Emmanuel Obuobie pour l'aimable assistance qu'il nous a apporté. Kwabena Kankam-Yeboah, Sylvia Kuaimbeah, Emmanuel Bekoe et l'équipe de l'Institut de recherches sur l'eau (WRI), à Accra, ont rendu cette étude possible grâce à leur aide dans l'organisation des entretiens et des enquêtes de terrain. Merci également à James Dalton et Rebecca Welling de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour leurs orientations et leur soutien tout au long du projet. Peter Newborne et Naomi Oates (ODI) ont contribué et commenté la méthodologie et les premières ébauches de ce rapport, merci !

Une révision critique a été assurée par Laetitia Pettinotti (BC3), Marloes Mul (IWMI Ghana), Peter Newborne (ODI) et Roger Calow (ODI).

Enfin, nous aimerions remercier toutes les personnes que nous avons interviewées pendant le projet, qui ont donné leur temps si généreusement et ont participé de façon ouverte et constructive à tout moment.

Toutes les citations des personnes interrogées sont anonymes. Nous sommes responsables de toute erreur ou omission.

Ce rapport est un produit du projet « WISE-UP to Climate ». WISE-UP to Climate est un projet visant à démontrer le rôle des infrastructures naturelles comme « solutions basées sur la nature » pour l'adaptation au changement climatique et le développement durable. Le projet permet de développer les connaissances sur l'utilisation des portfolios d'infrastructures hydrauliques (comme les barrages, les digues, ou les canaux d'irrigation) et naturelles (telles que les zones humides, les plaines inondables et les bassins versants) pour la réduction de la pauvreté, la sécurité en eau, énergie et alimentation, la conservation de la biodiversité, et la résilience climatique. Il cherche à démontrer les avantages d'approches combinées d'infrastructures construites et naturelles grâce au dialogue avec les décideurs pour convenir de compromis acceptables. Les recherches sont actuellement menées dans les bassins de la Tana (Kenya) et de la Volta (Ghana-Burkina Faso).

WISE-UP est un partenariat mondial qui rassemble le Conseil pour la recherche scientifique et industrielle de l'Institut de recherches sur l'eau (CSIR), le Centre collaboratif africain pour les sciences de la terre (ACCESS) de l'Université de Nairobi, l'Institut international de gestion des ressources en eau (IWMI), l'Overseas Development Institute (ODI), l'Université de Manchester, le Centre basque pour le changement climatique (BC3) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Le projet est financé par l'Initiative internationale pour le climat (IKI) du ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la conservation de la nature et de la sécurité nucléaire (BMU).



Overseas Development Institute
203 Blackfriars Road
London SE1 8NJ

www.odi.org/facebook www.odi.org/twitter

Tel: +44 (0) 20 7922 0300
Fax: +44 (0) 20 7922 0399
E-mail: info@odi.org.uk

www.odi.org

ODI est le principal groupe de réflexion indépendant du Royaume-Uni sur le développement international et les questions humanitaires.

Les lecteurs sont encouragés à reproduire le contenu de ce document dans leurs propres publications, à exception des fins commerciales. En tant que détenteur des droits d'auteur, l'ODI demande à être dûment cité et à recevoir une copie de la publication. Pour les usages en ligne, nous demandons aux lecteurs de référencer la ressource originale sur le site web de l'ODI. Les opinions exprimées dans cet article sont celles de(s) l'auteur(s) et ne représentent pas nécessairement les points de vue de l'ODI ou de ses partenaires. Ce travail est distribué sous licence Creative Commons non-commerciale (CC BY-NC 4.0).