



Bulletin WIN

Fournir un aperçu concis des thèmes spécifiques liés à l'intégrité de l'eau

Infrastructure

Les circonstances de la corruption dans la planification des petites retenues d'eau en Afrique sub-saharienne

par Birke Otto et Jean-Philippe Venot

CONTEXTE

Ce dossier élaboré par WIN et l'Institut International de Gestion de l'Eau (IWMI) aborde les conséquences de la corruption et de la mauvaise gestion dans la planification et la construction des petites retenues d'eau dans les zones rurales d'Afrique subsaharienne. S'appuyant sur une recherche de l'IWMI réalisée par Jean Philippe Venot et ses collègues, le dossier souligne quelques-uns des avantages et inconvénients associés à ces petites retenues, et les leçons apprises susceptibles de prévenir la corruption lors de la planification de nouvelles retenues locales ou de la réhabilitation de celles existantes (Venot et al, 2012 4).

1. INTRODUCTION

Au cours de ces dernières années, la construction et la réhabilitation de petites retenues se sont multipliées dans les zones rurales de l'Afrique subsaharienne. Les petites retenues offrent de multiples avantages pour les communautés locales, dont la conservation de l'eau, l'abreuvement du bétail et l'irrigation. Cependant, elles ont également été critiquées pour leurs coûts de construction exorbitants et leurs piètres performances. Les difficultés auxquelles sont confrontés les projets de petites retenues apparaissent lors du processus de planification et d'investissement, et sont causées par les conflits d'intérêts, des motivations politiques et la mauvaise gestion. Ces dynamiques complexes sont liées au manque de redevabilité envers les communautés locales affectées et sont le lit de pratiques corrompues.

2. LES PETITES RETENUES D'EAUX EN AFRIQUE

If small reservoirs are to fulfill their potential in improving rural infrastructure and livelihoods, closer attention must be paid to the multiple processes and dynamics between the various actors involved in their planning and construction.

SUB-SAHARIENNE

2.1. Avantages

Les petites retenues, micro-barrages, réservoirs, johads, lacs collinaires, ou açudes – comme on les appelle dans différents pays – parsèment les paysages ruraux partout dans le monde. Ce sont de petites étendues d'eau qui desservent les communautés rurales et leur permet de gagner leurs vies. Le volume, la taille, la conception, le but et l'histoire de ces étendues d'eau varient selon les régions, et il n'existe pas de définitions ou de critères consensuels pour les décrire (Venot et Krishnan, 2011: 316). Cependant, comme définition minimale, ces étendues d'eau peuvent être considérées comme des «mises en réserve de rivières permanentes et temporaires permettant d'accroître la disponibilité de l'eau au niveau local» (Venot et al, 2012: 2).

Dans la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, les petites retenues sont constituées de barrages en terre ou maçonnés de moins de 7,5 mètres de hauteur et capables de stocker jusqu'à un million de mètres cubes d'eau (voir Tableau 1). Elles soutiennent parfois des surfaces irriguées situées en aval et de superficie allant jusqu'à 50 hectares. Le financement de la construction de ces petites retenues provient souvent des gouvernements, des donateurs internationaux et

¹ Johads est le terme indien, Lacs collinaires est utilisé dans les pays francophones d'Afrique du Nord et Açude est le terme au Brésil.

TABLE 1 Les petits barrages en chiffres: échantillon de pays en Afrique sub-saharienne

Burkina Faso	> 1,000
Ethiopie	> 100
Ghana	> 1,000
Côte d'Ivoire	> 600
Mali	> 800
Mauritanie	> 350
Mozambique	> 600
Uganda	> 500
Zimbabwe	> 9,000
Zambie	> 2,000

Source: AG Water Solutions 2011a

des organisations non-gouvernementales (ONG), tandis que les autorités en charge de l'eau, les comités ou associations au niveau local sont responsables de leur gestion et maintenance (AG Water Solutions, 9-2011b). Depuis le début des années 1990, la communauté du développement fait preuve d'un regain d'intérêt pour la construction et la réhabilitation de ces relativement petits projets d'infrastructure, car ils sont particulièrement utiles pour la conservation des sols et des eaux et la protection contre la sécheresse tout en soutenant un large éventail de moyens de subsistance.

Dans les zones rurales, les petites retenues soutiennent l'irrigation communautaire, l'élevage, la pêche, l'artisanat et les besoins domestiques, tels que la cuisine et la toilette. Elles améliorent les revenus des communautés rurales et participent à l'atteinte de la sécurité alimentaire, contribuant ainsi à limiter l'exode rural. Elles sont aussi considérées comme une barrière contre les conditions météorologiques extrêmes et les changements climatiques (Venot et al 2012 ; Voir aussi Fromageot et al, 2006 ; McCartney et Smakhtin 2010; Savy et al, 2006).

2.2. Shortcomings of small water reservoirs

Les nombreux avantages des petites retenues d'eau sont souvent contrebalancés par leurs inconvénients. Ces inconvénients sont principalement d'ordre

managérial et technique. Les principales critiques formulées sont les suivantes:

- Coûts de construction relativement élevés des petites retenues par rapport à leurs avantages
- Conception spécifique en fonction des régions, ce qui rend difficile leur reproduction
- Exclusion des communautés locales des processus de planification, de conception, de construction et d'entretien
- Mauvaise qualité de la construction
- Faible niveau d'engagement de la part des gouvernements et des donateurs

Une étude ethnographique approfondie de la planification et de la mise en œuvre de deux petites retenues d'eau au Ghana conduite par Venot et al (2011, 2012), montre que de nombreuses lacunes liées aux coûts élevés et à la mauvaise gestion auraient pu être évitées si une plus grande attention avait été accordée aux motivations variées, aux intérêts et aux dynamiques de tous les acteurs impliqués. Ces lacunes comprennent les pratiques de corruption et le manque de redevabilité dans la planification et la mise en œuvre. Le paragraphe suivant traite des dynamiques de la phase de planification et de mise en œuvre, et comment celles-ci peuvent entraîner des inconvénients tels que l'intensification des risques de corruption, les coûts excessifs et la mauvaise qualité des constructions.

3. DYNAMIQUE DES PROCESSUS DE PLANIFICATION ET DE MISE EN ŒUVRE

Les études conduites au Ghana (Venot et al 2012; 2011) montrent qu'un certain nombre de facteurs augmentent les risques de corruption dans la planification et la construction de petits barrages. Il s'agit notamment des agendas politiques et de la mauvaise gestion (délais insuffisants, études de faisabilité de mauvaise qualité, retards de paiement, manque de supervision des chantiers de construction). Ces facteurs génèrent des coûts inutiles et réduisent la qualité des petites retenues. Le Tableau 2 présente les lacunes au niveau macro-économique et dans les situations de travail quotidiennes, tandis que quelques-uns des principaux défis liés à la gestion sont examinés ci-dessous:

3.1. Contraintes de temps et mauvaise qualité des études de faisabilité

Au-delà de l'investissement pécuniaire, le temps est crucial dans la planification et la construction de petites retenues. Les dirigeants et les planificateurs accélèrent souvent les processus, dans le but de satisfaire leurs propres desseins personnels ou politiques. Par exemple, au Ghana, en 2007, de

TABLE 2 Inconvénients dans la planification et la conception des petits barrages

	Insuffisances au niveau "Macro"	Contexte de travail au quotidien
Identification du site, planification et financement	<ul style="list-style-type: none"> Projets prestigieux Pression pour le décaissement des fonds Penchant pour les options à forte intensité de capital Faible niveau de transparence et de redevabilité - notamment envers les communautés locales Divergences entre les projets et les priorités et stratégies nationales 	<ul style="list-style-type: none"> Individus évalués en fonction du volume et du nombre de projets, plutôt que de leurs résultats Le Projet « achète » les soutiens politiques Couverture des pratiques frauduleuses (commissions occultes par exemple) à travers la conception, la surévaluation des coûts et des procédures complexes
Gestion et conception des programmes	<ul style="list-style-type: none"> Faible niveau d'interaction, de redevabilité et d'échanges d'informations entre les multiples sphères de prise de décisions. Faible niveau de transparence et de redevabilité – notamment envers les communautés locales Etudes de faisabilité ignorées ou de mauvaise qualité 	<ul style="list-style-type: none"> Le Projet « achète » les soutiens politiques (influencent le choix des sites) Couverture des pratiques frauduleuses (commissions occultes par exemple) à travers la conception, la surévaluation des coûts et des procédures complexes
Appel d'offres et passation de marches	<ul style="list-style-type: none"> Les procédures semblent parfaites sur le papier, mais se révèlent complexes et mal appliquées Faible redevabilité envers les communautés, et faible niveau de promotion locale Mauvaise qualité des documents de conception/d'appel d'offres Manque de temps ou de compétences pour évaluer les offres et gérer les contrats 	<ul style="list-style-type: none"> L'octroi de contrat est un acte politique et non bureaucratique (sélection d'entrepreneurs incompetents; couverture de documentations frauduleux) Réseau d'acteurs dense conduisant à la collusion entre fonctionnaires, entrepreneurs et consultants La remise de cadeaux, ("en témoignage de notre gratitude») est une pratique communément admise Les pots-de-vin ('bakchich ou argent accélérateur') permettent de réduire les couts de transaction
Mise en œuvre, construction et supervision	<ul style="list-style-type: none"> Faible niveau d'interaction, de redevabilité et d'échanges d'informations entre les multiples sphères de prise de décisions. Retards (dans les travaux et les paiements) Peu d'importance accordée à la supervision Défaillance à se conformer aux spécifications et clauses du contrat Absence de redevabilité envers les communautés, et faible niveau de promotion locale Peu de compétences et de connaissances des entrepreneurs, des consultants ou des superviseurs 	<ul style="list-style-type: none"> Permettre et ensuite couvrir les pratiques frauduleuses, pourvu qu'elles permettent un fonctionnement minimal des projets Les structures de supervision comptent sur les entrepreneurs pour faire leur travail (clémence) Réseau d'acteurs dense conduisant la collusion entre fonctionnaires, entrepreneurs et consultants (conduit à la clémence, aux pots-de-vin, à la surfacturation, etc.) Le Projet « achète » les soutiens politiques (influence du choix des sites)

Source: Table adapté de Venot et al (2012) et Gonzales de Asis et al.(2009



Micro-Réservoir in Tigray, Ethiopie
© JP Venot

nombreux barrages et petites retenues ont été détruits en raison de fortes pluies. Le gouvernement a annoncé des plans de réhabilitation de nombre de ces ouvrages dans un délai excessivement court, sans accorder suffisamment de temps aux nécessaires études de faisabilité. L'empressement à réhabiliter les infrastructures ne permettait pas assez de temps pour la collecte de dossiers d'appel d'offres acceptables, dont la plupart étaient vagues dans leur contenu et ne donnaient aucune indication sur les coûts des différentes étapes de la réhabilitation.

Cet état de fait laisse la porte ouverte aux opportunités de collusion et de corruption entre fonctionnaires et entreprises, ce qui entraîne l'augmentation des coûts ou une mauvaise qualité des ouvrages.

Les dossiers d'appel d'offres mal ficelés et le nombre réduit d'offres accroît la fréquence des «ordonnances de modification», grâce auxquelles les fournisseurs peuvent changer les termes initiaux de leur contrat à leur avantage. Les ordonnances de modification peuvent être nécessaires et justifiées dans de nombreux cas, mais dans d'autres, elles peuvent conduire à des coûts injustifiés et excessifs. Cela se produit en particulier lorsque les communautés ne sont pas en mesure de participer à la définition du contenu des projets, et que la gestion se focalise sur le décaissement des fonds pour répondre aux demandes des bailleurs de fonds, plutôt que sur les besoins des communautés (Venot et al. 2011 AG Eau Solutions 2011b).

3.2. Faible niveau d'application des règles de passation des marchés

La plupart des pays disposent d'une batterie de règles rigoureuses relatives à la passation des marchés, souvent conçues avec le soutien des donateurs internationaux, mais elles manquent de structures d'application et de compétences. Ces règles sont

souvent négligées en raison du manque de temps, de ressources ou de compétences pour évaluer correctement les offres, et du refus de lutter contre la corruption ou de suivre des règles souvent dictées de l'extérieur. Plus important encore, le clientélisme politique (rarement admis) plane sur la plupart des processus de planification (aussi bien dans les pays en développement que ceux développés). L'étude conduite au Ghana montre que, quand bien même il existe une séparation formelle entre les entreprises soumissionnaires et les organismes en charge de la sélection des attributaires, en réalité, la plupart des acteurs se connaissent et interagissent les uns avec les autres. Par exemple, de nombreux ingénieurs ont été formés dans les mêmes universités ou sont d'anciens collègues des travailleurs des principales agences. Les entretiens ont révélé que la majorité des contrats étaient attribués en fonction des affiliations politiques plutôt que sur la base de processus administratifs et de règles transparents. Si l'aptitude des entrepreneurs n'est pas le principal critère de sélection, il s'ensuit un impact sérieux sur le coût et la qualité de la construction des petits réservoirs (AG Water Solutions, 9-2011b; Venot et al 2011).

3.3. Retards de paiement entraînant la petite corruption

Les lourdeurs dans les procédures administratives pour les paiements entravent encore plus le processus de planification et de mise en œuvre. Au Ghana, des entrepreneurs ont dû attendre de deux semaines à 10 mois pour percevoir le paiement intégral de leurs prestations après l'achèvement des travaux. Ils passent souvent par de nombreuses circuits bureaucratiques entre les visites de chantier par le superviseur et les paiements (Venot et al 2011:411f), ce qui peut les obliger à recourir à la petite corruption et à l'«argent accélérateur» pour faciliter le processus. C'est particulièrement le cas des petits entrepreneurs qui ne disposent pas de suffisamment de fonds de roulement pour couvrir les retards de paiement. Les entrepreneurs sont alors obligés de compenser les coûts supplémentaires par la réalisation de travaux de moindre qualité (Solutions AG-eau, 9-2011b). Dans un contexte de délais trop courts, la complexité des procédures et le manque de transparence peuvent menacer la durabilité des travaux de réhabilitation et de construction, ce qui oblige les entrepreneurs à recourir à la corruption.

3.4. Manque de compétences, de financement et de redevabilité sur les chantiers

Studies in Sub-Saharan Africa have shown that low salaries, high staff turnover and insufficient experience hinder construction-site supervision and monitoring. The result is poor-quality work in small reservoir construction. Other constraints to proper supervision include lack of time, funds and other resources among programme staff. For example, in a local government office in Ghana, only one vehicle was available for five staff members to supervise up to 11 sites each. The non-availability of vehicles makes supervisors dependent on contractors to take them to inspect sites. This creates interdependence between contractors and supervisors, leading to a relationship often described as 'reciprocity' rather than corruption (Venot et al, 2011: 413). Even if on-site monitoring is included in the construction plan, in reality, most of these offices are not properly equipped with the staff and capacity to carry out their supervisory role.

4. LEÇONS APPRISSES ET RECOMMANDATIONS

Ce dossier souligne les difficultés qui apparaissent au cours des processus de planification des petites retenues d'eau. Ces difficultés peuvent ouvrir la voie à la corruption qui se traduit par des coûts excessifs et le mauvais fonctionnement des infrastructures. Cependant, elles peuvent être atténuées si les nombreuses questions y afférentes sont examinées pendant la phase de planification. Le facteur le plus important est que toutes les parties reconnaissent la complexité du processus de planification et de construction, du fait de la multiplicité des acteurs et de la diversité des intérêts en jeu. Les petites retenues doivent être comprises dans leurs contextes sociopolitiques et en relation avec les multiples rôles qu'elles jouent au bénéfice des communautés locales, des municipalités, des gouvernements nationaux et des donateurs internationaux.

4.1. Leçons apprises – Rester vigilants

Nombre de lacunes minant la planification et la construction des retenues émergent dans des contextes où la corruption est acceptée comme une «pratique admise» qui ne peut ou ne doit pas être spécifiquement ciblée. Des pratiques souvent décrites comme «corrompues» sont la norme dans de nombreux endroits, et permettent même la réalisation des projets (AG Eau, 9-2011) – mais à des coûts gonflés et au mépris de la qualité des infrastructures. Même si la plupart des participants à un projet sont conscients des irrégularités dans les paiements, ils ajustent leurs méthodes de travail aux conditions existantes, en acceptant de fausses exigences comme condition structurelle. Les irrégularités financières

sont considérées comme la norme autour de laquelle tout le monde travaille. Elles sont souvent interprétées simplement comme la «partie détendue» des procédures formelles et institutionnelles. Il est important de noter qu'en dépit de ce contexte marqué par ces manquements à l'intégrité, les projets sont mis en œuvre. Toutefois, cela se fait au détriment des couches les plus vulnérables de la société, qui souffrent le plus quand ils sont privés d'un approvisionnement adéquat en eau.

Il est important d'accroître la sensibilisation sur la corruption, fléau minant le cycle de planification, et de mettre en évidence les effets néfastes et les injustices qu'elle provoque. Créer un environnement dans lequel il est possible d'apprendre et de parler de la corruption est une première étape vers sa prévention.

4.2. Leçons apprises – Investir en temps et impliquer les bénéficiaires

Pour mettre fin à la corruption au sein des différents acteurs et institutions impliqués dans la construction de petites retenues, il est important d'étudier et de comprendre les contextes locaux et les circonstances sociales, politiques et culturelles exacts – ainsi que les différentes motivations et les intérêts des acteurs. Par exemple, une étude au Burkina Faso a montré que lors des processus de prise de décisions pour l'affectation de l'eau, les représentants des organismes publics locaux participent activement, tandis que les couches marginalisées affectées par la corruption n'ont pas la possibilité d'exprimer leurs préoccupations, en raison de la politique locale et du manque de compétences et de capacités requises (Sally et al, 2011). La phase de planification des petits projets de retenues – c'est-à-dire lorsque la plupart des acteurs sont impliqués – est généralement brève, ce qui permet aux quelques acteurs influents d'être les seuls à prendre les décisions. La participation et l'implication réelles des bénéficiaires dans les processus de prise de décisions et la mise en place et l'application des règles de redevabilité envers les utilisateurs sont des moteurs essentiels de la lutte contre la corruption. Cela ne signifie pas l'adoption d'une approche naïve envers la politique et les conflits existant au sein des communautés locales, mais au contraire de trouver des moyens innovants pour collaborer avec eux. Les communautés locales sont souvent perçues comme incapables de contribuer utilement, mais il faut admettre que leurs perceptions, connaissances et expériences sont précieuses, car ils ont une compréhension et une expertise enracinées de la situation sur le terrain.

Il est important de reconnaître la complexité et la confusion qui caractérisent le processus de

planification. Cela nécessite d'accorder plus de temps aux phases de planification et de négociation, afin de renforcer la confiance entre tous les participants au projet. Les processus organisationnels doivent inclure la participation des usagers dans la conception, la prise de décisions, le contrôle et le suivi des projets de construction de petites retenues, afin d'assurer la redevabilité.

4.3. Leçons apprises – Ouverture vers des innovations spécifiques à chaque situation

Le suivi et la supervision des chantiers – en particulier les projets locaux de petite envergure – sont essentiels, mais sont souvent négligés en raison du manque de personnel qualifié et de ressources. Pourtant, il existe des solutions parfois simples et peu coûteuses au problème de la supervision des chantiers – par exemple, la dotation des superviseurs en motocyclettes et carburant (Venot et al 2011: 414). Cette dépense minime permet une meilleure mise en œuvre des projets et améliore la qualité de la construction, et donc la durabilité des retenues. Il existe de nombreuses petites solutions et procédures novatrices pour superviser la planification et la gestion des petites retenues sur le terrain, et il est important de comprendre et de s'imprégner de celles-ci. Elles fonctionnent mieux si les bénéficiaires et les communautés d'usagers sont informés, formés et équipés pour participer au processus de suivi, ce qui débouchera à une redevabilité 'vers le bas' plutôt qu'une redevabilité 'vers le haut'.

Des approches innovantes, à petite échelle, et spécifiques à chaque contexte sont recommandées pour la planification de la construction des petites retenues.

ENCADRÉ 1 Avantages de l'argent accélérateur

En offrant de l'argent accélérateur aux fonctionnaires, les entrepreneurs peuvent processus de paiement «accélérer», pour s'assurer que les paiements sont libérés à temps. Cela leur permet de commencer la prochaine phase des travaux. Sans cette corruption, les entrepreneurs n'auraient pas suffisamment de fonds à titre de paiement car ils n'auraient pas été libérés et ils seraient donc incapables de lancer la prochaine phase des travaux, ce qui augmente le risque d'interruption avant le début de la saison des pluies. L'argent accélérateur permet donc au petit réservoir d'être construit à le temps sans interruption.

L'argent accélérateur offert par les entrepreneurs aux fonctionnaires est récupéré par eux grâce à des investissements diluée qui se traduit par une construction de mauvaise qualité. Ce compromis dans la qualité se produit en fin de compte, au détriment des utilisateurs.

4.4. Leçons apprises – Il est impératif de poursuivre les recherches sur les conditions de travail quotidiennes

Peu de recherches ont été menées sur les circonstances quotidiennes de travail et les contraintes auxquelles sont confrontés les différents acteurs impliqués dans la planification, la construction et l'utilisation de petites retenues. De nombreuses recherches se focalisent sur les bailleurs de fonds, les décideurs politiques et l'investissement national, mais très peu se préoccupent d'examiner le rôle des petits entrepreneurs et sous-traitants, et les contraintes culturelles et professionnelles auxquelles ils sont confrontés. Au même moment, les interactions et les relations informelles entre les différents bailleurs de fonds, les agences gouvernementales et autres institutions de planification sont souvent négligées dans la recherche, bien qu'elles influencent fortement la prise de décisions.

Il est nécessaire d'intensifier la recherche sur la vie quotidienne et les conditions de travail des acteurs impliqués dans la planification et la mise en œuvre de petites retenues.



Petits réservoirs fournissent de l'eau pour cheptels et les petits ruminants, Burkina Faso © Korotimi Sanou

REFERENCES CHOISI

Gonzales de Asis et al.(2009)

Venot, J.P.; Andreini, N.; Pinkstaff, C.B. (2011). Planning and corrupting water resources development: The case of small reservoirs in Ghana. *Water Alternatives* 4(3): 399-423.

Venot, J.P.; de Fraiture, C.; Nti-Acheampong, E. (2012) Revisiting Dominant Notions: A review of Costs, Performance and Institutions of Small Reservoirs in sub-Saharan Africa. IWMI Research Report 144. Colombo: Sri Lanka: IWMI

Pour une liste détaillée des références que ce document est basée sur, s'il vous plaît contactez-nous ou consultez notre site Web.