



Programme des Nations Unies pour le Développement

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : MÉTHODES, OUTILS ET BONNES PRATIQUES

Copyright © Octobre 2011

Programme des Nations Unies pour le développement
Bureau des politiques de développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA

Email : pacde@undp.org
Site Web : www.undp.org/governance et www.undp.org/poverty

Remerciements

Cette étude a été commandée par le PNUD et rédigée par Jeroen Vos, actuellement chercheur pour l'Irrigation et le groupe d'ingénierie à l'Université de Wageningen.

Les études de cas présentées à l'Annexe 3 ont été rédigées par Allen Asimwe avec l'aide d'Ashaba Ahebwa et de Victor Agaba (consultants indépendants).

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). L'étude a été réalisée avec l'appui d'un comité consultatif qui a apporté ses conseils et révisé les versions préliminaires du rapport. Le Comité était constitué de : Teun Bastemeijer (Water Integrity Network), Maria Jacobson (Stockholm International Water Institute), Hosny Khordagui (Bureau régional du PNUD pour les États arabes), Sareen Malik (Transparency International Kenya) Gonzalo Pizarro (Groupe PNUD pour la pauvreté) et Hakan Tropp (Stockholm international Water Institute). L'étude a également été enrichie par les débats tenus lors de la quatrième Réunion de communauté de pratique du PNUD et les différents ateliers organisés durant la 14ème Conférence internationale contre la corruption (Novembre 2010, Bangkok, Thaïlande). Ces remerciements sont également adressés à : Gerardo Berthin, Tuva Bugge, Francesco Checchi, Arkan El-Seblani, Samuel de Jaegere, Dan Dionisie, Tsegaye Lemma, Siphosami Malunga, Job Ogonda, Christianna Pangalos, Paavani Reddy, Charmaine Rodrigues et Pauline Tamesis, pour leurs précieuses contributions et suggestions tout au long de ce projet. Enfin, nous remercions Jeff Hoover pour avoir révisé ce rapport.

Le PNUD est le réseau mondial de développement dont dispose le système des Nations Unies. Il prône le changement, et relie les pays aux connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leur vie. Le PNUD est présent dans 135 pays en voie de développement, les aidant à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement

Editeurs : Phil Matsheza, Anga R Timilsina et Aida Arutyunova
Conception et mise en forme : First Kiss Creative



Avant-propos	3
Acronymes et abréviations	5
Résumé	6
1. Analyse du contexte : Contexte et vue d'ensemble	9
1.1 Introduction	9
1.2 Présentation de ce rapport	11
1.2.1 Structure du rapport	12
1.3 Définition de la corruption	12
1.3.1 Définition de la corruption dans le secteur de l'eau	15
1.4 Les coûts de la corruption pour la population pauvre dans le secteur de l'eau	17
1.4.1 L'eau et les OMD	18
2. Types de corruption dans le secteur de l'eau	20
2.1 Secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement	21
2.2 Secteur de l'irrigation	22
2.3 La gestion des ressources hydrauliques	23
2.4 Le secteur hydroélectrique	24
3. Présentation et analyse des mesures de lutte contre la corruption	27
3.1 Principaux facteurs sous jacents : responsabilisation, transparence et intégrité	27
3.2 Évaluation de l'impact des mesures de lutte contre la corruption en général	28
3.2.1 Produits, résultats et impact	28
3.2.2 Indicateurs	29
3.3 Les thèmes et domaines d'intervention de la lutte contre la corruption avec un intérêt particulier pour le secteur de l'eau	32
3.3.1 Une surveillance gouvernementale renforcée	32
3.3.2 Les réformes favorables au marché du secteur de l'eau	36



TABLE DES MATIÈRES

3.3.3 Un meilleur contrôle par les usagers, la société civile et la presse indépendante	39
4. Les mesures de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau : Évaluation des résultats et de l'impact	43
4.1 Résultat et impact de la surveillance gouvernementale améliorée	43
4.1.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement	43
4.1.2 Le secteur de l'irrigation	50
4.1.3 La gestion des ressources hydrauliques	50
4.1.4 Le secteur hydroélectrique	53
4.2 Les résultats et l'impact des réformes du secteur favorables au marché	54
4.2.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement	54
4.2.2 Le secteur de l'irrigation	57
4.2.3 La gestion des ressources hydrauliques	57
4.2.4 Le secteur hydroélectrique	57
4.3 Résultats et impact de la surveillance améliorée par les usagers, la société civile et les médias	57
4.3.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement	57
4.3.2 Le secteur de l'irrigation	61
4.3.2 La gestion des ressources hydrauliques	62
4.3.4 Le secteur hydroélectrique	62
5. Analyses et conclusions	64
5.1 Analyse des conditions et des facteurs de mesures de lutte contre la corruption	64
5.2 Principales conclusions	65
5.3 Considérations politiques	66
Annexe 1 : Références	68
Annexe 2. Proposition des termes de référence pour les études de cas sur des pays qui luttent contre la corruption dans le secteur de l'eau	74
Annexe 3. Etudes de cas en Ouganda, Kenya et Zambie : Cartographier les bonnes pratiques adéquate la lutte contre la corruption en Afrique sub-saharienne	81



Au cours de la dernière décennie, des progrès notables ont été faits dans la réalisation des engagements globaux définis dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Les cadres juridiques, les systèmes et les procédures sont en place ; une augmentation substantielle des dépenses publiques agrégées consacrées aux services sociaux tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'assainissement a été observée dans la plupart des pays. Cependant, les données désagrégées sur la réalisation des cibles des OMD donnent l'image d'une progression inégale selon les régions et les pays.

La raison de cette progression inégale n'est pas seulement due à l'incapacité de certains pays à faire face aux disparités et aux inégalités ancrées ou à l'insuffisance, en termes de quantité et de qualité, des ressources financières allouées aux pays en développement ; elle s'explique également par d'énormes goulets d'étranglement, tels que la corruption systémique qui entraîne un détournement de précieuses ressources. En fin de compte, ce sont les populations pauvres et vulnérables qui souffrent des conséquences de la corruption.

Le document final du Sommet des Nations Unies sur les OMD de 2010 désigne la corruption comme étant le premier obstacle à la réalisation des OMD. Il appelle à prendre des mesures décisives pour lutter contre la corruption sous toutes ses formes. Pour que cela soit possible, il est impératif de comprendre comment la corruption se manifeste et d'identifier les risques dans les différents secteurs afin d'élaborer des stratégies visant à s'attaquer aux goulets d'étranglement qui freinent les progrès dans l'amélioration de la gouvernance et la lutte contre la corruption.

Cette étude, financée par le PNUD, présente des méthodes, des outils et des bonnes pratiques permettant d'identifier les risques de corruption, d'élaborer des stratégies et d'entretenir des partenariats pour supprimer les goulets d'étranglement et lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau. Elle complète le cadre d'accélération de la réalisation des OMD du PNUD, approuvé par le Groupe des Nations-Unies pour le développement, permettant aux gouvernements et aux partenaires de développement, dans le cadre des processus nationaux, d'identifier et de hiérarchiser de manière systématique les goulets d'étranglement qui bloquent la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), puis de trouver les moyens de les supprimer.

L'étude compile les efforts du PNUD visant à aider les pays à élaborer des cadres adéquats pour accélérer les mesures qu'ils ont prises aussi bien pour réaliser les OMD que pour remplir correctement les engagements de la Convention des Nations-Unies contre la corruption. Elle permet également, de manière plus précise, de faire progresser les objectifs du PNUD en matière d'élaboration d'approches sectorielles pour lutter contre la corruption dans différents secteurs.

L'eau est un élément essentiel qui soutient la vie, notamment la vie humaine. Pourtant, environ un milliard de personnes n'ont toujours pas accès à l'eau potable. En tenant compte des taux de croissance démographique projetée et l'impact du changement climatique, il est probable que plus de la moitié de la population mondiale sera confrontée à une pénurie d'eau en 2030. La lutte contre la corruption, la mauvaise gestion et les détournements dans ce secteur sont incontournables pour maintenir un caractère durable aux OMD et éviter une décélération. Cette étude identifie les risques de corruption dans le secteur de l'eau (notamment liés à l'irrigation et à l'hydroélectricité) et présente des méthodes et des outils pour mesurer la corruption dans ce secteur. Elle présente également de bonnes pratiques pour l'amélioration de la surveillance et la promotion d'une meilleure gestion des ressources hydrauliques.



AVANT-PROPOS

Nous espérons sincèrement que cette étude inspirera dans chaque pays une analyse plus approfondie des risques de corruption dans le secteur de l'eau. Nous avons également bon espoir que les méthodes, approches et bonnes pratiques présentées dans cette étude serviront de ressource pour le développement d'interventions au niveau national et l'établissement de partenariats durables, afin de promouvoir la responsabilisation et d'améliorer l'efficacité de la prestation de services.

Cordialement,

Geraldine Fraser-Moleketi
Directrice, Groupe de la gouvernance démocratique
Bureau des politiques de développement, PNUD

Selim Jahan
Directeur, Groupe de la réduction de la pauvreté
Bureau des politiques de développement, PNUD



BAD	Banque Asiatique de développement
OSC	Organisation de la société civile
Danida	Agence danoise d'aide au développement international
EIE	Évaluation des impacts sur l'environnement
CEGEC	Conseil Européen de Groupe d'Etats contre la corruption
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
CNAAE	Conseil national d'assainissement et d'approvisionnement en eau (Zambie)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PNLCD	Programme thématique mondial de lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement
PPP	Partenariat public-privé
IIES	Institut international de l'eau à Stockholm
TIPSA	Transparence et intégrité dans la prestation de services en Afrique
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
CNUCTO	Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée
RIE	Réseau de l'intégrité de l'Eau
PAE	Programme pour l'eau et l'assainissement (dirigé par la Banque mondiale)
GSE	Groupe de surveillance de l'eau



UN Photo / Jeffrey Foxx

La corruption dans le secteur de l'eau demeure un problème fondamental et réduit l'efficacité des efforts pour la réalisation des Objectif du Millénaire pour le développement (OMD) relatifs à l'eau potable et l'assainissement. Elle se traduit par des coûts plus élevés pour la société, car elle augmente les coûts de la prestation des services d'eau et réduit la qualité des services. La population avec des moyens économiques faibles est particulièrement touchée : moins d'infrastructures sont construites en raison de la sur tarification, laissant les familles les plus pauvres, sans eau.

Les résultats de cette étude documentaire, commandée par le PNUD en 2010, montrent que la corruption peut toucher tous les sous-secteurs de l'eau : eau potable, assainissement, irrigation, gestion des ressources minérales et de l'hydroélectricité. Les différentes formes de corruption à grande échelle comprennent : la collusion, l'emprise politique par l'élite, le détournement des biens publics et des fonds, la corruption dans les transactions internationales, la manipulation de soumissions d'offres et le népotisme. Un exemple notable de grande corruption mentionné dans le rapport s'est produit lors du projet du Lesotho Highlands Water. Le chef de la direction du projet a été condamné à 15 ans de prison en 2002 après avoir reçu illégalement 6 millions de dollars US provenant d'entreprises de construction internationales. De nombreux autres exemples existent, cependant les taux de poursuites demeurent faibles. La petite corruption dans le secteur de l'eau inclut l'extorsion de pots-de-vin pour les raccordements et les permis d'utilisation des eaux. Un piètre contrôle de la qualité de l'eau et des niveaux faibles de sanction contre la pollution de l'eau peuvent également être liés à la corruption.

Il est souvent difficile de mesurer le niveau de corruption en raison de son caractère caché. La corruption est complexe, elle a de multiples facettes et est souvent étroitement liée avec la politique



et des structures sociales plus larges. Elle est souvent systémique et institutionnalisée, dans le sens où la persistance de règles informelles a développé des pratiques qui renforcent la corruption au sein des organisations. La construction internationale et les contrats de services dans le secteur de l'eau augmentent la complexité et les risques de corruption.

De bonnes pratiques contre la corruption sont définies comme celles capables de réduire significativement et durablement la corruption, celles qui répondent aux risques spécifiques et (si possible) celles qui promulguent des partenariats et qui suscitent chez tous les intervenants un large sentiment de responsabilité. Les mesures contre la corruption augmentent la responsabilisation, la transparence et l'intégrité. Trois types de mesures sont identifiés dans cette étude : Une surveillance renforcée du gouvernement, des réformes favorables au marché et une mobilité accrue des citoyens et des consommateurs.

Pour être en mesure d'évaluer l'impact des mesures contre la corruption, il est nécessaire de mesurer les niveaux de corruption. Les quatre méthodes utilisées couramment pour mesurer les niveaux de corruption dans le secteur de l'eau sont : i) l'évaluation de la performance des compagnies du secteur de l'eau, ii) les indices généraux de perception de la corruption, iii) les indicateurs financiers qui comparent les prix attribués lors des processus d'achats, et iv) les enquêtes effectuées auprès des ménages sur la corruption.

Une surveillance efficace du gouvernement reste la solution principale pour limiter la corruption. Les stratégies pourraient donc inclure une recherche pour améliorer l'efficacité du suivi et de l'audit via une agence centrale d'audit, le parlement, une agence de lutte contre la corruption, un médiateur, des organismes publics locaux et d'un secteur spécifique. D'autres options utiles pourraient inclure une meilleure protection pour les informateurs, plus d'efficacité dans les poursuites, et l'établissement ou le renforcement d'un régulateur indépendant du secteur de l'eau pour surveiller les prestataires de services, décentralisés ou privatisés, dans les domaines de l'eau.

Il existe différents outils pour lutter contre la collusion et la manipulation de la procédure d'appel d'offres. Par exemple, au Pakistan et au Mexique, des membres de la société civile ont collaborés avec succès pour éviter une surtarification. Au sein des organisations gouvernementales plusieurs mesures peuvent être appliquées, y compris celles qui font la promotion de la transparence et de l'intégrité dans la nomination des employés et les régulations de la promotion de l'emploi. De plus en plus, les systèmes de suivi comprennent l'information des citoyens (« Citizen Report Cards » en Inde, des permanences téléphoniques, etc.) pour surveiller les services publics et privés. Selon l'étude, la volonté politique de lutter contre la corruption est importante, mais pas suffisante. Les dirigeants politiques ayant la volonté de mettre fin à la corruption doivent mettre en œuvre des réformes concrètes, appliquer des sanctions et mobiliser un grand nombre de partenaires. En outre, la lutte contre la corruption nécessite l'allocation de ressources publiques sur une période prolongée.

Des réformes favorables au marché susceptibles de réduire la corruption incluent la privatisation de la prestation de services, la sous-traitance des services, les partenariats public-privé, les appels d'offres de concessions, et les licences d'exploitation et d'utilisation des eaux. Cependant, les processus de privatisation sont eux-mêmes exposés aux risques de corruption. Des initiatives sociales en matière de responsabilité d'entreprises pourraient être utiles dans la lutte contre la corruption. Par exemple, les sociétés membres de l'association nationale de fabricants de



canalisations en Colombie et en Argentine ont convenu de s'abstenir de faire flamber prix et du truquage des offres, réduisant ainsi les coûts de l'eau potable et des projets d'assainissement.

Une participation significative des représentants des citoyens et des organisations d'usagers de l'eau dans la gestion des installations de traitement d'eau peut accroître la responsabilisation et la transparence. Les usagers peuvent participer à la prise de décision (budgétisation sociale) et à l'audit social. La démocratie, la loi du droit et la liberté de la presse sont essentielles pour atteindre des niveaux élevés de responsabilité envers les usagers de l'eau. La Bolivie et l'Ouganda ont mis en place des formes de budgétisation publique décentralisée où les conseillers des citoyens peuvent prendre des décisions et hiérarchiser les projets municipaux relatifs à l'eau. Au Pérou, la gestion des systèmes d'irrigation à grande échelle a été transférée aux associations des usagers de l'eau qui ont obtenu des niveaux élevés de performance financière et de distribution de l'eau. Les revendications citoyennes de groupes à Riobamba en Équateur ont contribué à lutter contre la corruption par l'octroi de droits d'utilisation de l'eau pour l'irrigation.

Les résultats de cette étude montrent qu'il est important de lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau grâce à trois types de méthodes contre la corruption : la surveillance renforcée du gouvernement, la réforme des réglementations qui stimulent la performance, et une responsabilisation améliorée envers les citoyens grâce à une participation renforcée à la prise de décision.



UN Photo / Kibae Park

1.1 Introduction

La corruption est un phénomène mondial aussi vieux que l'Etat. Le mot « corruption » vient d'un vieux mot français qui fait référence à des corps et à des âmes malsaines, et qui a été utilisé à partir du début du 15^{ème} siècle pour désigner les charges publiques. La corruption reste une constante de l'histoire, sous l'Empire romain, en Inde vers 300 avant JC, et dans l'Europe du 17^{ème} siècle (Klitgaard, 1988).

La corruption touche davantage les pauvres que les riches, même dans le secteur de l'eau. Elle influence également les efforts déployés pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Par exemple, les fonds gouvernementaux et les taxes sur l'eau pour le fonctionnement et la maintenance sont mal utilisés et les fonds pour la construction de projets d'eau sont détournés. Le non-respect des lois et de l'application des réglementations sur la qualité de l'eau peut également être associé à la corruption.

Dans de nombreux pays les gouvernements ont initié des programmes de lutte contre la corruption, mais les résultats sont mitigés. La lutte contre la corruption est difficile car elle ne se manifeste pas uniquement par un comportement illégal ou contraire à l'éthique de certains fonctionnaires judiciaires. Au contraire, la corruption est souvent systémique et institutionnalisée dans le sens où



1. ANALYSE DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

des règles informelles ancrées sont respectées au sein des organismes gouvernementaux et des entreprises privées qui assurent que les pratiques de corruption sont maintenues et intensifiées. Les personnes avec de bonnes intentions ne peuvent pas facilement changer le système. Par exemple, les personnes honnêtes sont exclues de certains emplois ou contraintes de se soumettre à des pratiques de corruption si elles veulent conserver leurs emplois.

Au niveau international, d'importantes conventions ont été signées pour lutter contre la corruption, telles que la convention de l'OCDE spécialisée dans la lutte contre la corruption des agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, la convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (CUNCTO). La CNUCC est entrée en vigueur en 2005, à compter du 14 octobre 2011, un total de 154 états membres ont signé et ratifié la convention, mais beaucoup ont reconnu qu'ils avaient besoin d'une assistance technique pour mettre en œuvre ses dispositions.

Des normes et des standards contre la corruption existent également au niveau régional comme l'Union africaine (la Convention de l'Union africaine pour la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions connexes), l'Organisation des États américains (Convention interaméricaine contre la corruption), l'Union européenne (Conseil du Groupe d'États contre la corruption [CGCC]), et la région de l'Asie et du Pacifique (BAD-OCDE lutte contre la corruption dans la région de l'Asie-Pacifique)

Au niveau international, différentes organisations ont développé des programmes d'assistance technique visant à soutenir les programmes contre la corruption menés par des gouvernements nationaux. Le PNUD est impliqué dans des activités de promotion de la lutte contre la corruption depuis plus d'une décennie, en 1999, il a publié un manuel sur la lutte contre la corruption intitulé « La lutte contre la corruption pour améliorer la gouvernance », et en 2008, l'organisation a élaboré un programme de soutien pour fournir une assistance technique plus efficacement via le programme mondial de thématique sur la lutte contre la corruption pour l'efficacité du développement (PACDE). Outre le PNUD, plusieurs autres organisations internationales disposent de programmes visant à lutter contre la corruption, comme l'Office des Nations Unies contre la drogue et la criminalité (ONUDC), la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit), ancienne coopération technique allemande.

L'initiative la plus importante dans le domaine de la gouvernance et de la corruption de l'eau est le Réseau de l'intégrité de l'eau (RIE). Des entités collaboratrices abritent : Transparency International (dont RIE), Programme de la Banque mondiale pour l'eau et l'assainissement (WSP), le Centre international de l'eau et de l'assainissement et l'Institut international de l'eau à Stockholm (IIES). D'autres organisations compétentes telles que le Centre de ressource U4 contre la corruption, la Banque asiatique de développement et WaterAid sont impliquées dans la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau. En Afrique, la transparence et l'intégrité dans la prestation des services en Afrique (TIPSA) a entamé une recherche élargie et un programme de plaidoyer sur la corruption dans le secteur de l'eau, de la santé et de l'éducation. Il est mis en œuvre par les sections Transparency International au Cameroun, Ghana, Kenya, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud, Ouganda et Zambie.

Deux publications sur la corruption dans le secteur de l'eau sont particulièrement remarquables. Les deux traitent de « la corruption dans le secteur de l'eau » : causes, conséquences and potential reform'



(Stålgren, 2006) and the 'Global corruption report 2008 : corruption in the water sector' (Transparency International, 2008) have drawn worldwide attention to the issue.

1.2 Présentation de ce rapport

Les principaux objectifs de ce rapport consistent à : i) identifier les outils existants et les bonnes pratiques de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau menées par les gouvernements, la société civile et les partenaires au développement, et ii) analyser les incidences des outils appliqués et la mise en œuvre de bonnes pratiques afin de développer une méthodologie pour identifier les bonnes pratiques au niveau des pays.

Cette étude documentaire étudie l'impact des initiatives anti-corruption dans le secteur de l'eau. L'évaluation de l'impact n'est pas aisée à définir à cause de la complexité et du caractère caché de la corruption. Néanmoins, un cadre d'analyse et de catégorisation des mesures contre la corruption est présenté de même que des exemples de bonnes pratiques de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau.

Pour les besoins de cette étude, les « bonnes pratiques » sont définies comme des activités qui contribuent de manière significative à la réduction de la corruption. Les bonnes pratiques peuvent être innovantes et nouvellement mises en place, contrôlées ou évaluées, et ce à des niveaux allant de la politique au sens large du terme à celui de l'échelon local. Les activités (méthodes et outils) peuvent être autonomes ou faire partie d'un processus de réforme plus large.

Cette étude définit une bonne pratique comme une activité contribuant de manière significative à la réduction de la corruption dans le secteur de l'eau. Une bonne pratique peut être mise en œuvre ou évaluée dans tous les domaines de la politique / du niveau macro au niveau local.

Une bonne pratique :

- résout un risque spécifique,
- prend en compte les différents contextes, les structures d'incitation, etc.
- est détenue par les responsables (ou affectée),
- est élaborée et mise en œuvre en partenariat, avec la société civile,
- est durable, et
- a un impact visible sur les détenteurs d'obligations et titulaires / bénéficiaires de droits

Trouver les bons indicateurs et les sources d'information correspondantes essentiels à cette étude. Des informations provenant des parties prenantes sélectionnées ont été examinées, elles comprennent :



1. ANALYSE DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

- des agences contre la corruption (ACA) ou des commissions ;
- des comités parlementaires qui examinent les cas de corruption ;
- des organisations de la société civile dans le secteur de l'eau, y compris des organisations de consommateurs, des associations professionnelles, des syndicats et des associations des usagers d'eau d'irrigation ;
- des fournisseurs publics de l'eau (services municipaux d'eau potable), et
- des fournisseurs privés d'eau.

Il est important de noter que les exemples de corruption mentionnés dans le texte et les encadrés ne signifient pas qu'il existe plus de corruption dans quelques sous-secteurs de certains pays ou que dans les pays cités, les interventions contre la corruption sont plus efficaces. Ces exemples sont utilisés à titre d'illustration et ne sont ni représentatifs ni indicatifs de quelque preuve statistique d'un phénomène.

1.2.1 Structure du rapport

Le rapport comporte cinq sections principales. Des informations de base sont fournies dans la section 1, elles comprennent la définition de la corruption et une présentation des coûts de la corruption pour les pauvres dans le secteur de l'eau. La section 2 traite des différentes formes de corruption dans le secteur.

La section 3 décrit trois types de mesures contre la corruption. Cette catégorisation facilitera la compréhension et l'analyse des mécanismes de lutte contre la corruption. Dans un premier temps elle évalue l'impact des mesures contre la corruption : difficulté à mesurer la corruption et recherche des bons indicateurs. Elle décrit ensuite les trois principales méthodes pour lutter contre la corruption : une surveillance renforcée du gouvernement, des démarches en faveur du marché et des approches ascendantes.

La section 4 présente des exemples de mesures contre la corruption et leurs impacts dans quatre sous-secteurs de l'eau (eau potable et assainissement, irrigation, gestion des ressources en eau et hydroélectricité).

Dans la conclusion (section 5), une brève analyse est fournie sur les facteurs et les conditions de mesures de lutte contre la corruption. Finalement, les conclusions générales et les implications politiques sont exposées.

1.3 Définition de la corruption

Il existe différentes définitions de la corruption, mais aux fins de ce présent rapport un simple mot suffit : « l'abus de pouvoir à des fins privées ». Cette définition est également utilisée par le PNUD et Transparency International (PNUD, 2008a ; Transparency International, 2008).

En règle générale, une distinction est faite entre « petite » et « grande » corruption (Butterworth et la Harpe, 2009a et 2009b). La petite corruption se rapporte principalement à des pratiques de



corruption de fonctionnaires par des clients, et la grande corruption se réfère elle à la collusion au cours des procédures concernant l'attribution de travaux de construction majeurs. Toutefois, la petite et la grande corruption pourraient être liées à de nombreuses autres formes de corruption existantes.

La corruption est rarement le fait d'un individu subversif, mais elle est plutôt très souvent systémique et institutionnalisée. Elle est également liée à la volonté politique de lutter contre la corruption (Klitgaard, 1988). Le niveau de corruption dans les institutions publiques peut être très différent. Certains états sont étiquetés *néo-patrimoniaux* ou *kleptocratiques*. Dans ces nations, l'élite a une emprise sur l'Etat. Lorsque la corruption est à la fois systémique et généralisée, elle est entretenue. Elle dispose de ses propres règles internes (Médard, 2002, voir aussi Stålgren 2006, et le PNUD, 2008d).

Encadré 1. Exemple de corruption systémique

Robert Wade (1982) a fourni un compte rendu détaillé sur la corruption institutionnalisée de l'irrigation à grande échelle dans le sud de l'Inde. Le rapport date de 1982, mais la description détaillée des règles informelles régissant le système de la corruption administrative et politique dans une « bureaucratie hydraulique » est unique. (L'auteur n'a pas de données sur les pratiques réelles dans le secteur de l'irrigation en Inde).

Wade a observé que les fonctionnaires rattachés au canal disposaient d'un grand pouvoir discrétionnaire. Ils ont demandé et obtenu des pots-de-vin sur des contrats de construction, à hauteur de 16% minimum de la valeur de chaque contrat. En outre, lors de la construction, en autorisant une mauvaise qualité des matériaux et un manque de travail, jusqu'à 50 % de la valeur du contrat a pu être détournée. Les revenus illégaux ont été partagés entre entrepreneurs et fonctionnaires. Un ingénieur de direction avec un salaire officiel d'environ 3 500 USD par an pouvait obtenir un revenu illégal d'environ 32 000 USD sur des travaux de construction après la prise en compte des réductions et des pots-de-vin. Leurs subordonnés, assistants ingénieurs, pouvaient obtenir quant à eux environ 10 000 USD par an, soit plus de trois fois leur salaires et environ 3 000 USD pour avoir corrompu des agriculteurs en échange (fiable) d'approvisionnements en eaux d'irrigation. Les postes des ingénieurs en irrigation ont été « mis aux enchères » illégalement. Tous les trois ans, les ingénieurs sont transférés et pour obtenir le poste de leur choix, ils payent entre 12 000 et 50 000 USD à un représentant du ministre en charge des irrigations d'Etat.

Dans cet exemple de l'Inde du sud, la petite corruption constitue la base d'une « pyramide » de la corruption : des pots-de-vin et des revenus de collusion sont remontés à la hiérarchie. Un ingénieur qui ne voulait pas payer pour obtenir son poste était rarement engagé ; de ce fait, le système a perduré et s'est renforcé. Un ingénieur honnête pouvait même être publiquement accusé de corruption afin de le licencier en toute impunité.

La corruption peut également trouver son origine en dehors de la bureaucratie. Par exemple, l'extorsion par des groupes criminels peut pousser les fonctionnaires à agir de façon malhonnête. C'est ce qui s'est produit par exemple au Kenya et au Pérou. Au Pérou la « taxe de protection »



1. ANALYSE DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

(localement appelée *cupos*) signifie l'extorsion de fonds à l'égard des représentants du gouvernement et des entreprises privées de construction par des organisations mafieuses. Les fonctionnaires peuvent se sentir poussés à commettre une fraude dans les procédures d'appels d'offres pour permettre ce type de paiements.

Trois principales visions coexistent concernant la corruption. Elles correspondent aux efforts de la lutte contre la corruption (basés sur Everett et al, 2007.) :

- La vision « pomme pourrie » : la corruption est le reflet de la mauvaise conduite de certains criminels et de fonctionnaires à la morale douteuse. La solution : une surveillance rigoureuse de la bureaucratie nationale. Avec une volonté politique suffisante et les bons outils les « pommes pourries » peuvent disparaître. Cette approche repose sur la responsabilisation ascendante. Les fonctionnaires, dans une relation de bureaucratie hiérarchique doivent répondre de leurs actes devant les hauts fonctionnaires. Il s'agit de la vision « orthodoxe » de la corruption
- La vision du « fonctionnaire à la recherche de rentes » : La recherche de leur intérêt personnel rend certains fonctionnaires vulnérables à la corruption (la « culture de la corruption »). Ce qui signifie que la solution ne consiste pas à augmenter la surveillance, il existera toujours plusieurs façons de trouver de nouveaux moyens, plus discrets pour tirer profit à titre personnel des postes de fonctionnaires. Les nouveaux organismes de contrôle peuvent uniquement créer une nouvelle couche de fonctionnaires à corrompre. La solution proposée est la « stratégie de sortie » La privatisation des entreprises publiques et des services de sous-traitance aux entreprises privées est souvent considérée comme la meilleure solution, c'est la réponse néolibérale (voir Klitgaard, 1997, et Banque mondiale, 1997). Cependant, l'exploitation privée exige un contrôle gouvernemental strict et intensif qui pourrait donner lieu à davantage de corruption, les processus de privatisation sont également sensibles à la corruption.
- La vision « globale » de la corruption est considérée comme un phénomène socio-politico-économique complexe. La corruption n'a pas de frontières définies, elle est intimement liée à la politique et à l'aspect socio-économique de la société. Elle est systématique et institutionnalisée : des règles informelles relativement stables, dans les agences gouvernementales et les entreprises privées, perpétuent des actes de corruption comme une partie intrinsèque de la société. La corruption n'est pas le fait de quelques individus. La corruption est liée à la lutte de pouvoir entre les différents groupes de la société : il s'agit de prendre le contrôle. En outre, les politiciens luttant contre la corruption peuvent être aussi corrompus que leurs adversaires. Les politiciens peuvent recourir à la rhétorique de la lutte contre la corruption pour attaquer leurs opposants politiques et créer un écran de fumée pour cacher leurs propres pratiques de corruption. La corruption est étroitement liée à la politique des partis, la fraude électorale et l'Etat autoritaire. Les solutions proposées sont la responsabilisation accrue des groupes d'utilisateurs, des consommateurs, des comités d'organisation de la société civile, et une presse libre robuste (voir, par exemple, Everett et al., 2007).

Cette étude n'est fondée sur aucune de ces trois visions. Au contraire, elle part de l'idée que dans certaines circonstances un ou plusieurs de ces points de vue différents peuvent être utiles pour comprendre la situation et mettre en place le développement le plus efficace d'une stratégie contre la corruption.



1.3.1 Définition de la corruption dans le secteur de l'eau

La gestion de l'eau est complexe et a besoin d'une gouvernance à différents niveaux et dans plusieurs domaines, des bassins hydrographiques à la gestion des ressources de l'eau locale, des politiques nationales spécifiques aux solutions locales. Les propriétés physiques de l'eau impliquent que ces niveaux de gouvernance soient interdépendants (géographiquement, institutionnellement et politiquement). Les choix en matière de contrôle central des ressources en eau (grands barrages ou nombreux petits barrages, irrigation publique à grande échelle ou nombreux petits systèmes d'irrigation gérés par les agriculteurs, surveillance centrale ou décentralisée de la qualité de l'eau) influent sur la structure de gouvernance et par extension sur les relations de responsabilisation et de transparence. Les niveaux de risque de corruption varient en fonction de ces relations.

Quelques causes de corruption dans le secteur de l'eau :

- Environnement peu favorable (exemple : état de droit faible, environnement politique, etc.)
- Faibles niveaux de responsabilité et de transparence
- Capacité de gestion et de technique faible
- Enjeux politiques des politiques et projets relatifs à l'eau
- Lacunes dans les lois et les politiques
- Dimension internationale de la corruption (entreprises multinationales, etc.)

La corruption dans le secteur de l'eau est souvent mêlée à des activités juridiques, une gouvernance politique et à d'autres processus sociaux. Il est souvent difficile de déterminer la frontière entre les activités licites et illicites. La corruption dans le secteur de l'eau est intimement liée à des problèmes plus larges de la société, sous différents aspects :

- Des niveaux insuffisants de capacité technique et de gestion peuvent augmenter et consolider la corruption. Dans de nombreux cas, il est difficile de faire la distinction entre une mauvaise gestion (juridique) et la corruption. Les retards et la mauvaise qualité de la construction et de l'entretien des ouvrages hydrauliques, les « éléphants blancs » de même que la contamination de l'eau peuvent être dus à une faible capacité technique et de gestion ou à un manque de fonds publics, plutôt qu'à la corruption. La faiblesse des capacités au sein du gouvernement peut provenir d'un manque de ressources et d'agents qualifiés. La mauvaise gestion n'est pas égale à la corruption ; ainsi la lutte contre la corruption n'est pas la seule solution pour combattre la mauvaise performance. Pourtant, dans le même temps, de nombreuses mesures contre la corruption, telles que l'augmentation de la surveillance des citoyens, ne limitent pas seulement la corruption, mais elles peuvent aussi améliorer la qualité des décisions politiques, de celles relatives à la gestion et leur mise en œuvre.
- L'emprise politique des politiques et projets relatifs à l'eau par certains acteurs influents n'est pas toujours clairement détectable, il peut être difficile de prouver l'illégalité. Les processus de privatisation sont particulièrement vulnérables car ils bénéficient à l'élite. Des revenus financiers



1. ANALYSE DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

importants provenant de l'exploitation d'un service d'eau (aidé par son statut de monopole dans la plupart des cas) sont légaux lorsque le service est privé. Toutefois, si le même service public avait été commandé par l'état, le détournement du chiffre d'affaires aurait été étiqueté de recherche de rente.

- La propagation de la corruption à d'autres secteurs gouvernementaux ou activités criminelles dans le secteur de l'eau est un autre facteur de complexité. Par exemple, les processus d'acquisition pour la construction d'ouvrages hydrauliques peuvent être affectés à cause d'entreprises privées qui soumissionnent à des prix incroyablement bas, grâce à l'argent du crime. Ce type d'appel d'offres à bas prix peut être un effort pour blanchir de l'argent obtenu illégalement. Un autre exemple de pratique criminelle liée à l'eau est l'installation du service de l'eau qui n'est pas fondée sur des mesures ou politiques objectives en matière de développement urbain, mais influencée par des éléments criminels intéressés à gagner de l'argent par des projets de logements illégaux sur des terres agricoles ou stériles qu'ils ont acquises.



UN Photo / Gill Fickling

- Les lacunes dans les lois et politiques en raison de la fragmentation des organismes gouvernementaux (et dans certains cas dans les différents pays) sont un autre problème. Il s'agit d'un problème particulier, par exemple, en ce qui concerne la contamination rivièrè des parties en amont des bassins hydrographiques transfrontaliers.
- L'investissement transnational dans le secteur de l'eau peut entraîner des risques élevés de corruption parce que les lois nationales et leur application peuvent être plus facilement éludées, par exemple, lorsque la juridiction n'est pas claire.



- Dans les infrastructures municipales d'eau potable, des problèmes peuvent surgir lorsque de faibles tarifs de l'eau sont proposés pendant les campagnes électorales pour gagner des voix. Les tarifs peu élevés causent par la suite des problèmes dans le financement de la compagnie municipale des eaux. Cette pratique n'est pas de la corruption en soi, mais il est évident que les politiciens découverts en train de détourner des fonds ont utilisé des promesses populistes afin d'entrer en fonction, et la promesse de faibles tarifs de l'eau peut être un moyen efficace pour gagner des voix avec une circonscription relativement grande dans les pays pauvres où les frais de l'eau représentent une part relativement importante des impôts payés à la municipalité.
- Plus positivement, il est vrai que les bonnes pratiques démocratiques au niveau des gouvernements nationaux et locaux accompagnées d'élections justes, de la responsabilité des hommes politiques envers leurs circonscriptions et de la liberté de la presse sont d'un grand secours dans la lutte contre la corruption en général. Ceci s'applique également à la gouvernance de l'eau, qui après tout, n'est pas un secteur isolé.

1.4 Les coûts de la corruption pour la population pauvre dans le secteur de l'eau

La population pauvre est plus touchée par la corruption que les riches (PNUD, 2008). Dans le secteur de l'eau, cela découle du fait que toute augmentation des coûts des services d'eau les affecte nettement plus que la population riche. Qu'elle soit pauvre ou riche, la population ne peut pas éviter l'impact : l'eau est un besoin essentiel pour lequel il n'existe pas d'autre solution. Les pauvres ont moins de pouvoir social et politique, et donc sont généralement les victimes et non les coupables de corruption. Ils paient le prix de la mauvaise performance.

Voici quelques moyens spécifiques par lesquels les pauvres pourraient être affectés par différentes formes de corruption dans le secteur de l'eau :

- L'eau des camions-citernes est plus coûteuse que celle d'un raccordement régulier. Par exemple, à Lima au Pérou, les habitants des bidonvilles paient cinq fois plus cher le mètre cube d'eau par rapport à ceux qui vivent dans les parties de la ville à revenu plus élevé (Defensoria, 2005). La corruption peut empêcher la construction de nouveaux réseaux et raccordements de canalisations, les pauvres sont donc obligés d'acheter l'eau de citerne à prix fort et dont la qualité est médiocre tandis que les riches bénéficient de subventions pour accéder aux réseaux publics d'alimentation dont la qualité de l'eau courante est meilleure (voir aussi Swyngedouw, 1997).

La corruption dans le secteur de l'eau a un impact disproportionné sur les pauvres, car la hausse des coûts et des pots-de-vin pour les services de l'eau les affecte relativement plus que leurs homologues riches. En outre, peu d'infrastructures sont construites en raison de la surtarification, ce qui signifie souvent que les familles les plus pauvres n'ont pas accès aux services d'alimentation en eau.



1. ANALYSE DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE

- Des infrastructures hydrauliques avec peu d'eau sont construites et maintenues en raison de la surfacturation liée à la corruption.
- Des pots-de-vin doivent être payés pour obtenir un raccordement à l'eau. Ces coûts supplémentaires peuvent empêcher les ménages les plus marginalisés d'accéder aux raccordements à domicile.
- La corruption peut influencer les décisions relatives aux autorisations sur les droits d'utilisation de l'eau, par exemple lorsque les agriculteurs influençables et en grand nombre obtiennent les droits sur l'utilisation de l'eau au détriment des plus petits (voir, par exemple, Warner et al., 2009).
- « L'hydro-mining » des eaux souterraines par les entreprises agro-industrielles appauvrit les nappes phréatiques et a donc une incidence directe sur l'environnement local et les puits peu profonds utilisés par les communautés locales en tant qu'eau potable et pour l'irrigation.
- L'eau de la rivière de faible qualité affecte les agriculteurs pauvres qui l'utilisent pour irriguer. Ce pourrait être lié à la corruption lorsque la pollution n'est pas stoppée parce que les entreprises qui polluent l'eau des rivières évitent le contrôle et / ou la sanction en soudoyant les fonctionnaires.
- L'eau potable de mauvaise qualité et les services d'assainissement affectent de manière disproportionnée les enfants des familles les plus pauvres; beaucoup d'enfants dans ces communautés meurent de maladies diarrhéiques transmises par l'eau contaminée. Ce qui est particulièrement vrai parce que la charge des ménages fournissant l'eau est la plupart du temps partagée entre des femmes et des enfants dans les pays en développement. En outre, si les enfants sont victimes de diarrhée, ce sont leurs mères qui prennent soin d'eux.

1.4.1 L'eau et les OMD

Les OMD définissent des cibles pour l'accès à l'eau potable et à l'assainissement. La cible 10 de l'OMD 7 vise à réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population qui n'a pas accès de façon durable à l'eau potable et à l'assainissement de base.

Un rapport de 2009 des Nations Unies sur les progrès accomplis vers la réalisation des OMD déclare à propos de cet objectif :

Le monde est en avance pour atteindre l'objectif de 2015 concernant l'eau potable. Pourtant, un certain nombre de pays est confronté à une tâche ardue : 884 millions de personnes dans le monde dépendent encore de sources d'eau non améliorées pour boire, cuisiner, se laver et pour d'autres activités domestiques. Parmi ceux-ci, 84 % (746 millions de personnes) vivent dans des zones rurales (UN, 2009a, p. 46).

La situation concernant l'assainissement est inquiétante, selon le rapport :

De 1990 à 2006, 1,1 milliard de personnes dans les pays en développement ont eu accès à des toilettes, latrines et autres formes d'assainissement amélioré. Environ 1,4 milliard de personnes supplémentaires auront besoin de telles installations si l'objectif de 2015 doit être atteint... L'accélération rapide des progrès est nécessaire pour apporter un assainissement amélioré à 1,4 milliard de personnes qui n'en bénéficiaient pas en 2006, avec toutes les conséquences que cela

1. ANALYSE DU CONTEXTE : CONTEXTE ET VUE D'ENSEMBLE



implique pour la santé dans les communautés et l'environnement local. Au rythme actuel de progression, la cible d'assainissement pour 2015 ne sera pas atteinte (UN, 2009a, pp. 45 et 5).

Le Panel Camdessus a estimé que les investissements mondiaux requis pour atteindre la cible des OMD pour l'eau potable et l'assainissement sont environ de 13 et 17 milliards de dollars par an, respectivement. Ces chiffres ne prennent pas en compte le fonctionnement, les coûts de maintenance de l'infrastructure existante et les coûts de la formation (Win penny, 2003; Mehta et al, 2005). Des calculs plus récents dans le secteur privé concernant les investissements nécessaires pour combler le décalage entre la demande mondiale et l'offre en eau potable ont fourni des estimations beaucoup plus élevées d'investissements annuels en capital : entre 50 et 200 milliards de dollars par an (2030 Water Resources Group, 2009, p. 70).

La corruption augmente les coûts de la construction l'infrastructure hydraulique de 40 %, ce qui implique que 12 milliards de dollars supplémentaires par an sont nécessaires pour atteindre la cible de l'OMD pour l'eau potable et l'assainissement.

Une estimation des coûts d'infrastructure hydrauliques révèle une augmentation entre 20 % et 40 % en raison de la corruption (selon les estimations de la Banque mondiale citée dans : Stålgren, 2006). Stålgren, 2006). Ce qui signifierait qu'un montant entre 6 milliards et 12 milliards de dollars supplémentaires par an est nécessaire pour atteindre la cible des OMD relative à l'eau potable et à l'assainissement, selon les coûts estimés par le Panel Camdessus.



2. TYPES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU



UN Photo / Eskinder Debebe

Des exemples de corruption dans le secteur de l'eau sont regroupés dans cette section selon quatre secteurs spécifiques : l'approvisionnement en eau et l'assainissement, le secteur de l'irrigation, les ressources en eau et le secteur de l'hydroélectricité. Les informations et observations ne visent pas à être exhaustives, mais visent à présenter un examen utile de la portée et de la nature de la corruption dans le secteur de l'eau.

La corruption dans le secteur de l'eau par secteur spécifique :

- Secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement
- ainsi que de l'irrigation
- Gestion des ressources en eau
- Secteur de l'hydroélectricité



2.1 Secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

La plupart des cas de corruption documentés dans le secteur de l'eau sont liés à l'eau potable et à l'assainissement. L'eau potable est un besoin essentiel, aucune autre alternative n'est possible, par conséquent un assainissement adéquat est d'une importance fondamentale pour la santé individuelle et publique. Le manque de services adéquats dans ce secteur peut donc être mortel. Pas moins de cinq millions d'enfants et d'adultes meurent chaque année à cause du manque d'eau potable et d'installations sanitaires adéquates (PNUD, 2002).

Ce sous-secteur comporte des risques élevés de corruption en raison du monopole des prestataires et des importantes sommes d'argent impliquées dans les investissements, la réhabilitation, le fonctionnement et l'entretien (Plummer et Cross, 2006; Shordt et al, 2006).

Davis (2004) fournit un compte rendu détaillé du caractère systématique de la corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement public en Inde et au Pakistan. Trois principales formes de corruption ont été relevées : la corruption liée à la lecture des compteurs d'eau et des raccordements illégaux; la collusion dans le processus d'appel d'offres et un marché pour les transferts d'emplois. Des entrepreneurs ont dit à Davis que les prix ont été gonflés de 15 % en raison de la collusion (p. 57).

La construction d'infrastructures hydrauliques peut générer des quantités considérables de revenus illégaux pour des hommes politiques et fonctionnaires; ainsi la pénurie d'eau pourrait être artificiellement maintenue ou aggravée. Par exemple, Giglioli et Swyngedouw (2008) montrent que c'est dans l'intérêt politique national et local que l'on aggrave une crise de l'eau à Sicile en Italie, en 2002, de sorte que les recettes puissent être faites par une distribution de camions citernes privés. Le soutien du public a accéléré la construction de la nouvelle infrastructure qui sera inaugurée par des politiciens chevronnés.

L'encadré 2 fournit une liste de certaines formes de corruption qui peuvent toucher le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Cette liste n'est pas exhaustive. Voir aussi de la Harpe et Butterworth (2009) et Butterworth et de la Harpe (2009a) pour une description des risques de corruption dans le secteur de l'eau.

Encadré 2. Récapitulatif des types de corruption dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement

- Collusion (pots-de-vin ou truquage des offres) et extorsion dans les processus d'achats pour des travaux de construction et d'entretien
- Collusion lors du contrôle de qualité de la construction et réhabilitation des infrastructures hydrauliques
- Modifications de contrats et renégociations injustifiées
- Mainmise sur les contrats rentables et (re) négociations par des entreprises privées pour les concessions d'eau



2. TYPES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

- Détournement des fonds de l'aide étrangère, du gouvernement et des actifs
- Corruption d'agents publics pour se soustraire aux paiements des droits sur l'eau ou autoriser des raccordements illégaux
- Mauvaise gestion politique des services publics municipaux pour obtenir des voix avec des tarifs peu élevés
- Népotisme et pots-de-vin pour la nomination et la promotion à des postes lucratifs
- Fonctionnaires attribuant des « permis » aux fournisseurs informels de l'eau
- Emprise des élites au niveau central et / ou local des services d'approvisionnement en eau et des comités

2.2 Secteur de l'irrigation

Le secteur de l'irrigation est sensible à la corruption en raison des investissements importants réalisés par les gouvernements pour les infrastructures d'irrigation à grande échelle telles que les barrages, canaux, tunnels, puits et drains, ainsi que pour les grands projets avec de nombreux petits systèmes d'irrigation. La corruption est également associée à la valeur de l'eau irriguée elle-même.

Un rapport publié par Robert Repetto, « Ecrémage des eaux : la recherche de rente et la performance des systèmes d'irrigation publics, publié par l'institut World Resources, en 1986, a été l'un des premiers à aborder les liens entre les subventions dans le secteur de l'irrigation, les faibles prix officiels de l'eau et les faveurs payées par les usagers de l'eau pour les gestionnaires du canal en échange d'une réallocation de l'eau dans leurs champs. Repetto souligne les effets négatifs de l'emprise politique par les grands agriculteurs, comprenant l'utilisation de cette eau jugée inefficace et l'irrigation subventionnée par les contribuables pour les propriétaires terriens riches.

L'article de Robert Wade (voir encadré 1) a souligné le caractère institutionnalisé de la corruption dans le secteur de l'irrigation en Inde dans les années 1980. La description du cas montre clairement que la corruption dans une petite bureaucratie hydraulique, comme la corruption concernant des tours d'eau, peut être liée à la grande corruption, telle que le marché des transferts.

Cependant, dans certaines circonstances particulières imprévues, des effets secondaires positifs de paiements illégaux peuvent être trouvés. Par exemple, la performance de distribution de l'eau dans un système d'irrigation à grande échelle le long de la côte aride du nord du Pérou s'est avérée étonnamment bonne. La distribution d'eau a profité de la vente de l'eau illicite par les opérateurs du canal contracté par l'association des consommateurs d'eau. Les opérateurs du canal ont gagné de l'argent supplémentaire en vendant toute l'eau par l'intermédiaire d'une livraison des volumes commandés et payés par d'autres usagers (Vos, 2008).

L'encadré 3 présente un résumé des types de corruption qui peuvent toucher le secteur de l'irrigation.



Encadré 3. Récapitulatif des types de corruption dans le secteur de l'irrigation

- Collusion (pots-de-vin ou truquage des offres) et extorsion dans les processus d'achats pour des travaux de construction et d'entretien
- Emprise politique sur les grands projets et les subventions par les grands utilisateurs de terres
- Détournement des fonds de l'aide étrangère, du gouvernement et des actifs
- Modifications de contrats et renégociations injustifiées
- Corruption et népotisme dans l'attribution des droits sur l'eau et les tours d'irrigation
- Corruption pour permettre l'extraction informelle de l'eau souterraine
- Corruption des fonctionnaires affectés au système d'irrigation pour se soustraire au paiement des droits sur l'eau
- Mauvaise gestion politique pour obtenir des voix grâce à des tarifs peu élevés
- Népotisme et pots-de-vin pour la nomination et la promotion à des postes lucratifs

2.3. La gestion des ressources hydrauliques

La gestion des ressources hydrauliques est un sous secteur vaste, comprenant un large éventail d'activités. Par conséquent, les types et formes de corruption y sont également très différents.

La gestion des ressources hydrauliques couvre les activités suivantes : la cession des droits d'utilisation de l'eau, le reboisement des bassins hydrographiques supérieurs, le contrôle de l'érosion, la réglementation de l'utilisation des eaux souterraines, la récolte de l'eau, le contrôle de la pollution de l'eau par les eaux usées domestiques, industrielles et agricoles, la protection des berges, les ouvrages pour lutter contre les inondations (digues et écluses) et des projets d'atténuation du changement climatique.

Le contrôle de la pollution constitue une zone à risque particulièrement élevée pour la corruption. Par exemple, plusieurs cas ont été signalés en Chine récemment. En octobre 2009, un cas de corruption majeur a été rapporté pour les projets d'amélioration de la qualité de l'eau des trois grands fleuves et lacs dans le pays. Le Bureau national d'audit a découvert qu'une partie des 59 millions de dollars allouée pour le contrôle de la pollution de l'eau avait été utilisée à mauvais escient et détournée entre 2001 et 2007. En outre, une partie des 650 millions de dollars a été volée, mal acheminée ou jamais utilisée. Les entreprises responsables de la pollution de l'eau n'ont pas payé les taxes d'un montant total de plus de 300 millions de dollars destinées aux projets portant sur la contamination de l'eau. Récemment d'autres cas de corruption sur la protection de l'environnement en Chine ont attiré l'attention sur ce problème. De nombreuses usines ont spécifiquement choisi de ne pas traiter leurs eaux usées car les sanctions financières sont moins élevées que les coûts d'exploitation des usines de traitement efficaces¹.

1 'Report finds dirty money, water in China', Washington Times, 12 November 2009. Online : www.washingtontimes.com/news/2009/nov/12/report-finds-dirty-money-water-in-china/?page=all#pagebreak.



2. TYPES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

En outre, les décisions prises pour allouer des droits sur l'eau sont vulnérables à la corruption. Dans des régions dans lesquelles l'eau se fait rare, les différents secteurs et consommateurs d'eau sont susceptibles de vouloir obtenir des droits sur l'eau en pratiquant l'extorsion. Dans le cas des eaux souterraines, l'épuisement des aquifères peut être accéléré par la corruption et l'influence politique des grands agriculteurs (voir les cas au Mexique par Wester [2008] et au Pérou par Hepworth et al. [2010]). L'épuisement de ressources hydrauliques peut également être lié à des prestataires informels dans le secteur de l'eau qui assurent l'approvisionnement en eau de manière informelle (peut-être à cause de la corruption)

L'adaptation au changement climatique et l'atténuation des projets peuvent également être gangrenées par la corruption. Selon Jacobson et Tropp (2010), la corruption dans les projets d'adaptation au changement climatique conduira à des projets plus coûteux et à une adaptation plus lente, ce qui pourrait causer des dommages irréversibles aux écosystèmes et ralentir les efforts de développement et de réduction de la pauvreté. Voir aussi Water Integrity Network (2010) pour plusieurs exposés sur les risques et opportunités dans la relation entre la corruption, l'atténuation des changements climatiques et les programmes d'adaptation.

L'encadré 4 présente une liste sommaire des types de corruption qui peuvent exister dans le secteur de la gestion des ressources hydrauliques.

Encadré 4. Récapitulatif des types de corruption dans le secteur de gestion des ressources hydrauliques

- Corruption liée à l'attribution de licences pour les rejets d'eaux usées qui polluent l'eau libre
- Corruption dans le secteur des droits d'utilisation de l'eau (y compris les eaux souterraines)
- Corruption et camouflage des impacts environnementaux des projets ou de l'industrie
- Corruption affectant la couverture forestière dans les bassins hydrographiques supérieurs
- Corruption dans les projets d'atténuation du changement climatique
- Détournement de fonds pour la gestion des ressources hydrauliques, y compris la protection des berges et des infrastructures de protection contre les inondations et des fonds d'urgence contre les inondations
- Népotisme et pots-de-vin pour la nomination et la promotion à des postes lucratifs

2.4 Le secteur hydroélectrique

Environ 17 % de l'électricité mondiale est produit par l'hydroélectricité. Comme pour les autres grands travaux de construction, il existe des risques élevés de collusion, pots-de-vin et truquage d'offres au cours des processus d'acquisition. La complexité immense, les sommes d'argent importantes et les appels d'offres internationaux (avec une expertise avec des compétences peu spécialisées et des entreprises de construction) augmentent ces risques. La population pauvre dans les zones inondées par les barrages et l'environnement souffre particulièrement de la corruption dans le secteur de l'hydroélectricité (Jennett, 2007).



Malgré le risque élevé de corruption dans les projets à grande échelle, il n'existe pas beaucoup de documentation disponible, telles que des enquêtes avérées sur les cas de corruption dans le secteur de l'hydroélectricité. McCully (2001) mentionne des cas de corruption pour de grands projets de construction de barrages au Japon, en Thaïlande, au Brésil, en Italie, en Espagne, en France et au Portugal. Un cas mieux documenté sur la corruption concerne les barrages d'Itaipú et de Yacyretá sur le fleuve Paraná le long de la frontière entre le Brésil et le Paraguay. Il fut le plus grand projet hydroélectrique de l'époque (des années 1970) et sa construction s'est faite sans marché destiné à satisfaire les gouvernements militaires au pouvoir dans les deux pays. Le coût de construction initialement prévu du barrage d'Itaipu était de 3,4 milliards de dollars, le coût réel s'élevait à 20 milliards de dollars. Le coût du barrage de Yacireta a été initialement estimé à 2,7 milliards de dollars, et a fini par coûter quatre fois plus, 11,5 milliards de dollars US (McCully, 2001). Randall (2009) rapporte : Glen Switkes, chef de la branche brésilienne des fleuves internationaux, une organisation travaillant pour la protection des rivières et des communautés qui en dépendent, affirme que « la corruption était à l'ordre du jour lors de la construction d'Itaipu ». Il ajoute que l'argent qui lui est associé a « rempli les comptes bancaires suisses d'un grand nombre de politiciens brésiliens et d'entreprises » (Rose-Ackerman, 1999).

Beaucoup d'autres projets d'envergure impliquant de grands barrages ont été critiqués. C'est le cas du barrage de Narmada (Sardar Sarovar Project) en Inde, où la corruption est associée aux fonds de réinstallation (voir Les amis de la rivière Narmada : www.narmada.org).

La construction controversée de barrages concerne par exemple le barrage du Three Gorges et les barrages associés au fleuve Yangtsé de la Chine. Il semblerait que les fonds pour le déménagement de 13 000 agriculteurs autour de Gaoyang ont disparu après avoir été envoyés au gouvernement local, laissant les habitants sans compensation. En 2000, un total de 97 fonctionnaires ont été reconnus coupables de détournement de fonds de la caisse du barrage². Dai Qing, une journaliste chinoise spécialiste de l'environnement et critique de longue date de la digue, a décrit le projet comme « une mine d'or pour les fonctionnaires corrompus » (Qing, 1998). Un nouveau projet à grande échelle largement critiqué dans la phase de planification, en partie lié aux risques de corruption attendus, concerne le barrage Grand Inga en République démocratique du Congo.

2 "Cracks" in China's Three Gorges dam, BBC News website, 12 April 2002. Online : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1925172.stm>.



2. TYPES DE CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

L'encadré 5 présente une liste d'exemples d'actes de corruption associés à des projets hydroélectriques.

Encadré 5. Récapitulatif des types de corruption dans le secteur de l'hydroélectricité

- Collusion (pots-de-vin ou truquage des offres) et extorsion dans les processus d'achats pour la conception de travaux de construction et d'entretien
- Corruption et népotisme dans l'attribution des licences d'utilisation des eaux (y compris ce qui concerne les études d'impact sur l'environnement)
- Modifications de contrats et renégociations injustifiées
- Utilisation à mauvais escient des fonds de réinstallation et d'atténuation environnementale
- Fraude à l'assurance sur les équipements
- Corruption lors des transactions pour l'approvisionnement en énergie



UN Photo / Albert Gonzalez Farran



3.1 Principaux facteurs sous jacents : responsabilisation, transparence et intégrité

En règle générale, trois facteurs sont considérés comme essentiels pour lutter contre la corruption : Responsabilisation, transparence et intégrité La transparence est le droit d'accès à l'information et à l'existence des règles écrites et des règlements. Il s'agit d'un élément important des efforts visant à prévenir et combattre la corruption. Cependant, la transparence est utile uniquement combinée avec la responsabilisation et la formation. L'information doit être précise et détaillée, les comités de contrôle doivent être formés pour interpréter l'information et les citoyens ont besoin d'informations détaillées afin de lutter contre la corruption. Les « kiosques d'information » et « enseignes publiques » ne sont utiles que de manière marginale dans la promotion et le maintien de la transparence (Jenkins et Goetz, 1999).

La responsabilité est également essentielle pour lutter contre la corruption. La responsabilité signifie de manière objective que les personnes et les organismes sont responsables de leur performance. Ce qui implique l'obligation de signaler, informer et prendre la responsabilité de ses décisions et actions envers une entité pouvant imposer des sanctions. Des degrés plus élevés de responsabilité réduisent les niveaux de corruption.



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

La responsabilisation peut intervenir dans trois directions : le haut, le bas, et horizontalement (Devas et Grant, 2003; Véron et al, 2006.). La responsabilisation ascendante implique d'être responsable face à des fonctionnaires de rang supérieur ou des autorités (le cas des fonctions déléguées au sein des organisations hiérarchiques). La responsabilisation descendante implique d'être responsable devant les usagers ou clients, ou à une circonscription en général. La responsabilisation horizontale implique d'être responsable devant ses pairs (par exemple, un corps de professionnels).

La corruption est l'abus de pouvoir, les mesures de lutte contre la corruption sont meilleures en fonction de l'opposition. Sept types d'institutions peuvent être identifiés pour mobiliser l'opposition :

- le gouvernement (national ou local) et les régulateurs sectoriels indépendants,
- le Parlement (et d'autres autorités régionales et locales élues),
- le pouvoir judiciaire ou les systèmes de justice,
- les organisations contre la corruption indépendantes et / ou les bureaux de médiateur,
- Les organisations de la société civile (en général),
- les organismes d'usagers ou de consommateurs (également les syndicats de salariés), et
- les médias (de l'imprimé vers des blogs en ligne).

L'intégrité, définie comme une incorruptibilité, un état intact ou une solidité, est synonyme d'honnêteté (PNUD, 2008d), un concept encore plus difficile à définir que celui de la transparence ou de la responsabilisation. Les programmes de formation et de sensibilisation sur l'intégrité et la lutte contre la corruption doivent être mis en œuvre conjointement avec des réformes du secteur plus large et des mesures concrètes de lutte contre la corruption, sinon les programmes d'intégrité généreront peu de résultats. En outre, une assistance technique et une formation sont nécessaires. Les gouvernements ont tendance à être sensibles à cette démarche (Earle et al. 2008).

3.2 Évaluation de l'impact des mesures de lutte contre la corruption en général

3.2.1 Produits, résultats et impact

Pour évaluer les impacts de la corruption, il est utile de distinguer les produits, les résultats et l'impact des mesures contre la corruption (voir, par exemple, PNUD, 2009). Les produits renvoient aux mesures réelles (par exemple, lois, règlements, commissions de lutte contre la corruption, programmes de formation des capacités)³; ils peuvent être évalués en examinant la législation du gouvernement national ou local et la mise en place de certaines organisations contre la corruption. Le nombre de fonctionnaires participant à une formation sur les éthiques de la charge publique, les fonds destinés aux organisations contre la corruption et le nombre d'audits financiers indépendants exécutés et publiés sont des exemples d'autres indicateurs.

3 Certains appellent ce niveau 'input' (voir par exemple : UNDP et Global Integrity, 2008).

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Les « résultats » font référence à un meilleur fonctionnement de la bureaucratie de l'État et des services publics. Le résultat se traduit par un niveau de performance, ou de réalisation. Il peut être analysé en évaluant la performance en fonction de certains indicateurs : par exemple, le nombre de cas de corruption étudié par le Parlement, peu de cas de détournement (vol) des fonds et des biens publics, un personnel embauché plus compétent, et moins d'emprise politique par des acteurs puissants. Un des problèmes majeur réside dans le fait que les relations entre les mesures et les changements observés dans les performances ne sont pas nécessairement directes. Par exemple, la concentration intense sur les cas de détournement de fonds par un observateur peut entraîner l'étude de nouveaux cas. Ce qui ne signifie pas nécessairement que la corruption a augmenté, mais que d'autres cas sont à l'étude, pouvant conduire à moins de corruption dans l'avenir.

« L'impact » se réfère à des investissements plus efficaces et à une répartition plus équitable des coûts et des avantages, par exemple, des investissements plus efficaces dans des projets d'eau potable et d'assainissement ou de redistribution moins défavorable des subventions. La recherche de bons indicateurs pour évaluer l'impact de certaines mesures contre la corruption est réellement difficile car les impacts sont générés par un processus complexe dans lequel de nombreux facteurs jouent un rôle. Des questionnaires sur la perception de la corruption dans le secteur de l'eau pourraient être distribués et examinés avant et après l'introduction de la mesure. Des indicateurs liés à l'eau pourraient inclure le pourcentage de raccordements clandestins à l'eau, les coûts par raccordement dans les constructions nouvelles des réseaux d'eau potable, le pourcentage des subventions détournées pour des projets d'irrigation de grands propriétaires terriens, la qualité de l'eau de rivière, ou l'exécution de la protection des bassins hydrographiques.

3.2.2 Indicateurs

L'objectif principal de cette étude est d'évaluer les résultats et l'impact des mesures contre la corruption dans le secteur de l'eau. Ces évaluations sont difficiles. D'une part, la corruption doit être évaluée avant et après l'intervention contre la corruption. D'autre part, les changements dans les niveaux de corruption sont souvent difficiles à associer à un seul facteur ou à une mesure contre la corruption. Les processus de corruption sont complexes, multiples et institutionnalisés. Les interventions visant à lutter contre la corruption pourraient limiter la corruption à un site précis (ou occasion), tandis que la corruption augmente dans d'autres lieux (ou reprises)

La mesure des effets d'une intervention nécessite des études de base avant l'intervention et de bonnes évaluations après, avec une portée suffisante et une précision pour détecter les changements. Ce qui est difficile en raison des différences d'interprétation de ce qui constitue exactement la corruption et aussi parce que les activités de corruption sont généralement cachées et les actes les plus corrompus ne sont pas enregistrés.

Quatre types d'indicateurs sont généralement utilisés pour évaluer à la fois le niveau de corruption et l'impact des mesures contre la corruption :

- Les indicateurs de performance (si cela est fait de manière comparative et systématique, sont une forme d'évaluation des performances) ;



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

- les indicateurs relatifs à la perception de la corruption (à l'échelle nationale ou au niveau d'un prestataire de services individuel) ;
- des indicateurs financiers montrent l'efficacité des processus d'achats (ces indicateurs comparent les prix estimés aux prix des contrats effectivement accordés), et
- des enquêtes auprès des ménages sur la corruption (ou lorsque d'autres groupes spécifiques sont interrogés sur le nombre et les montants payés des pots-de-vin pour obtenir certains services pendant une certaine période).

Chaque type d'indicateur a ses domaines spécifiques d'utilisation, ses avantages et ses inconvénients. Voici quelques exemples de la façon dont la corruption a été mesurée grâce à l'utilisation de ces quatre indicateurs, avec une attention particulière accordée au secteur de l'eau.

Evaluation des performances

Des indicateurs de performance technique et financière ont été utilisés pendant plus d'une décennie pour comparer la performance de la prestation de services d'eau publique et à celle privée. L'évaluation des performances se réfère à l'utilisation d'indicateurs pour comparer les systèmes (avec des caractéristiques comparables) et à une durée. Il s'agit d'un processus continu qui permet aux gestionnaires des systèmes d'améliorer les performances. Le Réseau Benchmarking International pour l'Eau et l'assainissement (RBIEA) fournit des informations sur des centaines de services d'eau potable dans le monde entier

González de Asís et al. (2009) fournissent de nombreux exemples d'utilisation de l'évaluation des performances pour détecter la mauvaise gouvernance dans le secteur de l'eau potable. Des indicateurs de performance standard incluent le pourcentage de la population ayant accès à l'eau potable et aux services d'assainissement, la production d'eau par les consommateurs, la continuité du service (heures par jour), le pourcentage d'échantillons d'eau avec du chlore résiduel suffisant en queue de raccordements, l'eau non comptabilisée, la couverture du comptage, les ruptures de canalisations par kilomètre de canalisation par an, les blocages d'égout par kilomètre par an, et le pourcentage des eaux usées traitées. Des indicateurs financiers peuvent également être utilisés pour l'évaluation des performances, par exemple, le personnel pour 1 000 raccordements et les investissements totaux annuels par personne desservie.

L'évaluation des performances peut être utilisée pour détecter la corruption. Cependant, une valeur s'écartant pour un indicateur de performance fiable, n'est pas un indicateur causal de la corruption. De nombreux facteurs peuvent entraîner un écart par rapport à la moyenne. Des circonstances locales spécifiques peuvent entraîner des coûts différents ou une performance des services publics, telles que les niveaux de prix des matériaux locaux de la main-d'œuvre et de la construction, la géographie, l'état et l'âge de l'infrastructure existante, et la disponibilité des ressources en eau. La comparaison via l'évaluation des performances ne sert qu'à démarrer l'analyse. L'inverse est également vrai : un bilan de bons indicateurs de performance n'implique pas automatiquement l'absence de corruption. Cependant, la publication des indicateurs d'évaluation de performance peut prévenir la corruption si les écarts dans les indicateurs attirent l'attention du public en général.

C'est le cas du Public Record of Operation and Finance (PROOF) à Bangalore en Inde, où quatre organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que le gouvernement local ont publié et discuté du

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



chiffre d'affaires trimestriel et des états des dépenses (par rapport aux chiffres du budget initial) et des indicateurs de performance clé. La « carte du troisième rapport citoyen sur les services publics à Bangalore » (2003) a élaboré une stratégie d'amélioration spectaculaire de la qualité des services à tous les niveaux. Le pourcentage de personnes « satisfaites » de l'eau et de l'assainissement assurés par l'approvisionnement en eau de Bangalore et le Sewerage Board a augmenté de 4 % en 1994 à 73% en 2003. Pendant la même période, la satisfaction du comportement du personnel de la commission est passée de 26 % à 92 %. Entre 1999 et 2003, l'exactitude des factures d'eau a augmenté de 32 % à 90 %. Pour tous les services municipaux, le pourcentage de personnes déclarées avoir payé de « l'argent rapide » a chuté de 23 % en 1999 à 11 % en 2003 (Gonzalez de Asis et al. 2009, p. 57).

Perception de la corruption

L'indice de perception de la corruption de Transparency International (IPC) classe tous les pays en fonction de plus de 25 indicateurs de corruption tels qu'ils sont perçus par une variété de groupes de discussion. D'autres organisations comme l'Institut de la Banque mondiale utilisent également des indicateurs composites pour déterminer le niveau de corruption dans les pays fondé sur des perceptions. Celles-ci et d'autres organisations internationales et « indices de corruption » nationaux sont largement cités dans la presse et utilisés par les bailleurs de fonds pour évaluer les progrès dans la lutte contre la corruption, mais les limites inhérentes poussent néanmoins à s'interroger sur la validité et la valeur du classement (Galtung, 2005; PNUD et Global Integrity, 2008).

L'utilisation de la perception de la corruption comme indicateur de corruption pose cinq inconvénients principaux (voir Galtung, 2005). Tout d'abord, la perception est toujours subjective et relative à certaines définitions incontrôlées, normes de base et règles. Par exemple, après une campagne de sensibilisation, la perception de la corruption pourrait augmenter en raison de la sensibilisation renforcée, et non à cause des niveaux accrus de corruption. En outre, la comparaison internationale (ou interrégionale) des indicateurs de perception est risquée parce que les normes de ce qui est considéré comme faible, moyen ou élevé des niveaux de corruption peuvent différer selon les endroits. Deuxièmement, les résultats dépendent fortement de l'échantillonnage des participants ; il est donc important de choisir un échantillon de taille adéquate et de minimiser les partis pris. Troisièmement, les questions de l'enquête et la façon dont les participants sont abordés sont susceptibles d'influencer les résultats. La standardisation des questions et de l'échantillonnage des participants permet la comparaison entre différents lieux et la découverte de tendances, mais la corruption sur un site déterminé à une période déterminée exige des questions spécifiques. Quatrièmement, une enquête permet de consigner la plupart du temps le pot-de-vin / l'extorsion, elle ne tient pas compte de la participation active des participants eux-mêmes (l'offre de pot-de-vin). Tout aussi important, elle se concentre davantage sur la petite corruption (corruption) que sur la grande (par exemple, la collusion dans les processus d'achats) qui peut être moins visible et inconnue des participants. Cinquièmement, les résultats de ces études sont susceptibles d'être influencés par le manque de confiance et la peur de représailles si des niveaux élevés de corruption sont isolés (c'est à dire, même si l'enquête peut garantir d'anonymat, les participants pourraient craindre que leurs réponses puissent les identifier).

Un autre type de problème est lié à l'utilisation des indices de perception de la comparaison globale (classement) des indicateurs de perception de la corruption. Ce qui fournit une justification morale pour ne pas aider à réduire la pauvreté, car il devient facile de blâmer les pays pauvres pour être



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

digne de confiance (par exemple, « ils sont pauvres parce qu'ils sont corrompus »). Cependant, il n'existe aucune relation de cause à effet entre corruption et pauvreté.

Prix d'achat relatif

L'utilisation des niveaux du prix du contrat par rapport au prix de référence estimé dans un processus d'approvisionnement peut indiquer un niveau de collusion, que ce soit en raison des paiements de fonctionnaires ou de truquage des offres par les sociétés soi-disant concurrentes.

Le problème avec cet indicateur de corruption est que les fonctionnaires peuvent dès le début manipuler le prix de référence estimé d'un projet de manière à dissimuler une importante majoration du prix du contrat. (Voir par exemple la description détaillée de la manipulation des estimations des travaux de l'irrigation indienne dans les années 1980 par Wade [1982], montrant 1 % de majoration sur les 16 %). Un calculateur de prix d'une tierce partie doit être en mesure de fournir une référence de prix raisonnable estimé pour enrayer ce problème, concernant les projets les plus complexes. Un autre problème se caractérise par le fait que la sur inflation des prix peut se produire au cours de la renégociation des contrats du projet après que les soumissions soient attribuées. Dans les mégaprojets, il est fréquent de voir d'importants coûts supplémentaires lors de la conception finale et de la phase de construction du projet, un premier prix « compétitif » pourrait plus tard être « compensé » par la forte hausse des prix dans les marchés de travaux supplémentaires.

Enquêtes auprès des ménages sur la corruption

Des enquêtes effectuées auprès des ménages ou d'un groupe spécifique de professionnels sont basées sur l'expérience des outils utilisés pour évaluer les montants des pots-de-vin versés pour obtenir ou conserver un accès à certains biens, ressources ou services. Elles peuvent fournir une évaluation exacte et directe de la petite corruption. Cependant, elles ne mesurent que les pots-de-vin versés par les victimes d'extorsion par des fonctionnaires. Les pots-de-vin versés volontairement par les « clients » pour obtenir un accès illégal ne viendront pas normalement à la surface. A l'instar de toutes les enquêtes, il est important d'éviter les préjugés fondés sur la classe, le sexe, l'origine ethnique ou le lieu.

3.3 Les thèmes et domaines d'intervention de la lutte contre la corruption avec un intérêt particulier pour le secteur de l'eau

La section 1.3 développe trois points de vue sur la corruption et les directions correspondantes pour trouver des solutions : la démarche renforcée de la surveillance du gouvernement, le marché pro et celle du bottom-up. Les trois démarches fournissent une base pour classer des mesures contre la corruption. Dans les sections suivantes, l'application de ces trois démarches est décrite dans le secteur de l'eau.

3.3.1 Une surveillance gouvernementale renforcée

Une surveillance gouvernementale renforcée est une mesure de lutte contre la corruption. Dans tous les pays, il existe une certaine forme d'audit général (par exemple, le comptable général fédéral de

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



l'Inde et de l'Office national d'audit en Chine) en charge du suivi des dépenses des organisations gouvernementales différentes. Souvent, il existe un procureur général en charge des poursuites contre les fonctionnaires et des autorités gouvernementales élues. Dans de nombreux pays, les vérificateurs et les procureurs sont également présents à des niveaux inférieurs de gouvernement (province, État, comté, etc.) Dans certains pays également, il existe d'autres organisations gouvernementales chargées de la surveillance juridique et des responsabilités de la corruption, notamment les organisations contre la corruption, une commission parlementaire spéciale, un médiateur, etc.

La comptabilité dans le secteur public est un type spécifique de comptabilité et pouvant bénéficier de l'échange international d'une expérience. Des idées d'échanges d'expériences entre des comptables professionnels par le biais de diverses organisations. L'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) se concentre sur les besoins de la comptabilité et les rapports financiers des gouvernements nationaux, régionaux et locaux, et des organismes publics. L'IPSASB fait partie de la Fédération internationale des comptables (FIC). L'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle (OIIISC) fonctionne comme une organisation faitière pour la collectivité de l'audit externe du gouvernement. Depuis plus de 50 ans, elle a fourni un cadre institutionnel pour les institutions supérieures d'audit afin de promouvoir le développement et le transfert des connaissances, améliorer la vérification des comptes publics dans le monde entier, et renforcer les capacités professionnelles, réglementer et influencer des membres d'institutions supérieures d'audit dans leurs pays respectifs. Les deux organisations publient des normes d'audit. Un groupe de réflexion sur l'eau INTOSAI a publié un guide sur l'audit des sociétés hydrauliques⁴.

L'encadré 6 présente un aperçu des organisations de lutte contre la corruption en Ouganda. Un grand nombre d'institutions distinctes souligne la nécessité d'une coordination entre elles pour éviter les doubles emplois et les omissions en matière d'audit et de poursuite

Encadré 6. Organisations de lutte contre la corruption en Ouganda

- L'Inspection du gouvernement (bureau IGG)
- Direction de l'éthique et de l'intégrité (DEI)
- Bureau de l'audit général (BAG)
- Direction des poursuites publiques (DPP)
- Les marchés publics et l'élimination de l'autorité des biens publics (PPDA)
- Cour de lutte contre la corruption
- Comité des comptes publics (PAC)

⁴ Le guide, 'Auditing water issues : experiences of supreme audit institutions', est disponible sur le site : www.environmental-auditing.org/Portals/0/eng04pu_guidewater.pdf.



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

- Comité permanent des commissions, autorités réglementaires et entreprises d'État (COSASE)
- Division des Investigations criminelles (DIC)
- Commission de finance du Gouvernement local
- Initiatives ad hoc, commissions d'enquête
- Secteur de responsabilisation
- Bureau du président
- Initiatives de la société civile telles que l'Initiative de développement communautaire intégré (IDCI)

Source : WIN/WSP (2009, p. 9)

Plus spécifiquement dans le secteur de l'eau, il existe souvent des régulateurs sectoriels indépendants qui surveillent et audient les services publics. Ces organisations fixent des normes et des services publics de contrôle de l'eau selon les lois et règlements en vigueur. L'audit des services publics d'une petite municipalité est différent de celui des grandes entreprises commerciales ou des gouvernements nationaux. En 2001, huit pays d'Amérique latine ont lancé l'Association américaine des autorités de réglementation du secteur de l'eau (*Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable y Saneamiento de las Américas*, ADERASA). Cette organisation soutient les régulateurs nationaux grâce à des échanges d'expériences, des publications et des débats. En 2011, 16 pays d'Amérique latine étaient membres de l'ADERASA.

La plupart des bureaux d'audit, des agences contre la corruption et des régulateurs de secteur doivent encore être consolidés. (Pour plus d'information sur ce thème, consulter : UN, 2004; UNDP Bangkok Regional Centre, 2005; UNDP, 2008b and 2008c; Hussmann et al. 2009; Peñailillo, 2009; and UNDP Bratislava Regional Centre, 2010.)

Ci-dessous des exemples d'entités, de structures, de processus ou de systèmes qui contribuent à la surveillance du gouvernement dans le domaine de la corruption :

- agences contre la corruption (ou commissions) et / ou les bureaux de médiateur,
- réformes spécifiques dans les processus de soumissions et d'approvisionnement
- audits financiers indépendants, enquêtes et poursuites
- réglementations en faveur de la nomination et de la promotion des employés (sélection en fonction des mérites)
- protection des informateurs
- commission du parlement spécialisée dans la lutte contre la corruption (ou commission ad-hoc pour les cas de corruptions spécifiques)
- développement des capacités et formation des fonctionnaires

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



- promotion de l'éthique et de l'intégrité dans les organisations publiques
- commentaires sur la prestation de services auprès des utilisateurs (« Citizen Report Cards », « hotlines »)

En général, les éléments suivants des limites aux audits internes présents également dans différents pays : i) l'accent est mis davantage sur la conformité et non sur l'efficacité des dépenses publiques, ii) les entités effectuant les audits dépendent du pouvoir exécutif, et iii) l'insuffisance des fonds. Des changements de structure et de thème sont possibles. L'encadré 7, par exemple, met en évidence un changement de la portée des rapports d'audit au Pérou.

Encadré 7. Les audits de l'agence générale d'audit dans les réserves naturelles au Pérou

Dix pour cent de la surface du Pérou fait partie d'une réserve naturelle déclarée, mais les agences gouvernementales locales manquent de personnel, sont sous-équipées et ne peuvent empêcher l'abattage illégal et l'extension de l'agriculture dans les réserves. La surveillance de la forêt amazonienne est très vulnérable à la corruption.





3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

De 2003 à 2006, plus de 50 rapports d'inspection ont été élaborés et publiés par l'Agence générale d'audit (*Controlaría General*) du gouvernement du Pérou concernant la mise en œuvre d'une réserve naturelle destinée à la conservation et à la gestion des ressources naturelles par l'organisme gouvernemental responsable, l'*Institut national des ressources naturelles* (INRENA). Les rapports ont été rédigés avec l'aide d'un projet consultatif néerlandais.

Ce qui constitue la particularité des rapports d'audit est qu'ils détaillent les activités réelles des organisations locales des bassins hydrographiques et des unités locales gouvernementales en faveur de la conservation. En règle générale, les audits de l'agence générale d'audit du gouvernement se penchent uniquement sur les questions juridiques et financières. Normalement, ils n'étudient pas l'efficacité ou la durabilité des activités, mais se concentrent uniquement sur les fonds dépensés ou non conformément à la législation pertinente. Rechercher la performance des organismes publics est beaucoup plus difficile. Les rapports d'audit enquêtent sur les raisons des mauvaises performances pointées dans certaines activités des unités de conservation et formulent des recommandations utiles au-delà des questions habituelles d'audit juridique et financier.

Source : Vous pouvez consulter les rapports d'audit à l'adresse suivante : www.controlaria.gob.pe

Les informateurs jouent un rôle important, car ils savent souvent exactement où et comment la corruption a lieu et qui est impliqué. La protection des informateurs est donc indispensable (Whitton, 2008), plus récemment le rôle et la protection des informateurs ont plus attiré l'attention. Dans un exemple de collusion majeure dans le secteur de la construction aux Pays-Bas, l'informateur qui avait dévoilé une « administration de l'ombre » de la part du procureur, donnant également la preuve de l'inflation des prix d'une valeur de plusieurs millions d'euros pour les travaux publics, avait été ignoré pendant deux ans (Van den Heuvel, 2005). Ce n'est qu'après la diffusion d'un documentaire à la télévision nationale que le bureau du procureur public a engagé des poursuites contre les parties concernées; peu de temps après, une enquête parlementaire a été lancée (en 2002). L'informateur a été renvoyé de son travail et n'a pas été en mesure de trouver un autre emploi dans le secteur de la construction. Il a également été lui-même poursuivi par le bureau du procureur pour collusion et corruption. Cependant, il n'a pas été condamné et en 2009 il a reçu une compensation financière du gouvernement néerlandais.

3.3.2 Les réformes favorables au marché du secteur de l'eau

Les réformes favorables au marché telles que la privatisation, les partenariats public-privé (PPP) et la sous-traitance de prestation de services ont été encouragées au cours de ces deux dernières décennies. L'idée générale est que les fournisseurs de services privés sont plus rentables et moins corrompus en raison de la concurrence sur le marché. Cependant, la privatisation de l'eau potable a fait l'objet d'une controverse (Hukka et Katko, 2003; Swyngedouw, 2005). L'approvisionnement en eau potable est considérée comme un besoin fondamental (ou un droit de l'homme), et les fournisseurs ont parfois le monopole à cause des contraintes liées aux infrastructures physiques.

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



Les réformes favorables au secteur de l'eau peuvent être les suivantes :

- privatisation des services d'eau,
- sous-traitance à des compagnies privées,
- partenariats public-privé,
- mise en place d'un régulateur indépendant du secteur,
- promotion de la transparence dans le secteur privé de l'eau, évaluation des performances, et
- promotion des valeurs de l'éthique professionnelle dans le secteur privé de l'eau.

Dans certains pays d'Europe, les services d'eau sont gérés par des entreprises privées depuis plus d'un siècle (par exemple en France et au Royaume-Uni). Dans de nombreux autres pays, la privatisation des services publics d'eau potable municipaux et/ou nationaux a eu lieu au cours des deux dernières décennies; notamment à Guayaquil (Équateur), à Abidjan (Côte d'Ivoire), au Gabon, au Niger, à Tanger (Maroc), au Cameroun et au Burkina Faso.

Les manifestations sociales ont conduit à l'arrêt des processus de privatisation à Cochabamba et à El Alto en Bolivie et dans plusieurs villes du Pérou. Dans de nombreux autres cas également, des contrats d'exploitation privée ont été résiliés ou non renouvelés, par exemple au Mali, en Guinée, en République centrafricaine, au Tchad, au Cap-Vert, à Dar es-Salaam (Tanzanie), en Ouganda, à Johannesburg (Afrique du sud), au Rwanda et à Madagascar (Auriol et Blanc 2009).

Les documents relèvent plusieurs inconvénients relatifs à la privatisation de l'eau potable publique et des services publics de l'assainissement. Les contrats ont tendance à être incomplets, conduisant ainsi à des renégociations coûteuses. Les contrats de concession à long terme sont nécessaires pour faciliter les investissements dans les infrastructures à moyen et long terme, mais de ce fait ils réduisent la concurrence. Les marges bénéficiaires ne peuvent en général être améliorées que par l'augmentation du prix de la distribution de l'eau (si cela est autorisé dans le contrat), la réduction des coûts de fonctionnement et d'entretien (ce qui risque de diminuer la qualité si cela n'est pas effectué correctement), ou la réduction de la couverture (en particulier en ce qui concerne les connexions à distance, qui sont relativement coûteuses). Cependant, étant donné que l'approvisionnement en eau potable d'un niveau minimum de qualité est généralement considéré comme une responsabilité gouvernementale, la couverture et la qualité doivent être stipulées dans le contrat (voir Estache et al. 2009). Ces exigences font grimper les coûts de surveillance. De manière globale, les études montrent que l'exploitation privée ne génère pas de meilleurs résultats ou qu'elle est plus efficace que l'exploitation publique (Budds et McGranahan, 2003; Hukka et Katko, 2003).

Certaines conditions institutionnelles et juridiques conduisant à des problèmes en matière de privatisation des services d'eau sont mentionnées dans un document de la Banque mondiale par Rivera (1996). Le document évoque la difficulté relative à la modification du cadre institutionnel, à l'adoption d'une loi, à la création de nouveaux organismes de régulation, et à la conception de meilleurs régimes tarifaires. (Voir aussi Kaufmann et Siegelbaum, 1997.)



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Certains cas avérés de corruption en ce qui concerne les opérations de privatisation dans le secteur de l'eau en France sont les suivants (cités d'après Hall, 2001) :

Deux des multinationales françaises de l'eau ont été reconnues coupables d'avoir payé des pots-de-vin afin d'obtenir des contrats d'eau en France. A Grenoble, en 1996, un ancien maire et ministre du gouvernement et un haut fonctionnaire de la Lyonnaise des Eaux (devenue Suez-Lyonnaise des Eaux) ont été condamnés à des peines d'emprisonnement pour avoir reçu et donné des pots-de-vin contre l'attribution du marché de l'eau à une filiale de la Lyonnaise des Eaux. À Angoulême, l'ancien maire a été condamné à deux ans de prison avec sursis en 1997, pour corruption passive de la part des entreprises soumissionnant pour des contrats, dont la Générale des Eaux. Les dirigeants de la Générale des Eaux ont également été reconnus coupables pour avoir corrompu le maire de Saint-Denis (Ile de la Réunion) afin d'obtenir la concession d'eau. Les mêmes groupes, Suez-Lyonnaise et Vivendi, ensemble avec Bouygues, ont été recherchés en France pour un cas corruption pratiqué par leurs divisions de construction, dans un scandale décrit comme « un système convenu pour l'appropriation illicite de fonds publics ». Les entreprises avaient mis en place un cartel corrompu au cours des travaux de construction pour les écoles dans la région Ile-de-France (région parisienne) entre 1989 et 1996. Des contrats d'une valeur 2,8 milliards de francs (environ 500 millions de dollars) avaient été répartis en trois groupes.

Le processus de négociation et de renégociation des contrats de privatisation entraîne toutes sortes de pratiques de corruption. Guasch et Straub (2009) ont étudié ce type de corruption pendant des douzaines de renégociations de concessions privées d'eau potable en Amérique latine. Ces renégociations sont assez fréquentes : pour 76% des opérations de privatisation, la renégociation n'avait commencé qu'environ 1,6 ans après la signature du contrat initial. Guasch et Straub ont trouvé une corrélation statistique positive entre l'indice de perception de la corruption d'un pays et le pourcentage des renégociations initiées par la compagnie. (En d'autres termes, dans les pays les plus corrompus, les entreprises privées obtiennent de meilleures offres.) Cela semble indiquer que les « revenus » sont partagés avec les responsables gouvernementaux.

Les réformes favorables au marché du secteur de l'eau potable peuvent aussi prendre d'autres formes. Au Pérou, le projet national d'approvisionnement en eau et d'assainissement en milieu rural (PRONASAR) a financé la construction de petits systèmes communautaires d'approvisionnement en eau potable. Le projet PRONASAR est mis en œuvre par une organisation gouvernementale appelée Fonds social péruvien (FONCODES). Cependant, la construction et la supervision des travaux locaux de construction ont toutes été sous-traitées à des ONG nationales, avec une supervision mutuelle du travail. Initié en 2002, le PRONASAR avait pour objectif de construire 100 réseaux communautaires d'eau potable dans les zones rurales. Le budget total de 80 millions de dollars provenait du gouvernement péruvien (25 millions de dollars), d'un prêt de 50 millions de dollars de la Banque mondiale et d'un don de 5 millions de dollars du gouvernement canadien. Les donateurs organisaient chaque année des audits financiers menés selon les normes comptables internationales. (Pour plus d'informations relatives au projet, consultez www.pronasar.gob.pe.)

Les réformes favorables au marché dans le secteur de l'irrigation concernent principalement l'irrigation par puits tubulaires par l'utilisation des eaux souterraines. L'irrigation privée par puits tubulaires est subventionnée par des prix d'électricité faibles (taux fixes) dans de nombreux pays asiatiques. Les frais volumétriques sont plus en plus encouragés de nos jours, pour réduire les frais.

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



La plupart des grands systèmes d'irrigation par canaux ont été construits par les gouvernements. Dans le passé, certaines entreprises privées avaient commencé à construire des projets d'irrigation par canaux à grande échelle (par exemple, en Inde et aux États-Unis), mais l'ampleur des investissements, les risques élevés et les faibles rendements ont découragé la plupart des investisseurs. Les réformes dans les systèmes d'irrigation par canaux gérés par le gouvernement ont tendance à devenir des « transferts de la gestion d'irrigation » aux associations d'usagers de l'eau. Ce n'est pas un exemple de privatisation en soi, mais constitue plutôt une réforme du secteur qui améliore l'engagement de la communauté.

Les réformes favorables au marché de la gestion des ressources hydrauliques revêtent différentes formes. Le mécanisme de « paiement des services environnementaux » (PES) est une approche relativement nouvelle. L'idée est qu'un groupe de citoyens produise un service environnemental (par exemple, la capture du CO₂ ou le stockage de l'eau) et que les personnes qui en bénéficient le payent ou l'indemnisent. En ce qui concerne l'eau, les schémas de PES ont été initiés dans quelques pays d'Amérique Latine (Costa Rica, Colombie, Equateur). Les usagers en amont conservent et améliorent la couverture terrestre afin d'augmenter sa capacité de rétention en vue d'accroître le débit de base et de réduire le débit de pointe de la rivière en aval. Cependant, ce type de mécanisme a tendance à faire face à de nombreuses difficultés d'ordre judiciaire, économique, et technique.

La privatisation des droits d'utilisation de l'eau au Chili est un autre exemple de réforme favorable au marché de la gestion des ressources. Baur (2004) a prouvé que cette réforme a conduit à la spéculation et à l'accumulation des droits d'utilisation de l'eau, ainsi qu'à l'utilisation sous-optimale des ressources d'eau rares dans le pays. Elle a également conduit à la perte des droits à l'eau et au fonctionnement inefficace des systèmes d'irrigation autochtones simples. Les réformes favorables au marché de l'hydroélectricité peuvent prendre différentes formes telles que des services CET (Construction-Exploitation-Transfert), ou des concessions.

3.3.3 Un meilleur contrôle par les usagers, la société civile et la presse indépendante

Les manifestations populaires peuvent être un moyen efficace de lutter contre la corruption, elles permettent également de mettre la pression pour la mise en place de réformes. Cependant, celles-ci ne sont efficaces que si elles ciblent de cas réels de corruption. Une surveillance plus systématique coûte cher, la plupart des observateurs nationaux non gouvernementaux qui traquent la corruption ne survivent que grâce aux fonds des donateurs.

Plusieurs initiatives destinées à lutter contre la corruption ont vu le jour à la suite de manifestations et à l'existence de programmes en faveur de la démarginalisation des pauvres. Les manifestations sociales sont étroitement liées aux processus politiques locaux et plus largement à ceux nationaux. L'existence d'une presse indépendante capable d'effectuer des enquêtes, de signaler des cas de corruption et de couvrir librement les manifestations organisées contre la corruption est essentielle. Les médias peuvent informer sur la mauvaise gestion et mobiliser les citoyens. Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle important en tant qu'« observateurs de la corruption ». Dans de nombreux cas où des dirigeants et fonctionnaires corrompus ont été condamnés, le rôle des OSC et des médias a été crucial.



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Les exemples de facteurs favorisant l'approche participative sont les suivants :

- renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit (y compris la responsabilisation des autorités politiques à l'égard des usagers de l'eau),
- contrôle effectif par les citoyens et les audits sociaux,
- meilleure sensibilisation du grand public sur la corruption dans le secteur de l'eau,
- participation active des représentants des usagers aux conseils des fournisseurs de services d'eau,
- participation budgétaire,
- participation aux travaux de construction d'ouvrages hydrauliques et aux projets de réhabilitation,
- renforcement et mobilisation des organisations des usagers de l'eau et des travailleurs du secteur hydraulique (avec une meilleure formation des organisateurs),
- mobilisation des coalitions d'organisations pour la défense, la recherche et la gestion des réseaux de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau, et
- médias libres et indépendants ainsi que des journalistes formés sur les questions liées à la corruption.



World Bank / Dominic Sansoni

3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION



La participation des usagers de l'eau aux prises des décisions, et à la supervision sociale, concernant la gestion de l'eau peut constituer une mesure préventive contre la corruption. Trois réformes du secteur de l'eau ont pour objectif d'augmenter la participation des usagers à la prise de décisions et au contrôle : la décentralisation, les représentants des usagers aux conseils des services d'eau et le transfert de la gestion de l'irrigation.

La décentralisation consiste à transférer les pouvoirs de décision et de fonds à des niveaux inférieurs de gouvernement (Robinson, 2007). Les opinions divergent quant à savoir si la décentralisation réduit la corruption ou si simplement elle « décentralise la corruption ». Les gouvernements locaux travaillent en étroite collaboration avec les bénéficiaires des services et pourraient donc être plus faciles à contrôler, mais la fragmentation des rôles et le manque de transparence peuvent également augmenter les risques de corruption (Devas et Grant, 2003; Verón et al, 2006; Asthana, 2008).

Certaines formes de décentralisation introduisent également la participation directe des citoyens dans la planification et le contrôle (voir exemples de la Bolivie et de l'Ouganda dans l'encadré 8). Une telle décentralisation participative est censée augmenter la voix de la population pauvre et des marginalisés; dans des conditions idéales. Les comités de village et de quartier participent ainsi activement à la prise de décision sur les projets initiés ou soutenus par leurs gouvernements locaux. La décentralisation participative introduit également des mécanismes de contrôle social sur le gouvernement local. Comme il est indiqué dans l'encadré 8, l'évaluation de la décentralisation participative en Bolivie et en Ouganda a montré que les comités locaux doivent être mieux formés pour pouvoir effectuer efficacement des audits sociaux.

Encadré 8. La décentralisation participative en Bolivie et en Ouganda

Les politiques de décentralisation ont été mises en œuvre en Bolivie depuis 1994 et en Ouganda depuis 1997. Les citoyens adultes ont la possibilité de participer activement à l'élaboration des budgets au niveau du gouvernement local, ils peuvent également être directement impliqués dans les audits sociaux des budgets municipaux.

En plus des fonds distribués par le gouvernement central aux municipalités, la plupart des municipalités des deux pays reçoit également des fonds de l'initiative pour la réduction de la dette des PPTE (Pays Pauvres Très Endettés)

En Bolivie, selon la *Ley de Participación Popular* (Loi de participation populaire), chaque village et chaque quartier ont formé leur propre OTB (*Organización Territorial de Base*, ou comité de quartier). Chaque OTB élit un président qui représente le village ou le quartier au *Comité de Vigilancia* (Comité de surveillance) au niveau du district municipal. Chaque année, le *Comité de Vigilancia* donne la priorité aux projets à réaliser par la municipalité. Le *Comité de Vigilancia* (à travers les OTB) contrôle également la mise en œuvre des projets. Les projets comprennent les réseaux communaux d'eau potable et les systèmes d'irrigation simples. En outre, le reboisement à petite échelle pour la protection des captages est financé localement. Les municipalités fournissent un rapport au commissaire aux comptes du gouvernement central, et aussi à un comité spécial du parlement national.



3. PRÉSENTATION ET ANALYSE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Le système en Ouganda est similaire. Selon la Loi sur la gouvernance locale, au niveau du village (N1), les comités sont formés de telle sorte qu'ils peuvent directement intervenir sur la hiérarchisation des projets. Les représentants de ces comités participent aux organes de haut niveau : dans la commune (N2), le comté (N3) et le district (N5). Les comités de gestion des projets locaux (PMC) contrôlent les projets, les stations de radio locales aident à garantir une responsabilisation descendante. Il y a également une responsabilisation ascendante dans la manière de fournir des rapports aux organes centraux du gouvernement.

En Bolivie et en Ouganda, les populations ont acquis une influence au niveau du gouvernement local grâce à la décentralisation. Toutefois, la participation n'est pas égale. L'élite locale possède plus de pouvoir, les femmes et les jeunes sont moins impliqués dans la prise de décisions. Il est très difficile pour un *Comité de Vigilancia* ou un PMC d'effectuer un audit financier efficace en raison des faibles niveaux d'éducation et du manque de formation spécifique. Malgré tout, l'évaluation globale est essentiellement positive; les priorités locales ont une influence sur les budgets et, dans plusieurs cas, l'audit social peut permettre d'éviter les principales formes de détournement de fonds, le népotisme et l'emprise politique.

Sources : Devas et Grant, 2003; Kohl, 2003; Pape, 2008

La présence des représentants des utilisateurs aux conseils des services d'eau peut constituer un moyen efficace pour améliorer l'influence et la responsabilité des usagers de l'eau. Les représentants peuvent canaliser les idées, les préférences, l'expertise et les opinions des usagers de l'eau au conseil, ils ont droit à la parole et votent lors des prises de décision. Ils remontent également les informations relatives à la gestion des services d'eau aux usagers. Ce flux d'informations dans les deux sens ne fonctionne que si les bénéficiaires des services en donnent la responsabilité aux représentants. Des élections fréquentes de nouveaux représentants doivent être organisées tout comme des réunions régulières durant lesquelles les représentants et les usagers de l'eau échangent des informations. Les représentants consultent les usagers de l'eau sur les positions à adopter dans les conseils de prises de décision. Les organisations des usagers de l'eau doivent avoir la capacité et le désir de changer leurs représentants s'ils ne remplissent pas correctement leur mission. La qualité du processus de consultation est essentielle.

Le Transfert de la gestion de l'irrigation (IMT) a été un enjeu politique important depuis les années 1990, et a été encouragé par la Banque mondiale, l'Institut international de gestion des ressources en eau (IWMI) et d'autres institutions internationales. L'idée principale est de transférer la gestion (et dans certains cas la propriété) des programmes d'irrigation complets d'une agence gouvernementale à une association d'usagers de l'eau (AUE). En instaurant un sentiment de propriété, cette étape théoriquement améliore les performances du système d'irrigation et réduit les frais généraux et la bureaucratie. Parallèlement, les risques de corruption (recherche de rente par la vente illégale d'eau ou la corruption) doivent diminuer car les honoraires versés à une AUE devraient se rapprocher de la valeur de l'eau pour les agriculteurs. Des réussites de l'IMT ont été signalées aux Philippines, au Mexique et au Pérou (Korten et Siy, 1989; Vos, 2002; Rap, 2006). Dans d'autres pays, l'impact des processus de l'IMT s'est montré peu convaincant, comme c'est le cas en Indonésie, au Sri Lanka et en Ethiopie (Vermillion et Sagardoy, 1999; Suhardiman, 2008).



UN Photo / Milton Grant



Comme il est indiqué à la section 3.2, quatre principaux types d'indicateurs sont utilisés pour évaluer les niveaux de corruption : l'évaluation des performances, la perception de la corruption, le niveau de prix des offres par rapport à ceux estimés dans les procédures d'acquisition des marchés, les enquêtes auprès des ménages sur la corruption. Ces quatre indicateurs sont également utilisés pour évaluer l'impact des mesures de lutte contre la corruption. Cette section passe en revue plusieurs études de cas relatives aux mesures de lutte contre la corruption entreprises dans le secteur de l'eau, cependant, la plupart des cas s'appuient fortement sur des observations anecdotiques parce que les analyses plus approfondies, quantitatives et à long terme ne sont pas disponibles. Toutefois, plusieurs éléments de bonnes pratiques peuvent être identifiés. Une responsabilisation solide et institutionnalisée ascendante, descendante et horizontale constitue l'ensemble des facteurs essentiels de réussite. L'information et la capacité d'organisation sont aussi importantes.

4.1 Résultat et impact de la surveillance gouvernementale améliorée

4.1.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

La supervision améliorée par les institutions gouvernementales est une réponse commune à la corruption dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement. L'inspection



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

améliorée, la surveillance et les sanctions sont envisagées pour lutter contre la corruption, les détournements de fonds et la collusion. Voir les exemples d'Afrique, d'Asie et d'Europe présentés dans les encadrés 9, 10, 11 et 12.

Encadré 9. Le Lesotho Highlands Water Project : 'la « grande collusion » face à la justice

Le Lesotho Highlands Water Project (LHWP) est l'un des plus grands projets d'infrastructures hydrauliques au monde. Basé sur un traité signé entre les gouvernements de l'Afrique du Sud et du Lesotho en 1986, il comprend un système de plusieurs grands barrages et de tunnels, situés pour la plupart dans les régions montagneuses du Lesotho, pour augmenter l'approvisionnement en eau de la région métropolitaine de Johannesburg en Afrique du Sud et produire de l'électricité pour le Lesotho. Le coût total prévu de toutes les phases est estimé à 8 milliards de dollars et, en retour, le projet promet d'énormes redevances provenant de la vente d'eau ainsi que de l'énergie hydroélectrique.

Le projet a été financé par un grand nombre d'institutions financières internationales dont la Banque mondiale, la Banque européenne d'investissement, la Southern African Development Bank, Banque Nationale de Paris, le Crédit Lyonnais, Dresdner et plusieurs agences de crédit à l'exportation ainsi que le Gouvernement du Lesotho.

Le LHWP a été supervisé par le Lesotho Highlands Development Authority (LHDA), un organisme parapublic. Lors d'un audit interne en 1993 ordonné par le ministre des Ressources naturelles, des irrégularités ont été constatées dans les déclarations du directeur général de la LHDA. Une enquête plus approfondie menée par les autorités du Lesotho a conduit à la découverte de comptes bancaires appartenant au directeur général en Suisse et en Afrique du Sud et des paiements illégaux à ces comptes effectués par les représentants locaux des entreprises de construction internationales. Au total, plus de 6 millions de dollars de pots-de-vin ont été versés au cours du processus d'appel d'offres. En 2002, le directeur général a été reconnu coupable de 11 chefs d'accusation de corruption et deux de fraude, et a ensuite été condamné à 18 ans de prison par la Haute Cour du Lesotho (réduite plus tard à 15 ans en appel).

Les intermédiaires ayant soudoyé le directeur général ont également été poursuivis, plusieurs condamnations qui en ont résulté (dont la plupart étaient condamnés à payer des amendes). Par ailleurs, trois entreprises de construction ont été reconnues coupables d'avoir payé des pots-de-vin au directeur général via des intermédiaires. Au total, 19 entreprises de construction étaient impliquées, et la Banque mondiale avait exclu, pour plusieurs années, deux sociétés des appels d'offres des projets qu'elle avait financés.

Trois questions ont été importantes dans cette affaire judiciaire de haut niveau. L'une était le premier audit ordonné par le ministre des Ressources naturelles, qui a révélé un certain nombre d'irrégularités ayant conduit à une enquête plus approfondie. Deuxièmement, le gouvernement suisse avait accepté de lever les dispositions relatives au secret des comptes bancaires du directeur général. Et pour finir, la persistance de la Haute Cour du Lesotho à démêler le réseau international de corruption via des intermédiaires fut cruciale, un effort qu'elle a poursuivi avec succès et avec l'appui du Gouvernement d'Afrique du Sud et de l'agence de lutte contre la fraude de l'Union européenne, l'OLAF.

4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT



Les premiers rapports de (2007) soutiennent que les procès ont amélioré la gouvernance publique et le secteur privé au Lesotho au-delà du LHWP.

Sources : *Bulletin d'information de WIN, mai 2008* (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Earle, 2007

L'étude de cas du Lesotho (Encadré 9) soulève plusieurs questions importantes concernant les poursuites contre la corruption internationale. Par exemple, quelle serait la définition juridique de la corruption? Comment peut-elle être prouvée devant un tribunal? Et comment la juridiction de la corruption doit-elle être déterminée lorsque les paiements sont effectués en dehors du pays concerné? La Haute Cour du Lesotho a résolu ces questions de manière efficace et fut donc en mesure d'effectuer des poursuites.

Le contrôle du secteur est parfois délégué aux organismes de réglementation. Pour être pleinement efficaces, les régulateurs indépendants du secteur doivent faire preuve d'intégrité et de transparence. Toutefois, la dotation de l'organisme de réglementation peut poser un problème car les experts peuvent être étroitement liés au service commercial des entreprises fournisseurs qu'ils surveillent. L'organe de régulation du secteur de l'eau en Colombie, la Commission de régulation des services d'alimentation en eau potable et d'assainissement basique (CRA), présente un exemple positif. L'ARC dispose de plusieurs procédures pour assurer des changements de personnel. Les experts sont nommés pour une période fixe de quatre ans, et les experts indépendants sont retenus pour des



UN Photo / Milton Grant



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

projets spécifiques. L'ARC employait 43 membres du personnel et 45 professionnels contractuels en 2008. La loi interdit aux experts ayant des liens avec l'industrie de l'eau de travailler avec l'organe de régulation. Il est interdit aux anciens employés des entreprises réglementées de travailler pour le compte de l'organe régulateur pendant une période d'un an après avoir terminé leurs contrats, le lien de parenté avec les employés d'une entreprise réglementée est également disqualifiante pour travailler avec le régulateur. Les pots-de-vin et autres formes de comportements de corruption font l'objet de poursuites pénales, accompagnées de sanctions allant jusqu'à huit ans d'emprisonnement, des amendes et l'exclusion du service public pour huit ans. Une règle informelle en Colombie veut que les régulateurs ne doivent jamais être seuls lors des contacts avec les responsables des sociétés réglementées⁵.

L'encadré 10 présente un exemple des économies rendues possibles par les procédures de passation des marchés ouverts dans le Greater Karachi Water Supply Scheme au Pakistan.

Encadré 10. Procédures de passation de marchés transparentes dans le Greater Karachi Water Supply Scheme, Pakistan

Le Greater Karachi Water Supply Scheme est un important projet d'assainissement au Pakistan. En 2001, Le comité directeur du Karachi Water & Sewerage Board (KW&SB) a signalé qu'il y avait une nécessité de transparence dans ses marchés publics. Transparency International-Pakistan a été amené à concevoir et à mettre en place un « pacte d'intégrité » dans le Greater Karachi Water Supply Scheme (Projet K-III), avec une valeur de marché estimée à environ 880 millions de dollars.

Un pacte d'intégrité est un accord entre un organisme gouvernemental et les entreprises qui participent au processus d'appel d'offres pour la fourniture de biens ou de services dans le cadre d'un contrat choisi. Il stipule que des pots-de-vin ne seront pas offerts, octroyés ou attribués, pendant le processus d'appel d'offres et lors de l'exécution du contrat par le soumissionnaire choisi. Les pactes d'intégrité ont en général les caractéristiques principales suivantes (telles que citées par Transparency International-Pakistan) :

- engagement formel contre la corruption pris par le soumissionnaire, faisant partie du document d'appel d'offres signé (protégé par un code de conduite et une conformité avec le programme ;
- engagement correspondant du gouvernement pour éviter l'extorsion et l'acceptation
- de pots-de-vin par ses autorités ;
- divulgation de tous les paiements aux agents et autres tiers ;
- sanctions à l'encontre des soumissionnaires qui ne respectent pas leur engagement contre la corruption
- implication de la société civile dans la surveillance de l'évaluation des offres, le processus de décision d'attribution et la mise en œuvre du contrat ; et

5 Source : Bulletin d'information de WIN, février 2009 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201).

4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT



- divulgation publique de la décision d'attribution, y compris les principaux éléments de l'évaluation et les raisons du choix du soumissionnaire.

Les sanctions comprennent normalement le rejet ou l'annulation du contrat, la responsabilité des dommages (aussi bien pour le gouvernement que pour les soumissionnaires en concurrence), la confiscation de la garantie de soumission et l'exclusion de l'accusé de toutes les affaires avec son gouvernement pour une période déterminée.

Suite aux normes fixées par le Pakistan Engineering Council avec l'appui de Transparency International-Pakistan, la gestion du KW&SB a mis en œuvre les normes d'acquisition dans le processus d'appel d'offres des services et des travaux. Le projet d'appel d'offres a été réorganisé en packages, et 18 offres ont été combinées et ramenées à 8 packages. Cet arrangement était essentiel, non seulement pour assurer une charge de travail économique pour les soumissionnaires et pour compléter l'attribution du marché dans le délai le plus court possible, mais aussi pour améliorer la capacité de surveillance des marchés attribués.

Transparency International-Pakistan a exécuté la première phase du projet en 2002. Le pacte d'intégrité a été signé par tous les consultants et les entrepreneurs participants au Greater Karachi Water Supply Scheme, phase V, section II, 2e MGD 100, K-III Project.

En juillet 2002, le KW&SB a obtenu un contrat de conseil estimé à 10 millions de dollars, sur la base du pacte d'intégrité. Cela a constitué un bénéfice net de 30 millions de dollars pour le KW&SB, soit 75 %, selon les premières estimations du coût de ce contrat.

Le processus d'appel d'offres pour les marchés publics a été achevé en septembre 2003 et tous les grands contrats de construction ont été attribués pour un coût total de 740 millions de dollars, un montant inférieur aux estimations initiales du département qui s'élevaient à 880 millions de dollars. L'ensemble du processus, qui, à toutes fins utiles, était totalement transparent et conforme à l'esprit du pacte d'intégrité, a abouti à des économies totales de 16 %.

Dans son analyse, Transparency International-Pakistan (2003, p. 6) a mis l'accent sur les aspects suivants :

Les résultats n'auraient pas été possibles sans l'engagement, l'intégrité et le professionnalisme du nouveau directeur général Brig. Sardar Javed Ashraf Khan. Dans un environnement où les attributions de contrats sont soumises à d'intenses pressions et de tractions et où les règles sont soumises à discrétion et non l'inverse, un exemple d'appel d'offres transparent et fondé sur le mérite a été mis en place pour la première fois peut-être dans l'histoire de l'attribution de projets d'envergure au Pakistan. Il constitue également un exemple unique où durant les réunions préparatoires de l'établissement des offres, l'évaluation des offres et l'attribution des contrats, des négociations n'ont pas eu lieu soit pour modifier les stipulations contractuelles et la portée du travail, soit pour réduire les prix cotés.

Source : Transparency International-Pakistan, 2003 (www.transparency.org.pk/documents/KW&SB.pdf)



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

On peut soutenir que le cas du Greater Karachi Water Supply Scheme peut être plus considéré comme un exemple de surveillance efficace par les citoyens plutôt qu'une surveillance améliorée par le gouvernement. Néanmoins, l'affaire est présentée ici comme un cas de surveillance gouvernementale améliorée parce que la participation des citoyens au cours de la procédure d'appel d'offres n'est qu'un élément de la mesure de lutte contre la corruption. Les citoyens ne peuvent pas sanctionner les parties impliqués, le pouvoir de contrôle et de sanction appartient au gouvernement

Dans une situation similaire, les groupes de surveillance de l'eau (WWG) en Zambie, qui jouent le rôle d'observateurs pour le conseil national d'alimentation en eau et d'assainissement (NWASCO), aident l'organisme national de réglementation à mieux exercer ses fonctions dans le suivi des services commerciaux en zones urbaines. Il ya un élément de participation de la part des usagers; néanmoins la sanction réelle dépend des actions de l'organisme de surveillance du gouvernement. En outre, NWASCO conclut des contrats avec les membres des WWG (pour une période d'un an renouvelable) et peut également mettre fin conditions d'adhésion rapidement. Voir l'annexe 3 pour des informations plus détaillées sur les WWG en Zambie; également, D'Souza et Barmeier, 2006).

Un troisième cas intéressant est présenté dans l'encadré 11, il concerne l'utilisation des cartes de rapport des citoyens en Inde pour aider à surveiller la qualité des services publics. Cependant, dans la plupart des cas, les cartes ne garantissent pas un véritable droit de parole des usagers de l'eau dans la gestion des services publics.

A Kuria, Kenya, Nuru International (une ONG américaine) a adopté une approche novatrice de la surveillance par l'introduction de téléphones mobiles comme moyen pour collecter des données lors des inspections indépendantes des projets d'assainissement. Les agriculteurs participant aux projets utilisent les téléphones mobiles pour prendre des photos de sites d'inspection et envoyer les données par SMS à un ordinateur central.

Encadré 11. Cartes de rapport des citoyens en Inde : « Refléter fidèlement les collectivités locales »

Les cartes de rapport des citoyens (CRC) et les tableaux de bord communautaires sont des outils pouvant être utilisés pour juger de la perception des consommateurs des services publics de l'eau potable à informer la direction au sujet de leur performance. Elles peuvent fonctionner comme un outil de référence pour comparer la performance des institutions. Les CRC ont été utilisées pour la première fois à Bangalore, Inde, en 1993 par le Centre des affaires publiques (CAP). Le succès de ce projet pilote initial a été présenté dans deux évaluations consécutives des services de distribution d'eau à Bangalore. Le deuxième rapport consécutif d'évaluation basé sur des tableaux de bord de 1999 et le troisième rapport de 2003 ont affiché des améliorations remarquables dans la perception du service.

Un autre projet pilote indien a été entrepris en 2006 par l'Institut Tata de sciences sociales de Mumbai, en partenariat avec le projet Jalswarajya (Maharashtra Rural Water Supply Program) financé par la Banque Mondiale, dans l'Etat de Maharashtra. Le projet avait pour objectif d'approvisionner les populations rurales en eau potable. La méthode des CRC a été utilisée pour améliorer la gestion des petits réseaux d'eau potable gérés localement par des comités de services d'eau et

4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT



d'assainissement au niveau des villages. La phase de mise en œuvre a consisté en une évaluation communautaire axée sur des discussions de groupes composés d'hommes et de femmes. De ces discussions des indicateurs se sont dessinés pour le service d'évaluation. La mise en œuvre a également été effectuée via une auto-évaluation des fournisseurs de services (en utilisant les indicateurs communautaires) et via une réunion d'interface entre les fournisseurs de services et les usagers de l'eau afin de discuter d'un plan d'action axé sur la comparaison entre les notes de la communauté et celles des fournisseurs.

L'outil CRC a été utilisé dans plusieurs zones en Inde, notamment les États du Tamil Nadu, du Karnataka et du Maharashtra, ainsi que les villes de Mumbai et de New Delhi, et dans d'autres pays tels que les Philippines, le Bangladesh, le Sri Lanka, le Viet Nam, l'Ukraine, le Tadjikistan, le Kirghizistan, l'Ouganda, le Kenya, la République-Unie de Tanzanie (à Zanzibar), en Éthiopie et au Pérou. Les CRC ont été soutenues par la Banque Mondiale, la Banque asiatique de développement, le PNUD (au Kirghizistan) et la PAC.

Bien qu'elles affichent évidemment les revendications des consommateurs et qu'elles puissent mobiliser les demandes de ceux-ci, les CRC ont pour fonction d'informer les responsables sur la perception des consommateurs. Les usagers de l'eau pourraient avoir plus de « voix » lorsque la méthode CRC sera complétée par des mécanismes de responsabilisation sociale tels que la participation à la budgétisation, aux audits sociaux et au suivi des dépenses.

Sources : Murty et al., 2007 et www.citizenreportcard.com.

Le rôle des donateurs internationaux pour la lutte contre la corruption a été soumis à un examen de plus en plus minutieux parce que les projets d'envergure qu'ils financent souvent sont particulièrement vulnérables à la corruption. Plusieurs donateurs ont adopté des mesures contre la corruption dans leurs propres organisations (voir l'encadré 12, pour un exemple).

Box 12. Service d'assistance de Danida pour la lutte contre la corruption

L'Agence danoise de développement international (Danida) est la principale agence d'aide bilatérale du gouvernement danois. Dans le cadre de la mise en œuvre de son plan de lutte contre la corruption, l'agence a mis en place une ligne d'assistance contre la corruption pour permettre aux populations à l'intérieur et à l'extérieur du Danemark de dénoncer la corruption ou toute autre utilisation abusive des fonds Danida. La ligne d'assistance a été créée en octobre 2007 et est disponible en anglais et en danois. Elle a pour objectif de créer une plus grande responsabilité en ce qui concerne l'utilisation des fonds Danida.

Source : www.ambkampala.um.dk/en/menu/DevelopmentPolicy/DanidasAnti-CorruptionPolicy/

La création par Danida d'une ligne d'assistance est un cas rare de programme de lutte contre la corruption dans le domaine de la coopération pour le développement international. Le



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

gouvernement danois utilise le recours aux citoyens et aux fonctionnaires (informateurs) pour limiter une éventuelle corruption au sein de Danida et dans d'autres organismes. En outre, la Banque mondiale a une permanence téléphonique permettant aux appelants de signaler anonymement les cas présumés de corruption.

4.1.2 Le secteur de l'irrigation

La surveillance gouvernementale améliorée n'a pas été une approche privilégiée dans le secteur de l'irrigation. Le transfert de la gestion de l'irrigation aux associations des usagers a été plutôt encouragé. La raison principale est que la complexité technique des systèmes d'irrigation à grande échelle ne donne aux experts que la possibilité de mener adéquatement des enquêtes sur des questions financières et techniques. Au Pérou, par exemple, une commission parlementaire spéciale a mené une enquête sur la présumée corruption dans le système d'irrigation du Rio Cachi à Ayacucho dans les années 1990. De nombreuses irrégularités et renégociations de contrats ont été identifiées⁶.

La gestion informatisée de la prestation d'approvisionnement en eau potable peut limiter la corruption. En Espagne, en Italie et au Bangladesh, par exemple, les systèmes automatisés sont utilisés pour payer la livraison de l'eau d'irrigation dans les systèmes d'approvisionnement par canalisation. Les usagers individuels de l'eau ont des cartes magnétiques qui sont utilisées pour effectuer des commandes et payer l'eau en retour; ces systèmes automatisés et automatiques limitent les interactions personnelles entre les fournisseurs de services et les usagers de l'eau. Les systèmes automatisés peuvent éventuellement aussi être plus transparents puisque les dossiers sont conservés automatiquement. Cependant, la technologie n'est qu'un outil. L'effet sur la corruption dépend non seulement de la technologie mais aussi des facteurs tels que le cadre institutionnel, la volonté politique et les relations de responsabilité chez les politiciens, les fournisseurs de services d'eau et les usagers de l'eau.

4.1.3 La gestion des ressources hydrauliques

La gestion des ressources hydrauliques est considérée comme un rôle essentiel pour les gouvernements de la plupart des pays. Dans certaines parties, les usagers de l'eau peuvent faire partie des comités de bassins, mais la prise des décisions les plus importantes revient aux gouvernements. Les comités de bassins et d'autres types d'organisations de l'eau décentralisées ont connu des évaluations mixtes. Les risques de corruption existent dans des domaines tels que l'attribution des droits d'utilisation de l'eau, l'octroi des autorisations de rejet des eaux polluées dans les masses d'eau naturelle et la protection de la végétation naturelle dans les zones d'alimentation des nappes aquifères.

Shordt et al. (2004) concluent que, même si les grandes réformes, comme la décentralisation, ont été fortement préconisées par les organismes internationaux dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité et la réduction de la corruption, elles n'ont pas fourni ces résultats aussi rapidement que prévu et elles ont posé de nouveaux défis. Cela dépend beaucoup de la capacité, des dirigeants

6 Le rapport est disponible sur www.congreso.gob.pe/comisiones/2002/CIDEF/oscuga/InformeRioCachi.pdf.

4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT



locaux et des fonds nécessaires pour mettre en place des systèmes sonores de la gestion décentralisée des ressources hydrauliques.

Lorsque de grands projets de type infrastructure, industrie ou mines sont prévus, dans la plupart des pays, une évaluation d'impact environnemental (EIE) doit être effectuée. Ces évaluations sont nécessaires parce que de tels projets peuvent avoir des effets négatifs considérables sur la qualité et la quantité de l'eau. Toutefois, les puissants intérêts en cause et la législation imprécise pourraient entraîner la corruption sous forme de pratique des pots-de-vin ou d'influence politique. La transparence et la responsabilisation peuvent être améliorées si un organisme indépendant du secteur évalue le processus et le résultat d'une EIE et lorsque les témoins sociaux participent au processus d'EIE. Cependant, le facteur le plus important pour des processus d'EIE transparents reste la véritable participation à la prise de décision de la population touchée.

L'encadré 13 présente un exemple de programme de gouvernement décentralisé qui a mis en œuvre plusieurs mesures contre la corruption.

Box 13. Le projet de développement du Kecamatan en Indonésie

Le projet indonésien de développement du Kecamatan (PDK) est un programme à l'échelle nationale dirigé par le gouvernement indonésien avec l'appui de la Banque mondiale et d'autres donateurs. Il a été réalisé entre 1998 et 2009. KDP a couvert environ 34 000 villages en Indonésie, soit près de la moitié des 70 000 villages du pays. Le montant total du prêt, de la subvention et du financement du gouvernement s'élevait à environ 1,6 milliard de dollars.

Le projet était un projet décentralisé qui a mobilisé environ 2 000 animateurs sur le terrain. Il procurait des fonds et de l'aide au niveau des villages, et a permis aux conseils de village de hiérarchiser leurs projets. L'eau était l'un des secteurs concerné tout comme la santé, les infrastructures et le développement de l'agriculture, entre autres. Pour ce qui relève uniquement de l'eau, 5 200 systèmes d'irrigation, 2 800 unités d'approvisionnement en eau potable et 1 300 unités d'assainissement ont été construits.

Le risque de corruption était élevé; ce phénomène était dû à plusieurs raisons, mais la principale était la faiblesse des institutions de contrôle indonésiennes et les régimes autoritaires présents dans les villages. Au cœur de l'approche de la lutte contre la corruption du PDK, se trouvait le principe selon lequel les villageois ont eux-mêmes le pouvoir de décision sur la planification, l'approvisionnement et la gestion des fonds. Les mesures concrètes qui sous-tendent cette approche comprennent :

- Des formats financiers simples que les villageois pouvaient comprendre facilement (le projet a eu au maximum un document de deux pages pour toutes les procédures)
- Le transfert de fonds directement sur les comptes bancaires collectifs des villageois
- L'insistance sur le fait que toutes les transactions financières doivent comporter au moins trois signatures, que les villageois chargés de l'achat de biens aient obtenu au moins trois devis avant l'achat et qu'ils ont partagé les résultats lors de réunions publiques villageoises



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

- L'insistance sur le fait que les détails de toutes les transactions financières soient affichés sur les tableaux d'affichage des villages
- L'exigence de la tenue régulière de réunions villageoises pour rendre compte des fonds destinés au projet, et l'attribution aux villageois du droit de suspendre les décaissements supplémentaires au cas où des irrégularités seraient identifiées
- La fourniture des sources d'information au niveau du village et des filières indépendantes du gouvernement local pour entendre les plaintes.
- Une surveillance de terrain intensive par des animateurs villageois élus (deux dans chaque village) et des animateurs de projet de sous-district, une mesure d'absence d'infrastructures, par exemple, le creusement de routes pour mesurer les quantités de matériaux réellement utilisés.
- Systèmes d'audits croisés entre les villages
- La surveillance indépendante du projet par les ONG et les journalistes locaux
- La réduction de la discrétion, par exemple, par le biais de subventions globales fixes (même si la bonne pratique de développement peut nécessiter un financement flexible à différents endroits)
- La promotion de la concurrence, par exemple, en permettant aux villages d'acheter des infrastructures en open marché et en encourageant la concurrence entre les villages à proposer des projets

Le PDK était un projet vaste et compliqué impliquant une société diverse, complexe et en pleine mutation. L'évaluation de l'impact des mesures de lutte contre la corruption s'avère donc difficile. Selon Woodhouse (2005), à partir de 2005, les mesures ont eu un certain succès, même si la corruption a persisté dans le PDK. Guggenheim (Cité dans Otto et Butterworth, 2007, p 3) a apporté la conclusion suivante : « L'ampleur du projet a permis de tester et d'évaluer les mesures de lutte contre la corruption, et il ya eu quelques résultats inattendus. Par exemple, il a été déterminé que, même si les collectivités pouvaient suivre les prix relativement bien, elles ont rencontré quelques difficultés avec les quantités de matériaux et d'infrastructures. Les mesures les plus efficaces ont répercuté la corruption sur de nouveaux domaines et n'ont pas réduit le fardeau global ». Cependant, Woodhouse (2005; p. v) a également constaté qu'« il existe aussi des preuves sur certaines retombées de la gouvernance du PDK, illustrées par des exemples de villageois utilisant leur expérience du PDK comme un précédent pour protester contre la corruption dans d'autres projets autres que ceux du PDK. »

Sources : *Bulletin d'information de WIN*, février 2008 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); *Page d'informations de la Banque mondiale sur le PDK* (www.worldbank.org/id/kdp); Woodhouse, 2005; Otto et Butterworth, 2007.



4.1.4 Le secteur hydroélectrique

Les grosses sommes d'argent injectées dans la construction de projets hydroélectriques augmentent le risque de corruption dans le secteur. L'encadré 14 présente une étude de cas d'une surveillance améliorée du processus d'appel d'offres avec l'aide d'un témoin citoyen.

Encadré 14. Les audits sociaux : le cas d'une usine mexicaine d'approvisionnement hydroélectrique (El Cajón)

En 2001, Transparencia Mexicana (la branche nationale de Transparency International au Mexique) a commencé la mise en œuvre de pactes d'intégrité en collaboration avec plusieurs organismes du gouvernement mexicain. Les pactes d'intégrité, dans l'optique d'améliorer la procédure de passation des contrats, comprenaient une déclaration avec des règles d'intégrité signées par toutes les parties prenantes et la participation d'un observateur extérieur appelé « témoin social ». Le témoin social a été sélectionné par Transparencia Mexicana, il s'agissait d'un expert indépendant et respecté dans le domaine technique. Le témoin social était chargé de superviser le processus de passation des contrats et de communiquer les résultats à la société civile.

Quelque 50 pactes ont été mis en œuvre en 2007. L'un d'entre eux a porté sur le projet hydroélectrique El Cajón. Le projet 750 MW a été présenté en 2002. A la fin du processus en 2003, le contrat, dont le montant total s'élevait à 748 millions de dollars, a été attribué à l'offre la plus basse selon l'évaluation. L'offre retenue était 8,5% inférieure aux coûts estimés.

Source : www.transparency.org/global_priorities/other_thematic_issues/corruption_in_water/ti_national_publications.

Critique de la méthode du témoignage social

En novembre 2008, le magazine mexicain *Contralínea* a publié un article de Nancy Flores critiquant les témoins sociaux introduits par Transparencia Mexicana. Flores affirmait que les problèmes avaient commencé en décembre 2004, lorsque le gouvernement mexicain institutionnalisa l'initiative du témoin social, qui est maintenant réglementée par le *Secretaria de la Funcion Publica* (le bureau national d'audit). Flores a fourni trois arguments pour expliquer pourquoi le témoin social n'était plus indépendant :

- Les témoins sociaux ne se sont jamais plaint à propos des procédures, et n'ont jamais dénoncé personne, dans les 78 cas observés entre 2004 et 2006. Dans quatre cas au moins, des irrégularités ont cependant été signalées par des tiers (y compris certains des participants directs à l'appel d'offres).
- Les témoins sociaux sont payés pour leurs services (entre environ 8 500 et 40 000 dollars par contrat) par les organismes ou ministères du gouvernement qu'ils sont censés contrôler. Certains témoins sociaux ont obtenu plusieurs contrats (10 au minimum), donnant lieu à des soupçons d'avoir entretenu une sorte de relation de dépendance avec l'institution qu'ils observent.



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

- Les témoins sociaux sont nommés par l'agence nationale de contrôle, une institution gouvernementale.

Source : <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2008/11/01/testigos-sociales-la-simulacion/>.

Il est à noter d'après les exemples que tous les types de mesures contre la corruption mis en place par les gouvernements ont une certaine forme de participation citoyenne. Néanmoins, il est important de distinguer ces mesures contre la corruption des initiatives de la société civile qui responsabilisent les utilisateurs, les consommateurs et les citoyens en général dans la lutte contre la corruption. Dans le premier cas, les organisations gouvernementales contrôlent toujours les processus et utilisent l'information des citoyens à leur propre discrétion. Dans les derniers cas, qui sont examinés dans la section 4.3, les citoyens sont habilités par leur propre organisation.

4.2 Les résultats et l'impact des réformes du secteur favorables au marché

4.2.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Plusieurs formes différentes de mécanismes favorables au marché existent, ce qui pourrait potentiellement réduire la corruption. Toutes les mesures ne doivent pas provenir de la réglementation gouvernementale, le secteur privé lui-même peut mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption. L'encadré 15 donne deux exemples de telles mesures de « responsabilité sociale des entreprises » dans l'industrie de production de tubes, élément important dans le secteur de l'eau potable et à l'assainissement.

Box 15. Un comportement éthique par les fabricants de tuyaux en Colombie et en Argentine

En Colombie et en Argentine, plusieurs fabricants de tuyaux ont mis en place des accords sectoriels de lutte contre la corruption. Le but ultime est de réduire les coûts globaux de la construction, de la réhabilitation et de la réparation des services d'eau potable et des égouts.

En Colombie, en 2004, un total de 11 fabricants a lancé le processus visant à assurer un comportement éthique. Tous les fabricants de tuyaux en Colombie sont associés à l'*Asociación Colombiana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental* (ACODAL). Cette association a pris contact avec *Transparencia por Colombia* (la branche nationale de Transparency International) pour développer un accord.

Le but de cette initiative est de faire progresser les engagements collectifs, au-delà des efforts individuels des hommes et femmes d'affaires, afin de promouvoir des changements des conditions économiques. Elle vise également à mobiliser ces hommes et femmes d'affaires sur diverses questions institutionnelles, ce qui est important étant donné le rôle crucial joué par le secteur dans le développement de la société. Dans le cadre d'une stratégie régionale, un groupe de fournisseurs

4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT



d'eau potable et de fabricants de tuyaux de drainage avec de Transparency International incitent leurs membres latino-américains et branches locales, respectivement, à promouvoir les processus menant à des accords sectoriels sur la transparence dans leurs relations avec l'État et le secteur privé même. En 2008, environ la moitié de tous les 167 fabricants de tuyaux s'étaient inscrits. Les prix moyens des tubes ont été réduits de 30%.

En Argentine, en 2005, les neuf principaux fabricants de tuyaux en plastique avaient signé un accord avec l'*Asociación Argentina de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente* (AIDIS) afin d'adhérer à une charte éthique, y compris à des appels d'offres transparents, à la lutte contre la corruption et à l'élimination de l'évasion fiscale. Le processus a été facilité par AVINA et *Poder Ciudadano* (la branche argentine de Transparency International).

Sources : Stålgren, 2006; Bulletin d'information de WIN, avril 2008 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201)

L'encadré 16 présente le texte d'un reportage sur la privatisation des réservoirs d'eau à New Delhi, en Inde. Dans de nombreuses grandes villes des pays pauvres, les camions-citernes fournissent de l'eau dans les quartiers les plus pauvres. Toutefois, les prix de l'eau par mètre cube sont relativement élevés par rapport à l'eau courante, ce qui rend l'entreprise vulnérable à la corruption.

Encadré 16. L'Inde : la privatisation des réservoirs d'eau à New Delhi

Cet encadré contient le texte d'un article publié en juin 2010 sur le site Web du New Kerala.

Quatre sociétés manifestent leurs intérêts au passage de DJB à la privatisation des camions-citernes

New Delhi, le 7 juin : Quatre compagnies ont manifesté leur intérêt et soumis des propositions techniques pour les appels d'offres émis par Delhi Jal Board (DJB) pour la privatisation du système de gestion des camions-citernes et l'arrêt du pillage de l'eau potable par la « mafia pétrolière ».

Un haut responsable de DJB déclarait : « Les offres financières ouvriront après l'évaluation technique, qui prendra 15 jours. »

Le DJB a décidé de privatiser la gestion système des camions-citernes afin de contrôler le gaspillage de l'eau et de la corruption dans ses propres rangs. Le contrat assurerait une refonte totale du système et l'introduction de nouvelles technologies.

Les fonctionnaires déclarent que cela aiderait DJB à surveiller le mouvement des camions-citernes de retour de livraison et à différents points de livraison. Le projet propose également de mettre un frein sur le gaspillage de l'eau en raison de fuites des camions-citernes.

« Il ya eu aussi des plaintes de nos camions-citernes qui fournissent de l'eau pour les hôtels et les centres, moyennant de l'argent en plus. Avec la corruption qui règne au sein du département et en



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

l'absence d'un système de surveillance, il est difficile de dire si les citernes arrivent à destination, » a déclaré un fonctionnaire supérieur de DJB.

La décision de DJB de conclure un partenariat public-privé, pour moderniser la gestion des camions-citernes, implique l'introduction de changements technologiques pour les citernes. Ces changements comprennent l'identification biométrique pour les conducteurs, un système GPS pour surveiller le mouvement des camions-citernes, un débitmètre pour mesurer la quantité d'eau prélevée et fournie, un chlorimètre pour assurer la qualité de l'eau et un système de verrouillage automatique pour mettre un frein à une fuite de citerne.

Le DJB a pour mandat de fournir des camions-citernes à 18 349 points de livraison fixes dans la ville. En outre, des citernes d'eau sont également fournies aux colonies régulières en cas d'urgence communes comme l'éclatement d'un pipeline ou la pénurie d'eau brute. Le département possède 250 citernes et utilise pas moins de 600 camions-citernes privés au quotidien pour assurer l'approvisionnement d'au moins 1 600 colonies régularisées non autorisées.

Source : www.newkerala.com/news/fullnews-123147.html



World Bank



4.2.2 Le secteur de l'irrigation

Une démarche plus orientée vers le marché de l'irrigation est principalement utilisée dans les systèmes qui utilisent les eaux souterraines. Un grand débat sur les taux forfaitaires de l'électricité pour les opérations tubulaires est en cours depuis de nombreuses années en Inde. La corruption n'est pas l'enjeu principal du débat, mais les contrôles effectués sur le forage de nouveaux puits pour arrêter la surexploitation des aquifères sont vulnérables à la corruption. Certains experts soutiennent le comptage de l'électricité dans le cadre d'un effort de réduction du pompage des eaux souterraines. Le comptage est considéré comme une étape utile dans la réduction du besoin d'allocation des permis de forage et l'amélioration de la surveillance des pompes illégales, donc dans la réduction des possibilités de corruption.

4.2.3 La gestion des ressources hydrauliques

Les réformes favorables au marché pour la gestion des ressources hydrauliques sont rares. Le Chili peut être considéré comme un exemple de réformes favorables au marché dans l'allocation des droits d'usage de l'eau, qui ont été privatisés dans une loi sur l'eau de 1992. Cette étape pourrait théoriquement réduire la corruption dans l'attribution des droits d'utilisation de l'eau, mais parmi ses résultats, ont figuré les spéculations concernant (et l'accumulation) des droits d'utilisation de l'eau (Bauer, 2004).

Les mécanismes favorables au marché font également partie du « paiement des services environnementaux » (PSE), développés aujourd'hui dans différentes parties du monde. Ceux-ci ne sont pas spécifiquement des mesures de lutte contre la corruption, mais les régimes eux-mêmes présentent certains risques de corruption. Ces risques sont liés à la surveillance intensive nécessaire pour tenir compte des objectifs de conservation, et aussi pour qui reçoit les paiements pour les services environnementaux. Les mesures de lutte contre la corruption portant sur les régimes de services environnementaux n'ont pas été réalisées.

4.2.4 Le secteur hydroélectrique

De nombreux grands projets de construction de barrages pour le développement hydroélectrique ont été structurés comme des partenariats public-privé d'une certaine forme, par exemple, les projets BOT (construction-exploitation-transfert), ou des concessions. L'impact des réformes favorables au marché sur la corruption dans le secteur hydroélectrique est difficile à évaluer car les projets sont complexes et sont de conception unique.

4.3 Résultats et impact de la surveillance améliorée par les usagers, la société civile et les médias

4.3.1 Le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement

Un moyen efficace pour améliorer la prestation des services est d'accroître la voix et l'influence des usagers dans la gestion des services publics. Néanmoins, il est souvent plus facile à dire qu'à faire. L'encadré 17 présente un exemple péruvien sur la façon dont le gouvernement a cherché à empêcher



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

les utilisateurs d'eau de sélectionner leurs propres représentants au sein des conseils influents des services municipaux d'eau potable.

Chose intéressante, il n'y pas eu de groupe d'usagers de l'eau qui a manifesté le plus contre la corruption dans les services publics de l'eau. Les manifestations les plus importantes ont été plutôt tenues par de syndicats de travailleurs des services publics municipaux, qui ont tendance à être bien organisés et ont peu de scrupule dans l'identification et la dénonciation des cas de corruption parmi leurs employeurs. Les syndicats locaux sont organisés autour d'une fédération nationale appelée FENTAP (*Federación de Trabajadores del agua potable y alcantarillado del Perú*), mise en place en 1981.

Encadré 17. Les problèmes rencontrés par les représentants des usagers de l'eau au Pérou

Il existe plusieurs types d'organisations de services d'eau potable au Pérou. Dans les zones urbaines, la plupart des services publics sont structurés en tant que « sociétés municipales » semi-indépendantes (*empresa prestadora de saneamiento*, ou EPS). Dans quelques 50 villes moyennes l'EPS est régie par un conseil d'actionnaires comprenant les maires de provinces et de districts (ou leurs représentants). Ces conseils nomment les conseils d'administration qui ont trois ou cinq membres

(en fonction de la taille du service), dont au moins un représentant du gouvernement régional et un ou deux représentants des usagers de l'eau.

Plusieurs cas de corruption dans l'EPS sont publiés dans les journaux locaux. La corruption s'est principalement accentuée au niveau du maire et des hauts fonctionnaires, et est liée aux travaux de construction. Peu de cas de petite corruption sont signalés.

La Loi actuelle sur l'hygiène générale votée en 2006 a précisé que les représentants des usagers de l'eau aux conseils d'administration doivent être élus directement par leurs circonscriptions (deux représentants pour les principaux services publics et un représentant des usagers pour les petits services). Toutefois, en décembre de la même année, le gouvernement a adopté un décret déclarant que ces représentants doivent être nommés par le conseil des actionnaires qui est formé par la municipalité. En réponse aux nombreuses manifestations, cette disposition a été changée par un décret signé en avril 2007 stipulant que les représentants des « utilisateurs » doivent être nommés par les chambres de commerce et les associations professionnelles de la localité. Ce qui a éliminé une bonne occasion pour la responsabilité directe descendante.

Sources : www.fentap.org.pe;

<http://gua30.wordpress.com/2008/10/03/dia-interamericano-del-agua-sociedad-civil-tienen-derecho-a-co-gestionar-los-sistemas-publicos/>.

Contrairement aux récentes améliorations notées au Pérou (encadré 17), les représentants des usagers de l'eau à Cochabamba, en Bolivie, ont durement acquis de l'indépendance et de l'influence, mais avec des résultats mitigés (voir encadré 18).



Encadré 18. Les représentants utilisateurs au conseil des services publics d'eau de Cochabamba, en Bolivie

En février et avril 2000, des manifestations massives lors de la fameuse guerre de l'eau à Cochabamba, en Bolivie, ont abouti à l'annulation du contrat de service déjà signé avec la société privée qui a reçu l'ordre d'exécuter le projet Misicuni pour fournir plus d'eau à la ville et exploiter le réseau d'eau potable. La « guerre de l'eau » a suscité l'attention mondiale, mais le processus ultérieur de la constitution d'une entreprise de services publics avec une meilleure gestion grâce à une surveillance citoyenne a eu moins d'impact.

Après l'annulation de la privatisation de la prestation des services, le comité d'organisation des manifestations (la *Coordinadora del Agua*) a proposé plusieurs mécanismes pour bénéficier de la participation citoyenne dans la société municipale des eaux récupérées, la SEMAPA. Cependant, la plupart des propositions ont été rejetées par les représentants de la municipalité et de la société. La *Coordinadora* a réussi à faire élire 4 membres sur les 9 membres du conseil d'administration de la SEMAPA pour être des « représentants des citoyens » élus au suffrage universel par les usagers de l'eau.

Par la suite, plusieurs problèmes sont survenus dans la gestion de la SEMAPA. Les représentants des citoyens ne pouvaient pas éviter les mauvaises performances et les actes majeurs de corruption de la part de la direction générale. Une des raisons résidait dans le fait que les citoyens de Cochabamba avaient perdu tout intérêt à rendre les représentants des citoyens responsables de leurs actions au sein du conseil. En outre, la plupart des représentants des citoyens ont été soit mal informés sur la gestion ou ont été eux-mêmes impliqués dans des pratiques illicites.

Cependant, les représentants des citoyens, ainsi que les mouvements sociaux, ont agi à deux occasions importantes. En 2005, un groupe de manifestants a réussi à renvoyer un représentant syndical du conseil qui ne fonctionnait bien. En 2007, le directeur général a été démis de ses fonctions après avoir été accusé de corruption pour un projet de la SEMAPA entamé pour l'extension du service dans la partie sud de la ville.

Sources : Bulletin d'information de WIN, janvier 2009 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Driessen, 2008

L'encadré 19 montre comment les usagers d'eau peuvent être habilités à responsabiliser leurs services publics à l'aide d'informations financières pour maintenir la pression sociale. Cette façon de gagner en responsabilité est bien différente de celle des cartes de rapport des citoyens discutée précédemment dans le cas de l'Inde (encadré 11); parce que dans ce cas, les citoyens fournissent surtout des renseignements aux services d'eau, tandis que dans le cas de l'Ouganda (encadré 19), les citoyens définissent les objectifs et exercent la pression.



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

Encadré 19. La surveillance communautaire à Kawempe, en Ouganda

WaterAid travaille avec le système de surveillance communautaire dans les projets d'assainissement de 15 régions dans six pays. La Division Kawempe à Kampala en Ouganda est l'une d'entre elles.

Kawempe est l'une des divisions administratives les plus pauvres de Kampala et a une population d'environ 269 000 dans une zone de 32 kilomètres carrés seulement (un peu plus de 12 miles carrés). A Kawempe et ailleurs, l'un des problèmes majeurs rencontrés par les habitants des taudis est le coût élevé de l'eau propre et potable et d'assainissement adéquat.

WIN/WSP (2009), basé sur deux études commandées par le gouvernement de l'Ouganda en 2007 et 2008 et sa propre enquête de terrain, offre des exemples de mauvaise performance, de la grande corruption et de la petite dans le secteur de l'eau en Ouganda :

- La collusion et la corruption dans l'obtention des contrats de construction : dans un rapport de 2004 de la Banque mondiale, le contrôleur général de l'Ouganda, déclaré que « 20% de la valeur des marchés publics est perdu à cause des pratiques de corruption », la collusion avait conduit à la surdimension et à la surfacturation des travaux d'assainissement publics.
- La corruption en ce qui concerne les raccordements en eau
- L'abus de pouvoir (par exemple en matière de recrutement) et les détournements de fonds (le vol des frais de services payés au bureau du caissier) et du carburant.

Une ONG locale à Kawempe, Initiatives pour le développement intégré communautaire (CIDI), en partenariat avec WaterAid, a mis en place le projet Citizens'Action. Le projet a aidé les usagers de l'eau à recueillir des informations au sujet des dépenses des fonds, de la performance et les cas de corruption; et à présenter les résultats aux fournisseurs d'eau et au grand public.

CIDI a contribué au renforcement des capacités communautaires et facilité les rencontres entre les habitants des taudis et les prestataires de services. Il a également publié un bulletin trimestriel intitulé *Community Voices*. L'initiative a procédé aussi à un inventaire des maisons avec ou sans accès à l'assainissement. Les informations recueillies dans l'inventaire et le suivi des projets de construction se sont avérés être des outils efficaces pour améliorer la prestation des services.

Sources : Bulletin d'information de WIN, mars 2009 (www.waterintegritynetwork.net/page/2201); Banque mondiale (2004). Un rapport national d'évaluation des marchés publics : CPAR-Ouganda Vol. II. Main Findings and Recommendations, 9; Gouvernement d'Ouganda (2007). Évaluation des risques fiduciaires pour le secteur de l'eau et de l'assainissement : Rapport final, avril 2007; ministère de l'Hydraulique et de l'environnement/ Direction du développement hydraulique (2208). Suivi d'étude pour le secteur de l'eau et de l'assainissement (WSS) Variation des coûts : Rapport final, Vol. 1, septembre 2008; WIN/WSP, 2009.



World Bank / Alex Baluyut



4.3.2 Le secteur de l'irrigation

Dans de nombreux pays, le processus de transfert de la gestion des systèmes d'irrigation aux associations des usagers de l'eau n'a connu qu'un succès partiel. Ceci s'explique par le fait que dans la plupart des pays, les utilisateurs ne gèrent que les blocs tertiaires, et n'ont pas grand chose à dire sur la gestion des canaux secondaires et du système principal. Toutefois, au Pérou, la gestion du principal système d'irrigation de certains réseaux à grande échelle, le long de la côte nord, a été transférée avec succès à l'association des usagers de l'eau (voir encadré 20).

Encadré 20. Transfert de la gestion de l'irrigation à grande échelle au Pérou

Tout au long de la côte aride du nord du Pérou, l'exploitation et la maintenance de trois systèmes d'irrigation à grande échelle, jadis entièrement contrôlés par le gouvernement, ont été transférées aux associations des usagers de l'eau depuis 1992. Ce transfert de la gestion de l'irrigation s'est avéré être un succès : le taux de recouvrement des frais est élevé et la distribution de l'eau se poursuit conformément aux règles établies. Le succès est lié à la forte décentralisation des responsabilités des dirigeants élus des associations des usagers de l'eau vers les utilisateurs. Avant le transfert, les agriculteurs s'appuyaient sur les fonctionnaires du ministère de l'agriculture pour avoir accès à l'eau. Beaucoup moins de cas de corruption ont été rapportés depuis la rotation des associations, bien que les exploitants de canaux distribuent de l'eau illégalement qui serait sauvée des tours officiels de distribution.

Source : Vos, 2002 et 2008



4. LES MESURES DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU : ÉVALUATION DES RÉSULTATS ET DE L'IMPACT

4.3.3 La gestion des ressources hydrauliques

L'attribution des droits d'utilisation de l'eau est un processus caractérisé par des risques élevés de corruption (Warner et al. 2009). L'encadré 21 met en évidence la lutte menée par des associations de petits agriculteurs en Equateur pour limiter la corruption au sein de l'agence locale du gouvernement chargée de l'attribution des titres de l'eau.

Encadré 21. Le succès des audits sociaux dans une agence hydraulique en Equateur

Depuis avril 2006, la loi équatorienne a permis aux organisations sociales de mener un audit social (*veeduría ciudadana*) sur les entités gouvernementales. Les organismes hydrauliques (*agencias de agua*) sont des structures gouvernementales qui fonctionnent au niveau provincial et distribuent les droits d'utilisation de l'eau aux usagers individuels et collectifs. La disponibilité de l'eau en Équateur devient de plus en plus un problème, menaçant ainsi de réduire la production agricole. Le problème est exacerbé par le fait que les droits d'usage de l'eau sont concentrés entre les mains de grands propriétaires terriens, dans plusieurs cas, plus de droits d'utilisation de l'eau ont été accordés que la quantité d'eau disponible dans le fleuve. Cela entraîne des conflits sociaux.

Le personnel et des représentants de certaines agences de l'eau ont été accusés par des groupes de petits usagers d'eau de corruption passive en faveur de l'attribution de nouveaux droits d'utilisation de l'eau à des propriétaires fonciers puissants. Les petits usagers de l'eau et les autochtones se sentent privés d'une ressource vitale pour leur survie. En 2005, le directeur de l'agence provinciale de l'eau, Chimborazo, a été accusé de corruption, et quelque 200 agriculteurs, par la suite, ont été obligés à démissionner. Leurs efforts n'ont pas abouti. Deux mois plus tard, Interjuntas, l'organisation des usagers de l'eau (l'irrigation communautaire et les systèmes d'eau potable) du Chimborazo, a organisé des manifestations supplémentaires durant lesquelles 400 agriculteurs ont forcé le directeur à démissionner.

Cette victoire fut de courte durée : en quelques mois, le directeur a été rétabli dans ses fonctions après la reprise d'un nouveau gouvernement national. Là encore, les agriculteurs ont manifesté; quelque 4 000 manifestants ont bloqué l'entrée du bureau de l'agence provinciale de l'eau pendant 16 jours en juin 2005. Ils exigeaient la démission du directeur et un audit social relatif aux nouveaux titres d'eau qui avait été émis. Un conseil d'administration composé de six membres a été formé, comprenant les représentants de la société civile, des universités et des organisations d'usagers. Ce conseil a lancé un audit social dans le cadre d'un processus géré par un comité spécial du gouvernement. L'audit social consistait en l'inspection et l'analyse de tous les documents dans le bureau de l'agence. Après la publication du rapport d'audit en juin 2007, plusieurs droits sur l'eau attribués illégalement à de grands propriétaires fonciers ont été découverts et annulés.

Source : Dávila et Olazával (2006); *Los Andes (journal)*, 8 juin 2007.

4.3.4 Le secteur hydroélectrique

Faire peser la voix des citoyens dans les projets d'envergure est n'est pas facile. L'encadré 22 présente une lutte sociale contre la corruption liée à la construction de deux petites centrales hydroélectriques à Ayacucho, au Pérou.



Encadré 22. Protestation des usagers de l'eau contre la corruption dans le financement de deux centrales hydroélectriques à Ayacucho, Pérou

En 1998, le gouvernement péruvien a initié à Ayacucho la construction d'un des plus grande schéma d'irrigation dans la cordillère des Andes, le Proyecto Especial Rio Cachi (PERC). La conception du projet prévoyait l'irrigation de 15 000 hectares, la fourniture d'eau potable à la capitale de la région d'Ayacucho, et la construction de deux centrales hydroélectriques de taille moyenne. En 2003, le gouvernement national a transféré le système au gouvernement régional. A cette époque, le système manquait de canaux secondaires et tertiaires et les centrales hydroélectriques n'avaient pas été construites. Le fournisseur régional d'électricité Electrocentro estimait que les centrales hydroélectriques n'étaient pas suffisamment rentables pour être financés.

Le gouvernement régional ne disposait pas de fonds pour terminer la construction du système. En 2007, une société privée appelée Sun Land Group Corp (basée en République dominicaine, mais enregistré à Miami, en Floride) a proposé de faire un prêt de 60 millions de dollars auprès de la Banque d'import-export des Etats-Unis pour construire les centrales hydroélectriques et terminer la construction des canaux. En mars 2007, le conseil du gouvernement régional a officiellement accepté cette offre.

Peu de temps après, l'association des usagers de l'eau du système d'irrigation PERC ont découvert la mauvaise réputation du Groupe Sun Land dans la République dominicaine. Il a été découvert que la société avait offerte plusieurs prêts au gouvernement dominicain ((totalisant plus de 450 millions de dollars entre 2001 et 2004), mais, après que Sun Land Group a reçu les premiers versements de millions de dollars couvrant les frais de service, les projets convenus n'ont pas été exécutés.

La situation dans la République dominicaine ne signifie pas nécessairement que l'accord entre le gouvernement régional Ayacucho et le groupe Sun Land était illégal, mais elle a soulevé des soupçons de pots de vin payés par l'entreprise. Ces soupçons ont été intensifiés après que l'association des usagers de l'eau ait commencé à partager des informations sur les antécédents de l'entreprise, et que chef de l'association ait reçu des menaces par téléphone.

En février 2008 l'association des usagers de l'eau a organisé une grande manifestation de rue contre plusieurs politiques gouvernementales nationales (y compris un accord de libre-échange avec les États-Unis ratifié en 2006 et la loi sur l'eau) et les plans du gouvernement régional comme parti de la journée de protestation des agriculteurs nationaux. La marche de protestation a commencé pacifiquement, mais, elle a dégénéré après qu'un agent de police ait tué deux agriculteurs qui participaient à la marche.

En fin de compte, la manifestation a conduit au rejet de la proposition de prêt du Groupe Sun Land et à la démission de l'agent principal de l'administration régionale. Cependant, l'officier de police et ses supérieurs n'ont jamais été sanctionnés pour la mort des agriculteurs,

Source : Aucune documentation complète n'existe sur cette affaire, mais plusieurs articles du journal national La Republica couvre les manifestations. Exemple :

*www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20080220/pasadas/01/todos
et www.larepublica.pe/archive/all/larepublica/20080220/pasadas/15/25704 .*



5. ANALYSES ET CONCLUSIONS



UNDP Photo

5.1 Analyse des conditions et des facteurs de mesures de lutte contre la corruption

Les conclusions suivantes concernant les principaux facteurs et les conditions des mesures de lutte contre la corruption sont fondées sur la discussion qui commence à partir de la section 1 jusqu'à la section 4 :

- Les facteurs importants pour les mesures anti-corruption comprennent les éléments suivants :
- la volonté politique, liée au prestige politique, à l'idéologie et la pression des pairs;
- à volonté politique, liée à la responsabilisation vers le bas (pression émanant d'un groupe d'intérêt);
- la pression de se conformer aux règles de transparence et d'intégrité des bailleurs de fonds internationaux;
- la mobilisation des citoyens (surtout quand ils sont directement touchés par la corruption), et
- l'implication des entreprises privées.



Les conditions essentielles pour que les mesures de la lutte contre la corruption aient un impact positif se décomposent ainsi :

- un système judiciaire juste et équitable (État de droit);
- un environnement politique démocratique (au moins dans une certaine mesure);
- une presse libre et indépendante ;
- le renforcement du personnel au niveau des agences nationales anti-corruption ;
- les organisations de la société civile qui servent de chiens de garde à la corruption, et l'obtention d'un financement adéquat et de personnel qualifié;
- politiques de protection et de renforcement des dénonciateurs, et
- des mécanismes de consultation pour les représentants des usagers de l'eau sur les panneaux des services des eaux.

5.2 Principales conclusions

Quelques conclusions générales peuvent être formulées sur la base des analyses et des études de cas présentées dans ce rapport :

- La corruption a été rapportée dans les sous-secteurs de l'eau, l'irrigation et l'hydroélectricité et aussi dans les activités de gestion des ressources minérales. La corruption dans le secteur de l'eau est souvent fortement liée aux processus politiques, et est donc un problème difficile à résoudre et dont les solutions ne sont pas faciles à trouver. La corruption peut être systématique et institutionnalisée, et a souvent ses propres règles informelles qui renforcent les activités illégales. La corruption dans le secteur de l'eau coûte des millions de vies et entrave les progrès vers la réalisation des OMD.
- Il s'est avéré difficile de mesurer l'impact des mesures anti-corruption. Ceci est dû en partie aux zones grises entre la mauvaise gestion et la corruption, et en partie parce que les niveaux de corruption sont difficiles à mesurer. Peu de cas sont répertoriés à travers une analyse approfondie de l'impact des mesures anti-corruption dans le secteur de l'eau. La plupart des cas seulement décrivent le problème de la corruption et les mesures qui ont été mises en œuvre, d'autres mentionnent les principaux succès de cette mise en œuvre, mais peu font une bonne évaluation quantitative et qualitative de l'impact et sa durabilité.
- La plupart des cas des mesures anti-corruption dans le secteur de l'eau concernent l'eau potable et l'assainissement. Très peu de cas ont été répertoriés dans les sous-secteurs de l'irrigation, la gestion des ressources minérales et de l'hydroélectricité.
- Bien que seuls quelques cas sur l'impact des mesures anti-corruption aient été répertoriés, une caractéristique notable de la plupart des cas la clé de réussite dans la lutte contre la corruption est liée à une combinaison de la responsabilité vers le haut et le bas. Cette constatation indique que se soit un contrôle plus strict du dessus (sous la forme de volonté politique et de la surveillance du gouvernement), la mobilisation des voix des utilisateurs (audits sociaux, la



5. ANALYSES ET CONCLUSIONS

représentation au sein des conseils, la budgétisation participative) tous sont nécessaires pour lutter efficacement contre la corruption.

- Le contrôle social sur les procédures d'approvisionnement a entraîné la réduction des frais de soumissions au Mexique et au Pakistan.
- Les protestations sociales et les mouvements anti-corruption des associations locales sont importants dans la lutte contre la corruption. Toutefois, si la volonté politique est limitée ou absente, les manifestations ne réussiront à résoudre ce problème qu'en partie. Dans de nombreux cas, les responsables publiquement accusés sont simplement transférés à d'autres postes sans sanction supplémentaire.
- La participation des représentants des usagers au sein des conseils d'administration des services d'eau potable et des projets d'irrigation semble constituer un moyen efficace pour aider à réduire la corruption. Toutefois, il est indispensable de garantir une représentation réelle de tous les utilisateurs à travers des élections régulières des représentants et des rapports fréquents de circonscriptions. Dans les cas où la gestion complète des systèmes d'irrigation a été confiée aux associations des utilisateurs de l'eau, comme dans le nord du Pérou, la reddition de comptes à l'égard des usagers de l'eau est également essentielle pour maintenir la transparence et la prévention de la corruption
- Les nouvelles technologies comme les SMS (avec les téléphones mobiles), l'affichage et le partage d'information sur Google Earth et les applications spécifiques de téléphonie mobile proposent des outils prometteurs pour donner plus de pouvoir les utilisateurs d'eau qui cherchent à identifier et faire connaître les pratiques de corruption.

5.3 Considérations politiques

Certaines recommandations politiques peuvent être formulées sur la base des analyses présentées dans ce rapport :

- Les initiatives anti-corruption efficaces travaillent à partir de différents « fronts » : par le bas, le haut et horizontalement. Il y a un besoin pour un ensemble de mesures qui renforcent la responsabilité dans toutes ces directions. L'augmentation du contrôle gouvernemental devient plus efficace avec la participation citoyenne (audit social), et les mouvements des associations locales réalisent plus de changement lorsque les gouvernements responsables et les systèmes juridiques répondent à leurs revendications.
- Les organisations populaires et les organisations de la société civile ont besoin de formation et d'aide financière pour bien enquêter sur la corruption.
- Il y a un besoin de formation des groupes d'utilisateurs de l'eau afin qu'ils soient en mesure de vérifier et de contrôler les organismes gouvernementaux et les services publics. Des exemples de la réussite de ces efforts peut être trouvée à travers le cas de l'élaboration du budget participatif et d'audit en Bolivie et en Ouganda; des audits sociaux en Équateur et les cartes de rapport des citoyens en Inde et ailleurs.
- Les effets des réformes du secteur public (en particulier les privatisations) devraient être évalués pour l'impact qu'ils pourraient avoir sur les populations pauvres et marginalisées.



- La liberté de la presse doit être encouragée et respectée, et le journaliste national et local doit être formé sur les différents aspects de la corruption et sur les mesures anti-corruption.
- Les lois et politiques devraient être élaborées pour protéger les dénonciateurs et les encourager à se manifester.
- Il est nécessaire de renforcer les capacités et d'assurer un soutien financier pour les enquêtes (inter) nationales et parlementaires des fonctionnaires publics et des entreprises privées accusées de corruption. Comme cela a été démontré au Lesotho, de tels efforts nécessitent d'importantes ressources financières.
- Il est nécessaire d'encourager les efforts anti-corruption des dirigeants politiques. La volonté politique n'est pas toujours sincère car le zèle anti-corruption pourrait être calculé uniquement à des fins politiques. Quoiqu'il en soit, l'engagement politique est nécessaire pour une mise en œuvre efficace des initiatives de lutte contre la corruption.
- Il est nécessaire de créer des réseaux et des alliances privés, d'avoir des acteurs de la société civile et publique luttant contre la corruption aux niveaux local, national, régional et international.
- Il est nécessaire de poursuivre les recherches en cartographiant les modèles de mesures anti-corruption qui ont réussi et en analysant leurs facteurs pilotes, coûts, effets, durabilité et conditions.



UN Photo / Kibae Park



ANNEXE 1 : RÉFÉRENCES

2030 Water Resources Group (2009). 'Charting our common future : economic frameworks to inform decision-making'. Lien pour y accéder : www.mckinsey.com/App_Media/Reports/Water/Charting_Our_Water_Future_Full_Report_001.pdf

Wazana, A. (2008). 'Decentralisation and corruption : evidence from drinking water sector'. *Public Administration and Development* 28, 181–189.

Auriol, E. & Blanc, A. (2009). 'Capture and corruption in public utilities : the cases of water and electricity in sub-Saharan Africa'. *Utilities Policy* 17, 203–216.

Bauer, C. (2004). 'Results of Chilean water markets : empirical research since 1990'. *Water Resources Research* 40, 1-11.

Budds, J. & McGranahan, G. (2003). Privatization and the provision of urban water and sanitation in Africa, Asia and Latin America. Human Settlements Discussion Paper Series, Theme : Water-1. IIED London, UK.

Butterworth, J. & de la Harpe, J. (2009a). 'Grand designs : corruption risks in major water infrastructure projects'. U4 Brief 27, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.

Butterworth, J. & de la Harpe, J. (2009a). 'Not so petty : corruption risks in payment and licensing systems for water'. U4 Brief 26, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.

Dávila, G. & Olazábal, H. (2006). 'De la mediación a la movilización social : análisis de algunos conflictos por el agua en Chimborazo'. WALIR, SNV, Interjuntas and ABYA YALA, Quito, Ecuador.

Gee, J. (2004). 'Corruption in public service delivery : Experience from South Asia's water and sanitation sector'. *World Development* 32(1), 53-71.

Butterworth, J. & de la Harpe, J. (2009a). 'Improving the framework? Institutional reform and corruption in the water sector'. U4 Brief 28, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.

Defensoria del Pueblo (2005). Ciudadanos sin agua : Analysis de un derecho vulnerado. Informe Defensorial No. 94, Lima, Peru.

Devas, N. & Grant, U. (2003). 'Local government decision-making citizen participation and local accountability : some evidence from Kenya and Uganda'. *Public Administration and Development* 23, 307-316.

Driessen, T. (2008). 'Collective management strategies and elite resistance in Cochabamba, Bolivia'. *Development*, No. 51(1), pp. 89-95.

D'Souza, A. & Bartheimer, N. (2006). 'Case sheet : regulation and supervision on water supply and sanitation. Focus : Zambia'. GTZ, Eschborn, Germany.

Earle, A. (2007). 'The role of governance in countering corruption : an African case study'. *Water Policy* 9, Supplement 2 : 69–81.



Earle, A., Lungu, G. & Malzbender, D. (2008). 'Mapping of integrity and accountability in water activities and relevant capacities in the SADC region'. Report commissioned by UNDP Water Governance Facility at SIWI, WaterNet and Cap-Net.

Estache, A., Goicoechea, A. & Trujillo, L. (2009). 'Utilities reforms and corruption in developing countries', *Utilities Policy* 17 : 191–202.

Everett, J., Neu, D. & Rahaman, A. (2007). 'Accounting and the global fight against corruption'. *Accounting, Organizations and Society* 32(6), 513-542.

Galtung, F. (2005). 'Measuring the immeasurable : boundaries and functions of (macro) corruption indices' in Galtung, F. & Sampford, C., eds. *Measuring corruption*, Ashgate (UK).

Giglioli, I. & Swyngedouw, E. (2008). 'Let's drink to the great thirst! Water and the politics of fractured techno-natures in Sicily'. *International Journal of Urban and Regional Research* 32(2), 392-414.

González de Asís, M., O'Leary, D., Ljung, P. & Butterworth, J. (2009). *'Improving transparency, integrity, and accountability in water supply and sanitation : action, learning, experiences.'* World Bank Institute and Transparency International, World Bank, Washington, DC (USA).

Guasch, L. & Straub, S. (2009). 'Corruption and concession renegotiations : evidence from the water and transport sectors in Latin America'. *Utilities Policy* 17 : 185–190.

Hall, D. (2001). 'Water in public hands'. PSIRU and University of Greenwich, London : Public Services International.

Hepworth, N., Postigo, J. & Güemes, B. (2010). 'Drop by drop : understanding the impacts of the UK's water footprint through a case study of Peruvian asparagus'. Progressio, CEPES and Water Witness International, London.

Hukka, J. & Katko, T. (2003). 'Refuting the paradigm of water services privatization'. *Natural Resources Forum* 27 : 142-155.

Hussmann, K., Hechler, H. & Peñailillo, M. (2009). 'Institutional arrangements for corruption prevention : Considerations for the implementation of the United Nations Convention against Corruption Article 6'. U4 Issue 4 Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.

Jacobson, M. & Tropp, H. (2010). 'Addressing corruption in climate change water adaptation', *Reviews in Environmental Science and Biotechnology* 9 :81–86.

Jenkins, R. & Goetz, A. (1999). 'Accounts and accountability : theoretical implications of the right-to-information movement in India'. *Third World Quarterly* 20(3), 603–622.

Jennett, V. (2007). 'Corruption in the hydropower sector'. U4 Expert Answer, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.



ANNEXE 1 : RÉFÉRENCES

Kaufmann, D. (2005). 'Back to basics – 10 myths about governance and corruption'. *Finance and Development* 42(3), International Monetary Fund. Lien pour y accéder : www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/09/basics.htm .

Kaufmann, D. & Siegelbaum, P. (1997). 'Privatization and corruption in transition economics'. *Journal of International Affairs* 50.

Klitgaard, R. (1988). 'Controlling corruption'. University of California Press, Berkeley, CA (USA).

Klitgaard, R. (1997). 'Cleaning up and invigorating the civil service'. *Public Administration and Development* 17, 487-509.

Knox, C. & Tahera, Y. (2007). 'Transparency International Bangladesh impact assessment'. Governance and Social Development Resource Centre, Birmingham (UK). Lien pour y accéder : www.gsdr.org/docs/open/HD492.pdf.

Kohl, B. (2003). 'Democratizing decentralization in Bolivia : the law of popular participation'. *Journal of Planning Education and Research* 23, 153-164.

Korten, F. & Siy, R., eds. (1989), *Transforming a bureaucracy : The experience of the Philippine National Irrigation Administration*. Ateneo de Manila University Press, Manila (Philippines).

McCully, P. (2001). *Silenced rivers : the ecology and politics of large dams*. Enlarged and updated edition, Zed Books, London (UK).

Médard, J. (2002). 'Corruption in the neo-patrimonial states of sub-Saharan Africa' in Heidenheimer, H. & Johnston, M., eds. *Political corruption : concepts & contexts* (3th Edition), Transaction Publishers, New Brunswick, NJ (USA).

Mehta, M., Fugelsnes, T. & Virjee, K. (2005). 'Financing the Millennium Development Goals for water and sanitation : what will it take?' *International Journal of Water Resources Development* 21(2) 239 -252.

Michael, B. (2004). 'What do African donor-sponsored anti-corruption programmes teach us about international development in Africa?' *Social Policy & Administration* 38(4), pp. 320–345.

Murty, J., Agarwal, S. & Shah, P. (2007). 'Maharashtra, India : improving panchayat service delivery through community scorecards'. Social Accountability Series, Note No. 4. World Bank.

Otto, B. & Butterworth, J. (2007), Workshop report : Going from political rhetoric to anti-corruption action in water : what will it take? Water Integrity International, Berlin.

Pape, I. (2008). "This is not a meeting for women" : the sociocultural dynamics of rural women's political participation in the Bolivian Andes'. *Latin American Perspectives* 163, Vol. 35(6), 41-62.

Peñailillo, M. (2009). 'How prepared are we to assess real implementation of anti-corruption conventions? Lessons from the Americas'. U4 Issue 3 Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.



Plummer, J. & Cross, P. (2006). 'Tackling corruption in the water and sanitation sector in Africa : starting the dialogue'. Water and Sanitation Program (WSP), Working Paper.

Qing, D. (1998). *The river dragon has come! The Three Gorges Dam and the fate of China's Yangtze River and its people*, Thibodeau, J. & Williams, P., eds., Probe International and International Rivers Network, New York, NY (USA)..

Randall, R. (2009). 'Itaipú : Wonder of the Modern World?'. In : Argentina Independent (news site), 10-08-2009, www.argentinaindependent.com/socialissues/environment/itaipu-wonder-of-the-modern-world/

Rap, E. (2006). 'The success of a policy model : irrigation management transfer in Mexico'. *Journal of Development Studies* 42(8) : 1301 - 1324.

Repetto, R. (1986). 'Skimming the water : rent-seeking and the performance of public irrigation systems'. Research Report 4, World Resources Institute.

Rittel, H. & Webber, M. (1973). 'Dilemmas in a general theory of planning'. **Policy Sciences** 4. Reprinted in Cross, N., ed. (1984). *Developments in design methodology*, J. Wiley & Sons, Chichester (UK).

Rivera, D. (1996). 'Private sector participation in the water supply and wastewater sector : lessons from six developing countries'. World Bank, Washington, DC (USA).

Robinson, M. (2007). 'Decentralising service delivery? Evidence and policy implications'. *IDS Bulletin* 38(1), 1-6.

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and government : causes, consequences, and reform*. Cambridge University Press, New York, NY (USA).

Shordt, K., Stravato, L. & Dietvorst, C. (2006). 'About corruption and transparency in the water and sanitation sector'. Thematic Overview Paper 16, IRC, Delft, the Netherlands.

Stålgren, P. (2006). 'Corruption in the water sector : causes, consequences and potential reform'. Swedish Water House Policy Brief 4, SIWI.

Suhardiman, D. (2008). 'Bureaucratic designs : the paradox of irrigation management transfer in Indonesia'. PhD thesis, Wageningen University, the Netherlands.

Swyngedouw E, (1997). 'Power, nature, and the city. The conquest of water and the political ecology of urbanization in Guayaquil, Ecuador : 1880 – 1990'. *Environment and Planning A* 29(2) 311 – 332.

Swyngedouw, E. (2005). 'Dispossessing H2O : the contested terrain of water privatization'. *Capitalism Nature Socialism* 16(1), 82-98.

Transparency International-Pakistan (2003). 'Integrity pact : a Pakistan success story'. Greater Karachi Water Supply Scheme (Phase-V, Stage-II, 2nd 100 MGD, K-III Project).



ANNEXE 1 : RÉFÉRENCES

Transparency International (2004). *Transparency International 2004 Annual Report*, Berlin.

Transparency International (2008). 'Global corruption report 2008 : corruption in the water sector'. Zinnbauer, D. & Dobson, R., eds., Transparency International, Water Integrity Network, Cambridge University Press, Cambridge (UK).

UN (2004). 'United Nations handbook on practical anti-corruption measures for prosecutors and investigators'.

UN (2004). 'The Millennium Development Goals Report 2009'. Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2009, United Nations, New York, NY (USA).

UN (2009b). 'Technical guide to the United Nations Convention against Corruption'. UNODC, New York, NY (USA).

PNUD (2002). 'Johannesburg Summit : Secretary-General calls for global action on water issues'. Press release available online : www.un.org/jsummit/html/media_info/pressrelease_prep2/global_action_water_2103.pdf.

UNDP (2008a). 'Corruption and development, anti-corruption interventions for poverty reduction, realization of the MDGs and promoting sustainable development'. Primer on corruption and development, Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, UNDP, New York, NY (USA).

UNDP (2008b). 'Mainstreaming anti-corruption in development, Update on UNDP work on anti-corruption in 2008'. Democratic Governance Group, Bureau for Development Policy, UNDP, New York, NY (USA).

UNDP (2008c). 'Mainstreaming anti-corruption in development'. Anti-Corruption Practice Note. December 2008. UNDP, New York (USA).

UNDP (2008d). 'Tackling corruption, transforming lives : accelerating human development in Asia and the Pacific'. Asia-Pacific Regional Human Development Report, UNDP and Macmillan India.

UNDP (2009). *Handbook on planning, monitoring and evaluating for development results*. UNDP, New York, USA.

UNDP Bangkok Regional Centre (2005). 'Institutional arrangements to combat corruption : a comparative study'.

UNDP Bratislava Regional Centre (2010). 'Methodology for assessing the capacities of anti-corruption agencies to perform preventive functions'.

UNDP and Global Integrity (2008). 'A users' guide to measuring corruption'. UNDP Oslo Governance Centre.

Van den Heuvel, G. (2005). 'The parliament enquiry on fraud in the Dutch construction industry collusion as concept between corruption and state-corporate crime'. *Crime, Law and Social Change* 44, 133-151.



Vermillion, D. & Sagardoy, J. (1999). 'Transfer of irrigation management services – guidelines', FAO Irrigation and Drainage Paper 58, Rome, Italy.

Véron, R., Williams, G., Corbridge, S. & Srivastava, M. (2006). 'Decentralized corruption or corrupt decentralization? Community monitoring of poverty-alleviation schemes in Eastern India'. *World Development* 34(11), 1922-1941.

Vos, J. (2008). 'Understanding illegal irrigation water payments after irrigation management transfer in Peru' in De Luca, F., ed., *Economic corruption : detection, costs and prevention*. Nova Science Publishers, New York, NY (USA).

Vos, J. (2002). 'Metric matters : the performance and organisation of volumetric water control in large-scale irrigation in the north coast of Peru'. PhD thesis, Wageningen University, the Netherlands.

Wade, R. (1982). 'The system of administrative and political corruption : canal irrigation in South India'. *Journal of Development Studies* 18(3), 287-328.

Warner, J., Butterworth, J. Wegerich, K. Mora, A., Martinez, G., Gouet, C. & Visscher, J. (2009). 'Corruption risks in water licensing with case studies from Chile and Kazakhstan'. Swedish Water House Report 27.

Water Integrity Network (2010). 'WIN expert consultation on water, corruption and climate change'. Presentations of the workshop of 29 March 2010 (by Peter McIntyre with Susie Kinghan).

Wester, P. (2008). 'Shedding the waters : institutional change and water control in the Lerma-Chapala basin, Mexico'. PhD thesis, Wageningen University, the Netherlands.

Whitton, H. (2008). 'Making whistleblowers protection work : elements of an effective approach'. U4 Brief 24, Chr. Michelsen Institute, Bergen, Norway.

Winpenny, J. (2003). 'Financing water for all'. Report for the World Panel on Financing Water Infrastructure, chaired by Michel Camdessus (available at : www.worldwatercouncil.org).

Woodhouse, A.F. (2005), Village corruption in Indonesia : Fighting corruption in the World Bank's Kecamatan Development Program, Indonesian Social Development Paper No. 6. World Bank Office Jakarta, Indonesia.

Banque Mondiale (1997). 'Helping countries combat corruption : the role of the World Bank'. Washington, DC (USA).

WSP and WIN. (2009). Uganda : Risk/opportunity mapping study on integrity and accountability in the water supply and sanitation sector. Main report, August 2009.



1. Contexte

La corruption dans le secteur de l'eau entrave les efforts pour atteindre les OMD en réduisant l'accès aux services d'eau potable et en détournant les ressources des investissements dans les infrastructures, la maintenance et le fonctionnement.

Une étude documentaire menée à l'étranger révèle que les initiatives de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau n'ont pas fait objet de beaucoup de recherche ou n'ont pas été signalé. Les possibilités de partager les connaissances sur les bonnes pratiques entre les pays et les organisations sont rares. En outre, l'étude documentaire montre la nécessité d'améliorer la compréhension de l'environnement favorable et des mesures de lutte contre la corruption. Il souligne aussi le besoin d'évaluer systématiquement les interventions afin de parvenir à réduire cette pratique, et d'assurer la durabilité de celles-ci.

L'étude documentaire identifie trois visions de la corruption chacune associée à une démarche pour lutter contre la corruption. Environ trois points de vue existent sur la corruption et les mesures anti-corruption correspondants (selon Everett *et al.* 2007) :

La vision « orthodoxe » ou « pomme pourrie » : la corruption est le reflet de la mauvaise conduite de certains criminels et de fonctionnaires à la morale douteuse. La solution : une surveillance rigoureuse de la bureaucratie nationale Avec une volonté politique suffisante et les bons outils les « pommes pourries » peuvent disparaître. Cette approche repose sur la responsabilisation ascendante. Les fonctionnaires de la bureaucratie hiérarchique devraient agir en responsables envers les hauts fonctionnaires.

La vision du « fonctionnaire à la recherche de rentes » : l'intérêt personnel du fonctionnaire le rend vulnérable à la corruption (la « culture de la corruption »). Ainsi le fait d'augmenter la surveillance n'est pas la meilleure solution, car certains fonctionnaires trouveront toujours d'autres astuces, beaucoup plus ingénieuses pour soutirer un gain particulier. La solution proposée est la « stratégie de sortie » La privatisation des entreprises publiques et des services de sous-traitance à des entreprises privées est considérée comme la meilleure solution. Il s'agit de la vision « néolibérale » sur la corruption (voir Klitgaard, 1997, et Banque mondiale, 1997). Cependant, le fonctionnement du secteur privé exige un contrôle gouvernemental strict et intensif qui pourrait donner lieu à davantage de corruption et de procédures de privatisation qui sont elles-mêmes également sensibles à la corruption.

La « vision radicale » est la troisième option. La corruption est perçue comme un phénomène socio-politique et économique complexe. La corruption n'a pas de frontières précises. La corruption est intimement liée à la politique et au tissu socio-économique de la société. La corruption est une partie intrinsèque de la société dans la mesure où elle n'est pas causée par quelques coupables individuels. La corruption est liée à la lutte de pouvoir entre les différents groupes de la société : il s'agit de prendre le contrôle. La surveillance accrue peut créer plus d'opportunités d'extorsion et de collusion. Les opérations privées peuvent permettre de détourner d'énormes sommes d'argent. Les politiciens qui luttent contre la corruption pourraient être aussi corrompus que leurs adversaires. Les opérations de privatisation pourraient entraîner la corruption. La corruption est aussi un combat discursif, elle se rattache au pouvoir légitime et aux jugements moraux en tant que sources du pouvoir social. Les po-



liticiens pourraient utiliser la rhétorique de la lutte contre la corruption pour attaquer les opposants politiques et de mettre un écran de voile pour cacher leurs propres pratiques de corruption. La corruption est étroitement liée à la politique des partis, la fraude électorale et l'Etat autoritaire. Les solutions proposées sont la responsabilisation accrue des groupes d'utilisateurs, des comités des consommateurs et de l'organisation de la société civile et la garantie d'une presse libre (voir, e.g. Everett *et al.* 2007).

Dans cette étude nous ne choisissons pas l'un des points de vue, plutôt dans des circonstances particulières un ou plusieurs points de vue pourraient être utiles pour aider à comprendre la situation et pour ainsi aider à élaborer la stratégie anti-corruption la plus adaptée.

I. Exemples de surveillance gouvernementale accrue :

- Agence anti-corruption (ou commission) ou bureau du médiateur
- Les réformes spécifiques dans les procédures d'appels d'offres et d'approvisionnement
- Des audits financiers indépendants, des enquêtes et des poursuites
- Les réglementations relatives aux nominations et aux promotions des employés (sélection en fonction des mérites)
- Protection des dénonciateurs
- Commission du parlement spéciale anti-corruption (ou commission ad-hoc pour les cas de corruptions spécifiques)
- Le développement des capacités et la formation des fonctionnaires
- Promouvoir l'éthique et l'intégrité dans les organisations publiques
- Commentaires sur la prestation de services auprès des utilisateurs (« Citizen Report Cards », « hotlines »)

II. Des exemples de réformes favorables au marché du secteur de l'eau :

- Concessions pour le fonctionnement des services d'eau, de l'énergie hydraulique et des systèmes d'irrigation aux entreprises privées
- Sous-traitance des tâches spécifiques avec sociétés privées
- Partenariats public-privé
- Des régulateurs sectoriels indépendants pour superviser les entreprises privées
- Promotion de la transparence dans le secteur privé de l'eau et la mesure des performances
- Promotion des valeurs commerciales éthiques dans le secteur privé de l'eau

III. Des exemples de plus de « paroles » :

- renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit (y compris la responsabilisation des autorités politiques à l'égard des usagers de l'eau),



- Contrôle citoyen / audits sociaux
- Sensibilisation du grand public à la corruption dans le secteur de l'eau
- Participation active des usagers (ou de leurs représentants) dans les services fournisseurs d'eau, dans les projets de construction de barrages et les projets de réhabilitation (y compris la formation des représentants)
- Renforcer et mobiliser les organisations d'usagers de l'eau (et les travailleurs) dans le secteur de l'eau (y compris la formation des organisateurs)
- Mobiliser des organisations de coalitions pour le conseil, l'enquête et de réseautage dans la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau
- Garantir la liberté de la presse et des journalistes formés sur les questions de corruption

2. Objectif et champ d'application

Le champ de recherche est d'identifier les « bonnes pratiques » des mesures anti-corruption et des outils dans le secteur de l'eau. Nous considérons les mesures et les outils qui ont été utilisés et nous les décrivons en détail, avec leurs contextes, les facteurs favorables et contraignants et, dans la mesure du possible évaluer leur succès et leur impact sur la réduction de la corruption dans le secteur de l'eau. Le secteur de l'eau comprend l'eau potable, l'assainissement, l'irrigation, l'hydroélectricité et la gestion des ressources en eau.

L'étude faite dans le pays présente un aperçu général au niveau national et quelques quatre études de cas détaillées relatives aux mesures ou aux outils particuliers (dans différents sous-secteurs).

Pour l'objectif des études par pays, nous définissons la bonne pratique comme étant des activités allant de la politique à grande échelle / au niveau macro à l'échelle locale. Les activités (méthodes et outils) peuvent être indépendantes ou faire partie d'un processus, dans lequel une attribution ou une contribution importante à la réduction de la corruption ainsi qu'un changement vis-à-vis de la corruption peuvent être clairement identifiés. La bonne pratique peut être innovante et nouvellement mis en œuvre, pilotée, ou évaluée. La validité de la pratique non évaluée devra être déterminée à travers des entretiens avec de nombreuses parties prenantes et une documentation à l'appui.

Si possible la bonne pratique reproduite sera identifiée, lorsque la pratique dans différents contextes aura des effets positifs.

Les différentes caractéristiques que peut avoir une bonne pratique :

- résout un risque spécifique,
- prend en compte les différents contextes, les structures d'incitation, etc.
- L'appropriation par les responsables (ou affecté)
- Partenariat, y compris avec la société civile.
- Durabilité



- Impact sur les garants de l'obligation morale
- Impact sur les titulaires / bénéficiaires de droits

3. Méthodologie

Sur la base d'une étude documentaire et des réunions de consultation, cartographie les risques de corruption :

- Analyser chaque risque et la dynamique du pouvoir, les valeurs et les pratiques culturelles qui sont présentes dans les comportements des individus et les groupes à l'égard des zones à risques et de la corruption.
- Cartographier les mesures et des outils anti-corruption qui ont été utilisés dans les différents sous-secteurs de l'eau et analyser leurs liens avec les risques de corruption identifiés.

i. Analyse documentaire (littérature, législation, rapports)

Sources à utiliser :

- Gouvernement : La législation, les plans sectoriels sur l'eau et les politiques nationales, les procédures d'approvisionnement, le régulateur du secteur indépendant, etc.
- Les agences et organismes nationaux : La commission anti-corruption, la cour suprême, la commission audit, etc.
- Les agences multilatérales et les Nations Unies : des documents d'information, des études, des programmes et des documents de projet du PNUD, de l'UNESCO, de la Banque mondiale et des banques régionales de développement (BAD, BAD, etc.), les CE.
- Bailleurs de fonds bilatéraux : DFID, AFD, Norad, CIDA, SIDA, GTZ, etc.
- Les organisations de la société civile : Les organisations œuvrant dans le domaine de l'eau, de la transparence et de la lutte contre la corruption et les niveaux nationaux et locaux (les chapitres nationaux de Transparency International et d'autres)
- Université, instituts de recherche et ONG
- Les medias

ii. Enquête menée auprès des parties prenantes

Un rapide questionnaire d'enquête destiné au partenaire sera conçu et géré par des agences multilatérales, des agences bilatérales, des représentants gouvernementaux (ministère de l'agriculture, ministère de l'énergie (énergie hydraulique), ministère de l'environnement, ministère des finances, ministère de la planification, etc.), les autorités locales sélectionnées chargées de l'eau, les syndicats de travailleurs de l'eau, les universités, organisations de la société civile choisies et les ONG. L'objectif du questionnaire est : i) d'identifier les principaux acteurs des interventions anti-corruption, ii) d'identifier les risques de corruption (perçus) dans les sous-secteurs de l'eau, iii) d'identifier les interventions anti-corruption, et iv) d'identifier les documents pertinents pour l'analyse.



iii. Des entretiens approfondis et des réunions de consultation

Le questionnaire d'enquête rapide et l'analyse documentaire informeront sur l'élaboration des listes de questions pour la consultation avec les principaux partenaires impliqués dans les interventions de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau. Les représentants seront interrogés au niveau national et local lorsque cela est pertinent. Des réunions de consultation avec des partenaires peuvent être organisées pour discuter de questions particulières.

iv. Rapports

La recherche donnera lieu à un rapport de tout au plus 40 pages (plus les annexes) présentant le contexte dans lequel la corruption dans le secteur de l'eau et les interventions contre la corruption se produisent, indiquant les principaux domaines à risques de corruption dans le secteur de l'eau et décrivant les interventions anti-corruption mises au point pour lutter contre celle-ci. L'analyse sera réalisée à partir des questions de l'enquête décrite dans ce TdR et à partir d'autres enquêtes estimées pertinentes dans un contexte national donné.

Les études de cas (quatre) des mesures ou outils anti-corruption seront analysés dans l'annexe. Une annexe du rapport résumera les principaux problèmes et les leçons de chaque intervention de lutte contre la corruption sous surveillance en utilisant le modèle ci-dessous :

Zone/risque	Secteur spécifique de l'eau
Type d'intervention de lutte contre la corruption	
Contexte	Politique, Social, Economique, Culturel, Historique, National/local, Système de gouvernance
Structure	Y compris les cadres législatifs et réglementaires
Traiter	
Mécanisme de prévention	
Sanction	
Résultats	
Facteurs de réussite / d'échec	
Les facteurs d'entrave / de promotion	
Les caractéristiques environnementales favorables	
Les éléments de reproduction	



3. Echantillon de questions pour une étude au niveau national

a. Questions clés liées à l'environnement favorable :

Quelles sont les institutions nationales et les paramètres contextuels ?

- Contextes juridiques, réglementaires et institutionnels des sous-secteurs de l'eau (participation du secteur privé, les relations en matière de reddition de comptes, (fiscalité), la décentralisation (des services d'eau potable), les procédures d'approvisionnement)
- Rôle des donateurs internationaux et des sociétés de construction et de distribution d'eau
- Législation, financement, sanctions et renforcement spécifiques à la lutte contre la corruption
- La volonté politique et le leadership pour lutter contre la corruption (gouvernement et parlement)
- Rôle et tâches des autorités de régulation sectorielle indépendantes et évaluation de la performance des services publics
- Planification financière et subventions dans le secteur de l'eau
- Audit national et système de poursuites (surveillance, enquête, sanction, système judiciaire, mécanismes de lutte renforcés, protection des informateurs)
- Agence de lutte contre la corruption (ou commission)
- Participation citoyenne (de même que celle des organisations des usagers de l'eau), budgétisation et audits sociaux.
- Rôle des syndicats des travailleurs
- Initiatives du secteur privé
- Rôle des observateurs nationaux membres des organisations de la société civile luttant contre la corruption (les sections nationales de TI, les associations de consommateurs), les médias nationaux (radio, télévisions, journaux, blogs) et les mouvements populaires de contestation spontanée
- Réseaux des organisations mentionnées ci-dessus :
- Campagnes de sensibilisation spécifiques et efforts de formation

b. Questions liées aux risques de corruption dans le sous-secteur de l'eau

- Identifier les risques spécifiques de corruption dans le sous-secteur de l'eau
- Relater les grands scandales nationaux de corruption liés au secteur de l'eau
- Analyser les mécanismes de corruption institutionnalisés et systémiques

c. Question liée aux bonnes pratiques dans le secteur de l'eau :

- Quel type d'intervention destiné à la lutte contre la corruption a été initié ?



- Quels étaient les éléments conducteurs?
- Quel type de risques spécifiques à la corruption ont-ils abordé ?
- Quelle a été l'approche relative à l'intervention destinée à la lutte contre la corruption ?
- Quel type de partenariat pour la mise en œuvre de l'intervention a été retenu ?
- Comment les activités ont-elles abordé le large éventail des facteurs liés à la pratique identifiée de la corruption ou du risque avéré ?
- Quels ont été les résultats de l'intervention pour lutter contre la corruption ? (Essayer d'être aussi précis que possible, fournir des données quantitatives et qualitatives, et si possibles des études de repérage). Quelle est la preuve à l'appui ?
- Quels ont été les facteurs favorables et les obstacles des résultats de l'intervention destinée à la lutte contre la corruption ? Comment les contraintes et les obstacles ont-ils été contournés durant la mise en œuvre de l'intervention ?
- Quels mécanismes de pérennisation ont été instaurés durant l'intervention ? Ont-ils été efficaces ?
- Quelles sont les leçons qui peuvent être tirées de cette intervention destinée à la lutte contre la corruption ?
- Quels éléments de reproduction sont à retenir de cette intervention ?

4. Implications en termes de ressources

Le niveau d'effort estimé pour une étude de cas est de 60 jours.

Profil de l'équipe

- Chef d'équipe : plus de 10 ans d'expérience professionnelle, avec solide expérience dans la lutte contre la corruption et de l'administration publique dans le secteur de l'eau
- Spécialiste en gouvernance publique : grande expérience en finance de l'eau et une bonne compréhension des problèmes d'approvisionnement.
- Spécialiste des services de distribution d'eau : expérience avérée sur les questions institutionnelles relatives aux services des eaux et des régulateurs. Excellente compréhension des compagnies de distribution d'eau et des partenariats privés-publics. Capacité à mener des entretiens au niveau du ministère sur des questions sensibles.
- Spécialiste de la participation de la société civile : grande compréhension du rôle de la société civile dans la prise en compte du gouvernement, expérience avérée des campagnes de la société civile.
- Assistant de recherche.



Ces études de cas s'appuient sur un examen documentaire, elles fournissent des informations plus détaillées et analysent les réformes spécifiques à l'Ouganda, le Kenya et la Zambie. (Le cadre de référence pour les études de cas est présenté en détail à l'annexe 2.) Les trois études de cas ont été choisies en partie parce qu'elles mettent l'accent sur les réformes qui ont conduit à une augmentation de l'approvisionnement en eau potable et à des services d'assainissement améliorés.



World Bank / Yosef Hadar

1. Étude de cas en Ouganda : Surveillance gouvernementale accrue grâce au renforcement de la société nationale de l'eau et de l'assainissement

1.1 Introduction

L'approvisionnement en eau et l'assainissement en Ouganda a fait des progrès remarquables dans les zones urbaines depuis le milieu des années 1990, avec des augmentations substantielles de la

⁷ Ces études de cas ont été commanditées par le PNUD et préparées par AVID Development Ltd. en mars 2011. L'équipe de recherche était conduite par Allen Asimwe avec la collaboration d'Ashaba Ahebwa et de Victor Agaba.



couverture ainsi que dans la performance opérationnelle et commerciale. Le secteur a été réformé par plusieurs lois et directives mises en œuvre depuis 1995, ce qui conduit à la décentralisation et la participation privée accrue. Les opérations de la société nationale de l'eau et l'assainissement (NWSC) durant cette période et les contrats de services novateurs dans les petites villes ont suscité un intérêt international considérable (CR Ouganda-MWE, 2009). L'accès à l'approvisionnement amélioré en eau dans les zones rurales s'élève à 63 %, mais avec d'énormes disparités régionales allant de 12 % à Kaabong (au nord-est de l'Ouganda) à plus de 90 % à Kabale (au sud-ouest de l'Ouganda). Dans les zones urbaines, qui sont principalement approvisionnées par la NWSC, l'accès à l'eau potable oscille entre 61 % et 72 % (MWF, 2005 à WIN / WSP, 2009).

1.2 Eléments du progrès dans le secteur de l'eau

- a. Réformes politiques et réglementaires Le secteur de l'eau repose sur de solides bases politiques et réglementaires bien coordonnées. La loi de 1997 portant sur l'eau de l'Ouganda prévoit la création d'autorités publiques dans le secteur de l'eau, tandis que la loi sur les Gouvernements Locaux (1997) autorise les collectivités locales à fournir des services d'eau et d'assainissement.
- b. Effacer le cadre institutionnel et administratif. Le secteur de l'eau compte de nombreuses institutions et structures de gestion aux rôles bien définis. Cependant, il convient de noter, qu'il n'existe pas d'organisme économique réglementaire indépendant pour l'approvisionnement en eau. Les principales agences comprennent :
 - Ministère de l'eau et de l'environnement) : L'agence principale est chargée de formuler la politique nationale en matière d'eau et d'assainissement, de coordonner et de réglementer le secteur.
 - La Direction des ressources en eau (DWD) régie par les lois MWE agit comme le bras exécutif et fournit un appui aux administrations locales et autres prestataires de services.
 - Société nationale de l'eau et de l'assainissement (NWSC) est régie par un contrat de performance avec le gouvernement et est responsable de la fourniture des services d'eau et d'assainissement.
 - Le comité de la politique de l'eau est un organisme multisectoriel qui agit en tant qu'organe principal conseiller auprès du ministre et dont le rôle consiste à fixer les politiques nationales, les normes et les priorités, y compris en coordonnant les révisions de la législation et des réglementations liées au secteur.

La loi sur l'eau de 1997 prévoit également la formation de comités pour l'eau et l'assainissement, les groupes et les associations des usagers de l'eau en tant qu'organisme communautaire local, ont pour rôle d'assurer la pérennité de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement grâce à une gestion, une exploitation et un entretien judicieux.

Plus de 180 ONG impliquées dans les activités du secteur de l'eau ont formé du Réseau pour l'eau et l'assainissement en Ouganda (UWASNET). Le réseau vise à améliorer la coordination de leurs activités et à servir de plate-forme pour un engagement constructif avec le gouvernement et les bailleurs de fonds dans le secteur de l'eau.



Coordination avec d'autres secteurs clés y compris le ministère des finances, de la planification et du développement économique, qui coordonne le financement et le soutien des bailleurs de fonds, et le ministère de l'administration locale, qui prend en charge les systèmes administratifs décentralisés qui gèrent leurs propres équipements dans le domaine de l'eau. Le ministère de l'agriculture, de l'élevage et des pêches est également impliqué. Il supervise l'utilisation de l'eau pour l'irrigation. La division de la santé environnementale relève du ministère de la santé, qui a pour charge d'élaborer une stratégie d'assainissement intégré pour le pays, et le ministère de l'éducation et des sports, responsable de la santé, de l'assainissement et de l'hygiène dans les écoles. Tous ces intervenants, en collaboration avec le ministère de la fonction publique, les partenaires au développement et la société civile, forment le groupe de travail du secteur de l'eau et de l'assainissement.

- c. Augmentation du financement dans le secteur. Le financement pour le secteur de l'eau a été augmenté régulièrement au cours des 10 dernières années, la plupart des fonds provenant du Fonds action pauvreté dans le cadre du programme d'action d'éradication de la pauvreté, priorité du gouvernement .
- d. Cadre de suivi clair, évaluation et rapport. Le secteur de l'eau dispose d'indicateurs spécifiques pour suivre le progrès dans l'approvisionnement en eau et l'assainissement en milieu urbain. Le département de la planification et de l'assurance de qualité a été mis en place pour suivre et évaluer toutes les activités du ministère, y compris l'approvisionnement en eau et l'assainissement. Le département délivre des rapports périodiques d'assurance qualité mettant en évidence les performances par rapport aux objectifs fixés et recommande les mesures correctives à entreprendre.
- e. En outre, le secteur de l'eau tient un forum conjoint Gouvernement / Partenaires de développement d'analyse du secteur, chaque année pour procéder à un examen exhaustif de la performance du secteur. Dans le cadre du processus de suivi de la performance, des examens techniques à mi-parcours sont également organisés. Le cadre prévoit également des sondages périodiques sur la prestation de services et des enquêtes indépendantes ciblées sont souvent menées par les différentes parties prenantes (Ouganda, rapport national sur le développement de l'eau, 2005).

1.3 Statut de la corruption dans le secteur de l'eau

Le progrès n'a, toutefois, pas été sans difficultés. Le secteur de l'eau a été confronté à la corruption à des niveaux élevés ce qui a entravé le progrès vers les objectifs fixés. Une enquête de référence parrainée par la Banque mondiale sur l'intégrité dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Ouganda a constaté que la corruption coûte annuellement des milliards de shillings et fragilise les services, en particulier pour les pauvres. Entre 5 et 10 millions de dollars qui étaient destinés à améliorer l'accès à l'eau potable en Ouganda sont détournés chaque année par la corruption, alors que 10 à 20 % de l'argent donné à des entrepreneurs est dépensé en pots-de-vin, réduisant considérablement la possibilité que l'entrepreneur parvienne à améliorer l'accès à l'eau potable et à l'assainissement⁸.

8 'Ouganda : le secteur de l'eau victime de corruption, 32,5 millions de dollars US perdus durant ces 5 dernières années ». E-Source, 16 octobre 2009. En ligne : www.irc.nl/page/50329.



Selon l'enquête de référence WIN/WSP, les principales formes de corruption dans le secteur de l'eau incluent les aspects suivants :

- paiement supplémentaire pour accélérer un nouveau raccordement ou un rebranchement;
- pots-de-vin pour contourner un raccordement ou pour cacher un branchement illégal ;
- falsification de relevés de compteurs et
- versements d'argent en vue d'empêcher une dénonciation des compteurs défectueux.

1.4 Statut de la corruption dans le secteur de l'eau

En général, il existe une opinion selon laquelle la corruption dans le secteur de l'eau est causée par les facteurs ci-dessous, classés par ordre d'importance (enquête de référence WIN / WSP)

- salaires bas du personnel (25 %)
- influence de la société (22 %)
- avarice (8 %)
- équipement matériel peu performant pour détecter la corruption (6 %)
- politiques de lutte contre la corruption peu rigoureuses (3 %)

1.5 Efforts de lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau

Le ministère de l'eau et de l'environnement, en partenariat avec le secrétariat du réseau d'intégrité de l'eau (situé au secrétariat de Transparency International à Berlin, Allemagne), et le programme eau et assainissement en Ouganda (PEA-Ouganda) ont élaboré un Water Integrity System (WINS), également connu comme « les analyses d'eau » pour le secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouganda. Cette initiative a donné la priorité à un certain nombre d'activités clés telles qu'une étude de repérage des opportunités et une enquête de référence (WIN / WSP et al 2009) sur la façon dont les consommateurs et les fournisseurs d'eau perçoivent l'intégrité de la consommation et l'approvisionnement en eau en Ouganda. Ce travail est en cours et il est prévu d'examiner les progrès accomplis au cours du premier trimestre de 2011.

Il existe également de nombreuses initiatives communautaires visant à améliorer la gouvernance dans le secteur de l'eau. Un rapport publié par le PNUD et Uganda Ethics Network Outreach (UENO) sur les progrès accomplis vers la réalisation de l'ODD 7 Cible 10 met l'accent sur deux études de cas de renforcement de la gouvernance à travers l'action citoyenne et la responsabilité sociale⁹. En Luwero, des efforts ont été faits pour renforcer la gouvernance à travers la responsabilité sociale, la communication et la transparence. Le projet, soutenu par l'Institut de la Banque mondiale et le gouvernement du district de Luwero, utilise les cartes de rapport des citoyens pour solliciter des

9 Le PNUD et UENO, « Soutenir la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouganda », vers la réalisation de l'ODD 7 Cible 10/Décembre 2008, p.21.



expériences et des observations concernant l'approvisionnement en eau et donner leur avis aux fournisseurs de services sur leurs forces et leurs faiblesses.

Un autre projet à Kawempe cherche à combler une lacune importante en matière de gouvernance et de responsabilité entre les communautés et les prestataires de services d'eau et d'assainissement à travers l'action citoyenne. Cette initiative consiste à permettre aux citoyens d'identifier leurs préoccupations et à entreprendre une surveillance communautaire à travers laquelle ils recueillent les données qui sont utilisées par la suite lors des négociations avec le gouvernement.

1.6 Cadre d'intégrité de la Société nationale de l'eau et de l'assainissement

Un statut spécial instituant la Société nationale de l'eau et de l'assainissement (NWSC) en 1995 lui a conféré l'autorisation d'exploiter et de fournir des services d'eau et d'égouts sur une base commerciale saine et viable. Le statut exige au ministre chargé des ressources en eau d'établir un contrat de performance avec la NWSC sur la base de ses activités en conformité avec les dispositions du statut. La loi accorde également à NWSC le droit de posséder des avantages dans les zones où elle fournit des services sans nécessité d'indemnisation par rapport au transfert de tels actifs.

La NWSC est responsable de l'approvisionnement en eau et des services d'assainissement dans plus de 20 grandes villes en Ouganda. Elle propose les tarifs en eau et les soumet à l'approbation de MEE. Un contrat de performance signé avec le gouvernement ougandais régleme les opérations de la NWSC. Ce contrat est régulièrement réexaminé par un comité d'examen des performances au sein de la MEE. Les entreprises privées, qui sont autorisées par le MEE, fournissent des installations d'eau et d'assainissement dans les petites villes. Elles travaillent sous la supervision des comités de l'eau qui sont nommés par les autorités chargées de la question de l'eau. (WIN/WSP, 2009)

La NWSC a été choisi pour cette étude de document comme une cible appropriée car il est l'un des meilleurs organismes parapublics du gouvernement en Ouganda et a été cité comme l'une des organisations publiques la plus honnête du pays dans Enquête nationale sur l'intégrité III (2008). La a mis en place un cadre d'intégrité, avec une tolérance zéro à la politique de corruption. Les dernières années ont vu l'institution se transformer en un organe national viable de service de l'eau dont le succès repose également sur les pratiques de gestion ouvertes et transparentes mises en place par le comité. La direction de la NWSC a effectué un certain nombre de changements de politiques structurelles et institutionnelles, des réformes et a élaboré un système d'intégrité de l'organisation à travers les mesures soulignées ci-dessous.

1.6.1 Réformes internes pour la transparence institutionnelle

- Engagement de la direction pour combattre la corruption. La NWSC dispose d'une équipe de gestion performante et d'un comité pour traiter la question de la corruption. La majorité du personnel de la NWSC fait confiance à la direction pour lutter contre la corruption, comme cela a été confirmé par 86 % des réponses à un sondage récent (WIN/WSP, et al 2009). Ces rapports ont également indiqué que la procédure des ressources humaines du NWSC est transparente et motivante pour le personnel, que le processus de recrutement est équitable et non discriminatoire, et que les promotions du personnel sont toujours ou, dans la plupart des cas, basées sur la performance et l'ancienneté.



- Code de conduite éthique. La NWSC a codifié des normes contre la corruption et la conduite contraire à l'éthique avec des procédures précises pour traiter les violations signalées. Son manuel des ressources humaines du mois de mai 2005 interdit explicitement au personnel de s'engager dans des pratiques corrompues; pendant l'orientation et de l'intégration de son personnel, la NWSC attire l'attention des employés sur les clauses essentielles.
- Planification, budgétisation et gestion financière. Selon l'enquête de référence sur l'intégrité dans le secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Ouganda (WSS, 2009), la planification, la budgétisation et la gestion financière de la NWSC est participative, sa gestion du budget est transparente et fondée sur une approche ascendante et des critères spécifiques. Les initiateurs du processus (sections/départements respectifs) établissent les budgets et les transmettent à la direction pour son approbation, son intégration et son exécution. 81 % des employés interrogés lors du sondage WIN / WSP en 2009 ont indiqué qu'ils participent à l'élaboration du budget. L'implication du personnel de la NWSC dans la planification, la budgétisation et la gestion financière ascendante a joué un rôle important dans la promotion de la transparence de l'institution.
- Audit. La NWSC a mis en place de bonnes pratiques de contrôle interne, y compris les audits internes mensuels qui ont permis à l'institution de détecter les malversations à temps pour les rectifier.
- Achat et contrat de gestion. La NWSC suit de près les clauses de la procédure d'achat du gouvernement ougandais et a accordé sa confiance dans la transparence des processus d'achat, la pré-qualification et les appels d'offres auprès de ses fournisseurs, le personnel et le public. La majorité des fournisseurs interrogés (73 %) lors du sondage WIN/WSP de 2009 a dit que la procédure était transparente et sans corruption, et 79 % qui soutiennent que les fournisseurs pré-qualifiés sont généralement invités à participer au processus d'appel d'offres. La NWSC a un plan d'achat annuel ainsi qu'un système de communication efficace utilisant divers médias pour informer les fournisseurs, les soumissionnaires et le grand public des possibilités et des procédures. Parmi les personnes interrogées lors du sondage WIN/WSP de 2009, 87 % ont dit qu'ils étaient au courant de la procédure d'achat et de l'appel d'offres de la NWSC. Tous ceux qui ont répondu ont également affirmé que les procédures d'achat de la NWSC étaient conformes aux règlements et directives de la procédure de passations des marchés publics et de la disposition de l'autorité publique des actifs à propos desquelles ils se sont dits informés. En outre, bien que l'ingérence politique dans la procédure d'achat peut être un facteur commun aux institutions publiques en Ouganda, pour la NWSC une telle ingérence a été signalée comme minime par 90 % des personnes qui ont répondu
- Gestion du conflit d'intérêt. Il n'existe aucune preuve de conflit d'intérêt apparent à la NWSC. Selon l'enquête de référence sur le rapport principal sur l'intégrité dans l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Ouganda en août 2009, presque tous les employés ont dit qu'ils étaient au courant des règlements exigeant aux employés et directeurs de signaler tout conflit d'intérêt dans le traitement des affaires de la NWSC. Seulement 3 % des personnes interrogées ont soutenu qu'ils n'étaient pas au courant de l'existence de tels règlements. La NWSC vérifie toujours les renseignements fournis par les directeurs des sociétés prestataires auprès du registre des entreprises avant de signer des contrats de prestation de services avec eux. La plupart des employés interrogés ont déclaré qu'il n'existait aucun membre du personnel de la NWSC possédant une entreprise privée et traitant des affaires avec la NWSC.



1.6.2 Les bonnes pratiques dans les prestations de service

La NWSC a mis en place des mesures strictes pour faire en sorte que les services rendus soient à la hauteur des attentes des consommateurs et que la chaîne de processus en approvisionnement en eau et des services d'assainissement soit réduite pour minimiser les risques et les impulsions de la corruption. Les bonnes pratiques ont surtout porté sur un échange accru et sur la communication entre les consommateurs, le grand public et les incitations pour décourager les pratiques corrompues. Quatre-vingt-onze % des employés ont dit qu'ils étaient au courant du programme d'élaboration des mesures d'incitation pour accroître la participation de la communauté / du public pour réduire la consommation illégale, les compteurs trafiqués, le vandalisme et les contournements de compteur. L'examen se penche sur un certain nombre de secteurs de la chaîne de prestation de services :

- Informations supplémentaires concernant les services d'approvisionnement en eau. La NWSC fournit régulièrement des informations préalables sur les services d'approvisionnement en eau, y compris sur le raccordement, le débranchement, le rebranchement et les ruptures d'approvisionnement. La procédure et / ou les instances pour un débranchement (et/ou un rebranchement) d'un réseau d'eau sont clairement énoncés dans les procédures normalisées d'exploitation des fournisseurs du service. Les enquêtes révèlent que la majorité des personnes interrogées reçoit des informations préalables concernant les services d'approvisionnement en eau de leurs fournisseurs ainsi que sur tout arrêt imminente de distribution de l'eau et des perturbations par SMS et/ou à travers des annonces faites dans les médias publics.
- Acquisition du service. La sécurisation d'un nouveau raccordement a été assouplie. La procédure pour l'acquisition d'un nouveau raccordement d'un réseau d'eau, le rebranchement et / ou la réparation et l'entretien des canalisations d'eau y compris les échéanciers sont bien indiqués dans les procédures normalisées d'exploitation de la NWSC. Les enquêtes ont révélé que 72 % des clients interrogés n'ont pas eu des problèmes pour obtenir un nouveau raccordement.
- Service clientèle. La NWSC a un programme de service clientèle mis en place, et a récemment mis en place un numéro vert qui permet aux clients et aux autres parties intéressées d'appeler n'importe quelle succursale et d'exprimer leurs insatisfactions. Toutefois, il convient de noter, alors que 52 % des clients interrogés ont dit qu'ils savent où déposer les plaintes, presque la même proportion (48 %) ont dit qu'ils ne connaissaient pas la procédure de rédaction d'une plainte.
- Délai stipulé pour obtenir une réponse suite à des plaintes. Il faut moins de deux semaines pour prendre connaissance des plaintes, puis moins de deux semaines supplémentaires pour répondre à la plupart d'entre elles. Les résultats du sondage indiquent que de tous ceux qui ont déposé une plainte auprès de la NWSC, 50 % d'entre eux ont été satisfaits.
- Relevé des compteurs et facturation. Le relevé des compteurs a été régularisé, avec les factures instantanément disponibles sur site. Les sondages montrent que 93 % des consommateurs interrogés faisaient régulièrement relever leurs compteurs. La majorité (97 %) des gens interrogés ont dit qu'ils avaient reçu leur facture d'eau mensuelle au cours des 12 derniers mois, une nette majorité (70 %) ont également déclaré que leurs factures d'eau sont exactes, car elles sont basées sur les relevés réels.



1.6.3. Efficacité vis-à-vis de la corruption

Bien que ces réformes sont toujours en cours, la NWSC est toujours apparu comme une institution progressiste ayant une approche ouverte et transparente. Un problème central qui a été soulevé, cependant, est de savoir si une meilleure efficacité et gestion reflètent une réduction de la corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Il convient de noter que ces réformes ont été spécifiques à la NWSC et n'ont pas encore été reproduites dans d'autres institutions du secteur de l'eau et de l'assainissement en Ouganda. Pourtant, il semble néanmoins clair que ces réformes ont réduit les opportunités et les risques des pratiques corrompues à la NWSC en améliorant la transparence institutionnelle et en augmentant l'échange et le dialogue avec les consommateurs. Le résultat final a été un accès amélioré des services d'eau et d'assainissement pour les communautés urbaines en Ouganda. Un problème majeur est de reproduire ces réformes sur d'autres institutions et dans les autres parties du pays afin d'améliorer l'accès à l'eau et aux services d'assainissement en particulier pour les pauvres et pour ceux vivant dans les quartiers informels et dans les communautés rurales.

Références

African Development Fund (2005), Appraisal report, 'Rural water supply and sanitation programme, Uganda'.

DFID (2009), Clean water makes for good living in Uganda. Lien pour y accéder : www.dfid.gov.uk/stories/case-studies/2009/uganda-sanitation/.

Danert, K., Carter, R. Rwamwanja, R., Ssebalu, J., Carr, G, & Kane, D. (2003), 'The private sector in rural water and sanitation services in Uganda : understanding the context and developing support strategies.' *Journal of International Development*.

Directorate of Ethics and Integrity (DEI), 'Government strategy and plan of action to fight corruption and build ethics and integrity in public office" : 2001/2003, 2004/2007.

Directorate of Ethics and Integrity (DEI), progress reports on Government Strategy and Plan of Action to Fight Corruption and Build Ethics and Integrity In Public Office : 2001/2003,2004/2007.

Directorate of Ethics and Integrity (DEI), (2001), 'Core functions of Government that need to perform well if corruption is to be controlled'.

Foster M. (2000), 'New approaches to development cooperation : what can we learn from experience with implementing sector-wide approaches.' Working paper 140, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, London, UK.

Global Water Intelligence (2010), 'Taking Ugandan water PPPs to the next level'.

Government of Uganda, Uganda National Water Development Report - 2005

Government of Uganda, Ministry of Water and Environment (1995), National Water and Sewerage Corporation (NWSC) Statute.



Government of Uganda, Inspector General of Government, (2008) National Integrity Survey III .

Government of Uganda, Ministry of Water and Environment (2008), Sector Performance Report 2007. Executive Summary.

Government of Uganda (2003), Uganda National Household Survey 2002/2003.

Government of Uganda (2003), Performance contract between the Government of the Republic of Uganda and National Water and Sewerage Corporation.

Government of Uganda (2000), Rural Water and Sanitation Strategy and Investment Plan 2000-2015.

Government of Uganda et al (2007), Joint Water and Sanitation Sector Programme Support (2008 – 2012). Programme Document.

Government of Uganda, Ministry of Finance, Planning and Economic Development. Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8).

Government of Uganda, National Water and Sewerage Corporation (2007). Annual report 2006 to 2007.

Government of Uganda, National Water and Sewerage Corporation, National Water & Sewerage Corporation Content.

Government of Uganda, Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Poverty Eradication Action Plan (2004/5-2007/8).

Government of Uganda, National Water and Sewerage Corporation, 'National Water & Sewerage Corporation - Home Page'

Government of Uganda, Ministry of Water and Environment (2006). Water and Sanitation Sector Performance Report 2006

Government of Uganda (1995), Constitution of the Republic of Uganda.

Jammal, Y. & Jones, L. (2006), 'Impact of privatization in Africa : Uganda water'. One of eight papers from a project entitled 'Assessing the impact of privatization in Africa'. *Boston Institute for Developing Economies (BIDE)*.

Maxwell Stamp PLC (2003), 'Poverty impact assessment of privatisation of the urban water sector in Uganda'.

Mugisha, S., & Berg, S. (2006), 'Struggling state-owned enterprises : NWSC's turnaround in Uganda'. Online : http://warrington.ufl.edu/purc/purcdocs/papers/0636_Mugisha_Turning_Around_Struggling.pdf.



Mugisha, S., Berg, S. & Muhairwe, W. (2007), 'Using internal incentive contracts to improve water utility performance : the case of Uganda's NWSC'. Lien pour y accéder : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1088146

Muhairwe, W. (2003), 'Improving performance through internal reforms by the public sector : a case of national water and sewerage corporation, Uganda'. Presented for Water Week, World Bank.

Muhairwe, W. (2006), 'Cost recovery mechanisms : the success of NWSC-Uganda and its relevancy for other African countries'. A presentation at the experts' meeting on Access to Drinking Water and Sanitation in Africa, Paris.

Nilsson, D. (2006), 'A heritage of unsustainability? Reviewing the origin of the large-scale water and sanitation system in Kampala, Uganda'. *Environment and Urbanization* (International Institute for Environment and Development).

NWSC Human Resources Manual of 1 May 2005.

NWSC Annual Report 2006-2007.

UNDP and UENO (2008), 'Sustaining good governance in water and sanitation sector in Uganda', towards attainment of MDG 7 Target 10'.

World Bank (2009), Baseline survey on integrity in the Uganda water supply and sanitation sector main report.

WIN/WSP (2009), 'Uganda : risk/opportunity mapping study on integrity and accountability in the water supply and sanitation sector'.



World Bank / Curt Carnemark



2. 2. Etude de cas du Kenya : Corruption et évaluations de la vulnérabilité dans le secteur de l'eau entrepris par Transparency International-Kenya

2.1 L'accès aux installations d'eau et d'assainissement au Kenya

L'accès à l'eau pour les groupes urbains et ruraux les plus pauvres reste faible au Kenya. Les résultats d'une étude menée par Transparency International-Kenya (TI-Kenya)¹⁰ indiquent que 55 % des ménages sélectionnés consomment moins de 100 litres d'eau par jour, tandis que 40 % utilisent entre 100 et 200 litres. Plus de 41 % des usagers de l'eau interrogés étaient mécontents des services offerts par les fournisseurs, et plus de 8 % ont effectivement porté plainte. Ceux qui n'avaient pas officiellement porté plainte ont dit qu'ils ne croyaient pas que leurs préoccupations seraient traitées; beaucoup croyaient aussi que soulever un problème était inutile parce que tant d'autres ont probablement été confrontés à la même situation.

10 Transparency International-Kenya et Maji Na Ufanisi, étude de la gouvernance de l'eau, 2009.



La majeure partie des plaintes déposées fait référence à l'approvisionnement en eau peu fiable ou aux débranchements injustifiés des compteurs d'eau. La majorité des plaintes à grande échelle des usagers de l'eau (industries) concernent les surfacturations et l'approvisionnement irrégulier en eau. Près des deux tiers (32,8 %) des personnes interrogées, des consommateurs d'eau à une grande échelle avouent avoir entendu parler ou ont été témoins de pratiques de corruption dans les institutions du secteur de l'eau. La forme de corruption la plus citée est la corruption des agents de l'eau.

2.2 Corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

Le secteur de l'eau est en proie à plusieurs risques qui présentent un fort potentiel de corruption. Au Kenya, le secteur est très politisé et extrêmement complexe. Dans un rapport de TI-Kenya intitulé « analyse des tendances de corruption, le repérage des tendances de corruption dans le secteur public du Kenya », la multiplicité des parties prenantes est considérée comme un facteur clé à l'origine de la corruption dans le secteur de l'eau. Les parties prenantes incluent les acteurs internationaux (représentants des donateurs, des entreprises privées et des multinationales), les entreprises de construction nationales et locales, bureaux d'études et les fournisseurs. Les grands et petits exploitants, les intermédiaires, les consommateurs et les organisations de la société civile aux niveaux national et sous-national sont également répréhensibles, et les actes de corruption impliquant ces acteurs se produisent souvent au niveau institutionnel, avec les différentes parties prenantes participant souvent à un ou plusieurs types de corruption. D'autres problèmes détectés relèvent notamment de l'interférence des politiciens dans la gestion du secteur, le flux important d'argent public qui crée souvent un manque de coordination des fonds attribués par les donateurs¹¹.

Dans les zones urbaines, l'absence de réglementation des kiosques à eau et des distributeurs au Kenya ont exacerbé le problème. Les fournisseurs de services fixent souvent les prix de l'eau, mais à cause de suivi limité et du non-respect de la réglementation, les fournisseurs augmentent les prix et ce sont les familles pauvres qui n'ont pas les raccordements sécurisés en eau qui paient le coût élevé. Souvent, les ménages pauvres finissent par utiliser les sources dangereuses, y compris les ruisseaux et les puits peu profonds, ce qui augmente la propagation des maladies. Les femmes, les filles et les enfants en général souffrent souvent des conséquences liées à l'accès à une eau de mauvaise qualité et un assainissement insuffisant¹².

Le rapport de 2009 publié par TI-Kenya en partenariat avec Maji Na Ufanisi, une ONG, a été basée sur une étude réalisée entre Mars et Mai 2009 à Nairobi, Mombasa, Mwingi, Kitui et Budalangi auprès d'un échantillon de 2722 utilisateurs de l'eau à petite échelle et 119 usagers de l'eau à grande échelle. Il a souligné la gestion précaire et la corruption dans le secteur de l'eau qui a conduit à une mauvaise gestion et, partant de cela, à une grosse perte de la perception des recettes. Les résultats ont révélé que 57 pour cent de l'eau consommée à des fins domestiques était introuvable, et que l'altération des relevés de compteurs et le détournement de l'eau à l'usage domestique pour les industries étaient très répandus.

11 Mosota, M., « Pourquoi la corruption est profondément ancrée dans le secteur de l'eau ». The Standard, 6 Décembre 2010. En ligne : www.standardmedia.co.ke/archives/specialreports/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&

12 Voir aussi '« Pourquoi la corruption dans le secteur de l'eau est une question de genre ? », un document présenté par Caroline Toroitich, au 5ème Forum mondial en mars 2009. En ligne www.waterintegritynetwork.net/page/2658.



S'exprimant lors de la publication des conclusions du rapport, le Directeur de TI-Kenya Ogonda a déclaré : « La corruption dans le secteur de l'eau rend impossible la mise en œuvre des plans économiques du fait de la pauvreté et des maladies causées par le raccordement illégal des tuyaux de mauvaise qualité dans la plupart des taudis. ».¹³

Dans un rapport établi par Transparency International, « Le catalyseur de lutte contre la corruption : la réalisation des OMD d'ici 2015 », il est dit qu'au Kenya, la corruption dans le secteur de l'eau est caractérisée par les pots-de-vin, les frais et procédures d'achat qui ne sont pas transparents¹⁴. L'enquête a révélé que 87 % des personnes interrogées à Nairobi avaient été témoins de versement de pots-de-vin pour être raccordées au réseau d'eau de la ville. Le rapport indique que la corruption à grande échelle dans le secteur signifie que la réalisation de la cible des OMD relative à l'amélioration de l'accès à l'eau coûtera environ 48 milliards de plus que prévu. Ces résultats peignent un tableau sombre lorsqu'ils sont couplés avec des révélations telles que celles d'officiers de haut niveau présumés avoir violé des procédures d'achat en accordant des contrats importants à leurs proches, généralement à des prix surfacturés. La question fait l'objet d'une surveillance au niveau du parlement. Selon les calculs de Transparency International, pour chaque investissement de 1 million de dollars prévu pour relier les ménages à l'eau courante à raison de 400 \$ US par raccordement, la corruption empêche près de 30 % des familles d'y avoir accès. Ce coût prévisionnel ne prend pas en compte les incalculables effets néfastes que le manque d'eau potable créé dans l'égalité des résultats scolaires, la santé, la pauvreté et le sexe¹⁵.

2.3. Eradiquer la corruption dans le secteur de l'eau et de l'assainissement

TI-Kenya et Maji Na Ufanisi ont fait plusieurs recommandations aux différentes parties prenantes, en particulier, ils exhortent le ministre de l'eau d'établir des liens institutionnels qui facilitent la détection des failles qui créent des possibilités pour malversations. Ils recommandent en outre le renforcement de la participation des consommateurs et de rétroaction pour encourager les usagers de l'eau à déposer des plaintes.

En octobre 2010, en réponse au large débat public sur ces questions, le ministre de Water Charity, Ngilu a ouvertement admis que la corruption est largement répandue dans son ministère. Elle a expliqué que plusieurs facteurs en sont la cause, les ententes d'eau violentes, les installations de pompes illégales, la mauvaise gestion de l'eau et une faible Water Act de 2002. En conséquence, elle a lancé un avertissement à tous les fonctionnaires du ministère de l'eau et programme de créer quatre comités de l'eau, dans l'espoir d'enrayer le problème¹⁶.

13 Réseau de l'Eau et de l'intégrité, « La corruption dans le secteur de l'eau, tue » dit-TI. Posté en juin 2009; en ligne sur <http://washafrika.wordpress.com/2009/06/23/corruption-killing-water-sector-says-ti/>.

14 Le rapport, publié en 2010, est disponible en ligne sur www.transparency.org/news_room/in_focus/2010/realising_the_mdgs_by_2015.

15 Mosota, M., « Pourquoi la corruption est profondément ancrée dans le secteur de l'eau ». The Standard, 6 Décembre 2010. En ligne : www.standardmedia.co.ke/archives/specialreports/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&.

16 « Admission de la corruption au sein du ministère kenyan de l'eau par Ngilu », WASH nouvelles Afrique, posté 1er Octobre 2010. En ligne : <http://washafrika.wordpress.com/2010/10/01/admission-of-corruption-in-kenyan-water-ministry-by-ngilu/>.



2.4. TI-Kenya : les questions de gouvernance et les risques présentés dans l'évaluation de l'étude de l'eau à Mombasa

Avec le soutien de Transparence et Intégrité dans la prestation de services en Afrique (TIPSA) en 2009, TI-Kenya a lancé une évaluation en profondeur des problèmes de gouvernance dans le secteur de l'eau qui comprend une série d'études de cas locales. L'évaluation à Mombasa a permis de relever les points suivants : un équipement en eau rudimentaire, des installations sanitaires inadéquates, assainissement inexistant et les pénuries d'eau régulières¹⁷. La principale compagnie d'approvisionnement en eau, Mombasa Water Service Company (MOWASCO), ravitaille seulement un petit segment de la population (allant de 10 à 27 % des ménages, selon le quartier), et le reste des habitants de la région doivent compter sur les systèmes d'approvisionnement informels tels que les chariots et les exploitants de forage.

TI-Kenya par la suite a entrepris des évaluations supplémentaires des différentes parties prenantes et des systèmes d'approvisionnement en eau et a repéré les risques de gouvernance qui y existent. Les principaux risques de gouvernance identifiés sont les suivants :

- Peu d'utilisateurs connaissent leurs droits et leurs obligations
- Manque de clarté dans les relations de gouvernance entre les acteurs principaux, c'est-à-dire, MOWASCO et les autres autorités chargées de la gestion de l'eau telles que les conseils municipaux, les fournisseurs et les utilisateurs.
- Un système d'approvisionnement en eau très informel et peu réglementé pour les forages et les chariots, ce qui conduit à de faibles niveaux de transparence et des coûts élevés pour l'approvisionnement en eau. Les relations entre les principaux acteurs sont en grande partie régies par des règles verbales. En outre, le service est informel et basé sur un système « si tu puises tu paies » à partir des forages et « paiement à la livraison » s'il s'agit « des chariots » limitant l'accès aux services d'eau pour les personnes n'ayant pas les ressources.

L'absence de codes de conduite et des mécanismes de sanctions

- Comme suite à ces évaluations, TI-Kenya en collaboration avec divers partenaires, a élaboré des stratégies et des interventions pour faire face aux risques de gouvernance identifiés. Le processus de mise en œuvre est en cours mais les principales zones d'engagement comprennent¹⁸ :
- Aider les communautés à gérer les problèmes relatifs à l'eau et à l'assainissement (en particulier en ce qui concerne la création des associations des utilisateurs des ressources en eau) ;
- Promouvoir la collaboration entre les fournisseurs de service non réglementés, c'est-à-dire, les exploitants des forages et les associations de conducteurs de chariots ;
- S'engager et renforcer la capacité des responsables de l'obligation comprenant le ministère de l'Eau et les services d'approvisionnement en eau (c'est-à-dire les conseils de l'eau) et les

17 Voir <http://tisdakenya.wordpress.com/2011/05/23/the-mombasa-mou-pact-for-impact/>.

18 Information fondée sur un entretien avec Sareen Malik, un administrateur de programme de TI-Kenya 7 février, 2011; et sur une documentation de TI-Kenya sur les évaluations de Mombasa



fournisseurs informels. Une formation pour les fournisseurs de services et les responsables de l'obligation est en cours à tous les niveaux, et jusqu'à sept comités de l'eau à travers le pays doivent être formés sur les questions de gouvernance;

- Aider les parties prenantes à s'associer avec les usagers pour établir des tarifs et des codes de conduite; et
- promouvoir le dialogue entre les communautés et les fournisseurs de services.
- Les résultats obtenus comprennent une sensibilisation accrue et l'autonomisation des parties prenantes, y compris les détenteurs de droits (utilisateurs) et les détenteurs d'obligations / des prestataires, le renforcement du dialogue entre toutes les parties prenantes, et une augmentation des plaintes et des raccordements illégaux signalés aux fournisseurs de services. Les parties prenantes ont aussi cherché à nouer des alliances de développement pour définir les droits et les obligations des différents acteurs, y compris ceux des usagers, comme un moyen d'accroître la transparence et de minimiser les risques de gouvernance.

Enseignements tirés

Le processus de mise en œuvre du projet est toujours en cours, mais TI-Kenya a déjà identifié les leçons suivantes comme essentielles pour assurer la réussite de l'application des réformes sur la gouvernance de l'eau :

- Impliquer les fonctionnaires du gouvernement/ les responsables dès le début du projet pour ainsi accroître la compréhension, l'appréciation des objectifs du projet et assurer l'adhésion. C'est la clé pour assurer le suivi et l'application des recommandations, en particulier étant donné que le gouvernement est le premier responsable chargé de réaliser les objectifs des OMD concernant l'eau. A Kisumu, les directeurs des conseils d'administration de l'eau ont été les initiateurs de la réforme car ils s'étaient engagés dès le début du projet.
- Les communautés doivent être encouragées à élaborer des solutions de développement adaptées à leur environnement. Cela veut dire que les organisations facilitatrices ne doivent pas imposer leurs solutions ou celles qui ont déjà été élaborées ailleurs
- L'aide doit être apportée aux usagers en tant que bénéficiaires de droit et aux fournisseurs de service en tant que responsables d'obligation. Des programmes de formation peuvent aider à s'assurer que la capacité des responsables d'obligation est renforcée pour répondre aux plaintes dans les délais et d'une manière efficace.
- Une démarche holistique doit être entreprise pour s'assurer que les réformes sont viables. Par exemple, la nécessité de protéger les informateurs a surgi à la suite des dénonciations accrues des branchements illégaux; par conséquent, il est nécessaire de mobiliser d'autres intervenants, en dehors du secteur de l'eau afin de s'assurer que ces questions soient prises en considération.



Références

www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&story=Why%20corruption%20runs%20deep%20in%20the%20water

<http://washafrika.wordpress.com/2010/10/01/admission-of-corruption-in-kenyan-water-ministry-by-ngilu/>

<http://washafrika.wordpress.com/2009/06/23/corruption-killing-water-sector-says-ti/>

Osinde Rose N- UNDP, Kenya and UNDP Water Governance Facility (WGF)- Improving Water Governance in Kenya through the Human rights based approach. A mapping and baseline report, November 2007

Transparency International- *'The Anti-Corruption Catalyst : Realizing the MDGs by 2015'*

Transparency International *'Corruption Trends Analysis, Tracing Corruption Trends in Kenya's Public Sector'*

Transparency International (Kenya) and Maji Na Ufanisi. Water Governance study, 2009
TI- Kenya- Mombasa Old Town Case Study

Water and Integrity Network, Corruption killing water sector, says TI, Posted June 2009

Why corruption runs deep in the water, The Standard, Mangao Mosota, 06/12/10-
www.standardmedia.co.ke/InsidePage.php?id=2000024116&cid=259&story=Whycorruptionrunsdeepinthewater

Why Is Corruption In The Water Sector A Gender Issue? Paper presented by Caroline Toroitich, SNV at the 5th World Water Forum- Session 4.3.3 : Beyond Water Bribes; Building a corruption Resistant Water Sector Caroline; SNV Netherlands Development Organisation, Kenya, 2009



World Bank / Edwin Huffman



3. Etude de cas en Zambie : Les groupes « Water Watch » font entendre leur opinion sur la question de l’approvisionnement en eau et dans le secteur de l’assainissement

3.1 Introduction

En Zambie, l’accès à l’assainissement et à l’approvisionnement en eau en zones rurale et urbaine (WSS) a globalement augmenté depuis 1990. Le recensement de 2000 a indiqué que 40 % de la population rurale avait accès aux sources d’eau potable et moins de 5 % de cette population rurale avait accès à une latrine améliorée à fosse ventilée (VIP) (même si environ 65 % de la population a accès aux latrines si prend en compte tous les types de latrines qui existent). Actuellement, le secteur de l’approvisionnement en eau et l’assainissement en Zambie se caractérise par un grand décalage entre l’accès amélioré à une source d’eau (90 % en milieu urbain) et (40 % en milieu rural), et la qualité de service limitée dans les zones urbaines (Programme commun de suivi de l’approvisionnement en eau et de l’assainissement OMS/UNICEF 2004). Les estimations actuelles situent l’amélioration à l’accès en l’eau dans les zones urbaines à environ 58 %, mais les taux sont beaucoup plus faibles chez les habitants des bidonvilles et dans les quartiers défavorisés.



3.2 Cadre réglementaire du secteur de l'eau en Zambie¹⁹

Au début des années 1990, un processus national de collaboration entre les parties prenantes du secteur WSS en Zambie a abouti à l'adoption d'une politique nationale sur l'eau en 1994 et à la loi de 1997 sur l'approvisionnement en eau et l'assainissement. En vertu de ces dernières, les stratégies de mise en œuvre ont été élaborées pour améliorer les services dans les deux sous-secteurs urbain et rural du AEA. Une attention particulière fut accordée à la décentralisation de la fourniture des services d'AEA du gouvernement central aux autorités locales.

Pour assurer les frais de recouvrement, les autorités locales, dans les zones urbaines ont créées des dispositifs commerciaux pour fournir des services. Un total de 50 dispositifs de ce type ont été créés par les autorités locales, dont certains ont par la suite fusionné. Environ une vingtaine de collectivités locales continuent de fournir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement par le biais de leurs services municipaux; ces collectivités ont des résultats particulièrement médiocres, avec des taux de couverture en baisse.

Dans ses efforts visant à réaliser les OMD, le gouvernement zambien a appliqué des politiques progressistes et des stratégies telles que le concept : eau, assainissement, santé et éducation (WASHE) dans les zones rurales afin de mieux intégrer les populations touchées dans la planification et le développement du système et ainsi d'améliorer la distribution des services d'AEA. Cependant, ces stratégies progressistes ont été marginalisées car le financement public dans le secteur continue d'être faible malgré l'adoption en 2005 du programme national d'approvisionnement en eau et de l'assainissement en milieu rural (NRWSSP) pour le sous-secteur rural. Le processus de réforme a été lent et n'a que partiellement réalisé ses objectifs en raison des niveaux d'investissement (avec 42 milliards de dollars pour l'exercice 2009/10) qui ne représentent qu'une fraction seulement de ce qui est nécessaire tandis que la corruption grandissante continue de freiner les efforts pour la réalisation des OMD. Par conséquent, la Zambie ne semble pas encore réussir à atteindre les cibles des OMD relatives à l'eau et à l'assainissement.

3.3 Le statut de la corruption dans le secteur de l'eau

Le secteur de l'eau en Zambie a été la cible de scandales liés à la corruption par le passé. Deux exemples²⁰ concernent le programme national d'approvisionnement en eau dans les zones rurale et urbaine, qui a financé le forage de points d'eau dans les communautés rurales. Selon la commission de lutte contre la corruption de Zambie, un grand pourcentage des forages a été creusé sur les terrains appartenant aux fonctionnaires du gouvernement.

Une autre affaire très médiatisée citée est celle révélant des irrégularités dans l'attribution des contrats de plusieurs millions pour un appel d'offres du gouvernement avec pour objectif le forage de puits pour alimenter en eau deux universités publiques, l'université de Zambie et de Copperbelt. Une législation et des systèmes d'achat peu rigoureux, des signatures de contrat non

19 <http://waterwiki.net/images/3/38/USAIDZambiaWatSanProfile.pdf>

20 Kaunda, D., « La corruption dans le secteur de l'eau rend l'eau propre un rêve courante ». Mis en ligne au IPS, 20 Février 2009 : <http://ipsnews.net/africa/nota.asp?idnews=45834>.



réglementées un secteur public-privé sont quelques-unes des raisons invoquées pour justifier l'état actuel des choses.

Les faiblesses institutionnelles et l'inefficacité, par exemple, dans la collecte des paiements de factures d'eau, ont également créé des failles qui ont été exploitées conduisant à un grand nombre de factures impayées et des coûts élevés de recouvrement (NWASCO 2008).

3.3. Stratégies pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau en Zambie

Des engagements solides aux politiques sectorielles, un financement en hausse pour les infrastructures d'eau et d'assainissement, une meilleure coordination entre les intervenants et une réduction de la corruption dans le secteur de l'eau sont essentiels pour dépasser les taux de couverture actuels. Les organisations de la société civile ont exigé de la transparence dans la budgétisation, une prise de décision participative, l'accès aux clauses des contrats et aux rapports sur le rendement.

Le conseil national d'approvisionnement en eau et d'assainissement national (NWASCO), un régulateur indépendant pour l'eau et l'assainissement établi par la loi sur l'eau de 1997, fournit un certain type de modèle pour la réglementation WSS dans la région avec l'utilisation de tableaux de bord de réglementation, des groupes de consommateurs « Water Watch » et d'autres outils réglementaires. Parce que les autorités locales ont des états de service particulièrement mauvais, la plupart des gouvernements dans les zones urbaines ont créé des compagnies commerciales pour fournir des services et assurer un meilleur recouvrement des frais en collaboration avec les groupes de contrôles de l'eau (WWG) formés par les collectivités pour être « les yeux du surveillant et la voix des sans voix »²¹

3.4. Les groupes de surveillance de l'eau : la surveillance communautaire comme moyen d'améliorer les services

3.4.1. Contexte

La représentation et la protection des consommateurs dans un environnement monopolistique commercialisé est une exigence essentielle, en particulier dans une situation où les services concernés sont en rapport avec des besoins humains fondamentaux tels que l'eau et l'assainissement. Suite à la réorganisation du secteur de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Zambie, où la prestation de services a été décentralisée au niveau local et commercialisée, il est devenu impératif de garder un œil vigilant sur les prestataires de services. WWG, des groupes de consommateurs volontaires, a été créé et aidé par le NWASCO pour représenter la voix des consommateurs d'eau. Actuellement, un total de 12 volontaires du WWG ont été mis en place²².

21 NWASCO, (2008), « Les groupes Water Watch : impliquer les consommateurs dans le contrôle de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Zambie » (site en ligne : www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf), et USAID Zambie : Profil de l'eau et de l'assainissement (site en ligne : <http://waterwiki.net/images/3/38/USAIDZambiaWatSanProfile.pdf>).

22 Comme il a été mentionné sur le site web du NWASCO www.nwasco.org.zm/involving_consumers.php (dernier accès 16 octobre 2011).



La création des WWG a résulté du besoin ressenti par NWASCO d'être présent sur le terrain sans pour autant contracter des frais supplémentaires considérables. Des directives ont été développées pour les fournisseurs de services sur la façon de se conformer aux normes d'approvisionnement et NWASCO reçoit régulièrement des rapports des fournisseurs et les vérifie lors des inspections. Grâce aux WWG, NWASCO reçoit également des rapports sur les impressions des clients par rapport à la qualité du service qu'ils reçoivent et sur la manière dont leurs plaintes ont été traitées²³.

Selon NAWSCO²⁴, l'objectif principal des WWG est de représenter les intérêts du consommateur dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement en ayant recours aux actions suivantes :

- Amélioration de la communication entre les consommateurs et les fournisseurs ;
- Sensibilisation des consommateurs sur leurs droits et leurs responsabilités, ainsi que sur le rôle et les fonctions de NWASCO ;
- Donner suffisamment d'informations sur l'opinion publique à NWASCO et
- Assurer une meilleure qualité de service, notamment en accélérant le traitement des plaintes des consommateurs.

On s'attend à ce que les WWG recueillent des informations valables pour permettre à NWASCO d'adapter la réglementation et les procédures en fonction des besoins du secteur et de la situation sur le terrain.

3.4.2. Création et mise en service des WWG

Le processus de création et de mise en service des WWG est essentiel pour la réussite du projet. Jusqu'à ce jour, ce processus est largement participatif et vise à assurer la transparence, l'objectivité et une large représentation. Les membres de WWG sont nommés à titre personnel sur la base de leur compétence, leur expérience et leur connaissance et non pas comme représentants les intérêts particuliers d'un groupe, spécialement ceux des partis politiques. Les volontaires sont recrutés à travers des annonces faites dans la presse écrite ou sur internet. Les candidats intéressés font leur demande d'adhésion et sont interrogés, six à neuf d'entre eux sont finalement sélectionnés. Les membres sont issus de toutes les couches de la population consommatrice d'eau, mais NWASCO prend en compte les facteurs tels que la connaissance du candidat concernant l'approvisionnement en eau, les questions relatives à l'assainissement et la mixité professionnelle d'un groupe. Les membres sont recrutés pour une durée d'un an et signent un mémorandum d'accord avec NWASCO, qui crée des cartes d'identification et initie officiellement les nouveaux membres à la gestion du service commercial dans la zone de réalisation du service. Le fournisseur de services doit à son tour nommer un employé expérimenté comme personne à contacter, celle-ci est habilitée à traiter les problèmes posés par un membre de WWG et doit toujours être disponible si besoin²⁵.

23 NWASCO Rapport Annuel 2008.

24 NWASCO, (2008), « Les groupes Water Watch : impliquer les consommateurs dans le contrôle de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Zambie », , En ligne : www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf.

25 Ibid.



Le WWG et le fournisseur établissent ensemble un calendrier des réunions pour traiter les plaintes. Les WWG invitent souvent les gestionnaires des zones et les fournisseurs aux réunions de sensibilisation du public pour répondre aux questions concernant les fournisseurs d'eau et les consommateurs. Le fournisseur de services doit afficher les coordonnées des groupes WWG dans toutes les gares et les bureaux de paye auxquels les clients ont accès.

Les WWG suivent une formation professionnelle afin de leur permettre de s'acquitter de leurs tâches. La formation a pour objectif de comprendre le cadre juridique, les exigences de performance attendues des fournisseurs et autres questions administratives simples telles que la sauvegarde de l'enregistrement des plaintes, l'établissement de rapports, la compréhension d'une facture d'eau, etc.

3.4.3. Les fonctions des WWG

Les WWG cherchent à représenter les intérêts des consommateurs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement et servent aussi de lien entre les fournisseurs de services. Ils jouent un rôle de surveillants et ont également sensibiliser les communautés sur leurs droits et obligations. Le risque de corruption est réduit là où la transparence est accrue, les communautés sensibilisées et capables de réclamer leurs droits. En ce sens, les WWG ont joué un rôle essentiel dans l'éducation des consommateurs et la collecte des informations à transmettre au NWASCO sur la performance des fournisseurs. Cela a permis au NWASCO de prendre des décisions réfléchies et de répondre aux besoins des communautés.

Tableau 1. Principales fonctions des WWG

- | |
|---|
| ■ Représenter les intérêts des consommateurs dans le secteur EAS |
| ■ Suivre les plaintes non résolues des consommateurs |
| ■ Une communication accrue entre les consommateurs et les fournisseurs |
| ■ Servir d'arbitre lors des conflits entre les consommateurs et les fournisseurs de service |
| ■ Sensibiliser les consommateurs (spécialement la population pauvre) sur leurs droits et obligations |
| ■ Informer les consommateurs sur le rôle et les fonctions de NWASCO |
| ■ Collecter des informations sur la performance des fournisseurs |
| ■ Informer le NWASCO sur l'efficacité des règlements et proposer d'éventuels ajustements |
| ■ Faire la sensibilisation du public sur les WWG, à travers des réunions publiques, des séminaires, des expositions, etc. |

Source : NWASCO, (2008), « Les groupes Water Watch : impliquer les consommateurs dans le contrôle de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Zambie » (site en ligne : [Online : www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf](http://www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf)).



Dans l'exécution de leurs rôles, les WWG s'engagent dans des programmes d'aide sociale et publicitaires via des réunions de sensibilisation, des émissions de télévision et de radio et les forums des médias; tiennent des réunions publiques avec les consommateurs pour examiner / valider les plaintes; forment et orientent les nouveaux groupes WWG, et soumettent des rapports périodiques à NWASCO, en incluant les impressions des consommateurs.

NWASCO a élaboré des formats et des critères pour soutenir les WWG dans leur travail tel que l'utilisation d'un document de garantie du niveau de service pour mesurer la performance des fournisseurs. Quelques-uns des aspects de la distribution des services qui sont mesurés comprennent la facturation des services, les débranchements injustifiés et la qualité de l'eau.

3.4.4 Risques et problèmes

les WWG ont eu à faire face à beaucoup de difficultés. Beau nombre de personnes souhaiteraient devenir des volontaires, mais la plupart des cas la principale motivation de leur bénévolat repose sur le fait de croire qu'ils recevront de gros indemnités. Le problème majeur a été donc de confirmer que servir dans un WWG se fait sur une base volontaire, et que l'on agit pour le bien de tous les usagers de l'eau.

De même, le coût de la mise en place et de l'exécution d'un seul groupe WWG est élevé. Bien que les membres servent sur la base du bénévolat, cela coûte au environ de 4500 dollars US pour établir un groupe WWG et environ 750 dollars pour le faire fonctionner pendant trois mois sans compter le matériel utilisé dans le lieu de travail et la publicité que doit faire NWASCO.²⁶

De plus au début, les fournisseurs voyaient les WWG avec appréhension et suspicion, les considérant comme des opposants et des organismes de surveillance dont le but est d'entraver leurs efforts. Cependant, de tels soupçons se sont amenuisés grâce à une interaction et une communication accrues, notamment en ce qui concerne le fait que les WWG doivent être considérés plutôt comme des partenaires et des arbitres qui servent les intérêts des consommateurs.

3.4.5 Réalisations des WWG

Quelques-uns des principaux problèmes et les pratiques corrompues dans le secteur de l'eau en Zambie résultent des faiblesses institutionnelles et de l'inefficacité, par exemple, la collecte des paiements des factures d'eau qui a souvent été exploité, ce qui crée un accroissement des factures impayées et des coûts de recouvrement énormes. D'après les rapports de NWASCO concernant l'impact de WWG, il est clair que le nombre de plaintes a diminué et celles qui arrivent sont rapidement traitées. La connaissance des consommateurs des questions relatives à l'AEA s'est améliorée grâce à l'éducation et le renforcement des droits et obligations, et les consommateurs sont de plus en plus disposés à payer leurs factures. En somme, le renforcement de la voix du consommateur et la surveillance à travers les WWG ont donné lieu aux résultats tangibles mentionnés ci-dessous :

26 NWASCO, (2008), « Les groupes Water Watch : impliquer les consommateurs dans le contrôle de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement en Zambie » (site en ligne : Lien pour y accéder : www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf).



- En 2004/2005 les WWG ont reçu et traité plus de 5 000 plaintes, un nombre qui s'est réduit à 298 au cours de l'exercice 2007/08 grâce à la sensibilisation accrue du public. Des 298 plaintes, 193 ont été réglées par le système de WWG pendant que le reste demandait d'importantes ressources des services d'eau.
- Les fournisseurs ont immédiatement commencé à traiter les plaintes des clients.
- Il y a un changement de comportement remarquable des services commerciaux envers leurs clients.
- La connaissance des consommateurs sur les questions relatives à l'AEA s'est améliorée grâce à l'éducation et au renforcement des droits et obligations.
- Les consommateurs ont manifesté un net changement comportemental, par exemple, la volonté de payer leur facture et la réduction des actes de vandalisme.
- Le WWG de Lusaka a facilité la mise en place un bureau de la compagnie de l'hydraulique et de l'assainissement de Lusaka.
- Le WWG Kasama a réprimé les manifestations prévues à Kasama sur le manque de consultations publiques avant la mise en œuvre d'un nouveau tarif.
- Les WWG sont de plus en plus reconnus à la fois localement et internationalement, d'où leur participation à des forums locaux et internationaux.

3.4.6 Enseignement tiré

Un pas positif entrepris dans la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau réside en l'implication des utilisateurs représentés aux conseils d'administration des fournisseurs de services ou d'avoir une voix dans la gestion et la prise de décision dans le domaine de l'eau. Les WWG doivent être en mesure de fonctionner librement afin d'accéder et de partager les informations de qualité entre les partenaires, et ils doivent rendre des comptes aux usagers.

En Zambie, les WWG ont été acceptés par les consommateurs et les fournisseurs comme des entités importantes qui visent à s'assurer que les normes de service sont respectées et que les consommateurs bénéficient d'un service de qualité. De plus, les fournisseurs de services perçoivent maintenant les WWG comme un acteur important entre les consommateurs et les organismes de réglementation qui aident à mieux comprendre les besoins des consommateurs concernant les services publics.

Dans les villes où il n'y a pas WWG, les gens ont demandé à ce qu'ils soient créés. Cependant, NAWASCO a fait preuve de prudence en ce qui concerne l'expansion des WWG en raison du temps et des besoins en ressource de leur suivi ainsi que le coût que cela implique.

En raison du succès du concept WWG et de l'efficacité des travaux de groupe, deux services de régulateurs publics locaux veulent reprendre le concept. Le bureau de la régulation de l'énergie et l'autorité de la communication en Zambie, les organes régulateurs respectifs des secteurs de l'énergie et des télécommunications, collaborent avec NAWASCO de partager les meilleures pratiques²⁷.

27 Ibid.



Quelques-uns des principales leçons tirées :

- La participation des consommateurs est la clé de la réussite des réformes du secteur de l'eau. Cependant les membres de WWG doivent être engagés, concentrés, et doivent fonctionner suivant des objectifs précis. Ils doivent également avoir à leur disposition une plate-forme pour exprimer leurs opinions et partager leurs résultats.
- Le concept de bénévolat s'est avéré être un excellent outil pour renforcer la protection des consommateurs. Néanmoins, les activités du WWG doivent être suffisamment financées pour assurer la durabilité.
- Les WWG doivent être bénéfiques aux usagers et au fournisseur, des mécanismes clairs doivent être définis concernant leur instauration, et leur suppression du service.
- Il est important d'intégrer les messages sur la santé dans les programmes WSS afin d'avoir une démarche holistique.

Il est essentiel d'accorder une attention particulière aux zones urbaines à revenu faible et les établissements informels où la qualité de la prestation des services accuse un retard général.

Références

Dagdeviren, H. (2008), 'Waiting for miracles : the commercialization of urban water services in Zambia'. *Development and Change*. Lien pour y accéder : <https://uhra.herts.ac.uk/dspace/bitstream/2299/1982/1/901104.pdf>

GTZ : Water and sanitation sector reforms in Africa, 2008 pp. 22-23.

International Poverty Center Policy Research Brief (September 2008), 'Reforming without resourcing : the case of urban water supply in Zambia'. Lien pour y accéder : www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief8.pdf

IRC (2006), 'Zambia : Denmark commits EUR 33 million to 5-year water programme'. Lien pour y accéder : www.irc.nl/page/28479.

JICA, Outline of activities : Health and Water (accessed 30 September 2009)

Kaunda, D., « La corruption dans le secteur de l'eau rend l'eau propre un rêve courante ». Mis en ligne au IPS, 20 Février 2009 : <http://ipsnews.net/africa/nota.asp?idnews=45834>

KfW (2009), Zambia : Programme - Wasserversorgung (in German).

NWASCO Rapport Annuel 2007

NWASCO Rapport Annuel 2008



NWASCO, (2008), « Les groupes Water Watch : impliquer les consommateurs dans le contrôle de l’approvisionnement en eau et de l’assainissement en Zambie » (site en ligne : Lien pour y accéder : www.nwasco.org.zm/media/water_watch_groups.pdf)

USAID, Zambia : Profil de l’eau et de l’assainissement (site en ligne : Lien pour y accéder : <http://waterwiki.net/images/3/38/USAIDZambiaWatSanProfile.pdf>)

WHO/UNICEF Joint Monitoring Program for Water and Sanitation



Democratic Governance Group
Programme des Nations Unies pour le Développement
Bureau des politiques de développement
One United Nations Plaza
New York, NY 10017, USA
Email : pacde@undp.org
Site Web : www.undp.org/governance et www.undp.org/poverty