

Améliorer la structure ?

Réforme institutionnelle et corruption dans le secteur de l'eau

L'échec du monde à assurer à ses citoyens l'accès à l'eau et à l'assainissement est reconnu comme un problème de gouvernance, et les réformes institutionnelles figurent largement dans les efforts prodigués en faveur d'une meilleure performance de ce secteur. Réduire la corruption se retrouve parfois dans les objectifs de la décentralisation, la privatisation, l'harmonisation et autres réformes, mais souvent cette question ne fait pas l'objet d'un examen direct. Les réformes institutionnelles étant en mesure de réduire comme d'aggraver la corruption, il est important de joindre des analyses de risques et des mesures anti-corruption à la préparation de ces interventions.



Introduction

« La crise de l'eau est une crise de gouvernance de l'eau, la corruption en étant une cause profonde » (Plummer 2008). Le secteur de l'eau reconnaît qu'une mauvaise gouvernance est un des principaux obstacles sous-jacents à l'amélioration de l'accès à l'eau et l'assainissement. Le terme de « gouvernance » signifie « la manière dont un pays conduit ses affaires et le pouvoir et l'autorité ancrés dans les mécanismes, processus, relations et institutions par lesquels les groupes et les citoyens expriment leurs intérêts et exercent leurs droits et obligations » (DFID 2007). L'amélioration de la gouvernance nécessite une structure institutionnelle dans laquelle différents intérêts se rassemblent pour prendre des décisions éclairées et pour coopérer dans l'intérêt du secteur.

Les réformes institutionnelles dans le secteur de l'eau ont pour principal objectif l'amélioration de la performance afin d'obtenir des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement plus efficaces, plus rentables et plus durables, ainsi qu'une gestion mieux intégrée des ressources en eau. Bien que des progrès en transparence, intégrité et redevabilité ne soient généralement pas les principaux objectifs explicites des réformes institutionnelles, le secteur de l'eau prête une attention croissante à l'amélioration des mécanismes de redevabilité et d'intégrité, de même qu'à l'application de mesures anti corruption. Les efforts déployés par les États pour améliorer la gouvernance du secteur font jouer divers changements dans les politiques et la législation, des réformes institutionnelles telles que la décentralisation,

la recherche de nouvelles options de prestations de services, et l'adoption de nouvelles méthodes de financement comme l'aide budgétaire et les approches sectorielles (SWAp). Dans quelle mesure ces différentes réformes pourraient-elles bâtir une structure destinée à réduire la corruption et à renforcer la redevabilité et la transparence dans le secteur de l'eau ? Et quand risqueraient-elles d'exposer le secteur à de plus graves dangers de corruption ?

Cette Note U4 examine comment la corruption se décline dans le cadre des réformes institutionnelles du secteur de l'eau, en apportant des exemples illustrant les acteurs et les processus impliqués. Elle part du principe que la corruption est endémique et qu'elle se manifeste de façon dynamique, en s'opposant à toute application d'un ensemble idéal de dispositions institutionnelles. Elle préconise de concentrer plus d'efforts sur une réglementation et une surveillance efficaces dans la lutte contre la corruption. Elle examine comment l'appui des donateurs aux réformes institutionnelles du secteur de l'eau risquerait d'ouvrir la voie à des malversations et comment les donateurs peuvent minimiser ou prévenir ces risques. La documentation sur les réformes institutionnelles et la corruption dans le secteur de l'eau est, au mieux, limitée, et les conclusions de cette note devront par conséquent être considérées comme préliminaires. La recherche doit se poursuivre pour explorer l'impact des différents types de réforme institutionnelle sur la corruption.

Types de corruption dans les services de l'eau

En raison de la complexité des environnements institutionnels du secteur de l'eau, il est difficile d'énumérer toutes les formes de corruption qui pourraient s'y produire, les personnes impliquées, ce qui les motive et comment combattre ces pratiques. La corruption peut potentiellement se retrouver « à chaque maillon de la chaîne de l'eau » (Plummer 2008), en englobant toutes les grandes fonctions des services de l'eau : établissement des budgets, planification, mise en place des infrastructures, instauration des mesures institu-

tionnelles en matière de fournisseurs de services liés à l'eau, gestion financière et perception de revenus, opérations et maintenance, ainsi que réglementation. Les dispositions contractuelles font jouer de nombreux et divers processus de passation de marchés, car elles sont conclues avec tout un éventail d'acteurs, dont les agents de mise en application, entreprises de construction, divers consultants, sociétés d'assistance technique et fournisseurs privés ou autres de services liés à l'eau. La complexité de certaines dispositions contractuelles dépasse souvent la capacité des responsables du contrôle de l'exécution des marchés, et il s'ensuit que les malversations sont aisément dissimulées ou passées sous silence. La corruption dans ce secteur peut impliquer des participants au niveau national, international, public, privé et de la société civile, de même que des particuliers. Le cadre conceptuel de Plummer et Cross (voir Tableau 1, page suivante) apporte une aide précieuse à la compréhension des différents types d'interactions frauduleuses.

Réformes institutionnelles du secteur de l'eau

Les réformes institutionnelles effectuées dans ce secteur ont principalement compris la séparation des rôles réglementaires et opérationnels, la décentralisation, la recherche d'autres options institutionnelles de prestations de services (telles que la participation du secteur privé et la corporatisation), et des efforts d'harmonisation du soutien des donateurs en un seul programme sectoriel, appelé approche sectorielle (SWAp). Ces réformes connaissent différents degrés de succès, notamment en matière de lutte anti-corruption, qui dépendent en grande mesure de la capacité institutionnelle des situations particulières.

Séparer les rôles et les fonctions

Séparer les fonctions d'élaboration des politiques et de réglementation de la fonction opérationnelle (prestations) a été préconisé comme approche de l'amélioration de la redevabilité et du renforcement de la surveillance réglementaire du secteur, approche applicable au niveau national comme à celui des autorités locales. L'Afrique du Sud présente un exemple intéressant et a légiféré et mis en place une telle séparation au niveau des autorités locales. Au niveau national, toutefois, le ministère des Eaux et des Forêts (Water Affairs and Forestry (DWAF))¹ est resté responsable du développement et des opérations d'eau brute (dont la tarification) en plus de la régulation du secteur de l'eau. Il a par conséquent été accusé d'être à la fois arbitre et joueur.

La loi sud-africaine sur les services des eaux (Loi 108 de 1997) définit le cadre institutionnel local des services liés à l'eau et différencie entre l'office des Eaux et le fournisseur de services liés à l'eau. L'office des Eaux est toute municipalité dotée de responsabilités exécutives pour les services de l'eau. La fonction de l'office consiste d'une façon générale à adopter des règlements (concernant notamment la surveillance et la réglementation des prestations en matière d'eau), assurer l'accès efficace, abordable, économique et durable de tous les consommateurs aux services de l'eau, élaborer un plan de développement des services de l'eau pour la zone de la municipalité (avec rapports destinés au gouvernement national) et soit assurer lui-même la fonction de fournisseur de services de l'eau, soit sous-traiter ce rôle. Quand l'office est égale-

ment fournisseur, il doit « gérer cette fonction et en rendre compte séparément »².

Cette séparation des rôles de l'office et du fournisseur a provoqué un effort important de la part du secteur de l'eau – et du DWAF en particulier – pour définir la fonction concrète de l'office des Eaux et comment soutenir la capacité de la municipalité à remplir ce rôle avec succès. La fonction de l'office des Eaux est dotée d'un certain nombre de mécanismes de redevabilité, dont:

- la soumission au DWAF d'un plan de développement des services de l'eau sur cinq ans avec rapports annuels d'avancement;
- la transmission de rapports sur la participation des parties intéressées au processus de planification en matière d'eau et d'assainissement;
- la transmission de rapports sur les subventions d'équipement et l'avancement des objectifs en matière d'eau et d'assainissement avec explications de la sous- ou sur-utilisation des fonds ou du manque d'avancement;
- une charte du consommateur, entre les consommateurs et le fournisseur de services, réglementée par l'office des Eaux;
- la comptabilité et les rapports financiers transmis au Trésor Public, avec audits indépendants.

Le Kenya est un autre cas où les fonctions de décision, de réglementation et de prestation de services ont été séparées (TI Kenya et Maji na Ufanisi 2009). Le ministère des Eaux et de l'Irrigation est responsable de la formulation et des orientations politiques, tandis que l'office de Réglementation des Services des Eaux et l'office de Gestion des Ressources en Eau sont chargés des fonctions de réglementation au plan national et régional. La prestation des services est assurée par des fournisseurs qui peuvent être des organismes communautaires, des organisations non-gouvernementales, le secteur privé ou des organismes autonomes fondés par les autorités locales.

Cette stratégie d'accroissement de la redevabilité est efficace quand la fonction de réglementation est correctement assurée. Dans les deux cas ci-dessus, en Afrique du Sud et au Kenya, cependant, une réglementation faible a débouché sur une performance insuffisante, une mauvaise gestion, des pratiques frauduleuses et des services inefficaces. En Afrique du Sud, la corruption s'est manifestée dans les services de l'eau au niveau local, où les intérêts politiques perturbent la bonne exécution des fonctions de l'office des Eaux. La corruption prend surtout la forme d'attribution népotiste de marchés d'infrastructure « à de la famille ou des amis dont l'expérience du secteur de la construction commence avec le processus d'appel d'offre »³. Dans certaines municipalités, les consultants sociaux ou institutionnels ont signalé que, s'ils refusent de « rembourser » jusqu'à dix pour cent de la valeur du marché, ils n'ont aucun espoir de trouver du travail de conseil.

Une étude sur la gouvernance de l'eau menée par Transparency International Kenya et Maji na Ufanisi⁴ a conclu que le problème de la corruption dans le secteur de l'eau au Kenya était si grave qu'il « menace la sécurité du pays

» et qu'il mettait aussi en péril les réalisations des OMD pour l'eau et l'assainissement (TI Kenya et Maji na Ufansi 2009). On a signalé de la corruption sous la forme de pots-de-vin, de détournement de l'eau des petits vers les gros utilisateurs, de manque de respect des procédures de passation de marchés et de l'activité de cartels qui contrôlent l'accès à l'eau dans les bidonvilles. Les recommandations suggèrent d'autres réformes institutionnelles du secteur, telles que la décentralisation des services d'eau et d'assainissement, l'implication du secteur privé et de la société civile, des réformes des procédures de passations de marchés et une réduction de la complexité du cadre réglementaire.

Un bon cadre réglementaire n'entraîne pas nécessairement une bonne réglementation. Bien qu'une distinction claire entre les fonctions du gouvernement (comme celles de fournisseur de services et d'autorité de réglementation) puisse renforcer la position du gouvernement en matière de réglementation, l'efficacité de celle-ci s'appuie sur la capacité à réglementer mais aussi sur la volonté politique de garantir le respect des mesures.

Approches sectorielles et harmonisation des donateurs

L'un des objectifs principaux de l'approche sectorielle (SWAp) tient à augmenter l'efficacité de l'aide et à réduire la pauvreté en luttant contre ses causes structurelles. La SWAp répond aux engagements de la Déclaration de Paris de 2005, notamment le besoin de redoubler d'efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion d'aide au développement dans une optique de résultats. Dans l'approche SWAp, les pays en développement prennent les projets en main en fixant les objectifs du secteur, en élaborant des stratégies sectorielles et de réduction de la pauvreté, et en préparant un budget à moyen terme qui donne les moyens de renforcer les institutions, lutter contre la corruption, la mauvaise gouvernance et le manque de redevabilité. La coordination entre donateurs et leur alignement sur les objectifs du secteur, le partage d'informations et l'utilisation des systèmes nationaux d'administration, de gestion financière, de surveillance et de transmission de rapports sont des caractéristiques de l'approche SWAp par le biais desquelles les engagements de Paris peuvent se traduire sur le plan opérationnel.

Dans le cadre d'une SWAp, la redevabilité est supposée être mutuelle entre donateurs et pays, les donateurs s'engageant à fournir une aide transparente et prévisible, et le pays s'engageant envers des objectifs et des indicateurs sectoriels convenus conjointement. Puisque les OMD sont l'axe central des donateurs et des gouvernements nationaux, l'accent est mis sur la réalisation et la surveillance des cibles en matière d'eau et d'assainissement et sur la bonne gestion des fonds publics. Les chiffres relatifs à l'approvisionnement en eau et l'assainissement, cependant, ne donnent pas vraiment d'indication sur la qualité des services reçus par les consommateurs. Ainsi, une plus grande redevabilité fiscale et en termes de résultats ne résout pas les lacunes dans la redevabilité entre un gouvernement et les citoyens. Cette redevabilité, entre un gouvernement (décideurs), les fournisseurs de services et les citoyens, forme un cercle « vertueux » qu'il convient de renforcer. En insistant sur la surveillance des services réellement dispensés et la transmission de rapports sur ceux-ci, l'approche SWAp peut nettement faciliter la redevabilité

entre un gouvernement et les usagers, ainsi qu'entre le gouvernement, le fournisseur et les usagers.

Bien des pays en développement ne disposent pas encore de systèmes de gestion financière, de surveillance et de transmission de rapports nécessaires à répondre aux conditions d'un appui budgétaire sectoriel. Le rôle de la SWAp, par conséquent, tient à assister les pays partenaires à mettre ces systèmes en place pour répondre aux conditions budgétaires et augmenter la transparence et la redevabilité. En Afrique du Sud, la SWAp de l'eau a principalement fourni un appui institutionnel au secteur. Cet appui a compris de l'aide aux autorités locales pour mettre en place des structures de coordination et de participation des parties intéressées, renforcer les systèmes locaux de gestion, passation de marchés et finances, accroître les mécanismes de redevabilité et de transparence, et se pencher sur leurs capacités en matière de gouvernance et d'approvisionnement. Dans le cadre de ses efforts de développement d'un fonds commun d'approvisionnement en eau dans les zones rurales, l'office national de l'Eau au Mozambique élabore actuellement une stratégie anti corruption de soutien. En communiquant aux donateurs les grandes lignes de politique relative à la réforme institutionnelle, il avance qu'il faudrait adopter une approche sectorielle se basant sur les domaines d'évaluation de la SWAp pour inclure des mesures de lutte contre la corruption et de redevabilité au niveau local comme national.

Décentralisation

De plus en plus, les pays en développement transfèrent du niveau national au niveau local l'autorité et les ressources d'approvisionnement en services de base. Ainsi, un grand nombre d'OMD dépendent du succès de la décentralisation, notamment de la volonté politique et l'aptitude du niveau local à atteindre les divers objectifs du secteur. On suppose que les autorités locales élues, étant plus proches des usagers, sont mieux placées pour planifier des services basés sur les préférences et besoins des usagers, déterminer les niveaux de services appropriés, optimiser les ressources financières et fournir des services plus efficaces et durables. Il reste des motifs d'inquiétude sur la décentralisation, toutefois, surtout sur le manque de capacité au niveau des collectivités locales, le potentiel de corruption, l'insuffisance de la planification et de la gestion et la mesure dans laquelle des prises de décision participatives ont réellement lieu en pratique.

Les hypothèses sur lesquelles repose la décentralisation ne sont pas toujours étayées par des preuves. En Inde, par exemple, deux études ont signalé des risques accrus de corruption associés à la décentralisation (Astana 2004 et Davis 2004). Depuis la fin des années 1980, l'Ouganda a pris des mesures en faveur de la décentralisation des services d'éducation, de santé et d'eau potable, en canalisant les ressources vers les conseils locaux. Cependant, des études ont conclu que toutes les améliorations des services étaient dues à l'augmentation du financement conditionnel venant du gouvernement central plutôt qu'à une meilleure prise de décisions au niveau local (Robinson 2007). Les mécanismes destinés à assurer la participation à la gouvernance (dont la planification du développement) au niveau local ne garantissent pas que les préférences et intérêts de la communauté reçoivent une priorité élevée. Les occasions de participation publique au niveau local en Côte d'Ivoire, par exemple, n'ont pas abouti à l'allocation des budgets communaux selon les préférences exprimées

Tableau 1 : Schéma d'analyse des interactions de la corruption dans le secteur de l'eau (Source : Plummer et Cross 2007)

Type de systèmes/ utilisation de l'eau	Public-Public	Public-Privé	Public-Consommateur
Élaboration de politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Détournement des politiques (concurrence et monopoles) 	<ul style="list-style-type: none"> • Détournement des politiques 	
Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • Services insuffisants non réglementés • Corruption pour empêcher la transmission de rapports 	<ul style="list-style-type: none"> • Détournement des réglementations (par ex. dispenses de réglementations et de licences) 	
Planification et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> • Prises de décision faussées par les hommes politiques (localisation + types d'investissements) • Corruption dans la planification nationale et sectorielle et la gestion des budgets (détournements de fonds, corruption interministérielle pour l'attribution des fonds, collusion/corruption dans la sélection et l'approbation des projets) • Corruption dans la gestion des budgets locaux (fraude, falsification des comptes/documents, collusion communautaire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption pour influencer l'attribution des ressources • Corruption dans la gestion des budgets sectoriels (trafic d'influence, distorsions dans l'affectation des fonds) (niveaux national et local) 	
Financement des donateurs	<ul style="list-style-type: none"> • Collusion donateurs-gouvernement dans les négociations pour atteindre les objectifs de dépenses et financement • Collusion donateurs-gouvernement / fraude dans les rapports d'avancement et de qualité. • Fonds indûment dépensés non surveillés/audités et absence de poursuites 	<ul style="list-style-type: none"> • Collusion donateurs/opérateurs nationaux privés (hors des accords commerciaux juridiques) 	
Transferts fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin, recherche de rentes et ristournes pour assurer les transferts de fonds entre le ministère des Finances et les ministères du secteur. 		
Gestion et élaboration du programme	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption dans la gestion du personnel : paiements pour les candidats privilégiés (ex : directeurs des services publics) & paiements pour les promotions, transferts, primes de salaires • Prises de décisions faussées (collusion avec les dirigeants + approbation des programmes) • Corruption dans le gouvernement local et la gestion de la planification et du budget du service 	<ul style="list-style-type: none"> • Collusion entre membres des agences et consultants pour fausser le résultat des études de conception et de coûts ainsi que des analyses environnementales et sociales • Budgets excessifs pour les programmes et projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Influencer la prise de décision sur les projets • Pots-de-vin pour attirer un traitement préférentiel, captation par les élites • Distorsions dans la prise de décision (niveau projet-sélection du site, équipement, construction)
Appels d'offres et passations de marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption administrative (fraude, falsification de documents, paiements pour le silence) • Collusion entre ministères et agences sur des passations de marchés et des constructions 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin pour influencer l'organisation du contrat ou de l'offre • Népotisme et favoritisme dans les procédures d'appels d'offres • Corruption dans l'affectation des marchés de fourniture de services et les concessions ; décisions sur la durée, l'exclusivité, les tarifs et subventions • Corruption dans les passations de marchés : devis excessifs pour des travaux, produits chimiques, véhicules, équipements • Falsification de documents 	
Construction		<ul style="list-style-type: none"> • Construction non conforme aux cahiers des charges • Non-respect des délais • Sous-paiement des ouvriers • Facturation frauduleuse 	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption dans la construction communautaire (types de pratiques semblables aux interactions public-privé)
Mise en œuvre et entretien (O&M)	<ul style="list-style-type: none"> • Comptabilité frauduleuse • Surfacturation de la fonction mise en œuvre et entretien • Corruption dans les services publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Surfacturation par les fournisseurs, vol/détournement des matériaux • Non-respect des réglementations, des cahiers des charges, des règles d'hygiène et de sécurité • Falsification des comptes 	<ul style="list-style-type: none"> • Installer/dissimuler des branchements illégaux, coupures non effectuées, approvisionnement illicite • Corruption administrative pour accélérer les réparations ou nouveaux branchements (ou obtenir un traitement préférentiel)
Paiement (en échange de services)			<ul style="list-style-type: none"> • Lecture frauduleuse des compteurs, • Surfacturation

pour la distribution d'eau, les équipements sociaux et les routes. Les maires qui ont continué à exercer contrôle et influence sur les décisions prises ont choisi de consacrer le budget aux bâtiments municipaux et aux établissements secondaires. Au Ghana, une enquête dans deux districts a révélé que 70% des répondants étaient d'avis que leurs préférences pour la distribution d'eau, l'électricité, les équipements de santé et les réparations des routes ne se reflétaient pas dans les priorités budgétaires du conseil local.

La décentralisation implique de résoudre les questions de capacité au niveau local de même que de capacité du cadre institutionnel à assurer le respect des politiques, normes et règles nationales. Il est probable que la prise en main de ces domaines de capacité deviendra une priorité plus élevée avec le temps.

Options institutionnelles pour les services de l'eau et de l'assainissement

Il existe de multiples options institutionnelles pour assurer l'approvisionnement en eau et les services d'assainissement. Il peut s'agir d'une entité au sein même de l'autorité locale, d'une société, d'un service public, du ministère national des Eaux, du secteur privé, d'options communautaires ou d'entreprises communes. La législation du pays précise généralement les types d'entités pouvant remplir la fonction d'alimentation en eau et d'assainissement et les types de marchés ou de contrats de services pouvant être conclus. Différentes options tendent à remédier à une faiblesse particulière ou un ensemble de faiblesses dans la fourniture des services. Un manque de capacité opérationnelle, le besoin d'investissements supplémentaires, l'accès à l'expertise en matière de gestion, l'amélioration des performances et une meilleure redevabilité figurent parmi les principaux moteurs qui poussent les gouvernements à rechercher d'autres options institutionnelles pour les services de l'eau et de l'assainissement.

La corporatisation, par exemple, est une option institutionnelle qui détache la fonction d'approvisionnement en eau du gouvernement local et permet une orientation plus commerciale sans privatisation. C'est une réforme dont l'objectif est l'amélioration de la performance, de la redevabilité et des finances. Néanmoins, elle dépend de la capacité de ces sociétés à produire de bons rapports, de bons comptes et une bonne surveillance, puisque la structure d'une société n'est généralement pas soumise au même niveau d'audit que les organismes du gouvernement local ou autre. La redevabilité peut même diminuer si l'entité constituée en société est extrabudgétaire ou peu performante et sans réglementation adéquate.

La privatisation est une autre réforme institutionnelle qui a pour but d'améliorer la performance opérationnelle et l'accès aux investissements de capitaux indispensables dans le secteur (Kenny 2007). Bien que le secteur privé puisse combattre certaines déficiences du secteur telles qu'une solvabilité limitée, un manque de capacité de gestion de marchés, une gestion des risques insuffisante et des contraintes dans l'accroissement des recettes, la corruption joue également un rôle majeur au point de rencontre entre les secteurs public et privé (Transparency International 2008). Les occasions de corruption présentées par les sociétés internationales ont elles aussi été soulignées (Hall 1999).

Les changements dans les institutions sont une réforme nécessaire à l'amélioration des services de l'eau, mais ils nécessitent aussi que le gouvernement s'adapte à une complexité grandissante et au potentiel de corruption. Quand on lutte contre la corruption, il faut mettre moins l'accent sur un type particulier d'option institutionnelle que sur la manière dont l'option se conforme à la structure législative et aux dispositions réglementaires associées, et – de manière critique – à la capacité du gouvernement à réglementer l'option avec efficacité. Une réglementation adéquate des institutions, quelle que soit l'option retenue, est impérative si l'on veut pouvoir aisément déceler toute corruption potentielle et s'y attaquer.

Quelques conclusions

Les réformes institutionnelles comme la séparation des rôles de fourniture de services et de réglementation, la décentralisation et la recherche de changements dans les institutions pour les services liés à l'eau, dont la corporatisation et la privatisation, impliquent toutes des changements dans le fonctionnement du secteur de l'eau avec l'objectif d'améliorer la fourniture des services. Toutefois, lorsque l'on envisage de telles réformes, il est impératif de se pencher non seulement sur les questions de performance, d'efficacité et de durabilité, mais aussi sur l'évaluation des risques et les mesures de réduction de la corruption. Une réglementation efficace peut aussi s'assortir de programmes de lutte contre la corruption et d'amélioration de la gouvernance.

Mettre les pays bénéficiaires aux commandes par le biais des modalités de l'aide comme le support budgétaire direct et le support budgétaire sectoriel se situe dans le droit fil de la Déclaration de Paris et constitue une approche théoriquement correcte. Ces modalités, cependant, présupposent un partenariat basé sur l'efficacité, la transparence, l'honnêteté et la bonne gouvernance, avec une corruption limitée. Ce n'est pas toujours le cas, comme le signalent une foule d'études et de rapports comme le Rapport mondial sur la corruption de 2008. Les donateurs ont beau reconnaître que les pays bénéficiaires ont besoin de soutien de leurs capacités pour renforcer leurs systèmes d'élaboration de politiques, de planification, de coordination, de gestion des finances publiques et de surveillance et transmission de rapports (pour que les bonnes conditions soient en place pour le soutien du budget et du budget sectoriel), ce type de soutien des capacités n'est probablement pas suffisant pour résoudre les problèmes endémiques de corruption. La faiblesse de certains systèmes, le manque de compétences adéquates et la mauvaise gouvernance créent un environnement favorable à la corruption, mais ne sont pas en eux-mêmes la cause de la corruption.

Bien que l'on puisse mettre en place de nombreuses mesures pour barrer le passage à la corruption et réduire les risques dans le secteur, elles ne réussiront probablement que dans les pays qui ont accompli des progrès vers un environnement propice à la prévention et aux poursuites pénales de la corruption. S'attaquer à la corruption au niveau sectoriel a peu de chances de résoudre le problème dans les pays où la corruption est endémique au sein du gouvernement et où les mesures anti-corruption sont insuffisantes. Les donateurs qui parrainent le secteur de l'eau devront souvent adopter une approche pragmatique reposant sur un dialogue solide avec leur pays partenaire. Dans les accords passés avec les gouvernements bénéficiaires, les donateurs ont le devoir d'assurer que les pays



U4 est un centre de ressources en ligne pour les praticiens du développement qui sont confrontés aux questions de corruption dans leur travail. Le centre est géré par Chr. Michelsen Institute, centre de recherche indépendant spécialisé sur le développement et la coopération internationale. U4 est financé par AusAID (Australie), BTC/CTB (Belgique), ACDI/CIDA (Canada), DFID (Royaume Uni), GIZ (Allemagne), Norad (Norvège), Sida (Suède) et le ministère néerlandais des Affaires étrangères (NimBuZa). Toutes les opinions exprimées dans cette publication n'engagent que son ou ses auteur(s) et ne reflètent ni l'opinion des agences partenaires de U4 ni celle de CMI/UA (© 2011 - CMI/U4)

démontrent que le secteur est soumis à une réglementation efficace. Ce devoir implique beaucoup plus que la surveillance des performances et la transmission de rapports sur les résultats, car il sous-entend que la corruption est exposée et peut être poursuivie.

Bien que la prise en charge nationale, un programme sectoriel global et l'harmonisation soient des objectifs vers lesquels tout le secteur de l'eau doit tendre, en pratique, diverses modalités et conditions d'aide seront déployées selon le contexte des différents pays pour freiner les risques de corruption endémique. Ceci est loin d'être idéal. Étant donné l'urgence des problèmes auxquels sont confrontées les OMD relatifs à l'eau et à l'assainissement – et dans le cadre des efforts d'amélioration de l'efficacité de l'aide, des capacités nationales et de la fourniture de services (par exemple du Global Framework for Action) – il est impératif que la corruption figure au premier rang des priorités politiques de toutes les parties prenantes principales du secteur de l'eau, à l'intérieur des États comme sur le plan international.

Références

Astana, AN (2004) "Corruption and decentralization: evidence from India's water sector" in proceedings of the 30th WEDC International Conference held in Laos, 2004. London: Loughborough WEDC

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

Department for International Development (2007) "Governance, development and democratic politics" from DFID's work in building more effective states. London: DFID. Disponible sur:

www.dfid.gov.uk/Documents/publications/governance.pdf

Hall, D (1999) "Privatisation, multinationals, and corruption" in *Development in Practice* 9(5), pp 539-556

Kenny, C (2007) "Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?" in *World Bank Policy Research Working Paper 4331*, Washington DC.: World Bank. Disponible sur:

www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/08/27/000158349_20070827144525/Rendered/PDF/wps4331.pdf

Plummer, J and Cross, P (2007) "Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa" in Campos, J E and Pradhan, S (eds) *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Washington DC.: World Bank. Disponible sur: www.igac.net/pdf/publications_adb_manyfacesofcorruption.pdf

Plummer, J (2008) "Water and corruption: a destructive partnership" in Zinnbauer, D and Dobson, R (eds) *Global Corruption Report 2008: Corruption in the water sector*, Berlin: Transparency International. Disponible sur: www.transparency.org/publications/gcr

Robinson, M (2007) "Introduction: Decentralizing service delivery? Evidence and Policy implications" in *IDS Bulletin*, Institute of Development Studies 38(1)

Transparency International (2008) "The public and private faces of corruption in water" in Zinnbauer, D and Dobson, R (eds) *Global Corruption Report 2008: Corruption in the water sector*, Berlin: Transparency International. Disponible sur: www.transparency.org/publications/gcr

Transparency International Kenya and Maji na Ufanisi (2009) "Water governance study: reforming the Kenya water sector. Disponible sur: www.tikenya.org/viewnews.asp?id=1253

Notes

1 Le ministère s'appelait ministère des Eaux et des Forêts (DWAF) jusqu'en avril 2009, quand il a fusionné avec l'office pour l'Environnement et a été renommé ministère des Eaux et de l'Environnement (DWEA)

2 République d'Afrique du Sud (1997) – loi sur les services de l'eau, No. 108 de 1997.

3 Entretien des auteurs avec un responsable municipal des services de l'eau, Afrique du Sud, 2007.

4 Maji na Ufanisi est un organisme non-gouvernemental du Kenya ayant pour but d'apporter des solutions environnementales novatrices en matière d'eau et d'assainissement aux populations pauvres et désavantagées. www.majinaufanisi.org

Cette Note de synthèse U4 est la troisième d'une série en trois parties sur les risques de corruption et le secteur de l'eau. Deux autres Notes U4 traitent de la corruption dans les grands projets d'infrastructures relatifs à l'eau et dans la réforme institutionnelle du secteur de l'eau. Toutes les Notes de synthèse U4 peuvent être téléchargées sur www.u4.no