

Afrique de l'Ouest :

vers la relance de grands investissements hydrauliques dans l'espace de la Cedeao

par Monsieur Innocent Ouedraogo

Directeur du Centre de coordination des ressources en eau (Ccre)

Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao)

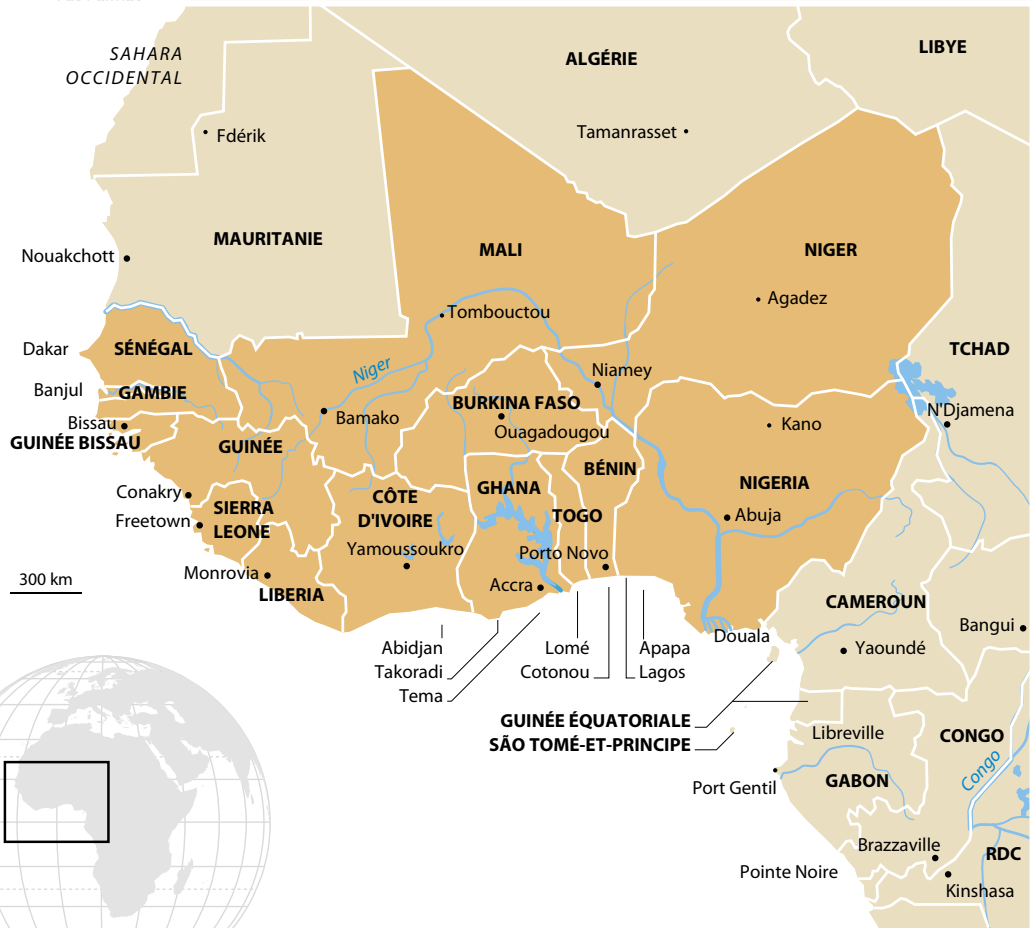
Monsieur Hervé Lévite

Conseiller technique Ccre / Cedeao

et Madame Florence Ardorino

Ex-conseillère technique Ccre / Cedeao

Carte 1
La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), 2012



Source : <http://www.comm.ecowas.int>

L'Afrique de l'Ouest est emblématique des régions où le développement est – au moins pour le moment – davantage contraint par la rareté financière de l'accès à l'eau que par la disponibilité physique des ressources. Ceci s'exprime notamment en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Mais de nombreuses initiatives et projets, locaux ou impliquant les bailleurs de fonds, mettent l'accent sur le manque d'infrastructures hydrauliques, tant pour la production d'électricité que pour l'irrigation. Selon quels critères et à quelles échelles mettre dans la balance les contributions très attendues de telles infrastructures au développement régional futur et les impacts négatifs qu'elles pourraient avoir sur les populations locales, sur certains secteurs économiques en aval ou sur l'environnement ? Les impacts du changement climatique changent-ils les termes de l'équation ? Le cadre du processus d'intégration économique régionale au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao – *Carte 1*) paraît tout indiqué pour tâcher de mettre en cohérence la nécessité d'une gestion durable des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, à cette échelle régionale, avec les grandes politiques sectorielles de développement économique, s'appuyant sur la construction d'un marché commun, sur le développement des infrastructures de transport, mais aussi sur les investissements en matière d'approvisionnement en eau et en énergie. Le Centre de coordination des ressources en eau de la Cedeao a pour mission d'assurer l'intégration des enjeux de la ressource en eau dans les politiques sectorielles régionales. Cet article rend compte des processus politiques initiés par cette institution régionale pour construire une stratégie cohérente à l'échelle de la région, dans un contexte de retour en légitimité des grands investissements hydrauliques.

Sébastien Treyer

Sommaire

INTRODUCTION

1. DES RESSOURCES EN EAU ABONDANTES ET SOUS-UTILISÉES
2. FORTE VOLONTÉ POLITIQUE ET NÉCESSITÉ DE PENSER TRANSFRONTALIER
3. VERS UN RETOUR DE LA RENTABILITÉ DES INVESTISSEMENTS
4. LES BESOINS DE FINANCEMENT RESTENT TRÈS IMPORTANTS
5. INTÉGRER AUSSI LES RÉFLEXIONS SUR LES PLANIFICATIONS DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS UTILISATRICES DE L'EAU

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Liste des illustrations

GRAPHIQUE 1

AFRIQUE DE L'OUEST :
LA POPULATION VA PLUS QUE DOUBLER D'ICI À 2050,
LES URBAINS PLUS NOMBREUX QUE LES RURAUX DÈS 2020

CARTE 1

LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST

CARTE 2

GRANDS BARRAGES EN AFRIQUE DE L'OUEST

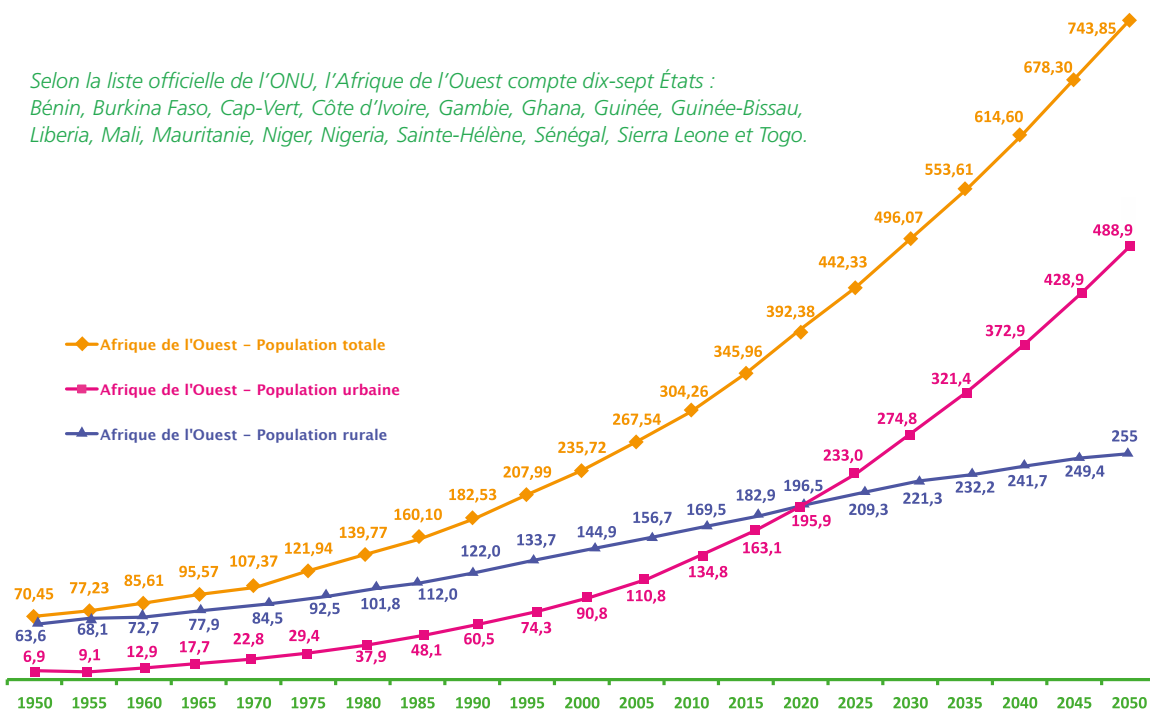
INTRODUCTION

La grande variabilité spatio-temporelle des précipitations, ainsi que l'augmentation des phénomènes extrêmes d'inondations et de sécheresses pèsent sur le développement économique de l'Afrique de l'Ouest. L'agriculture vivrière comme l'élevage sont fragilisés à chaque nouvelle crise alimentaire. Or, ces crises semblent devenir chroniques, possiblement accentuées par le changement climatique. Toutefois, la démographie demeure la première source de tension, avec près de 300 millions d'ha-

bitants en 2011, une augmentation prévue à 430 millions en 2025 et une prévision à 600 millions en 2050, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Cela se traduit par des besoins alimentaires nouveaux, mais aussi la surexploitation des éco-systèmes (sols, forêts, zones humides) avec, au passage, une perte rapide de biodiversité. Parallèlement, la région connaît une urbanisation spectaculaire puisqu'elle passerait de 42 % en 2005 à 57 % en 2030 (Graphique 1), entraînant des besoins nouveaux (changements d'habitudes alimentaires, énergie électrique, eau domestique).

Graphique 1
AFRIQUE DE L'OUEST :
La population va plus que doubler d'ici à 2050
Les urbains plus nombreux que les ruraux dès 2020
(en millions de personnes)

Selon la liste officielle de l'ONU, l'Afrique de l'Ouest compte dix-sept États : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sainte-Hélène, Sénégal, Sierra Leone et Togo.



Source : Organisation des Nations unies, Rapport 2011 sur les perspectives d'urbanisation de la population mondiale – Publié le 5 avril 2012

1. DES RESSOURCES EN EAU ABONDANTES ET SOUS-UTILISÉES

Évaluées à plus de 1 000 milliards de mètres cubes, les ressources en eau renouvelables sont importantes. Mais elles sont mal réparties et, pour l'instant, moins de 4 % des volumes sont exploités. En 2005, les experts estimaient que la consommation annuelle totale par habitant, tous secteurs confondus, était de 108 mètres cubes en Afrique de l'Ouest (24 m³ en Gambie, 582 m³ au Mali) contre plus de 1 500 m³ dans les pays de l'OCDE¹. Cette faible utilisation est largement liée à la faible mobilisation de l'eau, et ce principalement pour des raisons financières. La région connaît ce qui doit être qualifié de « *rareté économique de l'eau* » quand les pays du Maghreb, par exemple, connaissent une rareté physique.

La demande en irrigation pour atteindre la sécurité alimentaire dans les cultures de base en 2025 a été estimée à 59 milliards de mètres cubes² et ceci ne représenterait que 5 % des eaux renouvelables. Mais, à ce jour, seulement 10 % des terres irrigables de la région sont réellement mis en valeur, ce qui équivaut à environ trois millions d'hectares irrigués. De même, seuls 16 % du potentiel total d'énergie hydro-électrique régional (25 000 MW) sont réellement mis en valeur³.

2. FORTE VOLONTÉ POLITIQUE ET NÉCESSITÉ DE PENSER TRANSFRONTALIER

La mobilisation des ressources en eau est aussi porteuse de conflits potentiels. En effet, l'une des caractéristiques hydrologiques fortes de la région est l'existence de transferts d'eau considérables depuis les zones tropicales humides au sud, vers les territoires arides ou semi-arides plus au nord. Les eaux transfrontalières constituent ainsi 80 % des

eaux de surface, impliquant une interdépendance sous-régionale très marquée. 90 % des ressources en eau d'un pays comme le Niger proviennent de l'extérieur de ses frontières. Lorsqu'il s'agit de stocker des volumes importants, l'impact hydrologique peut se ressentir très en aval. Des accords inter-États deviennent alors nécessaires : d'où un intérêt grandissant pour disposer d'autorités de bassin transfrontalières bien établies. Celles-ci devront être capables de générer des informations hydrologiques fiables et reconnues par les parties, ainsi qu'une connaissance précise des besoins existants et futurs : ce qui permettra de mieux concevoir les grands ouvrages et de bien les gérer. L'Afrique de l'Ouest est partagée entre vingt-cinq bassins fluviaux transfrontaliers. Six disposent d'autorités de bassin (fleuves Sénégal, Gambie, Niger, Mano, Volta, lac Tchad) et la *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (Cedeao⁴) travaille actuellement à la création de trois nouvelles agences.

De plus, outre la nécessité de prendre en compte les interconnexions en termes de ressource, il est indispensable que le développement des différentes activités économiques soit lui-même réfléchi, discuté, voire planifié de manière intégrée à l'échelle régionale. C'est l'un des objectifs majeurs de la Cedeao que de réussir à promouvoir une zone de développement économique intégrée à l'échelle de toute l'Afrique de l'Ouest : interconnexion des réseaux électriques, infrastructures régionales de transport, construction d'un marché commun régional. Dans tous les secteurs, l'intégration transfrontalière est vue comme la meilleure base de développement socio-économique. Répondre aux besoins en eau futurs de ces différentes activités économiques, intégrées à l'échelle régionale renforce encore la nécessité de penser la mobilisation des ressources en eau au-delà des frontières nationales.

1 - Créée en 1960, l'*Organisation de coopération et de développement économiques* (OCDE) compte aujourd'hui trente-quatre membres : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse et Turquie (www.oecd.org).

2 - GWP, 2000.

3 - Source : Cedeao, ICI 2010.

4 - La Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao ou Ecowas en anglais) regroupe quinze pays : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

3. VERS UN RETOUR DE LA RENTABILITÉ DES INVESTISSEMENTS

Après les efforts des années ayant suivi les indépendances, les investissements régionaux dans le domaine des grandes infrastructures hydrauliques se sont progressivement réduits. Dans les années deux mille, la *Commission mondiale des barrages* avait mis en avant de nombreux problèmes, notamment sociaux et environnementaux, liés à la réalisation des barrages et ceci avait donné un coup d'arrêt aux constructions. De leur côté, les organismes prêteurs en Afrique de l'Ouest avaient évoqué les faibles rentabilités des investissements. Les coûts de construction des barrages et des grands périmètres irrigués se sont en effet souvent avérés prohibitifs et ce, pour de multiples raisons (manque d'entreprises locales, enclavement, instabilité politique, corruption, erreurs de conception).

Mais aujourd'hui, le retour de prix agricoles plus élevés, l'arrivée de grands consommateurs d'énergie (mines, industries, villes) et l'augmentation de la demande solvable en eau domestique urbaine militent pour une meilleure rentabilité économique des projets de grandes infrastructures de stockage, notamment à vocation multi-usages. D'autre part, plusieurs facteurs supplémentaires motivent les politiques en faveur de l'intégration de projets agricoles en aval des barrages : le spectre de nouvelles émeutes de la faim, le risque de difficultés d'importations de céréales comme cela a été le cas pour le riz asiatique en 2008 ou bien le poids des importations agricoles sur les balances commerciales des pays.

En termes de grandes infrastructures de stockage – c'est-à-dire supérieures à quinze mètres de hauteur depuis la fondation ou dépassant les 3 millions de mètres cubes – seuls 150 des 1 300 grands barrages africains (sur un total d'environ 50 000 dans le monde) sont situés en Afrique de l'Ouest⁵. La moitié est destinée à la production hydro-électrique. Il y a peu de nouveaux grands barrages en cours de réalisation dans la région, mais plusieurs dizaines de projets seraient en préparation (*Carte 2*).

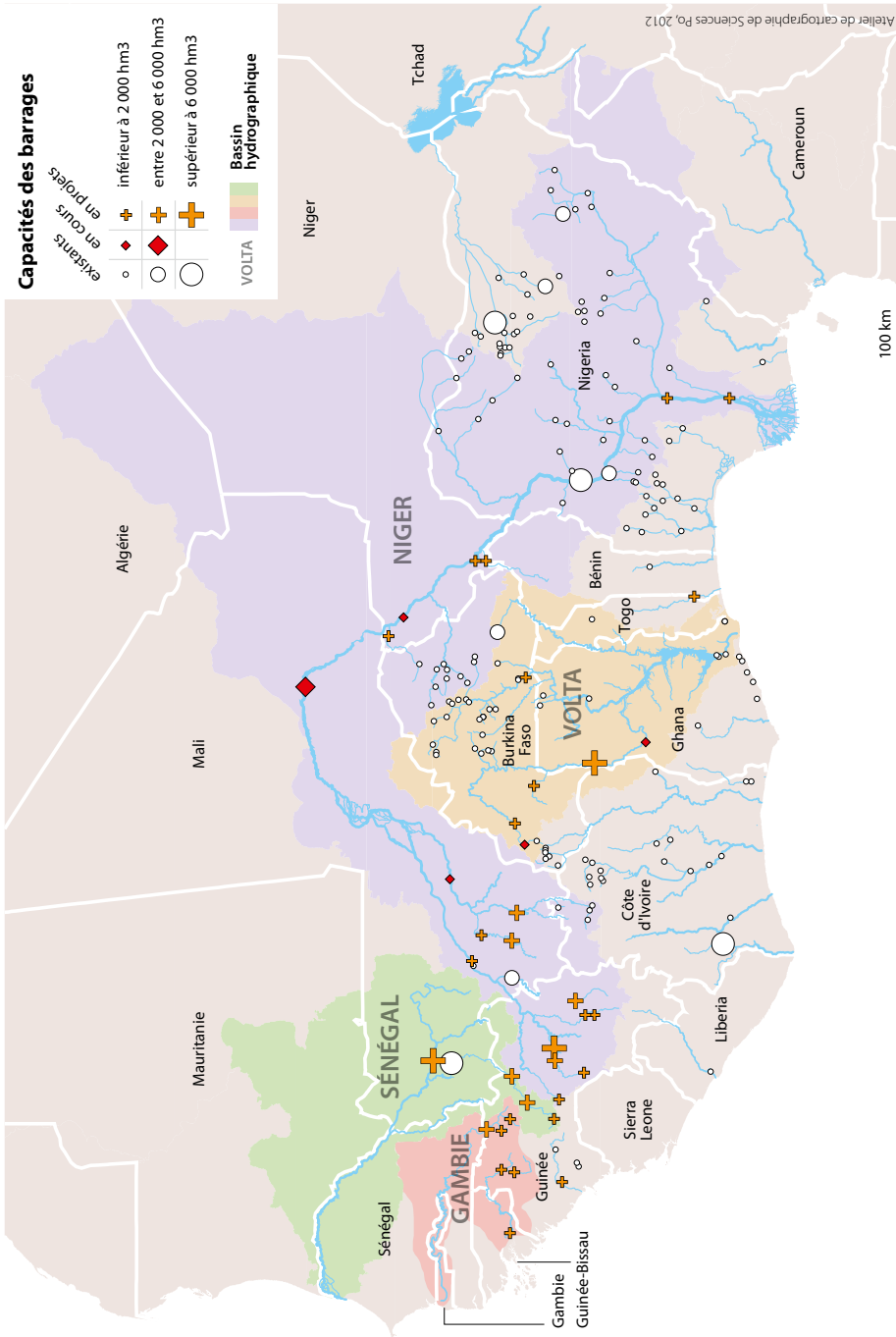
C'est pourquoi le *Centre de coordination des ressources en eau* (CCRE) de la Cedeao a récemment mis en œuvre un projet de concertation, appelé « *dialogue* », concernant les grandes infrastructures dans l'espace des quinze États-membres de la *Communauté*. Il s'agit de mettre les positions des décideurs et des promoteurs de grands ouvrages en cohérence avec la nouvelle politique régionale des ressources en eau. Celle-ci vise la réduction de la pauvreté et le développement durable grâce à une gestion intégrée des ressources en eau conciliant développement économique, équité sociale et protection de l'environnement.

Ce dialogue sur les grandes infrastructures a été lancé avec trois partenaires principaux : l'*International institute for environment and development*, un institut de recherche et de coopération technique basé à Londres (IIED), l'*Office international de l'eau*, l'association française chargée de la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau (OIEAU) et l'*Union mondiale pour la nature*, l'une des principales organisations non-gouvernementales environnementales à l'échelle mondiale (UICN). L'objectif est de faire le point sur les problèmes rencontrés autour des infrastructures existantes et de proposer, grâce à des guides méthodologiques et une directive de la Cedeao, les bonnes pratiques à appliquer pour les ouvrages à venir.

Le premier volet de ce dialogue a mis en lumière, puis en débat avec la société civile régionale, les pratiques actuelles. S'appuyant sur plusieurs cas régionaux, un panel d'experts a mis en avant de grandes frustrations, voire des conflits perdurant plusieurs années après la construction de barrages et ce, en raison de trop faibles compensations versées aux populations locales qui se sont appauvries et en raison d'un mauvais partage des bénéfices générés avec les populations affectées. Dans ce contexte, six axes de bonnes pratiques ont été proposés :

- ◆ affirmer le rôle majeur des organismes de bassin
- ◆ intégrer les populations affectées
- ◆ s'assurer que tous les acteurs concernés aient accès au processus de décision pour jouer leurs rôles respectifs

Carte 2
Grands barrages en Afrique de l'Ouest



Sources : CEDEAO, www.ecowas.int ; Office international de l'eau, www.oieau.fr

- ◆ évaluer et optimiser la rentabilité des ouvrages
- ◆ capitaliser et échanger les expériences existantes
- ◆ créer un cadre de référence régional pour les évaluations sociales et environnementales.

Le deuxième volet du dialogue a porté sur la sélection d'ouvrages prioritaires aux yeux de la Cedeao. Des critères ont été établis afin de mesurer l'intérêt des projets en termes d'intégration régionale. Cinq aspects ont été retenus : le caractère transfrontalier, l'intégration économique, l'intérêt en matière de sécurité alimentaire, la production hydro-électrique et le niveau d'impacts environnementaux et sociaux. Dans ce cadre, une quarantaine de projets de barrages a fait l'objet d'études comparatives débouchant sur un classement qui a permis d'établir une liste de huit barrages prioritaires pour la Cedeao.

4. LES BESOINS DE FINANCEMENT RESTENT TRÈS IMPORTANTS

Selon les estimations, les investissements nécessaires pour mobiliser la ressource et développer les réseaux d'eau et d'assainissement de la région pourraient atteindre plusieurs milliards de dollars par an. Le *Consortium pour les infrastructures en Afrique* estime les besoins à au moins 10 milliards de dollars pour le continent ⁶, dont environ 10 % concernant des infrastructures liées à l'eau domestique et le reste des barrages hydro-électriques, le plus souvent multi-usages. L'intérêt pour la sécurité alimentaire semblant, nous l'avons vu, redevenir prépondérant, des pays comme le Mali, le Nigeria ou le Niger se sont dotés de stratégies nationales ambitieuses en matière d'irrigation et ils reçoivent l'appui d'organisations régionales comme la Cedeao. Parallèlement, de nouveaux acteurs, comme de grandes organisations non-gouvernementales (ONG) ou des fondations comme celle du magnat américain de l'informatique Bill Gates, semblent persuadés de l'impact significatif du développement de l'eau agricole sur la malnutrition et la réduction de la vulnérabilité des populations.

Le dialogue sur les barrages cité plus haut a fait ressortir que les nouveaux périmètres irrigués qui

seront réalisés en aval des grands ouvrages – et qui couvriront souvent plusieurs dizaines de milliers d'hectares – devront désormais faire l'objet d'un accompagnement sérieux et de longue haleine : ce d'autant que les bénéficiaires prioritaires en seront les milliers de paysans déplacés lors de la construction et de la mise en eau du barrage et donc obligés de s'adapter à ce tout nouvel environnement.

5. INTÉGRER AUSSI LES RÉFLEXIONS SUR LES PLANIFICATIONS DES DIFFÉRENTES ACTIVITÉS UTILISATRICES DE L'EAU

Parallèlement au dialogue sur les grands barrages qui concerne la mobilisation de la ressource, le *Centre de coordination des ressources en eau* de la Cedeao a lancé, de manière expérimentale, un autre processus de dialogue politique entre les différents pays et les différents secteurs économiques de la région.

Ce dialogue prospectif a porté sur les usages de l'eau et visait à explorer différents scénarios possibles de croissance de la demande émanant des différentes activités économiques, par grands secteurs (agriculture, production d'énergie, industrie, développement urbain) et selon les pays. Ces scénarios devaient permettre d'anticiper dans quelle mesure la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques qui lui sont liés pourraient faire face au cumul des demandes émanant de tous ces usages en croissance. Mené de manière pilote sous forme d'un atelier régional et d'un atelier sur le bassin de la Volta, le processus a permis de compléter les conclusions du dialogue sur les grandes infrastructures par les quatre enseignements suivants :

- ◆ Le développement des périmètres irrigués doit être planifié comme l'un des axes d'une stratégie de sécurité alimentaire tenant également compte d'un nombre très important d'agriculteurs qui ne pourront pas bénéficier de ces infrastructures et dépendront donc d'autres modes d'intensification.

- ◆ Le développement de l'énergie hydro-électrique doit être pensé comme une composante au sein d'une stratégie régionale de sécurité énergétique pour le développement.
- ◆ Des investissements non coordonnés dans des projets de développement agricole ou énergétique fortement consommateurs d'eau pourraient conduire à des trajectoires de développement très vulnérables.
- ◆ La prise en compte des services rendus par les écosystèmes aquatiques dans les politiques et stratégies sectorielles devrait permettre d'atteindre une trajectoire de développement plus résiliente.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- IIED : Skinner, J., Niasse, M. et Haas, L. (dir.) 2009. Partage des bénéfices issus des grands barrages en Afrique de l'Ouest. Série Ressources Naturelles n°. 19. Institut International pour l'Environnement et le Développement, Londres, Royaume-Uni.
- État des lieux des ressources en eau et de leurs usages en Afrique de l'Ouest Cedeao, ICI 2010 (document Cedeao non publié).