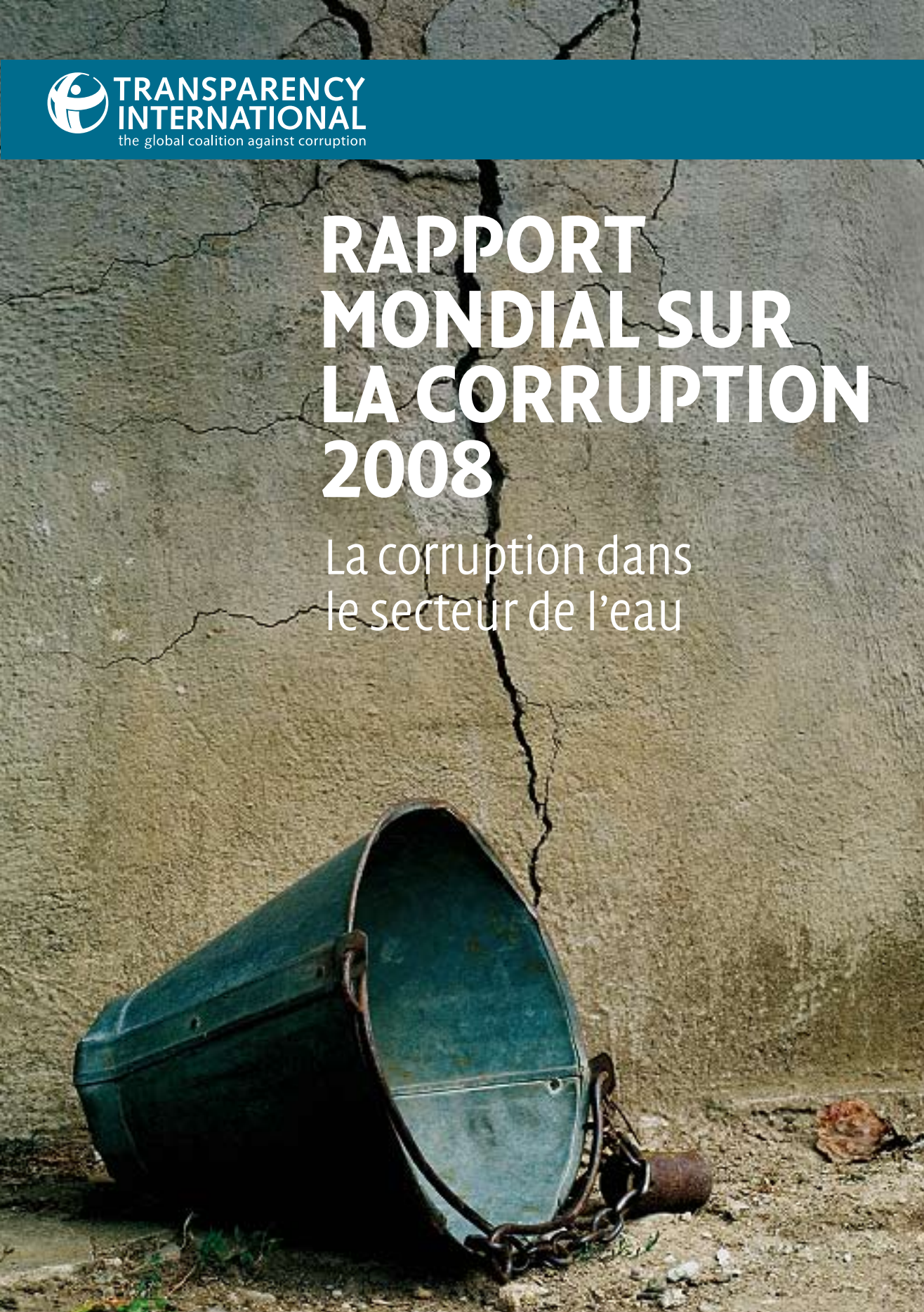
TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

RAPPORT MONDIAL SUR LA CORRUPTION 2008

La corruption dans le secteur de l'eau



Plus d'un milliard de personnes dans le monde ne bénéficient pas d'un accès à une eau potable propre à la consommation, et les conséquences de ce constat s'avèrent dramatiques tant au niveau de la subsistance et de la vie que du développement humain. Le rapport mondial sur la corruption 2008 de Transparency International démontre dans sa partie thématique de quelle manière la corruption se trouve être, soit à l'origine de la crise dans le secteur de l'eau, soit encore le catalyseur de cette crise dont les conséquences s'avéreront d'autant plus alarmantes du fait du changement climatique. La corruption touche tous les domaines du secteur de l'eau, qu'il s'agisse de la gestion des ressources en eau, de la fourniture d'eau potable, de l'irrigation ou de l'énergie hydraulique. Tout au long de ce rapport, des experts et des professionnels illustrent de manière pertinente l'impact de la corruption dans le secteur de l'eau, à l'aide d'études de cas menées dans le monde entier, permettant ainsi d'avancer des suggestions d'ordre pratique en faveur du changement.

La seconde partie du rapport mondial sur la corruption 2008 offre un instantané de l'état du développement lié à la corruption dans trente cinq pays issus de toutes les régions du monde. La troisième partie, proposant des résumés de recherches portant sur le thème de la corruption, met particulièrement l'accent sur des méthodologies innovantes et de nouvelles conclusions empiriques permettant d'une part, de mieux comprendre les dynamiques de la corruption, et d'autre part, d'améliorer l'efficacité des stratégies anti-corruption.

Transparency International (TI) est l'organisation de la société civile à la tête de la lutte mondiale contre la corruption. Forte d'un réseau de plus de quatre-vingt-dix sections nationales présentes dans le monde entier et d'un secrétariat international basé à Berlin, en Allemagne, TI œuvre en faveur d'une sensibilisation accrue aux effets dévastateurs de la corruption, aux côtés de partenaires publics, privés et issus de la société civile, afin de développer et de mettre en place des mesures efficaces permettant de s'attaquer à ce problème. Pour plus d'informations, veuillez consulter: www.transparency.org.

Rapport mondial sur la corruption 2008

La corruption dans le secteur de l'eau

TRANSPARENCY INTERNATIONAL
the global coalition against corruption

WIN Water Integrity Network
Fighting corruption in water worldwide

Première édition en anglais en 2008 par : Cambridge University Press
Cambridge, New York Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo

En association avec
Transparency International
Alt Moabit 96, 10559 Berlin, Allemagne

www.globalcorruptionreport.com

© Transparency International 2008
ISBN 978-3-935711-07-4

Cambridge University Press et Transparency International ne peuvent garantir la permanence ou la justesse des liens vers les sites internet de tierces parties mentionnés dans ce livre, de même ils ne peuvent garantir que le contenu de ces sites est ou restera exact ou approprié.

Sous la direction de : Dieter Zinnbauer et Rebecca Dobson
En collaboration avec : Krina Despota, Craig Fagan, Michael Griffin, Robin Hodess et Mark Worth

Coordination de l'édition française : Sarah Svedin et Stéphane Stassen
Traduction de : Olivier Jacoulet, JacoMedia, Meyreuil, France et de Zinèbe Maach, Londres, Royaume-Uni

Sommaire

Illustrations x

Collaborateurs xii

Préface xv
Huguette Labelle

Contribution spéciale : L'eau et l'être humain – l'importance de l'intégrité xvii
Wangari Maathai

Remerciements xix

Résumé exécutif xxi
Transparency International

Première partie: La corruption dans le secteur de l'eau

1 Introduction sur l´eau et la corruption

Eau et corruption : un partenariat destructeur 3
Janelle Plummer

La corruption dans le secteur de l'eau – une question de vie ou de mort 18
Charles Kenny

2 La gestion des ressources en eau

Corruption et gestion des ressources en eau : la qualité, l'accès équitable et le caractère durable de l'environnement menacés 21
Kristen Lewis et Roberto Lenton

Le changement climatique : faire monter les enchères pour éliminer la corruption dans la gouvernance de l'eau 34
Transparency International

La gestion intégrée des ressources en eau peut-elle empêcher la corruption ? 38
John Butterworth

Afghanistan : du pouvoir en amont à la souffrance en aval 40
Drewery Dyke

La corruption alimente le boom immobilier et la pression sur les ressources en eau le long de la côte espagnole 42
Enriqueta Abad

Corruption sans Frontières – les enjeux de la gestion transfrontalière de l'eau 45
Transparency International

3 L´eau et l´assainissement

De l'eau pour les populations pauvres : l'approvisionnement en eau et l'assainissement en proie à la corruption 48
Muhammad Sohail et Sue Cavill

La corruption et les usages urbains de l'eau des plus démunis 63
Bernard Collignon

Renforcer l'intégrité dans le secteur de l'eau : le point de vue des opérateurs d´eau privés 65
Jack Moss

La corruption de l'eau dans les pays industrialisés : s'agit-il vraiment de petite corruption ? 66
Per Ljung

La corruption dans le domaine de l'eau : face publique et face privée 69
Transparency International

En Colombie et en Argentine, les fabricants de canalisations s'engagent contre la corruption 75
Virginia Lencina, Lucila Polzinetti et Alma Rocío Balcázar

Nettoyer l'eau trouble : des groupes luttent contre la corruption grâce à l'information publique en Inde 77
Venkatesh Nayak

4 L´eau et l´agriculture

L'eau à la base de la nutrition : la corruption dans les systèmes de distribution de l'eau 80
Frank R. Rijsberman

Pouvoir, pots-de-vin et équité dans les systèmes d'irrigation par canaux du Pakistan 93
Jean-Daniel Rinaudo

Des contrats d'irrigation suspects font fi des difficultés rencontrées par les agriculteurs philippins 95
Sonny Africa

Ancrer l'assistance dans le secteur de l'eau à la lutte contre la corruption : modalités d'interventions et responsabilités des donateurs 98
Grit Martinez et Kathleen Shordt

5 L'eau et l´énergie

Les ressources énergétiques de l'eau : la corruption dans le secteur de l'hydroélectricité 102
Lawrence Haas

La corruption dans le secteur hydroélectrique et les politiques de déplacement et de réinstallation des populations 115
Thayer Scudder

Disparition des maisons et des indemnisations : l'exemple du barrage des Trois-Gorges 119
Gørild M. Heggelund

Le point de vue de l'industrie – Secteur hydroélectrique privé et public : comment minimiser les risques de corruption 122
Kathy Shandling et Reinier Lock

Grands projets – Grande corruption ? 124
Peter Bosshard et Nicholas Hildyard

6 Conclusions

Lutter contre la corruption dans le secteur hydraulique – Stratégies, outils et avenir 127
Donal T. O'Leary et Patrik Stålgren

Deuxième partie : Ètudes de pays

7 Regards nationaux sur la corruption

Introduction 145
Rebecca Dobson (Transparency International)

7.1 Afrique et Moyen orient

Cameroun 148
Raymond Dou'a et Maurice Nguefack (TI Cameroon)

Kenya 153
Lisa Karanja, Kennedy Masime, Fred Owegi et Lawrence Gikaru (TI Kenya)

Niger 160
Idrissa Alichina Kourgueni (Association Nigérienne de Lutte contre la Corruption – TI Niger)

L´autorité palestine 163
Frosse Dabit (Transparency Palestine – AMAN)

Sénégal 167
Semou Ndiaye (Forum Civil – TI Senegal)

Sierra Leone 172
Yusuf Umaru Dalhatu (National Accountability Group – TI partenaire local, Sierra Leone)

Zambie 178
Louis Bwalya, Goodwell Lungu et Kavwanga Yambayamba (TI Zambia)

7.2 Europe

Roumanie 184
Iulia Cospanaru, Matthew Loftis et Andreea Nastase (TI Romania)

Suisse 190
TI Switzerland

Troisième partie : recherche

Introduction 196
Dieter Zinnbauer (Transparency International)

8 Le cadre général – mesure de la corruption et des progrès en matière de normes (benchmarking) dans le combat contre la corruption

Indice de perceptions de la corruption (IPC) 2007 199
Johann Graf Lambsdorff (université de Passau)

Le Baromètre mondial de la corruption 2007 206
Juanita Riaño (Transparency International)

Le rapport de Global Integrity 210
Jonathan Werve et Nathaniel Heller (Global Integrity)

Le Baromètre des Amériques 2006 : rapport sur la corruption 215
Mitchell A. Seligson et Dominique Zéphyr (Vanderbilt University)

Évaluation de la gouvernance mondiale : la corruption et les autres dimensions de la gouvernance 219
Verena Fritz et Marta Foresti (Overseas Development Institute)
Ken Mease et Goran Hyden (University of Florida)

Règle de notation du Système national d'intégrité 223
Sarah Repucci (Transparency International)

9 Aperçus sectoriels – déterminer les risques de corruption et la performance dans les secteurs clefs

Projet *Promoting Revenue Transparency* : de la malédiction des ressources au bienfait des ressources ? 227
Juanita Olaya (Transparency International)

Crinis: mesure de la redevabilité, la divulgation et le contrôle des sources de financement des partis politiques 229
Bruno W. Speck (université d'état de Campinas) et Silke Pfeiffer (Transparency International)

10 Comprendre les détails – enquêter sur la dynamique de la corruption

Combler le fossé entre l'expérience de la corruption et sa perception 235
Richard Rose (University of Aberdeen) et William Mishler (University of Arizona)

La réciprocité corrompue 240
Johann Graf Lambsdorff (université de Passau)

Aspects économiques fondamentaux de l'extorsion : témoignages recueillis sur la route empruntée par les chauffeurs de poids lourds à Aceh 245
Benjamin Olken (Harvard University) et Patrick Barron (Banque mondiale)

Corruption, normes et application de la loi : le cas des contraventions pour stationnement illégal des diplomates 247
Ray Fisman (Columbia University) et Edward Miguel (University of California, Berkeley)

La petite corruption dans les services publics : la délivrance des permis de conduire à Delhi 251
Rema Hanna (New York University); Simeon Djankov (Banque mondiale); Marianne Bertrand (University of Chicago) et Sendhil Mullainathan (Harvard University)

Corruption et confiance institutionnelle en Afrique sub-saharienne 254
Emmanuelle Lavallée (DIAL)

Illustrations

Figures

1 Étendue et conditions favorisant la corruption dans le secteur hydroélectrique 106
2 Expérience de la petite corruption dans le monde 208
3 Pot-de-vin versé à la police et au pouvoir judiciaire par région 208
4 Secteurs et institutions les plus touchés par la corruption : perceptions mondiales 209
5 Quel est l'état de la lutte anti-corruption dans le monde ? 214
6 Pourcentage des personnes sollicitées 216
7 Pourcentage des personnes victimes de corruption au moins une fois au cours des douze derniers mois 218
8 Évaluation totale pour la liberté d'expression et le contrôle de la corruption 221
9 Fossé entre la perception et l'expérience de la corruption 237
10 Réciprocité corrompue – les gains des étudiants 240
11 Réciprocité corrompue – Comportement des étudiants 241
12 Réaction des acteurs des milieux d'affaires à l'opportunisme 242
13 Réaction des acteurs des milieux d'affaires (étudiants de Clausthal) à l'opportunisme 243
14 Nombre total mensuel d'infractions au stationnement commises à New York par des diplomates (1997-2005) 250
15 Résultats en fonction de la location ou non des services d'un agent 253

Tableaux

1 Schéma de la chaîne de valeur – interactions de la corruption depuis la phase d'élaboration de la politique jusqu'à la distribution de l'eau 8
2 La corruption dans le domaine de l'eau : face publique et face privée 70
3 Mécanismes permettant la participation et le contrôle des citoyens 74
4 Raisons pour lesquelles la lutte contre la corruption est dans l'intérêt de toutes les parties prenantes à long terme 108
5 Indice de perceptions de la corruption 2007 201
6 Classification régionale 207
7 Pourcentage des répondants signalant avoir été sollicités pour verser un pot-de-vin 217
8 Domaines et principes de gouvernance couverts par l'étude WGA 220
9 Tests de terrain sur l'accès à l'information 231
10 Qualité de la réponse des différentes parties prenantes 232
11 Pincipaux résultats du projet *Crinis* 233
12 Expérience des contacts et de la corruption 238

13 Moyenne annuelle par pays des contraventions impayées à New York pour stationnement illégal de diplomates, (novembre 1997 - novembre 2005) 248
14 Obtention du permis, par groupe 253
15 Corrélations entre la corruption et la confiance institutionnelle selon le niveau de bureaucratie 255

Encadrés

1 La gestion intégrée des ressources en eau (*Integrated Water Resources Management – GIRE)* et les Principes de Dublin 31
2 Réformer le système : comment mettre en place des services d'eau à même de rendre des comptes ? 58

Collaborateurs

- Enriqueta Abad – Transparency International
- Sonny Africa – IBON Foundation
- Federico Arenoso – Poder Ciudadano (TI Argentine)
- Martín Astarita – Poder Ciudadano (TI Argentine)
- Sona Ayvazyan – Centre pour le développement régional (TI Arménie)
- Alma Rocío Balcázar – Transparencia por Colombia (TI Colombie)
- Patrick Barron – Banque mondiale
- Paramjit S. Bawa – TI Inde
- Marianne Bertrand – University of Chicago
- Peter Bosshard – International Rivers
- John Butterworth – Centre international de l'eau et de l'assainissement
- Louis Bwalya – TI Zambie
- Vanja Calovic – Le réseau d´affirmation du secteur ONG (MANS)
- Sue Cavill – Loughborough University
- Camrin Christensen – TI Géorgie
- Bernard Collignon – Hydroconseil
- Iulia Cospanaru – TI Roumanie
- Frosse Dabit – Transparency-Palestine (AMAN)
- Yusuf Umaru Dalhatu – National Accountability Group (partenaire local de TI, Sierra Leone)
- Ramesh Nath Dhungel – TI Népal
- Simeon Djankov – Banque mondiale
- Raymond Dou'a – TI Cameroun
- Drewery Dyke – Amnesty International
- Dolores Español – TI Philippines
- Carlos Filártiga – TI Paraguay
- Ray Fisman – Columbia University
- Marta Foresti – Overseas Development Institute
- Verena Fritz – Overseas Development Institute
- Zanda Garanca – TI Lettonie
- Lawrence Gikaru – Consultant, Kenya
- Syed Adil Gilani – TI Pakistan
- Lawrence Haas – Ancien membre de la Commission mondiale des barrages
- Rema Hanna – New York University
- Gørild M. Heggelund – Fridtjof Nansen Institute
- Nathaniel Heller – Global Integrity
- Nicholas Hildyard – Corner House
- Goran Hyden – University of Florida
- Lisa Karanja – TI Kenya
- Tamuna Karosanidze – TI Géorgie

- Anung Karyadi – TI Indonésie
- Charles Kenny – Banque mondiale
- Idrissa Alichina Kourgueni – Association nigérienne de lutte contre la corruption (TI Niger)
- Huguette Labelle – Transparency International
- Johann Graf Lambsdorff – Université de Passau
- Aileen Laus – TI Philippines
- Emmanuelle Lavallée – DIAL, Paris
- Virginia Lencina – Poder Ciudadano (TI Argentine)
- Roberto Lenton – Global Water Partnership
- Kristen Lewis – Consultante
- Per Ljung – PM Global Infrastructure
- Reinier Lock – International Private Water Association
- Matthew Loftis – TI Roumanie
- Goodwell Lungu –TI Zambie
- Wangari Maathai – Green Belt Movement
- Tanvir Mahmud – TI Bangladesh
- Grit Martinez – Ecologic Institute for International and European Environmental Policy
- Olga Mashtaler – NGO 'Anticorruption Committee' (Groupe de contact national de TI en Ukraine)
- Kennedy Masime – Centre for Governance and Development, Kenya
- Kenneth Mease – University of Florida
- Edward Miguel – University of California, Berkeley
- William Mishler – University of Arizona
- Jack Moss – Aquafed
- Sendhil Mullainathan – Harvard University
- Andreea Nastase – TI Roumanie
- Doron Navot – Hebrew University and the Israel Democracy Institute
- Venkatesh Nayak – Commonwealth Human Rights Initiative
- Semou Ndiaye – Forum Civil (TI Sénégal), Université Cheikh Anta Diop de Dakar
- Natalie P. W. Ng – TI Malaysie
- Maurice Nguefack – TI Cameroun
- Juanita Olaya – Transparency International
- Donal T. O'Leary – Transparency International
- Benjamin Olken – Harvard University
- Minoru O'uchi – TI Japan
- Fred Owegi – Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis
- Silke Pfeiffer – Transparency International
- Janelle Plummer – Consultante
- Lucila Polzinetti – Poder Ciudadano (TI Argentine)
- Sarah Repucci – Transparency International
- Juanita Riaño – Transparency International
- Frank B. Rijsberman – Google.org
- Jean-Daniel Rinaudo – Bureau de recherches géologiques et minières
- Byron López Rivera – Grupo Civico Ética y Transparencia (TI Nicaragua)
- Segundo Romero – TI Philippines
- Richard Rose – University of Aberdeen
- Gastón Rosenberg – Poder Ciudadano (TI Argentine)

- Dagmar Schröder-Huse – TI Allemagne
- Thayer Scudder – California Institute of Technology
- Pablo Secchi – Poder Ciudadano (TI Argentine)
- Mitchell Seligson – Vanderbilt University
- Kathy Shandling – International Private Water Association
- Kathleen Shordt – Centre international de l'eau et de l'assainissement
- Emilia Sičáková-Beblava – TI Slovaquie
- Hubert Sickinger – TI Autriche
- Muhammad Sohail – Loughborough University
- Felipe de Solar – Corporación Chile Transparente (TI Chile)
- Bruno W. Speck – Université d'état de Campinas
- Liga Stafecka – TI Lettonie
- Patrik Stålgren – Université de Göteborg
- Varina Suleiman – Poder Ciudadano (TI Argentine)
- TI Papouasie-Nouvelle-Guinée (Inc.)
- TI Suisse
- TI Royaume Uni
- TI USA
- Transparencia Mexicana (TI Mexique)
- Toru Umeda – TI Japon
- Manuel Villoria – TI Espagne
- Jonathan Werve – Global Integrity
- Keiichi Yamazahi – TI Japon
- Kavwanga Yambayamba – TI Zambie
- Anna Yarovaya – NGO 'Anticorruption Committee' (Groupe de contact national de TI en Ukraine)
- Richard Y. W. Yeoh – TI Malaisie
- Iftekhar Zaman – TI Bangladesh
- Dominique Zéphyr – Vanderbilt University

Préface

Huguette Labelle, Présidente de Transparency International

Le Rapport mondial sur la corruption est la publication phare de Transparency International (TI), il analyse de quelle manière la corruption ronge les fondements de nos sociétés et propose un certain nombre de suggestions quant aux solutions possibles pour nous permettre de renverser cette tendance. En 2008, le rapport s'intéresse particulièrement à la question cruciale de l'eau, Il analyse dans quelle mesure l'incapacité à gérer cette ressource essentielle de manière plus transparente et redevable a des conséquences considérables sur notre vie d´aujourd'hui et sur celle des générations futures.

Dans sa septième année, la publication de ce *Rapport mondial sur la corruption* s'attache à décrire scrupuleusement comment la corruption constitue un frein à l'autodétermination démocratique ainsi qu´une entrave à l'administration de la justice. Documents à l'appui, le rapport démontre que la corruption est néfaste pour la liberté, la prospérité et le renforcement de la responsabilité individuelle. Basé sur l'expertise du mouvement de TI, et tout particulièrement de ses sections nationales, ce rapport propose une perspective originale sur l'état de la corruption dans le monde ainsi que les nombreuses initiatives entreprises pour la juguler.

Cette année, le rapport consacré particulièrement à *la corruption dans le secteur de l'eau*, démontre que, peut-être encore plus que dans d´autres secteurs, la corruption dans ce secteur affecte directement et profondément la vie et les moyens de subsistance de milliards de personnes. L'eau est une ressource naturelle, une matière première à l'origine de toute forme de vie sur notre planète. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé de consacrer à cette thématique une place spéciale dans le rapport de cette année.

Il est difficile de surestimer l'importance cruciale de l'eau lorsqu'il est question de santé et des moyens de subsistance, de développement économique, d'intégrité environnementale et de cohésion sociale. Comme il est affirmé dans le Rapport du millénaire du Secrétaire général des Nations Unies en 2000 : *« Nulle autre mesure que l'approvisionnement en eau et un assainissement adéquat pour tous ne contribuera autant à la réduction des maladies et à sauver des vies dans les pays en développement. »* Il est également difficile de surestimer la portée et les conséquences de la crise actuelle de l'eau, barrant l'accès à l'eau potable à plus d'un milliard d'êtres humains. Dans le même temps, la multiplication des pénuries d'eau, exacerbée par la corruption, constitue une menace pour le développement et la stabilité politique.

Gardons à l'esprit ce dont nous sommes capables de réaliser dans le secteur de l'eau – ainsi que le chemin restant à parcourir avant de pouvoir déclarer victoire. Nulle autre domaine que celui de l'accès généralisé au progrès ne confronte autant nos réussites les plus audacieuses à nos échecs les plus retentissants dans le domaine du développement humain. L'introduction du service public de l'eau et des systèmes d'assainissement a marqué le début d'un progrès caté-

gorique des conditions de vie et ce dans un laps de temps réduit : il y à peine cent ans, la mortalité infantile dans les centres urbains d'Europe était aussi élevée qu'elle l'est aujourd'hui en Afrique sub-saharienne. Et pourtant, à l'heure actuelle, plus de 2,6 milliards d'habitants n'ont toujours pas accès aux systèmes d'assainissement qui sont si cruciaux pour garantir la santé humaine.

Les experts estiment que la crise de l'eau est en fait une crise de la gouvernance de l'eau. La corruption n'est pas la seule mise en cause mais, comme le démontre le *Rapport mondial sur la corruption*, il s'agit d'un facteur essentiel catalyseur de cette crise. Les articles du rapport analysent avec force détails de quelle manière la corruption se manifeste à tous les niveaux du secteur de l'eau, notamment lorsque les prix de l'eau potable sont majorés en Inde, au Kenya et ailleurs, lorsque l'irrigation au Pakistan ou les grands barrages d'Amérique latine sont mal gérés ou encore en permettant la pollution de sévir sur une grande échelle en Chine. Dans de nombreux pays industrialisés, la corruption s'immisce dans la gestion de l'eau avec un impact sur l'adaptation au changement climatique encore plus nocif. Le plus souvent, ce sont les femmes et les pauvres qui payent le prix fort de la corruption dans la gestion de l'eau, ce qui sanctionne injustement les plus démunis de nos sociétés.

Il est, toutefois, permis d'entrevoir un germe d'espoir à travers l'étendue colossale de la corruption dans le domaine de la gouvernance de l'eau. Et cela représente aussi une occasion unique de forger une alliance puissante en faveur du changement. La lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau est de l'intérêt général de ceux qui se soucient de la pauvreté, de la sécurité alimentaire et du progrès économique, en favorisant un environnement durable et la sécurité climatique, la santé et l'égalité entre les sexes et la cohésion sociale. La communauté internationale s'est profondément engagée dans le sens de l'amélioration de la vie des plus pauvres dans le cadre des objectifs du Millénaire pour le développement ; objectifs qui souscrivent à l'engagement en faveur d'un accès durable à une source d'eau meilleure. Il est désormais de la responsabilité de cette même communauté, et de toutes les parties prenantes impliquées dans le secteur de l'eau, de veiller à ce que la corruption ne nuise pas à la réalisation de cet objectif.

Transparency International continuera à œuvrer dans le but d'accroître et de dynamiser la fédération mondiale des nombreuses parties prenantes impliquées dans le secteur de l'eau pour la lutte contre la corruption. Notre travail en partenariat avec le *Réseau d'intégrité de l'eau (Water Integrity Network – WIN)* ; un groupe international d'experts dans le domaine de l'eau, actifs sur le terrain, universitaires et activistes dévoués à la lutte contre la corruption dans ce secteur, offre à TI une excellente occasion de poursuivre et de renforcer les efforts anti-corruption dans le secteur de l'eau. Ce Rapport mondial sur la corruption, en tant que premier document du genre consacré à l'étude de la corruption dans la gestion de l'eau, constitue une forte invitation à associer ses forces dans ce combat important et gratifiant. La responsabilité nous incombe de libérer nos sociétés du joug de la corruption et d'utiliser cette ressource vitale qu'est l'eau en faveur d'un développement humain meilleur et plus durable.

Contribution spéciale
L'eau et l'être humain : l'importance de l'intégrité

Hon. Prof. Wangari Maathai[1]

L'eau est le moteur indispensable au fonctionnement de la nature. Elle est au cœur même de nos systèmes écologiques. Elle est indispensable à notre santé et à la santé de tous. Elle est à la source de notre vie spirituelle. Elle relie tous les êtres humains par le biais des cours d'eau et le partage des sources d'eau. Elle façonne notre relation avec la nature à travers la politique et l'économie qui en découlent.

La gestion pondérée des ressources en eau est d'autant plus vitale à notre avenir tant le défi semble difficile à relever. Les visions énoncées dans le domaine de la gouvernance de l'eau entrent en compétition avec des valeurs et des intérêts divergents. Toutefois il existe un point clair sur lequel tous convergent : nous sommes les seuls responsables de la crise globale de l'eau qui détruit les sources et les cours d'eau, coupe l'accès à l'eau potable à une grande partie de l'humanité, détruisant des vies et des moyens de subsistance dans le monde entier en continuant à provoquer des désastres écologiques homériques toujours plus nombreux.

Cette crise de la gouvernance est le fait de l'homme, elle est motivée par l'ignorance, l'appât du gain et la corruption, le pire de ses maux étant la corruption.

Corruption rime avec pouvoir illimité. Elle donne à ceux qui détiennent le pouvoir les moyens de s'opposer aux règles fixées par les populations elles-mêmes et de les contourner. La corruption dans le secteur de l'eau en est, tout au plus, préjudiciable. Elle permet aux puissants de s'affranchir des règles qui préservent les habitats et les écosystèmes, de gaspiller et de polluer l'eau dont dépendent des régions entières, de détourner l'argent destiné à fournir les plus pauvres en eau. Non seulement la corruption empêche les petits exploitants d'avoir accès à l'eau nécessaire à l'irrigation des plantations, mais elle est responsable du déplacement des populations, et ce, en toute impunité lors de la construction de barrages. La corruption fait fi des accords patiemment élaborés pour le partage transfrontalier de l'eau, et elle permet aux populations les pauvres et les moins informées de mener des activités nuisibles à l'environnement et dommageables pour leurs propres moyens de subsistance. Ainsi, les conséquences pour la durabilité environnementale, la cohésion sociale et la stabilité politique en sont d'autant plus retentissantes. Toutefois, il n'en demeure pas moins que la puissance funeste de la corruption menace de créer une situation dans laquelle les règles continuent de jouer en faveur de ceux qui détiennent le pouvoir et les efforts de réformes restent, quant à eux, lettre morte.

Par conséquent, la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau constitue une condition

1 Hon. Prof. Wangari Maathai est le lauréat du Prix Nobel de la Paix 2004 et le fondateur de Green Belt Movement.

sine qua non pour juguler la crise mondiale de l'eau. Face à ces enjeux de taille, *le Rapport mondial sur la corruption 2008* de Transparency International ne pouvait pas tomber plus à propos. Ce rapport constitue un outil permettant de mieux appréhender les différentes formes que peut revêtir la corruption en décrivant, dans les détails, les dommages qu'elle engendre. Enfin, par-dessus tout, ce rapport ne s'achève pas sur une note sombre, mais il présente des approches concrètes et utiles pour mener à bien le combat contre la corruption dans le secteur de l'eau.

En nul autre lieu qu'en Afrique est-il tout au plus choquant de constater les ravages persistants des crises globales de l'eau engendrées par la corruption. Une élite puissante et riche gère une région naturellement prospère dans laquelle vit une population des plus démunies et dénuée de pouvoir. Mais l'Afrique n'est pas un cas isolé. Les études menées dans le monde entier, figurant dans ce rapport, démontrent clairement que la corruption dans le secteur de l'eau est un phénomène global. Il est global à la fois parce qu'il se manifeste dans toutes les régions du monde, confirmant ainsi que les pays industrialisés n'en sont pas moins concernés, mais aussi parce que cette crise est de la responsabilité internationale de toutes les parties prenantes ; des populations locales, des législateurs, des milieux d'affaires, de la société civile et des bailleurs de fonds.

Mon expérience de militant m'invite à penser que l'analyse présentée dans ce rapport apporte l'impulsion nécessaire au rapprochement urgent entre les gouvernements, les entreprises et les militants de la société civile qui luttent en faveur de plus de justice environnementale et moins de pauvreté, ainsi que pour encourager la bonne gouvernance afin de former une coalition solide pour combattre la corruption dans le secteur de l'eau.

J'ai toujours pensé que notre façon de gérer les ressources naturelles reflétait la puissance de nos sociétés. Comme le souligne ce rapport, nous avons tous la possibilité d'agir et de contribuer à cet effort. C'est en agissant ensemble que nous parviendrons à progresser ensemble de manière durable. Le bien-être de notre monde en dépend.

Remerciements

Le Rapport mondial sur la corruption 2008 n'aurait jamais pu voir le jour sans les efforts soutenus de nombreuses personnes, et tout particulièrement des auteurs qui ont travaillé sur leur contribution avec passion et motivation.

Nous tenons à remercier le mouvement de Transparency International (TI), les sections nationales de par le monde entier ainsi que le Secrétariat de TI à Berlin, pour leur participation et leur enthousiasme. Une mention spéciale doit être décernée aux sections de TI qui ont régulièrement alimenté en informations et en expériences riches de qualité, la partie consacrée aux études de pays dans ce rapport.

Nous sommes tout particulièrement reconnaissants envers les membres de notre groupe consultatif éditorial dont les recommandations et l'expertise nous ont permis d'élaborer et d'améliorer ce rapport, notamment en ce qui concerne la partie thématique consacrée à l'eau : Dogan Altinbilek, Eduardo Bohórquez, Jermyn Brooks, Sarah Burd-Sharps, Piers Cross, Hansjörg Elshorst, Håkan Tropp, Tony Tujan, Surya Nath Upadhyay et Frank Vogl.

Les membres du Comité consultatif sur les indices de TI ont également fait de nombreuses suggestions qui ont contribué à enrichir la partie recherche de ce rapport : Jeremy Baskin, Julius Court, Steven Finkel, Johann Graf Lambsdorff, Daniel Kaufmann, Emmanuelle Lavallée, Richard Rose et Susan Rose-Ackerman.

Merci également à tous ceux qui ont gracieusement harmonisé les contributions de ce rapport et qui ont proposé des réponses approfondies : David Abouem a Tchoyi, Andrew Aeria, Graham Alabaster, Andrew Allan, Laurence Allan, Jens Andvig, Dominique Arel, Livingston Armytage, Manuhuia Barcham, Linda Beck, Predrag Bejakovic, Bernhard Bodenstorfer, Emilio Cárdenas, José Esteban Castro, Emil Danielyan, Marwa Daoudy, Phyllis Dininio, Gideon Doron, Juris Dreifelds, Anton Earle, Eduardo Flores-Trejo, Elizabeth Fuller, Michelle Gavin, Mamoudou Gazibo, Charles Goredema, Åse Grødeland, Ernest Harsch, Clement Henry, Paul Heywood, Jonathan Hopkin, Jarmo Hukka, Karen Hussmann, Sorin Ionita, Michael Johnston, John-Mary Kauzya, George Kegoro, Michael Kevane, Gopathampi Krishnan, Daniel Kübler, Peter Lambert, Evelyn Lance, Peter Larmour, Nelson Ledsky, Michael Likosky, Joan Lofgren, Xiaobo Lu, Cephas Lumina, Stephen Ma, Richard Messick, Arnauld Miguet, Stephen Morris, Andrew Nickson, Bill O'Neill, Katarina Ott, Michael Palmer, Jan Palmowski, Heiko Pleines, Som Nath Poudel, Miroslav Prokopijevic, Gabriella Quimson, Isha Ray, William Reno, Carlos Buhigas Schubert, Anja Senz, Erik Swyngedouw, Celia Szusterman, Madani Tall, Anthony Turton, Nicolas van de Walle, Shyama Venkateswar, Jeroen Warner, Kai Wegerich, Laurence Whitehead, Melvin Woodhouse, José Zalaquett, Mark Zeitoun et Darren Zook.

Nous voudrions également rendre un hommage particulier aux personnes qui ont méticuleusement vérifié les faits avancés dans ce rapport : Cecilia Fantoni, Yolanda Fernandez, Tita Kaisari, Steven Liu, Charlotte Meisner, Friederike Meisner, Ariana Mendoza, Pamela Orgeldinger, Sarah Pellegrin, Veronica Rossini et Katherine Stecher.

Merci aussi à Kathleen Barrett, Joss Heywood, Richard Leakey, Kyela Leakey, Susan LeClercq, Agatha Mumbi, Mijako Nierenkoether, David Nussbaum, Paula O'Malley, Jamie Pittock, David Tickner, Lucy Wanjohi et Petra Weigmink pour toutes leurs suggestions ainsi que pour leur aide précieuse.

Une fois de plus, nous tenons à remercier le cabinet d'avocats Covington and Burling pour leurs conseils gracieux en matière de diffamation, et en particulier : Enrique Armijo, Sara Cames, Jason Criss, Tim Jucovy, Raqiyyah Pippins, Eve Pogoriler, Brent Powell, Sumit Shah, Robert Sherman, Jodi Steiger, Lindsey Tonsager et Steve Weiswasser. Merci également à Finola O'Sullivan, Richard Woodham, Daniel Dunlavey et Mainda Kiwelu de Cambridge University Press pour leurs conseils et leur professionnalisme.

Jill Ervine, Diane Mak et Dian Rodriguez ont apporté leur contribution inestimable dès les premières étapes de l'élaboration de ce rapport et nous tenons particulièrement à remercier Mark Worth, rédacteur extérieur, pour avoir apporté de nombreuses touches finales. Comme à notre habitude, nous tenons à adresser des remerciements tous particuliers à Michael Griffin, rédacteur extérieur, pour sa finesse d'esprit et la justesse de ses corrections. Nous sommes reconnaissants à Robin Hodess pour ses suggestions éditoriales et son soutien sans faille tout au long du processus de production de ce rapport.

Il n'aurait pas été possible de réaliser avec succès cette analyse de la corruption dans le secteur de l'eau dans ce *Rapport mondial sur la corruption 2008* sans l'aide, l'expertise et le soutien financier du Réseau d'intégrité de l'eau *(Water Integrity Network – WIN)*, que nous remercions et, en particulier, Jens Berggren, Manoj Nadkarni et Birke Otto au Secrétariat de WIN pour leur soutien continu et leur sens de l'humour. Nous sommes aussi reconnaissants aux membres, actuels et passés, du Comité de pilotage du WIN pour leurs conseils précieux : Franz-Josef Batz, John Butterworth, Piers Cross, Grit Martinez, Jack Moss, Henk van Norden, Donal T. O'Leary, Janelle Plummer, Kathleen Shordt, Patrik Stålgren, Håkan Tropp et Tony Tujan.

Le Rapport mondial sur la corruption 2008 a reçu un financement spécial du WIN et de leurs partenaires financiers ; l'Agence de coopération au développement international de Suède *(Swedish International Development Cooperation Agency)*, la Coopération néerlandaise au développement et le ministère fédéral de la Coopération économique et du développement d'Allemagne (BMZ).for Economic Cooperation and Development.

Dieter Zinnbauer, Rebecca Dobson et Krina Despota,
responsables éditoriaux.

Résumé exécutif : Rapport mondial sur la corruption 2008 – La corruption dans le secteur de l'eau

Transparency International

La corruption dans le secteur de l'eau met en jeu la vie et les moyens de subsistance de milliards d'individus. Comme le démontre le *Rapport mondial sur la corruption 2008*, le début du réchauffement climatique et le stress hydrique croissant dans le monde entier rendent encore plus urgent le combat contre la corruption. Sans une augmentation des actions de plaidoyer pour faire cesser la corruption dans le secteur de l'eau, l'humanité devra en assumer les graves conséquences en termes de développement économique et humain, de destruction d'écosystèmes indispensables, d'alimentation des foyers de tensions sociales voire de conflits portant sur cette ressource vitale. Ce rapport montre clairement que le défi de la corruption doit être intégré dans les nombreuses initiatives politiques mondiales en matière de durabilité environnementale, de développement et de sécurité en lien avec l'eau.

Comme le présente le *Rapport mondial sur la corruption 2008*, plusieurs initiatives prises dans le monde sont encourageantes car elles ont permis de remporter des succès dans la lutte contre la corruption. Il s'agit là du message central que tiennent à souligner plus de 20 experts et praticiens tout au long de cet ouvrage. De plus, le rapport (le premier de ce type à évaluer comment la corruption affecte tous les aspects de l'eau) analyse ce qui peut être fait pour veiller à ce que la corruption ne continue pas à détruire cette ressource essentielle de base, si fondamentale à la vie de tous les êtres humains de la planète.

L'eau et la corruption : la mise en danger de vies, de moyens de subsistance et du développement durable

L'eau est vitale. Il n'en existe aucun substitut. Et pourtant, la crise de l'eau englobe de nombreuses régions du monde. Près de 1,2 milliards d'individus dans le monde n'ont pas un accès à l'eau et plus de 2,6 milliards ne disposent pas de système d'assainissement adéquat, ce qui a des conséquences dramatiques pour la réduction de la pauvreté et le développement. Dans les décennies à venir, la course pour l'eau deviendra de plus en plus féroce. En raison d'une surconsommation ainsi que de la pollution, les écosystèmes qui dépendent de l'eau sont considérés comme les ressources naturelles les plus dégradées de la planète. Les pénuries en eau affectent des régions sur chaque continent et d'ici à 2025, plus de 3 milliards d'individus seront victimes de stress hydrique.

Les conséquences humaines de cette crise de l'eau, exacerbée par la corruption, sont graves et affectent surtout les pauvres et les femmes. Dans les pays en voie de développement, environ 80% des problèmes de santé sont dus à une eau de piètre qualité et à l'insuffisance de système d'assainissement, faisant chaque année près de 1,8 millions de morts parmi les enfants et une perte estimée à 443 millions de journées d'école pour les enfants qui souffrent de maladies liées à une eau impropre. En Afrique, des femmes et des filles doivent faire plus de 10 kilomètres à pied pour collecter de l'eau pour leur famille lors des saisons sèches et on estime qu'un montant équivalent à environ 5% du PIB est perdu à cause des maladies et des décès provoqués par une eau sale et un assainissement inadéquat. Sans accès à une eau propre, les risques sont très élevés.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* démontre que la crise de l'eau est en fait une crise de la gouvernance de l'eau dont la corruption est une des causes profondes. La corruption dans le secteur de l'eau est endémique et rend l'eau impropre à la consommation, inaccessible et coûteuse. Ceci est une évidence dans le creusement de puits en Afrique subsaharienne, dans la construction d'usines de traitement des eaux usées dans les centres urbains d'Asie, dans l'édification de barrages hydroélectriques en Amérique latine ainsi qu'au vu des abus et des détournements quotidiens de l'eau dans le monde entier.

Gravité et étendue du défi de la corruption dans le secteur de l'eau

Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* analyse la corruption dans le secteur de l'eau dans quatre sous-secteurs importants.

La gestion des ressources en eau (GRE), qui implique de sauvegarder la durabilité et l'utilisation équitable d'une ressource pour laquelle il n'existe aucun substitut, risque d'être détournée pour satisfaire les intérêts d'élites puissantes, ainsi que le montre le rapport. La pollution de l'eau est rarement sanctionnée et les fonds affectés à la GRE atterrissent souvent dans les poches de fonctionnaires corrompus. En Chine, par exemple, la corruption empêche l'application des réglementations environnementales et contribue à une situation où les nappes aquifères de 90% des villes sont polluées et où plus de 75% des cours d'eau qui passent dans les centres urbains sont considérés comme impropres à la consommation ou pour la pêche.

Le besoin de s'adapter au changement climatique rend d'autant plus urgente la nécessité de juguler la corruption dans les ressources en eau. Des cours d'eau modifiés et des crues en augmentation exigent des investissements énormes dans les infrastructures hydrauliques, le déplacement et la réinstallation de plus de 200 millions d'habitants de la planète et des efforts humanitaires plus fréquents. Tous ces phénomènes sont vulnérables à la corruption, comme le montre le *Rapport mondial sur la corruption 2008*.

Lorsque la corruption nuit au partage équitable de l'eau entre des pays ou des populations locales, elle menace également la stabilité politique et la sécurité régionale. Aujourd'hui, dans le monde, deux personnes sur cinq vivent dans des bassins hydrauliques internationaux et plus de cinquante pays sur cinq continents ont été identifiés comme des « points chauds » pour de futurs conflits portant sur l'eau. Le « vol de l'or bleu », l'appropriation irresponsable ou le détournement de l'eau, sans aucune considération pour les autres utilisateurs, encouragé par la

corruption, peut transformer des tensions en conflits ouverts.

L'eau potable et les services d'assainissement constituent le deuxième sous-secteur que le *Rapport mondial sur la corruption 2008* explore, et où la corruption peut être observée à chaque point de la chaîne de distribution de l'eau : de l'élaboration des politiques et des affectations budgétaires jusqu'aux travaux et aux systèmes de facturation. La corruption affecte les services privés et publics de l'eau et nuit à tous les pays, riches ou pauvres. Dans les pays plus riches, les risques de corruption sont concentrés dans l'attribution de contrats pour la construction et la gestion des infrastructures hydrauliques municipales. Les enjeux sont immenses : c'est un marché annuel de 210 milliards de dollar US en Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et au Japon seulement.

Dans les pays en voie de développement, on estime que la corruption accroît de 30% le coût de raccordement au réseau d'un foyer. Cela gonfle de plus de 48 milliards de dollars US la facture pour parvenir aux objectifs du Millénaire pour le développement en ce qui concerne l'eau et l'assainissement, pierre angulaire des remèdes à apporter pour résoudre la crise de l'eau.

L'irrigation agricole,le troisième sous-secteur analysé dans le rapport, représente 70% de la consommation d'eau. À leur tour, les terres irriguées permettent de produire 40% de l'alimentation mondiale. Et pourtant les systèmes d'irrigation peuvent parfois tomber entre les mains de certains grands exploitants. Au Mexique, par exemple, les fermiers les plus importants, qui représentent 20% des exploitants, bénéficient de plus de 70% des subventions à l'irrigation. De plus, la corruption dans les systèmes d'irrigation exacerbe l'insécurité alimentaire et la pauvreté.

Les systèmes d'irrigation, qui sont difficiles à surveiller et qui exigent des techniciens pour assurer leur maintenance, offrent plusieurs points d'entrée à la corruption, ayant pour effet de gaspiller des fonds, d'augmenter les coûts et d'assurer une irrigation incertaine pour les petits exploitants. L'un des problèmes spécifiques concerne la réglementation de l'irrigation à partir des ressources souterraines. En raison d'une réglementation inadéquate, les grands exploitants, comme en Inde ou au Mexique, peuvent assécher les ressources souterraines en toute impunité, dépossédant les petits exploitants d'une ressource indispensable pour assurer leur subsistance. En Inde, le fardeau total de la corruption portant sur les contrats d'irrigation représente plus de 25% du volume du contrat, que se partagent les fonctionnaires avant d'être détournés vers le haut par le biais du système politique, ce qui rend difficile les initiatives visant à briser le cycle de la collusion.

Le quatrième sous-secteur couvert par le *Rapport mondial sur la corruption 2008* est celui de **l'hydroélectricité** et des barrages. Il existe peu d'autres infrastructures qui ont autant d'impact sur l'environnement et les populations. Les volumes d'investissement énormes du secteur hydroélectrique (estimé entre 50 et 60 milliards de dollars US chaque année pour les décennies à venir) ainsi que les projets d'ingénierie, extrêmement complexes et conçus sur mesure, peuvent servir de terreau pour alimenter la corruption dans la conception, les appels d'offres et la construction de grands barrages dans le monde entier. Cependant, l'impact de la corruption ne concerne pas uniquement les surcoûts des projets. En effet, les fonds réservés aux

déplacements et à la réinstallation des populations et les programmes de compensation qui accompagnent les projets de barrage sont eux aussi perméables à la corruption, ajoutant ainsi une nouvelle pierre à l'édifice des risques de corruption dans le secteur.

La corruption dans le secteur de l'eau : un défi qui va au-delà du secteur

L'importance de l'eau pour le développement humain ainsi que pour la durabilité environnementale est bien établie et la crise globale de l'eau est au coeur du débat sur le développement et l'environnement. Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* souligne que la corruption dans le secteur de l'eau constitue un facteur déterminant de cette crise et, partant, une question prioritaire pour l'élaboration de politiques publiques globales. L'impact de la corruption dans le secteur de l'eau sur les vies, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire et la coopération internationale souligne également les nombreux liens qui se sont tissés entre les diverses préoccupations liées à l'élaboration de ces politiques globales.

La corruption dans le secteur de l'eau n'est pas une préoccupation cantonnée au seul secteur. Elle complique également le défi mondial pour traiter le changement climatique et doit être abordée dans le cadre de l'élaboration de la gouvernance qui actualise en l'étendant le protocole de Kyoto. De plus, la corruption dans le secteur de l'eau doit faire partie des priorités de tous les débats sur le développement durable. Elle importe également en ce qui concerne l'ordre du jour de la sécurité mondiale qui se préoccupe des causes profondes des conflits, de la montée des extrémismes et des Etats défaillants. Enfin, la corruption doit être reconnue comme un obstacle à l'engagement de la communauté internationale du progrès pour tous tel qu'il est détaillé dans les objectifs du Millénaire pour le développement et les initiatives politiques connexes.

L'eau : un secteur à haut risque pour la corruption

Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* élabore certaines conclusions préliminaires sur les raisons qui font que l'eau est particulièrement sensible à la corruption.

- **La gouvernance de l'eau déborde le seul cadre des agences.** Souvent, l'eau représente un défi aux classifications légales et institutionnelles, créant une lacune règlementaire et dispersant la gouvernance entre différents pays et différentes agences générant de nombreuses failles exploitables.
- **Dans la plupart des pays, on considère la gestion de l'eau comme une question technique.** La gouvernance de l'eau est le plus souvent considérée comme un défi technique. Les dimensions politiques et sociales de l'eau, y compris les questions relatives à la corruption, sont généralement ignorées.
- **Le secteur de l'eau implique d'importants flux financiers.** L'eau mobilise deux fois plus de capitaux que n'importe quel autre service public. La gestion des grands cours d'eau, l'irrigation et les barrages sont difficiles à standardiser, ce qui fait que les achats peuvent se

révéler très lucratifs et les manipulations difficiles à détecter.

- **L'investissement privé dans le secteur de l'eau est en augmentation dans les pays déjà connus pour leurs risques élevés de corruption.** Neuf des dix principaux marchés émergents dans lesquels participe le secteur privé pour l'eau et l'assainissement se trouvent dans des pays où les risques de corruption sont élevés, ce qui représente des défis spécifiques pour les investisseurs internationaux.
- **Les fournisseurs informels, souvent vulnérables à la corruption, continuent de jouer un rôle central dans la distribution de l'eau aux pauvres.** Les fournisseurs informels d'eau ont des fonctions relais importantes dans de nombreux pays en voie de développement pour acheminer l'eau aux démunis. Toutefois, ils opèrent souvent dans une zone grise, rendant leurs opérations perméables à l'extorsion et à la corruption.
- **La corruption dans le secteur de l'eau affecte surtout ceux dont la voix est rarement entendue.** La corruption dans le secteur de l'eau touche avant tout les populations marginalisées, les pauvres ou, dans le cas de l'impact sur l'environnement, les générations futures. Ce sont des parties prenantes dont le point de vue est facilement ignoré et qui n'ont pas le pouvoir d'exiger que des comptes leurs soient rendus.
- **L'eau est rare et le deviendra encore plus.** Le changement climatique, la croissance démographique, les modifications des habitudes alimentaires et le développement exacerbent tous les pénuries locales en eau. Moins il y a d'eau disponible, plus les risques de corruption sont élevés dans le contrôle de la gestion des ressources en eau.

Du diagnostique à l'action : quelques leçons pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau

Les études de cas et les expériences présentées dans le *Rapport mondial sur la corruption 2008* permettent de tirer quatre leçons importantes pour combattre la corruption dans le secteur de l'eau.

- **Première leçon – Prévenir la corruption dans le secteur de l'eau : essayer de lutter conte la corruption après coup est plus difficile et plus coûteux.**
  Lorsque la corruption provoque la contamination de l'eau potable et la destruction des écosystèmes, les conséquences dramatiques sont souvent irréversibles. Lorsque les subventions à l'eau donnent naissance à une industrie agricole et des groupes de pression puissants, il devient plus ardu de redistribuer les subsides aux plus démunis.

- **Deuxième leçon – Comprendre l'environnement local du secteur de l'eau ; sinon les réformes échoueront.**
  Il n'y a pas de remède unique dans la lutte contre la corruption, et ceci est particulièrement vrai dans le secteur de l'eau où les conditions de l'offre et la demande, les infrastructures existantes et les systèmes de gouvernance varient énormément d'une région à une autre. Comprendre les conditions locales et les systèmes particuliers d'incitations qui sous-tendent la corruption est une précondition pour concevoir des réformes efficaces.

- **Troisième leçon – Juguler la corruption dans le secteur de l'eau ne doit pas être incom-**

patible avec les besoins des pauvres.
Les coûts de la corruption dans le secteur de l'eau sont supportés de manière disproportionnée par les plus démunis. Les efforts de lutte contre la corruption orientés plus particulièrement à l'attention des plus pauvres (dits « pro-pauvres ») devraient se concentrer sur les types de prestations les plus indispensables aux pauvres, comme des fontaines publiques ou le creusement de puits en milieu rural. De tels efforts ont besoin d'être conçus de sorte à ce qu'ils ne nuisent pas aux moyens de subsistances de base des pauvres : par exemple des mesures de répression contre les fournisseurs informels de services pourraient risquer en même temps d'éliminer un moyen essentiel permettant aux pauvres d'avoir accès à l'eau.

- **Quatrième leçon – Accroître la pression en faveur des réformes dans le secteur à partir de la base et du sommet.**
  Mettre fin à la corruption dans le secteur de l'eau exige de briser le cycle des intérêts et des relations étroites qui perpétuent le problème de la corruption. Il s'agit là d'un défi immense. L'autorité émanant du sommet est essentielle si l'on veut créer la volonté politique nécessaire aux réformes institutionnelles. Les approches impliquant la base sont toutes aussi importantes pour juguler la corruption, en ajoutant une composante participative de contrôle de ceux qui sont aux commandes d'un pays, comme par exemple la surveillance des flux monétaires ou l'élaboration de normes concernant les performances des services publics.

Endiguer la vague de la corruption : recommandations en faveur de réformes

Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* présente différentes stratégies et outils prometteurs pour lutter contre la corruption dans la gestion de la ressource en eau, de l'eau potable et de l'assainissement ainsi que de l'irrigation et de l'hydroélectricité. Le contexte spécifique à chaque pays détermine la combinaison adéquate et la séquence des réformes anti-corruption, mais on trouvera ci-dessous un résumé des recommandations les plus intéressantes :

- **Première recommandation : étendre et affiner le diagnostique de la corruption dans le secteur de l'eau – la dynamique et l'efficacité des réformes en dépendent.**
  Il reste encore beaucoup à faire dans l'étude de l'étendue et de la nature de la corruption dans le secteur de l'eau. Des outils tels que les évaluations de l'impact de la corruption dans les différents domaines du secteur de l'eau, la traçabilité des dépenses publiques ou la pauvreté et la détermination des risques de corruption éclairent de façon utile les différents aspects de ce casse-tête. Ces outils ont cependant besoin d'être affinés, adaptés à tous les acteurs du secteur de l'eau et adaptés au contexte local spécifique afin d'édifier les fondations pour des réformes ciblées.

- **Deuxième recommandation : renforcer le contrôle réglementaire de la gestion et de l'utilisation de l'eau.**
  Le gouvernement et le secteur public continuent de jouer un rôle central dans la gouvernance de l'eau et devraient établir des mécanismes de contrôle réglementaire efficaces, que

cela soit pour l'environnement, l'eau et l'assainissement, l'agriculture ou l'énergie. Il existe un certain nombre de réformes institutionnelles pour réduire les risques d'appropriation réglementaire aux mains d'intérêts étroits : renforcement des capacités, formation des employés, ressources adéquates (humaines, financières, techniques et administratives), création d'un mandat institutionnel clair, mise en oeuvre de principes de fonctionnement transparents, introduction de la consultation publique et des procédures d'appel.

- **Troisième recommandation : garantir une concurrence loyale et la mise en oeuvre responsable des contrats d'eau.**
  Dans de nombreux pays, le secteur privé a adopté des mesures anti-corruption de base dans le cadre de leurs procédures normales de fonctionnement, mais il convient de faire plus pour que cela ait un effet sur le secteur de l'eau. Les gouvernements et les entreprises peuvent passer des *Pactes d'intégrité* pour les procédures des marchés publics. L'importante demande d'investissements dans le secteur de l'eau signifie que les agences de crédits à l'exportation, les banques commerciales et les organes de prêts des institutions financières internationales peuvent jouer un rôle pivot dans la lutte contre la corruption. Ceux-ci devraient étendre leur obligation de diligence et adopter des dispositions anti-corruption.

- **Quatrième recommandation : adoption de la transparence et de la participation comme principes directeurs pour l'ensemble de la gouvernance de l'eau.**
  La transparence est le fondement du contrôle public et de la redevabilité. Elle doit devenir la caractéristique de la gestion du secteur de l'eau tant par les parties prenantes publiques que privées. Trop souvent, les engagements en faveur de ce principe ne sont pas traduits dans les faits. Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* présente cependant des exemples de transparence appliquée au secteur de l'eau comme par exemple la transparence dans les propositions de budgets ou la divulgation des indicateurs de performance. De tels exemples doivent être multipliés et servir de références pour en tirer les enseignements indispensables et progresser sur cette voie.

  Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* expose dans le détail l'augmentation de la participation comme mécanisme visant à réduire l'influence indue et la satisfaction d'intérêt étroits dans le secteur. L'implication des groupes marginalisés au budget et à la conception des politiques permet d'ajouter une composante pro-pauvres aux dépenses envisagées. L'implication des populations locales dans le choix des lieux pour le creusement de puits en milieu rural et la gestion des systèmes d'irrigation permet de garantir que les petits exploitants ne sont pas lésés dans leur accès à l'eau. La participation de la société civile en matière d'audit, de cartographie des pollutions et de surveillance des performances du service public de l'eau constitue un mécanisme de vérification supplémentaire essentiel. La transparence et la participation développent la confiance vitale qu'exige une gouvernance de l'eau redevable et la société civile joue un rôle déterminant dans la traduction de l'information et des opportunités de participation en contrôle public efficace.

Créer une dynamique du changement : une coalition mondiale contre la corruption dans le secteur de l'eau.

La mise en œuvre de ces recommandations exige une vision stratégique. Le défi mondial que représente la corruption dans le secteur de l'eau nécessite une réponse globale, une expertise locale, l'adaptation et la participation d'un vaste éventail de parties prenantes. L'expérience de Transparency International (TI), avec son réseau de spécialistes et d'activistes engagés dans des actions de plaidoyer contre la corruption dans plus de 90 pays, peut y contribuer de manière significative. Ainsi, par exemple, les efforts entrepris pour développer la transparence dans le secteur de l'eau peuvent bénéficier de la grande expérience de TI en matière d'études et d'actions de plaidoyer pour renforcer le droit à l'information et la transparence dans les systèmes de gouvernance dans le monde entier. Les initiatives lancées en faveur de plus d'intégrité dans la participation des entreprises dans le secteur de l'eau peuvent se servir des outils anti-corruption pour le secteur privé mis au point par TI ainsi que du travail approfondi mené par TI en matière d'achats publics transparents. Le Water Integrity Network (WIN) ; une coalition internationale dynamique d'experts dans le secteur de l'eau, de chercheurs sur le terrain, d'universitaires et d'activistes qui a collaboré avec TI pour ce rapport, est à la tête du combat contre la corruption dans le secteur de l'eau. Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* énonce les raisons fondamentales pour lesquelles de nombreux individus devraient participer à cette lutte et aider ainsi à générer un élan en faveur de réformes durables.

L'amorce du changement climatique et la multiplication des situations de stress hydrique signifient que nous sommes à un carrefour crucial. Comme le montre le *Rapport mondial sur la corruption 2008*, lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau est non seulement un impératif moral qui sert l'intérêt général, en particulier celui des pauvres, c'est également faisable. Il est temps d'agir.

Première partie

La corruption dans le secteur de l´eau

1 Introduction sur l'eau et la corruption

Dans le chapitre principal de la section thématique du Rapport mondial sur la corruption 2008, Janelle Plummer met en évidence les principaux paramètres responsables de la crise mondiale de l'eau. À travers une perspective d'ensemble des différents types de corruption et de leur dynamique, elle examine leurs conséquences dans ce secteur. Charles Keny ajoute à cette étude des calculs permettant d'apporter un éclairage sans concession sur les conséquences dramatiques de la corruption dans le secteur de l'eau.

Eau et corruption : un partenariat destructeur

Janelle Plummer[1]

L'eau est une ressource vitale pour les êtres humains, indispensable à l'alimentation, l'énergie et l'environnement. Lorsque l'eau vient à manquer, les gouvernements et les citoyens en payent un prix exorbitant, tant sur le plan économique, que social, culturel ou environnemental. La corruption a pour effet pernicieux d'exacerber l'impact de cette pénurie et d'amplifier l'enjeu crucial de la gouvernance dans le secteur de l'eau. C'est pourquoi il est urgent d'entreprendre des actions de mobilisation impliquant toutes les parties prenantes concernées afin de les exhorter à concevoir des moyens pratiques de lutte contre la corruption dans tous les domaines du secteur de l'eau. C'est là le message fondamental du *Rapport mondial sur la corruption 2008*.

La crise mondiale de l'eau – une crise de la gouvernance

L'histoire de la corruption dans le domaine de l'eau est celle d'une forme de corruption affectant des ressources et des services d'ordre essentiel à la vie et au développement de l'humanité. C'est également l'histoire d'un secteur en crise. Chaque année, des millions de personnes meurent à cause de maladies transmises par l'eau, faute, de la part des responsables, d'avoir

1 Janelle Plummer est conseillère sur la gouvernance à la Banque Mondiale. Ce chapitre s'appuie sur J. Plummer et P. Cross, 'Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue', in E. Campos and S. Pradhan (eds.) *The Many Faces of Corruption* (Washington DC: World Bank, 2007). Les points de vue exprimés dans cet article sont ceux de l´auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de la Banque Mondiale ou des pays que celle-ci représente.

traité en priorité la mise en place d'un réseau d'eau potable et d'assainissement. En 2004, plus d'un milliard de personnes n'avaient pas accès à l'eau potable et deux milliards n'étaient pas reliées à un réseau de traitement des eaux usées. En dépit de résultats satisfaisants dans certaines parties du monde, on observe toutefois que la proportion de la population mondiale qui n'a pas accès à un service d'eau ne cesse d'augmenter. Les pratiques corrompues viennent encore creuser les inégalités car elles participent à la suppression des investissements qui serviraient, le cas échéant à apporter ces services aux franges de la population les plus démunies. De plus, les pratiques corrompues contribuent au détournement de l'argent destiné à l'entretien de structures qui se détériorent ainsi qu'au prélèvement d'une dîme parmi les populations les plus modestes. Ces derniers se trouvent alors contraints d'affronter la hausse des coûts et de payer des pots de vin pour avoir accès à l'eau potable.

La rareté de l'eau constitue également un problème crucial dont l'importance devient urgente. La survie de centaines de millions de personnes dans le monde est menacée par les restrictions d'eau nécessaire à l'irrigation. L'agriculture consomme environ 70% de l'eau prélevée dans les rivières et les nappes phréatiques. L'intensité croissante des activités humaines et les pressions combinées d'une demande d'eau en augmentation et d'une population toujours plus nombreuse, prélèvent une part grandissante de cette ressource naturelle [2]. Le changement climatique ajoute une nouvelle donne au problème. À cette allure, d'ici à 2025, plus de trois milliards de personnes pourraient vivre dans un pays endurant un stress hydrique [3]. Dans les décennies à venir, les rendements des récoltes seraient amenés à chuter de 25% et en même temps, la malnutrition dans le monde pourrait augmenter de manière identique si les prévisions actuelles liées aux conséquences du changement climatique s'avéraient exactes [4].

Une gestion satisfaisante de l'eau exige de maintenir un équilibre délicat entre sécurité alimentaire, réduction de la pauvreté et protection des écosystèmes. La dégradation de l'écosystème accroît le risque de catastrophe naturelle en supprimant les protections contre le risque d'inondations, les sécheresses et autres calamités naturelles. L'impact d'une dégradation de l'environnement, d'une mauvaise gestion des ressources en eau et d'un sous-investissement chronique sont connus : la tragédie du Darfour résulte, à la fois, de la combinaison d'un échec de la gouvernance et d'une dégradation des ressources en eau et de la terre, débouchant sur un désastre humanitaire d'une ampleur sans précédent.

Au cœur de ces échecs se matérialise une crise de la *gouvernance de l'eau – il s'agit d'une crise relative à l'utilisation du pouvoir et à l'autorité sur la gestion de l'eau* [5]. C'est également une crise de la gestion des questions ayant trait à l'eau par les nations. Cependant, si l'eau est une ressource essentielle à la subsistance des citoyens et à la croissance du pays, sa gouvernance n'apparaît pas quant à elle, comme un objectif prioritaire. Le dysfonctionnement institutionnel,

2 Programme des Nations Unies pour le Développement, *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity : Power, Poverty and the Global Water Crisis*, (New York: PNUD, 2006).
3 PNUD, 2006.
4 Ibid.
5 Adapté du Département pour le développement international (DFID), 'Governance, Development and Democratic Politics, DFID's Work in Building more Effective States' (London: DFID, 2007).

la mauvaise gestion financière et le manque de redevabilité placent de nombreux gouvernements dans l'incapacité de répondre à la crise, et leurs citoyens, tout comme les ONG, se trouvent dans l'incapacité d'exiger des changements faute de disposer de compétences suffisantes ou d'une réelle conscience du problème.

L'eau et la corruption – un défi pour tous

La corruption, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du développement du secteur de l'eau, constitue un facteur clé dans l'échec de la gouvernance. Cet échec devient évident lorsqu'il est question du forage de puits dans les villages d'Afrique subsaharienne ou de mettre en place des usines de traitement des eaux dans les zones urbaines d'Asie, ou encore de construire des barrages hydroélectriques en Amérique latine et dans le monde en général, où l'on observe des malversations et des abus quotidiens des ressources en eau, gérées par un gouvernement ou par tout autre décisionnaire. Les efforts de lutte contre les formes multiples de corruption constituent la phase critique de la bataille pour approvisionner en eau ceux qui en ont le plus besoin. La corruption est à la fois la cause et la conséquence d'une mauvaise gouvernance de l'eau.

L'impact de la corruption est plus marqué dans les pays en développement. Toutefois ce phénomène ne touche pas exclusivement les pays à revenus faibles ou revenus moyens. En Europe, en Amérique du Nord et en Australie, on observe couramment l'existence de pratiques corrompues affectant les ressources et les services dédiés à l'eau. Les pays industrialisés ont leurs propres formes de népotisme siégeant aux conseils d'administration et au sein des institutions. A ce propos, des escroqueries et autres malversations sont régulièrement rapportées dans la presse. En dépit de l'existence de règlements stricts et d'un contrôle important, la corruption s'est développée là où les secteurs public et privé se rejoignent, particulièrement lorsque la gouvernance et les contrôles sont insuffisants.

La communauté internationale s'est mobilisée pour pallier les insuffisances endurées par les franges de la population les plus démunies en matière d'eau potable et d'assainissement. Ce mouvement a ouvert des perspectives sans précédent permettant aux gouvernements, au secteur privé et à la société civile d'œuvrer côte à côte dans la lutte contre la corruption affectant les secteurs de l'eau et de l'assainissement. Afin d'accélérer les progrès de la lutte contre la pauvreté, cent quatre-vingt-neuf pays se sont engagés en 2000 pour soutenir la Déclaration du Millénaire des Nations Unies [6]. Parmi les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés par la Déclaration, un approvisionnement et un assainissement de l'eau qui soient de qualité figurent en bonne place. Les gouvernements se sont engagés à atteindre d'ici à 2015 ces objectifs.

Les objectifs du Millénaire pour le développement sont liés les uns aux autres de manière inex-

6 En conséquence, en 2002, le volet sur l'assainissement a été adopté. Ceci a marqué une étape importante, car l'assainissement n'est souvent pas pris en compte.

tricable. Ainsi l'amélioration des réseaux de l'eau et d'assainissement de l'eau devrait se répercuter de manière positive sur les autres objectifs, notamment par une réduction de la pauvreté et de la faim, une chute des taux de mortalité infantile et maternelle ainsi qu'une disparition des inégalités entre les sexes. Si des obstacles primaires telles que la corruption ne sont pas identifiés et traités à la source, il ne sera pas possible de réduire de moitié le nombre de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et à un assainissement de base, comme le prévoient les objectifs du Millénaire pour le développement. Une gestion budgétaire inefficace se trouve à l'origine de ce gâchis financier. Selon les estimations par pays et par régions élaborées par les Nations Unies, cinquante-cinq pays n'atteindront pas l'objectif fixé d'approvisionnement en eau potable et soixante-quatorze autres pays n'auront pas la capacité de faire face à leur engagement d'amélioration du réseau d'assainissement de l'eau [7].

L'Afrique subsaharienne se trouve être l'une des régions où les progrès sont lents à se mettre en place et de ce fait, les enjeux liés à la corruption y revêtent une importance cruciale. *L'Indice de perceptions de la corruption (IPC) 2007* de Transparency International démontre que près de la moitié des vingt nations figurant en bas de tableau dans cet Indice est issue de cette région du monde [8]. Selon les dernières données, 63% de ses habitants ne disposaient pas d'installations d'assainissement de base, un chiffre révélant un progrès dérisoire compte tendu des 68% relevés en 1990, année de référence désignée dans le cadre de la Déclaration des objectifs du Millénaire pour le développement dont l'échéance de réalisation est fixée en 2015 [9]. Sur la même période, on observe en réalité une augmentation de plus de 20% du nombre de personnes d'Afrique subsaharienne n'ayant toujours pas accès à l'eau en raison de taux de natalité élevés [10].

L'eau constitue un enjeu hautement politique ouvrant la voie non seulement à des manipulations sur le plan mondial et national, mais également à des détournements et des conflits au cœur même des communautés et des foyers. Les dimensions de ce problème micro et macro impliquent que le dialogue sur la corruption dans le secteur de l'eau se doit de refléter fidèlement la diversité ; tant des pratiques, que des acteurs, ainsi que leurs motivations et leurs conséquences. Il est essentiel que l'ensemble des pays se penche de toute urgence sur le problème endémique de la corruption dans le secteur de l'eau. Il est tout autant urgent d'en identifier les conséquences et d'adopter des politiques et des mesures pratiques et ciblées.

7 PNUD, 2006.

8 Ces chiffres se basent sur l'Indice de perceptions de la corruption 2007 (IPC) que l'on peut consulter sur : www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007.

9 Données basées sur des chiffres 2004 des Nations Unies 'Africa and the Millennium Development Goals, 2007 Update', (New York : United Nations Department of Public Information, 2007).

10 Les données composites sont trompeuses, mais il existe également un débat sur la justesse des données par pays et sur les disparités internes et les inégalités horizontales qui sont cachées par les statistiques agrégées.

La nature et l'étendue de la corruption

La corruption, définie généralement par l'abus d'un service à des fins privées, est un phénomène observé à travers un large éventail d'interactions à divers niveaux et dans nombreuses branches du secteur de l'eau. Toutefois, à l'heure actuelle, le diagnostic de la corruption dans ce domaine reste figé dans la phase de développement et les efforts de lutte portent souvent la marque de l'étroitesse des points de vue et d'une perception erronée de la corruption en tant que telle, ainsi que du niveau et de la localisation des risques de corruption. Afin de pouvoir surmonter ces obstacles, il est nécessaire d'avoir une meilleure compréhension des formes que revêt la corruption dans ce domaine, ainsi que du niveau où elle se produit et des avantages qu'elle engendre au bénéfice des intervenants. L'enjeu est de taille si l'on considère à la fois la diversité du secteur de l'eau et de l'assainissement, de l'irrigation, de la gestion des ressources en eau (GRE) et les problèmes de l'énergie hydroélectriques.

On observe la présence de la majorité des moyens de corruption à l'intérieur du secteur de l'eau. Lorsqu'il s'agit de corruption bureaucratique dite également petite corruption, il s'agit de fonctionnaires, au rang plus ou moins élevé, abusant de leur pouvoir afin d'obtenir des pots-de-vin ou des faveurs. Un agent chargé de relever les compteurs d'eau proposera ainsi de réduire la facture d'un consommateur en échange d'une certaine somme, alors qu'un responsable de service ne répondra aux réclamations d'un usager uniquement à la condition de recevoir une faveur en échange. La grande corruption intervient quant à elle, dans un cadre étroit, impliquant d'une part, des acteurs des secteurs publics et privés et d'autre part, des sommes considérables. Ainsi les fonds publics destinés à un réseau d'eau agricole sont détournés pour être reversés aux responsables d'un ministère, ou encore un important contrat de construction de barrage est confié à un groupe d'entreprises cooptées. En cas de captation de l'État, le processus de décision et la mise en application de politiques de l'eau se trouvent faussés pour favoriser les intérêts d'une poignée d'utilisateurs ou fournisseurs d'eau au détriment de l'ensemble du public [11].

Le diagramme des risques de corruption permet de visualiser la palette étendue des types d'actions illégales dans le secteur de l'eau couvrant l'escroquerie, le détournement de fonds, l'entente illégale et le népotisme. Ce graphique expose les différents types de sollicitations perçus par les intervenants et les outils existants permettant de lutter contre ce problème.

Il existe trois principaux cas de figures d'interactions corrompues :

- La corruption dans le secteur de l'eau a lieu entre *deux responsables publics*. Dans ce cas de figure, on observe des pratiques malhonnêtes d'attribution de quotas d'eau : notamment, le détournement de fonds destinés à un réseau d'approvisionnement en eau pour financer la réfection d'une route située à proximité du domicile d'un responsable politique. On observe également des versements de pots-de-vin afin d'influencer des décisions relevant de la gestion du personnel, notamment lorsqu'un individu perçoit une somme afin de nommer ou de transférer quelqu'un à un poste lucratif. Plus le salaire est élevé, plus le pot de vin versé permettant d'obtenir le poste sera conséquent.

11 Cette désagrégation de la corruption est citée dans 'Look Before you Leap: Notes for Corruption Fighters' d'après M. Schacter et A. Shah, Institute on Governance Policy Brief No. 11 (Ottawa: Institute on Governance, 2001).

- La corruption peut également se matérialiser entre *responsables publics et acteurs privés*. Elle englobe dans ce cas toutes les formes de corruption et d'escroquerie relevées dans un contexte d'obtention d'autorisation, de passation de marché et de construction. L'entente illégale et le trucage d'appels d'offres constituent des malversations caractéristiques des processus de soumissionnement dans les pays développés et les pays en développement, et ces pratiques concernent autant les entreprises internationales que les sociétés nationales [12].
- La corruption se situe enfin entre responsables *publics, usagers, citoyens et consommateurs*. Ces pratiques, que l'on qualifie de corruption administrative ou de petite corruption, permettent aux ménages nécessiteux, aux agriculteurs ainsi qu'à d'autres utilisateurs, d'être approvisionnés en eau – et ce plus rapidement ou à un meilleur prix.

Les pratiques corrompues dans le secteur de l'eau se déclinent depuis la satisfaction d'intérêts étroits jusqu'au déroulement de transactions public/privé plus ou moins importantes. Elles intègrent également les interactions au point de livraison de l'eau. On peut graduer ces malversations sur une chaîne de « valeurs de l'eau ». Le tableau 1 détaille ces trois niveaux d'interactions selon les fonctions exercées dans le secteur de l'eau démarrant par un cycle d'élaboration de politiques et de réglementations, de budgétisation et de planification, suivi de l'élaboration et de la gestion de programme, du lancement d'appels d'offres et de passation de marchés, jusqu'à la construction, la mise en œuvre et l'entretien, et enfin le contrôle et la mise en application.

Tableau 1 : Schéma de la chaîne de valeur – interactions de la corruption depuis la phase d'élaboration de la politique jusqu'à la distribution de l'eau

	Public – Public	Public – Privé	Public – Consommateur / Société civile
Élaboration de politiques et de réglementations	• Détournement de politiques et de réglementation de la gestion de la ressource en eau (concurrence et monopole) au profit d'intérêts particuliers • Collusion interministérielle / conséquences environnementales et sociales des projets hydroélectriques passées sous silence	• Détournement de décisions politiques portant sur les objectifs du Millénaire pour le développement, au profit d'intérêts particuliers • Pots-de-vin pour des droits sur l'eau, extorsion de permis et délivrance de permis • Captation régulière (par ex., exonérations d'autorisations, contournement des évaluations de l'impact sur l'environnement, non prise en compte des impacts sociaux)	• Pots-de-vin permettant d'acheter le silence de l'opinion publique sur les conséquences sociales et environnementales
Planification et budgétisation	• Prises de décisions faussées par les hommes politiques (localisation + type d'investissement) • Détournement de fonds au profit d'individus d'autres projets, pots-de-vin interministériels pour l'obtention de fonds	• Pots-de-vin pour pour influencer l'attribution de fonds à des projets d'investissement au capital élevé (par ex., fourniture importante d'eau au lieu d'améliorer	

(*continue*)

12 S'il est possible que des interactions au sein du secteur privé ou entre secteur privé et ONG soient également prédominantes dans le secteur (par exemple, corruption ou escroquerie entre contractant et sous-contractant), ces interactions ne peuvent être définies comme de la corruption que si l'entreprise ou l'organisation s'est vue confier une mission de service public.

Tableau 1 (continue)

	Public – Public	Public – Privé	Public – Consommateur / Société civile
	• Corruption du budget local (escroquerie, falsification de comptes ou de documents, collusion au niveau du village	le réseau ou d'opter our des solutions pà moindre coût)	
Financement des donateurs, financement et transferts fiscaux	• Collusion du donateur et du gouvernement pendant les négociations pour correspondre aux objectifs de dépenses, d'amélioration et de qualité afin d'influencer le type d'investissement dans le secteur • Pots-de-vin afin d'assurer les transferts de fonds entre le ministère des Finances et les ministères du secteur	• Collusion entre les donateurs et les opérateurs nationaux privés (en dehors des accords commerciaux légaux)	
Gestion et élaboration du projet	• Corruption du personnel de gestion : - Paiement pour des postes lucratifs (par ex., directeur des services publics, postes de gestionnaires de projet) - pots-de-vin pour obtenir des promotions, des transferts, des augmentations de salaire • Prise de décisions faussées (collusion avec les leaders de la sélection + approbation des plans et des projets • Corruption du gouvernement local, dans la planification départementale et la gestion du budget • Pots-de-vin pour détourner la gestion de l'eau et la construction de canaux au bénéfice de responsables	• Pots-de-vin pour modifier les projets afin d'accroître les pots-de-vin potentiels et les escroqueries	• Influence sur les décisions de projets afin de faire bénéficier certains usagers (au niveau du projet : sélection du site, équipement, construction) • Pots-de-vin afin de détourner la gestion de l'eau, la construction de canaux et l'ordonnancement au profit d'usagers riches ou puissants
Soumissionnement et appels d'offres	• Corruption administrative (escroquerie, falsification de documents, paiements occultes) • Collusion entre départements et services sur des appels d'offres frauduleux et des constructions illégales • Paiements en échange du silence en lien avec les appels d'offres frauduleux • Pots-de-vin sous forme d'espèces ou d'emplois pour influencer des politiciens en faveur d'un entrepreneur	• Pots-de-vin pour influencer l'organisation du contrat • Pots-de-vin pour remporter des projets à grande échelle, pour s'assurer des contrats, pour influencer les négociations, pour des informations • Corruption dans les appels d'offres d'approvisionnements : surestimation de devis pour des travaux, la fourniture de produits chimiques, de véhicules, d'équipements. • Corruption dans la délégation	

(*continue*)

Tableau 1 (continue)

	Public – Public	Public – Privé	Public – Consommateur / Société civile
		des opérations et de la maintenance : attribution de contrats, surestimation d'actifs, sélection, type et durée des concessions, exclusivité, décisions sur les montants des subventions • Documentation frauduleuse, matériaux non certifiés employés dans la construction	
Construction	• Paiement pour couvrir des manœuvres frauduleuses et s'assurer du silence des personnes impliquées	• Pots-de-vin et escroqueries dans la construction : - non conforme aux spécifications, dissimulation de travail en deçà des normes, matériaux non agréés, sous-paiement des ouvriers - non respect des délais et des travaux demandés • facturation frauduleuse : - prix en hausse, sur-facturation des fournisseurs	• Corruption dans la construction locale (avec des types de pratiques similaires aux interactions public-privé)
Mise en œuvre et entretien		• Sur-facturation de fournisseurs, vols, détournements de matières (produits chimiques) • Non respect de la réglementation, des spécifications, des règles d'hygiène et de sécurité • Falsification des comptes • Pots-de-vin pour le détournement de l'eau à des fins commerciales pour l'irrigation ou pour l'industrie • Pots-de-vin pour couvrir des rejets d'eaux usées ou des pollutions	• Corruption administrative pour l'eau (accès à l'eau, installation ou dissimulation de branchements illégaux, coupures d'eau non effectuées, approvisionnement illicite d'eau en utilisant les véhicules du service) • Corruption admin. pour accélérer ou obtenir un traitement préférentiel dans les réparations de canaux d'irrigation ou les nouveaux branchements
Paiement (en échange de services)		• Pots-de-vin pour des approvisionnements excessifs pour le compte de l'industrie • Pots-de-vin, collusion dans la facturation frauduleuse dans le secteur de l'irrigation commerciale et l'industrie	• Corruption admin. - double paiement ou double facturation pour le secteur de l'eau et de l'assainissement ainsi que pour l'eau d'irrigation – lecture frauduleuse du compteur, non paiement ou paiement partiel, sur-facturation

Source: Adapté de Plummer et Cross, 2007 [13]

13 J. Plummer et P. Cross, 'Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue', E. Campos et S. Pradhan (eds.) *The Many Faces of Corruption* (Washington DC: Banque mondiale, 2007).

Les accords et les aspects légaux viennent ajouter leur charge de complexité au diagramme de la corruption dans le secteur de l'eau. Ces interactions concourent à se renforcer mutuellement pour doubler les effets de la corruption. La décision légale de construire un barrage permettant aux responsables de détourner des ressources, donne l'occasion aux contractants privés de s'approprier les profits et aux responsables officiels de faire usage de leur pouvoir pour détourner l'eau du barrage au profit de puissants propriétaires terriens en échange de pots-de-vin. Le coût cumulé de ces interactions est tout aussi élevé que le nombre de personnes dépourvues au cours de ce processus néfaste.

Enfin, les scénarios de corruption diffèrent grandement selon les contextes. Notamment, les régimes politiques, le cadre légal, le degré de décentralisation, les disparités régionales ou encore les relations de pouvoir, les normes culturelles et le niveau de transparence (par exemple, entre l'État et la société civile) viennent influencer les formes et les risques de corruption. Si la connaissance des réseaux de corruption est efficace, il devient alors possible d'empêcher qu'elle ne se produise. L'élaboration d'un diagramme permet d'identifier les « points chauds » dans un contexte donné ; ces points représentent les zones où la corruption a tendance à se concentrer sur la chaîne de valeur de l'eau.

L'impact de la corruption : des milliards de vies sont en jeu

L'impact de la corruption se traduit en termes financiers, économiques, environnementaux et sociopolitiques. Cet impact se répercute notamment sur la sécurité.

Il n'est pas aisé de chiffrer de manière précise le coût exact de la corruption. Si l'on retient un scénario favorable, on considère que 10% du financement destiné au secteur sont détournés chaque année. Dans un scénario moins optimiste, ce chiffre monte à 30%. Des estimations ont permis de chiffrer la somme nécessaire à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement à 11,3 milliards de dollars US supplémentaires par an. Si ces chiffres s'avèrent exacts, un taux de fuite de 30% signifierait que la corruption aurait pour conséquence une augmentation du coût de cette action de développement fondamentale de plus de 48 milliards de dollars US sur les dix années à venir [14].

La faible gouvernance et la corruption endémique exercent un impact social que les calculs financiers ne parviendront jamais à chiffrer. Les difficultés d'accès aux réseaux d'eau se concentrent de manière disproportionnée sur les franges de la populations les plus démunies, et ce, quelle que soit la région du monde. Les ménages les plus pauvres font état de taux d'accès chroniquement bas et par conséquent, de nombreux foyers trouvent un moyen – parfois assez créatif – de recevoir de l'eau de manière illégale. Ils multiplient notamment les sources à partir desquelles ils s'approvisionnent en eau et paient des prix plus élevés lorsqu'ils peuvent se le permettre. Ainsi les foyers les plus pauvres du Salvador, de la Jamaïque et du Nicaragua dépensent plus de 10% de leur revenu en eau alors que ceux des pays riches tels que les États-Unis ne s'acquittent que du tiers de cette somme [15]. Dans de nombreux cas, les marchés corrompus

14 Organisation mondiale de la santé et UNICEF 'Water for Life. Making it Happen', (Genève : Service de presse de l'OMS, 2005).

15 PNUD, 2006.

entre fournisseurs illégaux et responsables des services publics se trouvent être responsables de ces prix élevés.

Toutefois il est nécessaire d'examiner la pauvreté sous un angle multidimensionnel. De la même manière, les coûts domestiques ne sont pas tous de nature financière. Que les foyers les plus pauvres soient ou non affectés par les pratiques corrompues, ils endurent les conséquences de l'inefficacité engendrée par la corruption. Lorsque la corruption supprime ou augmente les coûts d'accès à l'eau, il est possible d'en mesurer les effets en termes de journées perdues, de développement des conditions de vie et de pertes humaines. On observe ainsi des liens étroits de cause à effet entre l'accès à une eau de qualité et la mortalité infantile, l'éducation des filles et la prépondérance de maladies véhiculées par l'eau [16].

Les problèmes liés à l'eau ne sont pas seulement étroitement inhérents à la pauvreté. L'eau représente également un facteur clé dans la croissance car elle constitue un élément indispensable à la production (dans l'agriculture, l'industrie, l'énergie et les transports). À l'heure actuelle, on constate une faiblesse importante du niveau d'infrastructures hydrauliques et des capacités de gestion de la ressource en eau dans les pays les plus pauvres. Ce constat contribue à atténuer l'impact des tentatives de gestion de la précarité de l'accès à l'eau [17]. La capacité de stockage des réservoirs d'eau (par tête) dans des pays tels que le Maroc ou l'Inde est inférieure à un dixième du volume mis en place en Australie [18]. Dans de nombreux pays d'Afrique, la pluviométrie extrêmement variable et les sécheresses récurrentes frappant certaines parties du continent viennent ébranler les économies des pays. En Éthiopie par exemple, on estime que la précarité des infrastructures hydrauliques coûte à l'économie éthiopienne plus d'un tiers de son potentiel de croissance [19]. Les rapports sur la catastrophe naturelle de la Nouvelle-Orléans en 2005 démontrent que la catastrophe n'a pas été seulement naturelle, mais qu'elle a été amplifiée par des décisions prises sans fondement ni justification [20]. La corruption minimise le niveau d'investissement injecté dans les infrastructures, elle constitue un frein à la fois pour résister aux catastrophes et pour la croissance.

La corruption dans le secteur de l'eau se traduit également par des répercussions sur le *plan environnemental*. Dans les pays en développement, l'insuffisance d'infrastructures de gestion de l'eau, qu'elles soient artificielles (par exemple, sous la forme de barrages, bassins de rétention, irrigation, approvisionnement en eau) ou naturelles (par exemple, sous la forme de ligne de partage des eaux, lacs, aquifères, zones humides) représente un enjeu de gestion quasiment sans précédent [21]. Les conséquences nocives du changement climatique en augmentation constante combinées à l'incapacité humaine et financière à gérer la question de l'eau produisent des résultats bien plus marqués dans les pays en voie de développement, exposant les pays pauvres à une vulnérabilité accrue. Les pratiques corrompues accentuant les effets de la pollution, puisant dans la nappe phréatique et accroissant la salinité, sont deve-

16 Voir page 34 et page 48.
17 Banque mondiale, 'Managing Water Resources to Maximize Sustainable Growth : A Country Water Resources Assistance Strategy for Ethiopia' (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006).
18 PNUD, 2006.
19 PNUD, 2006. L'Ethiopie s'est placée 138ème sur 180 dans l'Indice de perceptions de la corruption de TI.
20 Voir page 34.
21 D. Grey et C. Sadoff, 'Water for Growth and Development : A Framework for Analysis', Baseline document for the fourth World Water Forum, (Washington D.C. : Banque mondiale, 2006).

nues manifestes dans de nombreux pays. Les conséquences de ces pratiques sont étroitement liées à la déforestation et à la désertification dans le monde. Il est vital de juguler la fuite des fonds de ce secteur afin de pouvoir traiter ces problèmes inhérents.

L'importance de l'eau dans le domaine de la santé, la pauvreté, le développement et l'environnement, souligne combien cette question est liée à celle du *pouvoir et de la sécurité*. La corruption instrumentalise le contrôle de l'eau pour en faire une force accentuant les tensions sociales, les querelles politiques et les conflits régionaux. Les tensions sur les questions ayant trait à l'eau sont fréquentes au sein des états. De sévères pénuries d'eau en Égypte étaient ainsi à l'origine de soulèvements et de blocages des routes au cours de l'été 2007. Le sentiment que la corruption était à l'origine de cette crise de l'eau est venu nourrir le ressentiment populaire [22]. En Sierra Leone, le directeur du service public de Freetown a été tué lorsqu'on a mis un terme brutal à l'activité illégale de revente d'eau des pompiers [23]. Les pressions internes débordent inévitablement au-delà des frontières. Au cours des cinquante dernières années, l'eau a été à l'origine de vingt-cinq conflits internationaux, dont notamment les conflits de 1999 à la frontière entre le Mali et la Mauritanie pour l'accès aux trous d'eau [24]. e potentiel de voir éclater de futurs conflits est constamment présent. Les réserves d'eau, qui s'étendent sur plus de cinquante pays à travers cinq continents, ont été identifiées comme étant des points conflictuels potentiels [25]. La corruption, et tout particulièrement la grande corruption, constitue un déclencheur potentiel quant à ce type de tensions latentes.

Les moteurs de la corruption

L'équation « *Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire* – Obligation redditionnelle » mise au point par Robert Klitgaard[26], devient fort utile et pertinente lorsqu'il s'agit d'appréhender les problèmes soulevés dans le secteur de l'eau. Cette équation souligne l'effet d'agrégation du monopole et du pouvoir discrétionnaire couramment observé dans les institutions liées à l'eau[27]. L'eau et le sous-secteur de l'assainissement se comportent souvent comme des monopoles dont plusieurs caractéristiques, notamment un coût élevé en capital et des économies d'échelle[28] viennent renforcer la structure de cette organisation. Dans le secteur hydroélectrique, il est nécessaire d'effectuer des investissements sur mesure, non-standardisés, ce qui à la fois représente une difficulté pour les nouveaux arrivés sur le marché et réduit donc le nombre d'entreprises en compétition. De plus, les services et les responsables impliqués dans les différents aspects du secteur de l'eau ont exercé par le passé un immense pouvoir discrétionnaire dans la planification, la conception, la signature et la modification des projets liés à l'eau. Il est difficile de réduire leur influence dans un secteur hautement technique, où les pro-

22 *Al Ahram* (Égypte), 12 juillet 2007; *Al-Ahram* (Egypt) 2 août 2007; Land Center for Human Rights, 'Water Problems in the Egyptian Countryside. Between Corruption and Lack of Planning' Land & Farmer Series, no. 32 (Le Caire : Land Center for Human Rights, 2005).

23 *Live from Freetown [blog]*, 2 juin 2007, consultable sur www.livefromfreetown.com/2007/06/.

24 Voir *International Water Event Database* (base de données des évènements internationaux liés à l'eau) , www.transboundarywaters.orst.edu/data/.

25 S. Postel et A. Wolf, '*Dehydrating Conflict*', Foreign Policy, no. 126 (2001).

26 R. Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley, CA : University of California Press, 1988).

27 Un certain nombre d'avocats de la lutte anti-corruption, comme R. Klitgaard et Rose-Akerman identifient quatre facteurs clé qui ouvrent la porte à la corruption : un monopole du pouvoir, un grand pouvoir discrétionnaire, une faible obligation redditionnelle et un manque de transparence.

28 L'accroissement de la production a pour résultat une réduction du coût unitaire.

fessionnels disposent d'un net avantage en matière d'information.

Le secteur de l'eau possède d'autres caractéristiques permettant de suggérer l'existence d'un potentiel de corruption élevé. Les investissements dans le domaine de l'eau requièrent d'importants financements, en grande partie publics, dont la planification et le contrôle sont généralement défaillants. Dans les pays en développement, les sources de financement de projets sont souvent mal coordonnées et les dépenses tout comme les prises de décisions ne font pas preuve de transparence. Il s'agit d'un secteur aux investissements considérables, les avoirs dans le secteur de l'eau sont souvent trois à quatre fois plus élevés que dans le domaine des télécommunications ou de l'électricité [29]. La politique de l'eau, la planification et les décisions budgétaires ont des conséquences vitales sur l'agriculture, l'industrie et la propriété. L'influence politique joue par conséquent un rôle important. Dès lors, on observe l'apparition de gagnants et de perdants choisissant d'adopter souvent d'autres moyens permettant d'avoir accès à l'eau.

Les fonds pourvus par les bailleurs via l'aide publique au développement créent encore de nouvelles occasions de corruption. Le financement du secteur d'approvisionnement en eau et de l'assainissement s'est monté à près de 6 milliards de dollars US en 2005 [30]. Cette somme représente environ 5% de toutes les aides et les dépenses secondaires ont un effet multiplicateur sur l'argent investi dans le secteur. Ces flux constituent un point particulièrement vulnérable à la corruption, sous la forme d'importantes manipulations ou de cooptations. De plus, les bailleurs de fonds font fréquemment l'objet de pressions pour les pousser à libérer des fonds, qu'il s'agisse de prêts ou de subventions.

L'échec des services de monopole d'état a sa part de responsabilité dans l'apparition de la corruption dans les services d'eau et d'assainissement. Une multitude de petits fournisseurs non officiels pallient les défaillances du système. Ces derniers opèrent à l'intérieur d'un espace non officiel qui accroît leur vulnérabilité, ainsi que celle de leurs clients, à subir l'exploitation. Les institutions gouvernementales ne sont pas suffisamment organisées pour répondre à ces fournisseurs non officiels ou aux formes de corruption qu'ils génèrent [31]. Un autre facteur contribuant à favoriser la corruption dans le secteur de l'eau repose sur le fait que la demande de redevabilité reste fort limitée dans les pays en développement. Ce constat s'avère particulièrement exact dans le cas des fournisseurs de services, leur relation de responsabilité vis-à-vis du client étant inexistante [32]. Dans une configuration où la société civile se trouve en position de faiblesse et le concept de droits des consommateurs peu développé, la difficulté en est d'autant plus accrue.

La présence d'acteurs à la fois étatiques et non-étatiques, de systèmes, de niveaux de services et d'institutions contribue à accroître la grande complexité de ce secteur. On retrouve des responsables de l'eau en poste à l'intérieur d'une multitude de différents ministères et de services, et ce à différents niveaux du gouvernement. La confusion et le manque de clarté qui règnent quant aux rôles et aux responsabilités de tous ces acteurs induit un manque de transparence

29 C. Kirkpatrick et al., 'State versus Private Sector Provision of Water Services in Africa: A Statistical, DEA, and Stochastic Cost Frontier Analysis,' Paper 70 (Manchester : University of Manchester, 2004).
30 Voir OCDE, Official Development Statistics Database.
31 Voir page 48.
32 C.W. Gray et D. Kaufmann, 'Corruption and Development', *Finance and Development*, vol. 35, no. 1 (1998).

et de responsabilité envers les usagers. Ceci se traduit également par des informations non concordantes selon les interlocuteurs, qu'ils soient utilisateurs, fournisseurs ou décisionnaires politiques. Les services publics, les fournisseurs alternatifs, les gestionnaires locaux et les approvisionnements propres, qu'ils soient réglementaires ou non, coexistent au sein de différentes structures gouvernementales et différents groupements institutionnels. Ces caractéristiques uniques font de l'eau un secteur extrêmement vulnérable à la corruption.

De plus, l'eau fonctionne conjointement avec d'autres secteurs tout aussi vulnérables à la corruption. Elle relève du secteur de la construction [33], un secteur à haut risque s'il en est, et subit de ce fait des abus liés à l'affectation de ressources et aux passations de marché, observés lorsque les secteurs public et privé collaborent. Le service et la gestion de l'eau incombent généralement au service public ou administratif d'un pays. De ce fait, le secteur se trouve également exposé à plusieurs obstacles tel qu'une capacité faible et de bas salaires, un manque de règles et de réglementations claires et des institutions dysfonctionnelles. Ces conditions placent le secteur en position de vulnérabilité notamment en facilitant les occasions d'escroquerie, de corruption, de détournement de fonds et de favoritisme.

Mettre en place des incitations au changement

Il s'avère moins coûteux et moins compliqué d'empêcher la corruption de s'installer que de s'attaquer au problème lorsqu'il existe déjà. Une prévention efficace de la corruption exige d'identifier et de comprendre la nature des motivations en jeu. À l'origine de la corruption on dénombre diverses motivations telles que la nécessité financière, la cupidité qui consiste à voir une opportunité de percevoir de l'argent comme une forme de pouvoir [34] ou encore la simple motivation de la nécessité d'obtenir de l'eau.

Pour comprendre les motivations individuelles, il est nécessaire que le grand public et les entreprises s'appuient sur des analyses détaillées et une bonne connaissance du contexte local. Ces motivations sont induites par une série de facteurs étroitement liés les uns aux autres ; notamment des facteurs d'ordre social, politique, économique et institutionnel. L'existence de la corruption induit généralement un système compliqué impliquant des intervenants sur plusieurs niveaux institutionnels et un ou plusieurs types de malversations. De puissants réseaux de cooptation et de relations avec leurs clients forment et consolident ces interactions, et contribue particulièrement à compliquer la lutte contre la corruption. Le schéma des risques de corruption propose une trame permettant d'identifier les motivations des intervenants et les conflits potentiels d'intérêt en indiquant les endroits les plus vulnérables de la chaîne de valeurs de l'eau.

Si l'on ne tient pas compte des acteurs en cause, la corruption prospère lorsque les bénéfices à court terme sont supérieurs aux pertes escomptées. Le calcul des coûts et des bénéfices sera en fonction du niveau de risque encouru par les responsables. Il est nécessaire que des chan-

33 Voir Transparency International, *Global Corruption Report 2005* (London: Pluto Press, 2005).

34 R. Klitgaard *et al.*, *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention* (Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies, 2000).

gements au niveau de l'arbitrage s'opèrent pour élaborer toute stratégie anti-corruption de sorte que les intervenants ne soient plus tentés par les comportements corrompus, et ce, qu'il s'agisse de décideurs politiques nationaux responsables de l'allocation des financements pour ce secteur, ou qu'il s'agisse d'autres acteurs (hommes politiques, directeurs et responsables de communautés locales) impliqués dans un projet d'irrigation. Pour faire évoluer ce schéma d'incitations, il est nécessaire de réduire la fréquence des transactions et respectivement le gain potentiel escompté, il est tout aussi nécessaire de réduire la probabilité d'échapper à la justice en cas d'action frauduleuse ainsi que d'alourdir les peines encourues [35].

L'identification des incitations à la corruption exige un diagnostic minutieux de chaque cas de figure. Bien qu'il soit possible d'utiliser ce schéma pour identifier les motivations de tous les acteurs le long de la chaîne de valeurs, celles-ci demeurent étroitement liées au contexte. La nature des motivations à l'œuvre auprès des responsables de services publics en Russie notamment est structurellement différente de celle qui motive des personnes en charge des canaux d'irrigation dans les régions éloignées du Pakistan. Il en va de même pour la logique déterminant la manière dont les contractants internationaux, les financiers et les décideurs des pays industrialisés se comportent face au risque de corruption. La connaissance du contexte local, notamment des normes sociales et institutionnelles, n'est pas seulement nécessaire, mais elle n'est réalisable que grâce à l'engagement des acteurs locaux.

Les chapitres suivant illustrent la manière dont ces incitations constituent une combinaison particulièrement destructrice en conjuguant le secteur de l'eau avec la corruption. Chaque chapitre s'intéresse particulièrement à une dimension du secteur et définit les risques spécifiques inhérents à la corruption, leur impact, les politiques et les outils à disposition pour y remédier. Bien qu'étant liés les uns aux autres, ces sous-secteurs possèdent chacun leurs caractéristiques propres, leurs parties prenantes, leurs enjeux de gouvernance et leurs risques de corruption. L'analyse individuelle permet d'acquérir une meilleure compréhension des enjeux et une vision amplifiée des obstacles auquel chaque secteur est confronté.

Le chapitre deux traite de la gestion de la ressource en eau et souligne les enjeux fondamentaux du secteur. Il examine la manière dont la corruption affecte les paramètres de base régissant la disponibilité en eau, sa viabilité et sa répartition selon l'utilisation qu'en font les différents usagers. Il s'attache au rôle de la corruption lorsqu'il y a pénurie en eau, mais également dans les cas de pollution et de distribution inéquitable de l'eau.

Le chapitre trois étudie le problème de la corruption dans l'approvisionnement en eau nécessaire à la subsistance de toutes les populations. Il expose de quelle manière la corruption affecte les populations d'un point de vue individuel, et tout particulièrement les franges les plus pauvres étant tenues de payer pour obtenir un service d'eau adéquat et de qualité. Ce chapitre analyse également les différents risques de corruption entre pays industrialisés et pays en développement, ainsi qu'entre fournisseurs publics et privés.

Le chapitre quatre s'intéresse à l'impact de la corruption particulièrement dans le domaine de

35 J. Huther et A. Shah, 'Anti-Corruption Policies and Programs: A Framework for Evaluation', Working Paper, no. 2501 (Washington D.C.: Banque mondiale, 2000).

la sécurité alimentaire et dans l'agriculture. La production agricole reste l'une des activités humaines les plus consommatrices d'eau dans le monde. Les procédés d'irrigation, simples ou sophistiqués, permettent d'arroser à la fois les champs des grands propriétaires terriens et ceux des paysans plus modestes. La corruption a pour effet pernicieux de compromettre la sécurité alimentaire, la réduction de la pauvreté et l'équité. De ce fait, les ressources allouées ne sont plus respectées, elles profitent aux producteurs d'une agriculture commerciale s'accaparant une ressource limitée en eau au détriment d'humbles paysans.

Le chapitre cinq couvre quant à lui, encore une autre dimension du secteur ; il s'agit de l'utilisation de l'eau à des fins énergétiques. Il démontre la manière dont la corruption dans le secteur hydroélectrique revêt des caractéristiques uniques à la mesure de la taille et de l'investissement financier du projet. Afin de transformer l'eau en énergie électrique, il est nécessaire de construire des barrages, soumettant inévitablement à la fois, les individus, les autorités locales et l'environnement à des changements involontaires.

Le chapitre six, enfin, constitue un résumé des leçons politiques que le rapport met en exergue. Il illustre de quelle manière il est possible de mettre en place à la fois des obligations de rendre des comptes et des réformes anti-corruption. Ces recommandations s'appuient sur les expériences mentionnées dans ce rapport et préconisent les meilleures pratiques à adopter dans ce domaine. En s'attachant aux attitudes que tous les acteurs peuvent adopter pour agir au mieux, le chapitre met en avant des approches de discussion et des actions futures.

Ce Rapport mondial sur la corruption, centré sur la question de l'eau, a pour objectif d'apporter des informations sur la fonctionnalité de la corruption et l'activité anti-corruption dans un secteur critique pour la vie des individus, ainsi que l'alimentation, l'énergie et l'environnement. La première étape dans la lutte contre les formes diverses et variées de la corruption dans le secteur de l'eau concerne, avant tout, l'amélioration de notre connaissance de ce secteur. Il est nécessaire ensuite d'entreprendre un effort supplémentaire afin de développer la connaissance de la nature et de l'éventail de la corruption dans le domaine de l'eau et d'accroître la prise de conscience de ses conséquences. Le changement n'interviendra qu'à la condition de formuler des exigences claires à traduire sous forme d'actions concrètes. Ce rapport constitue un premier pas important dans l'engagement à la fois urgent et nécessaire pour lutter contre des pratiques corrompues qui « empoisonnent le secteur de l'eau ».

La corruption dans le secteur de l'eau – une question de vie ou de mort

Charles Kenny[1]

L'eau est nécessaire à la vie de tout être humain. Pourtant, une fois ce postulat énoncé, on observe dans les pays en développement, que de nombreux foyers n'ont pas accès à un système d'adduction d'eau – faute d'être situés au sein de la zone desservie ou du fait d'un réseau totalement détérioré. La réponse à ce problème réside dans la construction et l'entretien de systèmes de distribution d'eau. Toutefois, même lorsque le financement existe – certes difficile à mettre en place – la corruption a un coût qui influence les décisions d'attribution de fonds, gaspillant des ressources et au final, provoquant des pertes humaines.

L'étude de la corruption dans le secteur de l'eau en Afrique du Sud montre que les entreprises sont fréquemment amenées à payer des pots-de-vin afin de signer des contrats. Ces pratiques accompagnent la petite corruption observée ensuite sur le lieu où s'effectue la prestation. L'étude conduite entre 2001 et 2002, montre que le coût cumulé et assumé par les entreprises et le secteur constitue un fardeau de taille et une perte de ressources considérables. Les pots-de-vin représentent en moyenne de 1 à 6% de la valeur des contrats. De plus, les sommes versées au moment de la construction s'élèvent à environ 11% de la valeur totale du contrat pour les entreprises. La formation de cartels « autorisés » vient s'ajouter au problème de l'inflation des coûts dans la mesure où ils encouragent une hausse des prix d'environ 15% à 20% par rapport aux prix du marché. Pire encore, ces paiements ont contribué à l'échec des entreprises dans leur capacité même à remplir leurs obligations contractuelles. Souvent, les pots-de-vin couvrent un travail de piètre qualité et certains équipements ne sont jamais fournis. Ainsi des biens d'une valeur comprise entre 3% et 5% de la valeur du contrat n'ont jamais été livrés [2]. Chaque dollar de matériel manquant possède un coût économique chiffré entre 3 et 4 dollars US en termes de durée de vie économique et de limitation de la capacité du réseau. Ceci représente un surcoût d'environ 20% pour un contrat déjà largement surestimé. Ainsi, la corruption dans la construction des réseaux d'adduction d'eau a un double impact sur l'augmentation du coût de 25% à 45%.

Quel est le coût économique et social de cette corruption ? L'analyse des données recueillies auprès des ménages dans quarante trois pays en développement suggère qu'il existe une forte corrélation entre l'accès à l'eau et la mortalité infantile. Chaque point supplémentaire d'accès des ménages au réseau d'adduction d'eau se traduit par une réduction de la mortalité

1 Charles Kenny est économiste senior à la Banque mondiale, Washington DC. Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque mondiale, de ses dirigeants ou des pays que la Banque représente.

2 J. Davis, 'Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector', *World Development* vol. 32, no. 1 (2004).

des enfants de moins de cinq ans : on observe en effet une baisse d'un décès pour 2000 naissances [3].

Des études comparatives par pays démontrent que le coût de raccordement au système domestique de distribution d'eau s'élève à environ 400 dollars US [4]. Si l'on retient l'option haute pour estimer le coût de la corruption dans le secteur de l'eau, le prix que paient les ménages se chiffre à 580 dollars US, soit un surcoût de 45%. Comme le montre cette étude de cas, l'échec de la lutte contre la corruption se traduit par un nombre moindre de foyers reliés au système de distribution d'eau. On observe également de faibles progrès de la baisse de la mortalité infantile et des difficultés accrues pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement en termes d'eau, de santé et de lutte contre la pauvreté.

Si l'on se base sur une estimation à 400 dollars US par ménage du coût de branchement à un réseau de distribution, un investissement d'un million de dollars US dans des projets de systèmes d'adduction d'eau bénéficierait à 2500 familles et pourrait permettre de sauver dix-neuf enfants par an dans les pays sous-dotés [5]. L'accès à l'eau aurait d'autres impacts positifs, notamment la meilleure santé des ménages, une meilleure éducation, le renforcement des pouvoirs des femmes et la diminution de la pauvreté. Cependant, en tenant compte du coût de la corruption sur vingt ans, cela se traduirait par 30% de foyers de moins reliés à un système de distribution d'eau, avec environ 113 décès d'enfants supplémentaires et donc l'amoindrissement des conséquences positives du développement.

Une étude récente, basée sur l'estimation des coûts d'investissement en fonction de la tendance passée, montre que les pays à faibles revenus devraient investir 29 milliards de dollars US dans des projets de traitement de l'eau pour faire face à la demande des usagers à l'horizon 2010 [6]. La corruption aurait inévitablement pour effet des fuites et des déperditions de ressources qui viendraient réduire la portée d'un tel investissement. Dans un contexte où la corruption serait faible, on observerait une baisse de 540 000 décès d'enfants dans le monde grâce à un investissement sur une dizaine d'années dans la distribution d'eau. Dans un environnement où la corruption serait élevée, il faudrait revoir à la baisse ce chiffre de 30%.

3 D. Leipziger, M. Fay, et al. 'Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure, World Bank Policy Research Working Paper 3163' (Washington DC: World Bank, 2003). Notons que cette estimation est sujette à caution – Voir M. Ravallion, 'Achieving Child-Health-Related Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure – A Comment' *World Development*, vol. 35, no. 5 (2007).

4 M. Fay et T. Yepes, 'Investing in Infrastructure: What is Needed from 2000 to 2010' World Bank Policy Research Working Paper 3102 (Washington DC: World Bank, 2003).

5 Basé sur un ménage moyen de 5 personnes et un taux de natalité de 30 pour 1000 (la moyenne pour les pays à faibles revenus). Les estimations exactes sont de 18,75 et 12,93 morts évitées respectivement. Les calculs pour le prix de revient bas sont les suivants : chaque million de dollars US investis permet de relier 2500 foyers (1 million de dollars US/ 400 dollars us), soit 12500 personnes (2500 x 5). Ces foyers donnent naissance à 375 enfants chaque année (0,03 x 12500). Pour ces ménages, si la couverture du réseau passait de 0 à 100%, cela aurait pour résultat cent décès d'enfants de moins pour 2500 naissances. Ce calcul montre que chaque million de dollars US investi peut sauver environ 18,75 enfants par an (375 x 100 /2000).

6 M. Fay et T. Yepes, 2003. Les estimations de coût sont réalisées sur une période qui va de 2000 à 2010 pour étendre et maintenir correctement les infrastructures. Elles ne sont pas basées sur une infrastructure nécessaire pour la réalisation des OMD (objectifs du Millénaire pour le développement).

Ceci n'est qu'une estimation partielle. Comme nous l'avons signalé, les effets de la corruption sur l'accès des foyers à un réseau d'adduction d'eau dépassent les enjeux de la mortalité infantile. Une mauvaise distribution de l'eau a également des effets pernicieux sur la santé et la mortalité des enfants plus âgés et des adultes. Lorsque l'eau potable se fait plus rare et que les maladies sont plus fréquentes, on observe un absentéisme plus élevé à l'école et au travail. L'insuffisance du réseau engendre ainsi des effets qui se répercutent de manière durable sur les enjeux de l'éducation et la production de revenu au sein des ménages. En effet, les autres membres de la famille doivent prendre de leur temps sur des activités de production économique pour prendre soin des malades. Lorsqu'il n'y a pas d'accès à l'eau au sein du foyer, on doit consacrer beaucoup de temps à sa recherche. Et c'est souvent aux femmes et aux enfants qu'il incombe de remplir cette tâche, les obligeant ainsi de faire des choix au détriment de l'éducation et des autres activités [7]. Ainsi, faible gouvernance et niveau de corruption élevé se combinent de différentes manières pour affecter les ménages et miner leurs moyens de subsistance par bien des aspects. Cependant, c'est le prix à payer sous forme de vies qui constitue une répercussion des plus affligeantes.

7 Voir page 48.

2 La gestion des ressources en eau

Kristen Lewis et Robert Lenton exposent dans leur article les défis majeurs de la gestion de la ressource en eau. Ils dénoncent les principales formes de corruption observées dans ce secteur tout en démontrant les conséquences à travers une série d'études de cas qui couvrent d'une part la pollution de l'eau et la viabilité environnementale, et d'autre part, la gestion du point critique et les quotas d'eau. Ils concluent par une série de recommandations préconisées pour lutter contre la corruption dans ce secteur. Transparency International étudie de quelle manière la corruption dans le secteur de l'eau affecte les efforts de mitigation et d'adaptation liés au changement climatique. John Butterworth s'interroge sur les conditions dans lesquelles la gestion intégrée des ressources en eau constitue un cadre intéressant permettant de gagner en transparence dans le domaine de la gestion de l'eau. Drewery Dyke présente une étude de cas en Afghanistan qui démontre le rôle tenu par le pouvoir local et la manière dont la corruption s'empare des ressources en eau. En Espagne, le travail d'Enriqueta Abad démontre avec force les conséquences potentielles de la corruption dans les pays industrialisés sur la disponibilité locale des ressources en eau. La contribution finale de TI s'intéresse à la dimension transfrontalière de la gestion de l'eau et démontre comment l'impact de la corruption dans ce domaine risque d'avoir des conséquences déplorables sur la coopération régionale et sur la sécurité.

Corruption et gestion des ressources en eau : la qualité, l'accès équitable et le caractère durable de l'environnement menacés

Kristen Lewis et Roberto Lenton[1]

Afin de pouvoir assurer un développement durable, peu de choses sont plus importantes que de veiller à ce que la gestion des ressources mondiales en eau soit à la fois durable, équitable et efficace sans pour autant être victime des échecs notoires de la gouvernance et notamment de la corruption. Malheureusement, cet idéal n'a pas encore été atteint. La gestion des ressources en eau (GRE) comprend *toutes les actions nécessaires à la gestion et au contrôle de l'eau douce afin de répondre aux besoins de l'être humain et de l'environnement*. Ces actions concernent non seulement une série de mesures de gouvernance et de gestion, mais également un investissement dans les infrastructures nécessaires à la fois au stockage, à l'extraction, à la trans-

1 Kristen Lewis est co-éditeur de *l'American Human Development Report 2008* (à paraître) ainsi que consultante indépendante spécialisé dans le domaine du développement international et l´environnement. Roberto Lenton est président du Comité technique du *Global Water Partnership* (GWP, Partenariat mondial de l'eau) ainsi que président du Conseil collaborateur en provision d´eau et stérilisation (Water Supply and Sanitation Collaborative Council).

mission, à la surveillance et au traitement de l'eau. La GRE inclut également les actions visant à protéger les eaux souterraines, ainsi qu'à procéder au contrôle de la salinité des eaux et à promouvoir la conservation de l'eau.

En résumé, la gestion des ressources en eau s'attache aux règles fondamentales du jeu. Comment les ressources en eau doivent-elles être partagées entre les diverses formes de consommation à caractère agricole, industriel, environnemental et de loisirs ? De quelle manière faut-il évaluer le caractère durable, la qualité et l'attrait esthétique de l'eau et dans quelle mesure ces aspects doivent-ils être mesurés en fonction des diverses formes de consommation concurrentes de cette ressource ? Qui est en droit d'employer une quantité d'eau donnée ? Le rôle essentiel de l'eau n'est plus à prouver dans les domaines de la santé, des moyens de subsistance, du développement économique, des installations urbaines, ainsi que de la production alimentaire, des avantages industriels concurrents et, de manière accrue, dans le secteur du tourisme. Ces questions sont intimement liées aux décisions fondamentales de stratégie nationale de développement et de planification urbaine ainsi qu'aux alignements politiques et à la question de l'équité et de la cohésion sociales.

Les défis posés à la GRE sont considérables. En effet, un déséquilibre important, amené à s'accroître très sensiblement dans un avenir proche entre l'offre et la demande en matière d'eau s'est instauré en divers endroits du monde.

La concurrence pour les ressources en eau s'intensifie partout dans le monde. En effet, une série de facteurs contribuent à l'accroissement constant de la demande en eau, parmi lesquels ; la croissance démographique et l'urbanisation constantes ainsi que la modification des habitudes alimentaires préférant les produits agroalimentaires nécessitant un apport considérable en eau, auxquels s'ajoutent la spirale de la demande de nouveaux biocarburants et enfin le nombre croissant d'industries, grandes consommatrices d'eau. Dans le même temps, la pollution de l'eau, la dégradation des écosystèmes et le réchauffement de la planète[2] emettent en danger les ressources d'eau sur le plan local, ainsi que sa qualité et son approvisionnement durable dans le monde entier.

Les chiffrent parlent d'eux-mêmes :

- Au cours des cent dernières années, la population mondiale a quadruplé tandis que la consommation d'eau a été multipliée par sept. La pénurie d'eau affecte déjà certaines régions sur chaque continent, en particulier l'Asie du Sud, la Chine, l'Afrique subsaharienne, le Moyen-Orient, l'Australie, l'ouest des États-Unis ainsi que la région andine de l'Amérique du Sud. En 2025, plus de trois milliards de personnes pourraient vivre dans des pays subissant un stress hydrique. Il est particulièrement inquiétant de constater que certains des pays les plus affectés par ce phénomène connaissent déjà des taux de pauvreté et une croissance démographique élevés [3].
- Un quart de la population africaine doit faire face de manière chronique au stress hydrique[4]

2 Voir page 34.
3 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, (New York: PNUD, 2006).
4 World Water Assessment Programme, 'Water, a Shared Responsibility, United Nations World Water Development Report 2', (New York: UNESCO, 2006).

et, en 2025, on s'attend à ce que la population des régions connaissant des problèmes d'eau en Afrique subsaharienne passe de 30 à 85% [5].

- En raison de la surconsommation de l'eau et de la pollution, les écosystèmes aquatiques sont considérés comme la ressource naturelle la plus dégradée au monde. Dans le Nord de la Chine, la préservation de l'écosystème nécessite 25% du débit du Fleuve Jaune mais, en raison de la surconsommation par l'homme, le débit de ce fleuve est réduit à 10% alors que cette voie d'eau constitue l'une des plus grandes artères de vie de l'Asie de l'Est [6]. En Afrique, l'écosystème du Lac Victoria, le second lac majeur au monde, connaît une phase de déclin sévère, en partie à cause de la pollution [7].
- La surexploitation et la détérioration des ressources en eau de surface ont conduit à la course au pompage de l'eau souterraine, avec pour effet une diminution rapide des nappes aquifères. Le résultat de cette surconsommation favorise souvent l'intrusion d'eau salée et rend par conséquent ces ressources aquatiques inutilisables. Au Yémen, dans certaines régions de l'Inde et dans le Nord de la Chine, le niveau des nappes d'eau diminue de plus d'un mètre par an et, au Mexique, l'extraction de l'eau dans un quart de toutes les nappes aquifères est supérieure aux niveaux de la durabilité préconisés [8].

La concurrence pour les ressources en eau, déjà intense, ira en s'aggravant de concert avec les changements climatiques. Au demeurant, cette concurrence concerne des réseaux hydrographiques de plus en plus exposés à la pollution, à la surconsommation et à la dessiccation. La lutte contre la corruption dans un tel contexte s'avère d'autant plus difficile qu'indispensable.

Vue d'ensemble de la corruption en matière de GRE

Il est important tout d'abord de commencer par une mise en garde. Certes, la nature, l'ampleur et les effets de la corruption en matière d'irrigation et d'approvisionnement en eau potable sont bien documentés, toutefois il existe peu d'enquêtes systématiques portant sur la corruption dans la gestion des ressources en eau. Il est évident, néanmoins, que les facteurs permettant à la corruption de se produire dans les services d'eau existent également dans le cadre de la GRE, d'ailleurs de nombreux cas de corruption dans ce domaine ont éclaté au grand jour ces dernières années.

La corruption dans la gestion des ressources en eau semble être étroitement liée à une série de pratiques contraires à l'éthique ainsi qu'à une mauvaise gouvernance. La démarche consistant à établir une séparation stricte entre, d'une part, la corruption et, d'autre part, l'absence de lois, de structures, de ressources, de prise de conscience et de capacités à lutter contre ce phénomène constitue une tâche difficile n'ayant qu'une valeur pratique limitée. En effet, le phénomène de la corruption peut aussi bien s'avérer être une cause, une conséquence ou un facteur contribuant à des échecs politiques d'envergure plus importante. Il est ainsi possible de distinguer trois domaines distincts dans la corruption dans le cadre de la GRE [9] :

5 PNUD, 2006.
6 Ibid.
7 World Water Assessment Programme, 2006.
8 PNUD, 2006.
9 Exemples tirés de P. Stålgren, 'Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform', Swedish Water House Policy Brief No. 4 (Stockholm: Swedish Water House, 2006).

- *La corruption liée à l'allocation et au partage de l'eau.* Cette forme de corruption comprend le versement de dessous de table permettant d'obtenir des permis d'utilisation de l'eau et des moyens de dissimuler une surconsommation des ressources en eau. Elle inclut également les pratiques de clientélisme ou la politique de mainmise visant à fausser les décisions portant sur des transferts d'eau et des allocations d'eau pour favoriser des intérêts particuliers en échange de sommes d'argent ou d'appuis politiques.
- *La corruption liée à la pollution de l'eau.* Cette forme de corruption comprend le versement de pots-de-vin aux fonctionnaires chargés de faire respecter cette loi afin de dissimuler des phénomènes de pollution ou fausser des évaluations environnementales. Elle inclut également la politique de mainmise ou de versements de dessous de table afin d'obtenir l'autorisation de pratiquer des déboisements dans les bassins versants.
- *La corruption liée aux travaux publics et à la gestion.* Enfin, cette forme de corruption comprend les soumissions concertées et les collusions entre entrepreneurs, les détournements de fonds alloués à la GRE, le versement de sommes d'argent pour acheter des nominations et des promotions au sein de la bureaucratie responsable de la GRE. Elle concerne également le fait de favoriser la construction de grands projets d'infrastructure au détriment d'autres options du fait des possibilités qu'offrent les grands projets de corrompre les décideurs politiques.

Il est important de souligner que la corruption et les échecs politiques indirectement liés à la gestion des ressources en eau ont souvent de fortes répercussions à la fois sur la qualité, la disponibilité et la distribution de l'eau. Le fait de permettre des exploitations illégales des bassins versants risque notamment d'affecter la gestion des cours d'eau, non seulement en modifiant leur écoulement, mais également en portant atteinte aux droits des utilisateurs vivant à l'aval ou encore en nuisant à la faune et à la flore et en provoquant l'érosion des sols. Un développement urbain non autorisé implique des effets défavorables aux régimes locaux de gestion de l'eau. De plus, le fait d'autoriser un développement excessif des stations côtières implique des répercussions néfastes sur le caractère durable de l'eau sur le plan local notamment en ce qui concerne la salinité de l'eau. Le développement excessif de l'urbanisation, rongé par la corruption sur la côte espagnole, a aggravé les préoccupations concernant la pénurie d'eau tout, il a également contribue à jeter en prison des dizaines d'hommes politiques et de fonctionnaires [10].

Il est également possible de distinguer trois composantes distinctes quant aux effets de la corruption dans la GRE :

- *Les répercussions sur l'efficacité économique.* L'eau est un facteur de production pour de nombreux secteurs économiques, notamment l'agriculture, la pêche, l'industrie, le transport ainsi que le tourisme (dans sa fonction récréative). La corruption risque de fausser l'allocation d'eau la plus productive parmi les différents usages cités. Toutefois elle risque également de contribuer à l'augmentation du coût global de l'approvisionnement et du traitement de l'eau de manière générale.
- *Les impacts sur l'équité sociale, la cohésion et la réduction de la pauvreté.* L'allocation de l'eau constitue une source de pouvoir. Ainsi une politique de mainmise risque d'instrumentaliser la GRE au bénéfice de groupes ethniques ou d'intérêts économiques particuliers, et les conséquences s'avèrent particulièrement négatives pour la réduction de la pauvreté,

10 Voir page 42.

l'égalité sociale et la stabilité politique.

- *Les impacts à la fois sur le caractère durable de l'environnement et sur la santé*. Lorsque la corruption entraîne une pollution de l'eau et une surexploitation, les conséquences s'avèrent graves pour la santé humaine et animale ainsi que pour l'approvisionnement durable en eau. La corruption contribue aussi à la dégradation des marais et d'autres écosystèmes importants, les conséquences à long terme sont tout autant nuisibles aux moyens de subsistance, aux perspectives de développement, ainsi qu'à la préservation et la restauration de la faune et de la flore.

Quels sont les facteurs exposant la GRE à la corruption ?

Il se peut que la corruption trouve un terreau fertile dans la gestion des ressources en eau et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, certaines parties prenantes n'ont pas la capacité de ne pas faire entendre leur voix pour imposer l'obligation de rendre des comptes. La lutte contre la corruption dans les domaines de l'irrigation, de l'approvisionnement en eau potable et de l'hydroélectricité trouve des alliés naturels parmi les personnes les plus affectées par cette corruption, notamment les agriculteurs, les ménages et les populations locales devant être relogées. Toutefois, dans le cadre de la GRE, certaines parties prenantes significatives, tels que les défenseurs de l'environnement, les générations futures et, dans le cas des eaux transfrontalières, les consommateurs d'eau vivant dans les pays étrangers, ne sont pas directement représentées sur la scène politique nationale et ne sont par conséquent pas entendues.

Ensuite, la gestion des ressources en eau s'avère extrêmement compliquée tant en théorie qu'en pratique. En effet, la GRE entretien des liens complexes avec des systèmes environnementaux, eux-mêmes extrêmement compliqués et souvent incompris des décideurs et du grand public. De même, la GRE détient la responsabilité de gérer une ressource s'étendant parfois sur de vastes régions et outrepassant de ce fait, les frontières nationales, en s'écoulant souvent littéralement de manière souterraine dans les nappes aquifères. Ce phénomène engendre des interconnexions hydrologiques à multiples facettes, entre les possibilités de consommation et les consommateurs, dont la cartographie est loin d'être totalement établie. L'opacité engendrée par ces interconnexions induit une rupture dans la possibilité d'établir une corrélation directe entre un acte de corruption et ses répercussions, compliquant par-là même l'imputation de la responsabilité à un acteur particulier [11]. De ce fait, la corruption demeure également non détectée et par conséquent elle reste impunie. En outre, jusqu'ici les travaux de recherche ne se sont que trop peu intéressés à la question de la corruption en matière de GRE, et particulièrement en ce qui concerne les sous-secteurs des services d'eau. Cette négligence soulève des doutes quant à la nature et à l'ampleur de ce phénomène, mais elle apporte également une réponse quant à la faible priorité attribuée à cette question dans les programmes politiques des pays concernés.

L'ampleur et la complexité technique de nombreux projets d'infrastructure relatifs à la GRE risquent de compliquer le contrôle de ces actions, exposant ainsi ce secteur à la corruption. Plusieurs grands projets ayant trait à la gestion de l'eau, tels que le stockage de l'eau ou les transferts interbassins, représentent des entreprises techniques très spécialisées exigeant une

11 World Water Assessment Programme, 2006.

expertise en matière d'environnement, d'hydrologie, de géologie ainsi qu'une connaissance des questions socio-économiques, juridiques et financières. Des experts du secteur privé, notamment les cabinets de conseil, financiers et entrepreneurs spécialisés, sont appelés à contribuer à la mise en œuvre de ces projets. Toutefois, dans de nombreux pays, il s'avère difficile pour les pouvoirs publics de posséder l'étendue et la profondeur des compétences nécessaires permettant de contrôler effectivement des projets aux aspects aussi multiples.

Des travaux de construction publics considérablement coûteux et mis en œuvre rapidement offrent de nombreuses occasions d'enrichissement personnel, et la GRE concentre précisément un grand nombre de projets de ce type. Ainsi, ces projets exigent des niveaux d'approbation officielle nombreux ; ils nécessitent également des sommes importantes provenant des revenus fiscaux et se trouvent exposés à des risques de retards et de dépassements élevés. L'ensemble de ces facteurs offre de multiples occasions et des incitations volontaires à provoquer des retards ainsi qu'à effectuer des extorsions de fonds. Ils favorisent notamment les connivences entre les partenaires lors du processus d'octroi de contrats et de délivrance de permis ou encore lorsqu'il s'agit de dissimuler un travail de mauvaise qualité.

Par ailleurs, du fait d'une structure de protection de l'environnement faible et de mécanismes d'application fragiles, corruption dans le domaine de la GRE échappe souvent aux potentielles conséquences judiciaires. Dans nombreux pays, les faiblesses en matière juridique et dans le domaine de l'application de la loi sont de nature très sensible dans le secteur environnemental, de ce fait la corruption contribue à la dégradation de l'environnement. Les capacités de contrôle limitées et les sanctions non suivies d'effet, en cas de pollution environnementale, constituent un pouvoir de dissuasion dont les responsables de pollution de l'eau n'ont pas grand-chose à craindre. Les pays en développement sont particulièrement confrontés à des pénuries alarmantes de ressources et de capacités juridiques et législatives quant au traitement des questions environnementales, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau et des bassins versants. Même les pays pourtant dotés de lois strictes sur le papier risquent de se trouver paralysés par le manque de ressources lorsqu'il devient nécessaire de mettre ces dispositions en application.

De la même manière, la mobilisation de ces ressources lorsqu'il s'agit de lutter contre la corruption en matière de GRE n'est pas aisée. La diversité à la fois des parties prenantes et des intérêts en jeu dans la GRE complique d'autant plus la possibilité de trouver un terrain d'entente. Dans le domaine de la gestion des ressources en eau, un grand nombre d'acteurs et de secteurs différents, se trouvant d'ailleurs souvent en concurrence, rivalisent de nouveau pour les mêmes ressources. Toutefois ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs, en effet, ils opèrent selon des systèmes de valeurs très différents, les liens entre eux sont souvent quasi inexistants et les structures organisationnelles qu'ils partagent sont peu nombreuses. Ces facteurs compliquent davantage la mise en place d'une plate-forme anti-corruption commune. Une base commune pour les normes professionnelles, les valeurs et les structures organisationnelles faciliterait la discussion et la négociation d'un cadre de partage des ressources, et contribuerait à susciter des normes anti-corruption, à encourager la population à faire pression en faveur d'un comportement responsable, et par conséquent empêcherait la corruption d'avoir libre cours.

Finalement, la GRE dépend de nombreux responsables publics et dans le même temps, d'une coordination souvent insuffisante. À titre d'exemple, l'approvisionnement national en eau incombe souvent au ministère de la Santé tandis que l'irrigation dépend du ministère de l'Agriculture. Toutefois la gestion des ressources en eau se retrouve divisée en termes de responsabilité institutionnelle et par conséquent lorsqu'il s'agit de l'obligation de rendre des comptes. La responsabilité des ressources en eau incombe parfois au ministère de l'Environnement ou il arrive encore qu'elle soit associée à la gestion des forêts, toutefois cet arrangement ignore l'eau destinée à la consommation des ménages, à l'agriculture, à l'énergie, à l'industrie et aux transports, tous ces domaines constituant des aspects non négligeables dans la GRE. Cette absence d'obligation claire de rendre des comptes permet le cas échéant à la corruption de s'installer.

Caractère durable, partage de l'eau et corruption : exemples de dérives

L'enrichissement dans la gestion des cours d'eau en Inde

En Inde, au début des années 1970, le gouvernement a lancé des programmes de grande ampleur pour la gestion des cours d'eau. Les travaux de recherche[12] démontrent que lorsque les principales agences chargées de la mise en œuvre dépendaient de services gouvernementaux, les « pertes » financières atteignaient 30 à 45% des sommes approuvées, et ce dès la phase initiale de l'élaboration d'un programme. Les plans approuvés comportaient des coûts surestimés à hauteur d'au moins 15 à 25% du fait de structures surdimensionnées et d'une représentation erronée du travail nécessaire. Des détournements de fonds ont fait suite à la mise en œuvre du projet. Ils ont été constatés dans plusieurs circonstances, notamment des travailleurs contraints de payer un droit d'entrée pour faire partie de l'équipe ou encore le non respect des données techniques prévues par le contrat, tels que, l'utilisation d'une quantité de ciment inférieure à celle nécessaire, le creusement de tranchées d'une profondeur inférieure à celle indiquée, le repiquage de jeunes arbres dans une quantité inférieure à celle prévue lors de la conception du projet, etc. Cette quantité de fraudes a non seulement occasionné une augmentation des dépenses de mise en œuvre, mais elle a également nuit à la capacité d'endiguer la sécheresse en freinant la possibilité d'augmenter les ressources en eau utilisables et d'améliorer la productivité. Plus tard, lorsque le gouvernement a permis à la population de participer activement à la mise en œuvre du projet, en confiant des fonds au conseil municipal d'un village et en publiant de nouvelles directives, le résultat de ces progrès s'est fait immédiatement sentir du fait que les fuites financières se sont trouvées réduites pour se situer entre 20 et 35% des sommes approuvées. Ces résultats positifs ont été rendus possibles grâce, en grande partie, au fait que les villageois avaient davantage conscience non seulement du montant des sommes d'argent reçues mais également du fait qu'elles devaient servir à des objectifs précis.

12 C. Lobo, 'Reducing Rent Seeking and Dissipative Payments: Introducing Accountability Mechanisms in Watershed Development Programs in India', présentation effectuée lors de la Semaine mondiale de l'eau, Stockholm, août 2005.

La pollution de l'eau et la corruption en Chine

Les problèmes de pollution d'eau ont atteint des niveaux inquiétants en Chine. On estime que dans 90% des villes chinoises, les nappes aquifères sont polluées ; plus de 75% des cours d'eau traversant les zones urbaines sont considérés comme impropres à la consommation ou à la pêche et, dans l'ensemble du pays, 30% des cours d'eau sont considérés comme impropres à une utilisation à des fins agricoles ou industrielles.

Les conséquences de cet état de fait s'avèrent également dévastatrices. Les deux tiers des quelque six cents soixante villes chinoises manquent d'eau et cent dix d'entre elles souffrent de graves pénuries. Environ sept cents millions de personnes consomment de l'eau contaminée par des excréments animaux et humains. La pollution de l'eau est responsable de maladies chez cent quatre-vingt-dix millions de Chinois et elle provoque chaque année un nombre de morts prématurées estimé à soixante mille. Par ailleurs, on estime que la dégradation et la pollution de l'environnement réduit de 8 à 10% le PIB annuel de la Chine.

Cette situation n'a rien d'étonnant sachant que treize mille usines pétrochimiques, sur un total national de vingt et un mille, ont été construites le long des fleuves Jaune et Yangtsé. Or, on estime que le Yangtsé, à lui seul, reçoit 41% des eaux usées qu'y déverse la Chine.

La corruption constitue un facteur important de ce problème. Bien qu'il existe en Chine plus de mille deux cents lois anti-corruption, on estime que la corruption, les commissions illicites et le vol représentent à eux seuls 10% des dépenses gouvernementales et des transactions – les projets d'infrastructures et les passations de marchés publics constituant les domaines les plus exposés à la corruption. Entre 2001 et 2005, on estime que la moitié seulement de l'argent affecté à la protection de l'environnement a été consacrée à des projets légitimes' [13].

Certes des lois et des règlements anti-pollution existent [14], mais ils demeurent insuffisants, mal contrôlés et rarement appliqués. Selon une enquête effectuée en 2005, un quart seulement des usines situées dans cinq cents neuf villes traitent correctement les eaux usées avant de les évacuer. Le propriétaire d'une entreprise a reconnu au cours d'un entretien qu'il ignorerait volontairement les directives recommandant d'installer des technologies plus propres puisque le coût total équivaudrait de quinze années d'amendes. L'agence chinoise de l'environnement (SEPA) s'efforce de faire appliquer ces règlements alors qu'elle ne dispose que de mille employés à temps plein, soit moins d'un dixième du personnel mis à la disposition de son homologue aux USA, ce manque de personnel complique d'autant plus la tâche d'ores et déjà difficile que représente la protection de l'environnement. Selon l'Agence de presse Xinhua, le directeur de la SEPA, Zhou Shengxian, a déclaré : *« Le non-respect de la loi ainsi qu'une application laxiste des lois et le fait de laisser agir librement ceux qui enfreignent ces règles constituent toujours un problème grave dans de nombreux endroits »* [15]. En outre, il s'est plaint du fait que certains responsables de l'administration locale s'immisçaient directement dans l'application des règles relatives à l'environnement en menaçant de limoger, de rétrograder et d'exercer des représailles à l'encontre des fonctionnaires chargés de la protection de l'environnement. Les

13 M. Pei, 'Corruption Threatens China's Future', Carnegie Endowment for International Peace Policy Brief No. 55, (Washington DC: Canegie Endowment for International Peace, 2007); E. C. Economy, 'The Great Leap Backward?', *Foreign Affairs*, vol. 86, no. 2 (2007).

14 L. Buckley, 'Valuing Ecosystem Services: An Answer for China's Watersheds?' Worldwatch Institute, 11 septembre 2007.

15 Déclaration faite par Zhou Shengxian le 26 décembre 2006, reprise par de nombreuses sources y compris http://www.chinadaily.com.cn/china/2006-12/27/content_768328.htm.

agences locales chargées de l'application des lois se doivent généralement de rendre compte aux fonctionnaires locaux ayant souvent des relations personnelles ou financières avec les usines responsables de la pollution. Dans de nombreux cas, il est avéré que ces fonctionnaires avaient exercé des pressions sur les tribunaux, les médias ou même les hôpitaux afin de dissimuler des actes de pollution [16].

La corruption et les soumissions concertées dans des projets de transfert d'eau au Lesotho

La gestion des ressources en eau implique des investissements importants dans la réalisation d'infrastructures pour le stockage, l'extraction, le transport et le contrôle des ressources en eau. Il se peut que des actes de « corruption à grande échelle » en matière de GRE se produisent lors de la conception et de la construction de projets aux budgets considérables.

Le cas du *Lesotho Highlands Water Project* constitue probablement l'exemple le plus connu dans ce domaine. Il s'agit d'un projet d'un coût de 8 milliards de dollars US impliquant la construction de barrages et de canaux permettant d'assurer le transfert et l'approvisionnement en eau, la génération d'énergie hydraulique et le développement rural. Le directeur général de la *Lesotho Highlands Development Agency* a été reconnu coupable d'avoir accepté plus de 6 millions de dollars US de dessous de table versés par des entreprises multinationales dans le but d'obtenir des marchés publics. En 2002, il a été condamné à dix-huit ans de prison. Des multinationales, basées au Royaume-Uni, en France, en Allemagne, en Italie, au Canada et dans d'autres pays, ont également été poursuivies en justice pour avoir cherché à influencer la procédure d'adjudication [17].

Le cas du Lesotho soulève deux questions particulièrement importantes en matière de GRE. Tout d'abord, il est possible de dissuader les fonctionnaires d'explorer d'autres alternatives, telle que la conservation de l'eau, en raison de l'attrait exercé par ces projets extrêmement coûteux et générant d'importants bénéfices privés. Des décideurs corrompus ont notamment la possibilité de favoriser des projets assurant une concentration et une appropriation facile des produits de la corruption pour leur propre profit ou pour le bénéfice d'amis et ce, au détriment de projets plus modeste permettant de répartir plus largement les rentes de corruption.

Par ailleurs, le cas du Lesotho étant survenu dans le contexte d'un important accord international portant sur le partage de l'eau, la question est de savoir si ces accords permettent de susciter ou de décourager des comportements de corruption. Il est vrai que ces accords peuvent s'avérer extrêmement complexes du point de vue technique, financier et administratif– et de ce fait contribuer à engendre la corruption [18]. Toutefois, pour être en mesure de répondre à cette question, il est nécessaire d'établir une comparaison avec une situation où il n'existerait aucun cadre de gouvernance commune, par conséquent sans aucune possibilité de récolter les bénéfices mutuels de projets communs, et où il n'existerait aucun règlement relatif aux cas d'extraction d'eau excessive ou de pollution transfrontalière.

De plus, il se peut que les accords relatifs au partage de l'eau créent de nouvelles possibilités

16 *Financial Times* (RU), 5 juillet 2007: E. C. Economy, 2007; *Financial Times* (RU), 24 juillet 2007.

17 Le cas de Lesotho a été très documenté. Pour plus d'informations, voir *Rapport mondial sur la corruption 2007*. Parmi les médias qui ont publié des reportages sur cette question figurent *Business Day* (Afrique du Sud), 23 août 2004 et *Pambazuka News* (Afrique), 8 août 2004.

18 Voir page 45.

de contrôler la corruption de manière plus efficace. Ces accords sont essentiellement des accords de partage du pouvoir incitant fortement chaque partie à contrôler les autres afin de veiller à ce que celles-ci ne prennent pas une part des bénéfices supérieure à celle qui leur revient équitablement. À ce titre, il est possible qu'une « surveillance compétitive » entre nations riveraines, assortie d'une assistance en matière de renforcement des capacités, fournie par des gouvernements et des institutions internationales, crée un environnement moins susceptible de favoriser la corruption. On pourrait, en effet, soutenir que le scandale du Lesotho a été révélé grâce à l'engagement d'autres parties intéressées et concernées.

Empêcher et limiter la corruption en matière de GRE : les mesures pratiques

La lutte contre la corruption dans la gestion des ressources en eau est possible grâce à un ensemble d'initiatives.

Réforme institutionnelle

Les gouvernements ont la possibilité d'entreprendre des réformes institutionnelles destinées à clarifier les responsabilités en matière de GRE des différentes agences compétentes, à mettre en place des mécanismes officiels permettant une participation publique et enfin à assurer une transparence tout au long du processus décisionnel. Ils ont la possibilité de définir des critères clairs en matière de processus décisionnel prenant également en compte les facteurs sociaux et environnementaux tels que la nécessité de maintenir des *flux environnementaux*, à savoir le volume minimum de débit d'eau indispensable au fonctionnement de base d'un système hydrologique. Les agences chargées de la gestion des ressources en eau se doivent d'adopter des stratégies et des procédures exigeant une analyse systématique des différentes solutions avant toute prise de décision [19]. Ces stratégies permettraient de faire en sorte que les décisions portant sur des investissements très importants soient fondées sur des critères précis en matière économique, sociale et environnementale et elles pourraient ainsi réduire les risques de prise de décisions fondées sur la possibilité d'obtenir un gain privé. Ces stratégies devraient être complétées par des politiques claires concernant des questions telles que l'achat de biens et de services.

Pour mettre en œuvre ces réformes, point n'est besoin de réinventer la roue ; en effet ses réformes pourront être basées sur les principes et les modèles établis en matière de gestion des ressources en eau, tels qu'ils sont énoncés dans les Principes de Dublin de 1992 (voir encadré 1). Elles peuvent également se fonder sur les normes relatives à la transparence et à la participation inclues dans la Convention d'Aarhus adoptée en 1998 par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies [20]. En ce qui concerne le partage des eaux transfrontalières, la Convention des Nations Unies sur la loi des utilisations non-navigables des cours d'eau inter-

19 La Directive opérationnelle 4.01 de la Banque mondiale constitue un exemple de ce type de politiques. Cette Directive précise que l'analyse des alternatives devrait inclure *« une comparaison systématique de la conception de l'investissement, de la localisation, des options technologiques et fonctionnelles proposées, en termes d'impacts environnementaux potentiels, de capital et de charges récurrentes »*.

20 Commission économique pour l'Europe des Nations Unies, 'Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters', 25 juin 1998. Voir www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf.

nationaux adoptée en 1997 fournit un cadre important permettant la mise en place d'une coopération et un partage équitable des eaux transfrontalières [21].

Les donateurs et les institutions financières internationales ont également la possibilité d'apporter leur contribution en adhérant au principe d'une diffusion des informations et d'une consultation proactives concernant les projets relatifs à la GRE qu'ils financent et commanditent et en mettant en place des sanctions efficaces contre les employés et les entrepreneurs corrompus. Les projets de développement pourront être conçus de manière à ne pas renforcer les structures de pouvoir locales apportant leur appui aux accords de partage de l'eau obtenus grâce à la corruption [22].

Une deuxième série d'approches reconnaît qu'il est essentiel de réunir un ensemble plus large de parties prenantes afin de lutter contre la corruption en matière de GRE.

Encadré 1 : La gestion intégrée des ressources en eau (*Integrated Water Resources Management – GIRE*) et les Principes de Dublin

La GIRE est un processus encourageant le développement et la gestion coordonnés de l'eau, de la terre et des ressources connexes avec pour objectif de parvenir au plus grand bien-être économique et social de manière équitable, sans porter atteinte à la durabilité des écosystèmes essentiels à la vie [23]. La GIRE poursuit trois objectifs. Il s'agit tout d'abord de promouvoir un environnement et une écologie durables, d'assurer l'efficacité économique de la consommation de l'eau et enfin de veiller au respect des principes d'équité et de participation [24].

La GIRE s'appuie essentiellement sur les Principes de Dublin[25], adoptés lors de la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement qui s'est tenue à Dublin en 1992, en préparation du Sommet de la terre de Rio en 1992.

- Principe 1 : L'eau douce est une ressource finie et vulnérable, essentielle au maintien de la vie, au développement et à l'environnement.
- Principe 2 : Le développement et la gestion de l'eau doivent se fonder sur une formule de participation qui fait intervenir à tous les niveaux les usagers, les planificateurs et les décideurs.
- Principe 3 : Les femmes jouent un rôle fondamental dans la fourniture, la gestion et la sauvegarde de l'eau.
- Principe 4 : Dans tous ses usages, l'eau a une valeur économique et doit être reconnue comme étant un bien économique.

21 Convention des Nations Unies sur la loi des utilisations non-navigables des cours d'eau internationaux adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 mai 1997. Voir untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf.

22 Voir page 40.

23 Global Water Partnership Technical Advisory Committee, 'Integrated Water Resources Management', TAC Background Paper No. 4, (Stockholm: Global Water Partnership, 2000).

24 Voir page 38.

25 M. Solanes et F. Gonzalez-Villarreal, 'The Dublin Principles for Water as Reflected in a Comparative Assessment of Institutional and Legal Arrangements for Integrated Water Resource Management', TAC Background Paper No. 3 (Stockholm: Global Water Partnership, 1999).

Braquer le projecteur sur un mode de GRE irresponsable

Il est nécessaire de mieux comprendre les flux, les interdépendances et la dynamique environnementale relatifs à l'eau tels que les taux de recharge et le niveau du seuil critique. Par ce moyen, on accroît ainsi la visibilité des choix importants en matière de GRE tout en encourageant un processus décisionnel qui prenne en compte toutes les parties prenantes dans le contexte du partage d'un bassin fluvial [26]. Les travaux de recherche au niveau local peuvent représenter un apport important permettant d'élaborer et de mettre en place des indicateurs plus pointus et d'établir un partage de l'eau équitable et durable, grâce à la modélisation des incidences de certaines décisions sur toutes les parties prenantes concernées. Ces mesures fourniraient des outils d'information importants dans le cadre de consultations et d'un processus décisionnel en matière de GRE intégrant toutes les parties prenantes.

L'évaluation éco-régionale du cours supérieur du fleuve Yangtsé, associant des ensembles de données hydrologiques, environnementales et socio-économiques détaillées, fournit un exemple instructif de ce type de méthodes. Le modèle de simulation ainsi obtenu, permet non seulement d'éclairer les décisions en matière de GRE mais fournit également une plate-forme de planification permettant de réunir les différentes parties prenantes et de forger un consensus autour des stratégies spécifiques relatives à la GRE. Toutes ces mesures contribuent à compliquer la possibilité d'une mainmise sur la gestion de l'eau [27].

Pointer du doigt les pollueurs d'eau afin de les obliger à remédier aux conséquences de leurs actes

Certaines initiatives de la société civile et des médias peuvent contribuer à braquer le projecteur sur les responsables de la pollution de l'environnement. Cette pratique s'avère particulièrement efficace là où de puissants réseaux de corruption locaux contrecarrent les actions menées par de faibles organes de régulation s'efforçant de faire appliquer les règles en matière de protection de l'environnement. En 2006, l'Institut des affaires publiques et environnementales, à Pékin, a lancé une Carte de la pollution de l'eau en Chine sous la forme d'une base de données en ligne, publique et dotée d'un moteur de recherche, où sont méticuleusement enregistrés les cas de pollution provoqués par plus de deux mille cinq cents entreprises polluantes, y compris certaines entreprises appartenant à des dirigeants étrangers. Des initiatives de révélation des faits similaires et de mise en accusation des responsables, telles que le *Toxic Release Inventory* mis en place aux USA en 1986, ont contribué à réduire fortement la pollution environnementale [28].

26 World Water Assessment Programme, 2006.

27 S. Zhang, 'China Blueprint: Eco-Regional Assessment of the Upper Yangtze River', presentation at World Water Week, Stockholm, 2007.

28 P. H. Sand, 'The Right to Know: Environmental Information Disclosure by Government and Industry', in F. Biermann, R. Brohm, K. Dingwerth (eds.), Proceeding of the 2001 Conference on the Global Environmental Change, PIK Report No 80 (Potsdam: Potsdam Institute for Climate Impact, 2002).

Renforcer le poids des populations locales afin d'accroître l'obligation de rendre des comptes en matière de gestion des cours d'eau

Le rôle de la population en général est essentiel dans la lutte contre la corruption et ce, à plusieurs titres. Tout d'abord, les électeurs ont la capacité de chasser du pouvoir les hommes politiques corrompus en votant contre eux, ils ont également la possibilité d'exiger un renforcement de l'obligation de rendre des comptes et de participer à la surveillance et à la protection de l'environnement. En réaction à la corruption en matière de gestion des ressources en eau dans le Maharashtra, la Watershed Organisation Trust a élaboré une approche fondée sur la participation, la transparence et l'obligation de rendre des comptes dont les résultats s'avèrent d'ores et déjà prometteurs. Les initiatives de cette ONG comprennent le soutien à la mise en place de groupes d'entraide à l'intention des groupes et des villageois locaux. Cette ONG apporte également son appui à l'établissement d'une surveillance des impacts faisant appel à la participation de la population ainsi que la création de groupes d'évaluation par des confrères, permettant à des villageois de visiter des projets de gestion des cours d'eau dans d'autres villages afin d'en comparer les expériences et les résultats. La participation active des villageois n'a pas seulement renforcé l'obligation de rendre des comptes en matière de gestion des cours d'eau, elle a également permis à ces groupes d'acquérir une confiance et une capacité accrues dans leurs relations avec les représentants de l'administration – ce qui s'est traduit par une moindre tolérance des événements portant atteinte aux intérêts de la population. Par ailleurs, plusieurs de ces outils ont, à ce jour, été adoptés dans ce pays, dans le cadre de programmes relatifs aux cours d'eau réalisés par le gouvernement et financés par des bailleurs de fonds [29].

Combler les lacunes de la recherche et de la sensibilisation

Enfin, le manque de recherches portant sur la corruption en matière de gestion des ressources en eau entrave de manière évidente l'élaboration de moyens pratiques permettant de progresser dans ce domaine. Les études rigoureuses, établissant l'ampleur et les répercussions de la corruption dans tous les aspects relatifs à la gestion des ressources en eau, sont quasi inexistantes, en dépit de preuves évidentes confirmant que certains types de gestion des ressources en eau sont particulièrement sensibles à la corruption. Cette situation reflète, sans aucun doute, le manque d'études détaillées basées sur une recherche de terrain qui examineraient le fonctionnement réel de la gestion des ressources en eau et les modalités concrètes de cette gestion, de sa direction et de son financement. Il est nécessaire que ce problème soit cependant résolu si nous voulons être à même de mieux comprendre le rôle de la corruption dans la gestion des ressources en eau et ainsi mettre en place des mesures visant à prévenir et à limiter les pratiques de corruption.

29 C. Lobo, 2005.

Le changement climatique : faire monter les enchères pour éliminer la corruption dans la gouvernance de l'eau

Transparency International

On ne doute plus aujourd'hui du fait que le changement climatique représente un défi politique majeur à relever dans le cadre à la fois du développement humain, de la paix et de la prospérité dans le monde – voire de la survie même des sociétés dans leur modèle actuel. Il n'est donc pas étonnant que ce problème aux impacts multiples affecte indistinctement la question de l'eau et de la corruption.

Tout d'abord, si le réchauffement mondial persiste dans sa lancée actuelle, il faudra s'attendre à des changements fondamentaux dans les systèmes hydrologiques. Les impacts majeurs de ces changements seraient visibles d'une part, dans la modification des quantités de pluie et du volume des cours d'eau, la diminution de la capacité de stockage des calottes polaires et d'autre part, dans l'élévation du niveau des océans, et enfin la contamination de l'eau douce par l'eau salée dans les grandes villes. Le globe connaîtra un nombre accru de tempêtes massives, d'inondations et de sécheresses. Le changement climatique viendra donc affecter les caractéristiques de base des systèmes hydrologiques dans le monde, modifiant par là-même les données fondamentales de la gouvernance de l'eau.

L'augmentation de la sécheresse et la diminution des ressources en eau verront la lutte pour l'eau s'intensifier – tout comme le risque de corruption

En 2020, on estime qu'entre soixante-quinze et deux cent cinquante millions de personnes en Afrique seulement seront soumises à un stress hydrique dû au changement climatique. Ce phénomène viendrait s'ajouter d'une part, aux pénuries d'eau locales déjà sévères dans le monde et d'autre part, à la lutte pour l'eau qui ne cesse de s'intensifier en raison de la croissance démographique et de la hausse continue de la demande de l'industrie et de l'agriculture[1]. Lorsque les ressources en eau s'amenuiseront, les puissants fermiers, les citadins fortunés et les industries consommatrices d'eau exerceront de fortes pressions pour s'assurer un approvisionnement conséquent et constant en versant des pots-de-vin au niveau de la distribution et en exerçant des pressions au niveau politique.

La réduction de la ressource en eau a un effet multiplicateur sur la corruption quelle que soit l'échelle où elle s'opère. De plus, la pénurie en eau résultant d'une gouvernance corrompue accroît le risque de conflits social et politique. Ainsi, dans l'abominable conflit du Darfour, le lien a pu être établi entre gouvernance corrompue et pénuries locales d'eau, exacerbées par le

1 Panel intergouvernemental sur le changement climatique, Groupe de travail II, 'Climate Change 2007: Climate Change Impacts, Adaptation and Vulnerability', Summary for Policymakers, avril 2007.

changement climatique [2]. De nombreux conflits de ce type pourraient éclater dans les années à venir, si le réchauffement mondial devait se poursuivre.

Des conditions de climat plus extrêmes demanderont la construction de nouvelles infrastructures pour l'eau – ce qui accroîtra le volume de la construction et génèrera de nouveaux points chauds de corruption

Le changement climatique crée de nouvelles exigences en matière d'augmentation de capacité pour les infrastructures actuelles et la construction de nouveaux équipements. On estime que chaque année, il devrait y avoir des dizaines ou des centaines de millions de victimes d'inondation supplémentaires en raison de l'élévation du niveau des océans. La demande de systèmes de protection des côtes devrait donc augmenter dans plusieurs régions du monde [3]. On estime également que le changement climatique impliquera la modification de plusieurs barrages existants dans le monde, et par conséquent, des investissements supplémentaires dans ce secteur [4]. Le réchauffement de la planète pourrait également réduire le rendement des récoltes irriguées naturellement par la pluie de 50% en 2020, ce qui viendrait accroître la demande de systèmes d'irrigation [5]. Dans les régions urbaines, des inondations plus fréquentes et plus importantes se traduiront par le débordement des égouts et le risque de contamination des eaux souterraines peu profondes. Ces conséquences intensifient le caractère d'urgence quant à la nécessité d'investir à la fois dans des réseaux d'eau qui soient à l'abri des inondations et dans des systèmes de traitement adéquats [6].

À la lumière de ces prévisions, le réchauffement planétaire devrait créer une demande additionnelle de nouvelles infrastructures d'eau, comprenant le contrôle des inondations et des réseaux de distribution urbains jusqu'aux projets d'irrigation ou d'exploitation hydroélectrique. Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) estime qu'il faudra consacrer chaque année au moins 86 dollars US aux infrastructures de protection ainsi qu'aux mesures permettant aux plus démunis de faire face aux conséquences du réchauffement climatique [7]. C'est pourquoi il est d'autant plus urgent de s'attaquer à la corruption dans le secteur de l'eau, afin d'éviter de gaspiller de précieuses ressources.

2 Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUD), 'Sudan: Post-Conflict Environmental Assessment', (Nairobi: PNUD, 2007).
3 N. Stern, *The Economics of Climate Change: The Stern Review* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
4 World Conservation Union, 'Adaptation Framework for Action for the Mediterranean Region: Views from the Athens Roundtable' (Gland: IUCN, 2002).
5 Panel intergouvernemental sur le changement climatique, 2007.
6 ActionAid International, 'Unjust Waters - Climate Change, Flooding and the Protection of Poor Urban Communities: Experiences from Six African Cities', 2007.
7 United Nations Development Programme, Human Development Report 2007/2008. Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World (New York: UNDP, 2007).

Des changements dans les flux d'eau et des inondations plus fréquentes impliqueront des déplacements de population à grande échelle et une augmentation du nombre d'intervention des secours d'urgence : deux secteurs particulièrement sensibles à la corruption

Les estimations les plus prudentes sur les conséquences du réchauffement climatique chiffrent à deux cents millions le nombre de personnes qui devraient migrer définitivement en raison de l'élévation du niveau des océans, de l'importance des inondations et de la sévérité des sécheresses [8]. Comme le démontre le chapitre cinq, les migrations forcées ouvrent un large champ à la corruption, avec un cortège de fraudes massives, de pots-de-vin et de détournements de fonds initialement destinés aux plans de remboursement et aux transferts de propriété [9]. Le secteur des secours d'urgence aux victimes des inondations et des tempêtes est également sujet à la corruption, du fait que la mobilisation d'une aide d'urgence exige souvent la suspension des procédures adéquates de passation de marché.

Ainsi à Bihar, en Inde, on a condamné onze responsables gouvernementaux et bancaires et un entrepreneur privé pour le détournement de quelque 2,5 millions de dollars US. Ces fonds publics avaient été initialement débloqués pour l'aide d'urgence consécutive aux inondations de 2005 [10]. De même, la Nouvelle-Orléans a subi des dégâts considérables à la suite de l'ouragan Katrina, dont la force ne serait semble-t-il, pas sans lien avec le réchauffement climatique. Ce cataclysme a été suivi d'actions de nettoyage et de secours dont le niveau de corruption s'est révélé des plus scandaleux. Ainsi près de 2 milliards de dollars US de fonds dédiés à l'assistance ont été frauduleusement détournés ou gaspillés, plus de deux cent cinquante personnes ont été reconnues coupables d'escroquerie et quelque vingt-deux mille cas de fraude, d'abus et de gaspillage ont été dénoncés lors d'appels sur la ligne d'urgence mise en place suite à l'ouragan (*Hurricane Fraud Hotline*) [11].

Le climat aggrave la crise de l'eau dans le monde et la corruption ralentit les mesures qui pourraient être prises

Non seulement le climat accroît les risques de corruption dans le secteur de l'eau, mais l'inverse est également vrai, en effet à cause de la corruption, il est plus difficile de prendre des mesures pour lutter contre le changement climatique, ce qui, par conséquent tend à exacerber la crise mondiale de l'eau.

Les tentatives pour influencer l'analyse scientifique et les décisions politiques

Parvenir à un accord scientifique et politique solide sur l'existence, les effets et le caractère

8 Stern, 2007.
9 Voir page 102.
10 *Wall Street Journal* (US), 16 août 2007.
11 M. Worth, 'New Orleans-Style Corruption Taints Katrina Recovery', Water Integrity Network, 15 mars 2007. Consultable sur : www.waterintegritynetwork.net/page/375/#_edn4#_edn4.

urgent du changement climatique, s'est avéré extrêmement laborieux en raison de la complexité du sujet. Toutefois les recherches scientifiques se sont également enlisées pour se trouver considérablement ralenties par les activités tout du moins suspectes et les relations entretenues entre certains acteurs industriels et gouvernementaux. Ces derniers ont notamment promu et défendu des analyses pseudo scientifiques jetant le doute sur l'existence du réchauffement planétaire en dépit de l'évidence manifeste des faits. Ils ont encouragé sans scrupules la mise en place d'un calendrier politique au service de leurs intérêts, au moment où nul ne pouvait ignorer les conséquences du réchauffement climatique non seulement pour les archipels dont la géographie physique est proche du niveau de la mer, mais également pour les générations futures. Ces activités ont eu pour effet d'une part, de retarder l'élaboration, en temps et en heure, d'une réponse politique internationale au réchauffement climatique et, d'autre part, d'aggraver la crise mondiale de l'eau [12].

L'échange de droits d'émission – une nouvelle monnaie d'échange pour la corruption

L'infléchissement de la courbe d'émission des gaz à effet de serre fait partie intégrante de la lutte contre le réchauffement climatique. L'échange de droits d'émission, correspondant à l'échange de « permis » d'émettre du dioxyde de carbone et autres gaz à effet de serre, constitue aujourd'hui une incitation importante à réduire les émissions de gaz. Toutefois, comme c'est le cas pour tout nouveau mécanisme monétaire ou de marché, ce système risque de faire l'objet de corruption et ce, à tout niveau. L'élaboration et le contrôle des droits d'émission se doivent d'être transparents et de se conformer à des critères indépendants et vérifiables à la fois. Il est ainsi nécessaire que la mise en place du marché naissant des émissions se fasse avec rigueur et il est tout aussi crucial d'établir une régulation permettant d'éviter toute manipulation des prix. Les opérations d'échange de droits exigent un contrôle rigoureux et une application de sanctions en cas de violation des quotas. Ces enjeux considérables de gouvernance ont d'ores et déjà fait l'objet de fraude et de corruption [13].

Les liens existants entre les thèmes du changement climatique, de la corruption et du secteur de l'eau sont nombreux et ils impliquent potentiellement de graves conséquences dont l'urgence nécessite notre attention immédiate. En effet, non seulement le réchauffement climatique contribue d'ores et déjà à exacerber les effets de la crise mondiale de l'eau, mais il permet également d'amplifier les risques de corruption inhérents et de pointer les limites de la gouvernance de l'eau en plusieurs endroits du monde. Le changement climatique vient encore renforcer l'urgence de la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau en participant à une surenchère continue dans les décennies à venir.

12 G. Monbiot, Heat: How to Stop the Planet Burning (London: Allen Lane, 2006).
13 *Times* (RU), 25 avril 2007; *Financial Times* (RU), 28 juin 2007.

La gestion intégrée des ressources en eau peut-elle empêcher la corruption ?

John Butterworth[1]

Les réformes fondées sur la stratégie désignée par la Gestion intégrée des ressources en eau (*Integrated Water Resources Management – GIRE*), font l'objet d'un engagement avancé dans de nombreux pays développés ou en développement. Elles ont pour objectif de répondre à la fois aux crises engendrées par la pénurie de l'eau, particulièrement dans les pays en développement, et aux problèmes de la qualité de l'eau notamment dans les sociétés post-industrielles européennes. La particularité essentielle de la GIRE est d'encourager la décentralisation et la participation des usagers, tout en renforçant le rôle régulateur des états.

Les mesures adoptées dans ce type de stratégie reposent généralement sur plusieurs facteurs, parmi lesquels la présence d'institutions responsables de la gestion des bassins fluviaux ou des bassins versants, une planification intégrée permettant de concilier des objectifs convenus d'ordre quantitatif et qualitatif dans la fourniture de l'eau. On compte également parmi ces mesures essentielles, la présence d'un système de droits administratifs officiels, notamment sous la forme de permis régulant le puisage ou la pollution de l'eau, le recouvrement des coûts et la tarification de l'eau (le principe de « l'utilisateur payeur »), et enfin des mécanismes basés sur le marché permettant à la fois une réallocation de l'eau et une protection de l'environnement améliorées, notamment par la mise en place de réserves d'eau à des fins écologiques ainsi que l'application du principe du « pollueur payeur ».

Les mesures de la GIRE peuvent-elle créer des opportunités de corruption ? Qu'arrive-t-il lorsque des fournisseurs d'eau informels, approvisionnant probablement la plupart des utilisateurs d'eau dans le monde [2], se trouvent peu à peu remplacés par un système d'administration publique officiel synonyme, en principe de plus de transparence et plus responsable ?

La GIRE exige une coordination et une coopération étroites entre des agences gouvernementales qui fonctionnaient précédemment de manière indépendante [3]. Ce faisant, la GIRE introduit également un facteur de complexité. De plus, en ajoutant un nouvel échelon administratif qui rallonge la chaîne de prise de décision, la GIRE risque de créer de nouvelles occasions de recherche de rente. Les travaux de recherche démontrent que les risques de corruption augmentent lorsque des acteurs, n'ayant pas l'habitude de travailler ensemble, entrent en contact. Cela s'explique par le fait que le niveau de contrôle social et de surveillance administrative décroît lorsque ces relations se nouent en dehors ou à la marge des systèmes organisationnels établis. Par exemple, dans les pays en développement, les agences chargées de la gestion de bassins ont souvent été mises en place récemment ; elles manquent fréquemment

1 John Butterworth est responsable de programme au sein d'IRC, *International Water and Sanitation Centre* (Centre International de l'Eau et de l'Assainissement), Delft, Pays-Bas.

2 Butterworth *et al.*, *Community-based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries* (Oxfordshire, Royaume-Uni: Cabi Publishing, 2007).

3 P. Stålgren, 'Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform', Swedish Water House Policy Brief N° 4 (Stockholm Swedish Water House, 2006).

de personnel et n'ont pas les mécanismes de poids et de contrepoids qui permettent de prévenir la corruption.

La Tanzanie offre un exemple des plus instructifs, voire le plus alarmant, de cet état de fait. Des réformes en matière de gestion des ressources en eau ont été mises en place afin de répondre aux problèmes liés à l'existence d'un grand nombre d'utilisateurs d'eau dans les zones rurales et à une infrastructure publique relativement faible. Au cours de la dernière décennie le gouvernement tanzanien a mis en place avec l'aide de la Banque mondiale un système de permis d'utilisation de l'eau visant à améliorer la gestion de l'eau au niveau du bassin, à limiter les différends et à faciliter le recouvrement des coûts des services liés à l'eau. Ce nouveau système coexiste et affaiblit une série de systèmes coutumiers ou traditionnels destinés à contrôler l'accès des agriculteurs à l'eau au niveau local. Ces réformes s'assimilent à une « corruption planifiée » [4].

Le manque d'objectivité et de transparence crée, au sein du système tanzanien, les conditions des plus propices à la corruption et ce, sous des formes diverses. Les permis basés sur des volumes d'extraction convenus semblent établis sur des bases objectives et équitables mais, ils s'avèrent en réalité, très subjectifs. Les systèmes d'irrigation ne permettent pas d'effectuer des mesures volumétriques ni d'assurer la distribution de l'eau ; l'application des règles régissant le paiement des redevances pour l'eau est difficile à mettre en œuvre et s'avère coûteuse en raison d'un personnel limité et de l'importance des distances. Par ailleurs, la gestion des fonds issus de la délivrance de permis par les agents du Service de l'eau n'est pas soumise aux mêmes contrôles que les investissements publics. D'aucuns soutiennent que le prélèvement d'impôts sur l'eau ne devrait s'appliquer qu'aux seuls utilisateurs d'eau à grande échelle car la gestion du système actuel coûte plus qu'il ne rapporte [5].

La leçon principale que nous enseigne l'exemple tanzanien démontre que les techniques de gouvernance « modernes » ne sont pas aisément applicables dans un cadre rural où une utilisation de l'eau à petite échelle prévaut. Dans un tel contexte, il s'avère bien plus efficace de modifier avec précaution les systèmes coutumiers et de renforcer la position des petits exploitants agricoles marginalisés, tels que les femmes ou les plus pauvres. Dans nombreux pays, y compris en Tanzanie et d'autres pays africains et en Amérique latine, notamment au Guatemala et en Bolivie, il est nécessaire d'adopter, à l'intention des utilisateurs de grandes quantités d'eau, des lois plus efficaces régissant son utilisation, conformément aux principes de la GIRE. Dans ces pays, les systèmes traditionnels en place, auxquels il n'existe pas d'alternatives efficaces, luttent afin de limiter les actions de quelques grands utilisateurs d'eau.

Parallèlement à l'adoption de lois et la création d'agences nouvelles, il existe des stratégies permettant d'éviter de potentielles dérives de la GIRE créant des occasions de corruption. Ces stratégies ont vu le jour grâce à un important renforcement des capacités au sein des institutions traditionnelles et des organes de régulation, à la mise en place de systèmes administratifs transparents dotés des ressources appropriées, ainsi qu'à un système de poids et contrepoids, y compris des mécanismes offrant aux citoyens la possibilité de porter plainte.

4 van Koppen *et al.*, 'Formal Water Rights in Rural Tanzania: Deepening the Dichotomy ?', Document de travail N° 71 (Colombo: International Water Management Institute, 2004).
5 van Koppen *et al.*, 2004.

Afghanistan : du pouvoir en amont à la souffrance en aval

Drewery Dyke[1]

En Afghanistan, les villages ruraux situés en aval des cours d'eau subissent des restrictions injustes dans leur accès à l'eau. Ce phénomène n'est pas le seul résultat d'une sous dotation en infrastructures ou d'une ressource limitée. Ces villages sont doublement désavantagés par rapport à ceux situés en amont des cours d'eau qui jouissent d'un accès bien meilleur, du fait que les potentats locaux édictent des conditions arbitraires d'usage de l'eau incitant les responsables à ignorer les plaintes émanant des personnes vivant en aval.

Un système traditionnel soumis à des pressions et vulnérable à la corruption

Dans la majeure partie de l'Afghanistan, la gestion de l'eau, et ce, dès lors qu'elle est exploitée dans un système d'irrigation, s'opère sous la responsabilité d'une personne dénommée le *mirab* [2]. Véritables figures centrales, les *mirabs* supportent la lourde responsabilité de garantir une distribution équitable de l'eau. Le processus de choix d'un mirab, qu'il soit élu ou désigné par un conseil, ou *shoura*, a été qualifié « d'opaque » [3]. Les raisons motivant de quelle manière les *mirabs* décident de répartir les ressources en eau s'avèrent également discutables. Ils peuvent être influencés dans leurs décisions, voire même parfois corrompus, par de grands propriétaires terriens (*arbab*), par des anciens du village ou encore par d'autres figures de poids. Un *mirab* peut également être propriétaire d'un terrain bénéficiant du même système d'irrigation dont il détient le contrôle.

Des études conduites dans le Nord de l'Afghanistan, après la mise en place du premier gouvernement d'Hamid Karzaï en décembre 2001, ont permis d'illustrer la pression que subissent les *mirabs* ainsi que la mise à mal des techniques traditionnelles de gestion de l'eau [4]. En effet, les règles coutumières de distribution des ressources communes aux villages ont, dans plusieurs endroits, été « complètement décimées » [5]. De plus, on observe que les communautés situées en amont des canaux se trouvent dans une meilleure position lorsqu'il s'agit de négocier et de décider de la répartition, en effet ces dernières ont la capacité de bloquer les canaux et détourner illégalement de l'eau [6].

1 Drewery Dyke est chercheur au Secrétariat International d'Amnesty International à Londres. Cet article exprime le point de vue de l'auteur et n'engage en rien Amnesty International.

2 Le terme *mirab* est perse ; il existe des mots similaires dans d'autres langues, comme *kök başi*, ou chef de la source, au Turkménistan. À Herat, le contrôleur d'un canal primaire est appelé un *wakil*, ou député.

3 A. Pain, 'Understanding Village Institutions: Case Studies on Water Management from Faryab and Saripul' (Kabul: Afghanistan Research and Evaluation Unit, 2004).

4 Il s'agit principalement d'études publiées par l'Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), dont notamment celle de A. Pain, 2004 ; J. Lee, 'Water Management, Livestock and the Opium Economy: The Performance of Community Water Management Systems' (Kabul: AREU, 2007).

5 A. Pain, 2004.

6 J. Lee, 2007. Il existe, cependant, d'autres raisons dans d'autres endroits qui expliquent la faillite des systèmes de distribution traditionnels. Elle peut être due à l'absence ou à l'échec de la gouvernance, à un changement de technologie comme dans les régions où des puits équipés d'une pompe à bras ou des retenues d'eau souterraines ont été érigés, le changement de relations économiques et d'usage de l'eau.

Parmi les autres sources de pression exercées sur les mécanismes du système traditionnel, on citera également l'installation d'émigrants, le vol, le détournement de l'eau et l'absence ou l'échec de gouvernance. Dans le district de Daulatabad, situé dans la province de Faryab, les consommateurs situés en aval sont desservis par un système d'irrigation à flux continu qui leur fournit une quantité d'eau supérieure en amont par rapport à ceux situés en aval [7]. Dans leur réponse reconnaissant cette inégalité, les responsables du district ont ajouté : « Ces personnes sont armées. Nous ne pouvons rien faire » [8]. À Kunduz, une communauté située en amont du canal a illégalement érigé un barrage pour détourner l'eau d'irrigation afin d'approvisionner ses champs. La communauté a également versé un pot-de-vin en espèces à un *mirab* afin de s'assurer une quantité d'eau supplémentaire pour l'irrigation d'une rizière [9]. Suites à ces actes illégaux le *mirab* a par la suite été remplacé.

Les populations situées en aval ont mis en place plusieurs mécanismes de réponse à ces injustices : elles essaient tout d'abord de négocier avec les populations situées en amont, ensuite elles sollicitent l'intervention des autorités provinciales ou le cas échéant, elles versent des pots-de-vin à leur *mirab* afin d'obtenir une quantité supérieure d'eau d'irrigation. Ces populations peuvent encore voler de l'eau ou persuader le *mirab* ou la shoura de réduire la quantité allouée au voisin [10].

En 2007, une étude a démontré que les *mirabs* abusaient de leur fonction en acceptant des pots-de-vin pour attribuer une quantité d'eau supérieure aux gros propriétaires terriens. L'avidité combinée aux menaces des puissants et à la pression de la communauté ou à une détresse financière personnelle, se trouve à l'origine de ces actes malhonnêtes [11].

On observe également une répartition inégale des ressources en eau[12] lorsque les chefs de milices armées ou les personnes bien introduites et les gros propriétaires terriens exercent leur influence sur l'élection afin de placer leur candidat à la tête du réseau faussant ainsi la distribution de l'eau en leur faveur. Ainsi à un endroit situé près du canal Atishan, l'unique propriétaire terrien, ne vivant pas sur ses terres, détenait 95% des droits sur l'eau d'un canal secondaire. De ce fait, toutes les décisions relevant de la répartition de l'eau ne pouvait être prises que par lui-même ou ses représentants.

En dépit de la mobilisation internationale afin de combattre une telle corruption, le gouvernement afghan et les principaux pays donateurs ont été lents à mettre en place des mécanismes pour juguler ces pratiques, pratiquées dans des zones rurales et urbaines étendues en Afghanistan. Toutefois les décideurs sur le terrain sont maintenant mieux à même de distinguer d'un côté, les pratiques traditionnelles nuisibles à l'ensemble des agriculteurs, les femmes et les paysans sans terre, et de l'autre, des pratiques contribuant à la cohésion sociale et au développement.

7 A. Pain, 2004.
8 Ibid. L'auteur note qu'un autre responsable a déclaré qu'il n'y avait pas de groupe armé dans le district.
9 J. Lee, 2007.
10 Ibid.
11 Ibid.
12 Le neuvième principe de coopération de la convention pour l'Afghanistan, un accord multilatéral conclu à Londres le 1er février 2006, déclare que le gouvernement afghan et la communauté internationale « combattront la corruption et assurerons la transparence aux yeux du public. » Le texte complet de la convention peut être consulté sur www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-AfghanistanCompact-Final.pdf.

C'est notamment à travers l'échange d'informations, le soutien financier ciblé et la mobilisation des groupes d'utilisateurs d'eau ou, à un niveau plus élevé, des assemblées de développement du district, qu'il deviendra possible de limiter l'étendue de la corruption ou la pression qu'exercent les populations de l'amont sur celles de l'aval. De telles interventions ne promettent pas seulement d'offrir une gouvernance de l'eau où la corruption sera réduite, mais elles apporteront également à terme un regain de confiance dans des institutions gouvernementales souvent battues en brèche.

La corruption alimente le boom immobilier et la pression sur les ressources en eau le long de la côte espagnole

Enriqueta Abad[1]

En Espagne, où la construction de logements représente jusqu'à 10% de l'économie nationale[2], les projets de nouveaux lotissements résidentiels le long de la côte ont doublé en à peine un an. À la mi-juin 2006, les municipalités de la côte méditerranéenne, une région des plus appréciée, avaient approuvé la construction d'un million et demi de nouveaux logements – auxquels il faut ajouter plus de trois cents terrains de golf et cent ports de plaisance [3]. On estime que 40% de l'ensemble des nouvelles constructions en Europe se concentre actuellement en Espagne, pays dont la population représente moins de 10% de la population totale de l'Union européenne (UE) [4].

Rien de tout cela n'aurait été possible sans la spirale toujours plus croissante de la demande et de la spéculation. Toutefois cette évolution n'aurait pas pris de telles proportions sans compter sur une importante dose de corruption. Les autorités ont lancé des dizaines d'enquêtes pénales contre des représentants élus et des promoteurs immobiliers. Selon Greenpeace, trente enquêtes ont été ouvertes dans la province de Valence, à l'est du pays, et vingt et une sont en cours en Andalousie, dans le sud, où soixante-dix mille maisons sont apparues illégalement le long de la côte [5].

Le phénomène qui s'est produit à Marbella, riche station balnéaire andalouse, près de Gibraltar, est tout particulièrement choquant. En 2006, l' « *Operación Malaya* » a conduit à l'arrestation du maire, de deux anciens maires et de dizaines d'agents municipaux, après que les autorités eurent appris que trente mille maisons avaient été construites sans aucune autorisation, dont mille six cents dans une région d'espaces verts. La police a gelé un millier de comptes bancaires et saisi des villas, des pur-sangs, des taureaux de combat et des œuvres d'art correspondant à un montant total de plus de 3 milliards de dollars US appartenant à des politiciens, des avocats et des responsables de l'urbanisme accusés d'avoir reçu des dessous de table afin de délivrer des permis de construire et des rezonages [6].

1 Enriqueta Abad prépare une Maîtrise à la School of Oriental and African Studies de Londres.
2 *The Economist* (RU), 3 mai 2007.
3 *El Mundo* (Espagne), 6 juillet 2006.
4 *Washington Post* (Etats-Unis), 25 octobre 2006.
5 *El Mundo* (Espagne), 6 juillet 2006.
6 *Washington Post* (Etats-Unis), 25 octobre 2006; *El Mundo* (Espagne), avril 2006.

Dans de nombreuses régions d'Espagne, le développement et la corruption vont malheureusement de pair. Lorsqu'un projet de construction a été approuvé moyennant finance, les élus ont alors la possibilité d'utiliser l'argent empoché grâce aux permis de construire, aux ventes de terrains et aux taxes foncières pour financer des projets populaires leur rapportant des voix. Les revenus liés à la construction alimentent plus de 70% des budgets municipaux des villes de la région de Marbella. Cette économie souterraine prospère alors qu'en revanche les principes de la démocratie et la transparence périclitent [7]. Ce processus a permis à certains conseils municipaux de s'enrichir de manière considérable [8].

Ce processus a également mis en place un scénario gagnant-gagnant, sauf bien évidemment pour la gestion des ressources en eau. Cette loi de la jungle, nourrie par la corruption rongeant l'une des régions les plus arides d'Europe, a gravement remis en cause la capacité des urbanistes à assurer l'approvisionnement en eau. Selon Greenpeace, actuellement 4,3 millions de personnes vivant dans deux cent soixante-treize villes côtières ne bénéficient pas d'un service de traitement des eaux usées .

Un scandale immobilier a également secoué la ville andalouse de Ronda, réputée pour ses falaises et canyons pittoresques. Des promoteurs ont l'intention d'y construire un lieu de villégiature, dénommé *Los Merinos*, qui comporterait huit cent maisons, deux hôtels de luxe et deux terrains de golf et ce avec la bénédiction des élus municipaux. Le différend portant sur la légalité de ce projet, la capacité de cette région à fournir l'eau nécessaire et les risques de pollution encourus, a entraîné une crise de gouvernance extrêmement complexe. Selon le ministère de l'environnement, Los Merinos constitue l'un des deux cents projets de développement urbain prévus en Espagne n'étant pas en mesure d'assurer, avec certitude, un approvisionnement en eau [10]. « *Je souhaite seulement avertir les personnes ayant l'intention d'acheter une résidence de quelque type que ce soit dans le projet immobilier Los Merinos qu'il n'existe aucune garantie d'approvisionnement en eau* », a déclaré le responsable régional de l'environnement, Ignacio Trillo [11].

Selon la Cuenca Mediterranea Andaluza, organisation régionale créée par le gouvernement andalou pour lutter contre la corruption relative à l'approvisionnement en eau, ce projet est illégal car il ne respecte pas les règles portant sur la protection de l'eau [12].

Les promoteurs immobiliers prévoient de puiser l'eau dans une nappe aquifère située sous la Sierra de las Nieves, région de forêts montagneuses désignée par l'UNESCO sous le nom de « Reserva de la Biosfera » (réserve de la biosphère). Les promoteurs du projet immobilier souhaitent fournir à chaque résident de *Los Merinos* une quantité d'eau supérieure au niveau maximum fixé par les urbanistes locaux. Or, la Sierra de las Nieves, sa faune ainsi que les villages environnants dépendent déjà de cette nappe aquifère pour leur approvisionnement en eau, c'est pourquoi une extraction d'eau excessive pourrait dangereusement affecter les habitants et mettre en péril l'environnement de cette région.

Le gouvernement andalou a porté plainte auprès du tribunal régional de Malaga dans l'es-

7 *The Economist* (RU), 16 septembre 2006.
8 *Financial Times* (RU), 25 mai 2007.
9 *Washington Post* (Etats-Unis), 25 octobre 2006.
10 *El País* (Espagne), 16 avril 2007.
11 *The Olive Press* (Espagne), 2 août 2007.
12 *El Mundo* (Espagne), 26 janvier 2006.

poir de bloquer l'approbation par la municipalité de Ronda de la construction de Los Merinos, en affirmant que 69% de cette région de huit cents hectares faisaient déjà l'objet d'un développement illégal. En juillet 2007, un juge a rejeté cet appel en déclarant que le projet ne causerait pas « *de destruction grave et irréversible de l'environnement* » et que les promoteurs immobiliers disposaient d'un approvisionnement suffisant en eau [13].

Comme ailleurs en Espagne, le gouvernement de Ronda devrait normalement tirer profit des permis de construire, des ventes de terres ainsi que des impôts fonciers. Los Merinos constitue un projet susceptible de faire gagner des voix car il devrait, selon un groupe local préconisant la création d'un golf, encourager « *la création d'emplois qualifiés et à long terme* » [14]. Des groupes de pression issus de la société civile de Ronda ont organisé plusieurs manifestations afin de protester contre le projet de *Los Merinos*. Dans l'espoir de résoudre ce différend, la Commission européenne a commencé à examiner le processus d'approbation de ce grand ensemble immobilier [15].

À la mi-2007, le Parlement espagnol n'avait toujours pas examiné le problème de la corruption dans le domaine de la gestion de l'eau que ce soit à Ronda ou ailleurs. Que le Parlement espagnol ne puisse pas ou ne veuille pas traiter cette question reste une énigme sans réponse, toujours est-il que le rapport entre les projets de développement lucratifs et les pressions exercées sur des ressources en eau rares, semble soit trop gênant, soit trop complexe, pour être abordé ouvertement.

13 *The Olive Press* (Espagne), 2 août 2007.
14 *El País* (Espagne), 25 février 2007.
15 *El País* (Espagne), 19 février 2007; *El País (*Espagne), 11 février 2007.

Corruption sans Frontières – les enjeux de la gestion transfrontalière de l'eau

Transparency International

L'eau ne relève pas seulement de différents régimes de régulation et de classifications légales d'un point de vue abstrait, elle franchit également les frontières d'un point de vue concret. L'ampleur de l'interdépendance en ce qui concerne l'eau à l'échelle mondiale est stupéfiante.

Actuellement, dans le monde, deux personnes sur cinq vivent en bordure de bassins d'eau internationaux – bassins fluviaux ou bassins versants – représentant 60% de l'écoulement d'eau à l'échelle mondiale. En Afrique, plus de 75% de la population vit le long de bassins fluviaux transfrontaliers correspondant à 90% de la surface aquatique du continent. Dans le monde entier, les sources en eau permettant d'approvisionner huit cent millions de personnes vivant dans trente-neuf pays, trouvent leur origine au-delà des frontières nationales [1].

La gestion transfrontalière de l'eau concerne pratiquement chacun d'entre nous. Cette interdépendance hydrologique ajoute en outre un niveau de complexité supplémentaire à la lutte contre la corruption en matière de gestion des ressources en eau.

Cependant, est-il vraiment possible de parler de corruption – définie par l'abus d'un pouvoir public à des fins personnelles – alors que les conflits concernant l'eau débordent de la simple sphère légale nationale et se produisent dans le contexte de politiques de pouvoir entre états souverains ? La réponse est « oui ». Le « pouvoir public » ne se cantonne pas nécessairement à un système politique national. Dans le domaine de la gestion transnationale de l'eau, ce pouvoir peut découler des engagements pris par les états en application des dispositions de traités multilatéraux portant sur les questions relatives à l'eau – deux cents de ces traités ont été signés au cours des cinquante dernières années [2]. Ce pouvoir peut également émaner des obligations fiduciaires en matière de gouvernance responsable et durable de l'eau, conformément aux normes et accords internationaux, dont notamment les Principes de Dublin ou l'Agenda 21.

Il existe deux raisons pour lesquelles le combat contre la corruption, d'une urgence accrue, revêt davantage de difficulté dans le domaine du partage transfrontalier de l'eau que de la lutte contre ce même phénomène dans le domaine de la gestion de cette ressource sur le plan national. Cette forme de corruption s'avère effectivement plus difficile à prévenir et à sanctionner et ses conséquences, quant à elles, s'avèrent d'une extrême gravité.

La corruption dans le domaine de l'eau transfrontalière risque de provoquer des conflits internationaux, de déstabiliser des régions entières et d'engendrer des désastres écologiques[3]

1 Programme des Nations Unies pour le Développement, Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis (New York: PNUD, 2006). World Water Assessment Programme, 'Water, a Shared Responsibility, United Nations World Water Development Report 2', (New York: UNESCO, 2006).

2 A. Wolf, 'Conflict and Cooperation Over Transboundary Waters' in UNDP, 2006.

3 Ibid.; S. Postel et A. Wolf, 'Dehydrating Conflict', *Foreign Policy*, 18 septembre 2001.; World Water Assessment Programme, 2006.

Au cours des cinquante dernières années, nombreux pays se sont vus impliqués dans plus de cinq cents conflits liés à la question de l'eau. Près de 90% de ces conflits étaient provoqués par des différends autour des infrastructures et des quantités d'eau allouées [4]. Pourtant le principal élément déclencheur de ce type de conflit ne procède pas généralement de la pénurie de l'eau à proprement parler, mais il est le résultat de la décision unilatérale de construire un barrage ou de dévier une rivière. En outre, il est possible que des manœuvres de corruption émanant de puissants intérêts viennent influencer considérablement ces deux types de projets.

Qui plus est, de nombreux accords relatifs au partage transfrontalier de l'eau touchent des régions réputées pour être des poudrières de longue date, notamment le Moyen-Orient. De ce fait, toute mainmise sur l'eau relevant de la corruption s'avère particulièrement néfaste pour la stabilité régionale. Bien que la corruption n'ait pas forcément pour effet de convertir la concurrence pour le contrôle de l'eau en conflit, elle risque toutefois de précipiter la dissolution ou le blocage d'accords existants sur le partage de l'eau.

La préservation et le partage des profits issus d'un bien commun, tel un bassin fluvial, sont exposés à un risque élevé de fraude, chaque parties étant, en effet, fortement incitée à puiser une quantité supérieure à celle qui lui revient équitablement, si ces dernières soupçonnent les autres d'en faire autant. La confiance dans l'application effective des engagements par toutes les parties est essentielle à la pérennité de ces accords. Cependant, la corruption sape fatalement cette confiance dès lors qu'elle contrarie l'application des dispositions prévues en créant des possibilités irresponsables de mainmise ou de pollution de l'eau. De cette manière, nombreux pays perdent non seulement l'occasion de tirer profit d'une gestion commune de l'eau, mais de surcroît, les écosystèmes fondés sur le partage de l'eau se trouvent exposés au risque de surconsommation et de désastre écologique.

Il est possible de constater les conséquences dévastatrices d'une gestion défaillante des ressources en eau sur les plans environnemental, social et économique. Ces conséquences sont illustrées de manière d'autant plus manifeste par l'exemple du Lac Tchad, le grand bassin fluvial africain dont la dimension initiale a diminué de 10% ou encore celui de la mer d'Aral, autrefois grande comme la Belgique, devenue à présent un bassin composé d'eau hyper-saline réduit au quart de sa superficie d'origine.

Loin des limites territoriales, loin des yeux : le cadre transnational incite encore plus à la corruption

Ainsi, le contrôle du non-respect des dispositions prévues par ces accords et l'application de sanctions effectives s'avèrent nettement plus difficiles à mettre en œuvre dans le cadre d'accords internationaux de partage des eaux que dans celui d'une compétence nationale.

4 A. Wolf, 'Conflict and Cooperation over Transboundary Waters', Occasional Paper, Human Development Report Office (UNDP: New York, 2006). Il est, cependant, important de noter que les différends portant sur l'eau n'ont provoqué, au cours de cette période, aucun véritable conflit armé.

Notamment lorsque les victimes de pollution de l'eau se trouvent hors de la zone de compétence d'un état ou encore lorsque le détournement excessif d'un cours d'eau affecte uniquement les agriculteurs dans des pays voisins. Dans ces circonstances, il existe un risque accru que la corruption ne soit pas détectée et demeure impunie, venant par là-même compliquer les possibilités de résistance à ces pratiques. Même lorsque les projets relatifs à l'eau sont entrepris de concert par deux ou plusieurs états, les zones d'ombre entourant la compétence de ces actions œuvrent en faveur de la corruption. Le caractère binational du barrage d'Itaipú, mis en œuvre conjointement par le Brésil et le Paraguay, a permis aux responsables de la gestion de ce projet de créer un compte parallèle déclaré auprès d'aucune des deux autorités nationales impliquées. Le montant de la fraude est estimé à 2 milliards de dollars US [5].

Faire appel à l'hydro-diplomatie pour lutter contre la corruption

Même si la corruption à l'échelle des ressources aquatiques transnationales bénéficie d'une convoitise accrue et d'autant plus pernicieuse que dans un contexte national, la question du partage des eaux offre toutefois la possibilité de combattre la corruption de part et d'autre des frontières. Si les lois nationales sur la lutte contre le détournement excessif d'un cours d'eau ne sont pas suffisamment contraignantes, pareillement si les dispositions relatives au traitement des eaux usées ne sont pas appliquées, la pression publique pour plus d'efficacité a la possibilité de s'appuyer sur les accords internationaux. Par ces accords, il est possible d'exiger des gouvernements qu'ils préservent les écosystèmes et mettent en place des mécanismes de consultation en matière de gestion de l'eau. Ces accords sont souvent accompagnés de mécanismes institutionnels tels que notamment les Comités de bassins. Ces derniers, utilisés comme plates-formes permettent d'une part, de révéler au grand jour le phénomène de la corruption et d'autre part de mobiliser de nouveaux alliés dans le combat contre les pollueurs domestiques ou les agro-industriels grands consommateurs d'eau, qui s'emparent généralement des politiques nationales en matière d'eau ou encore corrompent les agents locaux chargés de l'application des lois [6].

La Convention de 1997 des Nations Unies sur la loi des utilisations non-navigables des cours d'eau internationaux codifie d'importants principes tels que la *notification préalable, une utilisation équitable et raisonnable et le fait de ne pas causer de préjudice important* dans le domaine de l'utilisation des eaux transfrontalières [7]. Ces principes inspirent désormais de nombreux accords internationaux relatifs au partage de l'eau, bien qu'à ce jour seul un petit nombre de pays aient signé cette Convention [8].

5 O-H Fjeldstad, 'Corruption: Diagnosis and Anti-Corruption Strategies', Background paper (Washington, DC: Groupe d'évaluation indépendant de la Banque mondiale, 2007).
6 World Water Assessment Programme, 2006.
7 Convention des Nations Unies sur la loi des utilisations non-navigables des cours d'eau internationaux, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 21 mai 1997.
8 Ibid.

3 L'eau et l'assainissement

Dans ce chapitre, M. Sohail et S. Cavill étudient en détail la manière dont la corruption contribue à aggraver les difficultés à approvisionner en eau propre les franges de la population les plus démunies et à fournir un système d'assainissement adéquat, en termes de coût et de qualité. Ce chapitre présente un grand nombre d'études de cas démontrant de quelle manière la corruption fait de l'eau potable un bien inaccessible, inabordable et de qualité douteuse. Les auteurs explorent également la dynamique qui sous-tend la corruption dans ce secteur, et concluent avec une série de recommandations inspirées d'initiatives réussies à travers le monde. Des contributions supplémentaires viennent étayer l'analyse des différents aspects de la corruption dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, étant les deux secteurs de l'eau les plus intimement liés au développement humain et à la santé.

Bernard Collignon on expose à l'aide d'études de cas la manière dont la corruption de l'eau affecte les franges de la population citadine la plus pauvre. Jack Moss explique comment, du point de vue de l'industrie hydraulique, la corruption affecte les opérations quotidiennes des opérateurs privés du secteur. Per Ljung étudie les risques significatifs de corruption dans les domaines de l'eau potable et des systèmes sanitaires dans les pays industrialisés. Enfin Transparency International ouvre le débat sur les risques de corruption pour les opérateurs publics et privés. Virginia Lencina et ses collègues rapportent l'initiative couronnée de succès, qui a vu le renforcement des mesures anti-corruptions adoptées dans le cadre des appels d'offre publics sur les infrastructures hydrauliques. Venkatesh Nayak décrit comment, en Inde, les lois relatives à la liberté d'information ont permis aux pratiques de gouvernance dans le secteur de l'eau de gagner en transparence aux yeux des plus démunis.

De l'eau pour les populations pauvres : l'approvisionnement en eau et l'assainissement en proie à la corruption

Muhammad Sohail et Sue Cavill[1]

Le bidonville est surpeuplé, bruyant et pollué. La plupart de ses habitants vivent dans des cabanes qui ressemblent à peine à de vraies maisons. Ajay vit dans ce bidonville avec sa femme et ses enfants depuis cinq ans. L'obtention d'une quantité d'eau suffisante constitue un problème récurrent au quo-

1 M. Sohail est professeur spécialisé dans les infrastructures durables (Professor of Sustainable Infrastructure) et il dirige le département de recherche au Centre d'ingénierie et de conseil dans le domaine de l'eau (Research and Consultancy at Water, Engineering and Development Centre, WEDC) à la Loughborough University. S. Cavill est chercheur au WEDC, à la Loughborough University. La présente étude est basée sur un projet de recherche conduit par les auteurs de ce texte et intitulé : 'Accountability Arrangements to Combat Corruption' (ce projet a initialement été financé par le Department for International Development du Royaume-Uni). Pour plus d'informations, voir : wedc.lboro.ac.uk/projects/new_projects3.php?id=191.

tidien. Le service chargé des bidonvilles était supposé mettre en œuvre un projet permettant d'approvisionner les habitants des bidonvilles en eau, néanmoins ce projet n'existe que sur le papier, – dans les faits, ce quartier est toujours privé d'eau et d'assainissement. Personne ne sait ce qu'il est advenu de tout cet argent.

Il y a de cela quelques années, une ONG a mis en place un projet d'approvisionnement et d'assainissement de l'eau dans le bidonville à la suite de quoi, Ajay avec d'autres habitants ont formé une commission chargée de la gestion du point d'eau et de l'assainissement. Pour ce faire, ils ont collecté l'argent nécessaire pour s'acquitter des factures d'eau. Cependant, le mastaan (l'homme fort), qui se trouve être aussi le responsable du comité de quartier, a estimé que ce projet faisait concurrence à son activité de vente d'eau. Une nuit, la pompe a été détruite et, depuis, elle ne fonctionne plus.

Actuellement, la femme d'Ajay se lève très tôt chaque matin afin de chercher de l'eau pour la famille : elle se rend généralement à pied jusqu'à la fontaine publique la plus proche, mais elle mendie également de l'eau à la porte d'entrée du personnel d'une usine voisine ou dans les maisons des quartiers riches de la ville. Il lui arrive parfois d'avoir à acheter de l'eau à des vendeurs, mais elle n'a pas les moyens d'en acheter beaucoup car l'eau est très chère ; ces jours-là la famille souffre de la soif.

L'eau, la corruption et les populations pauvres : un défi particulier

Les franges les plus pauvres de la population constituent les principales victimes de la crise mondiale de l'eau et ce, bien plus que toute autre catégorie. Toutefois la pauvreté en eau n'est pas simplement une cause et une caractéristique importantes de la pauvreté économique, elle en est aussi la conséquence. Il y a entre la pauvreté et le manque d'eau un rapport de cause à effet réciproque. Les deux tiers des quelque 1,2 milliards de personnes n'ayant pas accès à l'eau potable vivent avec moins de deux dollars US par jour. Parmi l'ensemble des 2,6 milliards personnes ne bénéficiant pas de services d'assainissement de base, la moitié vit en dessous du seuil de pauvreté [2].

Les populations pauvres privées d'eau se trouvent prises au piège d'une lutte quotidienne et désespérée pour la survie, dont l'accès à l'eau et à d'autres besoins de base est vital. Sans ressources économiques permettant d'améliorer leur situation, les citoyens pauvres souffrent à divers niveaux et sont prisonniers d'un cycle fatal. La corruption constitue l'un des facteurs majeurs des problèmes et d'une crise mondiale de l'eau qui ne cesse de s'aggraver. Un accès insuffisant à l'eau potable, associé à la pénurie d'installations d'assainissement de base, constitue un obstacle majeur au progrès et au développement dans le monde. Les régions historiquement privées d'eau, telle que l'Afrique subsaharienne, sont particulièrement atteintes de manière disproportionnelle.

Voix politique et joug du clientélisme

L'insuffisance des revenus va également de pair avec la marginalisation politique, un statut social inférieur et des rapports de pouvoir inégaux. Tous ces facteurs limitent les outils et les possibilités à la disposition des citoyens les plus pauvres, leur permettant d'agir contre la cor-

2 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis*, (New York: PNUD, 2006).

ruption. Il se peut que les populations les plus pauvres perçoivent le paiement de pots-de-vin comme une nécessité leur permettant de réduire leur propre vulnérabilité et par-là même d'obtenir à la fois une protection politique et une sécurité financière, certes modestes. Ce processus contribue à compliquer davantage la possibilité de rompre le cycle de la corruption dans le secteur de l'eau.

Liens étroits entre l'eau, la pauvreté, la santé et le genre

L'accès à l'eau et aux services d'assainissement constitue un facteur essentiel pour permettre aux ménages les plus pauvres de générer un revenu et de réunir les économies nécessaires pour sortir de la pauvreté. Un accès accru à l'eau leur fait gagner du temps et leur permet de mener d'autres activités telles que notamment accéder au marché du travail ou poursuivre leurs études afin d'obtenir un travail mieux rémunéré. Selon une évaluation, en Afrique subsaharienne les populations consacre quelque 40 milliards d'heures par an à aller chercher de l'eau, ce chiffre équivaut au seul nombre d'heures travaillées en un an par l'ensemble de la population active française [3]. Un meilleur accès aux services d'eau et d'assainissement contribue également à la réduction du risque d'absentéisme au travail consécutif à des maladies transmises par l'eau. Dans toute l'Afrique, on déplore une perte équivalente à environ 5% du PIB du fait des maladies et des décès causés par une eau souillée et de mauvaises conditions d'hygiène [4].

Dans les pays en développement, il se peut qu'il y ait un lien entre environ 80% des problèmes de santé et l'accès insuffisant aux services d'eau et d'assainissement [5]. Les maladies liées à l'eau, telle que la diarrhée, sont responsables de la mort de près de 1,8 millions d'enfants chaque année dans le monde [6]. Ces maladies ont également de sinistres conséquences sur la santé de ceux qui ont la chance de survivre. En effet, un mauvais état de santé engendre des conséquences fâcheuses en terme d'absentéisme à l'école ou au travail, limitant ainsi la possibilité de percevoir des revenus et de s'instruire. On estime que 443 millions de journées de scolarisation sont perdues chaque année à cause des maladies liées à l'eau [7]. Ces mêmes maladies coûtent à l'économie indienne 73 millions de jours ouvrables par an [8]. Face à cette calamité, les populations se trouvent contraintes de sacrifier une proportion excessive de leur temps et de leurs ressources, pourtant déjà limitées, à ces problèmes de santé. Par conséquent, les répercussions de la maladie se traduisent par des pertes en termes de jours ouvrables, de production, de salaires et pour terminer au niveau de l'économie.

Dans la majorité des pays, la responsabilité première d'aller chercher et de gérer l'eau pour le foyer incombe aux femmes. Dans le meilleur des cas, l'eau est rendue disponible grâce à une colonne d'alimentation locale ou une rivière proche. Dans le pire des cas, le simple fait de trouver de l'eau peut prendre toute une journée. Il n'est pas rare que, durant la saison sèche, des femmes et des jeunes filles en Afrique parcourent plus de dix kilomètres à pied pour aller cher-

3 PNUD, 2006..
4 Ibid.
5 Nations Unies, *Rapport du millénaire* (New York: ONU, 2000).
6 PNUD, 2006.
7 Ibid.
8 P. Swann et A. Cotton, 'Supporting the Achievement of the MDG Sanitation Target', HYPERLINK "http://www.lboro.ac.uk/well/resources/Publications/Briefing Notes/BN CSD13.htm"Well Briefing Note for CSD-13 (Leicestershire: Loughborough University, 2005).

cher de l'eau nécessaire à l'utilisation de l'ensemble de leurs familles [9]. Cette tâche s'avère être souvent à la charge des jeunes filles contraintes de s'y plier au détriment d'autres activités tel que le fait de se rendre à l'école. Un meilleur accès des ménages aux services d'eau contribuerait à réduire le poids de ce fardeau imposé aux femmes, tout en fournissant une source fiable d'eau potable nécessaire aux besoins quotidiens d'une famille.

Déconnectés du reste de la population

Les populations pauvres se trouvent souvent confrontées à des possibilités extrêmement limitées pour se connecter aux réseaux d'eau officiels. À l'origine de cette difficulté on rencontre dans nombreux pays en développement, de réseaux officiels d'eau et d'égouts hérités de l'époque coloniale qui ont souvent été conçus pour servir les intérêts des élites sans répondre pour autant à la demande des quartiers pauvres. Dans les pays en développement, les populations pauvres vivent généralement dans des logements mal planifiés, dont l'extension est rapide et de nature illégale, preuve s'il en est, à la fois de la marginalisation politique de ces populations et de l'ampleur de la corruption dont ils sont victimes.

Il n'est pas facile de connecter les populations pauvres aux réseaux officiels. Dans certains pays, la loi interdit même aux services d'eau d'approvisionner les zones d'établissements spontanés d'habitants. Même lorsque les services d'eau sont disponibles, les ménages les plus pauvres doivent essuyer le refus de leurs demandes de raccordement à défaut de fournir la preuve qu'ils sont détenteurs d'un titre foncier. Le raccordement au réseau d'approvisionnement et d'évacuation en eau peut s'avérer difficile pour d'autres groupes du fait que leurs logements soient géographiquement isolés, situés sur des pentes escarpées ou construits dans une zone marginale. De surcroît lorsque la possibilité d'étendre ces réseaux existe, il se peut que le secteur privé officiel hésite à fournir ses services aux quartiers où la population vit de revenus modestes. Les réticences de ces fournisseurs se basent sur leurs soupçons quant à la solvabilité des consommateurs aux faibles revenus ne leur permettant pas de payer les factures ou encore quant à de potentielles détériorations des infrastructures mises en place. Et quand bien même toutes ces difficultés résolues, il n'en demeure pas moins que subsiste le problème du budget, en effet le coût d'un raccordement direct aux réseaux d'eau s'avère souvent prohibitif pour les familles pauvres. Le prix d'un raccordement au service d'eau à Manille équivaut à près de trois mois de revenus pour 20% des familles les plus pauvres, alors que ce chiffre s'élève à six mois de revenus au Kenya, il plafonne à plus d'un an des revenus d'une famille pauvre vivant en Ouganda [10].

Dépendance envers les fournisseurs informels

Un réseau public d'approvisionnement en eau à l'accès limité prive les populations les plus pauvres de ce qui devrait normalement constituer la source d'approvisionnement en eau la moins chère. Pour pallier cette carence, les populations pauvres se tournent vers les colonnes d'alimentation publiques ou les fournisseurs, ainsi que les ONG et les vendeurs d'eau informels. Très souvent, ces derniers exercent leur travail dans un vide juridique. Par conséquent,

9 PNUD, 2006.
10 Ibid.

leurs activités jouissent d'une faible reconnaissance officielle de la part des autorités, en outre ces activités ne sont pas réglementées et dépendent de l'accès à des ressources d'eau brute et ce, par des moyens informels de surcroît.

Cette illégalité permet aux fournisseurs informels de faire payer l'eau plus cher en comparaison avec les prix pratiqués par les services publics. Il est cruellement ironique de constater que les populations pauvres vivant dans des bidonvilles non raccordés au réseau paient fréquemment l'eau bien plus cher que les consommateurs reliés aux réseaux. À Djakarta, Lima, Manille ou encore à Nairobi, les populations les plus pauvres paient l'eau cinq à dix fois plus cher que leurs concitoyens plus aisés. Pour répondre à leurs besoins, les habitants de Manille privés de services d'eau dépendent à la fois de kiosques, de vendeurs ambulants et de navires-citernes, des services dont le coût s'élève entre dix à vingt dollars US par mois, une somme supérieure au montant que paient les habitants de New York, Londres ou Rome [11].

Résultat : les populations pauvres sont plus vulnérables face à la corruption en matière d'eau

Le manque d'accès à une canalisation d'eau officielle et légale, combiné d'une part, à des choix et des possibilités limités pour faire entendre sa voix, et d'autre part, à une impuissance et une dépendance importante face aux fournisseurs informels et illicites, constituent autant de facteurs dont la gravité contribue à exposer les populations les plus pauvres à la corruption. Cette catégorie de la population se trouve prise dans un état de dépendance et de nécessité créant des opportunités de corruption dont elles subissent les conséquences multiples.

Accès, services d'approvisionnement et maintenance en proie à la corruption

Les études pays permettre d'obtenir une vue d'ensemble détaillée de la manière dont la corruption altère le système d'approvisionnement en eau. Une enquête sans précédent, menée en Inde en 2004, a permis de constater que 40% des consommateurs d'eau avaient versé chacun de nombreuses petites sommes d'argent au cours des six derniers mois dans le but de falsifier le relevé des compteurs d'eau pour réduire le montant de leurs factures. Les conclusions de cette enquête étaient basées sur plus de mille quatre cents entretiens et rencontres avec des consommateurs, des agents des services d'eau, des élus, des agents de développement, des militants et des journalistes. Les consommateurs ont également déclaré avoir versé des pots-de-vin afin d'accélérer des travaux de réparation (33% des personnes interrogées) ou de faciliter la mise en place de nouveaux raccordements d'eau et d'assainissement (12% des répondants) [12].

Dans d'autres pays encore, les consommateurs d'eau se trouvent être les victimes d'une corruption d'une ampleur équivalente. Plus de 15% des personnes interrogées lors d'une enquête nationale auprès des ménages au Guatemala ont déclaré avoir versé des pots-de-vin afin d'éta-

11 Ibid.
12 J. Davis, 'Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector', *World Development*, vol. 32, no. 1 (2004).

blir ou de rétablir un raccordement d'eau [13]. Au Kenya, plus de 50% des ménages ayant fait l'objet d'une étude à Nairobi ont estimé que le montant de leurs factures était abusif, 20% ont indiqué qu'ils payaient leurs factures sans en vérifier l'exactitude (pour éviter une déconnexion) et 66% ont dit avoir été victimes de pratiques de corruption sur leur service d'approvisionnement en l'eau au cours de l'année précédente [14].

Le recouvrement des recettes se trouve également exposé à la corruption lorsque d'autres intermédiaires entrent en jeu. Il se peut que les membres de comités d'eau locaux s'avèrent coupables de vols sur l'argent collecté par les habitants afin de payer l'approvisionnement en eau de la communauté et la facture d'assainissement. Dans le cas de la Namibie, le vol du produit de ces recettes a entraîné l'interruption du service affectant certains habitants [15].

L'extorsion constitue une pratique délictueuse également répandue dans les services de réparation et de maintenance. Au Zimbabwe, un habitant de Harare dont la colonne d'alimentation cassée déversait des eaux d'égout dans sa maison s'est vu dire qu'elle serait réparée que s'il ne versait un pot-de-vin. Une femme à qui on avait facturé à tort soixante fois le débit normal de sa consommation mensuelle en eau s'est vue dire qu'elle devait verser la totalité de la somme réclamée pour la réouverture de ce service. La veuve en question, une dame âgée, refusa cette proposition et préféra demander à ses locataires d'aller chercher de l'eau dans une église voisine [16].

À la pression exercée sur les consommateurs à qui l'on fait payer des pots-de-vin, vient s'ajouter une autre forme de corruption rongeant le secteur. En effet, il arrive aux responsables hiérarchiques des services publics d'exiger de leurs subordonnés le versement de « loyers » en échange de traitements de faveurs concernant des mutations, des emplacements particuliers ou encore des responsabilités. En Mauritanie, par exemple, il est de notoriété publique que les agents préposés aux bornes-fontaines (il s'agit de points d'eau) sont tenus de verser des dessous de table pour obtenir ces emplois importants au sein de leur communauté [17]. La compétence nécessaire aux candidats prêts à payer pour accéder à ces postes extrêmement prisés, consiste à être capables d'extorquer des pots-de-vin aux consommateurs. À cet effet, les populations les plus pauvres constituent une cible facile.

La collusion et la mainmise sur le marché

Le Bangladesh et l'Équateur constituent des exemples de pays où il est de notoriété publique que des vendeurs privés, des cartels voire même des mafias ont établi des collusions avec des agents publics chargés de la gestion de l'eau afin d'entraver l'extension du réseau ou encore pour provoquer des ruptures du système. En effet, la provocation de ces pannes de service leur permet de conserver leur monopole en matière d'approvisionnement en eau tout en contri-

13 Acción Ciudadana, 'Índicadores de Percepción y Experiencias de Corrupción de Guatemala – IPEC', (2006).
14 TI Kenya, 'Nairobi Water & Sewerage Company Limited: A Survey, April-May 2005', (2006).
15 IRC International Water and Sanitation Centre, 'Zimbabwe, Namibia: Examples of Corruption', 21 septembre 2007.
16 IRIN News, 'Zimbabwe: As Services Collapse, Corruption Flourishes', Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), 28 mai 2007.
17 Voir page 63.

buant à l'augmentation du chiffre d'affaires des vendeurs d'eau privés dans certains quartiers [18].

Ce type de collusion limite d'une part, le choix des populations pauvres qui se trouvent être tributaires d'une eau, potentiellement non potable, excessivement coûteuse, et de surcroît, fournie par les cartels opérant souvent en dehors de toute légalité. Le témoignage de cette personne interrogée lors d'une enquête menée au Bangladesh illustre de manière saisissante les conséquences implacables de cette forme de corruption au niveau humain : « *C'est vraiment dur pour un ouvrier journalier de payer un tel prix pour … de l'eau. Notre budget est donc très serré et nous n'avons pas les moyens de subvenir à nos besoins. Nous ne pouvons pas non plus économiser pour notre avenir* » [19].

La corruption née d'une volonté politique porte également atteinte aux populations pauvres

Cette forme de corruption se manifestant à un niveau supérieur de la chaîne d'approvisionnement en eau, là où les politiques se définissent et les projets d'infrastructure se conçoivent et se planifient, affecte également la lutte pour l'eau menée au quotidien par les populations pauvres. Cette corruption de grande envergure vient renforcer une politique au demeurant inéquitable en matière d'eau, elle détourne notamment des ressources destinées aux projets en faveur des populations les plus démunies et elle constitue enfin un frein à la construction d'infrastructures permettant de répondre à la demande des usagers. Le coût économique et financier de cette forme de corruption s'avère difficile à évaluer quantitativement, toutefois il est clair que le montant considérable des financements alloués au secteur de l'eau fournit de nombreuses occasions de détourner des ressources.

En 2003, la Commission européenne a appris, par exemple, que 90% des fonds de l'Union européenne (UE) destinés à améliorer les services d'eau dans cinquante communautés au Paraguay avaient fait l'objet de détournements. Une investigation a permis d'établir, par la suite, que les fonds avaient été crédités sur le compte bancaire d'une fondation totalement étrangère au projet. Suite à cette découverte, le Paraguay a ouvert une enquête pénale [20]. En Albanie, la collusion quant à elle, ne se situait pas au niveau des sociétés fantômes néanmoins elle concernait un projet d'eau de la Banque mondiale [21]. En 2005, ce bailleur de fonds multilatéral a mis un terme à toute relation avec six sociétés et cinq personnes après avoir découvert qu'elles s'étaient entendues dans le cadre d'un projet destiné à améliorer des colonnes d'alimentation, des puits et des stations de pompage fréquemment en panne, et ce dans tout le pays [22].

La fraude en matière d'appels d'offres et dans l'octroi des contrats constitue encore un champ

18 E. Swyngedouw, *Social Power and the Urbanization of Water – Flows of Power* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

19 PROSHIKA, 'Accountability Arrangements to Combat Corruption in the Delivery of Infrastructure Services in Bangladesh', Series editor M. Sohail. WEDC, Loughborough University, 2007.

20 Office de lutte anti-fraudes de l'Union européenne (OLAF), 'Report of the European Anti-Fraud Office, Fifth Activity Report for the Year Ending June 2004'.(Bruxelles : Commission européenne, 2004).

21 Centre international de l'eau et de l'assainissement (*IRC, International Water and Sanitation Centre)*, 'Albania : World Bank Debars Fraudulent Firms Involved in Water Project', 8 avril 2005.

22 Banque mondiale, 'Albania - Water Supply Urgent Rehabilitation Project', (Washington D.C.: Banque mondiale, 2004).

de prédilection de la grande corruption. La corruption en matière de passation de marchés prend des formes diverses et variées, notamment l'adaptation des spécificités du projet en fonction des besoins d'un soumissionnaire corrompu ou encore le délit d'initiés, la limitation de la période de publication des appels d'offre, le raccourcissement de la période de soumission des appels d'offre et enfin le non-respect du principe de confidentialité. Les entrepreneurs sont à même de « s'attirer les bonnes grâces » de la commission d'examen des projets en échange de divertissements luxueux. Ainsi la commission acceptera en échange de certifier leur travail ou de passer sous silence des défauts de construction.

Political corruption

La corruption politique entache les services d'eau de la même manière que la plupart des autres secteurs dans le domaine des travaux publics. Il se peut que des formes diverses de corruption mènent à une politique de mainmise influant sur le choix des projets. Ainsi il est possible d'acheter les faveurs d'hommes politiques afin de détourner des ressources destinées initialement à l'amélioration de réseaux ruraux d'alimentation en eau pour les affecter à des zones urbaines aux circonscriptions électorales influentes. Il est également possible pour ces mêmes hommes politiques de soutenir des projets d'infrastructure à la fois onéreux et à la pointe de la technologie afin de maximiser les occasions d'extorsion de fonds, ou tout simplement pour confier des contrats lucratifs à leurs amis.

Il se peut que les dessous de table servent également à certains groupes d'individus pour consolider leur pouvoir politique. Certains responsables politiques accumulent des contrats passés avec des sociétés du secteur privé pour la construction et la gestion de réseaux d'eau afin d'approvisionner des caisses noires destinées à financer des campagnes et des partis politiques. Il se peut que des contrats soient également attribués dans le but d'obtenir des suffrages d'amis ou d'un groupe particulier [23].

Une fois les projets mis en œuvre, la disparité existant entre leur conception et les besoins du secteur concerné demeure encore trop fréquente, ce déséquilibre risque, à son tour, d'entraîner des problèmes de gestion et de maintenance des infrastructures. En effet, les risques de pannes ou de négligences sont davantage susceptibles de se produire sur des infrastructures inadaptées ou encore parce qu'elles ont été mises en place rapidement. L'étude menée dans une zone rurale du Malawi a permis de démontrer que sur la totalité des nouveaux points d'eau d'un village, les trois quarts dépendaient de technologies de forage onéreuses tandis que les deux tiers de la population vivaient dans une zone recelant d'importantes nappes phréatiques où, par conséquent, les travaux de creusement à la main, faisant appel à des technologies simples, auraient été plus appropriés [24].

23 Voir page 66.
24 S. Sugden, 'Indicators for the Water Sector: Examples from Malawi', (Londres : WaterAid, 2003).

Comment lutter contre la corruption dans le domaine de l'eau et de l'assainissement ?

Il s'avère extrêmement difficile, dans le même temps, de combattre la corruption dans le domaine de l'eau et de prendre en compte les besoins particuliers des populations pauvres. Pour ce faire, il est nécessaire de contribuer au changement du système qui jusque là favorisait l'acquisition de droits influents. Il est également nécessaire de faire en sorte que ce système respecte davantage, si ce n'est en priorité, l'obligation de rendre des comptes en adéquation avec les besoins économiques, politiques et sociaux des citoyens les plus démunis de la société. Il est enfin nécessaire de concevoir attentivement des stratégies anti-corruption qui ne portent pas préjudice aux personnes auxquelles elles doivent bénéficier.

Ces approches doivent également contribuer à rompre le cycle de la corruption. La grande corruption au niveau sectoriel alimente la petite corruption sévissant dans la rue. Les politiques empreintes de manipulation et les infrastructures bâclées tendent à créer et perpétuer les pénuries ainsi que l'absence à la fois de choix, de possibilité de faire entendre sa voix et d'obligation de rendre des comptes dont sont victimes les populations pauvres dans leurs relations avec les fournisseurs d'eau. Pour faire en sorte que les populations pauvres bénéficient directement des réformes anti-corruption, il est également nécessaire d'agir autant en amont, en aval et aux différents niveaux de la chaîne d'approvisionnemen.

Les stratégies se doivent d'apporter leur appui aux capacités de toutes les parties prenantes dans le domaine de l'eau et de s'y adapter

Il s'avère ainsi essentiel de créer à tous les niveaux et entre les différents acteurs, un lien réel entre les capacités et les activités anti-corruption.

Au niveau national, il est nécessaire que la lutte anti-corruption soit adaptée aux capacités de gouvernance. Dans certains pays, il peut s'avérer plus utile de commencer par adopter des réformes gouvernementales générales plutôt que de mettre en place des commissions anti-corruption. Si la qualité de la gouvernance est, dans son ensemble, déficiente et si l'incidence de politique de mainmise est élevée, le fait de mettre en place des agences de régulation ou de contrôle contribue à vulnérabiliser ces organismes à la corruption alors même que leur raison d'être consiste à la combattre [25].

Au niveau sectoriel, il est nécessaire d'évaluer l'ordre d'intervention du secteur privé. Il apparaît que la participation de ce dernier s'avère moins efficace et moins à même de rendre des comptes lorsqu'il entre en jeu trop tôt ou lorsque de solides capacités de régulation ne sont pas encore mises en place [26]. Les expériences négatives que beaucoup de pays en développement ont endurées lors de la privatisation de leurs services d'eau illustrent ce qui arrive lorsque des pouvoirs de contrôle publics appropriés font défaut.

25 A. Shah et M. Schacter, 'Look Before You Leap', *Finance & Development*, vol. 41 no. 4 (2004); J. Plummer et P. Cross, 'Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue', in E. Campos et S. Pradhan (eds.) *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington DC ; Banque mondiale, 2007).

26 C. Kenny, 'Infrastructure Governance and Corruption: Where Next?', Policy Research Working Paper No. 4331 (2007).

Au niveau local, la création de mécanismes permettant d'assurer la transparence et les possibilités de consultation ne peut fonctionner qu'à la condition que les populations pauvres aient à leur disposition les ressources, les informations et les structures de mobilisation leur permettant d'en tirer profit. D'où la nécessité d'accroître le renforcement de toutes ces capacités. À titre d'exemple, en Afrique du Sud, les fonctions de contrôle ne reposaient pas sur un partenariat avec les populations pauvres et n'avaient de ce fait pas non plus pour objectif de rendre compte de la situation à ces populations [27].

Les initiatives anti-corruption dans le secteur de l'eau se doivent d'être résolument en faveur des pauvres

Dans le secteur de l'eau, la plupart des mesures anti-corruption couronnée de succès bénéficient directement ou indirectement aux populations pauvres. Toutefois, il est nécessaire de concevoir certaines initiatives avec davantage de soin afin de veiller à ce que les personnes auxquelles elles bénéficient ne soient pas lésées dans le cadre de la lutte contre la corruption [28]. À titre d'exemple, de nombreux projets de réforme ont mis en place avec succès des systèmes de recouvrement des coûts permettant de renforcer la discipline budgétaire et l'indépendance financière des fournisseurs d'eau. Il s'agit d'une mesure essentielle permettant de mieux rendre des comptes. Cependant, la réussite de cette stratégie s'avère réalisable seulement s'il existe des objectifs en faveur des pauvres visant à étendre les réseaux et à maintenir les tarifs à un coût abordable, et de surcroît ces objectifs se doivent d'être clairement reconnus et intégrés aux plans de financement ainsi qu'aux programmes d'établissement des tarifs.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) estime qu'en l'absence de subventions ciblées, un meilleur recouvrement des coûts grâce à l'établissement de tarifs contraindrait plus de la moitié des ménages vivant dans de nombreux pays de l'Europe de l'Est et de l'Asie centrale à consacrer plus de 4% de leur revenu à leur approvisionnement en eau. Ce seuil correspond au niveau de tolérance maximum de dépenses qu'un ménage peut se permettre de consacrer à sa consommation d'eau [29]. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) prévoit qu'en Bolivie, au Honduras et au Nicaragua plus de la moitié de la population éprouverait des difficultés financières à s'approvisionner en eau, si le recouvrement des coûts était introduit sans mesures d'accompagnement. En Afrique subsaharienne, ce pourcentage atteindrait le chiffre terrifiant de 70% [30].

27 G. Hollands et Mbumba Development Services, 'Corruption in Infrastructure Delivery: South Africa', Etude de cas (Loughborough:Loughborough University, 2007).

28 J. Plummer, 'Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation', Swedish Water House, Report No. 22 (Stockholm: Swedish Water House, 2007).

29 Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), 'Keeping Water Safe to Drink', Policy Brief, mars 2006.

30 PNUD, 2006.

La loi permet de mieux combattre certaines formes de corruption dans le domaine de l'eau[31]

Des fournisseurs informels offrent des passerelles importantes, aussi bien en termes de capital que d'expertise, permettant l'accès à des services d'eau et d'approvisionnement là où les réseaux officiels ne parviennent pas à atteindre les populations pauvres. Dans nombreux pays en développement, entre 20 et 30% des ménages urbains sont tributaires de vendeurs indépendants constituant les principaux fournisseurs d'eau. Une démarche consistant à éradiquer ces services indispensables bien qu'informels pousserait ces derniers dans une illégalité accrue et porterait atteinte aux besoins des populations les plus pauvres constituant leurs consommateurs principaux.

Il est préférable de ramener les fournisseurs informels dans le giron légal, notamment par le biais de licences, de règlements souples et par la reconnaissance officielle de leur rôle de fournisseurs alternatifs. On pourrait ainsi protéger à la fois les vendeurs et les consommateurs de la corruption et de l'exploitation [32]. Dans des pays aussi divers que le Sénégal, le Vietnam, le Mozambique et le Ghana, les autorités ont d'ores et déjà autorisé les vendeurs informels (ou elles envisagent de le faire) pour lesquels les autorités en outre ont établi des directives à l'intention des opérateurs de navires-citernes et des entrepreneurs indépendants [33].

Réformer le système : comment mettre en place des services d'eau à même de rendre des comptes ?

La lutte contre la corruption et pour l'amélioration des services fournis aux populations pauvres, initiée par *Phnom Penh Water Supply Authority* a été couronnée de succès remarquables. Parmi les familles les plus pauvres de la ville, le nombre de ménages bénéficiant d'un raccordement est passé de cent en 1999 à quinze mille en 2006[34]. Les composantes essentielles du succès de ce programme, mis en place à Phnom Penh, comprennent :

- Le remplacement des encaisseurs, souvent corrompus, par des bureaux publics où les consommateurs ont la possibilité de payer directement leurs factures.
- La mise en place de formations et de primes liées à la performance proposées au personnel, la promotion rapide des agents jeunes et dynamiques et la répartition des profits.
- Le versement de subventions visant à régler les frais de raccordement et les factures des personnes les plus pauvre.
- L'installation de compteurs, et ce pour tous les raccordements.
- La mise en place d'équipes d'inspection et l'application de sanctions sévères pour les raccordements illégaux.

Cependant, de graves difficultés persistent dans le domaine de la passation des marchés. Non seulement la Banque mondiale a suspendu un contrat en raison de la corruption, mais elle a également retiré, en juin 2006, 1,8 millions de dollars US (1,4 millions d'euros) affectés à un projet prévu à Phnom Penh et destiné à étendre le service d'eau à certaines villes sélectionnées ainsi qu'aux communautés périurbaines. La suspension n'a été levée que lorsque les autorités ont consenti à déléguer à une société internationale la passation des marchés correspondant aux projets financés par la Banque mondiale [35].

31 T.M. Solo, 'Independent Water Entrepreneurs in Latin America: The Other Private Sector in Water Services', (Washington, D.C.: Banque mondiale, 2003); M. Kjellén et G. McGranahan, Informal Water Vendors and the Urban Poor (London, UK: International Institute for Environment and Development, 2006); S. Trémolet et C. Hunt, 'Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation', Water Supply & Sanitation Working Note No. 11, (Washington, DC: Banque mondiale, 2006).

32 En termes de performance, la concurrence apparaît, dans de nombreux secteurs, comme un facteur plus important que les modalités de propriété. Voir. Parker et C. Kirkpatrick, 'Privatisation in Developing Countries: A Review of the Evidence and Policy Lessons', *Journal of Development Studies*, vol. 41, no. 4 (2005).

Les notes de bas de page continuent à la page 59.

Vers l'intégrité et le professionnalisme dans les services d'eau

Les fournisseurs de services ont la possibilité de promouvoir des codes de conduite et des chartes des citoyens afin d'accroître le professionnalisme et l'intégrité de leurs opérations. Une fois ces engagements obtenus, ils doivent être affichés dans les langues locales et de manière à respecter les normes en vigueur dans la communauté. Ainsi, dans l'État indien du Tamil Nadu, les efforts visant à promouvoir l'intégrité du secteur passent par la participation de la population au processus de décision. Les réformes internes relatives aux services de l'eau sont menées par le biais d'un koodam, organisme traditionnel appliquant l'égalité pour tous, y compris les femmes et les dalits (ou « intouchables »). Grâce à la participation de citoyens locaux, l'accès à l'eau a augmenté de 10% par an et les mesures visant à assurer l'efficacité du système ont réduit les coûts d'investissement de plus de 40%. L'expérience du Tamil Nadu permet maintenant à d'autres services publics en Inde de suivre ce modèle de réussite [36].

Faire du droit à l'eau une obligation exécutoire

Les droits constituent les garants suprêmes de l'égalité. Lorsqu'il est appliqué, le droit à l'eau s'avère être un mécanisme très utile pour les populations les plus pauvres. En effet, d'une part, il contribue à les aider à déjouer les manœuvres des rapports de pouvoir locaux et d'autre part, il force les autorités à rendre des comptes en cas de corruption en matière de politiques de l'eau et de dysfonctionnements des systèmes d'approvisionnement.

Des mécanismes internationaux existants sont déjà en place permettant de définir l'obligation qui incombe aux États de fournir de l'eau à leurs citoyens. L'approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable, d'une eau salubre pour la consommation personnelle et domestique de chacun est reconnu comme un droit humain par les Nations Unies. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a conféré ce statut à l'accès à l'eau en 2002. D´ailleurs, le comité a souligné les obligations incombant aux gouvernements de respecter, protéger et mettre en œuvre leurs engagements. Jusqu'à présent, cependant, il n'existe aucun traité international ayant pour but de faire appliquer ce droit ou d'en contrôler le respect.

Au niveau national, les États ont la possibilité d'élaborer leurs propres obligations juridiques en incorporant le droit à l'eau à leurs stratégies sectorielles spécifiques ainsi qu'à leur législation. Une fois le droit à l'eau adopté, il est possible d'utiliser le système judiciaire comme moyen de coercition. À titre d'exemple, en Argentine, des citoyens ont porté plainte, avec le soutien d'une ONG de défense des droits de l'homme, contre la municipalité et l'État de Cordoba auxquels ils reprochaient de ne pas être parvenu à mettre un terme au déversement quotidien d'une station d'épuration contaminant leur eau potable. En 2004, un tribunal a donné raison aux citoyens tandis que l'État et la municipalité étaient contraints de prendre des mesures pour mettre un terme à cette contamination [37].

33 PNUD, 2006; S. Trémolet et C. Hunt, 2006.

34 M. C. Dueñas, 'Phnom Penh's War-Torn Water System Now Leads by Example', *Asian Development Bank Review*, (2006 – 2007); Banque mondiale, 'Rehabilitating the Urban Water Sector in Cambodia' *Water Supply and Sanitation Stories*, no. 9 (2006).

35 Banque mondiale, 'World Bank Lifts Suspension of Projects', 7 février 2007 ; Banque mondiale, 'Rehabilitating the Urban Water Sector in Cambodia'; Banque mondiale, 'Cambodia: World Bank Releases New Statement and Update', 6 juin 2006.

36 Voir World Development Movement, www.wdm.org.uk/campaigns/water/public/india.htm.

37 M. Gorsboth, 'Identifying and Addressing Violations of the Human Right to Water', Brot für die Welt, (2005).

Faire la lumière sur la corruption dans le secteur de l'eau grâce à l'accès à l'information

Comme c'est le cas concernant nombreux secteurs, le fait de montrer du doigt la corruption ou tout du moins ses effets, permet de donner une forte impulsion en direction du changement.

Au Malawi, des systèmes d'information géographique (*Geographic Information Systems, GIS*) ont été utilisés pour permettre d'indiquer le montant des dépenses en eau dont bénéficient réellement les populations pauvres. Les résultats sont ahurissants et parfaitement simples à comprendre. La cartographie des nouveaux points d'eau, construits entre 1998 et 2002, révèle que la moitié de ces derniers sont situés dans des secteurs ayant d'ores et déjà atteint la densité de couverture recommandée, elle révèle également qu'un choix d'emplacements plus équitable aurait permis de placer presque tous les districts au-dessus de ce seuil. Dans certaines communautés, cette disparité de couverture était liée à des affiliations politiques ayant déterminé d'une part si les points d'eau allaient être construits et d'autres part, les endroits où ils seraient réalisés [38].

Des analyses budgétaires sectorielles fournissent également une rapide vue d'ensemble permettant de démontrer qui sont les véritables bénéficiaires des subventions pour l'eau destinées aux populations les plus pauvres. Après avoir examiné le budget de l'eau du gouvernement tanzanien, la Banque mondiale a constaté qu'un citoyen pauvre, vivant en milieu rural, recevait seulement un cinquième de la subvention pour l'eau dont bénéficiait un habitant riche, vivant en milieu urbain. De plus, jusqu'à 41% de toutes les subventions allaient aux 20% des ménages les plus riches du pays [39]. De même, à Bangalore et à Katmandou, il s'est avéré que 10% des ménages les plus riches recevaient deux fois plus de subventions pour l'eau qu'une proportion de 10% des plus ménages les plus pauvres [40].

Les techniques et les outils permettant de mettre en lumière les politiques corrompues sont simples, toutefois les ressources nécessaires pour les appliquer, à intervalles réguliers ou à une échelle plus grande, s'avèrent difficiles à mobiliser. En outre, la discrétion excessive des gouvernements entrave leur application. Une enquête portant sur cinquante-neuf pays a permis de constater que les informations relatives aux dépenses budgétaires, servant à leur propre utilisation interne ou destinées aux donateurs, n'étaient pas rendues publiques dans une proportion concernant plus de la moitié d'entre eux [41].

Renforcer l'expression et la participation de la population en matière de gestion de l'eau

Diverses initiatives innovatrices démontrent dans quelle mesure l'habilitation de la société se traduit parfois en une participation accrue des populations pauvres permettant ainsi de renforcer leurs voix. Dans le même temps, des efforts particuliers s'avèrent nécessaires pour surmonter l'exclusion des processus participatifs dont sont traditionnellement victimes les femmes ainsi que d'autres catégories de citoyens vulnérables. Dorénavant, l'objectif consiste

38 S. Sugden, 2003.

39 'Banque mondiale, 'Tanzania: The Challenge of Reforms: Growth, Incomes and Welfare', Rapport de la Banque mondiale n° 14982-TA, cité dans F. Naschold et A. Fozzard, '*How, When and Why does Poverty get Budget Priority: Poverty Reduction Strategy and Public Expenditure in Tanzania*' (London: Overseas Development Institute, 2002).

40 C. Brocklehurst, 'Reaching Out to Consumers: Making Sure We Know what People Really Think and Want, and Acting Upon It' (Washington DC: Banque mondiale, 2003).

41 *The International Budget Project* (Projet de budget international), Open Budget Initiative, Open Budget Index, Survey Questionnaire 2005-6.

à inclure ces catégories de la population dans ces activités et à susciter le respect de tous pour leurs contributions.

La définition d'une politique en matière d'eau et l'établissement de priorités budgétaires constituent un domaine dans lequel une approche plus globale s'impose. Une participation de la population et une transparence de l'établissement des budgets accrus permettraient de contribuer à une distribution plus équitable des ressources en faveur des pauvres. À Porto Alegre, au Brésil, les citoyens participent directement aux prévisions budgétaires et à l'examen des dépenses relatives à l'eau et à l'assainissement. Sept ans après l'adoption de ces mesures, l'accès à l'eau a augmenté, passant de 80% en 1989 à une couverture quasi-universelle en 1996, et, au cours de cette même période, l'accès au système d'assainissement de la ville s'est accru, la couverture passant de moins de la moitié de la population à 85% de l'ensemble des citoyens. Afin de soutenir une approche prioritaire en faveur des populations les plus pauvres, leurs votes ont été pondérés pour leur accorder plus de poids dans l'établissement du budget et l'examen des dépenses [42].

Une approche participative a également été utilisée dans les communautés rurales où elle a rencontré un grand succès. Le Ghana a connu une amélioration spectaculaire de ses services d'eau ruraux grâce à la décentralisation des responsabilités ainsi qu'au financement par le gouvernement central des activités menées au niveau du village. Ainsi, les populations locales ont notamment mis en place des comités de village chargés de la question de l'eau afin de décider ensemble comment gérer au mieux leurs réseaux hydrographiques et répondre ainsi aux besoins locaux [43].

Il est possible d'effectuer un suivi et une vérification des dépenses en eau notamment grâce à la participation de la population. Pour faire en sorte que les priorités budgétaires soient mises en œuvre de manière impartiale et transparente, les études de traçabilité des dépenses publiques et de fourniture de services sont devenues, dans les pays en développement, des outils privilégiés permettant d'identifier les cas de corruption et d'autres problèmes. Ces études ont été mises en œuvre pour la première fois, en 1996, afin d'évaluer le système d'éducation primaire de l'Ouganda où elles ont contribué à révéler un détournement de fonds, entraînant une vague de réformes anti-corruption efficaces dans le pays. La participation des populations locales aux audits s'avère également utile en cas de soupçons de corruption dans le domaine des travaux publics. Une analyse de la corruption dans certains projets d'infrastructure au niveau des villages d'Indonésie a confirmé que les audits s'avéraient extrêmement efficaces pour combattre la corruption, toutefois cette étude a indiqué qu'il fallait également contrôler le travail des vérificateurs comptables [44]. Aux Philippines, l'audit public est allé plus loin encore. Des organisations de la société civile tels que les *Concerned Citizens of Abra for Good Governance* se sont associées à des agences gouvernementales pour le contrôle de projets de travaux publics. Dans un cas, ce contrôle a révélé que l'ouvrage régulateur d'une rivière avait été construit sur une fondation instable contribuant à empêcher qu'un éventuel désastre se produise [45].

42 O. Viero, 'Water Supply and Sanitation in Porto Alegre/Brazil' (2003).
43 PNUD, 2006.
44 S. Guggenheim, 'The Kecamatan Development Project: Fighting Corruption at the Grassroots', texte présenté lors de la Stockholm World Water Week, août 2007.
45 M. Sohail et S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption, Synthesis Report and Case Study Survey Reports*, (Loughborough: Loughborough University, 2007).

Le contrôle de la performance et des répercussions sur l'approvisionnement en eau constitue un autre aspect important de l'engagement de la société civile. D'abord utilisées à Bangalore en 1993 et imitées depuis lors dans plus de vingt pays, les *Citizen Report Cards* (rapports d'évaluation effectués par les citoyens) enregistrent les réactions des populations les plus pauvres et des autres groupes marginalisés quant à la qualité de la fourniture des services publics. Cette méthode permet de constituer, à partir d'expériences individuelles de la corruption, un solide ensemble de preuves permettant de mettre en évidence l'existence d'un problème endémique. *Les Report Cards* ont contribué à évaluer les résultats du Comité de l'eau de Bangalore ainsi que d'autres services publics en permettant également, depuis la première série de ces études, de réaliser des améliorations significatives dans la fourniture des services [46].

Vers un nouvel avenir : accorder la première place aux plus défavorisés

Pour que les services de l'eau et de l'assainissement soient efficaces en étant à même de rendre des comptes à l'ensemble de la population, il est nécessaire de placer les citoyens pauvres au centre de la fourniture de ces services. Il est nécessaire que les citoyens pauvres aient la possibilité de contrôler et sanctionner les fournisseurs de services. Ils doivent avoir la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et d'être entendus. La force principale des populations pauvres réside dans le fait qu'elles soient extrêmement nombreuses. En combinant à la fois de leur temps et des ressources limitées (compétences, force de travail et argent), ces populations sont parvenues à obtenir un impact positif sur la lutte contre la corruption. Dans le même temps, il est nécessaire d'inciter davantage les fournisseurs de services à entrer en dialogue avec les populations pauvres. Les services, tant privés que publics, doivent être encouragés à prendre des mesures visant à accroître la transparence ainsi que le rôle de contrôle indépendant joué par les vérificateurs comptables et les organes de régulation.

Si les solutions semblent simples, il n'a toutefois pas été aisé de les mettre en œuvre dans le passé et il ne le sera pas moins à l'avenir. La corruption dans le domaine de l'eau, portant atteinte aux intérêts des populations pauvres, repose sur un système complexe de rapports de pouvoir inégaux et d'incitations indissociables s'avérant difficiles à combattre. Il a fallu beaucoup de temps pour bâtir un tel système et il faudra sans doute de nombreuses années pour le démolir.

Un grand choix d'initiatives et d'instruments prometteurs sont disponibles, toutefois nul ne peut, à lui seul, éradiquer la corruption dans le domaine de l'eau et faire en sorte que le système soit plus enclin à rendre des comptes aux populations pauvres. Toutefois, c'est en agissant ensemble que ces actions pourront fournir une combinaison à la fois d'incitations et de sanctions, de choix et de paroles, de poids et de contrepoids qui contribueront à briser les relations de pouvoir marquées par la corruption et faire en sorte que l'eau devienne une ressource plus accessible et plus abordable pour les populations pauvres.

46 Voir page 127.

La corruption et les usages urbains de l'eau des plus démunis

Bernard Collignon[1]

Outre le fait qu'ils soient confrontés à l'insécurité au quotidien, la plupart des habitants des bas-quartiers doivent faire face à une précarité qui les rend particulièrement vulnérables à la corruption. Bien qu'ils jouissent du droit de vote et qu'ils paient des impôts, on leur refuse souvent l'accès aux documents officiels et au statut légal nécessaires à l'accès à l'eau dans les mêmes conditions que les autres consommateurs. Pour surmonter ces obstacles, la solution la plus facile reste généralement de payer un intermédiaire. Dans de nombreuses villes des pays en développement, l'eau est fournie par un système de conduites et de branchements domestiques constituant ainsi deux occasions de corruption affectant les plus démunis.

Obtenir un branchement individuel peut prendre la forme d'un obstacle insurmontable pour les plus pauvres, comme il est démontré dans le chapitre 3 de ce rapport [2]. Les ménages les plus démunis, particulièrement dans les bas-quartiers, ne disposent ni des autorisations légales, ni du poids politique, ni de l'argent nécessaires à l'obtention ou à l'achat de ce raccordement. C'est ainsi que le réseau public et les fournisseurs non-officiels constituent la principale ressource en eau pour des millions de foyers démunis dans le monde. Les incitations à la corruption sont alors aussi diverses qu'elles sont fortes.

La corruption dans la mainmise sur le marché – les moyens de la contrer

En s'assurant la mainmise sur l'approvisionnement local en eau, la possibilité de réaliser des bénéfices au détriment des pauvres est considérable et les opérateurs ont souvent recours à la corruption pour éviter la concurrence. Des « mafias de l'eau » existent ainsi dans le Sud et le Sud-Est asiatique, mais il n'existe que peu d'informations détaillées à ce sujet [3].

Malgré tout, la concurrence touche également le secteur informel. À Maputo, au Mozambique, l'inefficacité du fournisseur officiel a favorisé la création d'un secteur informel de distribution d'eau tout à fait florissant. Plus de 200 petits fournisseurs assurent l'approvisionnement en eau depuis des forages sauvages privés et la distribuent auprès de milliers de clients privés, couvrant ainsi 40% des secteurs de la ville. La plupart des fournisseurs cherchent à gagner de nouveaux clients et très souvent, leurs réseaux se font concurrence [4]. Ces marchés concurrentiels alternatifs peuvent jouer un rôle important dans l'augmentation de la couverture du réseau et pour brider les prix de l'eau.

1 Bernard Collignon est président d'Hydroconseil, un bureau d'études spécialisé dans l'eau (Avignon, France).
2 Voir page 48.
3 Regional Institute for Research on Human Settlements Technology, 'Small Scale Water Providers in Metropolitan Jakarta', PPIAF funded study for WASPOLA Working Group, 2005; BBC (RU), 19 août 2004.
4 SEURECA and HYDROCONSEIL, 'Projecto de Reabilitação das Redes de Água Potável da Aglomeração de Maputo', Final Feasibility Report to FIPAG, The Government of Mozambique, 2005.

La concurrence entre les usagers lorsque la ressource se fait rare

Lorsque l'eau devient rare, les usagers se disputent les ressources pour en obtenir autant que possible. Ceci génère autant d'occasions de recourir à la corruption afin d'obtenir une part de ressource supérieure. Ce problème fait rage à Katmandou, Delhi, Alger, Nairobi, Port-au-Prince et dans bien d'autres grandes villes du tiers monde qui connaissent des pénuries d'eau.

Lorsque les entreprises sont dans l'incapacité de fournir une pression d'eau suffisante simultanément à toute la ville, elles ont recours au rationnement – l'eau n'est alors disponible qu'une partie de la journée ou de la semaine dans chaque secteur. Les agents chargés de l'ouverture des vannes et de la distribution de l'eau se trouvent ainsi dans une position privilégiée, et ils trouvent là une excellente occasion d'étoffer illégalement leurs revenus. Les foyers aux revenus élevés et les revendeurs d'eau desservant les bidonvilles sont prêts à payer des pots-de-vin pour avoir accès à l'eau, ce qui a pour effet d'augmenter les prix et d'infléchir toujours plus la répartition de l'eau en faveur des plus riches et des plus influents.

Les coupures d'eau sont monnaie courante à Port-au-Prince, en Haïti. Chaque jour, un groupe d'employés traverse la ville pour ouvrir et fermer les vannes de distribution d'eau, secteur par secteur, voire même rue par rue. Sur leur trajet, les riches leur versent des pots-de-vin pour obtenir une quantité d'eau supérieure. Mais ils sont en concurrence avec les comités de l'eau des bas-quartiers qui versent également leur obole afin que les employés des vannes puissent remplir leurs réservoirs pour leur permettre de revendre l'eau. Ce sont les plus démunis qui, en fin de compte, paient le prix fort de ce service, alors que de toute évidence, ils comptent parmi ceux qui ne peuvent se permettre de s'acquitter de ce pot-de-vin [5].

Des emplois locaux pour de « bons électeurs »

L'emploi dans le secteur de l'eau constitue là encore une occasion de corruption. Les employés du réseau – parfois appelés fontainiers – sont chargés de revendre de l'eau aux populations locales. Leur chiffre d'affaires est faible (de trois à dix dollars US par jour) ainsi que leur revenu net (de un à quatre dollars US par jour). Pourtant, compte tenu du nombre limité d'emplois existant dans les bas-quartiers, il existe une concurrence féroce pour l'obtention de ces postes.

Comme un retard de paiement peut rapidement entraîner une compagnie de distribution à annuler le contrat d'un fontainier, ces derniers sont souvent contraints de verser un pot-de-vin pour conserver leur emploi [6]. On rapporte de surcroît qu'en Mauritanie les fontainiers obtiennent leur emploi moyennant le versement d'un pot-de-vin [7]. D'une manière ou d'une autre, c'est le consommateur final qui supporte le coût du paiement de ces sommes indues. Enfin, de nombreuses compagnies de distribution d'eau autorisent les gouvernements locaux à choisir arbitrairement les employés du réseau, ce qui, une nouvelle fois, ouvre la voie aux abus de pouvoir, les postes étant réservés aux amis ou aux « bons électeurs ». Ces pratiques ont été observées en Indonésie, au Mali, et au Sénégal.

5 B. Collignon and B. Valfrey, « La restructuration du service de l'eau dans les bidonvilles de Port-au-Prince », Rapport de la 2ème Rencontre dynamiques sociales et environnement, Bordeaux, France, 9-11 septembre 1998.

6 B. Collignon and M. Vezina, « Independent Water and Sanitation Providers in African Cities: Full Report of a Ten-Country Study » (Washington, D.C.: World Bank, 2000).

7 Hydroconseil, « La Gestion des Bornes-fontaines publiques dans la commune d'El Mina », CR de l'atelier de l'Agence de développement urbain de Nouakchott, 2003.

Renforcer l'intégrité dans le secteur de l'eau
Le point de vue des opérateurs de services d'eau privés

Jack Moss[1]

D'un point de vue commercial, la corruption a pour effet d'augmenter les coûts et de réduire l'efficacité en faisant courir le risque de compromettre la capacité de fournir les services requis. La raison d'être d'un opérateur privé est de fournir des services d'eau de qualité élevée de manière professionnelle et consciencieuse. Il faut pour cela comprendre et satisfaire les besoins de ses clients et respecter leurs attentes en termes de qualité de service énoncée par les organes de régulation, tout en assurant une rentabilité adéquate aux investisseurs et aux propriétaires des entreprises. Pour échapper aux fléaux de la contrainte et de la corruption qui limitent leur efficacité, les opérateurs ont adopté des mesures leur permettant de combattre ces pratiques.

Quels sont les risques de corruption auxquels les opérateurs privés de services d'eau sont confrontés dans leurs opérations quotidiennes ?

L'habitude de recourir à des pratiques de corruption dans les relations avec la clientèle, les sous-traitants et les fournisseurs s'avère être une difficulté de taille à surmonter. Les systèmes de traçabilité, de surveillance et de contrôle de la qualité, la formation des sous-traitants ainsi qu'une séparation des fonctions relatives aux processus de décision, aux opérations et à la gestion de la trésorerie ont pour vocation d'éliminer les occasions de corruption sur une petite échelle. Toutefois l'application de mécanismes adaptés exige souvent une impulsion forte, et ce dès le début du processus de mise en œuvre des contrats afin de faire évoluer la mentalité du personnel héritée de l'ancien mode de gestion de l'entreprise et à terme d'éradiquer les pratiques internes de corruption.

Les entreprises ont également adopté des codes établissant généralement d'emblée un ensemble de principes éthiques à la fois simple et clair. Ces principes se trouvent renforcés par des procédures opérationnelles composées d'audit trails (pistes de vérification) et peuvent aussi faire l'objet de contrôles via l´internet et contribuer notamment à la protection des personnes dénonçant des pratiques de corruption.

Une autre difficulté à surmonter concerne les moyens nécessaires à mettre en œuvre afin de résister à l'extorsion de fonds par des fonctionnaires subalternes responsables sur le plan local de la délivrance de permis, de licences ou d'attestations de fin de travaux. Cette difficulté concerne notamment la délivrance de documents tels que des « autorisations de forage » ou des « certificats de fin de travaux ». La lutte contre ce type de corruption fait courir le risque de ne pas être en mesure de respecter les objectifs contractuels ou régle-

1 Jack Moss est conseiller senior sur l'eau d'AquaFed, la Fédération Internationale des opérateurs privés de services d'eau.

mentaires pour les opérateurs. La difficulté s'avère plus importante lorsqu'elle implique de petits fonctionnaires cherchent à obtenir des pots-de-vin avec la complicité de hauts fonctionnaires liés au client de l'opérateur. Il peut alors s'avérer très difficile d'empêcher un opérateur, agissant seul, de céder à ce type de contrainte et d'extorsion. Pour contrer ces pratiques, il est nécessaire de pouvoir bénéficier de l'appui des populations locales, des industries et d'organisations telles que le Réseau d'Intégrité de l'Eau (Water Integrity Network, WIN).

Les opérateurs privés participent à tous les niveaux à la lutte contre la corruption et ce au profit des populations qu'ils servent, notamment des clients aux revenus faibles se trouvant être les premières victimes des pratiques de corruption. Le Code d'éthique d'Aquafed encourage ses sociétés membres à accorder une attention particulière aux franges de la population les plus vulnérables [2]. Ainsi, cette organisation soutient le droit à l'accès à l'eau pour tous [3].

2 Voir www.aquafed.org/ethics.html.
3 AquaFed, 'Water and Sanitation for Women', 8 mars 2007. Disponible en ligne sur le site : www.aquafed.org/documents.html.

La corruption de l'eau dans les pays industrialisés : s'agit-il vraiment de petite corruption ?

Per Ljung[1]

Les populations d'Europe de l'Ouest, d'Amérique du Nord et du Japon disposent généralement d'un réseau d'approvisionnement en eau de très bonne qualité, se trouvent rarement en situation de verser un pot-de-vin, qu'il s'agisse de faire installer un compteur d'eau falsifié ou d'obtenir une réparation bâclée ou encore un branchement illégal [2]. Toutefois l'absence virtuelle de petite corruption ne signifie pas que le secteur de l'eau et de l'assainissement dans les pays industrialisés soit exempt de tout problème de gouvernance et de corruption. La corruption se situe tout simplement à un autre niveau.

Le trucage de la concurrence dans la construction d'infrastructures de distribution d'eau

Les réseaux d'eau et d'assainissement demandent un investissement en capital relatif au revenu correspondant au double du montant nécessaire dans certains services tels que l'électricité, le gaz ou les télécommunications. En 2007, les dépenses en capital dans le monde afférentes à l'eau et l'assainissement municipal ont été estimées à 140 milliards de dollars US[3]. Ces investissements couvrent prioritairement la construction d'infrastructures publiques, un secteur dans lequel les risques de corruption demeurent importants [4].

1 Per Ljung est directeur de PM Global Infrastructure.
2 Remarquons une exception notable aux États-Unis dans l'état du New Jersey en 2007, où un employé des services de l'eau a plaidé coupable de collusion avec un propriétaire pour soutirer de l'argent à des foyers démunis qui souhaitaient éviter la coupure d'eau à la suite de factures impayées Voir : A. MacInnes, 'A 6th official in Passaic corruption sweep is guilty', *Bergen County Record*, 27 juillet 2007.
3 Global Water Intelligence, 'Global Water Market 2008: Opportunities in Scarcity and Environmental Regulation', septembre 2007.
Les notes de bas de page continuent à la page 67.

La collusion entre les soumissionnaires semble être la pratique corrompue la plus couramment constatée dans les pays industrialisés. On rencontre au Japon la forme la plus répandue, le « dango » , où les entreprises participant aux appels d'offres publics décident poliment entre elles de celle qui remportera le marché. L'entreprise « gagnante » ainsi que ses « rivales » soumettent des propositions artistiquement étudiées aux commanditaires publics afin de maintenir une prétendue concurrence [5].

En Australie, trois fournisseurs de valves et d'équipements utilisés pour les installations sanitaires, l'irrigation et les réseaux d'assainissement ont été condamnés à payer une amende de 2,85 millions de dollars australiens (2,5 millions de dollars US) pour entente illicite, fraude dans les appels d'offre et partage du marché [6]. Deux ans plus tard, trois fournisseurs d'installations sanitaires et de réseaux d'assainissement suédois ont été condamnés pour entente illégale sur les prix et le partage frauduleux du marché [7].

La corruption dans l'attribution des marchés de l'eau

Les agences de l'eau attribuent souvent des contrats importants à des entreprises privées pour la mise en place et la maintenance de réseaux d'adduction d'eau à usage domestique et de réseaux d'eaux usées. Les plus importants contrats de ce type couvrent généralement de longues durées et comportent des dispositions complexes dont la complexité ne permet pas de détecter si le contrat a été conçu sur mesure pour des soumissionnaires favorisés par la même occasion. De plus, ces types de contrats sont souvent attribués dans un contexte de contraintes budgétaires relativement souples. La possibilité d'augmenter la pression sur les fonds publics ou d'ajuster la redevance des usagers libère les responsables des marchés de l'eau de contraintes commerciales de coûts et fournit une souplesse supplémentaire dans l'élaboration et l'attribution de ces contrats.

Comme l'illustrent plusieurs études de cas solidement documentées, dans un tel contexte, la tentation de s'engager dans des pratiques corrompues est très forte. Les pays industrialisés n'échappent pas à cette tentation et plusieurs affaires de corruption des plus notoires se sont déroulées en Europe ou aux États-Unis.

Dans des villes aussi diverses que Grenoble, Milan, la Nouvelle-Orléans ou Atlanta [8], des responsables ont été invités dans de grands restaurants, se sont vus offrir des voyages somptueux, voire des appartements, ou encore d'importantes sommes d'argent avec le dessein de les influencer pour l'élaboration ou l'attribution de contrats d'approvisionnement en eau.

4 Au Royaume-Uni par exemple, à la suite d'une enquête de deux ans, l'Office of Fair Trading (OFT) a mis à jour en 2007 un cas de d'entente sur les prix dans des appels d'offres dans le secteur de la construction. Voir Office of Fair Trading, Communiqué de presse, 22 mars 2007, www.oft.gov.uk/news/press/2007/49-07.

5 J. McMillan, 'Dango: Japan's Price-Fixing Conspiracies', *Economics and Politics*, vol. 3, no. 3 (1991).

6 Australian Competition and Consumer Commission, 'Penalty of $100,000 against Watergear Brings Penalty Total to $2.85 Million for Collusion in Fittings, Valves for DICL Pipes', 21 juillet 2000. www.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/87433.

7 Swedish Competition Authority, *Konkurrens Nytt* (newsletter), issue 1 (2002).

8 M. Sohail and S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption: Synthesis Report and Case Study Survey Reports*, WEDC (Loughborough: Loughborough University, 2007); J. Godoy, 'Water and Power: The French Connection', (Washington, DC: Center for Public Integrity, 2003); 'Ex-New Orleans Political Figure Pleads Guilty', Associated Press, 5 janvrier 2006; US Department of Justice (Northern District of Georgia), 'Former Atlanta Mayor Sentenced to Prison on Federal Felony Tax Charges', 13 juin 2006.

Ainsi à Milan, en Italie, le directeur d'une société privée de distribution d'eau a été emprisonné en 2001 pour avoir envisagé de verser un pot de vin aux responsables politiques locaux. Cette somme d'un montant de 4 milliards de lires italiennes (2,9 millions de dollars US) devait lui permettre de remporter un marché de traitement des eaux usées s'élevant à 200 milliards de lires italiennes (145 millions de dollars US). Le président du conseil de la ville a également été condamné à une peine d'emprisonnement [9].

La corruption et le pouvoir politique

Les pots-de-vin servent également parfois à consolider le pouvoir politique en soutenant des campagnes ou des partis politiques, en orientant les contrats vers les amis politiques ou en s'assurant que les politiques de l'eau favorisent une circonscription particulière. À San Diego, aux États-Unis, on a découvert lors d'un audit en 2006 que des foyers payaient des factures excessives pour le traitement des eaux usées. L'excédent illégalement perçu était utilisé pour payer la part dont auraient dû s'acquitter de grands industriels, utilisateurs d'eau [10]. À Chicago, le directeur du service de l'eau a été reconnu coupable d'extorsion de fonds auprès de sous-contractants pour le financement de campagnes électorales, il a également été reconnu coupable d'utilisation abusive d'employés de son service à des fins électorales [11].

Quels sont les enjeux ?

Dans les pays développés, la corruption a pour principaux effets de réduire l'accès des plus démunis au système d'approvisionnement en eau et de fournir un service de piètre qualité aux usagers. Bien que l'impact de la corruption dans les pays industrialisés soit moins directement lié aux maladies et aux décès, la corruption n'en est pas moins réelle. L'escalade des coûts liés à la corruption est prioritairement supportée par les consommateurs et dans une certaine mesure, par les contribuables sur un plan local et/ou national. Ces coûts directs sont difficiles à quantifier, mais les sommes en jeu sont considérables. En Europe de l'Ouest, en Amérique du Nord et au Japon, on estime la dépense liée à l'approvisionnement en eau sur un plan local à environ 210 milliards de dollars US en 2007, et ce chiffre devrait atteindre 280 milliards de dollars US en 2016 [12]. Même si le coefficient multiplicateur de la corruption est moindre, ces montants constituent cependant des pertes considérables d'argent public.

Toutefois, le coût social réel de la corruption ne saurait être réduit à ses simples conséquences financières. Lorsque la corruption fait augmenter les coûts de l'approvisionnement en eau et que le service public se trouve contraint de subir des contraintes budgétaires sévères, ce sont les investissements jugés « moins prioritaires » dans le domaine environnemental, avant tout dans le traitement des eaux usées, qui se trouvent soit annulés soit reportés à plus tard. Ces phénomènes transmettent ainsi le problème aux générations futures. De manière sans doute

9 M. Sohail and S. Cavill, 2007; Public Citizen, 'Veolia Environment: A Corporate Profile', Washington, D.C., février 2005.

10 A. Levitt Jr. *et al.*, 'Report of the Audit Committee of the City of San Diego: Investigation into the San Diego City Employees' Retirement System and the City of San Diego Sewer Rate Structure' (New York: Kroll Inc., 2006).

11 US Internal Revenue Service, 'Former Chicago Department of Water Management Official Sentenced in Federal Corruption,' FY2007 Examples of Public Corruption Crimes Investigations. www.irs.gov/compliance/enforcement/article/0,,id=163040,00.htm; *Chicago Sun-Times* (États-Unis), 30 07 2005.

12 Global Water Intelligence, 2007.

plus grave encore, la corruption a pour effet pernicieux d'alimenter la méfiance du public vis-à-vis des institutions locales et d'entacher durablement sa confiance en la légitimité politique, en confortant le pouvoir politique.

La corruption dans le domaine de l'eau : face publique et face privée

Transparency International

Qui réussit le mieux à approvisionner la population en eau et à maintenir à un faible niveau la corruption dans ce secteur : les entreprises privées ou le gouvernement ? Il n'y a guère d'autre domaine politique où la controverse public/privé ne fasse rage avec une telle ferveur et une telle ardeur idéologique. À cela rien de surprenant. Aucune autre ressource n'est aussi fondamentale pour notre notion de la vie et du vivant sur ce qui est appelé, avec raison, la planète bleue. Pour certains, l'importance de l'eau en fait le bien social par excellence, un domaine où toute idée de bénéfice privé est moralement inadmissible. Pour d'autres, l'urgence même des crises mondiales en matière d'approvisionnement en eau exige une gestion efficace et une mobilisation de capitaux que le secteur privé est mieux à même de fournir.

Pourtant ce débat comprend plus de points d'accord qu'il n'y paraît. Premièrement, l'accès effectif à une quantité suffisante d´eau potable, à un coût abordable, constitue un droit humain incontesté qui relève clairement de la responsabilité des gouvernements. Si ceux-ci ne sont pas en mesure d´assumer cette responsabilité, c'est la communauté internationale dans son ensemble qui doit veiller à ce que tout système d'approvisionnement en eau, public ou privé, assure ce minimum social [1]. Deuxièmement, les décisions essentielles portant sur l'approvisionnement, l'allocation, le coût, la qualité et l'utilisation de l'eau ont un effet direct ou indirect, à titres divers et fondamentaux, sur chaque individu de la société. Il s'ensuit très clairement que tout citoyen a son mot à dire dans les processus de décision, ce qui impose à l'État, aux donateurs et aux acteurs privés le devoir de mettre en place des mécanismes de participation.

Dans les années 1990, le fait que les grandes infrastructures étatiques n'étaient ni en mesure de fournir des réseaux hydrographiques capables de rendre des comptes, ni de résoudre les crises de l'eau, a conduit à une montée de privatisation du système d'approvisionnement en eau. Mais, de ceux qui avaient placé leurs espoirs dans la privatisation, plusieurs ont été déçus. Plusieurs grandes initiatives de privatisation se sont effondrées au milieu d'une acrimonie politique très importante. Ces privatisations ont perdu la gageure de faire coïncider leurs propres intérêts commerciaux avec les sensibilités des populations, les objectifs sociaux ou les changements du contexte économique en matière de politique de l'eau. En 2006, le volume en

1 Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Conseil économique et social, Nations Unies, Observation générale no15, E/C.12/2002/11, novembre 2002.

investissement des contrats privés relatifs à l'eau ayant été annulés ou « abandonnés » s'élevait à près d´un tiers de l'ensemble de la participation du secteur privé dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire entre 1990 et 2006 [2].

Un débat marqué par un pragmatisme croissant

De cet échec, deux leçons ont pu être dégagées. Premièrement, un approvisionnement efficace en eau dépend moins des modalités de la propriété que de la qualité de la gouvernance - tant au niveau du fournisseur qu'au niveau sectoriel. Deuxièmement, ni le secteur public, ni le secteur privé ne peuvent réussir un approvisionnement en eau efficace sans collaborer l´un avec l´autre. Même quand les infrastructures de l'eau sont financées et gérées par le secteur public, le système dépendra toujours de produits et services fournis par des entrepreneurs privés. Pour mieux cerner les particularités de chaque contexte local, il est nécessaire d´exploiter l'expertise et le capital du secteur privé. Comme illustré par le tableau 2, il existe de nombreuses manières différentes pour arriver à ce résultat.

Face publique et face privée de la corruption

En matière de corruption, les opérateurs publics et privés sont confrontés à de nombreuses dif-

Tableau 2 La corruption dans le domaine de l'eau : face publique et face privée

Option	Propriété	Gestion	Investissement	Risque	Durée (années)	Examples
Contrat de service	Publique	Partagé	Publique	Publique	1–2	Finlande, Maharashtra (Inde)
Contrat de gestion	Publique	Privée	Publique	Publique	3–5	Johannesbourg (Afrique du Sud), Monagas (Vénézuela), Atlanta (États-Unis)
Bail (affermage)	Publique	Privée	Public	Partagé	8–15	Abidjan (Côte d'Ivoire), Dakar (Sénégal)
Concession	Publique	Privée	Privée	Privée	20–30	Manille (Philippines), Buenos Aires (Argentine), Durban (Afrique du Sud), La Paz-El Alto (Bolivie), jakarta (Indonésie)
Privatisation (désengagement de l'État)	Privée	Privée	Privée	Privée	Illimité	Chili, Royaume-Uni

Source: tiré du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis – Human Development Report 2006*, (New York : Palgrave MacMillan, 2006).

2 Banque mondiale, 'Private Activity in Water Sector Shows Mixed Results in 2006', PPI Data *Update Note* 4, juillet 2007.

ficultés communes. Toute organisation à grande échelle ayant des relations avec des fournisseurs et des clients multiples doit veiller à ce que les salariés ne profitent pas des pouvoirs qui leurs sont confiés et ne sollicitent pas de dessous de table. En parallèle d´un mécanisme permettant aux clients de faire des réclamations, d´un dispositif d'alerte (*whistleblowing*) et d´un système de suivi financier (*FTS, Financial Tracking System*), des codes de conduite et une promotion de l´intégrité ont été mis en place avec succès, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé [3]. L'incitation à adopter des réformes est peut-être plus grande lorsque la corruption interne porte directement atteinte aux profits de propriétaires privés que lorsque les pertes sont réparties entre un plus grand nombre de contribuables publics.

Les services publics sont très vulnérables aux interférences politiques des décideurs corrompus car ceux-ci n´hésitent pas à accorder des emplois lucratifs à leur proches, à confier l´approvisionnement et la tarification de l´eau à des partisans influents, ou à détourner, à leur propre profit, l´argent provenant de budgets publics [4].

Pour ce qui concerne le secteur privé, les pratiques de corruption les plus fréquentes comprennent les soumissions concertées, la collusion et le versement de dessous de table. Ces pratiques surviennent lorsque des entrepreneurs privés rivalisent pour obtenir de grands contrats relatifs à l'eau et lorsque les infrastructures des services d'eau sont privatisées dans le cadre d'accords complexes.

Aussi bien pour des acteurs publics que privés, l´inefficacité de poids et contrepoids peut mener à ce qu´une collusion stratégique fausse le système et tire profit des occasions de corruption.

Parvenir à un approvisionnement en eau transparent et responsable

Les contrats permettant l'implication du secteur privé se heurtent à la difficulté de la double délégation – à savoir le fait de transférer la responsabilité de l'approvisionnement en eau d'un fournisseur public vers un opérateur privé. Cette pratique réduit d'autant la possibilité aux citoyens d'avoir leur mot à dire au sujet de l´approvisionnement. Cependant, ce genre de contrats fournis également une occasion d'énoncer des objectifs en matière de transparence et de fixer clairement les responsabilités – objectifs qui, pour une agence publique, se perdent sous un ensemble hétéroclite de règles administratives. Malheureusement, les accords transférant la responsabilité du public vers le privé demeurent souvent secrets, ce qui rend difficile la détection des manipulations et des comportements de collusions [5].

En outre, les opérateurs privés ont tendance à préférer la confidentialité commerciale, ce qui rend l´accès aux informations opérationnelles essentielles encore plus difficile pour la société civile. En matière de divulgation d´information, il est de ce fait primordial de bien préciser les

3 M. Sohail et S. Cavill, 'Accountability Arrangements to Combat Corruption – Case Survey Synthesis Report', Water, Engineering and Development Center, (Leicestershire : Loughborough University, 2007).

4 Voir page 66.

5 En Malaisie, par exemple, le gouvernement a même classé secret d'État la concession d'une ressource en eau, afin d'en empêcher tout contrôle public (*Malaysiakini*, 14 juin 2007).

obligations de chacun[6]. Les plans d'investissement, les contrats de gestion, les données relatives à l'établissement des taux et les indicateurs de performance financière et opérationnelle doivent être accessibles à l'inspection et au contrôle du public.

Afin de rendre la gestion publique plus transparente et plus autonome et d´empêcher les interférences politiques, les services d'eau doivent être organisés en tant qu'entités séparées. Le budget et la gestion opérationnelle doivent être clairement séparés de l'administration en général ; surveillés par un Conseil d'administration composé de nombreuses parties prenantes et chacune faisant l´objet d´un audit indépendant.

Grâce à cette stratégie, les services d'eau de Porto Alegre, au Brésil[7], de Phnom Penh, au Cambodge[8], aet de Dakar au Sénégal[9], ont amélioré de manière importante leur efficacité et ont étendu la couverture de leur réseau. De même, une étude portant sur plus de 20 services d'eau en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient a conclu qu'une autonomie accrue entraîne généralement de meilleurs résultats [10].

Une surveillance solide en matière de régulation et un contrôle basé sur la performance est une obligation aussi bien pour les secteurs publics que privés

Les services tant publics que privés doivent adhérer à des objectifs pro-pauvres clairs et se prêter à une surveillance indépendante par des vérificateurs comptables et des organes de régulation ayant un pouvoir d'enquête et d'application de la loi. Ces objectifs semblent certes très claires, mais beaucoup reste à faire. En 2004, à peine un quart des pays en développement avaient mis en place des agences indépendantes chargées de la régulation de l'eau et de l'assainissement – plaçant ce secteur très en retard par rapport aux domaines de l'électricité et des télécommunications [11]. De plus, lorsque des organes de régulation sont en place, leur fonctionnement manque souvent de transparence. En 2005, moins d'un tiers des organes de régulation de l'eau, ayant fait l'objet d'une évaluation dans le cadre d'une enquête, avaient rendu publics leurs contrats et licences, et seulement la moitié d'entre eux avaient publié les résultats des consultations [12].

Une discrétion excessive limite aussi les avantages que peuvent procurer les audits. Près de la moitié des 59 pays ayant fait l'objet d'une enquête, ont retardé de plus de deux ans la publication des conclusions de l'audit de leur secteur public, si tant est qu'ils les aient publiées. Dans

6 P. Nelson, 'Multilateral Development Banks, Transparency and Corporate Clients: "Public-Private Partnerships" and Public Access to Information', *Public Administration and Development*, vol. 23 (2003).

7 United Nations Development Programme, *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis* (New York: Palgrave Macmillan, 2006).

8 Voir page 48.

9 À Dakar, au Sénégal, le nouveau service d'eau mis en place est allé plus loin en engageant un opérateur privé ce qui a permis d'étendre la couverture et d'augmenter l'efficacité des services fournis. C. Brockelhurst et J. Janssens, 'Innovative Contracts, Sound Relationships: Urban Water Sector Reform in Senegal', Water Supply and Sanitation Sector Board, Discussion Paper No. (Washington D.C : Banque mondiale, 2004).

10 O. Braadbaart et al, 'Managerial Autonomy: Does it Matter for the Performance of Water Utilities?', *Public Administration and Development*, vol. 27 (2007).

11 A. Estache et A. Goicoechea, 'A "Resarch" Database on Infrastructure Economic Performance', World Bank Policy Research Working Paper 3643 (2005).

12 L. Bertolini, 'How to Improve Regulatory Transparency: Emerging Lessons from an International Assessment', Gridlines Note No. 11 (2006).

10 pays, les conclusions de l'audit n'ont même pas été communiquées aux députés [13].

Si l'on veut assurer une obligation de rendre des comptes, fondée sur des résultats concrets il faut absolument établir au préalable des indicateurs de performance. Dans le secteur des services de l'eau, les indicateurs relatifs à l'efficacité, à l'équité et à l'effectivité des services fournis sont bien établis, ils bénéficient d'une large reconnaissance et sont plutôt faciles à mesurer [14]. Ils incluent les taux de couverture, la proportion de fuites dans le système et des recettes non perçues, le ratio des employés par branchement, le temps de fonctionnement et les indicateurs de la qualité de l'eau.

Mais ces opérations n'adhèrent pas toujours à des objectifs de *performance* clairs. Une étude sur l'Australie a découvert, par exemple, que les dispositions contractuelles pour les services d'eau publics comprenaient en moyenne un nombre moins élevé de critères de performance que ceux adoptés dans des contrats faisant appel à des fournisseurs privés sous-traitants [15]. Plus grave encore, la population peut difficilement vérifier le niveau de performance de ces services et ce, même dans les pays industrialisés. Par exemple, dans le secteur des services d'eau qui a été privatisé au Royaume-Uni comme dans le secteur public en Allemagne, les informations relatives à la qualité de l'eau sont recueillies et mises en ligne. Cependant, dans les deux cas, ces informations sont très difficiles à trouver, à comprendre et à comparer, ce qui limite leur utilité lorsqu'il s'agit de soumettre ces services à une surveillance publique [16].

Mécanismes permettant la participation et le contrôle des citoyens

Les citoyens peuvent fournir une contribution essentielle aux politiques relatives à l'approvisionnement en eau et vérifier les performances des services de l'eau, qu'ils soient privés ou publics. Les initiatives locales peuvent comprendre des contrats sociaux entre les fournisseurs et les citoyens, des « *social scorecards* » (bulletins sociaux), des sondages auprès des citoyens et des audits sociaux [17]. Il semble plus facile d'accroître le caractère démocratique des services de l'eau – au moyen de dispositifs institutionnels officiels qui rendent possibles les auditions publiques et la participation de la population à la régulation de l'eau – lorsque ces services appartiennent à des organismes publics qui en assurent la gestion. Cependant, gestion publique ou privée, des difficultés considérables ressortent dans un cas comme dans l´autre.

En dépit de quelques exemples de réussite [18], des mécanismes officiels de consultation et de participation sont encore exceptionels, tant dans le secteur public que privé (Voir le tableau 2). Même en Colombie et au Pérou, où des mesures de ce type sont en place, celles-ci sont rarement mises en œuvre [19].

13 V. Ramkumar, 'Expanding Collaboration Between Public Audit Institutions and Civil Society', International Budget Project (2007).
14 Voir par exemple, The International Benchmarking Network of Water Utilities: www.ib-net.org.
15 J. Davis and G. Cashin, 'Public or Private "Ownership": What's in a Name?', *Water Science and Technology: Water Supply*, vol. 3, no. 1/2 (2003).
16 D. Zinnbauer, 'Vital Environmental Information at your Fingertips?' (Anglo-German Foundation : Berlin, 2005).
17 Voir page 48.
18 Voir page 48.
19 V. Foster, 'Ten Years of Water Service Reform in Latin America: Toward an Anglo-French Model', World Bank Water Supply and Sanitation Sector Board, Discussion Paper Series, Paper No. 3 (2005).

Tableau 3 Mécanismes permettant la participation et le contrôle des citoyens

Pays	Bureau des réclamations	Auditions publiques	Comités consultatifs
Argentine	Oui	Néant	Néant
Bolivie	Oui	Facultatif	Néant
Chili	Oui	Néant	Néant
Colombie	Oui	Néant	Comités de Desarrollo y Control Social
Panama	Oui	Facultatif	Néant
Pérou Regionales	Oui	Néant	Comités Consultivos

Source: V. Foster, 2005.

Les conditions rendant possible la corruption dans le domaine de l'eau ont une face publique et une face privée. Aussi bien la discrétion voulue par les autorités que le principe de confidentialité au nom d'intérêts commerciaux peuvent rendre difficile la transparence nécessaire pour assurer un approvisionnement en eau vérifiable. La surveillance en matière de régulation de l'eau est très en retard par rapport aux mécanismes de régulation existants dans d'autres secteurs. Le fait qu´il n´existe que des moyens très limité pour mener une large consultation publique résulte dans le fait qu´il est encore plus difficile de rendre des comptes. D'où les soupçons de la population estimant que, quel que soit celui qui mène la danse, la corruption continuera d'affecter l'approvisionnement en eau.

En Colombie et en Argentine, les fabricants de canalisations s'engagent contre la corruption

Virginia Lencina, Lucila Polzinetti et Alma Rocío Balcázar[1]

Dépourvue d'une transparence satisfaisante et gangrenée par un climat délétère, l'industrie dédiée à la fabrication de canalisations en Colombie s'est trouvée confrontée à une crise de confiance inégalée dans les années 90. Plusieurs facteurs se sont combinés avec pour résultat une amplification de la pression sur la corruption. En raison de coûts déraisonnablement élevés, au-delà d'une certaine éthique et d'un travail de piètre qualité, les fabricants de canalisations perdaient de nombreux projets publics. De plus, la récession eut l'effet pernicieux d'entraîner les entreprises à augmenter leurs revenus par tous les moyens jusqu'à parvenir à « brouiller les limites entre pratiques commerciales et corruption ». Au sein même des instances gouvernementales, l'instabilité des emplois et les faibles salaires ont incité les fonctionnaires à solliciter des pots-de-vin. En 2000, la situation était tout simplement devenue ingérable [2].

D'un point de vue général la corruption en Colombie n'est pas une mince affaire. Plus des deux tiers des entrepreneurs interrogés récemment ont affirmé que les procédures d'obtention des marchés publics ne sont pas ou prou transparentes. Un soumissionnaire doit verser, en moyenne, une « commission » d'environ 12 % de la valeur totale du contrat afin de pouvoir remporter le marché [3].

En 2003, en Colombie l'Association des ingénieurs sanitaires et de l'environnement (Sanitary and Environmental Engineering Association) contacta la section colombienne de Transparency International, Transparencia por Colombia, afin de tenter de parvenir à une solution. L'organisation, connue sous l'acronyme ACODAL, a pour vocation de représenter les entreprises dédiées à la fabrication de canalisations couvrant 95 % du marché national des canalisations et 100 % des appels d'offres publics pour les projets d'adduction d'eau et d'égouts.

Des négociations eurent lieu entre Transparencia por Colombia et onze des dix-sept entreprises membres de l'ACODAL, dont les bénéfices annuels combinés s'élèvent à plus de 266 millions de dollars US. Parmi les problèmes soulevés, les entreprises concernées ont fait part de leurs inquiétudes quant à l'absence d'une part d'une culture anti-corruption au sein des entreprises, et d'autre part de normes éthiques internes, ainsi que leurs préoccupations quant à la perméabilité à la corruption et le manque de transparence dans les marchés publics. En avril 2005, au terme d'une année de pourparlers, les parties concernées parvinrent à la signature d'un accord sectoriel anti-corruption.

1 Virginia Lencina est coordinatrice de l'Aire d'action des entrepreneurs du pouvoir citoyen à la Poder Ciudadano Foundation ; Lucila Polzinetti est assistante de projet à la Poder Ciudadano Foundation ; Alma Rocío Balcázar est directeur du programme du secteur privé à Corporación Transparencia por Colombia.

2 A.R. Balcázar. 'The Establishment of an Anti-Corruption Agreement with Pipe Manufacturing Companies: A Colombian Experience, Transparencia Por Colombia', présenté lors du Froum mondial de l'eau, Stockholm, 21 août 2005. P. Stålgren, 'Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform', Swedish Water House Policy Brief N° 4 (Stockholm: Swedish Water House, 2006).

3 A. R Balcázar, 2005.

La signature de cet accord a permis aux entreprises concernées non seulement de définir des règles claires régissant les relations entre différents concurrents, d'établir des normes éthiques minimales, mais elle a permis également de promouvoir la culture de la transparence en contribuant à consolider le développement économique et social du pays. Basé sur les Principes de TI en faveur de la lutte contre la corruption dans le secteur privé, cet accord comporte des mesures spécifiques pour lutter contre les pratiques consistant à prélever des pots-de-vin, ainsi que des mesures permettant de faciliter les paiements, traiter la question du financement politique, définir les prix ainsi que les achats et procéder à des contrôles internes et des audits. Enfin, cet accord a institué des mesures de protection des individus dénonçant publiquement les pratiques de corruption.

Afin de garantir le respect des dispositions de l'accord, un Comité éthique fut établi pour endosser le rôle de médiateur en cas de conflit. Les décisions du Comité ont un caractère coercitif pour toutes les parties et en cas de non-respect ces dernières sont passibles de réprimande ou de suspension à concourir aux appels d'offres de marché public futurs [4].

Les progrès ne se sont pas fait attendre. En 2006, les prix fixés pour participer aux appels d'offres ont considérablement diminué réduisant ainsi le risque de corruption. « Auparavant, nous ne disposions pas de code pour nous montrer la voie. Désormais nous avons des paramètres qui nous guident dans nos actions », a déclaré l'un des signataires. « Avec cet accord, nous […] allons nous comporter différemment, car les mêmes règles et la même réglementation s'appliquent à tous » [5].

Sept mois après la mise en œuvre effective de l'accord, les fabricants de canalisation en Argentine signèrent un accord similaire avec l'aide de la section de TI, Poder Ciudadano. En décembre, neuf entreprises, représentant 80% du marché des infrastructures d'adduction d'eau et des systèmes d'égout du pays, signèrent le premier accord de transparence dans le secteur privé en Argentine (Business Sector Transparency Agreement).

Comme en Colombie, l'accord est basé sur les Principes de TI en faveur de la lutte contre la corruption dans le secteur privé. Les entreprises ont convenu de mettre en œuvre une politique interne de transparence permettant de réglementer les transactions commerciales et les relations avec le gouvernement. Les entreprises se sont particulièrement engagées à :

- Promouvoir la transparence dans la participation aux appels d'offres
- Empêcher toutes formes de corruption et de versement de pots-de-vin
- S'abstenir de verser de l'argent aux partis politiques
- Traiter avec les intermédiaires commerciaux de manière claire et transparente
- Lutter contre l'évasion fiscale

Outre les fabricants de canalisations, l'accord a également été signé par l'Association argentine de l´ingénierie sanitaire et des sciences de l´environnement (AIDIS, Argentinean Association for Sanitation Engineering and Environmental Sciences). L´accord est par ailleurs soutenu par Avina Foundation, un groupement de responsables sociaux et de chefs d'entre-

4 Ibid.
5 P. Stålgren, 'Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform', Swedish Water House, Policy Brief N° 4 SIWI (2006).

prises œuvrant pour la promotion du développement durable en Amérique latine [6]. Comme dans le cas de la Colombie, un Comité éthique sera formé avec pour objectif de veiller au respect des dispositions de l'accord et de prononcer des sanctions à l'encontre des entreprises qui enfreindraient le texte le cas échéant.

Enfin, les parties concernées sont également parvenues à l'adoption d'un consensus sur la transparence des appels d'offres dans les organismes publics et les organisations multilatérales participantes. Elles ont notamment convenu d'assurer le financement du projet pour en garantir l'adhésion et de faire des propositions permettant de modifier les procédures d'appel d'offre. En conséquence, le gouvernement local de Rosario, dans la province de Santa Fe, a signé un accord-cadre reconnaissant les règles d'appels d'offres et d'achats publics à venir.

Nourrissant l'espoir de décliner cette victoire dans les pays voisins, les entreprises signataires de l'accord en Colombie et en Argentine pourraient le transposer dans d'autres pays d'Amérique latine.

6 Transparency International, 'Leading Argentinean Water-sector Companies Say No to Bribery', 15 décembre 2005.

Nettoyer l'eau trouble : des groupes luttent contre la corruption grâce à l'information publique en Inde

Venkatesh Nayak[1]

Partout en Inde, des citoyens utilisent le pouvoir de l'information publique, non seulement pour lutter contre la corruption, mais également afin de renforcer leur participation au système politique.

À Keolari, petit village de l'état central de Madhya Pradesh, les citoyens ont mis en application la nouvelle législation en vigueur sur la transparence, The Right to Information Act (*RTI Act – Loi sur le droit à l'information*) de 2005, afin d'empêcher un acteur politique local de revendiquer un puits public à des fins personnelles. Cet homme, un *Pancha* (membre) élu du gouvernement local, construisait sa maison en décembre 2006 lorsqu'il décida d'ériger un mur autour d'un puits offert par son père au village neuf ans auparavant. Ce puits constitue l'une des deux principales sources d'eau potable disponibles aux deux mille cinq cents habitants du village.

Les habitants du village ont demandé au *Pancha* de ne pas bloquer l'accès au puits, chose qu'il refusa. Ils décidèrent alors de déposer une plainte auprès du chef du village, puis à un niveau supérieur auprès du gouvernement, sans résultat. Enfin, lorsque même le journal local refusa de faire un papier sur cette question, les représentants décidèrent qu'il était temps d'agir fermement.

1 Venkatesh Nayak travaille pour l'Initiative du Commonwealth pour les droits de l'Homme (*Commonwealth Human Rights Initiative*).

Quelques semaines plus tard, lors d'un atelier de sensibilisation organisé par une association régionale de promotion de la transparence, l'un des citoyens apprit l'existence de la nouvelle législation indienne en faveur du droit à l'information. En effet, l'association régionale, Madhya Pradesh Suchana Adhikar Abhiyan (MPSAA) et l'Initiative du Commonwealth pour les droits de l'Homme, apportent une assistance gratuite aux citoyens leur permettant d'obtenir des informations publiques, tel que le prévoit la loi. Avec l'appui de l'association, les citoyens réclamèrent des copies de l'acte de donation du puits signé par le père du Pancha, ainsi que toute information disponible sur l'argent public dépensé pour la maintenance du puits. Dans les deux jours qui suivirent leur requête, les citoyens obtinrent les documents confirmant le don et indiquant le montant des dépenses du gouvernement local s'élevant à 11 608 roupies (293 dollars US) pour renforcer la plate-forme et les murs du puits.

Les habitants ont ensuite fait usage de la Loi sur le droit à l'information afin de surveiller la progression de leur plainte initiale. Toutefois, lorsqu'ils se présentèrent au bureau du gouvernement local, on leur rétorqua que cette information ne tombait pas sous le coup de la loi et que par conséquent il était inutile de faire une demande de suivi. En revanche, lorsqu'un représentant de la MPSAA se présenta au même bureau afin d'exiger une notification écrite de ce refus, on lui rétorqua que l'affaire était en cours d'examen.

Quant au puits, lorsqu'en février 2007, les habitants se rendirent sur place, ils constatèrent que des représentants des services des impôts inspectaient la propriété du *Pancha* afin d'en mesurer l'empiètement. Par-là même, ils confirmèrent que le mur érigé par le *Pancha* était de nature illégale et de ce fait lui ordonnèrent de le démolir dans un délai de sept jours. Aujourd'hui, le mur a disparu et les villageois ont de nouveau la possibilité de puiser de l'eau [2].

Cet exemple de lutte contre la corruption locale ne constitue pas un cas isolé. La législation relative au droit à l'information fait également l'objet d'une utilisation étendue par de nombreux groupes civils en Inde afin de lutter en faveur d'une transparence accrue. À Delhi, une association pour la promotion de la transparence, dénommée *Parivartan*, emploie les dispositions de cette législation en s'inspirant des principes pacifiques de la philosophie de Gandhi afin de lutter contre la corruption affectant les projets de travaux publics locaux.

Parivartan met en application la Loi sur le droit à l'information afin d'obtenir des documents portant sur l'eau, le système sanitaire, les routes, la gestion des déchets et d'autres projets, et ce à différentes étapes des travaux, qu'il s'agisse de documents ayant trait à la commande ou aux certificats de travaux finis ainsi que des plans de travaux. Ces derniers servent ensuite de base documentaire aux réunions organisées en pleine rue afin de justifier aux résidents le montant de l'argent dépensé pour la réalisation des projets locaux. Elles donnent ensuite l'occasion d'inspecter les projets afin de vérifier que l'argent a effectivement été affecté aux projets en question.

2 On peut consulter plus d'informations à ce sujet sur le site Web de la Central Information Commission of India : cic.gov.in/Best%20Practices/rti_restores_peoples_right.htm.

Après cette étape de consultation locale, *Parivartan* organise des réunions publiques (*jan sunwai*), permettant aux responsables gouvernementaux de s'expliquer sur l'affectation des fonds. À plusieurs occasions, ces responsables se sont trouvés en difficulté au moment de justifier l'utilisation des fonds. À une autre l'occasion, lorsque des habitants de Patparganj furent contaminés suite à la consommation d'une eau souillée par des évacuations domestiques, *Parivartan* exigea des informations sur le statut des plaintes déposées par les habitants ainsi que les noms des responsables incriminés. Suite à cela, les travaux d'assainissement furent achevés en deux jours et des tests de qualité de l'eau furent réalisés dans la zone concernée. *Parivartan* obtint par ailleurs, des résultats semblables dans le cas d'une fuite de canalisation qui fut réparée trois jours après que le groupe déposa une requête d'information par écrit.

Lorsque le gouvernement refuse de divulguer une information, les membres de *Parivartan* pratiquent alors la *satyagraha*, une forme de résistance passive développée par Gandhi. Les citoyens attendent pacifiquement devant les bureaux du gouvernement aussi longtemps que cela s'avère nécessaire, et ce jusqu'à ce que les responsables leur communiquent l'information demandée [3].

Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, Mouvement populaire des travailleurs et des agriculteurs), une organisation similaire, à l'origine de cette stratégie, est quant à elle active depuis longtemps dans l'état du Rajasthan où elle dénonce publiquement les cas de fraude et parvient à obtenir les bilans, les appels d'offres et les registres des salariés ainsi que tout autre document officiel. Ainsi, grâce à ses actions l'association a notamment permis de révéler que des responsables locaux surfacturaient le gouvernement central pour des projets d'adduction d'eau dans une zone sujette à la sécheresse. Ils ont enfin permis de mettre à jour des scandales concernant des ouvriers travaillant sur des projets de travaux publics sans être rémunérés ou encore d'importantes sommes d'argent versées pour des projets de construction qui ne furent jamais réalisés [4].

3 M. Sohail and S. Cavill, *Accountability Arrangements to Combat Corruption, Synthesis Report and Case Study Survey Reports*, (Loughborough: Loughborough University, 2007).

4 J. Plummer, 'Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor: Issues for Consideration in the Development of Pro-poor Anti-corruption Strategies in Water Services and Irrigation', Swedish Water House, Report N° 22 (Stockholm: Swedish Water House, 2007).

4 L'eau et l'agriculture

Dans l'introduction, Frank Rijsberman s'attache aux différentes formes de corruption prévalant dans les domaines de l'agriculture et de l'irrigation, deux grands consommateurs en eau qui s'avèrent particulièrement sensibles lorsqu'il est question de sécurité alimentaire. Il étudie notamment la manière dont des systèmes sophistiqués d'enrichissement, de proche en proche, permettent de détourner les ressources de ces secteurs et comment les utilisateurs à grande échelle bénéficient de politiques arbitraires. Il propose un certain nombre de solutions pratiques afin de protéger les systèmes d'irrigation contre les actes de corruption. Jean-Daniel Rinaudo va plus loin en décrivant l'enchevêtrement complexe régissant les systèmes d'incitation à l'origine de la corruption dans le domaine de l'irrigation au Pakistan. Sonny Africa expose la manière dont l'échec des projets d'irrigation aux Philippines contribue au gaspillage de l'argent public et prive les agriculteurs d'une ressource en eau absolument indispensable. Grit Martinez et Kathleen Shordt, dans leur contribution finale à cette partie, définissent le rôle et la responsabilité des donateurs dans le contexte de la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau.

L'eau à la base de la nutrition : la corruption dans les systèmes de distribution de l'eau

Frank R. Rijsberman[1]

Nourrir le monde : l'importance de l'irrigation

De nos jours encore, une grande partie des agriculteurs du monde entier demeure tributaire de l'eau de pluie pour faire pousser leurs cultures. Dans plusieurs régions du monde, la durée des chutes de pluies s'avère tellement courte qu'il est pratiquement impossible, voire extrêmement risqué, de cultiver ses terres en comptant sur ces seules précipitations. Dans nombreuses régions à mousson de l'Asie du Sud, plus de 90% des précipitations annuelles tombent en l'espace de moins de cent heures. Pour des millions d'exploitants agricoles, la réponse millénaire pour pallier cette pénurie se trouve dans l'irrigation. Depuis l'antiquité, les paysans vivant dans les zones arides de l'Iran au Maroc ont construit des systèmes de canaux souterrains pour transporter l'eau des montagnes vers des vallées fertiles mais néanmoins sèches. Au Sri Lanka, les rois ont bâti des civilisations entières en développant des systèmes d'irrigation basés sur des cascades de petits réservoirs ou de citernes.

1 Frank R Rijsberman est l'ancien directeur de l'Institut international de gestion des ressources en eau de Colombo au Sri Lanka. Il travaille aujourd'hui à Google.org, la branche philanthropique de Google Inc.

Sur la totalité de l'eau que l'humanité extirpe à la nature, quelque 70% sert uniquement à l'irrigation, voire même une quantité supérieure dans les pays couvrant un vaste secteur d'irrigation tels que l'Australie, la Chine, l'Égypte, l'Inde, l'Iran, le Mexique, l'Ouzbékistan et la Turquie. Bien qu'équivalant à une proportion correspondant à seulement un sixième des zones agricoles irriguées dans le monde, ces zones produisent néanmoins 40% de la nourriture mondiale. Les craintes relatives à la sécurité alimentaire ont entraîné des investissements colossaux dans la construction de barrages et de systèmes de canaux d'irrigation en Asie, en Amérique du Nord et en Australie. La population mondiale a plus que triplé au cours du vingtième siècle. Simultanément les besoins de l'humanité en eau, dont la majeure partie sert à l'irrigation, ont été multipliés par six.

Une irrigation bien accomplie constitue un élément essentiel permettant aux agriculteurs les plus pauvres d'échapper à la misère [2]. Combinée à des fertilisants et à des variétés de semences à haut rendement, l'irrigation s'est avérée être un moyen déterminant de prévention des famines annoncées en Asie. Elles ont également contribué à réduire au niveau le plus bas jamais enregistré, le prix des denrées alimentaires sur le marché mondial. Certaines cultures vivrières les plus importantes, notamment le coton et la canne à sucre, dépendent énormément de l'irrigation. Toutefois, cette dernière n'est pas toujours élaborée correctement :

- Les agriculteurs situés en bout de canaux subissent parfois un partage inéquitable des ressources en eau du fait que les agriculteurs en amont en puisent une quantité excessive.
- La construction de systèmes d'irrigation a pris énormément de retard ou encore, leur coût s'est avéré exagérément élevé.
- Souvent, guère plus de 30 à 40% de l'eau est en réalité utilisée pour l'irrigation des cultures, le reste de cette eau fuit des canaux et s'infiltre dans les sols ou dans les égouts.
- Des canaux envasés, des appareils de mesures cassés ou encore d'autres types de problèmes exigent des réparations coûteuses.
- Lorsque les agriculteurs ne règlent pas les frais d'irrigation, les systèmes ne disposent pas de fonds suffisants permettant d'assurer les coûts de fonctionnement et de maintenance.

La faiblesse des performances des systèmes d'irrigation entraîne des conséquences importantes. Pour 70% des pauvres vivant dans les zones rurales, l'agriculture constitue souvent la seule façon de s'en sortir. Il n'est pas surprenant d'apprendre que les agriculteurs pauvres, particulièrement ceux qui vivent en bout d'un canal d'irrigation, subissent davantage les lacunes en matière d'irrigation. De plus, lorsque les systèmes d'irrigation constituent la plupart des investissements gouvernementaux dans les pays tributaires de l'irrigation, les systèmes au fonctionnement défaillant ont un impact immédiat sur la performance de l'ensemble des investissements. Alors que la rareté de l'eau engendre une crise mondiale inégalée, il est désormais plus que nécessaire de prendre le taureau par les cornes pour remédier à l'inefficacité des performances du principal système de consommation d'eau, à savoir l'irrigation.

2 I. Hussain, 'Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia - Poverty in Irrigated Agriculture: Issues, Lessons, Options and Guidelines', Rapport de synthèse final (Institut international de gestion des ressources en eau, Colombo, 2005).

Évaluer les risques de corruption dans les systèmes d'irrigation

Dans les pays tributaires des ressources agricoles, le contrôle de la corruption est jugé particulièrement faible, ce qui représente de nouveau un défi permanent pour juguler la corruption dans ce secteur [3]. Il existe de nombreux facteurs à l'origine des risques de corruption affectant particulièrement le domaine de l'irrigation :

- La disponibilité de l'eau d'irrigation dépend des précipitations et même pour les systèmes d'irrigation bien établis, la fréquence des précipitations s'avère par nature incertaine. Particulièrement pour les systèmes à réservoirs multiples aux fonctions hydroélectriques, nécessaires à l'irrigation et au contrôle de la montée des eaux, il s'avère pratiquement impossible pour les irrigants d'évaluer de manière indépendante la disponibilité de l'eau. Lorsque les responsables de l'irrigation opèrent un contrôle strict sur l'accès à l'information, il apparaît que les chercheurs de rentes et la corruption s'implantent plus aisément.
- Les grands systèmes d'irrigation exigent une maintenance spécialisée, une gestion et des équipements négociés dans le cadre de contrats individuels (contrats exceptionnels) difficiles à contrôler et par conséquent perméables à la corruption.
- Les importantes subventions publiques, dédiées à la construction et au fonctionnement des systèmes d'irrigation sont versées, en général, à des administrations bureaucratiques sans lien direct avec les performances ou les résultats. Ce manque de redevabilité est susceptible d'alimenter la corruption. L'Australie, sujette à la sécheresse, a mis au point une solution consistant à élaborer des normes en matière de performance des systèmes d'irrigation [4].
- L'irrigation, en tant qu'activité, demeure pratiquement du ressort exclusif des ingénieurs que ce soit dans le domaine de la construction, de la gestion ou des études de systèmes. Les ingénieurs tendent à apporter des solutions techniques aux systèmes dont les rendements restent faibles. Mais dans le cas de la corruption, répondre à des problèmes techniques uniquement par des solutions techniques ne suffit pas car il convient auparavant de chercher à réduire les occasions de corruption et ce, pour l'ensemble des parties prenantes. Un ingénieur en irrigation en Asie du Sud a déclaré un jour que « puisque la gestion de l'eau correspond à 25% d'eau et 75% d'êtres humains, il est nécessaire de contribuer à apaiser les individus et ne pas déplaire aux politiciens » [5].

Les formes de corruption dans l'irrigation

Une approche récente et prometteuse permettant de comprendre la corruption dans le domaine de l'irrigation propose d'examiner la question sous l'angle de la prestation d'un service exigeant des institutions efficaces ainsi que l'adéquation des intérêts des parties pre-

3 Banque mondiale, « Rapport sur le développement dans le monde 2008 » de la Banque mondiale : L'agriculture au service du développement', (Washington, D.C : Banque mondiale, 2007).

4 H.M. Malano and P.J.M. van Hofwegen, 'Management of Irrigation and Drainage Systems – A Service Approach', IHE Monograph 3 (Rotterdam/Brookfield: Balkema Publishers, 1999).

5 R. Wade, 'The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India', *Journal of Development Studies*, vol. 18, no. 3 (1982).

nantes pour fonctionner correctement [6]. Traiter les problèmes que posent les chercheurs de rentes et la corruption revient alors à reconfigurer les institutions afin d'éliminer les lacunes et les incertitudes dans les accords entre les parties prenantes. Cela revient également à œuvrer dans le sens d'une transparence et d'incitations accrues permettant de respecter les dispositions garantissant cette transparence.

Dans cette perspective, la majorité des points d'entrée pour la corruption dans les systèmes d'irrigation de surface ou par canaux comprend :

(1) *Le détournement de subsides*. Les subventions publiques pour l'irrigation s'avèrent généralement justifiées non seulement par le fait que l'irrigation garantit la sécurité alimentaire nationale, mais également parce qu'elle soutient les exploitants agricoles dans l'incapacité financière de payer l'eau au prix du marché. Pour un agriculteur ou un propriétaire terrien, l'irrigation demeure attractive tant que leurs bénéfices financiers personnels s'avèrent supérieurs aux coûts subventionnés, en restant inférieurs à ceux dont ils doivent s'acquitter. Ce système conduit les exploitants agricoles, leurs représentants et leurs comparses à succomber à la tentation de surestimer les bénéfices prévus, sous-estimer les coûts de construction et faire pression sur le gouvernement afin de subventionner des projets qui n'apporteront pas forcément des bénéfices nets à la société en général. Toutefois, ces coûts constituent néanmoins des subsides importants pour les propriétaires terriens. Les entreprises, responsables de la conception, de la construction et de l'exécution de ces systèmes risquent, quant à elles, d'être tentées de verser des pots-de-vin à de hauts responsables officiels. Il est difficile de démontrer qu'il existe une véritable politique de détournement, toutefois l'existence d'exploitants agricoles puissants, proches des acteurs politiques, et disposant de grandes étendues de terres, parviennent à s'approprier la plus grande part des subventions à l'irrigation, et contribuent ainsi à la probabilité de l'hypothèse d'une politique de détournement [7].

(2) *La corruption dans la construction*. Les marchés et les appels d'offres s'avèrent particulièrement perméables à la corruption dans le cas de produits hors normes, telle que la construction de grands projets d'irrigation. Du fait qu'un grand barrage constitue un projet exceptionnel, les estimations des coûts par les soumissionnaires sont sujettes à des variations considérables, créant ainsi l'occasion d'intégrer des pots-de-vin aux devis fortement susceptibles d'échapper à la justice. Comme dans tous les projets de construction, la finalité de la corruption dans le domaine de l'irrigation consiste à attribuer le marché aux entreprises favorites, pour ensuite les disculper en cas de mauvaise performance et de travaux de

6 H.M. Malano and P.J.M. Hofwegen, 1999; J. Renger and B. Wolff, 'Rent Seeking in Irrigated Agriculture: Institutional Problem Areas in Operation and Maintenance', MAINTAIN Thematic Paper No. 9 (Eschborn: Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit, 1999); W. Huppert, M. Svendsen et al., 'Governing Maintenance Provision in Irrigation: A Guide to Institutionally Viable Maintenance Strategies', (Eschborn: Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit, 2001); Voir, W. Huppert and B. Wolff, 'Principal-Agent Problems in Irrigation - Inviting Rentseeking and Corruption', *Quarterly Journal of International Agriculture*, vol. 41, no. 1/2 (2002). L'ouvrage décrit les chercheurs de rentes et la corruption dans l'irrigation comme « un problème typique de relation principal-agent », étant le point faible des contrats et des accords entre partenaires engagés dans une relation d'échanges à l'avantage des parties prenantes les plus influentes du système.

7 Voir un peu plus loin dans le même chapitre.

qualité médiocre, voire même s'entendre avec ces dernières pour surfacturer les travaux en question [8].

(3) *La corruption dans la maintenance*. Bien que les montants s'avèrent parfois inférieurs et fidèles au standard par rapport à la construction de nouveaux projets, la maintenance des systèmes d'irrigation tend à faire l'objet d'un contrôle moins drastique. Certaines formes de maintenance, tel que le dévasement des canaux, s'avèrent extrêmement difficiles à contrôler, s'agissant de travaux effectués précisément sous l'eau. En fin de compte les risques de corruption s'avèrent encore plus élevés [9]. De plus, comme les fonds réservés à la maintenance font général l'objet d'une prestation dans le cadre du cycle budgétaire annuel de l'agence et sont donc sujets à la discrétion des ingénieurs chargés de la maintenance, les dépenses seront fonction des occasions de corruption plutôt que des besoins réels de maintenance.

(4) *La corruption dans les opérations*. Les occasions de corruption dépendent de l'organisation du système de distribution de l'eau. Les experts en irrigation ont tendance à recommander des systèmes offrant plus de souplesse afin d'affecter l'eau là où elle est nécessaire. Dans le même temps, cette souplesse peut se traduire dans les faits par des pratiques de corruption. À titre d'exemple, les personnes présidant à la distribution de l'eau et dénommées les aiguadiers, se trouvent contraints, moyennant le versement de pots-de-vin, de maintenir les vannes ouvertes au-delà de la durée nécessaire. Les systèmes aux structures fixes s'avèrent également vulnérables à la manipulation par l'ouverture ostensible des tuyaux d'écoulement. Il s'agit toutefois d'une manipulation frauduleuse manifeste et donc aisément constatable par des inspecteurs. Certains exploitants agricoles n'hésitent pas à verser des pots-de-vin à des responsables pour qu'ils augmentent leur quota d'eau. Reste que ces mêmes exploitants, ayant tout intérêt à faire pousser leurs cultures, se trouvent également dans une position de vulnérabilité quant à la possibilité d'extorsions de la part de ces mêmes responsables. Les pénuries d'eau provoquées par la sécheresse et d'autres facteurs risquent d'inciter les responsables des systèmes d'irrigation à extorquer des dessous de table aux exploitants agricoles.

La collecte des redevances pour l'eau s'avère parfois également être un point d'entrée de la corruption. Lorsque les coûts des prestations sont établis en fonction de la surface irriguée, il est possible que les responsables sur le terrain soient tentés de facturer l'ensemble de la zone, mais de n'enregistrer qu'une partie de cette dernière dans les documents officiels. Dans la mesure où, en général, les registres gouvernementaux concernant l'irrigation ne sont pas rendus publics et que le gouvernement ne dispose pas de la capacité à vérifier les écrits des personnes chargées de la collecte des redevances, il se peut que ces pratiques passent inaperçues. Et lorsque le gouvernement décide des zones qui pourront être irriguées par le biais de la procédure de zonage, les responsables ont la possibilité de choisir de fermer les yeux, moyennant le versement de pots-de-vin, sur l'irrigation illégale de champs en dehors des zones appropriées [10].

La corruption ne se limite pas uniquement au niveau des terrains. En effet, elle permet d'aug-

8 H. Elshorst and D. O'Leary, 'Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem', Papier présenté à la Semaine mondiale de l'eau, en 2008 à Stockholm.

9 R. Wade, 1982; W. Huppert *et al.*, 2001.

10 R. Wade, 1982.

menter de manière significative les revenus des responsables locaux dans le domaine de l'irrigation. Ces emplois âprement recherchés se trouvent parfois à l'origine de pratiques de corruption. La pratique veut que les responsables de haut rang vendent des postes au plus offrant ainsi la personne nommée n'a pas d'autre choix que de se livrer à son tour, à l'extorsion auprès des exploitants agricoles pour récupérer son « investissement ». Le népotisme sévissant dans les emplois du secteur de la distribution de l'eau perpétue par conséquent la corruption tout au long de la hiérarchie administrative.

Une nuisance invisible : la corruption dans l'irrigation souterraine

Outre les risques de corruption associés à l'irrigation de surface notamment par les canaux à ciel ouvert, il existe d'autres risques, concernant cette fois les systèmes souterrains de distribution de l'eau. La gestion privée des puits et des systèmes souterrains d'irrigation est entretenue par l'introduction de petites pompes à eau fonctionnant à l'électricité ou au diesel, deux types d'énergie bénéficiant de subventions.

Dans la mesure où le financement de l'irrigation souterraine provient largement d'exploitants ainsi que d'autres acteurs du secteur privés, plutôt que du secteur public, les informations concernant ce système apparaissent moins clairement dans les statistiques officielles. De même, la réglementation représente un défi important, notamment dans le cas de l'Inde où le nombre de puits d'irrigation est estimé à vingt millions. Si les études sur la corruption dans les systèmes d'irrigation par canaux sont rares, les informations sur la corruption et les chercheurs de rentes dans les systèmes souterrains de distribution de l'eau s'avèrent bien plus rares [11].

Les subventions pour le diesel et l'électricité, accordées dans le cadre des systèmes d'irrigation souterrains sont comparables, toute proportion gardée, aux subsides attribués pour la construction et le fonctionnement des canaux d'irrigation. Dans les pays tributaires de l'irrigation telle l'Inde, de puissantes associations d'exploitants agricoles s'opposent à tout changement susceptible d'affecter les prix des sources d'énergie.

Certains arguent que les subventions en place pour financer les systèmes d'irrigation souterrains s'avèrent plus efficaces du fait que l'approvisionnement en eau se fait à la demande et demeure entièrement sous le contrôle des exploitants agricoles [12]. Toutefois, les implications pour un accès à l'eau de nature équitable et durable revêtent un caractère des plus sérieux. Le développement rapide de l'irrigation souterraine entraîne une chute importante du niveau des eaux souterraines. Celle-ci induit une réduction des quantités d'eau distribuées aux petits exploitants se trouvant dans l'incapacité de rivaliser dans cette course aux pompes. À Gujarat, en Inde, les niveaux des eaux souterraines dans les nappes aquifères ont chuté de dix à cent

11 Parmi les exceptions, citons par exemple, V. Narain, 'Towards a New Groundwater Institution for India', Water Policy, vol. 1, no. 3, 1998; A. Prakash et V. Ballade, 'A Windhœk Lose-All Game! Social Differentiation and Politics of Groundwater Markets in North Gujarat', Institute of Rural Management Anand, Working Paper 183, 2004.

12 T. Shah, 'Sustainable Groundwater Management', in M. Giordano, F. Rijsberman et al.(eds.), *More Crop Per Drop: Revisiting a Research Paradigm - Results and Synthesis of IWMI's Research 1996-2005* (London: International Water Association Publishing, 2006).; T. Shah, A.D. Roy et al., 'Sustaining Asia's Groundwater Boom: An Overview of Issues and Evidence', N*atural Resources Forum*, vol. 27, no. 2 (2003); T. Shah, *Groundwater Markets and Irrigation Development: Political Economy and Practical Policy*, (Bombay, India: Oxford University Press, 1993).

cinquante mètres en dessous de la surface du sol, et ce, en l'espace d'une génération seulement. Dans de nombreuses régions d'Inde, de Chine et du Mexique, les niveaux des eaux souterraines ont perdu de vingt à quarante mètres.

Alors même que la durabilité se trouve menacée, les gouvernements cherchent à réguler l'utilisation des eaux souterraines par l'octroi d'autorisations de creuser des puits. Cette régulation induirait un risque que les demandeurs versent des pots-de-vin aux responsables. Le Sri Lanka ainsi que d'autres pays ont tenté d'encourager l'utilisation d'eaux souterraines en subventionnant la construction « d'éco-puits ». Il s'agit de structures de large diamètre en briques et en béton servant de réservoirs à court terme et de points d'extraction des eaux souterraines. Toutefois la corruption sévit même dans le cadre de ces projets, quelle qu'en soit la conception.

En somme, une implication moindre du gouvernement dans la gestion et la distribution, majoritairement privée des installations d'irrigation souterraines, représente en apparence tout du moins, une réduction des occasions de corruption dans les systèmes constitués de canaux d'irrigation. Cependant, les conséquences d'une exploitation non surveillée des eaux souterraines s'avèreraient de nature dramatique et la réglementation en la matière demeure lacunaire du fait qu'il est pratiquement impossible de contrôler le surcaptage de l'eau. Certes la consommation abusive des eaux souterraines en dépit des principes de durabilité et d'équité ne constitue pas, au sens strict une forme de corruption, il s'agit toutefois d'un échec de redevabilité en matière de gestion des ressources en eau comportant en outre, des conséquences graves pour la sécurité des moyens de subsistance et le respect de l'environnement.

Quelle est l'étendue de la corruption dans les systèmes de distribution de l'eau ?

La corruption dans les systèmes de distribution de l'eau constitue un grave problème nuisant de manière disproportionnée aux personnes ne disposant à la fois, ni de l'argent ni de l'influence nécessaires permettant d'entrer dans la compétition de cette économie souterraine. Ceci, quelle que soit la forme de corruption impliquée, allant du versement de pots-de-vin, de dessous de table, jusqu'à la fraude, le népotisme ou encore les pressions politiques indues.

Subventions à l'irrigation : réglementation systématique en matière de captage

L'électoralisme observé aux États-Unis en matière d'irrigation a été qualifié « d'exemple sans doute le plus célèbre de chercheurs de rentes dans le domaine des dépenses publiques ». Des alliances, consistant d'agriculteurs, de leurs représentants politiques et de la principale agence chargée de la gestion des ressources en eau (*Bureau of Reclamation*), se sont formées pour étendre le versement de subventions fédérales à l'irrigation afin de couvrir 83% du coût des projets. De plus, alors que ces subventions étaient censées revenir aux exploitants modestes étant les plus défavorisés économiquement, une étude portant sur dix-huit projets a démontré que 5% des exploitants les plus importants (possédant cinq cents vingt hectares voire plus) s'accaparaient la moitié des subventions, tandis que 60% des exploitants les plus modestes (possédant moins de soixante-cinq hectares) en recevaient seulement 11% [13].

13 R. Repetto, 'Skimming the Water: Rent-Seeking and the Performance of Public Irrigation Systems', World Resources Institute, Research Report No.4, (Washington DC: World Resources Institute, 1986).

Bien que les informations sur ce genre de pratiques dans d'autres pays soient nettement moins disponibles, les évaluations de la Banque mondiale à propos de la Chine, de l'Inde, du Bangladesh, du Pakistan et du Mexique démontrent des tendances similaires. Au Mexique, 20% des exploitants agricoles les plus importants empochaient plus de 70% des subventions affectées à la distribution de l'eau [14]. En général, on sait depuis longtemps que les projets d'irrigation dans le monde couvrent seulement une partie de leurs coûts par le biais des redevances recouvrées aux exploitants (en général moins de 10% de l'investissement[15], alors que de puissants exploitants agricoles en bénéficient de manière disproportionnée), d'autant que les frais liés aux opérations de recouvrement et à la maintenance, quant à eux, ne sont généralement pas couverts.

Opérations et maintenance : une taxe de corruption commune

Dans une étude, la plus détaillée à ce jour, portant sur la corruption dans la distribution de l'eau, Robert Wade décrit un système de corruption hautement perfectionné et bien établi dans les rizières du sud de l'Inde où les responsables non corrompus constituent une exception inhabituelle à la règle. Les paiements illicites se font en général sous trois formes. La première forme correspond à un taux unique d'argent en liquide ou de semences, versé aux responsables de la distribution de l'eau en échange de la garantie de recevoir des quantités d'eau suffisantes pendant toute la saison des récoltes. Le paiement est dû à l'avance, sans aucune réduction même en cas de mauvaise récolte en raison de l'absence d'eau. En cas de graves pénuries, lorsque les utilisateurs au bout des canaux d'irrigation n'ont plus assez d'eau en fin de saison, les exploitants versent de l'argent en échange d'un accroissement de la quantité d'eau disponible. Le troisième type prend la forme d'un « don » de céréales récoltées, qui peut représenter jusqu'à trois mois de salaire pour un employé local de l'agence chargée de la distribution de l'eau [16].

Des informations font également état du versement de dessous de table et d'autres formes de corruption en relation avec l'obtention d'un emploi ou d'une mutation accordée selon des critères de favoritisme, la conclusion de contrats de construction ou de réhabilitation et la possibilité de pouvoir bénéficier d'eau pour des terres situées dans des zones hors irrigation. On détermine le montant des dessous de table versés et leurs destinataires selon des règles officieuses mais bien établies. Par exemple, pour chaque contrat, un dessous de table de 8,5% est versé et partagé entre plusieurs responsables. Collectivement, tous ces paiements sont canalisés dans le système politique afin d'alimenter les caisses des partis. Au cours du processus, les pauvres se trouvent lésés par rapport à ceux qui ont la capacité de verser des pots-de-vin, de ce fait, les disparités s'accentuent entre ceux qui se trouvent en amont des canaux d'irrigation et ceux qui se trouvent en aval. En outre, cette forme de corruption comporte une donnée pernicieuse supplémentaire dans le sens où elle contribue à décourager la production en

14 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Human Development Report 2006 Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis* (Washington DC: UNDP, 2006).
15 R. Repetto, 1986.
16 R. Wade, 1982.

« créant » (souvent de manière délibérée pour satisfaire les intérêts du corrompu) une incertitude quant à la date, le lieu et la quantité d'eau à fournir [17].

D'après une étude similaire menée au Pakistan, un quart de la population rurale participe à un système de versement de dessous de table de notoriété publique afin d'obtenir de l'eau d'irrigation [18]. Dans ce cas, la taxe de corruption imposée aux agriculteurs pour obtenir une quantité d'eau supérieure au quota auquel ils ont droit est estimée à 2,5% de leur revenu par hectare [19].

Construction : négocier des travaux de mauvaise qualité

En plus de la taxe de corruption sur les contrats, le système décrit en Inde du sud inclut également des économies sur les travaux et les services de la part des entreprises fournissant des produits et des services non seulement limités, mais également de piète qualité par rapport à ce que prévoyaient les dispositions des contrats ou encore compte tenu du travail des ingénieurs dont la qualité laisse à désirer. Ce marchandage permettrait de profiter de 25 à 50% de ristourne [20]. En Inde, le Comptroller and Auditor General (Contrôleur et vérificateur général des finances) estimait que, sur une période de sept ans, une proportion atteignant jusqu'à 32% du financement total d'un programme permettant d'accélérer la construction de projets d'irrigation dans l'état d'Orissa, constituerait des paiements excessifs ou indus aux entreprises, ainsi que des dépenses supplémentaires non-autorisées et résultant en gaspillages. Cependant, en conclusion de l'audit réalisé, on se refusa à incriminer la corruption comme responsable directe de ces pratiques [21].

Fraude sur les revenus : des évaluations largement sous-estimées

Il est difficile d'évaluer l'étendue de la corruption dans le recouvrement des redevances en raison d'une absence de comptabilisation précise des zones irriguées, toutefois certaines indications laissent à penser qu'elle est massive. Lorsque la responsabilité de la gestion de la distribution de l'eau dans l'état indien d'Andra Pradesh fut transférée des mains des responsables

17 M. Lipton. 'Approaches to Rural Poverty Alleviation in Developing Asia: Role of Water Resources', Plenary Address at the Regional Workshop and Policy Roundtable, 'Pro-Poor Intervention Strategies in Irrigated Agriculture in Asia' , (Colombo : Institut international de gestion des ressources en eau, 2004); R. Wade, 1982. Le système décrit par Wade pour le Sud de l'Inde est toujours en application – voir P. P. Mollinga, 'On the Waterfront: Water Distribution, Technology and Agrarian Changes in a South Indian Canal Irrigation System', (Wageningen: Wageningen University and Research, 1998). Un système similaire au Pakistan est décrit dans M. U. Hassan, 'Maintenance in Pakistani Irrigation and Drainage Systems', MAINTAIN Country Paper No.2 (Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1999). Une relation détaillée de la corruption dans le secteur de la distribution de l'eau et des systèmes sanitaires en Asie du Sud qui confirme l'opinion de Wade d'une manière générale est consultable dans J. Davis, 'Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector', *World Development*, vol. 32, no. 1 (2004).

18 J-D Rinaudo, 'Corruption and Allocation of Water: The Case of Public Irrigation in Pakistan', Water Policy, vol. 4, no. 5 (2002).

19 J-P. Azam and J-D. Rinaudo, 'Encroached Entitlements: Corruption and Appropriation of Irrigation Water in Southern Punjab (Pakistan)', IDEI Working Paper 252, (Toulouse: Institut d'Économie Industrielle, 2004). Voir page 93.

20 R. Wade, 1982.

21 H. Upadhyaya, 'Accelerated Corruption, a Trickle of Irrigation', *India Together*, 29 January 2005.

de l'irrigation à celles des associations d'usagers de l'eau, le nombre de zones irriguées officielles fut multiplié par quatre entre 1996 et 1998. L'amélioration de la gestion par les usagers est certainement en partie responsable de ce phénomène, mais il reste que l'explication la plus vraisemblable repose sur le fait que la zone étant déjà irriguée - néanmoins elle n'était pas consignée dans les documents officiels tenus par les responsables de l'irrigation [22].

Les postes dans l'irrigation : une possibilité de s'enrichir considérablement attire les convoitises

Les gains issus de la corruption dans le système de distribution de l'eau éclipsent la proportion des revenus les plus élevés des responsables du système. À titre d'exemple, au Pakistan, on estime que ces revenus étaient cinq à huit fois supérieurs aux salaires normaux ou encore en Inde où ils étaient jusqu'à dix fois supérieurs [23]. La perspective de cet enrichissement important signifie que la corruption ne s'arrête pas là. En Inde, ces postes lucratifs s'échangent, dans le cadre d'un marché bien installé, contre des transferts. Dans ce système de facto d'enrichissement de proche en proche, les pots-de-vin sont versés à des responsables et des acteurs politiques en charge des mutations.

Pour conclure cette analyse, il est possible d'affirmer que la corruption dans les systèmes de distribution de l'eau est tout aussi endémique qu'elle est élaborée. Elle crée une économie parallèle de grande échelle qui a pour point de départ des champs et dont le point d'arrivée atteint jusqu'aux plus hauts échelons de la bureaucratie chargée de la gestion de l'irrigation. Cette corruption ne se limite pas à l'Asie du Sud seulement. Des études ont permis de démontrer qu'elle se manifestait également au Mexique[24] et en Asie centrale [25].

Les conséquences : une irrigation inefficace et inéquitable

Les exploitants pouvant être considérés comme des victimes de la corruption, s'avèrent être souvent des acteurs volontaires, dans la mesure où les responsables leur extorquent des fonds et qu'ils respectent leurs promesses corrompues. De ce point de vue, le système de versement de dessous de table peut être considéré comme une rémunération basée sur la performance. Toutefois l'impact économique de la corruption sur les exploitants de l'Inde du Sud est relativement peu important, il représente environ 5% de leurs bénéfices annuels [26].

Cependant, les systèmes d'irrigation souffrent directement de la corruption. Les pots-de-vin augmentent lorsque les incertitudes sont grandes. Alors que les départements chargés de la gestion de l'irrigation sont tenus d'assurer un approvisionnement en eau fiable, les occasions

22 W. Huppert, 'Water Management in the "Moral Hazard Trap": The Example of Irrigation', Présentation faite lors de la Semaine mondiale de l´eau 2005, Stockholm.

23 R. Wade, 1982; -D. Rinaudo, P. Strosser *et al.*, 'Distributing Water or Rents? Examples from a Public Irrigation System in Pakistan', *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 21, no. 1 (2000).

24 .H. Kloezen, 'Accounting for Water: Institutional Viability and Impacts of Market-Oriented Irrigation Interventions in Central Mexico' (Wageningen: Wageningen University, 2002); E. Rap, 'The Success of a Policy Model: Irrigation Management Transfer in Mexico' (The Netherlands: Wageningen University, 2004).

25 K. Wegerich, '"Illicit" Water: Un-Accounted, but Paid for. Observations on Rent-Seeking as Causes of Drainage Floods in the Lower Amu Darya Basin', Irrigation and Water Engineering Group, (The Netherlands: Wageningen University, 2006).

26 R. Wade, 1982.

d'extorquer des revenus augmentent avec l'incertitude liée à la fourniture d'eau. De même, alors que les ingénieurs sont censés assurer la maintenance des canaux, il leur est possible d'obtenir des revenus très élevés en pratiquant une maintenance médiocre, nécessitant souvent des « travaux » de restauration afin de garantir les rendements en offrant, dans le même temps, l'occasion de demander des dessous de table. La corruption répandue dans le domaine de la construction pour dissimuler des travaux de mauvaise qualité contribue également au mauvais fonctionnement des systèmes d'irrigation et la consommation d'une eau de qualité incertaine.

Lorsque l'eau d'irrigation se fait rare, une distribution corrompue signifie que les perdants se trouvent en aval. Ce système d'irrigation avait pour but initialement de distribuer l'eau de manière équitable, toutefois il s'est perverti pour devenir une canalisation d'eau au service des riches ayant la capacité de verser des pots-de-vin pour se retrouver en tête de file. Deux études de cas menées au Pakistan et en Inde ont démontré que les petits exploitants en aval des canaux d'irrigation recevaient seulement une fraction de l'eau en provenance de leurs collègues en amont. Par ailleurs, les modestes paysans en bout de chaîne au Pakistan ont signalé qu'à la fois la corruption et des coûts judiciaires trop élevés les empêchaient d'intenter des actions en justice pour prélèvements illégaux [7].

Canaliser les flux : les outils à notre disposition

La lutte contre la corruption dans les systèmes d'irrigation implique de restructurer stratégiquement des systèmes d'incitation au lieu de tenter de mettre en place des réformes clef en main qui ne serviront qu'à rapiécer une petite partie du système.

En ce qui concerne la réglementation en matière de captage des eaux, les solutions dans ce domaine sont liées à des réformes plus larges de participation politique et de renforcement des pouvoirs des groupes marginalisés permettant ainsi de les impliquer dans le processus politique. Une utilisation élargie des processus de diagnostics permettant d'exposer les inégalités implicites concernant la gestion des subventions à l'irrigation s'avèrerait utile à cet égard afin de contribuer au développement sectoriel d'un point de vue spécifique.

Ainsi, il s'avère pratiquement impossible de mettre en place une réglementation concernant le surcaptage des eaux souterraines. Au demeurant des mesures indirectes, telle que l'augmentation des prix de l'électricité et de l'essence pour les pompes, permettent de contraindre les plus gros consommateurs à adopter un comportement plus responsable, pour éviter ainsi de nuire aux consommateurs plus modestes pour lesquels des pompes puissantes restent inabordables quoiqu'il en soit. Cependant, de telles mesures peuvent également se révéler profondément impopulaires et raviver le problème de la réglementation du captage et de ce fait nuire également à l'attribution de subventions à l'irrigation.

La lutte contre les réseaux de corruption dans les systèmes d'irrigation par canaux exige la mise en place d'une réforme institutionnelle. La solution de loin la plus courante afin de limiter la main mise des ingénieurs sur les opérations et la maintenance en matière d'irrigation consiste à transférer la gestion de l'irrigation du gouvernement vers des associations de paysans, plus connues sous le nom d'associations de consommateurs. Cette stratégie dénommée transfert

27 PNUD, 2006.

de la gestion de l'irrigation (*Irrigation Management Transfer - IMT*) ou gestion participative de l'irrigation (*Participatory Irrigation Management - PIM*), est peu à peu devenue la norme pour les projets de la Banque mondiale traitant des réformes des systèmes de distribution de l'eau. Des directives ont même été élaborées en ce sens [28]. Cependant ni l'IMT ni la PIM en général ne traite directement de la question de la corruption, d'ailleurs il existe peu d'études permettant d'en détailler l'impact [29].

La formation d'associations de consommateurs d'eau s'avère être un outil utile permettant de s'attaquer au thème de la corruption [30]. Le fait de rassembler au sein d'un groupe reconnu de consommateurs, les voix des plus faibles et des individus marginalisés constitue non seulement une étape vers le renforcement des pouvoirs, mais également une meilleure protection contre l'extorsion et la corruption.

Il n'en reste pas moins que persistent de nombreux défis à relever. Premièrement, il est possible que la corruption se soit déplacée vers le haut, des négociations entre exploitants et responsables vers les associations des consommateurs d'eau et les agences chargées de la gestion [31]. Deuxièmement, la complexité technique existant dans ce domaine implique une nécessité pour les associations de consommateurs d'avoir fréquemment recours à des gestionnaires ou à des ingénieurs avisés. Ces professionnels se retrouvent alors dans une position leur permettant d'exploiter à leur avantage l'information dont ils disposent. Troisièmement, les normes internes de gouvernance des associations de consommateurs d'eau et des critères de performance peu clairs, donnent au président de l'association des pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'abuser de sa charge à des fins privées. Quatrièmement, des exploitants se trouvant marginalisés risquent d'être stigmatisés de la même manière au sein des associations de consommateurs d'eau. En pratique, un groupe d'exploitants comporte souvent un ou deux exploitants puissants accédant naturellement à la présidence de l'association dont ils se servent pour asseoir leur pouvoir [32].

Il existe un certain nombre de solutions permettant de remédier à ces problèmes.

- *Une gouvernance interne renforcée*. Des règles contraignantes, notamment des dispositions en faveur d'une part, d'une participation basée sur la parité des genres et d'autre part, de procédures d'audit pour les associations, garantissant aux exploitants de bénéficier d'une forme de réparation et de contrôle sur les décisions prises par l'exécutif de celles-ci afin d'endiguer la corruption.

28 D.L. Vermillion et J.A. Sagardoy, 'Transfer of Irrigation Management Services – Guidelines', Food and Agricultural Organisation Irrigation and Drainage Paper 58 (Rome : FAO, Institut international de gestion des ressources en eau et Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1999).

29 L'exemple cité par Huppert, 2005, dans l' Andra Pradesh est extrêmement intéressant mais ne peut pas être extrapolé facilement sur une grande échelle.

30 K. W. Easter et Y. Liu, 'Cost Recovery and Water Pricing for Irrigation and Drainage Projects', Agriculture and Rural Development Discussion Paper 26 (Washington, DC : Banque mondiale, 2004).

31 J.-D. Rinaudo, 2002.

32 B. van Koppen, R. Parthasarathy, *et al.*, 'Poverty Dimensions of Irrigation Management Transfer in Large-Scale Canal Irrigation in Andra Pradesh and Gujarat, India', IWMI Research Report No. 61 (Colombo : Institut international de gestion des ressources en eau, 2002); K. Wegerich, 'Why Blue Prints on Accountability of Water User Associations do not Work: Illustrations from South Kazakhstan', The 4th Asian Regional Conference & 10th International Seminar on Participatory Irrigation Management, Tehran, 2-5 May 2007.

- *Une rotation des tâches*. Dans les systèmes d'irrigation traditionnels dans les villages des Andes, les différentes tâches managériales sont réparties entre différents groupes d'âge. Ce système permet de veiller à ce que chacun se familiarise avec l'ensemble des tâches à accomplir à travers le temps, tout en empêchant qu'une seule personne devienne détentrice d'un savoir spécifique, limitant ainsi une communication de l'information de manière asymétrique, et par conséquent, perméable aux risques de corruption [33].
- *Lancer de nouveaux appels d'offres à intervalles réguliers pour la sous-traitance des services*. Pour les systèmes d'irrigation faisant appel aux services d'entreprises privées, le fait de lancer de nouveaux appels d'offres tous les dix jours, constitue un moyen de lutte à la fois contre la corruption et les travaux de mauvaise qualité. Ce système existe déjà en France, toutefois à l'échelle mondiale, il est encore assez rare de faire appel à des entreprises privées pour gérer les services de distribution de l'eau.
- *Une offensive transparente*. Elle contribuerait à limiter les pratiques de corruption et réduire les différentes inégalités en matière d'informations dont se nourrit la corruption. Parmi les mesures qu'il est possible de préconiser, citons le renforcement des dispositions relatives au droit à l'information, la divulgation obligatoire des documents relatifs à la construction ou encore la maintenance et la gestion. Il est possible de divulguer les performances de manière transparente et de façon à ce qu'elles soient comparables par l'établissement de critères de performance communs à la distribution de l'eau ainsi qu'au développement de normes rendues publiques concernant différents systèmes d'irrigation.
- *Des audits sociaux pour un contrôle commun*. Dans l'état d'Andhra Pradesh, le projet de 2006 de garantie d'emploi constitue un audit permettant d'identifier collectivement la corruption dans les travaux d'irrigation. Lors d'une récente réunion du district à laquelle participaient plus de mille cinq cents employés et ouvriers des canaux d'irrigation ainsi que d'autres entreprises publiques, des audits menés au niveau du village ont permis de mettre à jour un flot ininterrompu de pratiques de corruption, tel que le versement de sommes d'argent à des villageois décédés et de pots-de-vin à des responsables. Le président de séance décida, sur-le-champ, de prendre des mesures correctives et ordonna l'ouverture de plusieurs enquêtes officielles [34].
- *Standardisation*. La conception des systèmes d'irrigation, de l'équipement et des services associés, devrait être standardisée au maximum, afin de stimuler le marché pour les produits et les services liés à la distribution de l'eau et permettre de contrôler plus aisément que le partage des bénéfices soit équitable.

Dans le cadre de l'irrigation, le défi, consistant à juguler la corruption, partage les mêmes principes que les autres secteurs. Il s'agit notamment, d'accéder à une transparence et une redevabilité accrues des informations publiquement disponibles, et enfin un soutien aux utilisateurs marginalisés des systèmes d'irrigation afin de leur permettre de s'approprier ces outils. Une étude portant sur plus de trois cents projets d'irrigation dans plus de cinquante pays souligne qu'il convient d'obtenir l'implication de l'ensemble des exploitants agricoles à tous les niveaux du développement et de la gestion et ce, dès le départ afin de parvenir à accroître les performances dans ce domaine [35].

33 W. Huppert et K. Urban, 'Analysing Service Provision: Instruments for Development Cooperation Illustrated by Examples of Irrigation', GTZ Publication Series no. 263, (Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 1998).

34 Réunion à laquelle l'auteur a participé.

35 A. Inocencio, M. Kikuchi, et al., 'Costs and Performance of Irrigation Projects: A Comparison of Sub-Saharan Africa and Other Developing Regions', Research Report no. 109 (Colombo : Institut international de gestion des ressources en eau, 2007).

Le gouvernement s'avère être la principale partie prenante ayant la capacité d'engager des réformes. Les bailleurs de fonds ont la capacité également de jouer un rôle en incorporant ces recommandations dans les dispositions de leurs projets, toutefois leur importance demeure relativement restreinte vu que le secteur reste majoritairement dominé par les investissements et les budgets des gouvernements nationaux.

Pouvoir, pots-de-vin et équité dans les systèmes d'irrigation par canaux du Pakistan

Jean-Daniel Rinaudo[1]

Au Pakistan, tout comme dans la majeure partie de l'Asie du Sud, les systèmes d'irrigation par canaux fournissent l'eau nécessaire aux agriculteurs selon des procédures de rationnement héritées de l'administration britannique. En dépit des efforts du gouvernement et des agences financières internationales en faveur du développement des ressources en eau, ces dernières ne parviennent pas à satisfaire les demandes grandissantes motivées par la croissance démographique et l'utilisation intensive de l'eau encouragée par la Révolution verte.

En réponse à cette raréfaction grandissante des ressources en eau, les agriculteurs ont engagé des négociations officieuses et des transactions extralégales avec les responsables des agences d'irrigation en vue d'obtenir un supplément aux quotas d'eau autorisés. Dans la configuration générale, une poignée d'agriculteurs située en amont du système d'irrigation reçoit une quantité supérieure d'eau au détriment des agriculteurs situés en aval. Par conséquent, le système de quotas hydraulique n'est plus appliqué.

Les études menées dans le sud et le centre du Pendjab entre 1995 et 1999 démontraient que les paysans usaient de l'influence politique dans leurs relations avec les responsables chargés de la régulation hydraulique [2]. Ainsi, les agriculteurs ont sollicité l'appui des responsables politiques locaux afin d'exercer une pression sur les juristes dont la responsabilité était impliquée dans l'irrigation. Ces responsables politiques ont reçu en retour le soutien électoral des agriculteurs. De plus, les personnels responsables de l'irrigation jouissent de promotions et de transferts non négligeables [3]. Dans un tel système, tout le monde y gagne sauf les vrais perdants, qui quant à eux ne bénéficient pas de la fourniture d'eau qui leur est due.

1 Jan-Daniel Rinaudo est chercheur dans l'équipe économie, Service eau, Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et docteur de l'université de Montpellier.

2 D. Rinaudo, P. Strosser. et al., 'Distributing Water or Rents ? Examples from a Public Irrigation System in Pakistan', Canadian Journal of Development Studies, vol. 21 (2000); J.-D. Rinaudo, 'Corruption and Water Allocation: The Case of Public Irrigation in Pakistan', Water Policy, vol. 4 (2002); D. Mustafa, 'To Each According to his Power ? Participation, Access and Vulnerability in Irrigation and Flood Management in Pakistan', Environment and Planning D: Society and Space, vol. 20, n° 6, (2002).

3 Des études semblables menées dans le sous continent indien décrivent la même dynamique. Voir R. Wade, 'The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India', *Journal of Development Studies*, vol. 18, n° 3 (1982).

Des études de cas locales démontrent qu'environ un quart des populations rurales de la région fait l'objet de cette configuration complexe de corruption politique et administrative. Dans un cas en particulier, on a découvert qu'une poignée de grands exploitants puisaient de l'eau à neuf sources différentes pour une valeur de 3300 roupies (55 dollars US) par hectare chaque année, tandis que les agriculteurs en aval répartis autour de 40 prises perdaient 600 roupies (10 dollars US) par hectare [4]. L'élite rurale n'est pas la seule à bénéficier de ce système. Les métayers tout comme les petits et moyens agriculteurs capitalistes capables d'organiser une action collective profitent tout autant de la situation. Ces arrangements sont loin d'être clandestins. Les paiements et les liens entre différents types d'agriculteurs issus de différents cercles sociaux sont de notoriété publique. En cours depuis maintenant des décennies, ce système qui fait appel aux incitations est en passe de devenir une « règle d'usage » bien établie aux yeux de nombreux individus.

L'équité est cependant souvent sacrifiée sur l'autel de la corruption. Les agriculteurs qui reçoivent une quantité d'eau supérieure aux quotas autorisés, l'utilisent à irriguer des cultures qui requièrent de grandes quantités d'eau, comme le riz, la canne à sucre et les variétés de coton à haut rendement. Les paysans en aval, quant à eux, parviennent difficilement à produire le minimum de nourriture et de cultures vivrières nécessaires pour subvenir à leurs besoins de base. Dans ce système, les agriculteurs en aval sont perdants à quatre niveaux. Tout d'abord, ils sont tenus de payer une redevance, qu'ils reçoivent ou non de l'eau. Deuxièmement, ils doivent verser des pots-de-vin en vue de recevoir leurs quotas d'eau. Troisièmement, leur productivité pâtit d'une distribution inégale. Pour finir, ils se trouvent dans la position paradoxale de devoir payer davantage pour soutenir un système d'irrigation qui bénéficie à ceux qui se servent de leur influence pour éviter de payer la redevance [5]. La corruption nuit également aux initiatives œuvrant pour l'amélioration du système (désensablement et réduction de la variabilité des débits) dont l'effet serait de rééquilibrer la balance des pouvoirs en limitant l'influence des responsables de l'irrigation et des puissants agriculteurs.

Il s'avère difficile de mettre en œuvre des réformes dans ce contexte. L'application de mesures anti-corruption du haut vers le bas demeure inefficace lorsqu'il s'agit de rétablir l'équité dans les systèmes d'irrigation. Dans les années 60 et 70, le Pakistan a instauré un système de « surveillance » qui a eu l'effet pernicieux de créer une strate supplémentaire de fonctionnaires à corrompre.

4 Programme des Nations Unies pour le développement, *Human Development Report 2006. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis* (New York : PNUD, 2006).

5 M. Ahmad, 'Water Pricing and Markets in the Near East: Policy Issues and Options', *Water Policy*, vol. 2, n°. 3 (2000); J.-D. Rinaudo and Z. Tahir, 'The Political Economy of Institutional Reforms in Pakistan's Irrigation Sector', in: P. Koundouri, P. Pashardes et al. (eds.), *The Economics of Water Management in Developing Countries* (Cheltenham, Royaume-Uni et Northampton, Massachusetts: Edward Elgar, 2003); Nations Unies (UNESCO), Water: *A Shared Responsibility – The United Nations World Water Development Report 2* (New York, NY : Nations Unies, 2006).

Il existe une meilleure stratégie qui consiste à faciliter le développement de mesures de compensations en faveur des perdants pénalisés par le caractère permanent d'un système corrompu. Il devient ainsi possible d'améliorer la transparence des systèmes hydrauliques et de permettre aux agriculteurs de déceler les irrégularités dans la répartition de l'eau par le biais des canaux de distribution. Pour ce faire, il est nécessaire de rassembler et diffuser des données fiables permettant de contrôler les écoulements alimentant le canal principal et ses canaux de distribution auprès des fédérations d'usagers grâce à une instance de contrôle.

En 2006 et en 2007, la province du Pendjab a élaboré un système d'information par ordinateur permettant d'enregistrer les écoulements quotidiens, de diffuser ces informations auprès du grand public et offrant la possibilité de déposer des plaintes en ligne [6]. Ce projet a été diffusé auprès des médias de masse accompagné du slogan suivant : « des ordinateurs pour contrôler la distribution de l'eau ».

Cependant, sans compter sur l'implication concertée des organisations de la société civile, ce système ne sera pas à même de produire les progrès significatifs escomptés comme le suggère le nombre élevé de plaintes déposées pour détournement de l'eau en 2007 sur le site web du Département provincial d'irrigation.

6 irrigation.punjab.gov.pk/introduction.aspx.

Des contrats d'irrigation suspects font fi des difficultés rencontrées par les agriculteurs philippins

Sonny Africa[1]

Dans un pays où les outils manuels, les robustes paysans et les buffles constituent encore la norme, les inégalités foncières et les méthodes agricoles traditionnelles contribuent également à maintenir un faible niveau de productivité et de revenus aux Philippines. Un tiers des Philippins travaillent à la ferme et plus de la moitié de la population vit dans des zones rurales. Et pourtant, en dépit de l'importance sociale et économique de l'agriculture dans leur vie rurale, près des trois quarts des familles pauvres vivent dans ces zones et seulement 30% des terres agricoles sont irriguées [2]. Dans le but d'offrir à la fois davantage d'eau et de prospérité aux agriculteurs de l'archipel, l'Administration nationale de l'irrigation (*National Irrigation Administration –NIA*), a engagé ces dernières années d'importantes mesures d'irrigation.

1 Sonny Africa est responsable des études pour IBON Foundation, un institut de réflexion indépendant basée à Quezon City, aux Philippines.

2 National Statistics Office, '2000 Family Income and Expenditure Survey', (République des Philippines: National Statistics Office, 2001) ; National Statistics Office (Philippines) '2002 Scenario of the Agriculture Sector in the Philippines', Special Release N° 144, 15 mars 2005.

L'immense projet hydroélectrique et d'irrigation, dénommé *Multipurpose Irrigation and Power Project* constitue l'une de ces importantes mesures. Ce dernier se situe dans la région surnommée le « bol de riz », plus précisément dans la province de Nueva Ecija au centre du Luzon. Ce projet se compose de deux éléments principaux, d'une part, un barrage hydroélectrique opéré sous franchise par une entreprise privée pour un coût de 675 millions de dollars US et d'autre part, un système d'irrigation d'un montant de 152 millions de dollars US [3]. La construction du barrage a commencé en 1995 pour s'achever en 2001. Cependant, la phase du projet concernant le système d'irrigation a été une toute autre histoire.

L'objectif du projet était d'irriguer cinquante trois mille hectares de rizières et de réhabiliter les systèmes d'irrigation pour cinquante cinq mille et cent hectares supplémentaires au cours des décennies à venir[4]. Initialement prévu pour entrer en fonction à compter de 2004, le système d'irrigation est désormais prévu de démarrer en décembre 2008 [5]. À compter de juin 2007, seuls soixante deux mille hectares avaient été reconstruits ou réhabilités et la NIA a reconnu que ces zones pourraient ne pas nécessairement disposer d'eau dans cet état de fait [6]. Selon les agriculteurs, les canaux ont effectivement été construits, mais ils demeurent inutilisables [7].

Au-delà de ces problèmes, il existe des incohérences au sein même du partenariat public/privé. La NIA a accepté de payer à une entreprise privée, filiale d'une multinationale américaine, des frais de garantie sur vingt ans, sans même chercher à s'assurer que les services de distribution de l'eau et d'irrigation des terres agricoles soient réalisés. Entre 2002 et 2006, la NIA a versé 318,5 millions de dollars US pour 3,6 milliards de mètres cubes d'eau [8], alors que la majeure partie n'a jamais atteint les terres agricoles, le réseau d'irrigation du barrage n'ayant pas été construit. Pour réaliser ces versements, la NIA a dû effectuer un emprunt auprès du Trésor [9].

Des anomalies se sont particulièrement avérées nuisibles à l'intégrité du projet, et ce dès sa conception. Selon une estimation gouvernementale initiale, le projet n'étant pas financièrement viable, il n'aurait pas pu fournir les quantités d'eau prévues [10]. En outre, l'accord initial

3 National Irrigation Administration, dossier de présentation du Casecnan Multipurpose Irrigation and Power Project, 31 mars 2007.

4 Déclaration faite par l'ancien secrétaire à l'Agriculture Roberto Sebastian devant la commission sénatoriale, *Senate Committees on Accountability of Public Officers and Investigations (Blue Ribbon) and on Energy, Fifth Joint Public Hearing*, 23 mai 2003 ; et du département de l'Agriculture, détails du Casecnan Multi-Purpose Irrigation and Power Project.

5 Dossier de présentation du National Irrigation Administration, 31 mars 2007.

6 Citée dans une lettre datée du 8 juin 2007, émanant du responsable du Casecnan Project à la National Irrigation Administration, en réponse à une requête du 29 mai 2007 concernant la mise en œuvre du projet. Déclaration sur un formulaire de données concernant le statut de mise en œuvre à la date d'avril 2007 fourni par l'administrateur adjoint du PDI de la National Irrigation Administration, en réponse à une requête du 23 mai 2007 concernant la mise en œuvre.

7 Entretien avec l'auteur, 2 juin 2007.

8 CE Casecnan Water and Energy Company, Inc., rapports annuels pour les années civiles clôturant au 31 décembre, entre 2002 et 2006, FORM 10-K, Securities and Exchange Commission, Washington, D.C.

9 Department of Budget and Management, déclaration de revenus de la National Irrigation Administration dans le Budget of Expenditures and Sources of Financing, différentes années.

10 Inter-Agency Committee, rapport final, annexe sur le Casecnan Project.

n'avait pas été approuvé en premier lieu par l'agence gouvernementale compétente [11]. Pourtant le projet fut conclu à la hâte dans les années 1990 par Fidel V. Ramos, alors Président [12], et proche supposé d'un cadre de la maison mère de l'entreprise américaine, comme lui, ancien élève de l'université de West Point. Ramos a cependant toujours nié connaître cette personne [13].

Si un jour l'eau des canaux venait à irriguer leurs rizières, les petits fermiers du Nueva Ecija ne se rendraient probablement pas compte qu'ils disposent de l'une des eaux les plus chères du pays, subventionnée par le Trésor.

Quoique plus modeste que le Casecnan, un autre projet d'irrigation fit également l'objet d'une controverse à Talibon sur l'île de Bohol. Situé à sept cent quarante kilomètres au sud-est de Nueva Ecija, le *Talibon Small Reservoir Irrigation Project* (projet d'irrigation, SMRIP), approvisionne quant à lui les agriculteurs locaux en eau. Mais ce projet de mille hectares n'est toujours pas fini, alors qu'il aurait dû être achevé en 1999.

Malgré que le responsable provincial de l'irrigation eut déclaré le projet non viable, des appels d'offre pour sa construction furent tout de même lancés en 1995. L'offre la moins coûteuse, soumise par une entreprise privée, fut écartée officiellement car l'entreprise ne possédait pas les compétences requises, mais surtout en raison des pressions exercées par un parlementaire local [14]. Le bureau provincial de l'irrigation de la NIA prit alors la responsabilité du projet [15].

Bien que 2,9 millions de dollars US aient été dépensés en 2005, il n'y avait – d'après les conclusions de la mission d'enquête menée par un groupe local de lutte contre la corruption – toujours pas la moindre trace de réservoir, de barrage ou de système d'irrigation [16]. Les seuls progrès notables constatés comprenaient des travaux de percement, une rangée de canalisations, une structure ressemblant à un pont et enfin un bâtiment abritant des bureaux et du matériel de construction laissé manifestement à l'abandon. Une autre enquête a permis de révéler, preuves à l'appui, que des responsables de la NIA avaient commis des infractions au code de construction [17]. Une nouvelle offre de budget fut proposée pour un montant de 5,1 millions de dollars US équivalant à plus du double de celle de l'entreprise privée initialement écartée de l'appel d'offre [18].

11 The Republic Act 7718 ou l'amendement à la BOT Law fut approuvé en mai 1994 et sa mise en œuvre, ses procédures et sa réglementation prirent effet en août 1994. Pourtant, alors que l'amendement sur l'accord du Casecnan Project entre la NIA et la CE Casecnan était exécuté le 13 novembre 1994, la NIA soumit le projet à l'ICC seulement en janvier 1995. Le comité conjoint ICC-cabinet chargé d'approuver le principe du projet sous conditions ne fut nommé que le 5 mai 1995 (Chronologie présentée devant la commission sénatoriale, Senate Committees on Accountability of Public Officers and Investigations (Blue Ribbon) and on Energy, First Joint Public Hearing, 8 août 2002).

12 Présentation faite à la commission sénatoriale, Senate Committees on Accountability of Public Officers and Investigations (Blue Ribbon) and on Energy, First Joint Public Hearing, 8 août 2002.

13 L. Rimban et S. Samonte-Pesayco, 'Trail of Power Mess Leads to Ramos', Philippine Center for Investigative Journalism, 5-8 août 2002.

14 *Philippine Daily Inquirer*, 20 novembre 2004.

15 Requête de l'administrateur Orlando V. Soriano de la National Irrigation Administration datée du 8 janvier 1998.

16 Panabugkos Kontra K-4 (Panabugkos sa Katawhang Bol-Anon Kontra Kagutom, Kalisod, Korupsyon, Krisis), rapport sur la mission d'enquête, 8-9 février 2005.

17 National Irrigation Administration, note datée du 6 décembre 2004 pour l'administrateur de la NIA émanant de l'administrateur adjoint de la NIA pour le développement et la mise en œuvre du projet relatif à la mission d'enquête 'Fact-Finding Investigation Report Conducted for Alleged Anomalies in the Construction of Talibon DAM SRIP Project.'

18 Panabugkos Kontra K-4, 2005.

Les petits fermiers sont perdants sur trois plans dans cette histoire. Tout d'abord, du point de vue de l'emploi car ils font partie intégrante de la main d'œuvre nécessaire à la construction de ces ouvrages. Ensuite, ils ont « volontairement » cédé des terres et des installations (sans recevoir de contrepartie) pour permettre la construction des canaux et des routes. Finalement, ils restent dans l'attente d'un approvisionnement en d'eau d'irrigation. Un fermier déclara : « le barrage qu'on nous a promis pour améliorer la productivité de notre terre est devenu un simple *damgo* (rêve).»

Les deux projets ont finalement fait l'objet d'une ouverture d'enquêtes officielles. Le sénat a mené sa propre enquête sur le Casecnan en 2002. Toutefois ses conclusions n'ont pas été rendues publiques. En 2004, un médiateur a intenté une action en justice contre des responsables de la NIA concernant ce projet, mais l'action est malheureusement restée lettre morte, tout comme l'enquête parlementaire engagée en 2006[19].

19 House of Representatives, 'Resolution Directing the Appropriate Committee of the House of Representatives to Conduct an Investigation, in Aid of Legislation, on the Reported Irregularities and Anomaly in the Construction of Talibon Small Reservoir Irrigation Project in Talibon, Bohol', House Resolution N° 584, First Regular Session, Thirteenth Congress, République des Philippines.

Ancrer l'assistance dans le secteur de l'eau à la lutte contre la corruption : modalités d'interventions et responsabilités des donateurs

Grit Martinez et Kathleen Shordt[1]

Depuis plus de dix ans, la prise de conscience de la corruption, constituant un obstacle important à la mise en place de programmes de développement, a conduit de nombreux donateurs (organisations bilatérales, multilatérales et internationales) à élaborer une variété de politiques, de codes et de réglementations afin d'être à même de remédier au problème.

Dans le même temps, les gouvernements et les donateurs ont convenu de respecter de nombreux accords et principes internationaux, centrés initialement sur les moyens de prévention de la corruption dans le cadre de transactions spécifiques et de projets soutenus par des donateurs. Ainsi de nouvelles stratégies anti-corruption concernant l'assistance au développement ont pris la forme de plusieurs conventions internationales, tels que la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005), les Principes pour l'action à mener par les donateurs dans le domaine de la lutte contre la corruption de l'OCDE (2006, Principles for Donor Action in Anti-Corruption), le Plan de lutte contre la corruption pour l'Asie et le Pacifique de la Banque asia-

1 Grit Martinez est chercheur associé en écologie, Institute for International and European Environmental Policy à Berlin. Kathleen Shordt est responsable de programme de haut rang au Centre international de l'eau et de l'assainissement (International Water and Sanitation Centre, IRC) à Delft aux Pays Bas.

tique de développement/l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (BAD-OCDE ; 2003), ainsi que la Politique anti-corruption de l'Union Européenne et les dix principes à respecter pour les pays candidats (2005).

La Déclaration de Paris et les Principes de l'OCDE déplacent le paradigme des politiques centrées sur les donateurs vers un positionnement où ces derniers ont un rôle d'appui aux pays en développement dans leurs efforts de lutte contre la corruption, et ce en encourageant un partenariat basé sur la responsabilité mutuelle. Ces conventions préconisent avec force un environnement du développement visant à renforcer les capacités globales en reconnaissant les pratiques des donateurs et les politiques internes comme catalyseur ou comme frein de la corruption au sein des programmes et à l'intérieur des pays d'une manière plus générale.

Tous ces éléments ont un impact conséquent sur la corruption dans le secteur de l'eau. Entre 2001 et 2005, l'engagement des donateurs dans le secteur de l'eau et des installations sanitaires a doublé pour atteindre 6 milliards de dollars US en 2005 [2]. Toutefois la portée des politiques des donateurs et des accords gouvernementaux n'a toujours aucun impact sur le quotidien des citoyens. Ce manque d'implication s'explique en partie par l'absence de spécificité du secteur, où les accords génériques de lutte contre la corruption ne sont pas encore adaptés au secteur de l'eau. De ce fait, l'application sur une échelle suffisamment grande n'a pas été atteinte pour avoir un impact majeur.

Quelles sont les prochaines étapes pour une implication accrue ? Les donateurs ont la possibilité de renforcer leurs propres engagements en termes de redevabilité, ils ont également la capacité de développer des mesures anti-corruption plus systématiques au sein des programmes en faveur du secteur de l'eau et d'harmoniser leurs activités afin de remédier aux lacunes que vient combler la corruption.

Vers une responsabilité mutuelle

Une transparence accrue constitue une étape essentielle contribuant à renforcer la redevabilité des donateurs. De nombreuses informations relatives aux projets ne sont ni diffusées en temps et en heure, ni accessibles pour permettre un contrôle adéquat de la société civile. D'autre part, l'application de sanctions plus lourdes à l'égard des employés et des entreprises responsables de corruption constitue également une option à étudier. La Banque mondiale joue un rôle central dans l'exclusion ou la sanction d'entreprises participant à des projets prestigieux comme dans l'affaire du Lesotho Highlands [3]. De nombreux donateurs lui ont emboîté le pas, mais il convient toutefois de coordonner les enquêtes et de développer des normes en matière d'exclusion. De même, il est nécessaire que les donateurs élaborent des sanctions strictes contre leurs employés impliqués dans des activités de corruption.

Les systèmes d'incitations internes déplacent constamment la concentration sur l'efficacité de l'aide, pourtant essentielle à la garantie de la redevabilité en matière d'assistance dans le secteur de l'eau. Au sein des agences de donateurs, les incitations à la performance ne sont pas directement liées aux résultats du projet mais au nombre de programmes ou au volume de finance-

2 Voir OECD Development Co-operation Directorate, www.oecd.org/dac/stats .
3 Voir page 21.

ments consacrés. Il convient donc de mettre en application l'engagement de responsabilité mutuelle tel qu'il est prévu par la Déclaration de Paris. Un rapport d'étape sur la Déclaration regrettait qu'en 2006, moins de la moitié des vingt-neuf pays évalués avaient mis en œuvre les mécanismes d'évaluation mutuelle de progression préconisés. Ce rapport recommandait aux donateurs de développer des mécanismes de surveillance crédibles [4].

L'assistance basée sur les résultats constitue l'une des approches prometteuses à la disposition des donateurs. À la différence de nombreuses formes d'assistance traditionnelle, celle-ci associe le financement soit à la fourniture de services, soit aux résultats spécifiques. Cette méthode a notamment servi pour étendre les services de distribution d'eau au Paraguay où de petits fournisseurs (*aguateros*) connectent les zones rurales et les petites villes aux réseaux de distribution d'eau avec l'aide des habitants eux-mêmes. Ce système a également fait ses preuves au Cambodge, où des projets pilotes menés dans quatre villes ont identifié trois mille des ménages les plus pauvres pour recevoir un approvisionnement en eau [5].

Élaborer des programmes contre la corruption

Les donateurs ont une variété d'outils et de stratégies à leur disposition pour juguler la corruption lors du cycle typique de développement des services de l'eau. Ces outils comprennent la transparence dans les appels d'offres, les marchés et les audits ainsi que des dispositifs d'évaluations réalisées par de multiples parties prenantes indépendantes, à l'aide des codes de conduite, des accords anti-corruption et enfin de la formation des personnels. Afin de traiter le risque de corruption inhérent à l'exécution de travaux de mauvaise qualité, il existe des mécanismes utiles telles que des garanties dans le temps sur les contrats de mise en œuvre et de maintenance et des clauses de durabilité exigeant des partenaires de soumettre un protocole de surveillance une fois le projet mis en œuvre. Il existe enfin des systèmes publics de signalisation des défauts et des moyens de vérifier les fonctionnalités des services et de la qualité de l'eau [6].

Coordination des activités pour empêcher les occasions de corruption

En 2007, la Commission européenne, l'un des principaux donateurs dans le secteur de l'eau, a souligné le besoin urgent d'une division du travail plus efficace dans les programmes de développement. Depuis 2007, les pays bénéficiaires ont dû gérer en moyenne trois cent cinquante missions de donateurs par an [7]. Souvent, plus de cent unités de mise en œuvre de projets, installés en parallèle par les donateurs, fonctionnent en dehors du contrôle bureaucratique de ces

4 OCDE, « Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris: Synthèse des résultats » (Paris: OCDE, 2007).

5 Global Partnership on Output Based Aid, 'Output Based Aid: Supporting Infrastructure Delivery Through Explicit and Performance-Based Subsidies', Document de travail n° 4 (Washington D.C.: World Bank, 2005).

6 Grit Martinez, Kathleen Shordt, Water Integrity Network (WIN), 'The contribution of Netherlands' development assistance to risk assessment and mitigation of corruption in the water, sanitation and hygiene (WASH) sector', présentation lors d'un atelier pour le DGIS, La Haye, 8 février 2007.

7 Commission européenne, 'EU Code of Conduct on Division of Labour in Development Policy', Communication from the Commission to the Council And the European Parliament, COM (2007) 72 final, 2007.

pays [8], avec pour effet de puiser dans le temps managérial et dans les talents du secteur public en compliquant la traçabilité budgétaire des fonds reçus. Ce processus complique la mise en œuvre d'une gestion redevable des flux d'assistance.

Une fragmentation de l'aide permet également de procéder à « l'arbitrage des donateurs ». Lorsque les engagements des donateurs en faveur des programmes de lutte contre la corruption varient, les bénéficiaires corrompus ont la possibilité de choisir les financements participant à leur enrichissement personnel. Ce dernier argument souligne non seulement le besoin d'harmonisation des stratégies anti-corruption parmi les donateurs, mais également la nécessité d'intégrer une nouvelle génération de donateurs à l'influence accrue, tels que les fondations privées et les donateurs bilatéraux des économies émergentes, notamment en Chine.

8 OCDE, 2007.

5 L'eau et l'énergie

Enfin, Lawrence Haas, présente un large éventail des risques de corruption encourus dans le domaine de l'énergie hydroélectrique. Il présente ensuite, des recommandations pratiques à l'attention des parties prenantes pour leur permettre de mener à bien des réformes. Thayer Scudders s'intéresse aux enjeux de la corruption et des migrations forcées et Gorild Heggelung, quant à elle, illustre ces enjeux à travers une étude de cas en Chine. Kathy Shandling et Reiner Lock étudient les possibilités de partenariats public/privé permettant de lutter contre la corruption dans le secteur de l'énergie hydraulique, et ce d'un point de vue industriel. Quant à Peter Bosshard et Nicholas Hildyard, ils étudient dans quelle mesure la corruption introduit un biais important dans les projets hydroélectriques de grande envergure.

Les ressources énergétiques de l'eau : la corruption dans le secteur de l'hydroélectricité

Lawrence J. M. Haas[1]

L'importance de l'hydroélectricité et des barrages

Un sixième de l'électricité mondiale se trouve être d'origine hydroélectrique, en effet, l'eau fournit la moitié de l'énergie électrique dans plus de soixante pays [2]. Au cours de la décennie à venir, il est prévu que l'électricité occupe une place encore plus grande sur la scène de l'énergie mondiale. La demande énergétique ne cesse de croître dans le monde, de la même manière qu'augmentent les pressions pour augmenter le partage de l'électricité issue de sources non fossiles afin de traiter les nombreux problèmes environnementaux et sociopolitiques liés au pétrole et au gaz. Cette demande croissante se trouve également motivée par la volonté de réduire les émissions responsables du changement climatique et de rendre l'énergie électrique encore plus accessible aux quelque 1,6 milliards d'êtres humains qui aujourd'hui n'y ont pas droit [3]. L'accès équitable à l'électricité constitue un thème central des débats sur le développement, par ailleurs l'absence de services de l'énergie peut, dans une certaine mesure, nuire

1 Lawrence Haas était ingénieur au secrétariat de la WCD, *World Commission on Dams,* la Commission mondiale des barrages (1998-2000). Aujourd'hui, il est consultant indépendant pour plusieurs organisations spécialisées dans le développement comme la Banque mondiale, l'ADB ainsi que des organisations non gouvernementales internationales comme TI, l'IUCN (Union mondiale pour la nature ou Union internationale pour la conservation de la nature) et le WWF (Word Wild Fund).

2 *World Commission on Dams* (WCD), 'Dams and Development: A New Framework for Decision-Making' (London and Sterling, VA: Earthscan Publications Ltd., 2000).

3 R.T. Watson *et al.*, 'Climate Change 2001: Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change', Geneva, Switzerland: IPCC, 2001); UN-Energy '*Energy in the United Nations: An Overview of UN-Energy Activities*' (New York: UN-Energy, 2006).

aux initiatives en faveur du développement durable ainsi qu'à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement.

Toute discussion autour du thème de l'énergie hydroélectrique conduit invariablement à aborder la question des grands barrages et de leur rôle dans l'approvisionnement en eau, ainsi que l'énergie et les services connexes. Le thème de la corruption figure en bonne place dans ce débat. Il existe plus de quarante cinq mille grands barrages dans cent quarante pays et environ deux tiers d'entre eux sont situés dans les pays en développement, où se concentrent également largement les nouvelles constructions. En Chine, le bassin du fleuve Yangtzé concentre à lui seul une totalité de cent cinq grands barrages en prévision ou en cours de construction [4]. Bien sûr, les barrages ne sont pas uniquement bâtis dans le but de produire de l'électricité; plus d'un tiers d'entre eux remplissent de multiples fonctions, de ce fait, ces projets représentent de nombreux défis à relever en termes de corruption dont ils contribuent d'ailleurs à augmenter les risques. Les barrages contribuent non seulement à réguler les variations des précipitations, mais également à faire face aux sécheresses ainsi qu'à d'autres facteurs hydrologiques. De ce fait, ils constituent des instruments essentiels à la fois pour l'approvisionnement en eau et la gestion des inondations. Une proportion s'élevant de 30 à 40% des 271 millions de terres irriguées dans le monde est tributaire des barrages [5].

Les barrages représentent également les projets d'infrastructures dont l'impact sur l'habitat humain, les moyens de subsistance, la santé et l'environnement s'avère être des plus radicaux. Par ailleurs, ils contribuent à la rétention d'environ 14% des eaux de surface du monde entier. En effet, avec les canaux et les prélèvements, ils permettent de fragmenter 60% des plus grands fleuves de la planète. Le taux de construction de barrages s'avère également élevé sur les fleuves encore libres dans les pays en développement [6].

Des barrages mal conçus ou mal gérés risquent de nuire à la qualité des écosystèmes et la biodiversité tout en étant les réceptacles de maladies transmises par l'eau [7]. Quelle que soit l'ampleur des bénéfices réalisés, l'impact affectant les moyens de subsistance humains s'avère également profond. La Commission mondiale des barrages (World Commission on Dams – WCD) estimait en 2000 qu'au cours des cinquante dernières années, la construction de barrages avait été responsable du déplacement d'une proportion de 40 à 80 millions de personnes [8]. Les gouvernements et les responsables des projets en question sont souvent revenus sur leurs promesses lorsqu'il s'agissait d'assister les populations déplacées ainsi que de fournir d'autres formes d'aide aux individus frappés des effets pernicieux de la construction de projets hydroélectrique [9].

Ainsi ces préoccupations placent l'énergie hydroélectrique et les barrages au cœur du débat sur un projet d'avenir durable. Afin de maximiser la durabilité et de minimiser la corruption, la construction de barrages requiert l'élaboration d'évaluations stratégiques en amont afin de mobiliser toutes les options disponibles pour satisfaire les défis à relever aujourd'hui dans le

4 Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), '*Global Environment Outlook GEO-4: Environment for Development* (Nairobi: UNEP, 2007).
5 WCD, 2000.
6 PNUD, 2007.
7 WCD, 2000.
8 Ibid.
9 Voir page 115 et page 119.

domaine de la ressource énergétique qu'est l'eau. L'hydroélectricité exige également une meilleure intégration des réformes gouvernementales pour garantir que l'ensemble des parties prenantes puisse faire entendre sa voix dans le processus de prise de décision. Améliorer la durabilité dans toutes les étapes du cycle de construction du projet permettra de garantir non seulement la sécurité des moyens de subsistance, le bien-être économique et social, l'énergie, mais également l'environnement et le climat représentant autant d'éléments auxquels la corruption peut nuire et ce, à différents niveaux.

Budget et gestions complexes : l'hydroélectricité, un secteur à haut risque pour la corruption

Les budgets et les occasions de dissimuler des pratiques douteuses au sein de systèmes administratifs complexes représentent les principaux moteurs de la corruption dans les projets hydroélectriques. Sur les 11,1 trillions de dollars US que le monde devrait dépenser pour les infrastructures énergétiques entre 2005 et 2030, 1,9 trillions de dollars US devraient aller à l'hydroélectricité [10]. Ces chiffres impressionnants constituent autant d'occasions de versement de pots-de-vin et d'autres formes de comportements corruptifs [11]. Les contrats de travaux civils constituent en général la ligne budgétaire la plus importante, comptant pour 60% ou plus en moyenne du coût total du projet. C'est pour cette raison précisément que la construction de barrages constitue une cible privilégiée pour la corruption. Ainsi que le démontrent d'autres contributions au Rapport mondial sur la corruption 2008 [12], tels que page 115 et page 119, les coûts liés au déplacement des populations peuvent être importants et offrir par conséquent des points d'entrée au détournement de fonds ainsi qu'à d'autres formes de corruption.

En général, les projets hydroélectriques exigent le concours de plusieurs ministères, et tout particulièrement les grands projets hydroélectriques multifonctions qui requièrent d'effectuer des expropriations et des déplacements de population ainsi que des infrastructures connexes telle que la construction de routes d'accès et de tunnels. Au final, ils représentent l'occasion d'élaborer des mécanismes de surveillance complexes et opaques. Même dans le cas d'un seul organisme de contrôle, il existe de nombreuses occasions de communication partielle et de développement d'une coopération institutionnelle déconnectée et inadéquate entre les ministères et les agences. De ce fait, ces éléments combinés à un manque de transparence, constituent un terreau fertile pour la manipulation et les abus [13].

La complexité institutionnelle se reflète également dans la passation de marchés. Les nombreux contrats exigés pour l'équipement, le matériel, la construction, la gestion et la consultation prennent souvent la forme d´opérations communes impliquant plusieurs entreprises avec des composantes nationales et internationales. Au Laos, par exemple, le consortium chargé de financer le projet Nam Theun 2, d'un montant total de 1,45 milliards de dollars US, impliquait la collaboration de vingt six institutions financières différentes, y compris des

10 Agence internationale de l'énergie, 'World Energy Outlook 2006', 2006. Si l'hydroélectricité maintient sa part actuelle dans l'énergie mondiale (16,9%), cela se traduira par un investissement annuel moyen de 76 milliards de dollars US dans l'hydroélectricité. Ces données sont ajustées à la baisse à 50-60 milliards de dollars US en raison du coût de l'hydroélectricité par rapport aux autres générations de sources d'énergie.

11 Voir aussi Voir page 124 pour un parti pris en faveur des grands projets car ils offrent une plus grande opportunité d'extorsion de rentes de la part de responsables de haut rang.

12 Voir page 115 et page 119.

13 M.H. Wiehen, 'Transparency and Corruption Prevention on Building Large Dams', exposé pour la Commission mondiale des barrages 26 décembre 1999, dams.org/docs/kbase/contrib/ins204.pdf.

entreprises privées, des banques, plusieurs organismes publics ainsi que le gouvernement. Chacune de ces entités disposait de ses propres conditions de redevabilité [14].

Le risque de satisfaire des intérêts étroits s'avère également bien réel dans le cadre de projets hydroélectriques où ces mêmes intérêts particuliers influent de manière indue sur les décisions concernant l'assortiment des options, en matière de service de l'eau et d'énergie, sélectionnés par la société. Sans mesures de compensation adéquate pour les personnes concernées, les bénéfices, d'une part et les risques d'autre part, seront distribués de façon extrêmement inégale. Tandis que les consommateurs urbains, les entreprises et l'industrie de construction des barrages y gagnent souvent, les populations locales, quant à elles, se trouvent contraintes en revanche de supporter une part disproportionnée du coût des grands barrages ou d'autres projets hydroélectriques. Ces coûts peuvent se révéler extrêmement nuisibles à l'encontre des petits propriétaires terriens en amont, mais également envers les populations déplacées et les autres personnes économiquement ou politiquement marginalisées vivant souvent, dans des zones rurales montagneuses reculées où se situent les sites potentiels de construction des grands barrages [15]. Il est donc nécessaire de faire des efforts supplémentaires afin que toutes les parties prenantes puissent faire entendre leur voix dans le processus de prise de décision.

Les formes et les effets des aspects de la corruption hydroélectrique

La nécessité de considérer les lacunes en matière de corruption dans les projets hydroélectriques à travers le prisme de la planification stratégique et du cycle de projet, est désormais largement admise. Cette nécessité implique de réaliser une évaluation précise de la corruption et la mise en œuvre de moyens de lutte, et ce, dès la phase d'identification et de conception du projet, notamment par l'examen des compétences des entreprises, des appels d'offre, de la construction et du fonctionnement. La figure ci-dessous illustre les problèmes de corruption survenant tout au long du cycle du projet.

Le risque de corruption commence potentiellement via l'influence politique indue notamment dans l'identification et le choix des sites de construction de barrages hydroélectriques, l'influence externe indue de la part des responsables de projet ou encore la collusion entre différents départements pour l'approbation d'un projet [16].

Le versement de pots-de-vin et le détournement de fonds constituent des phénomènes observés dans le monde entier. Le Paraguay et l'Argentine ont entrepris conjointement la construction du barrage Yacyretá, dont les travaux ont débuté en 1983 pour se terminer en 1994, les coûts de construction se sont accrus de façon exponentielle pour passer de 2,7 milliards de dollars US à 11,5 milliards de dollars US[17]. La construction de ce barrage est généralement citée comme un exemple de « monument de la corruption » [18].

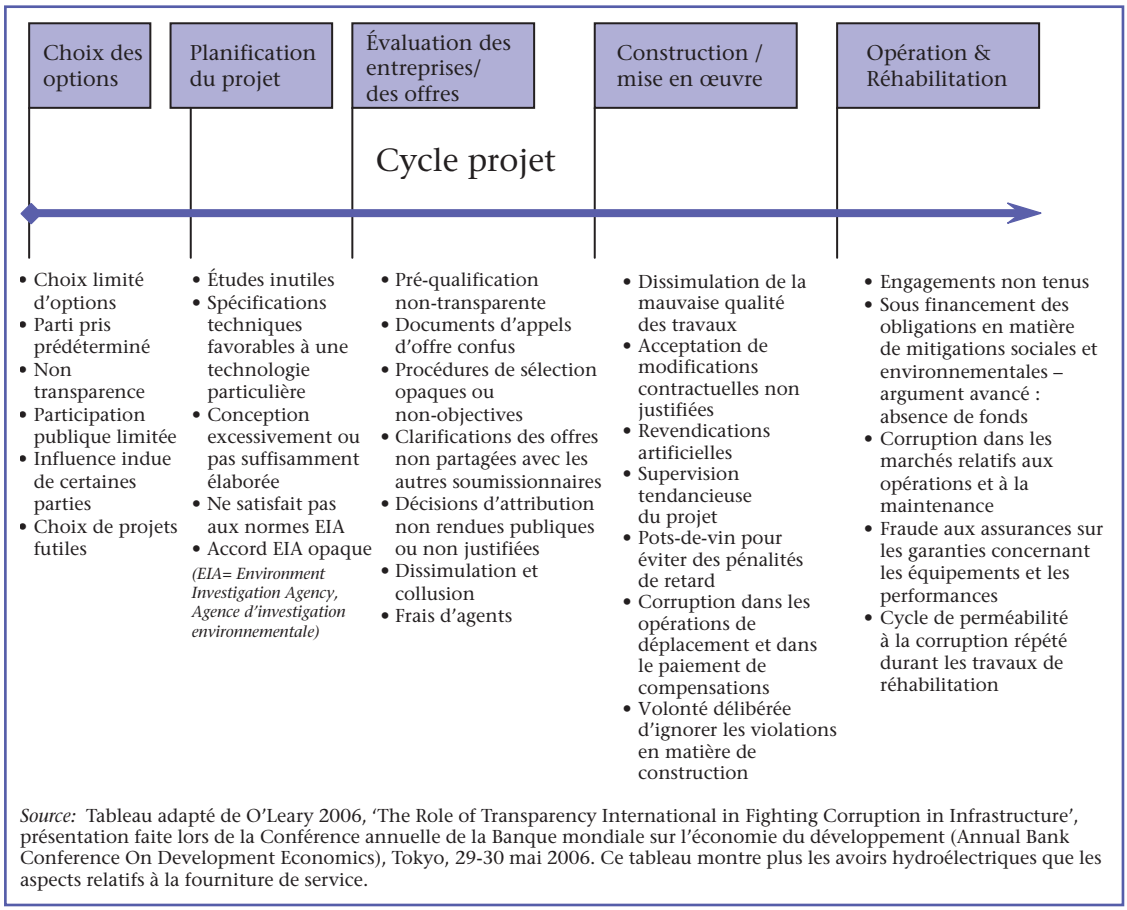
14 Nam Theun 2 Hydroelectric Project, www.namtheun2.com.

15 Par exemple, pour trente-quatre grands barrages en Inde, les tribus (marginalisées politiquement et qui représentent seulement 8% de la population totale) constituaient 47% des personnes déplacées. Aux Philippines, presque tous les barrages de l'archipel sont situés sur les terres des populations indigènes qui constituent seulement 10% de la population totale du pays (WCD, 2000).

16 Certains facteurs peuvent être qualifiés « de mauvaises pratiques » plutôt que de corruption directe. Cependant, ces mauvaises pratiques peuvent déboucher sur la corruption, en favorisant les occasions de se livrer à des actes de corruption et, fait tout aussi important, en ayant pour conséquence de saper la confiance du public.

17 M. Sohail and S. Cavill, '*Accountability Arrangements to Combat Corruption – Case Survey Synthesis Report and Case Study Survey Reports*', Loughborough University, UK: Water, Engineering and Development Centre, 2007).

18 Ibid.



Source: Tableau adapté de O'Leary 2006, 'The Role of Transparency International in Fighting Corruption in Infrastructure', présentation faite lors de la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (Annual Bank Conference On Development Economics), Tokyo, 29-30 mai 2006. Ce tableau montre plus les avoirs hydroélectriques que les aspects relatifs à la fourniture de service.

Figure 1 Étendue et conditions favorisant la corruption dans le secteur hydroélectrique

La grande corruption se produit par le biais de falsification d'appels d'offres, la distribution de dessous de table dans les marchés ou l'acceptation de surfacturations des coûts unitaires et des quantités de matériel dans les contrats. Ces paiements illicites s'avèrent souvent difficiles à détecter du fait qu'ils s'opèrent par le truchement d'agents ou de sous-traitants.

Il est possible que des irrégularités sur les évaluations de l'impact environnemental (EIE) se produisent lors de la phase de planification. À titre d'exemple, en Inde, un cabinet comptable chargé d'effectuer une EIE sur deux barrages fut pris la main dans le sac, en 2000, en train de copier mot à mot de larges extraits d'une EIE pour un autre projet situé à cent quarante-cinq kilomètres de là. Après qu'un groupe de la société civile mit à jour le plagiat et publia cette information sur son site web, le cabinet annonça son intention de réécrire le document [19].

La perméabilité à la corruption se produit de manière continue lors des phases d'exécution et de maintenance du projet. Ces phases comportent généralement une petite forme de corrup-

19 Public Services International, 'Water Privatisation, Corruption and Exploitation', 20 août 2002http://www.indiaresource.org/issues/water/2003/waterprivatizationpsi.html ;
Associated Press, 'Ernst & Young rewriting dam report', 3 septembre 2000.

tion rampante dans l'accès aux services et à leur fourniture, ainsi que le détournement de frais, les branchements illégaux ou encore le non-respect des engagements en matière de mitigations sociales et environnementales, elles se manifestent également à travers le népotisme, le détournement de fonds destinés aux opérations de déplacement de population ainsi que le non-respect des clauses concernant le partage des bénéfices financiers et non financiers. Quant au cycle propre à la grande corruption, ce dernier peut débuter de nouveau avec la signature des contrats de maintenance, de remise à neuf et de réhabilitation des barrages (voir figure 1).

Les avantages de la lutte contre la corruption dont pourraient bénéficier à la fois les populations et l'environnement s'avèrent tout compte fait considérables. Les économies directes réalisées en matière de coûts pourraient s'élever à 5-6 milliards de dollars US chaque année, si l'on extrapolait pour tous les projets hydroélectriques planifiés seulement 10% en moyenne de réduction dans les prix demandés par les entreprises dans le cadre des Pactes d'intégrité de Transparency International [20].

Si la corruption engendre un dépassement des coûts nécessitant alors de puiser dans les fonds affectés à la maintenance, par conséquent elle nuit au fonctionnement des barrages et en réduit les bénéfices à long terme. De la même manière, la corruption peut nuire à l'expansion de la fourniture d'électricité dans les pays en développement, en gonflant les coûts, retardant les projets et en diminuant la qualité et la fiabilité des services, surtout dans les zones rurales n'étant pas considérées comme prioritaire. Les prix élevés de l'électricité affectent les pauvres et les populations vulnérables de façon disproportionnée, retardant dans le même temps les efforts de réduction de la pauvreté. Au Monténégro, par exemple, les ménages les plus pauvres dépensent plus du double pour payer leur facture d'électricité par rapport aux ménages plus aisés, (12,9% contre 5,2%) [21]. Ce fossé entre riches et pauvres s'avère d'autant plus prononcé en Afrique et en Asie où l'impact de l'augmentation des tarifs dans la société vont jusqu'à déclencher des manifestations, comme au Népal par exemple [22].

Cependant, il y a plus grave encore. En effet, la corruption a pour résultat d'amplifier les effets négatifs sur les écosystèmes des projets hydroélectriques desquels dépendent de nombreuses populations des pays en développement à la fois pour leurs moyens de subsistance et leur santé. En réalité, la Commission mondiale des barrages souligne que les effets négatifs constatés à la fois sur les écosystèmes et les populations affectées constituent les échecs les plus retentissants de la construction des barrages existants [23].

Enfin, la corruption chronique sape la confiance du public et la durabilité politique de l'hydroélectricité envisagée comme une source d'énergie alternative par les sociétés. De nombreux investisseurs potentiels se trouvent quelque peu refroidis par les atteintes à leur image ainsi que tout autre inconvénient que la corruption peut causer.

Le tableau 4 résume l'impact de la corruption dans le secteur hydroélectrique :

20 Voir aussi l´utilisation des pacts d´intégrité au Mexique, voir page 114 et 115.

21 P. Silva, I. Klytchnikova et al., 'Poverty and Environmental Impacts of Electricity Price Reforms in Montenegro', Policy Research Working Paper 4127 (Washington, D.C.: World Bank, 2007).

22 B. Bhadra, 'Hydro-Energy for National Development: Small and Medium Hydro Electricity Development Issues', *The Weekly Telegraph* (Népal), 30 janvier 2002. ; Tariff hike again?', *Kathmandu Post*, 31 mars 2001.

23 WCD, 2000.

Table 4 Raisons pour lesquelles la lutte contre la corruption est dans l'intérêt de toutes les parties prenantes à long terme

Groupe de parties prenantes	Effets nuisibles de la corruption
Consommateurs d'électricité[24]	• Coût de l'électricité moins abordable et service moins fiable • Accès réduit pour les pauvres • Expansion des services à un rythme ralenti
Populations touchées	• Impact supérieur ou « mauvais » projets • Impacts négatifs sur les moyens de subsistance plus élevés et accroissement des risques de paupérisation • Moins de fonds pour les compensations, les mitigations et le partage des bénéfices • Moins d'engagements en termes de mitigation en vue d'une gestion durable
Services d'électricité aux collectivités	• Coûts plus élevés pour la fourniture d'énergie en gros ou pour assurer ses propres fournitures énergétiques • Coûts des emprunts ou taux de rentabilité plus élevés • Moins de fonds pour l'expansion ou l'amélioration des services • Retard dans la construction des infrastructures, surfacturation ou coût élevé
Gouvernements	• Coûts plus élevés du secteur énergétique • Remboursements plus élevés des prêts souverains ou des garanties • Recul en matière de politiques sociales • Ralentissement de la croissance économique et de la création d'emplois pour les projets dépendant de l'amélioration des services de l'électricité
Constructeurs/opérateurs publics de barrages et PEI (producteurs d'énergie indépendants)	• Environnement compétitif équitable non existant • Attributions obtenues par le versement de pots-de-vin peuvent être résiliées, mettant ainsi fin au projet • Exclusion ou poursuites criminelles
Entreprises et fournisseurs d'équipement	• Compétition anormale ou inéquitable • Frais d'appels d'offre plus élevés ou inutiles • Attributions obtenues par le versement de pots-de-vin pouvant être résiliées, mettant ainsi fin au projet • Poursuites judiciaires, amendes, exclusion (liste noire) et réputation ternie
Financiers : agences de crédit à l'exportation, banques multilatérales de développement, banques commerciales, agences de assureurs	• Risques plus élevés de voir sa réputation ternie si les allégations de corruption sont prouvées • Demandes d'emprunts supérieures à la normale • Coûts additionnels et requêtes frauduleuses • Pertes financières

24 Pour les projets multifonctions, on entend par consommateurs, les irrigants, les usagers de l'eau dans les villes ou tout autre groupe qui bénéficierait de la réduction de la corruption dans la fourniture d'eau et d'énergie en provenance des barrages multifonctions.

S'engager dans l'action

'[L]objectif de tout projet de barrage se doit d'être l'amélioration durable du bien-être humain... Si la construction d'un grand barrage constitue le meilleur moyen de parvenir à cet objectif, il mérite d'être soutenu. Lorsque des solutions alternatives offrent de meilleurs résultats, nous les soutiendrons de préférence aux grands barrages.' (Commission mondiale des barrages)

Modification du contexte de la gouvernance

Des changements profonds dans le secteur de l'eau et de l'énergie signifient que le cadre de la gouvernance du secteur hydroélectrique se trouve également en pleine mutation, et par conséquent, procure de nouvelles occasions de corruption ainsi que de nouveaux points d'entrée pour la combattre. Dans le secteur de l'énergie, les financiers et les opérateurs privés jouent un rôle plus important. Dans le même temps, la gestion des ressources adopte une approche plus inclusive et participative, reconnaissant nettement les liens entre l'hydrologie, la géographie humaine et l'environnement.

Au final, cette gestion participative implique une présence accrue des parties prenantes autour de la table hydroélectrique et, partant, une nécessité et un besoin accrus en termes de coordination et de participation. Cette gestion implique également des risques plus complexes et des accords sur le partage des responsabilités entre acteurs publics et privés entraînant de nouveaux points d'entrée pour la corruption, mais aussi de nouveaux leviers permettant aux structures de redevabilité et de prises de décisions de gagner à la fois en termes de transparence et d'inclusion.

Pour une cause commune

Juguler la corruption dans un tel environnement exige de former des alliances anti-corruption entre l'ensemble des parties prenantes afin de créer une dynamique du changement et d'établir un réseau de contrôle et de confiance contribuant à améliorer l'efficacité de la lutte contre la corruption.

Il s'agit tout d'abord de réussir à démontrer que la lutte contre la corruption s'avère profitable au bénéfice de toutes les parties prenantes concernées. Il est clairement établit que le combat contre la corruption s'opère dans l'intérêt à la fois des consommateurs d'électricité, des gouvernements, de l'industrie hydroélectrique, des instances publiques et privées de financement, mais plus encore dans l'intérêt des personnes, dont le nombre s'élève désormais à plus de 1,5 milliards, n'ayant toujours pas accès aux services de l'électricité à un coût raisonnable. Bien que la polarisation des opinions sur l'énergie hydroélectrique fasse aujourd'hui partie des débats sur le développement durable, une collaboration constructive est en passe de voir le jour entre les intérêts industriels, environnementaux et sociaux. Par exemple, l'Organisation mondiale de protection de l'environnement WWF (*World Wildlife Fund*) et l'Association internationale pour l'hydroélectricité (*International Hydropower Association, IHA*) ont annoncé leur

intention de collaborer dans le but d'améliorer les directives concernant la durabilité de ces projets [25].

Ouvrir le processus de prise de décision

En 2000, la Commission mondiale des barrages (*CMB, World Commission on Dams*) a déclaré « que la manière d'effectuer les choix résidait au cœur du débat actuel sur les barrages, ainsi que la question concernant l'expression (ou la non expression) des opinions et des perspectives du projet tout au long du processus ». La CMB proposait une approche intégrant les droits et les risques permettant d'identifier toutes les parties prenantes légitimes dans le secteur hydroélectrique, y compris les prises de risques involontaires notamment de la part des populations déplacées. Aujourd'hui, il existe plus de directives disponibles sur les évaluations de choix inclusives permettant de les intégrer en amont dans les processus de planification stratégique [26]. Comme l'a noté la CMB, cela permet non seulement de déterminer toutes les options possibles afin de répondre aux défis dans le secteur de l'eau, mais cela permet également de traiter les partis pris réels ou perçus sur la façon dont les choix de barrages sont acceptés ou rejetés.

Lutter contre la corruption du côté du financement

D'une part, des coûts élevés en capital et d'autre part, des délais élevés de remboursement dans le secteur des grands barrages font que le financement constitue à la fois un facteur de réussite important et un levier puissant permettant de lutter contre la corruption. Il est possible de promouvoir la redevabilité à la fois grâce aux financiers s'étant engagés dans un projet, aux instruments adéquats de financement et enfin à la gestion du partage équitable des revenus.

Banques multilatérales de développement et donateurs bilatéraux : bien que de nombreux donateurs internationaux améliorent leur gestion et leurs actions anti-corruption, il n'en demeure pas moins vrai qu'il est devenu nécessaire de concevoir des mesures spécifiques, tels que des programmes d'amélioration de la gouvernance, afin de les intégrer dans les projets hydroélectriques soutenus par les donateurs.

Agences de crédit à l'exportation (ACE) : les ACE garantissent les crédits à l'exportation et elles assurent les exportateurs d'équipements mécaniques et électriques. En 2006, le Conseil de l'OCDE a adopté une série de recommandations pour décourager la corruption en matière de crédits à l'exportation dans le cadre d'une assistance officielle (y compris l'amélioration des informations publiques, le respect des engagements relatifs à la non-acceptation de pots-de-vin et des sanctions), comme prérequis aux entreprises exportatrices afin d'obtenir l'accord des ACE [27]. Il s'agit-là d'une première étape positive, toutefois il convient d'adopter des définitions communes sur les normes en matière de preuves, la diligence due et l'amélioration de

25 HA et WWF, ainsi que 4 autres partenaires sont sur le point d'annoncer un projet sur deux ans d'essais sur le terrain et de révision des Directives en matière de durabilité des projets hydroélectriques (*Sustainability Guidelines of Hydropower)* que l'IHA promeut depuis 2002.

26 K. Blok, L. Haas *et al*, 'Stakeholder Involvement in Options Assessment: Promoting Dialogue in Meeting Water and Energy Needs' (Banque mondiale, 2003).

27 OCDE, Nouvelle recommandation de l'OCDE pour décourager la corruption en matière de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (OCDE, 2006).

cette dernière ainsi que la diffusion des informations [28]. De plus les mesures anti-corruption prises par les ACE dans les pays hors OCDE se doivent d'être mieux harmonisées [29]. La Banque chinoise d'import-export, par exemple, représente l'une des plus importantes ACE du monde dont les opérations commerciales de base dépassent celles des États-Unis, du Japon et du Royaume-Uni. La Banque chinoise d'import-export est par ailleurs très impliquée dans les projets hydroélectriques [30].

Banques commerciales privées : les Principes de l'équateur, introduits en 2002, fournissent un cadre commun permettant aux banques commerciales d'appliquer leurs propres chartes de responsabilité et de déterminer des standards en matière de gestion des risques environnementaux et sociaux dans l'activité de financement des projets, y compris ceux du secteur hydroélectrique[31]. Les Établissements Financiers appliquant les Principes de l'Équateur (*Equator Principles Financial Institutions, EPFI*) et représentant globalement plus de 80% des financements de projets, ont convenu de ne pas fournir de prêts aux emprunteurs ne respectant pas ces Principes [32]. Ces derniers sont cependant critiqués pour leur absence de normes explicites et contraignantes tel que le prévoit le droit international applicable aux questions relatives à l'environnement, aux droits humains, aux peuples indigènes ainsi qu'au travail [33]. Enfin ces derniers manquent également de transparence en ce qui concerne les moyens à la disposition des EPFI afin de s'assurer que les emprunteurs respectent les Principes [34].

Les groupes de capital-risque : ils investissent de plus en plus dans l'activité des Producteurs indépendants d'énergie (PEI) hydroélectrique en Asie et en Afrique, tel que notamment dans le projet d'accélération des PEI hydroélectriques dans la région du Mékong en Asie du Sud-est [35]. Il s'agit là d'une tendance extrêmement positive car les pays en développement obtiennent ainsi un accès plus large au financement. Cependant, elle met en lumière le fossé de plus en plus profond entre les exigences des instances publiques internationales de financement et celles des groupes privés et internationaux de capital-risque, ainsi que celles des ACE et des

28 'Export Credit Agencies', Transparency International, www.transparency.org/global_priorities/public _contracting/instruments/export_credit_agencies.

29 L'article 3 de la Recommandation du Conseil de l'OCDE de 2006 invite les parties à la Convention anti-corruption non membres de l'OCDE à adhérer à la recommandation. L'objectif déclaré est de garantir l'égalité entre l'ensemble de ceux qui fournissent des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Le 21 novembre 1997, des pays membres de l'OCDE ainsi que cinq pays non membres de l'OCDE (Argentine, Brésil, Bulgarie, Chili et Slovaquie) ont adopté une Convention de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales.

30 S. Rose, 'China's ExIm Bank Discloses its Environmental Policy', Blog, Center for Global Development (Centre pour le développement global), 11 mai 2007, blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2007/05/chinas_exim_bank_discloses_its.php Voir aussi le site web de la Banque chinoise d'import-export , www.english.eximbank.gov.cn ; et P. Bosshard et M. Chan-Fishel, 'A Case of Environmental Money Laundering', International Rivers Network et Friends of the Earth, 21 juillet 2005. www.irn.org/programs/finance/index.php?id=050721exim.html .

31 'Equator Principles: A financial industry benchmark for determining, assessing and managing social & environmental risk in project financing.' Voir aussi www.equator-principles.com/principles.shtml .

32 Les Principes de l'Équateur ont été révisés en 2006 pour s'aligner sur les Normes de performance au plan de la viabilité sociale et environnementale de la Société financière internationale (*International Finance Corporation ou IFC*). Voir www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/EnvSocStandards.

33 'From bad to worse: IFC safeguards', Bretton Woods Project, 13 juin 2005.

34 R. Bailey, T. Ryan, et al., 'Building Sustainability into Syndication', Environmental Finance, juillet-août 2006.

35 P. King, J. Bird et al., 'Joint Program on Environment Criteria for Hydropower Development in the Mekong Region', une initiative conjointe de la Banque asiatique de développement avec la Commission du fleuve Mékong et la World Wildlife Federation, mars 2007.

pays non membres de l'OCDE. Dans les médias, cette tendance fut qualifiée de manière critique, de politique de financement de projets « sans engagement » [36].

Transparence dans les arrangements contractuels et partage des risques

Les nouveaux cadres contractuels induisent désormais plus de flexibilité dans le partage des responsabilités et des risques induits dans les projets hydroélectriques. La transparence du processus de prise de décision, du calcul des risques et du partage des responsabilités s'avère indispensable dans le cadre de ces nouvelles relations contractuelles. La clarté des directives sur la transparence n'est pas seulement essentielle à la prévention et à la correction de la corruption, mais elle s'avère également nécessaire pour restaurer la confiance du public dans une gestion responsable du secteur hydroélectrique, sinon les projets hydroélectriques risquent d'en pâtir pour devenir politiquement irréalisables. Il est possible de tirer des leçons des récentes controverses concernant des accords d'achat d'énergie, tel que le projet Bujagali de deux cent cinquante mégawatts en Ouganda. En 2002, la haute cour d'Ouganda dut ordonner, à la demande de différentes ONG, la publication de l'accord d'achat d'énergie car le gouvernement refusait de rendre publique cette information [37]. L'accord d'achat d'énergie entre le leader du projet et le gouvernement est désormais disponible à la consultation du public [38].

Développer la transparence et la redevabilité dans les nouveaux cadres de financement et de partage des revenus

Le partage des revenus dans les projets hydroélectriques et dans les systèmes d'échange de carbone comme le Mécanisme de développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto, constituent des exemples de mécanismes de financement émergents revêtant une importance stratégique en faveur des formes viables de développement de l'énergie hydroélectrique. Le MDP permet aux pays industrialisés, s'étant engagés à réduire les gaz à effet de serre, d'investir dans des projets de réduction d'émissions dans les pays en développement, dans certaines limites [39]. Le MDP appuie des projets hydroélectriques satisfaisant à des critères d'éligibilité, bien que certains groupes politiques et de pression contestent l'inclusion de grands projets hydroélectriques qu'ils considèrent comme étant non viables [40]. Le rejet de la demande de bénéficier du MDP, dans le cas par exemple du projet Bumbuna en Sierra Leone, semble indiquer qu'il est nécessaire de clarifier les procédures de transparence. De plus, le MDP ne dispose toujours pas d'une procédure d'appel officielle.

36 'China defends its role in Africa', *BBC News* (RU), 16 mai 2007. , 16 May 2007; S. Rose, 2007.

37 A. T. Balinda et F. C. Oweyegha-Afunaduula, 'Nape's Contribution to Environmental Advocacy in the Nile Basin: Bujagali Power Project, Uganda', présentation faite lors du 3ème Forum mondial de l'eau, à Kyoto, au Japon, 16 mars 2003.

38 Voir: go.worldbank.org/UTHNPOSSD0.

39 'Clean Development Mechanism', http://www.cdm.unfccc.int/index.html.

40 Voir 'Carbon Trading: A Critical Conversation on Climate Change, Privatisation and Power', *Development Dialogue*, no. 48, septembre 2006 (Uppsala, Sweden: Fondation Dag Hammarskjöld).

Partage local des revenus

Encouragés par la Commission mondiale des barrages, de nombreux pays autorisent désormais les populations locales à bénéficier d'une part financière des revenus issus des projets lorsqu'ils sont contraints à abandonner leurs terres ou leurs ressources naturelles. Toutefois, jusqu'ici les exemples demeurent à la fois rares et peu fréquents [41]. Une source de financement viable, permettant de répondre aux engagements environnementaux et sociaux, constitue une preuve indéniable de vouloir traiter les préoccupations liées à la redevabilité du secteur hydroélectrique. Cette volonté intègre le fait pour les gouvernements de tenir leurs promesses faute de posséder réellement les capacités financières permettant de les réaliser. Dans le même temps, l'absence de dispositions adéquates concernant la transparence et la redevabilité est susceptible d'alimenter les controverses.

En Sierra Leone, la corruption endémique a contribué à alimenter les onze années de guerre civile ayant pris fin après les élections nationales de 2002. Dans la phase de reconstruction d'après-guerre, les propositions introduisant le partage des revenus du projet hydroélectrique de Bumbuna, mentionné un peu plus haut et retardé en raison de la guerre, furent rapidement acceptées par les populations locales et le gouvernement local nouvellement élu. Les mesures mises en place pour garantir la transparence et la redevabilité sociale dans les accords de partage des revenus seront évaluées lors de la phase de mise en œuvre du Fonds de Bumbuna (*Bumbuna Trust*). Un conseil d'administration, composé de multiples parties prenantes, supervisera le Fonds, il assistera la Sierra Leone à satisfaire ses engagements à long terme relatifs d'une part, aux populations affectées et d'autre part, à l'environnement grâce à la mise en place d'un large éventail de projets locaux de réduction de la pauvreté, de développement et de protection de l'environnement [42]. Le financement viable du Fonds sera également garanti par d'autres formes de financement du carbone ainsi que les tarifs de l'électricité.

Renforcement des projets et gouvernance sectorielle

Les projets d'amélioration de la gouvernance (PAG) dans le secteur hydroélectrique contribuent à élever les mesures de lutte contre la corruption au niveau stratégique de la gestion du projet. Les PAG peuvent ainsi intégrer une série d'outils anti-corruption, tels que la méthode d'évaluation des risques, les pactes d'intégrité, les plans de conformité officiels et les normes de divulgation de l'information pour l'ensemble des composantes du projet. Dans d'autres secteurs, ce type d'outils s'est révélé efficace, notamment dans les projets d'amélioration de la voirie au Paraguay et en Indonésie [43].

Une faible partie des projets hydroélectriques sont appuyés par des donateurs. De ce fait il est crucial de développer des actions, aux niveaux national et sectoriel, avec des outils tels que

41 T. Scudder, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs* (London: Earthscan Publications, 2006).

42 Voir www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/04/21/000012009_20050421154222/Original/Backup0of0Bumb1praisal0Draft1041505.wbk.doc.

43 L. Haas *et al.*, 'Setting Standards for Communications and Governance: The Example of Infrastructure Projects', Working Paper no. 121 (Washington, DC: World Bank, 2007).

des codes d'éthique et de conduite pour les principaux responsables, ainsi que la publication des déclarations de patrimoine et des limites de représentation pour les hauts responsables des entreprises hydroélectriques publiques [44].

La dynamique en faveur de réformes gouvernementales peut également s'inspirer des accords internationaux de lutte contre la corruption. La majorité des dix pays les plus importants en matière d'énergie hydroélectrique est signataire des conventions des Nations Unies ou d'autres conventions régionales concernant le versement de pots-de-vin et la corruption. Bien que légalement contraignant, le défi majeur que représente la mise en œuvre de ces outils, fournit des possibilités de pressions publiques ciblées sur les gouvernements afin, non seulement, qu'ils respectent leurs engagements, mais également qu'ils reconnaissent que le secteur hydroélectrique constitue un secteur où le risque de corruption est élevé.

Les entreprises privées opérant dans le secteur hydroélectrique ont également la possibilité d'apporter leur pierre à l'édifice d'une part, en mettant en œuvre des politiques anti-corruption efficaces, et d'autre part, en respectant les directives tels que les Principes de conduite des affaires contre la corruption de Transparency International [45]. Elles ont également la possibilité d'œuvrer pour l'élaboration de normes sectorielles anti-corruption pour la promotion de la confiance dans le traitement équitable tout en contribuant à réduire les risques de corruption. L'Association internationale pour l'hydroélectricité (*International Hydropower Association – IHA*) a notamment élaboré des directives concernant la viabilité pouvant servir de modèles pour développer une série de directives anti-corruption volontaires [46].

Les organisations de la société civile ont la possibilité d'exercer un contrôle supplémentaire important par le biais d'un suivi indépendant et d'une mobilisation des populations locales dans le processus de prise de décision dans le secteur hydroélectrique.

Afin de garantir la surveillance publique, il est tout d'abord nécessaire que l'ensemble du secteur hydroélectrique soit soumis aux régulations sur la liberté d'information garantissant la divulgation publique des informations budgétaires et des documents relatifs aux projets.

Le pouvoir de mettre à profit des outils d'ores et déjà disponibles

Heureusement, de nombreux outils permettant de lutter contre la corruption dans le secteur hydroélectrique sont disponibles tels que l'évaluation des risques, les pactes d'intégrité, les plans de conformité ou encore les conventions anti-corruption. Mais trop souvent, ces outils restent sur les étagères.

Les Pactes d'intégrité pour les marchés publics ont permis notamment de réaliser d'impor-

44 L Haas, L. Mazzei, D. O'Leary, 2007.

45 Principes de conduite des affaires contre la corruption (*Business principles for countering bribery)*, Transparency International, www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles .

46 International Hydropower Association, 'IHA Sustainability Guidelines Adopted', www.hydropower.org/sustainable_hydropower/sustainability_ guidelines.html.

tantes économies, et ce, dans le cadre de plusieurs projets de barrages [47]. En 2002, la Commission fédérale de l'électricité du Mexique (*Electricity Commission, Comisión Federal de Electricidad, CFE*) a commencé à collaborer avec Transparency International-Mexico afin de tester un Pacte d'intégrité pour les marchés publics sur le projet hydroélectrique El Cajón de sept cent cinquante mégawatts. Les soumissionnaires furent contraints de signer une Déclaration unilatérale d'intégrité. Des déclarations semblables furent faites par les responsables de la CFE ainsi que par tous les responsables officiels impliqués dans le processus d'appels d'offres. Un témoin social (*testigo social*) fut employé afin de contrôler la passation des marchés et pour informer les groupes de la société civile et le public. L'offre retenue fut réduite de 8,5% (soit une économie de 64 millions de dollars US) ; une proposition inférieure à celles faites lors des précédents appels d'offres de la CFE [48].

L'action concertée afin de juguler la corruption dans le secteur hydroélectrique nécessite la collaboration des forces en place, une stratégie développée dans le temps et des indicateurs de progrès mesurables, autant d'éléments qu'il est possible de mettre en œuvre dans le contexte actuel, à l'aide des outils existants et des niveaux d'engagement des parties prenantes. La corruption ne constitue pas seulement un facteur de coût important. Elle constitue également un obstacle sérieux à l'encontre des bénéfices qui profiteraient à tous par le biais de l'hydroélectricité. Enfin dans beaucoup de pays, elle nuit fatalement à la confiance déjà fragile du public dans ce secteur. Lutter contre la corruption dans le secteur hydroélectrique s'avère par conséquent indispensable pour l'avenir des énergies durables permettant de maximiser les avantages des sources d'énergie renouvelables.

47 Les Pactes d'intégrité sont des accords volontaires identifiant les étapes que toutes les parties au projet prendront, individuellement ou collectivement, pour éliminer la corruption, appuyées par une instance de surveillance et de suivi indépendante. Les Pactes d'intégrité peuvent être adaptés à de nombreux environnements juridiques avec une grande flexibilité dans son application. Voir : http://www.transparency.org/global_priorities/ public_contracting/integrity_pacts .

48 Voir L. Haas, L. Mazzei, D. O'Leary, 2007.

La corruption dans le secteur hydroélectrique et les politiques de déplacement et de réinstallation des populations

Thayer Scudder[1]

Bien que fournissant des ressources économiques immenses sous la forme d'eau et d'énergie, les barrages hydroélectriques ont infligé de lourdes pertes à l'humanité, en particulier aux populations qui n'ont que peu de pouvoir politique ou financier. Jusqu'à 80 millions de personnes dans le monde ont été déplacées en raison des barrages, dont 58 millions en Chine et en Inde pour la seule période comprise entre 1950 et 1990 [2].

Ces personnes déplacées sont en général des minorités ethniques pauvres ou des peuples indigènes qui, au lieu de bénéficier des projets hydroélectriques, deviennent porteurs des risques

1 Thayer Scudder est professeur d'anthropologie au California Institute of Technology.

2 Commission mondiale des barrages (*World Commission on Dams – WCD*), *Barrages et développement : un nouveau cadre pour la prise de décisions. Le rapport de la Commission mondiale des barrages* (London : Earthscan, 2000).

les plus élevés et s'appauvrissent un peu plus économiquement, politiquement et culturellement [3].

Bien qu'on ne dispose que de rares documents à ce sujet [4], la corruption constitue la cause principale de l'appauvrissement des personnes réinstallées qui ne bénéficient ni des compensations promises ni des avantages liés au développement. Ces facteurs de corruption revêtent différentes formes :

- Les Mauritaniens qui vivent en aval du barrage Manantali ont été victimes de la Loi sur l'enregistrement des terres qui ignore leurs pratiques traditionnelles, facilitant l'acquisition forcée de leurs terres [5].
- Des gouvernements n'ont pas respecté les politiques convenues élaborées en vue de bénéficier aux ménages déplacés comme dans le cadre du projet Mahaweli au Sri Lanka [6]. Des gouvernements ont refusé de fournir de nouvelles terres aux populations déplacées ainsi qu'ils s'y étaient engagés comme en Inde, dans le cadre du projet Sardar Sarovar [7]. Enfin, des gouvernements ont refusé de respecter les obligations stipulées dans les traités, comme dans le cas du projet Lesotho Highlands Water [8].
- Des responsables ont détourné des fonds affectés à la réinstallation des personnes déplacées, comme dans le cas du barrage des Trois Gorges en Chine [9].
- Des entreprises d'ingénierie ainsi que d'autres sociétés sont revenues sur leurs promesses ou bien ont abusé de la bonne foi des personnes réinstallées comme ce fut le cas pour le barrage indien de Maheshwar [10].
- Des gouvernements et des individus ont eu recours aux pratiques de corruption pour acquérir des sites privilégiés de réservoirs destinés aux personnes déplacées et/ou aux forêts, à la faune et la flore et autres zones protégées (au Lesotho ou pour des projets hydroélectriques en Thaïlande, à Kariba, en Zambie), ou d'autres sites en relation avec la construction de barrages comme des pêcheries ou des zones d'aquaculture initialement prévues pour les personnes déplacées (cas du réservoir de Cirata en Indonésie) [11].
- Des populations déplacées soumises à des pressions politiques se sont accaparées des terres

3 Sur la question de l'appauvrissement, voir T. Scudder, *The Future of Large Dams: Dealing with Social, Environmental, Institutional and Political Costs* (London : Earthscan, 2005) et C. McDowell, ed., *Understanding Impoverishment ; The Consequences of Development-Induced Displacement* (Oxford : Berghahn Books, 1996).

4 Bien que la Banque mondiale ait publié plus de documents que n'importe quelle autre organisation sur les réinstallations involontaires produites par le développement, il n'y a pas de chapitre consacré à la corruption. Le mot « corruption » n'apparaît même pas dans *Involuntary Resettlement*: Comparative Perspectives (2001) ni dans *Involuntary Resettlement Source Book : Planning and Implementation in Development Projects* (2004) produits par la Banque mondiale.

5 M. M. Horowitz, 'Victims upstream and down', *Journal of Refugee Studies*, vol. 4, n° 2 (1991).

6 T. Scudder, 2005.

7 B. Morse et T. Berger, *Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review* (Ottawa : Resource Futures International, 1992).

8 T. Scudder, 'Assessing the Impacts of the LHWP on Resettled Households and Other Affected People 1986-2005,' in M. L. Thamae and L. Pottinger, *On the Wrong Side of Development: Lessons Learned from the Lesotho Highlands Water Project* (Maseru : Transformation Resource Centre, 2006) ; 1989-1991 et rapport 1995 préparé par le Groupe d'experts sur l'environnement pour la Lesotho Highlands Development Authority.

9 Commission mondiale des barrages, 2000.

10 R.E. Bissell, S. Singh, et H. Warth, 'Maheshwar Hydroelectric Project: Resettlement and Rehabilitation – An Independent Review Conducted for the Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ) Government of Germany' 15 juin, 2000.

11 Notes de terrain de Thayer Scudder sur le Lesotho, la Thaïlande et Kariba ; pour Saguling, voir B.A. Costa-Pierce, 'Constraints on the Sustainability of Cage Aquaculture for Resettlement from Hydropower Dams in Asia: An Indonesian Case Study," *Journal of Environment and Development*, vol. 7, n° 4 (1998).

appartenant à des villages ou à certains de leurs proches (cas de Sardar Sarovar et de Kariba) [12].

- Les donateurs font preuve de peu d'empressement pour intégrer les meilleures pratiques décrites dans des études, et nécessitant l'adoption de politiques de protection des populations déplacées comprenant des compensations et le développement des moyens de subsistance [13]. Les donateurs hésitent à exiger que les employés rendent des comptes en prenant des mesures telles que des sanctions, des pénalités de salaires ou des mises à pied. De même, ils n'ont pas exercé de pressions suffisamment importantes sur les pays qui ne respectent pas les politiques de protection, notamment dans le projet Sardar Sarovar de la Banque mondiale en Inde ou dans le cadre des affaires soumises à la juridiction du Panel d'inspection de la Banque mondiale (en Argentine et pour le barrage Yacyretá au Paraguay) ou au médiateur de la Société financière internationale (barrage de Pangue au Chili) [14].

Pas de remède miracle

Dans le cadre des projets hydroélectriques, avoir les compétences nécessaires pour réinstaller avec efficacité les populations est sans aucun doute une tâche complexe et controversée[15]. La Chine, qui est le numéro un mondial avec ses vingt-deux milles grands barrages, est reconnue pour ses politiques efficaces de réinstallation des populations déplacées. Néanmoins, le projet de réinstallation de plusieurs millions de personnes déplacées par la construction du barrage des Trois Gorges a provoqué le plus grand nombre de cas de corruption à ce jour pour lesquels des responsables ont détourné 50 millions de dollars US [16]. Ceci étant dit, voici quelques suggestions de solutions :

- La Banque mondiale note avec justesse que la priorité est de réduire le nombre de personnes déplacées. Les évaluations des choix doivent inclure des analyses distributionnelles et des études des risques pour limiter la construction de grands barrages induisant un déplacement significatif de personnes.
- La réinstallation devrait être financée de manière séparée, (comme pour le projet Xiaolangdi de la Banque mondiale en Chine), pour améliorer la redevabilité, les résultats et dissuader les pratiques de corruption [17].
- Les garanties de réalisation et les assurances propres aux personnes réinstallées permettent de contrer la corruption, tout comme les fonds fiduciaires, créés spécifiquement pour alléger

12 T. Scudder, Notes de terrain sur Sardar Sarovar et Kariba.

13 Banque mondiale, 'Recent Experience with Involuntary Resettlement: Overview', Operations Evaluation Department, Report N° 17538 (Washington D.C. : Banque mondiale, 1998).

14 Panel d'inspection, Groupe Banque mondiale, 'Argentina: World Bank Board Discusses Yacyreta Hydroelectric Project', Communiqué de presse, 7 mai 2004 ; Société financière internationale, 'Assessment by the Office of the Compliance Adviser/Ombudsman in relation to a complaint filed against IFC's investment in ENDESA Pangue S.A.' (Washington D.C. : SFI, 2003).

15 A. Biswas et C. Tortajada, 'Development and large dams: A global perspective,' Water Resources Development, vol. 17, n° 1 (2001) ; R. Goodland, 'Ethical Priorities in Environmentally Sustainable Energy Systems: The Case of Tropical Hydropower,' in W.R. Shea, ed., Energy Needs in the Year 2000 : Ethical and Environmental Perspectives (Canton, Mass : Watson Publishing International, 1994).

16 Voir page 119.

17 Banque mondiale, 'Implementation Completion Report (IDA-26050) for the Xiaolangdi Resettlement Project', Report n° 29174 (Washington, D.C. : Banque mondiale, 2004).

la pauvreté [18].

- Lorsqu'il est nécessaire de réinstaller les populations, les personnes concernées et leurs institutions devraient être impliquées dans la planification, le budget, la mise en œuvre, l'évaluation des compensations et les programmes de développement de leurs moyens de subsistance. Cela permet d'accroître les résultats de manière significative[19] en réduisant potentiellement la corruption.
- Les citoyens déplacés devraient devenir les principales parties prenantes dans le partage des bénéfices comme pour l'accord de co-propriété négocié pour le barrage canadien de Minashtuk, le « Fond pour les problèmes persistants » en Chine qui stimule le développement des revenus hydroélectriques, le partage des revenus au Brésil et les baux au Japon [20].
- Les responsabilités en matière de réinstallation et de financement devraient être déléguées aux populations déplacées et à leurs institutions tels que les projets de relogement et d'infrastructures du barrage Itá en Uruguay. Les associations de populations déplacées devraient bénéficier d'une assistance pour développer de nouvelles institutions, telles que des coopératives pour investir les fonds dans les ressources de propriété (Lesotho) et la gestion conjointe des pêcheries (Nam Theun 2 au Laos) [21].
- Les politiques de réinstallation doivent prévoir un financement à la fois pour le développement et aussi pour les compensations, comme c'est le cas de Nam Theun 2 au Laos [2].
- Les agences de financement internationales, nationales et privées devraient prononcer des sanctions contre les employés qui ne respectent pas les meilleures pratiques. Ces dernières comprennent la surveillance et le suivi indépendant et public par des experts, des ONG et/ou des entreprises du secteur privé. La surveillance doit s'exercer pendant tout le cycle projet en commençant par des tests préalables de performance qui se poursuivraient pendant la phase opérationnelle.
- Un Conseil international d'arbitrage et de conformité devrait être établi permettant aux parties prenantes de déposer des plaintes.

18 Pour les garanties de réalisation et les fonds fiduciaires, voir la Commission mondiale des barrages, 2000. Si les garanties de réalisation doivent traiter directement le processus de réinstallation, les fonds fiduciaires financés par les revenus des projets comme dans le cas des projets de Lesotho Highlands Water et du Nam Theun 2 au Laos, s'intéressent plus particulièrement à l'allègement de la pauvreté au niveau national. Sur les assurances modelées sur le principe des indemnités journalières, voir T. Downing, 'Avoiding New Poverty : Mining – Induced Displacement and Resettlement', Mining, Minerals and Sustainable Development, n° 58 (2002). Sur les assurances sociales dans le cadre du programme de réinstallation en Chine qui intègre les personnes déplacées dans le système d'assurance sociale en leur offrant une sécurité sociale et une assurance-vieillesse, voir 'Capacity Building for Resettlement Risk Management : People's Republic of China, PRC Thematic Report N° 3, Improving Resettlement Policies and Practice to Manage Impoverishment Risk' (2006) de la Banque asiatique de développement.

19 T. Scudder, 2005.

20 D. Egrè, V. Roquet, et al., 'Benefit Sharing from Dam Projects – Phase 1 : Desk Study' (Montréal : Vincent Roquet & Associates pour la Banque mondiale, 2002) ; M. M. Cernea, 'Financing for Development : Benefit Sharing Mechanisms in Population Resettlement', Economic and Political Weekly, vol. 42, n° 12 (2000).

21 C. Bermann, Community-Managed Resettlement : The Case of Itá Dam', extrait d'une présentation lors de la deuxième consultation régionale de la Commission mondiale des barrages (Sao Paulo, Brésil : Commission mondiale des barrages, 1999). Notes de terrain de Thayer Scudder sur les projets Lesotho Highlands Water et Nam Theun 2 au Laos.

22 Nam Theun 2 Hydroelectric Project 'Social Development Plan', vol. 2 (2005). Les compensations induisent parfois des pratiques de corruption car elles sont en général du ressort des agents locaux. De plus, elles sont difficiles à évaluer dans la mesure où elles impliquent des ménages individuels. Il est plus facile de surveiller l'utilisation de fonds de développement pour des populations entières, des infrastructures sociales et des moyens de subsistance.

Disparition des logements et indemnisations : l'exemple du barrage des Trois-Gorges

Gørild M. Heggelund[1]

Une fois terminé, sans doute d'ici 2009, le barrage des Trois-Gorges représentera le plus grand projet hydroélectrique jamais réalisé sur un fleuve au monde. Le barrage s'étirant sur plus de deux kilomètres à travers le Yangtzé, le fleuve le plus long de Chine, provoquera également le déplacement de population le plus important dans l'histoire de la construction de barrages. Initialement estimé à 1,13 millions, le nombre de personnes déplacées a atteint 1,4 millions d'individus en 2007. Les coûts de réinstallation des populations déplacées sont estimés à plus d'un tiers du coût total du projet (soit 26 milliards de dollars US).

Le détournement des fonds affectés à la réinstallation par des responsables du gouvernement chinois est apparu comme l'un des obstacles majeurs à la réinstallation des personnes déplacées. En 2005, selon des responsables du projet, trois cent quarante-neuf personnes ont été reconnues coupables de détournement de fonds affectés à la réinstallation depuis le début de la construction du barrage en 2004. À la fin de l'année 2003, 7,1 millions de dollars US avaient fait l'objet d'un détournement ou d'un usage illégal. Sur la totalité de la somme, 5,2 millions de dollars US avaient été retrouvés et tous les auteurs de ces détournements, dont cent soixante-six responsables, ont été « sévèrement sanctionnés » [2].

Cette corruption endémique a engendré de nombreux problèmes. Tout d'abord la réduction des compensations versées aux personnes déplacées a abaissé leur qualité de vie, ensuite les protestations contre la corruption et l'insuffisance des compensations a conduit à l'arrestation de plusieurs des déplacés lors des manifestations. En juillet 2006 les habitants de la province de Hubei ont protesté auprès du bureau local du gouvernement car ils avaient seulement reçu 700 dollars sur les 5 000 dollars US promis en guise d'avance « de frais de réinstallation » suite à leur expropriation [3].

Lutter contre la corruption dans le programme de réinstallation : un apprentissage accéléré

Les directives sur la réinstallation approuvées en 1993 décentralisaient l'autorité des Trois Gorges chargée des réinstallations, en plaçant les responsabilités aux niveaux provincial, can-

1 Gørild M. Heggelund est professeur associé au Fridtjof Nansen Institute de Norvège.
2 *China Daily* (Chine), 29 mars 2005.
3 *China Daily* (Chine), 29 avril 2007. ; *Chinese Sociology and Anthropology*, 'Popular Petitions Protesting Corruption and Embezzlement by Local Governments in the Regions of the Three Gorges Dam Project, 1997 and 1998', vol. 31, no. 3 (1999); *AsiaNews* (Italie), 12 juillet 2006.; K. Haggart, 'Five Years in Wuhan Women's Prison for Requesting Fair Treatment', Three Gorges Probe, 4 octobre 2005.

tonal et local [4]. Malgré une avancée positive vers davantage d'efficacité, la décentralisation fut également l'occasion pour les représentants locaux du gouvernement de se livrer à des pratiques de corruption et à des détournements [5]. Ces enjeux majeurs ont conduit les autorités à réformer les politiques en matière de réinstallation et à prendre des dispositions supplémentaires pour renforcer la gouvernance dans ce context.

La nouvelle réglementation en matière de réinstallation des populations, approuvée par le Conseil d'état, interdit de dépenser les fonds affectés à l'indemnisation des déplacés dans le cadre de projets, d'investissements, d'achat d'émissions obligataires ou encore d'actions sans lien avec le programme de réinstallation [6]. Ainsi, des systèmes de comptabilité et d'audits détaillés ont été établis, les opérations de gestion et de dépenses ont été séparées et le contrôle des projets de construction pour les populations déplacées a été renforcé.

La municipalité de Chongqing a formé un réseau d'audit en 2001 comprenant un système de contrôle en trois étapes dénommé *shiqian, shizhong, shihou* (avant, pendant et après la mise en œuvre).

De nouvelles procédures de gestion ont permis tout d'abord d'engager davantage la responsabilité des directeurs des programmes de réinstallation, ensuite d'améliorer le contrôle de l'affectation des fonds et enfin d'établir des réunions régulières avec les responsables chargées du relogement des populations déplacées afin d'accroître le contrôle de gestion des fonds d'indemnisation des populations déplacées.

Ces mesures de contrôle ont permis de révéler de nouveaux cas de corruption et de détournements de fonds, démontrant ainsi leur efficacité en matière de contrôle. En même temps, le risque de corruption subsiste. En janvier 2007, le Bureau national d'audit a signalé le détournement de 36,4 millions de dollars sur les 1,3 milliards de dollars US affectés aux fonds pour les populations déplacées dans la province de Hubei et la municipalité de Chongqing sur la période 2004-2005 [7]. Le Bureau national a par conséquent ordonné aux autorités locales de recouvrer les sommes détournées en menaçant les officiels concernés « d'engager leur responsabilité » [8]. Les autorités ont également établi un plan de supervision ainsi que des rapports financiers annuels [9] afin d'exiger des différentes unités de rendre compte de leurs dépenses de manière régulière.

4 World Bank, 'Resettlement and Development: The Bankwide Review of Projects Involving Involuntary Resettlement 1986–1993' (Washington, DC: World Bank, 1996); World Bank, 'Recent Experience with Involuntary Resettlement: China – Shuikou', Report no. 17539 (Washington, DC: World Bank, 1998); G. Heggelund, *Environment and Resettlement Politics in China: The Three Gorges Project* (London: Ashgate Publishing, 2004).

5 Pour une présentation générale du système de décaissement voir L. Heming, 'Population Displacement and Resettlement in the Three Gorges Reservoir Area of the Yangtze River Central China', thèse de doctorat, Université de Leeds, School of Geography, 2000.

6 Décret du Conseil d'état de la République populaire de Chine, 'The Resettlement Regulations of the Three Gorges Project', N° 299, 25 février 2001, Beijing.

7 'The Audit Findings on the Funds for Resident Relocation from the Reservoir Region of the Three Gorges Project, National Audit Office of the PRC', No. 1 of 2007, General Serial N° 19. Voir aussi W. Jiao, 'Annual Financial Reports for Dam', *China Daily* (Chine), 9 septembre 2007.

8 *China Daily* (Chine), 11 février 2007.

9 *China Daily* (Chine), 9 mars 2007.

En dépit de ces diverses mesures, les autorités font toujours face à de nombreux obstacles à surmonter dans leurs méthodes de gestion afin de réussir dans leur entreprise [10], parmi lesquels citons l'absence de transparence et de participation. Les solutions possibles résident dans l'établissement de canaux de communication clairs entre les populations déplacées et les autorités afin de permettre de résoudre tout problème et de renforcer les institutions offrant une assistance juridique aux migrants forcés. Selon une étude portant sur plus d'un millier de ménages dans onze provinces, des problèmes d'intégration persistent pour les personnes déplacées devant faire face à divers problèmes, parmi lesquels, des revenus inférieurs, l'absence de sécurité sociale de base ainsi que le manque d'opportunités permettant de faire connaître leurs plaintes [11].

L'expérience du projet des Trois-Gorges sert de leçon dont les apprentissages permettent de nourrir la lutte contre la corruption entraînant des migrations forcées. Les réponses politiques évoluent dans ce domaine, et l'efficacité de leur mise en œuvre en accord avec les autorités est vitale pour les futurs projets de grands barrages, prévus en Chine. Pour le seul bassin du fleuve Yangtzé, il était prévu en 2007 de construire cent cinq grands barrages. Les travaux de construction ont d'ores et déjà commencé pour certains. Avant toute chose, la lutte contre la corruption, dans les projets responsables de migrations forcées suite à la construction de barrages, doit avoir pour priorité de minimiser les impacts négatifs affectant les moyens de subsistance des migrants forcés.

En revanche, lorsqu'il est nécessaire de déplacer des populations, la lutte contre la corruption s'avère essentielle pour permettre de veiller à ne pas sanctionner doublement les personnes déplacées, et aggraver ainsi l'impact de leur déplacement forcé conduisant au désespoir et à une paupérisation à long terme. Il est primordial d'associer les personnes déplacées à cette démarche de renforcement des capacités dont elles font partie intégrante une fois réinstallées. Il est tout autant nécessaire de les impliquer et ce, plus sérieusement dans les systèmes de partage des bénéfices et de leur offrir une assistance pour pouvoir établir des réseaux communautaires de réinstallation.

10 *People's Daily* (Chine), 1 July 2007.

11 P. Fade *et al.*, 'Study on Social Integration and Impact on Stability of Three Gorges Project Re-settlement', à voir sur www.china-yimin.com/show.asp?id=289.

Le point de vue de l'industrie: Secteur hydroélectrique privé et public : comment minimiser les risques de corruption

Kathy Shandling et Reinier Lock[1]

Le financement et la construction de projets hydroélectriques dans les pays en développement requièrent des investissements considérables et une mobilisation importante de capitaux privés. Plusieurs mécanismes (dont certains récents et d'autres actualisés) ont été développés afin de réduire le fossé existant dans le financement de projets et d'attirer des investissements à long terme dans le secteur. Ces mécanismes concernent notamment des financements de sociétés de capital-risque, en provenance de banques commerciales locales ou sous forme d'émissions obligataires locales, ainsi que l'utilisation accrue d'instruments de renforcement du crédit et/ou de garanties, assurés par les institutions financières internationales, les acteurs bilatéraux et, dans certains cas, par ceux du secteur privé [2]. Toutefois la mise en œuvre de tels mécanismes pour parvenir à encourager des financiers à investir dans le secteur hydroélectrique des pays en développement constituent un défi immense à relever. En outre les risques de corruption demeurent au cœur de la question.

Tirer des leçons suite aux échecs : aligner les attentes et partager les risques de manière transparente

Il est nécessaire de garder en mémoire les projets énergétiques indépendants de plusieurs milliards de dollars opérés en Asie à l'époque de « l'âge d'or » dans les années 90. Il s'agit notamment de Dabhol en Inde, Paiton I & II en Indonésie, ainsi que Hub River et Uch au Pakistan. Tous étaient conçus sous forme de quasi-partenariats public/privé (PPP). Tous ont échoué pour diverses raisons. Parmi les principaux problèmes rencontrés, figuraient non seulement l'absence de transparence et de contrats établis de façon claire entre toutes les parties concernées, mais également le manque de cadres juridiques et réglementaires appropriés, l'existence d'attentes incompatibles entre les développeurs internationaux et les gouvernements d'accueil et enfin des taux de change défavorables à l'époque des projets.

Vers des PPP améliorés : transparence des rôles, du partage des risques et respect des responsabilités sociales

Afin de surmonter ces obstacles, il est nécessaire de réaliser des PPP de meilleures qualités que ceux ayant eu lieux jusque là. Un nouveau type de contrat PPP amélioré pourrait servir de modèle pour organiser des partenariats d'affaires viables assurant la mise en œuvre de

1 Kathy Shandling est directrice générale de l'International Private Water Association (IPWA) et Reinier Lock est chargé de programme à l'IPWA.

2 En octobre 2007 la Banque mondiale, par exemple, a annoncé le lancement d'un Fond marchés émergents pour canaliser les 200 milliards de dollars américains environ investis dans les actifs des marchés émergents vers des missions obligataires locales, plus appropriées pour financer des projets d'infrastructures à long termes dans les pays en développement. (www.ifc.org/ifcext/pressroom/ifcpressroom.nsf/PressRelease?openform&2242E8BB6FF5A5AF8525736A0053CA0B).

projets hydroélectriques et permettant de traiter toutes les questions responsables des échecs des projets passés. Que devrait inclure ces contrats PPP améliorés ?

- Ils devraient encourager la capacité des participants privés et publics à satisfaire les normes des entreprises en matière de responsabilité sociale et de lutte contre la corruption.
- Ils devraient fournir un contrat bien structuré entre les acteurs publics et privés définissant précisément les rôles de l'ensemble des parties prenantes et leurs relations avec les entreprises ainsi que les régimes institutionnels, réglementaires et juridiques dans lesquels le projet évolue.
- Ils devraient être structurés de façon à garantir des niveaux adéquats de transparence permettant d'identifier et d'affecter les risques que chacune des parties prenantes devra assumer.
- Ils devraient respecter un équilibre entre les intérêts privés et publics dans le cadre d'un projet d'infrastructure spécifique, satisfaire aux normes sociales en vigueur, gérer les longs délais ainsi que les incertitudes typiquement associées au développement et à la mise en œuvre de grands projets hydroélectriques.

À l'heure actuelle, les améliorations dans les PPP sont rarement observées, mais l'idée est en phase de gagner du terrain. En 2007, l'Association internationale du barreau a formé un « groupe de travail sur les PPP » afin de rassembler les différentes disciplines et développer des modèles viables de PPP mettant fortement l'accent sur la transparence et les responsabilités sociales des entreprises.

Les conditions de la réussite : des cadres institutionnels sains et l'implication des acteurs locaux

Les partenariats d'investissements ne peuvent subsister dans un tel vide institutionnel. Au cœur de la réussite des projets publics d'infrastructure, dont les PPP font partie intégrante, il convient de développer des cadres institutionnels, financiers, réglementaires et juridiques précis à mettre en œuvre de manière efficace.

Le soutien des populations locales est également indispensable à la réduction des risques liés au financement et à la corruption, et pour la réussite de la mise en œuvre de PPP de meilleure qualité. Le développement de projets hydroélectriques respectueux de l'environnement exige d'obtenir l'appui des acteurs locaux pour élaborer des solutions spécifiques aux questions environnementales, économiques et sociales que ce type de projets induit, en particulier si ces projets impliquent la migration forcée des populations locales.

Comme le démontrent justement les « modèles ruraux d'électrification », la participation des acteurs locaux est également indispensable à la lutte contre toutes les formes de corruption et d'inefficacité rongeant les industries énergétiques dans de nombreux pays en développement. Le contrôle des systèmes de distribution par les acteurs locaux permet de réduire de manière importante le vol et le gaspillage technique, tout en retirant un obstacle sérieux aux investissements privés viables visant à étendre la fourniture d'électricité aux zones, souvent rurales, qui jusqu'alors n'en disposaient pas. De plus, l'absence d'un appui adéquat de la part des acteurs locaux pour juguler la corruption suffisamment tôt fait porter de sérieux risques de retard au développement de nouveaux projets, nuisant aux flux de revenus et aux sources d'investissements et menaçant la survie économique et le potentiel d'expansion de ce dernier.

Grands projets – Grande corruption ?

Peter Bosshard et Nicholas Hildyard[1]

L'eau coule toujours d'amont en aval dans un environnement naturel. Dans la configuration des relations énergétiques, le débit d'eau propre tend à affluer en direction des riches et des puissants, tandis qu'un débit d'eau impropre à la consommation irrigue les populations les plus pauvres. L'une des raisons clefs derrière ce phénomène est à mettre sur le compte de la corruption dont l'économie politique favorise les grands projets mobilisant des capitaux considérables au détriment de microprojets.

Au cours des dernières années, des institutions parmi lesquelles le Programme des Nations Unies pour le développement et le projet du Millénaire des Nations Unies ont plaidé en faveur de la réévaluation de grands projets d'infrastructures hydrauliques. Leur démarche implique une réappropriation des projets décentralisés et une amélioration de l'efficacité afin de répondre au mieux aux besoins des populations pauvres.

En 2004, le Conseil de concertation pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement (*Water Supply and Sanitation Collaborative Council*) alertait l'opinion publique sur ce point : « De l'Inde à la Bolivie, du Kenya au Népal, on découvre les méfaits de programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement abandonnés sans laisser derrière eux une quelconque fraction des bénéfices escomptés. Revaloriser les fonds disponibles à d'autres grands projets d'infrastructures et de fournitures de services sans prendre la peine de repenser de quelle manière et au bénéfice de quelles populations ces fonds doivent être dépensés ne servirait à rien » [2].

La Banque mondiale a notamment adopté une position forte concernant les projets hydroélectriques gigantesques responsables du déplacement de populations entières et modifiant inéluctablement l'environnement naturel. « Les conséquences environnementales et sociales de ces barrages ne cessent d'être contestées » déclarait la Banque en 2006, « et selon toute vraisemblance, leur construction ira décroissante ». En lieu et place de grands barrages, la Banque prône la construction de barrages de moindre envergure soulevant des préoccupations sociales et environnementales moindres et augurant de lendemains meilleurs [3].

La Banque mondiale a réalisé qu'au Pakistan le renouvellement des cours d'eau constituait sans doute un moyen d'étendre les systèmes d'irrigation moins onéreux comparé à la construction de grands barrages [4]. En dépit de cela, la bureaucratie pakistanaise responsable

1 Peter Bosshard est directeur d'International Rivers, une organisation de protection de l'environnement et des droits humains, basée à Berkeley (US). Nicholas Hildyard travaille au Corner House (Royaume-Uni), un groupe d'études et de plaidoyer centré sur les droits humains, l'environnement et le développement.

2 « Listening Blasts International Community's Failure on Water and Sanitation », Communiqué de presse de Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSCC) (Genève, 17 mars 2004).

3 Banque mondiale, 'Reengaging in Agricultural Water Management : Challenges and Options', (Washington DC : Banque mondiale, 2006).

4 Banque mondiale, 'Irrigation Investment in Pakistan', Operation Evaluation Department', Précis n° 24 (Washington D.C. : Banque mondiale, 1996).

de la gestion des ressources en eau souffre du syndrome de reconstruction systématique privilégiant les nouveaux investissements au détriment de la maintenance des infrastructures en place [5].

La multiplication des occasions de corruption a des effets nocifs sur les investissements conséquents destinés à assurer la protection de l'environnement dans le secteur de l'eau :

- De nouveaux investissements conséquents procurent à la fois un prestige plus grand sur la scène politique et un contrôle bureaucratique centralisé qui supplantent les systèmes décentralisés et les volontés d'améliorations de l'efficacité auxquels sont consacrés le contrôle et les flux de ressources qui n'en sont que plus dispersés au final.
- On observe une plus grande corruption dans le cadre de projets de grande envergure exigeant d'importants capitaux, ces derniers ayant tendance à impliquer des acteurs à la convoitise financière insatiable.
- La possibilité d'effectuer des virements sur des comptes bancaires à l'étranger pour couvrir des paiements illicites dans le cadre de grands projets internationaux, représente une option qui remporte la faveur des responsables corrompus. En effet, ces derniers apprécient le caractère plus sûr de cette dernière option comparée au versement de pots-de-vin pour des projets locaux qui, eux, ont tendance à demeurer dans l'économie locale.

En somme, la corruption influe de manière essentielle sur la façon dont des intérêts particuliers s'approprient des décisions gouvernementales concernant le caractère et l'envergure des projets d'infrastructures. La Commission mondiale des barrages coïncide avec cette conclusion et notait dans son rapport publié en 2000 que « les décisionnaires étaient susceptibles de favoriser de grandes infrastructures synonymes d'enrichissement personnel au détriment de bénéfices négligeables procurés par des options de moindre envergure et plus dispersées » [6].

Il est cependant important de noter que les projets bénéficiant d'investissements locaux ne sont pas, loin s'en faut, exempts de corruption. Comme le souligne Dipak Gyawali, ancien ministre des Ressources en eau du Népal, « la corruption affecte tous types de projets, petits, moyens ou grands » indépendamment du fait qu'ils soient soutenus par le gouvernement ou mis en œuvre par des organisations non gouvernementales [7]. Pour lui permettre de maintenir son pouvoir, l'appareil d'un gouvernement corrompu s'applique à gratifier ses bureaucrates et les dirigeants au niveau local, régional et central [8]. Les systèmes locaux de clientélisme parviennent à détourner l'argent initialement destiné à financer des projets d'infrastructures dans les villages [9].

5 Banque mondiale, 'Pakistan's Water Economy: Running Dry', projet, 23 juin 2005.
6 Commission mondiale des barrages, *Barrages et développement : un nouveau cadre pour la prise de décision*s, (London: Earthscan, 2000).
7 Entretien par Nicholas Hildyard, mai 2007.
8 Entretien avec Shekhar Singh, responsable de la Campagne nationale pour le droit à l'information et ancien conseiller de la Commission de planification de l'Inde, 7 juin 2007.
9 Le chapitre 3 détaille plusieurs types de cas. Une analyse du programme de développement villageois en Indonésie montre que plus d'un tiers des 2000 plaintes avait pour objet le détournement de fonds. Voir S. Wong, 'Indonesia Kecamatan Development Program: Building a Monitoring and Evaluation System for a Large-Scale Community-Driven Development Program', document de travail (Washington, DC : Banque mondiale, 2003).

Les projets procurant un moindre risque de détournement de rentes de la part des décisionnaires hauts placés constituent des initiatives fortes d'autonomisation de la main d'œuvre. Et c'est précisément ce type d'approches, offrant une grande possibilité d'endiguer la pauvreté, qu'il faut préconiser.

Les implications se répercutent à deux niveaux, d'une part les garanties contre la corruption sont à la mesure de l'envergure des projets en question, mais d'autre part ces garanties doivent faire partie intégrante des projets hydrauliques quelle que soit leur dimension. Dans le même temps, les décisionnaires aux échelons les plus élevés sont d'autant plus susceptibles de favoriser les projets de grande envergure leur procurant plus d'opportunités d'extorquer des rentes pour leur propre clientèle, d'où la nécessité urgente de mettre en place des garanties supplémentaires. La transparence et la participation publiques sont indispensables au processus de planification des projets du secteur hydraulique, y compris l'évaluation des risques, afin de contrer au mieux cette propension à la corruption qui se cristallise autour des grands projets.

6 Conclusions

Lutter contre la corruption dans le secteur hydraulique – Stratégies, outils et avenir

Donal T. O'Leary et Patrik Stålgren[1]

La corruption assèche le secteur hydraulique, le privant inexorablement des ressources nécessaires à son fonctionnement. La corruption participe au détournement de ressources économiques, environnementales et sociales, à la fois rares et inestimables. En outre, elle empêche le secteur hydraulique de remplir pleinement son rôle de catalyseur du développement national et elle en fait le principal responsable de la stagnation. Afin de permettre une réduction des coûts et contribuer au potentiel de développement du secteur, il est nécessaire pour l'ensemble des acteurs de déterminer les priorités des actions futures afin de juguler la corruption. Sans l'amorce d'un changement radical concernant l'organisation de la lutte contre la corruption et les sanctions encourues par les responsables d'actes de corruption, il serait malheureusement vain d'envisager une réalisation des promesses préconisées par la Déclaration du Millénaire pour l'amélioration des réseaux de distribution et d'assainissement de l'eau pour le bien-être de toutes les populations du monde entier.

Dans ce rapport, différents types de corruption dans le secteur de l'eau ont été exposés, ainsi que les défis qu'ils représentent pour le fonctionnement du réseau de distribution de l'eau en milieu urbain, pour la construction de canaux d'irrigation pour l'usage des fermiers, et enfin dans l'attribution de terres et de contrats pour les grands projets de barrages exigeant des financements conséquents. Ainsi qu'il a été souligné dans les chapitres précédents, il est évident que l'impact budgétaire de la corruption dans le secteur est considérable. Cet impact se répercute de manière inéquitable et pèse injustement sur les franges de la population les plus pauvres. Les populations d'emblée vulnérables en raison de leur sexe, de leur âge ou de leur appartenance ethnique ou encore de la combinaison des trois, se trouvent en première ligne lorsque le contrôle de l'eau est corrompu et de ce fait se trouvent plus durement affectées. Lorsque les écosystèmes sont en péril et les problèmes d'un pays sont amplifiés, ils deviennent alors un enjeu partagé par l'ensemble de la communauté des pays voisins.

Cependant, la corruption demeure l'un des problèmes du secteur hydraulique, qui ne fait l'objet à la fois que de rares analyses et d'une prise de conscience moindre. Ce rapport constitue une première étape pour réparer cet oubli et tenter de comprendre pourquoi la corrup-

1 Donal T. O'Leary est conseiller de haut niveau à Transparency International (TI). Patrik Stålgren est chercheur au département des Sciences politiques de l'université de Göteborg.

tion détient cette faculté d'enracinement dans les mœurs et dans la pratique. Chacun des chapitres précédents a contribué à définir les risques de corruption dans les différents domaines du secteur, notamment la gestion des ressources en eau, l'eau potable, l'assainissement, l'irrigation et enfin l'énergie hydroélectrique.

La gestion des ressources en eau (GRE) se rapporte à la protection de la viabilité d'une ressource pour laquelle il n'existe aucun substitut. Elle implique de prendre des décisions des plus fondamentales en matière de politique, notamment sur les questions relatives à la protection de l'eau, ainsi lorsqu'il s'agit d'en assurer la contribution positive à l'environnement et d'équilibrer les demandes des différents utilisateurs (notamment les demandes de la consommation nécessaire à la subsistance humaine, de l'agriculture, des industries et des sources d'énergie). Un large fossé s'est creusé entre l'offre et la demande en eau dans le monde, en raison de l'accroissement démographique, de la croissance économique, des changements survenus dans les habitudes alimentaires ainsi qu'en raison du réchauffement climatique.

Le chapitre deux du *Rapport mondial sur la corruption 2008* a analysé la GRE en détail pour démontrer comment la rareté de l'eau au niveau local et l'intensification de la concurrence dans le secteur contribuent à alimenter la corruption. Dans certains cas, les subventions affectées à l'eau ont été détournées par les élites au pouvoir, la pollution de l'eau est restée impunie grâce aux pots-de-vin versés et pour terminer les fonds pour la GRE sont tombés dans l'escarcelle d'officiels corrompus. À court terme, les perdants dans cette course pour le contrôle du secteur sont généralement les populations les plus marginalisées qui se voient refuser l'accès à cette ressource essentielle à la vie. À long terme, la corruption dans la GRE ouvre la voie à la surexploitation des ressources en eau, une pollution non contrôlée ni sanctionnée ainsi qu'à l'inefficacité de la distribution et de la répartition entre les différents utilisateurs.

Les conséquences de la corruption ont des effets significatifs sur la durabilité de l'environnement, l'avenir de la sécurité de la distribution de l'eau, la cohésion sociale ainsi que la stabilité de certaines régions. Les méfaits de la corruption marquent durablement les générations futures et l'environnement. Les nombreuses victimes étant silencieuses, par conséquent il est d'autant plus difficile de renforcer les obligations redditionnelles de la GRE. Au demeurant, les mécanismes de surveillance gouvernementaux restent à mettre en place et ne permettent pas, dans l'état actuel des choses, de renforcer la redevabilité. Le manque de capacité administrative et la division des responsabilités institutionnelles entre différentes agences d'un même pays ainsi qu'au niveau international laissent le secteur dans des limbes réglementaires et compliquent sérieusement la lutte contre la corruption.

La crise de la gouvernance dans le secteur de l'eau et le défi qu'elle représente pour le développement humain est d'autant plus manifeste dans le domaine de *l'eau potable et de l'assainissement*. Environ 1,2 milliards d'individus n'ont pas accès à l'eau potable et plus de 2,6 milliards de personnes ne disposent pas d'un assainissement adéquat. Chaque jour, près de 50% d'habitants des pays en développement souffrent de problèmes de santé provoqués par une eau impropre à la consommation et un assainissement insuffisant[2]. En l'absence d'une eau propre, la santé, l'existence et le développement des individus et des pays se trouvent lésés.

2 Ces chiffres sont basés sur les estimations du Programme des Nations Unies pour le développement. Voir PNUD, *Human Development Report. Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis,* (New York: PNUD, 2006).

Ainsi que l'a exposé le chapitre trois, la corruption ne fait qu'intensifier ces impacts négatifs et se situe à chaque endroit clef de la chaîne de distribution de l'eau, depuis la conception des politiques et les affectations budgétaires jusqu'aux opérations et aux systèmes de facturation. La corruption tarit les investissements indispensables au secteur tout en modifiant les prix pratiqués et les décisions prises. La corruption affecte les services hydrauliques privés et publics en nuisant à la fois aux pays en développement et aux pays développés. Selon certaines estimations, la corruption augmente de 45% les prix de raccordement d'un foyer au réseau de distribution de l'eau dans les pays en développement. Ce constat conduit à mener des politiques et des projets favorisant les classes moyennes et élevées au détriment des franges de la population les plus pauvres, leur offrant comme seul choix de payer un prix élevé pour se raccorder au réseau, contribuant ainsi à accroître leur vulnérabilité à la corruption.

Dans le chapitre quatre, le *Rapport mondial sur la corruption 2008* a présenté le rôle attribué à la corruption dans l'irrigation et l'agriculture dans le monde. L'agriculture consomme 70% des ressources en eau et les terres irriguées permettent de produire 40% de la nourriture mondiale. Sans l'irrigation des terres, de nombreux fermiers de par le monde seraient dans l'incapacité de subvenir à leurs besoins et sombreraient dans la misère. La corruption contribue à placer le contrôle des systèmes d'irrigation entre les mains des grands exploitants. Les systèmes d'irrigation, difficiles à surveiller et exigeant des spécialistes pour assurer leur maintenance, offrent de multiples points d'entrée pour la corruption, entraînant un gaspillage des fonds et une irrigation d'autant plus coûteuse et incertaine pour les petits fermiers. L'irrigation à partir des eaux souterraines puisées dans les nappes acquifères par des milliers de pompes privées est encore plus difficile à réguler. La conséquence en est que les grands utilisateurs en Inde ou au Mexique assèchent les nappes souterraines en toute impunité, dépouillant ainsi les petits fermiers d'une ressource indispensable pour leur survie. L'ensemble de ces agissements signifie que la corruption dans l'irrigation contribue à accentuer l'insécurité alimentaire et la pauvreté.

Le secteur hydroélectrique constitue un autre secteur perméable aux pratiques de corruption. Plus de quarante-cinq mille grands barrages dans cent quarante pays fournissent plus de 16% de l'électricité mondiale et représentent un service vital au contrôle des inondations, de l'irrigation et de la navigation. Le chapitre cinq du Rapport mondial sur la corruption 2008 a démontré que la construction des barrages comporte en soi une série de défis à relever, en termes de corruption et de développement. Des volumes d'investissements gigantesques (jusqu'à 50 à 60 milliards de dollars US chaque année pour les prochaines décennies) combinés à des projets extrêmement complexes et spécifiques en termes d'ingénierie sont autant de sources de convoitise pour la corruption au niveau de la conception, des appels d'offres et de la construction des projets de barrages à grande échelle. L'impact de la corruption ne se limite pas à la seule l'inflation des coûts du projet. L'exercice d'influences illégitimes sur les politiques énergétiques et la conception des barrages au bénéfice des constructeurs de grands ouvrages ainsi que des modifications importantes des flux hydrauliques contribuent aux conséquences dramatiques infligées à des populations entières. Peu d'autres projets publics portent une telle responsabilité quant à leur effet sur l'environnement et les populations. C'est pourquoi il est indispensable d'exiger une gestion redevable de l'hydroélectricité comme étant

une condition sine qua non à un développement humain équitable. Les fonds d'indemnisation importants et les programmes de compensations accompagnant les projets de barrages sont également perméables à la corruption, et représentent un enjeu supplémentaire auquel est confronté le secteur hydroélectrique.

Leçons politiques pour combattre la corruption dans le secteur de l'eau

Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* démontre qu'une demande croissante en eau (eau potable, eau d'irrigation, énergie hydroélectrique) ne fait l'objet d'une gestion efficace seulement lorsque les conditions de contrôle et de pouvoir sont traitées de manière adéquate. Pour répondre à ces exigences il est nécessaire d'envisager un large éventail de risques de corruption et mettre en place des moyens pour garantir la non-dissimulation et la punition des abus de pouvoir. Les chapitres précédents de cette partie du rapport ont examiné une variété d'études de cas et d'expériences permettant de tirer les leçons suivantes :

Prévenir la corruption dans le secteur de l'eau et agir dès son constat car il devient souvent difficile et coûteux de réagir après coup. Lorsque la corruption provoque une contamination de l'eau potable et détruit les écosystèmes, les conséquences nuisibles occasionnées sont souvent irréversibles. Lorsque les subventions allouées au secteur de l'eau attirent la convoitise des puissants lobbies et des industries agricoles, il devient difficile de rediriger les subsides vers les populations pauvres. Une fois que les parties prenantes se livrent à des activités illicites pour accéder aux ressources en eau ou pour les contrôler, elles se trouvent emprisonnées dans ces réseaux de corruption, tout comme au Bangladesh ou en équateur notamment où les réseaux mafieux opèrent un racket dans le secteur de l'eau.

Comprendre le contexte hydraulique local, au risque de faire échouer les réformes. Il n'existe pas de méthode unique de lutte contre la corruption et cela s'avère particulièrement exact dans le secteur de l'eau, où les conditions de l'offre et la demande, les infrastructures existantes et les systèmes de gouvernance varient d'un pays à un autre. Avant de s'attaquer à la corruption, il est nécessaire de comprendre les conditions particulières contribuant à entraîner et maintenir ces conditions dans la gouvernance locale du secteur de l'eau. Il est crucial que chaque mesure de réforme se base sur une évaluation rigoureuse des parties prenantes, prenant en compte leurs forces et les intérêts des élites au pouvoir ainsi que les préférences et les besoins spécifiques des populations pauvres et des autres bénéficiaires concernés [3]. Il est nécessaire d'adapter les méthodes d'analyse au contexte local afin d'y intégrer une étude des préoccupations et du statut actuel des usagers et des distributeurs d'eau, ainsi que d'établir les risques de corruption pour les institutions appropriées et développer des normes et des indicateurs permettant de contrôler les progrès réalisés en termes d'accès, de services et de qualité de l'eau.

Juguler la corruption ne doit pas être incompatible avec les besoins des populations pauvres ou la durabilité de l'environnement. Le coût de la corruption dans le secteur de l'eau pèse de manière disproportionnée par les populations pauvres en plus de nuire à l'environnement. Afin de combattre au mieux la corruption, il est nécessaire d'élaborer des stratégies intégrant la participation des populations locales dans la recherche de solutions et le contrôle des résultats [4].

3 P. Stålgren, 'Worlds of Water: Worlds Apart. How Targeted Domestic Actors Transform International Regimes', (Göteborg: Göteborg University, 2006); J. Plummer, 'Making Anti-Corruption Approaches Work for the Poor', Report No. 22 (Stockholm: Swedish Water House, 2007).

4 J. Plummer, 2007.

Des exemples notoires comme au Brésil (voir page 61) montrent que les stratégies anti-corruption réussissent lorsqu'elles impliquent les citoyens pauvres dans les évaluations du budget et des dépenses.

En revanche, d'autres exemples viennent souligner le risque que représentent des stratégies anti-corruption mal conçues. Au lieu d'appuyer les populations locales dans le sens de changements positifs, elles contribuent parfois à réduire les moyens de subsistance de base de ces populations. Le chapitre trois a montré comment la répression engagée par les gouvernements à l'encontre des distributeurs d'eau informels pouvait nuire à l'accès à l'eau des populations pauvres. Avant de prendre des mesures dans le domaine de l'approvisionnement en eau, il est indispensable d'étudier le contexte local afin de comprendre comment les populations pauvres obtiennent de l'eau et quel budget peuvent-ils ou sont-ils prêts à consacrer pour s'approvisionner en eau. Cette information servirait de base de travail pour lutter contre la corruption selon les types de fournitures de services ayant un impact important sur leur quotidien, tels que la construction de bouches à incendie publiques ou le forage de puits dans les zones rurales.

Afin d'atteindre des résultats satisfaisants, il est essentiel de combiner les réformes anti-corruption dans le secteur de l'eau, et ce, à tous les niveaux : local, national et international.
Toutefois, il est nécessaire d'accorder une attention particulière au maillon faible, en effet, seules des réformes coordonnées et globales induisent des effets bénéfiques durables. Des mesures se révélant fructueuses pour juguler la corruption dans un endroit, risque de contribuer à ce qu'elle réapparaisse dans un autre lieu où elle sera plus difficile à détecter et à combattre. Dans le chapitre quatre de ce rapport, l'exemple des nouvelles associations d'usagers de l'eau (formées afin d'empêcher les fermiers les plus puissants de verser des pots-de-vin à des responsables pour leur assurer des quotas d'eau supérieurs) démontre que ces dernières risquent de devenir la proie des intérêts étroits contre lesquels elles étaient censées lutter. Il en va de même pour les réformes réussies qui cherchent à empêcher des entreprises locales de détourner des fonds et qui doivent éviter que la majeure partie du financement du projet termine dans les poches des acteurs politiques nationaux. Il existe une dynamique de la corruption dans le secteur de l'eau et les réformes doivent être combinées pour refléter la nature changeante de cette corruption. Cette combinaison requiert une coordination des efforts anti-corruption en aval et en amont du secteur ainsi qu'une nécessité de garantir que les réformes viennent en complément des initiatives locales, nationales et globales [5].

Travailler sur les réformes contribuant, directement ou indirectement, à la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau. Lorsque la corruption atteint des proportions systémiques, il s'avère difficile de prendre le problème de front [6]. Ce rapport cite de nombreux exemples démontrant que la corruption dans le secteur de l'eau est étroitement liée aux échecs de la gouvernance de manière générale et plus particulièrement aux dysfonctionnements des institutions publiques. Afin d'amorcer un traitement prenant en compte toutes ces différentes dynamiques, une première option consiste à adopter une approche indirecte impliquant la réforme générale des institutions et la promotion d'une participation citoyenne élargie. De telles initiatives

5 J. Plummer et P. Cross, 'Tackling Corruption in the Water and Sanitation Sector in Africa: Starting the Dialogue', dans E. Campos et S. Pradhan (eds.) *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level* (Washington DC: La Banque mondiale, 2007).

6 A. Shah et M. Schacter, 'Look Before You Leap', *Finance & Development*, vol. 41 n° 4 , (2004).

incluront notamment des réformes techniques ciblées sur l'élargissement des services de distribution de l'eau et des projets portant sur la transparence et le renforcement des capacités des citoyens. D'autres réformes au cœur des efforts anti-corruption pourront comprendre l'amélioration de la gestion financière, la formation des fonctionnaires et le renforcement des capacités pour les administrateurs d'agences.

Développer la prise de conscience des parties prenantes pour créer un terrain d'entente et mobiliser les coalitions. Mettre fin à la corruption dans le secteur de l'eau demande de surmonter des intérêts convergents et de modifier « les règles du jeu » en vigueur dans le secteur. Afin de briser le cercle des habitudes et des relations qui tendent à perpétuer le problème, il est nécessaire que chaque différent groupe impliqué en retire un bénéfice. Cela s'avère toutefois particulièrement difficile à réaliser dans le secteur de l'eau où à la fois le nombre et la diversité des parties prenantes sont exceptionnellement élevés. *Le Rapport mondial sur la corruption 2008* démontre de quelle manière la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau est principalement de l'intérêt des nombreuses parties prenantes [7]. Pourtant, de prime abord, cet objectif commun ne semblerait pas être d'une clarté immédiate pour tout le monde. Des expériences, réalisées dans le cadre de la gestion des ressources en eau en Afrique australe, ont permis de déterminer la possibilité d'atténuer les différences en matière de mesures incitatives et de perceptions grâce à une communication efficace et un partage d'expériences entre les parties prenantes[7]. Ainsi, il se peut que les fermiers considèrent l'eau uniquement comme une ressource nécessaire à la production de leurs récoltes. Il se peut qu'ils n'aient pas entièrement conscience du fait que l'environnement et le climat affectent la disponibilité des ressources en eau et de ce fait, ils ne trouveraient aucun intérêt à collaborer avec les parties prenantes travaillant sur ces questions. Encourager une collaboration réussie entre les différents groupes concernés dépendra de la capacité à faire prendre conscience que la protection des ressources en eau rime, pour les fermiers, avec protection de l'environnement. À ce propos, Haas (chapitre cinq) souligne que des approches anti-corruption efficaces respectent en général cette méthode et se développent grâce au renforcement mutuel des efforts engagés dans les secteurs public et privé ainsi que par la société civile. Le Water Integrity Network (WIN), un groupe d'experts et de techniciens internationaux engagés dans la lutte contre la corruption dans ce secteur, est impliqué dans le développement de ce type de partenariats et propose une base documentaire de qualité aux pays souhaitant partager leur expérience concernant leurs meilleures pratiques en la matière.

Accentuer la pression sur les pouvoirs publics et l'opinion publique, du haut vers le bas et du bas vers le haut pour engager des réformes dans le secteur de l'eau. Pour ce faire, il est également nécessaire de réconcilier les approches du bas vers le haut et du haut vers le bas. Il est indispensable pour les dirigeants politiques d'asseoir leur autorité en créant une dynamique et une légitimité en faveur des réformes institutionnelles. L'étude de cas démontrant comment un pouvoir politique déterminé a permis de réformer le secteur de la distribution de l'eau à Phnom Penh constitue un exemple approprié en matière de pression du haut vers le bas page 58. Toutefois cet exemple n'illustre qu'un aspect de la question. En effet, une approche du bas vers le haut est vitale si l'on veut créer les conditions du contrôle participatif. Cette approche permet de con-

7 P. Stålgren, 2006.

trôler les flux monétaires (grâce à des audits de projets d'infrastructures, page 58, la distribution de l'eau (par la formation d'associations des usagers de l'eau, page 90 et page 91 et d'exposer les échecs à l'opinion publique (par l'établissement de cartes des zones polluées, page 32. Un soutien fort de la part de la base constitue une entrave à la corruption et à la satisfaction d'intérêts étroits à tous les niveaux.

Enchaîner les réformes et les réponses afin de s'assurer que les actions recommandées sont adaptées au contexte. Il est généralement admis que dans le cadre de la lutte contre la corruption, certaines mesures peuvent se révéler extrêmement efficaces, parmi lesquelles notamment les associations d'usagers, les fiches d'évaluation par les citoyens, ainsi que les attestations juridiques d'accès aux programmes d'irrigation dans le cadre d'une gestion par les populations locales. Chacune de ces mesures se doit d'être adaptée aux besoins des usagers et aux caractéristiques spécifiques de la corruption au niveau local. Toutefois l'adaptation des politiques anti-corruption aux contextes locaux implique également un réexamen de la séquence de mise en oeuvre des réformes. Par exemple, la privatisation des services de distribution de l'eau dans une ville exige de disposer d'un régulateur puissant afin de prévenir et gérer la corruption, et ce, à chaque étape du processus. L'établissement de droits d'accès à l'eau pour les citoyens ne sera couronné de succès qu'à la condition qu'il existe des institutions judiciaires efficaces pour faire respecter la loi. Le fait de développer la transparence et la participation de la société civile sans les accompagner de capacités pertinentes ou créer l'espace nécessaire à leur participation, risque de rencontrer un certain cynisme voire une indifférence auprès de l'opinion publique quant aux initiatives entreprises pour lutter contre la corruption.

Se servir des engagements existants afin d'assurer la redevabilité de la gestion de l'eau n'implique pas pour autant qu'il soit nécessaire de réinventer la roue. Tous les chapitres de ce rapport exposent dans les détails les cadres juridiques, les conventions et les déclarations en place soulignant les responsabilités des gouvernements et des autres parties prenantes concernant la gestion des ressources en eau et la lutte contre la corruption. Ces instruments couvrent toutes les thématiques en commençant par le respect de la viabilité transfrontalière de l'environnement et des eaux, jusqu'à la garantie de l'accès à l'eau potable ainsi qu'à l'information environnementale et des pratiques libres de toute corruption. La Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) et la Convention anti-corruption de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) – ainsi que d'autres organismes régionaux – comportent des dispositions stipulant clairement l'obligation des signataires de prévenir et de punir les nombreux abus qui, à l'heure actuelle, gangrènent le secteur de l'eau. Si les gouvernements sont motivés pour traduire leurs promesses en actes, ces conventions, dont ils peuvent s'inspirer, sont à leur disposition ainsi que d'autres cadres à adapter et utiliser dans le contexte de leur pays. De nombreux gouvernements ont déjà ratifié des accords similaires. La société civile d'un pays donné a la possibilité d'exercer une pression au niveau international afin d'inciter leur gouvernement à prendre des mesures semblables pour honorer les nombreuses dispositions préconisées dans ces cadres. La société civile contribue ainsi à faire reculer la corruption dans le secteur de l'eau, comme l'ont permis par exemple les structures participatives nécessaires à la gestion et au partage de l'eau, l'accès à l'information relative aux

ressources en eau, et enfin, la transparence dans les appels d'offres pour l'approvisionnement en l'eau et des mesures de protection des marais et des ressources en eau.

Agir : recommandations pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau

Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* propose un certain nombre de stratégies et d'outils encourageants pour juguler la corruption dans la gestion des ressources en eau, mais aussi dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, de l'irrigation et de l'énergie hydroélectrique. Ainsi qu'il est souligné tout au long de ce rapport, le contexte détermine l'équilibrage adéquat et l'enchaînement des réformes anti-corruption. Les recommandations ci-dessous proposent un résumé des tendances réformistes les plus encourageantes. Leur mise en œuvre permettra de nourrir les changements dans le contexte actuel de la corruption affectant le secteur de l'eau.

Actualiser et approfondir le diagnostic concernant la corruption dans le secteur de l'eau : la dynamique et l'efficacité des réformes en dépendent

Il reste encore beaucoup à accomplir dans l'étude de l'étendue et de la nature de la corruption afin d'en comprendre les mécanismes. Ces études sont nécessaires pour permettre d'adapter les réponses anti-corruption aux contextes différents et déterminer la meilleure façon d'améliorer la priorisation des dépenses, l'enchaînement des actions et le suivi des progrès. Des instruments, telles que les évaluations des effets de la corruption, la traçabilité des dépenses publiques ou encore la détermination des populations indigentes et des risques de corruption permettent d'éclairer les différentes facettes de ce casse-tête. Il est nécessaire d'affiner ces outils pour qu'ils soient adoptés par la majorité des pays et adaptés au contexte local afin d'établir les fondements des réformes envisagées.

L'Étude de l'intégrité du secteur de l'eau par pays (*WINS, Water Integrity National Survey*) constitue l'un de ces outils prometteurs permettant de dresser une carte globale du problème. Cette étude permet de couvrir l'ensemble des acteurs concernés, des pratiques et des institutions du secteur de l'eau et constitue un outil permettant de déterminer les problèmes contrecarrant la réalisation des performances. De plus, les conclusions et les recommandations d'outils, telle que l'étude WINS, constituent des instruments utiles à la disposition des gouvernements pour concevoir des plans d'action vérifiables, assortis d'une échéance claire et d'indicateurs concrets. Afin d'être à même de garantir une participation maximale aux recommandations préconisées, l'étude WINS se doit d'être conduite par une organisation indépendante réputée ou un groupe d'organisations (tels qu'une université ou un centre de recherches) spécialisé à la fois dans les questions liées au secteur de l'eau et à la gouvernance. Comme l'ont démontré des études identiques, l'analyse procédant des conclusions de l'étude servira de point de départ pour hiérarchiser et développer des stratégies permettant de mettre en place ces réformes et d'en assurer la promotion [8].

8 Voir par exemple, l'étude de pays du Système national d'intégrité de la Bosnie-Herzégovine (BH) menée par TI-BH et adoptée par le gouvernement de BH comme modèle pour le programme national de lutte anti-corruption. Consultable sur: www.transparency.org/content/download/15693/169907/file/NIS_bosnia_herzegov.pdf.

Renforcer l'observation de la réglementation régissant la gestion de l'eau et son usage

Les gouvernements et le secteur public conservent le rôle principal en ce qui concerne la gouvernance dans le secteur de l'eau. Du fait qu'ils sont investis de leurs pouvoirs par les citoyens, ces acteurs principaux sont, par conséquent, responsables à la fois de l'affectation des ressources en eau, de la protection de l'environnement, mais aussi de la représentation des intérêts des générations futures et de l'évaluation des différentes dimensions du secteur de l'eau. Ils disposent du pouvoir de négocier le partage transfrontalier des ressources en eau, d'établir des politiques sectorielles et de gérer les investissements inhérents. Le gouvernement est en outre le principal actionnaire propriétaire des infrastructures mises en place dans un pays, sur lesquelles il est chargé de veiller, afin de répondre aux besoins des citoyens en eau potable, en assainissement, ainsi qu'en irrigation et en énergie hydroélectrique.

Toute stratégie de lutte contre la corruption implique l'utilisation de l'autorité étendue du gouvernement en guise de levier pour administrer les affaires hydrauliques. L'une des missions régaliennes des états consiste à établir des mécanismes de contrôle efficaces qu'il s'agisse du domaine de l'environnement, de l'eau, de l'assainissement, de l'agriculture ou de l'énergie. À l'âge des partenariats publics-privés, les régulateurs du marché sont tenus de remplir d'autres rôles en veillant à ce que ces partenariats demeurent transparents, notamment dans le cadre des accords d'achats énergétiques. Le cas échéant, les régulateurs sont tenus de concentrer toute leur attention sur les risques potentiels de corruption induits par les politiques de décentralisation.

Toutefois, la mise en place de mécanismes de régulation crée un dilemme, en effet, dans un environnement où le niveau de corruption reste élevé, les organes régulateurs risquent de tomber entre les mains d'intérêts étroits et de faire ainsi face à de nombreux conflits d'intérêt, et ce particulièrement lorsqu'un département du gouvernement assume une double responsabilité et remplit à la fois le rôle de fournisseur et de régulateur des services de l'eau. Si les moyens de lutte contre la corruption se trouvent être également les moyens par lesquels elle se propage, les gouvernements risquent d'être déconcertés au moment de traiter ce dilemme de manière transparente. Les réformes institutionnelles contribuent à empêcher la corruption de servir des intérêts étroits. Ainsi il est nécessaire de hiérarchiser ces réformes institutionnelles, notamment par le biais du renforcement des capacités et de la formation des employés des organes régulateurs, mais également par l'adéquation des ressources humaines, financières, techniques et administratives, et la création d'un mandat institutionnel et de pouvoir transparent, et enfin grâce à des principes de fonctionnement intelligibles ainsi que le développement des consultations publiques et des procédures d'appel. De plus, les outils de références existants tel que le Réseau international de référence pour les services de l'eau (IBNET - International Benchmarking Network of Water Utilities) s'avèrent utile pour assister les régulateurs afin de mener à bien leurs missions [9].

Il existe des exemples d'autorités régulatrices et administratives dans le monde qui ont prouvé leur capacité à mettre en œuvre des mécanismes de contrôle, d'évaluation interne et d'intégrité, nécessaires à la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau. Des organisations de

9 International Benchmarking Network for Water Utilities (IBNET). Voir : see www.ib-net.org.

qualité, telles que la Commission des services publics de Singapour (PUB – Public Utilities Board) et l'Autorité du canal de Panamá (ACP en espagnol, Panama Canal Authority) ont adopté des mesures actives afin d'inculquer à leur organisation la culture de l'intégrité. Ainsi, la PUB a développé un code de gouvernance et de conduite, ainsi que des processus de contrôle interne efficaces et des mécanismes de prévention et de sanction de la corruption. L'ACP œuvre également en faveur de la promotion de l'intégrité et d'une évaluation soutenue par le biais de règlements régissant la déontologie et le comportement de ses employés. Ces codes de conduite couvrent les thèmes des conflits d'intérêt, des abus de pouvoir et de l'acceptation de dons. Comme le montrent ces exemples, le renforcement de l'évaluation de la réglementation requiert de s'intéresser à deux objectifs étroitement liés. Il s'agit tout d'abord de mettre en place des mécanismes contribuant à renforcer le mandat et l'indépendance du régulateur et, dans le même temps, il s'agit d'établir des structures internes et des systèmes incitatifs garant de *l'intégrité et de la redevabilité* de ses employés.

Améliorer la gestion de l'approvisionnement en eau pour réduire la corruption et assurer l'approvisionnement et l'assainissement de l'eau

L'approvisionnement en eau constitue un élément essentiel des services de distribution et d'assainissement de l'eau. Afin de réduire les risques de corruption, l'approvisionnement en eau se doit d'être non seulement autonome et financièrement viable, mais également de disposer de ressources humaines adéquates et redevables en ce qui concerne ses performances et la qualité des services d'approvisionnement en eau [10]. Les services de distribution de l'eau contribuent à améliorer l'approvisionnement des populations pauvres, et par-là même à combattre directement la corruption grâce non seulement à des frais de raccordement et des tarifs subventionnés pour les ménages aux revenus faibles, mais également grâce à des équipes d'inspection chargées de contrôler les fuites et les raccordements illégaux. Cette amélioration s'opère au niveau de l'installation de compteurs individualisés permettant d'éviter les manipulations des factures et les relevés, et enfin au niveau de l'informatisation des systèmes de facturation et l'actualisation des bases de données des clients. Les contrats de gestion et les contrats de services axés sur la performance offrent aux services d'approvisionnement en eau la possibilité d'améliorer leur performance et ce faisant, de réduire la petite corruption. Pour être couronnée de réussite, ces améliorations doivent être accompagnées d'une forte volonté politique et de l'engagement sans faille des dirigeants des entreprises assurant l'approvisionnement en eau. L'expérience de la Phnom Penh Water Supply Authority (PPWSA), décrite dans le chapitre trois, démontre qu'il s'agit là d'améliorations réalisables.

Veiller à une concurrence équitable dans les contrats de service d'eau et à une mise en oeuvre redevable de ces contrats

Les accords contractuels utilisés par les gouvernements pour les appels d'offres permettent de déléguer au secteur privé une partie de leurs responsabilités relatives au service de l'eau. Ces

10 H. Elshorst, et D. O'Leary, 'Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem', document présenté lors de la Semaine mondiale de l'eau 2005, Stockholm, 2005; A. Baeitti, W. Kingdom et al. 'Characteristics of Well-Performing Public Water Utilities', Water Supply and Sanitation Working Note no. 9 (Washington DC: Banque mondiale, 2006).

responsabilités incluront notamment le développement et la gestion des opérations de la distribution de l'eau en milieu urbain, la construction d'un système d'irrigation en zone rurale ou encore la gestion des barrages hydroélectriques d'un pays donné. La conception et le suivi de ces contrats et des appels d'offres inhérents engendrent d'importants risques de corruption.

Le secteur privé a élaboré dans certains pays, des mesures anti-corruption de base dans le cadre de leurs procédures normales de fonctionnement, elles font souvent l'objet de mesures élaborées dans le cadre d'une grille d'évaluation du renforcement des pratiques en matière de gouvernance d'entreprise. Celles-ci tendent à se centrer sur la promotion d'une gestion financière saine, accompagnée de comptes rendus réguliers, ainsi que d'un contrôle efficace des performances internes et enfin d'autres initiatives relatives aux obligations redditionnelles des entreprises auprès des investisseurs, des actionnaires et de toute les autres parties prenantes. *Les Principes de conduite des affaires contre la corruption de* TI [11], par exemple, offre un modèle pour établir les normes spécifiques des programmes de lutte contre la corruption développés par les milieux d'affaires.

Bien que les entreprises du secteur de l'eau aient la capacité de mettre en œuvre un niveau de conformité permettant d'appuyer les efforts anti-corruption, il demeure toutefois nécessaire d'envisager des actions supplémentaires, souvent du ressort du gouvernement, afin de gérer les domaines se trouvant hors de leur contrôle. L'urgence de l'action est basée sur le fait que le développement des liens commerciaux se fera de plus en plus avec des pays rongés par la corruption. Parmi les dix pays aux marchés les plus volumineux concernant la participation du secteur privé dans les services de distribution de l'eau, neuf d'entre eux se trouvent être des pays dont le résultat dans *l'Indice de perceptions de la corruption* (IPC) de TI, est inférieur à 3,8 sur une échelle comprise entre 0 (niveau élevé de corruption) et 10 (niveau élevé de probité), ce qui en fait des pays au niveau de corruption élevé [12].

Afin d'encourager la signature de contrats transparents et la concurrence loyale, il existe différents outils basés sur la collaboration et la participation des parties prenantes. Depuis le milieu des années 90, TI a notamment élaboré des *Pactes d'intégrité* (PI). , Ces pactes servant généralement aux marchés publics, comportent un engagement signé par le gouvernement et tous les soumissionnaires intéressés stipulant qu'aucune partie ne sera appelée à verser, proposer, demander ou percevoir des pots-de-vin, et ce afin de remporter un marché ou pendant l'exécution du contrat. La mise en œuvre de ces PI a été couronnée de succès dans de nombreux pays ainsi que dans des secteurs variés [13]. Au Pakistan, un PI a été utilisé comme base de travail dans le cadre du Greater Karachi Water Supply Scheme, ce qui a engendré une réduction de 18% des coûts par rapport aux devis initiaux [14]. Au Mexique, un même pacte, dans le cadre d'un projet hydroélectrique, a permis de réaliser plus de 8% d'économies sur les coûts escomptés. Il est également possible de signer un PI pour l'ensemble d'un secteur. Ce fut le cas notamment en Argentine où les fabricants de canalisations (contrôlant 80% du marché) ont signé un accord basé sur les principes du PI garantissant des appels d'offres équitables pour les

11 Voir www.transparency.org/global_priorities/private_sector/business_principles.

12 Global Water Intelligence, 'Global Water Market 2008', Issue 10 (2007); Transparency International, Indice de perceptions de la corruption 2007.

13 Transparency International, *Curbing Corruption in Public Procurement Handbook*, (Berlin: Transparency International, 2006).

14 Transparency International Pakistan, 'A Pakistan Success Story: Application of an Integrity Pact to the Greater Karachi Water Supply Scheme, Phase V, Stage II, 2nd 100 MGD, KIII Project', (Karachi: TI Pakistan, 2003).

marchés publics [15]. De lourdes amendes infligées aux receveurs de pots-de-vin et des règles strictes pour exclure ceux qui les payent constituent également des moyens supplémentaires permettant de limiter les incitations à la corruption. La publication des critères de performance et des clauses contractuelles constitue une autre mesure indispensable permettant d'établir la confiance du public et de garantir l'évaluation publique. Malheureusement cette pratique ne fait pas l'unanimité de la majorité des pays.

L'application courante du principe de diligence due dans le financement des projets du secteur hydraulique

Des pratiques de corruption tel que le versement de pots-de-vin à l'étranger soulignent la nécessité d'agir pour les agences de crédit à l'exportation (ACE), les banques commerciales, les institutions financières internationales (IFI) et les donateurs en accord avec leurs responsabilités fiduciaires [16]. Lorsque ces acteurs soutiennent des investissements, y compris dans les processus d'achat, ils sont tenus de s'assurer que des mécanismes sont en place afin de créer des incitations positives et décourager les entreprises à se livrer à des activités de corruption.

Les ACE, les banques commerciales et les institutions de prêts du secteur privé des IFI telle que la Société financière internationale de la Banque mondiale devraient étendre leurs conditions en matière de respect du principe de diligence due, afin d'y inclure des dispositions anti-corruption. Il est possible d'appliquer ces mesures à chaque organisme de développement et couvrir ainsi la totalité des opérations internationales de l'entreprise.

En guise de démarche préalable avant de solliciter des fonds ou des garanties, il incombe au demandeur d'indiquer s'il fait l'objet d'une enquête en cours, d'une condamnation pour avoir enfreint les lois anti-corruption (tel que le Foreign Corrupt Practices Act aux États-Unis) ou d'une exclusion par l'une des IFI [17]. À titre d'exemple, l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC), une ACE basée à Washington, exige que les entreprises à la recherche d'un financement auprès de l'OPIC ou d'une garantie pour un projet, disposent de programmes anti-corruption opérationnels, tels que les Principes de conduite des affaires contre la corruption de TI.

Les donateurs ont également la possibilité de contribuer de façon importante à la promotion d'incitations et de signaux pertinents adressés aux entreprises privées souhaitant entrer en affaires avec eux. Ils ont la possibilité de renforcer les composantes anti-corruption des projets hydrauliques et d'appuyer les initiatives en faveur du renforcement des capacités de la société civile et du développement médiatique. De telles mesures contribueront à mettre en place les soutiens institutionnels nécessaires pour créer un environnement encourageant ainsi qu'une redevabilité plus élevée. Au niveau interne, les donateurs ont la possibilité d'adopter différentes mesures afin d'améliorer leurs propres obligations redditionnelles en renforçant les

15 L. Haas, L. Mazzei, D.O'Leary, 'Setting Standards for Communication and Governance. The Example of Infrastructure Projects', document de travail de la Banque mondial (*World Bank Working Paper*) No. l 21 (Washington D.C.: Banque mondiale, 2007).

16 P. Stålgren, 'Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform', Policy Brief No. 4 (Stockholm: Swedish Water House, 2006).

17 Transparency International, 'Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool', (Berlin, Transparency International, 2006).

pratiques d'information publique et les sanctions pour fautes. Parmi les mesures spécifiques, citons la consultation publique des documents concernant le projet, des sanctions plus strictes à l'égard des employés corrompus, l'exclusion du projet et l'inscription sur une liste noire des partenaires corrompus ainsi qu'un engagement sans ambiguïté et coordonné, au terme duquel l'ensemble des donateurs n'acceptera ni de verser ni de recevoir des pots-de-vin.

Accentuer l'évaluation citoyenne de l'approvisionnement des services de l'eau : la société civile au cœur du cercle de la redevabilité

Lorsqu'il s'agit de lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau, les groupes de la société civile ont la possibilité de contribuer à évaluer l'engagement et l'efficacité des gouvernements et des entreprises privées, et ce à tous les niveaux. Les organisations de la société civile ont la capacité de mobiliser les populations et de relayer leurs demandes en faveur du changement. Les *Fiches d'évaluation des citoyens* constituent un exemple d'outil de contrôle local permettant de traduire en actes les besoins locaux. Il s'agit de questionnaires que les citoyens remplissent pour évaluer la qualité de l'approvisionnement en eau et le respect par les fournisseurs de leurs obligations (en termes de budget, de ressources et de promesses). Cet outil de contrôle s'est révélé fort utile dans le secteur de l'eau afin de permettre aux usagers d'entrer en contact avec les fournisseurs et de faire entendre leurs préoccupations. Les expériences menées à Bangalore en Inde, où les Fiches d'évaluation des citoyens ont été introduites pour la première fois en 1994, sont impressionnantes. Depuis que les questionnaires ont été utilisés, le pourcentage de personnes « satisfaites » des services d'eau et d'assainissement est monté en flèche de 4% à 73% (2003) [18].

Évaluer la satisfaction des usagers dans les services d'eau ne constitue aucunement une mesure supplémentaire à visée populiste. Mais il s'agit bien là d'une mesure essentielle contribuant à responsabiliser les fournisseurs d'eau envers les citoyens. Cette mesure permet de reporter l'attention sur les services et leurs conséquences, et de transformer les frustrations individuelles en pression publique. Par conséquent, elle vient étayer les recommandations préconisant l'importance de la redevabilité pour les ressources (budgets, personnels) et les processus d'intégrité (appels d'offres équitables et efficacité réglementaire), exposés au préalable dans ce rapport.

Adopter la transparence et la participation comme principes directeurs pour l'ensemble du secteur de l'eau

Parmi tous les éléments jugés indispensables à la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau, la transparence et la participation constituent les deux éléments particulièrement notables.

Il est impératif que la transparence fasse l'unanimité des parties prenantes privées et publiques quant à leurs activités dans le secteur hydraulique. Ensuite il est impératif que les budgets consacrés à la fois aux projets hydrauliques, au financement des programmes de réinstallation et à la réglementation en matière d'achat soient établis, de manière transparente et, commu-

18 G.K. Thampi, 'Community Voice as an Aid to Accountability: Experiences with Citizen Report Cards in Bangalore', présenté lors du séminaire "Can We Meet International Targets without Fighting Corruption", Semaine mondiale de l'eau, Stockholm, 21 août 2005.

niqués au public. Il est nécessaire de mettre en place des mesures exigeant des responsables publics et des directeurs de secteurs de rendre public leur patrimoine personnel afin d'éviter que les ressources du secteur ne soient détournées vers leur propre compte en banque. Il est également nécessaire d'encourager la dénonciation publique des pollueurs de l'eau et des entreprises exclues de sorte à faire peser un coût social aux éventuelles sanctions juridiques et financières prononcées à leur encontre.

La multiplication des études et le partage de l'information représentent également des moyens d'encourager la transparence. Il est indispensable d'opérer des analyses afin de connaître les principaux bénéficiaires des subventions pour les puits en zone rurale, ainsi que les réseaux d'irrigation et les systèmes d'adduction d'eau potable [19]. Les appels d'offres devraient faire l'objet de lectures à l'occasion de réunions publiques, tout comme les prévisions de planification devraient faire l'objet d'un affichage dans les lieux publics Enfin, les documents concernant les donateurs et les indicateurs de qualité de l'eau devraient être téléchargeables à partir de sites internet et toute la documentation devrait être rédigée dans un langage simple, et accessible par tous, qu'il s'agisse des contrats de service ou de rapports d'audit. Toutes ces mesures permettent de modifier les comportements dans le secteur et créer un environnement respectueux et garant de la transparence. Même lorsque les projets sont d'une technicité poussée ou lorsqu'ils exigent un recours aux experts, les citoyens devraient pouvoir faire entendre leur voix et exiger des explications et des informations de base (spécificités des infrastructures, recrutement d'experts, entreprises choisies, fixation des prix). La rédaction de lois fermes en matière d'accès à l'information déterminant et stipulant les droits des citoyens concernant leur accès aux archives publiques constitue la base de la transparence dans le secteur de l'eau.

Tout au long de ce rapport, nous avons souligné la nécessité d'accroître la participation en tant que mécanisme permettant de réduire les influences indues et le détournement des ressources au profit d'intérêts particuliers dans le secteur de l'eau. Lorsqu'elle est efficace, l'implication des citoyens contraint les acteurs des secteurs privés et publics à une transparence et à une redevabilité accrues dans leurs activités. La participation des groupes marginalisés ou vulnérables dans la détermination des budgets hydrauliques et des politiques de développement permet d'ajouter aux dépenses engagées dans un projet une composante « en faveur des populations pauvres ». L'implication des populations locales dans le choix des sites pour le forage de puits en milieu rural et dans la gestion des systèmes d'irrigation permet de garantir que les petits propriétaires terriens et les villageois les plus pauvres ne se trouvent pas être les derniers à avoir accès à l'eau. La participation dans la planification des infrastructures et dans les évaluations des effets sur l'environnement offre aux parties prenantes de la société civile une plateforme pour exhorter les décideurs à leur rendre des comptes afin que les nouveaux canaux d'irrigation et les barrages profitent au plus grand nombre. La participation aux audits, à la cartographie des pollutions environnementales et au contrôle des performances des services d'eau crée un système de vérification participatif nécessaire pour veiller à ce que les contrats soient bien remplis et à sanctionner efficacement ceux qui enfreignent la réglementation dans le secteur hydraulique.

19 Voir page 48 et page 80.

La transparence et la participation sont les fondations de la confiance nécessaire à une gestion hydraulique redevable. Elles constituent des éléments essentiels pour maintenir la corruption à un niveau bas et par-là même assurer le fonctionnement du système. La transparence et la participation permettent de rassurer les petits propriétaires terriens et les populations pauvres qu'ils ne sont pas les laissés pour compte du système, dont le seul recours consistant au versement de pots-de-vin permettrait d'obtenir leurs quotas équitables d'eau. En outre, la participation et la transparence confortent les entreprises privées de l'inutilité de se livrer à des actes de corruption pour obtenir des contrats dans le secteur hydraulique. De même, l'industrie détient une garantie que les concurrents ne sont pas injustement favorisés en versant des pots-de-vin pour contourner la réglementation en matière de protection de l'environnement. Enfin, les pays voisins disposent de la garantie sur la non-transgression des accords de partage des eaux.

Bien évidemment, la transparence et la participation n'offrent pas de remèdes miracles. Elles fonctionnent de concert avec d'autres mesures, telles que les garanties juridiques en matière d'accès à l'eau et l'application de sanctions strictes punissant les comportements de corruption. Elles dépendent de la capacité nécessaire d'utiliser l'information disponible et participer de manière efficace au processus de prise de décision.

Au-delà de ces défis, la transparence et la participation constituent des conditions sine qua non permettant, d'une part, de veiller à la réduction du niveau de corruption dans la gestion du secteur de l'eau et, d'autre part, d'y garantir une redevabilité accrue, démocratique et juste. Il s'agit là d'éléments clefs permettant de juguler la corruption dans le contexte de la crise actuelle de l'eau dans le monde. Ce sont des principes importants nécessaires à la réforme des cadres de la gouvernance afin d'établir les fondations des stratégies anti-corruption des années à venir.

Nous sommes parvenus à un carrefour critique exigeant un changement radical de la manière dont sont traitées les questions de l'eau et de la corruption. Le réchauffement climatique, la recherche d'énergies alternatives à l'énergie fossile ainsi que l'expansion de l'agriculture commerciale et la poursuite des tendances démographiques actuelles (modes de vie, urbanisation et croissance démographique) exigent une réponse urgente. Jamais les défis dans le secteur de l'eau n'ont été aussi difficiles à relever. Les vies et les moyens de subsistance de milliards d'individus, en même temps que la durabilité des écosystèmes et des empreintes écologiques, les perspectives d'un développement humain équitable et enfin la stabilité politique internationale, constituent des enjeux étroitement liés à la crise hydraulique globale. La lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau offre une dimension importante pour contribuer à trouver une solution. Comme l'a démontré ce *Rapport mondial sur la corruption 2008,* le combat contre la corruption dans le secteur de l'eau est certes ardu, mais toutefois un combat réalisable, profitable et surtout d'une urgence jamais égalée.

Deuxième partie

Études de pays

7 Regards nationaux sur la corruption

Introduction

Rebecca Dobson[1]

Le combat contre la corruption mené par Transparency International bénéficie du soutien d'un mouvement véritablement mondial, composé de Sections nationales et de groupes de contact, et ce, dans toutes les régions du monde. Cette partie du Rapport mondial sur la corruption 2008 s'inspire de la profondeur et de la diversité des expertises et des expériences sur le terrain. Il est également important de noter que le rapport inclut les opinions exprimées à la fois dans les pays développés et les pays en développement.

Les trente-cinq contributions qui suivent offrent un aperçu des principaux événements en rapport avec la corruption en examinant les progrès enregistrés en matière de réformes institutionnelles anti-corruption sur la période allant de juillet 2006 à juillet 2007, tant au niveau national que local [2]. Ce rapport expose ainsi les questions les plus répandues et les plus préoccupantes ayant trait à la corruption dans chaque pays, qu'il s'agisse du domaine politique ou du secteur de l'eau. Quelques-uns des thèmes récurrents dans cette partie consacrée au rapport pays sont les suivants :

La corruption politique et judiciaire constitue une préoccupation partagée par l'ensemble des régions du monde. La corruption politique apparaît dans les contextes de marchés publics, de l'accès à l'information et tout particulièrement lors de périodes électorales concernant le financement des partis politiques. Certes, les tentatives d'amélioration de l'intégrité politique existent, mais dans certains cas elles conduisent à l'exploitation de nouvelles failles du système. C'est particulièrement vrai en Arménie, en Lettonie, au Kenya, au Royaume-Uni et en Autriche où, malgré des révisions législatives sur le financement électoral et les partis politiques, la corruption persiste ou réapparaît sous de nouvelles formes. En Lettonie, par exemple, les amendements adoptés pour le financement des partis politiques ont fait l'objet de contournement par de tierces parties officieuses faisant campagne au nom de partis politiques officiels. Le Royaume-Uni a également connu des pratiques suspectes concernant le financement des partis et désignées sous le nom de « scandale des prêts ». Ce scandale impliquait des individus ayant été nommés pour l'attribution de titres honorifiques en échange de prêts importants.

1 Rebecca Dobson est directrice collaborant de la publication *Rapport Mondial sur la Corruption*.

2 Chaque rapport pays commence par le classement du pays dans l'Indice de perceptions de la corruption (IPC) 2007 et par la liste des conventions anti-corruption signées et ratifiées par ce pays. Ensuite, le rapport s'intéresse aux principales questions liées à la corruption pendant la période considérée.

Il est indéniable que le système judiciaire s'est amélioré dans certains pays, notamment au Mexique avec l'introduction de la procédure de jugement oral et en Inde où la Cour suprême continue de critiquer ouvertement la corruption. Cependant, l'établissement d'un système judiciaire indépendant et redevable continue de représenter des défis importants. L'incertitude liée au respect du principe d'inamovibilité des juges en Argentine et au Sénégal et l'insuffisance du financement pour le système judiciaire en Sierra Leone mettent en lumière quelques-uns des obstacles de base à l'indépendance du judiciaire. Comme l'indiquent les rapports de pays pour la Roumanie et le Bangladesh, les réformes judiciaires ne sont ni simples, ni toujours efficaces. En Roumanie, par exemple, d'importantes mesures de réforme du judiciaire ont été adoptées, mais les conflits d'intérêt persistent et moins de la moitié des magistrats pense que le Conseil supérieur de la magistrature, nouvellement établi, puisse réellement garantir leur indépendance.

La composante internationale de la corruption constitue un autre thème central émanant des rapports pays. Ainsi, plusieurs contributions exposent des exemples de corruption au niveau local et national ayant toutefois une dimension internationale importante. En Allemagne et en Suisse par exemple, l'importance particulière des lois contre la corruption transfrontalière est clairement illustrée par les affaires Siemens et Swissair. Certes les deux pays ont effectivement adopté des lois prohibant le versement de pots-de-vin à des responsables étrangers, cependant aucun d'entre eux n'a cependant été en mesure de prévenir avec succès et de façon systématique les pratiques de corruption. Ces affaires viennent confirmer l'évaluation pour le moins négative de la Convention anti-corruption de l'OCDE qui célébrait son le dixième anniversaire et constitue l'une des pierres angulaires juridiques dans la lutte contre la corruption transfrontalière. En novembre 2007, alors que nous mettions ce rapport sous presse, seuls quatorze des trente-sept signataires observaient de manière substantielle les dispositions de la Convention.

D'un point de vue positif, de nombreux rapports de pays soulignent que la coopération bilatérale se poursuit de manière soutenue dans la lutte contre la corruption. Un nouvel accord conclu entre l'Indonésie et Singapour a déjà permis, à défaut de combler toutes les lacunes, d'extrader en Indonésie des personnes responsables de corruption afin d'être présentées à la justice de leur pays. L'ancien Président Chibula de Zambie ainsi que ses complices ont été reconnus coupables de corruption par un tribunal civil de Londres. Le gouvernement suisse a quant à lui étendu le gel des avoirs de l'ancien dictateur haïtien, Jean-Claude Duvalier, afin de permettre aux autorités haïtiennes de déclencher une procédure d'assistance juridique mutuelle.

Les réformes institutionnelles dans le cadre de la lutte contre la corruption continuent d'être la priorité d'une majorité de gouvernements, ainsi que l'indiquent de nombreux rapports pays. Notamment, au Chili, au Nicaragua, en Géorgie, en Roumanie, au Cameroun et en Zambie, le développement de nouvelles institutions permettant de lutter contre la corruption s'est accru. Au Chili en particulier, le gouvernement a favorablement accueilli une loi sur le droit à l'information, d'ailleurs la proposition de former un organe indépendant garantissant l'accès à l'information a été acceptée. Par ailleurs en Zambie, la portée du nouveau système d'intégrité

s'avère impressionnante. Il a permis d'établir des comités d'intégrité chargés de prévenir la corruption dans chaque agence et chaque service du gouvernement. Toutefois, des incertitudes demeurent quant à la réelle autonomie de telles institutions et les expériences en la matière menées dans d'autres pays invitent à faire preuve de la plus grande prudence. En Indonésie, le phénomène qualifié de « corruptors fight back » (les corrupteurs répliquent) décrit une situation dans laquelle, malgré les progrès enregistrés au début des années 2000, les mesures récentes de lutte contre la corruption se sont révélées insuffisantes pour culminer avec la remise en question de la légitimité des institutions anti-corruption.

La corruption dans le secteur de l'eau, au cœur de la section analytique du Rapport mondial sur la corruption 2008, est traitée dans près de la moitié des rapports pays. La corruption dans le secteur de l'eau revêt de multiples facettes, ainsi les approches mises en place pour prévenir ce type de corruption ou y remédier, sont tout aussi variées. Au Bangladesh par exemple, les experts ont collecté et analysé les différents types de corruption dans le secteur de l'eau tels qu'ils ont été rapportés par les médias, démontrant ainsi que la liquidation d'actifs et les fautes professionnelles constituent des problèmes prédominants. Au Kenya, les entretiens menés en 2005 auprès d'usagers des services d'eau indiquent un niveau élevé de corruption dans le secteur, avec 65% des répondants affirmant avoir été témoins de cas de petite corruption liée à la fourniture des services d'eau. Selon une étude en Inde, les citernes d'alimentation en eau et les compteurs d'eau sont perçus comme des centres d'intérêt notoires de pratiques de corruption. Toutefois, il existe également des preuves de réussites. Ce rapport en livre des exemples concrets en Inde et au Mexique, où des microprojets ont induit une transparence plus élevée grâce à la mise en place de lignes d'assistance téléphonique gratuites pour les indigents à Bangalore et à Hyderabad. Par ailleurs, au Mexique, la National Water Commission (Commission nationale de l'eau) a réintégré dans le système de paiement les consommateurs d'eau indélicats et, dans le même temps, la Commission a pu collecter environ 121 millions de dollars US de redevances impayées.

D'un point de vue global, ces rapports illustrent la persistance de la corruption et sa vocation à déformer tous les types de contextes politiques, économiques et culturels. Il est indispensable de poursuivre les efforts développés au niveau mondial afin d'attirer l'attention sur le fléau que représente la corruption. Cette démarche permettra de créer un cadre normatif afin de prévenir la corruption et de mettre en place des mécanismes transfrontaliers concrets permettant de la juguler. Dans le même temps, comme le démontrent ces différents articles émanant des sections nationales de TI dans le monde, les efforts au niveau national et au niveau local de toutes les parties prenantes demeurent essentiels pour asseoir les réformes anti-corruptions et pour renforcer leur efficacité. Ces efforts sont tout particulièrement essentiels pour que les individus puissent reconnaître les effets positifs et ce, dans le monde entier.

7.1 Afrique et Moyen orient

Cameroun

Indice de perceptions de la corruption 2007 :
2,4 (cent trente-huitième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Conventions des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en février 2006)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; ratifiée en février 2006)

Changements juridiques et institutionnels

- **L'adoption, le 29 décembre 2006 de la Loi ELECAM a vu la création d'un nouvel organe, Elections Cameroon** (ELECAM), responsable de l'organisation et de la supervision de l'ensemble du processus électoral et référendaire. Ce nouvel organisme est chargé non seulement de la constitution, la gestion, la mise à jour et la conservation du fichier électoral national, mais également de l'établissement et la publication des listes électorales, l'acquisition et la distribution du matériel et des documents électoraux, l'organisation et la supervision de la formation du personnel chargé des scrutins, et enfin de l'élaboration du projet de budget annuel d'ELECAM et du projet de budget des élections entre autres. Il reprend les missions précédemment attribuées d'une part, au ministère chargé de l'Administration territoriale et de la décentralisation et d'autre part, à l'Observatoire national des élections (ONEL). ELECAM a été établi en réponse aux demandes en faveur d'un organe électoral à l'indépendance accrue. Cependant de nombreux détracteurs estiment qu'il ne s'agit là que d'une façade. Ils estiment que les garanties ne sont pas suffisantes en particulier concernant l'impartialité de la Direction générale et du Conseil électoral, les deux organes dont dispose ELECAM pour l'exécution de ses missions. En effet, le président, le vice-président et les membres du Conseil électoral sont nommés par décret par le Président de la république.
- **Le Code de procédure pénale adopté le 27 juillet 2005 est entré en vigueur le 1er janvier 2007**. Ce Code insiste sur le renforcement des droits des individus poursuivis au pénal. Il comporte notamment trois innovations principales permettant de limiter les violations du droit pénal par les magistrats et les forces de police. La première de ces innovations concerne le rôle des avocats pouvant désormais intervenir dès la phase prélimi-

naire des poursuites pénales. Tout suspect conduit dans un commissariat a droit à l'assistance d'un avocat. Le deuxième changement concerne l'introduction d'un magistrat instructeur. Celle-ci met ainsi fin aux doubles fonctions de poursuites et d'enquêtes du ministère public qui constituait une source de corruption. La troisième modification qui, de prime abord, peut sembler sans importance, concerne l'obligation faite aux juges avant de prononcer leurs jugements, de les mettre par écrit. Auparavant, les délais dans la rédaction des prononcés constituaient l'une des principales causes de retards en matière judiciaire, laissant ainsi la porte ouverte à de nombreuses pratiques de corruption. Cette obligation a été réitérée par la loi du 29 décembre 2006 concernant la législation judiciaire [1].

- **Le programme CHOC-Cameroon (CHOC signifie 'Changer d'Habitudes- s'Opposer à la Corruption') a été lancé en février 2007.** Initié par le gouvernement et le « Groupe 8+6 » [2], ce programme de trois ans, soutenu par des donneurs internationaux[3], a pour objectif de réduire la corruption par le biais de la création d'un programme national de gouvernance mis en œuvre par la Commission nationale de lutte contre la corruption (CONAC), des cellules anti-corruption au sein des ministères et de la nouvelle Agence nationale d'investigation financière (ANIF). La CONAC, établie par décret en mars 2006, était censée être une agence publique indépendante toutefois elle est dominée par le président Paul Biya qui a nommé le 15 mars 2007 son président, son vice-président et ses membres [4]. Paul Tessa, le nouveau président de la CONAC est un pilier du parti au pouvoir, sans expérience particulière de la lutte contre la corruption, cependant les observateurs étrangers ont été encouragés par la nomination de plusieurs autres membres réputés pour leur intégrité. CHOC-Cameroon doit désormais concevoir une stratégie nationale anti-corruption, mettre en oeuvre la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC), rendre opérationnelle la CONAC et l'ANIF et enfin renforcer le rôle de la société civile. Cette dernière implique la rédaction d'une charte anti-corruption pour les organisations de la société civile, l'établissement d'un comité national pour coordonner et former les organisations membres, la détermination d'un plan d'action en réseau et le soutien financier en faveur d'une campagne nationale de sensibilisation contre la corruption.
- **Le gouvernement a publié son deuxième rapport de conciliation des chiffres et des volumes dans le cadre de l'Initiative de Transparence dans les Industries Extractives (ITIE)**, le 2 avril 2007 (voir ci-après). À la différence du premier rapport, le deuxième document comprend une note explicative du Comité de suivi de la mise en œuvre des principes de l'ITIE expliquant certaines différences entre les chiffres de l'industrie et ceux du Trésor, ainsi que l'a noté le conciliateur. Bien que cette note ne couvre pas toutes les différences soulignées, elle fournit néanmoins une réponse aux plaintes des organisations de la société civile siégeant au comité triparti comprenant des représentants du secteur public, des entreprises pétrolières et de la société civile.

Les limites du suivi de l'ITIE

Le secteur des industries extractives au Cameroun est dominé par le pétrole, représentant la troisième source principale de revenus du pays après impôts, droits de douane et droits indirects. L'exploitation industrielle du gaz

1 Loi 2006/16.

2 Au Cameroun le Groupe 8 + 6 est composé des ambassadeurs des pays suivants : Allemagne, Canada, États-Unis, France, Grèce, Italie, Japon, Pays Bas et Royaume-Uni ainsi que des délégués de la Commission européenne, du Fonds monétaire international (FMI), de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le groupe travaille sur les questions de gouvernance.

3 Allemagne, Canada, États-Unis, France, Pays Bas, Royaume-Uni, Commission européenne, Banque mondiale, Banque africaine de développement, OCDE/DAC et PNUD.

4 *Cameroon Tribune* (Cameroun), 16 mars 2007.

naturel et des minerais, tels que le fer, la bauxite, le et le cobalt en est encore à ses balbutiements, toutefois ce secteur semble très prometteur.

De nombreux changements sont intervenus dans la gestion des revenus pétroliers. Ils ont été successivement gérés sous la forme d'un compte hors budget, dénommé compte opérationnel, puis, suite aux pressions émanant des programmes d'ajustements structurels établis en 1988 et aux « directives budgétaires », ils ont été inclus dans le budget annuel de l'État.

L'accès à l'information est entré dans une nouvelle phase après le premier audit de la Société national des hydrocarbures (SNH), l'entreprise pétrolière publique. L'implication de la société civile, après l'adhésion du Cameroun à l'ITIE en mars 2005, a eu pour conséquence la publication par le gouvernement de deux rapports de conciliation, le premier le 28 décembre 2006 et le deuxième le 2 avril 2007 [5]. Ces rapports, n'ayant pas encore fait l'objet d'une validation selon les dispositions de l'ITIE [6], ont été rédigés en vertu d'un processus comportant quelques lacunes concernant les termes de référence du conciliateur, la composition du Comité de suivi de l'ITIE (CSI) et du Secrétariat technique (ST), les rôles de la société civile et des institutions internationales et les intérêts des Camerounais eux-mêmes.

Un processus ITIE comprend quatre phases, il s'agit premièrement de l'adhésion à l'initiative, deuxièmement de la nomination d'un comité triparti comprenant des représentants du gouvernement, de l'industrie pétrolière et de la société civile, troisièmement du recrutement d'un auditeur indépendant et, enfin, quatrièmement de la publication d'un rapport et d'une évaluation du processus, pour lesquels le comité triparti a la capacité de requérir une opinion en tant que « validateur ».

Au Cameroun, le Comité de suivi a retenu le Consortium MAZARS CAMEROUN/HART GROUP pour la réalisation de la réconciliation des données pour 2001-04 et pour l'année 2005, suite à un appel d'offre [7]. Les termes de référence élaborés par le Comité présente deux lacunes. Tout d'abord, ils ont réduit l'étendue des travaux du conciliateur à l'industrie pétrolière seule, alors que les industries couvertes par l'ITIE comprennent également le gaz et les minerais. L'extraction du nickel et du cobalt est effectuée dans la région de Lomie dans l'Est du Cameroun par Geovic Cameroun, qui a versé des « taxes de surface » et des redevances minières pour les années 2004, 2005 et 2006 [8]. Ces taxes ne sont pas incluses dans les deux rapports de conciliation, en violation du premier critère du guide de l'ITIE (« EITI Source Book ») [9]. Deuxièmement, le rôle du conciliateur se limite à la collecte de données, écartant ainsi toute possibilité de critique ou de formulation de recommandations concernant le processus pour lequel il est considéré comme un collaborateur essentiel [10].

Les branches gouvernementales du CSI et du ST de l'ITIE sont dirigées par de hauts fonctionnaires de l'administration publique. Le ministre de l'Économie et des finances préside le CSI et le président du Comité technique pour la réhabilitation industrielle chapeaute le ST. Quelles que soient leurs qualifications, le statut et le rang de ces hauts fonctionnaires responsables de l'ITIE signifient qu'ils n'ont que peu de temps à accorder au suivi de cette initiative.

Deux catégories d'organisations de la société civile travaillent au sein du CSI et du ST. La première, nommée par décret[11] pour surveiller l'ITIE est composée d'anciens cadres retraités du secteur public. Bien que membres des congréga-

5 Consultable sur : www.eitransparency.org/Cameroon.
6 Ibid.
7 Voir www.spm.gov.cm/detail_art.php?iddocument=451&id_art=1273&type=doc&lang=en.
8 Voir les termes de références du conciliateur sur le site Web du gouvernement : www.spm.gov.cm.
9 Geovic Cameroun a versé 116 764 dollars US de redevances minières en 2004 et 259 600 dollars US pour 2005 et 2006.
10 Voir les termes de références du conciliateur.
11 Voir www.spm.gov.cm/detail_art.php?iddocument=451&id_art=1273&type=doc&lang=en.

tions religieuses et représentants de populations locales, ils tendent à suivre la ligne implacable du raisonnement administratif. Cette catégorie « facilite » le processus de gestion de l'ITIE au nom de la société civile tout en réduisant son impact et sa pertinence.

La deuxième catégorie est essentiellement formée d'organisations de la coalition camerounaise Publiez ce que vous payez *(Publish What You Pay)*[12], dont l'intérêt pour le secteur extractif fut suscité par la construction de l'oléoduc Tchad-Cameroun. Ce projet leur a permis de s'unir et de renforcer leur position concernant le secteur extractif en général. Ces personnes travaillaient pour l'ITIE avant l'adhésion du Cameroun à ce processus et de ce fait elles ont pu formuler des critiques constructives. Toutefois, leur antagonisme à l'égard du gouvernement, en raison de leur propre inflexibilité et de l'approche « diviser pour mieux régner » des autorités, pourrait nuire à l'image de la société civile, empêchant ainsi leur développement.

Le Cameroun a adhéré à l'ITIE alors que le fait d'intégrer le club des Pays pauvres très endettés (PPTE) était la priorité du gouvernement. La Banque mondiale a apporté son soutien à l'ITIE depuis la phase d'adhésion jusqu'à celle de la publication des rapports, tandis que Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles du Fonds monétaire international[13] fut noté avec intérêt au Cameroun. Bien qu'aucune des deux institutions ne fit de l'adhésion à l'ITIE l'un de ces cinq objectifs activateurs du PPTE, elle devint par nature une condition tacite.

Parmi les trois structures économiques que se partagent les pays bordant le Golfe de Guinée (dépendant du pétrole, important producteur de pétrole, non dépendant du pétrole et diversifié), le Cameroun rejoint la troisième catégorie car il se caractérise par une combinaison née de la variété de ses ressources naturelles et de la volonté politique de déplacer le centre d'intérêt populaire en faveur du pétrole. La conséquence de cette volonté a permis d'inciter la population à respecter davantage la gestion des revenus issus de la sylviculture que ceux qui sont issus du pétrole, en dépit du fait que les revenus de ce dernier secteur s'avèrent plus importants d'un point de vue budgétaire. L'ITIE en souffre inévitablement, du fait qu'elle demeure une initiative élitiste loin des préoccupations quotidiennes des gens. Ce processus, qui s'intègre dans le cadre plus général du suivi budgétaire, pourrait bénéficier d'un soutien local et communautaire accrus, toutefois il s'agit là d'une mission échue à la société civile et non au gouvernement.

L'Opération Épervier

Longtemps perçu comme inefficace en raison de son intérêt pour l'établissement d'organismes plutôt que l'application de sanctions claires et dissuasives, le combat contre la corruption est entré dans une nouvelle phase avec le cinquième mandat du président Biya, un mandat cette fois-ci de sept ans. Lors de son accession au pouvoir en octobre 2004, le président promettait que « la corruption ne sera plus tolérée ». D'ailleurs, il s'est depuis engagé à renforcer les mesures de lutte contre la corruption. Dans le même temps, sous l'influence des journaux toujours prêts à publier la liste de personnes présumées coupables de « détournement de fonds » ainsi que des radios diffusant quotidiennement les débats sur la corruption, le dégoût du public pour le phénomène de corruption ne fait que croître.

C'est dans ce contexte que fut lancé au début 2006, l'Opération Épervier (Operation Sparrow Hawk) afin d'interpeller les responsables de détournement des deniers publics les plus en vue. Ce programme eut pour première cible les entreprises étatiques, dont beaucoup avaient été

12 Décret n° 2005/2176/PM du 16 juin 2005 portant création, organisation et fonctionnement du Comité de suivi de la mise en œuvre des principes de l'Initiative de transparence des industries extractives. Créée le 10 décembre 2005, la coalition comprend huit organisations de la société civile : FOCARFE, CED, ERA, SNJP, SeP, TI-Cameroun, AGAGES et RELUFA.

13 Fonds monétaire international, *Le guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles*, (Washington DC : FMI, 2005).

transformées en établissements bancaires privés par leurs président et directeurs [14].

L'Opération Épervier, une opération impliquant initialement la police, la gendarmerie et le système judiciaire, permit l'arrestation et le jugement des directeurs généraux de l'agence immobilière, Crédit Foncier du Cameroun, du Port autonome de Douala et du Fonds spécial d'équipement intercommunal (FEICOM). De nombreux employés et certains directeurs furent contraints de répondre aux accusations de corruption. Au moins cinquante personnes furent présentées devant les tribunaux à Yaoundé et Douala, accusées de détournement de fonds publics et d'infractions connexes.

L'affaire la plus importante, en raison des montants impliqués et de la personnalité de l'accusé, concernait alors le procès d'Emmanuel Gérard Ondo Ndong, ancien directeur général du FEICOM. Ce procès se conclut par l'annonce de décisions record dans toute l'histoire juridique du Cameroun [15]. Le 28 juin 2007, après sept mois d'audience, la Haute cour de Yaoundé reconnut coupables quatorze des trente et un accusés pour le détournement de 13 milliards de francs CFA (26 millions de dollars US). Ils furent condamnés à des peines de prison allant de dix à cinquante ans. Ondo Ndong, quant à lui, fut condamné à cinquante ans de prison pour avoir détourné plusieurs millions de dollars [16].

L'argent avait été principalement dérobé dans les taxes locales supplémentaires dont le FEICOM était responsable pour moderniser certains investissements locaux conformément aux directives du ministère de l'Administration locale et de la décentralisation [17]. Parfois l'argent détourné était destiné à des missions fictives à l'étranger, d'autres fois il s'agissait d'aide financière non justifiée ou d'autres formes de paiement versé à des membres du conseil d'administration, censés collaborer gracieusement [18].

Grâce à ces détournements de fonds publics, Ondo Ndong et ses co-accusés ont amassé une incroyable fortune personnelle. Selon la cour, le patrimoine de Ondo Ndong comprenait notamment un compte bancaire BICEC (6 millions de francs CFA, correspondant à 13 400 dollars US), un compte bancaire à Monaco (34 millions de francs CFA, correspondant à 76 000 dollars US), six voitures, un camion, un immeuble non bâti de sept mille mètres carrés à Simbock (Yaoundé), une concession à trois appartements à Biyem Assi (Yaoundé), un duplex pour les neveux de son épouse à Yaoundé, des résidences en duplex pour ses enfants à Ngousso (Yaoundé), un duplex résidence secondaire à Fouda, (Yaoundé), un duplex à Maetur Golf (Yaoundé), deux résidences à Ambam, deux concessions à Assandjick ; son village natal, un centre commercial à Ambam, l'hôtel la Couronne, la location d'une habitation de quarante pièces à Soa, une résidence à Nsiméyong (Yaoundé), un palais de huit mille mètres carrés, un immeuble de huit appartements de luxe à Dragage (Yaoundé) et enfin la chapelle de Assandjick [19].

Dans ce contexte marqué par le dégoût de la population face à la léthargie du gouvernement et, en particulier, avec la répression apparente engagée depuis l'affaire Mounchipou (voir le Rapport mondial sur la corruption 2005), le procès servit de vitrine permettant d'afficher un changement d'attitude et une rupture complète avec le passé. Le ministère public saisit la balle au bond et dans son attendu invita les Camerounais à considérer l'affaire Ondo Ndong comme « l'écho du nouvelle ère pour ceux qui pourraient être tentés de détourner les fonds publics ».

Cette affaire était-elle vraiment un acte symbolique marquant la fin de l'impunité ? Si elle semble refléter l'intention du système judiciaire de devenir une arme efficace dans le combat

14 *Cameroon Online* (Cameroun), 25 octobre 2006 ; *Cameroon Online*, 27 juin 2007.
15 *PostNewsLine* (Cameroun), 18 novembre 2005.
16 *Reuters* (RU), 29 juin 2007.
17 Voir www.dibussi.com/2007/01/100_ways_to_pil.html.
18 Ibid.
19 *Cameroon Online* (Cameroun), 30 juin 2007.

contre la corruption, c'est au gouvernement de confirmer sa détermination de traduire en justice toutes les personnes soupçonnées de détournement de fonds. Au-delà des jugements, il faut rappeler l'importance de la restitution de tous les deniers publics détournés.

Raymond Doua et Maurice Nguefack (TI-Cameroun)

Bibliographie

F. Foka, « La corruption, les infractions assimilées et les droits économiques et sociaux au Cameroun » thèse, Université catholique d'Afrique centrale, 2007

A. Voufack, « Légalité et légitimité de l'action de TI », thèse de doctorat, Institut des relations internationales du Cameroun, 2003

TI-Cameroun : www.ti-cameroon.org

Kenya

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 2,1 (cent cinquantième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en février 2007)

Conventions des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en décembre 2003)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (accession en juin 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- En décembre 2006, le parlement adopta un **programme de protection des témoins**, coordonné par le ministre de la Justice (*Attorney General*) au nom de la police et des autres agences chargées de l'application des lois. Dans le cadre de ce programme la loi prévoit d'accorder une nouvelle identité aux témoins, elle prévoit également leur relocation et l'attribution d'une aide financière [1], toutefois elle n'offre qu'une couverture limitée en dehors du domaine criminel légal. En limitant les informations à fournir à l'État, aux agences chargées de l'application des lois, aux cours et aux tribunaux, la loi ne permet pas de garantir la sécurité des témoins comparaissant dans le cadre d'audiences quasi-judiciaires, tels que les commissions d'enquêtes ou

1 Pour plus d'informations sur la Loi de 2006 relative à la protection des témoins (*Witness Protection Act 2006*), voir www.kenyalaw.org.

les comités parlementaires. La loi ne s'applique pas non plus aux personnes dénonçant les pratiques de corruption dans les entreprises du secteur privé. Cette loi aurait échoué notamment à la protection de feu David Munyakei, employé de la Banque centrale du Kenya qui dénonça une affaire de corruption et reçut le Prix de l'Intégrité de TI 2004 [2].

- La loi de finances (Finance Act 2006) adoptée le 30 décembre 2006, porte sur les mesures permettant de lutter contre les fraudes au remboursement d'impôt. La loi détaille également les directives relatives à l'administration fiscale en ce qui concerne la TVA, les droits de douane, les droits indirects et l'impôt sur le revenu. La législation prévoit des **sanctions à l'encontre des auteurs de pratiques de corruption** et elle augmente les tranches de revenus pour élargir la base d'imposition fiscale, réduisant ainsi les risques d'évasions fiscales.
- Les amendements, adoptés à la fin de décembre 2006, à la loi de 2005 sur les marchés publics et de l'aliénation des biens publics (*Public Procurement and Disposal Act 2005*) et la réglementation de 2001 l'accompagnant, permettent ensemble d'établir un cadre législatif centré sur le renforcement de la **bonne gouvernance dans les marchés publics**. Aux termes de la loi, un organe de surveillance des marchés supervisera et coordonnera les marchés publics et l'aliénation des biens publics. Son succès dépendra de l'efficacité du mécanisme de plaintes des marchés publics et du comité d'appel nommé pour enquêter sur les différends portant sur les marchés publics afin de les résoudre.
- En mars 2007, la Commission anti-corruption du Kenya (Kenya Anti-Corruption Commission – KACC) a mis en œuvre un **système de compte rendu anonyme**, certifié internationalement et basé sur l'utilisation du web. Le Business Keeper Monitoring System (BKMS®) constitue le seul système de dénonciation au monde dont la garantie d'anonymat a été certifiée par les enquêteurs légistes d'Allemagne [3].
- Le 24 mai 2007 le président de la Cour suprême Evans Gicheru a nommé un comité d'éthique et de gouvernance du judiciaire dont les termes de référence sont, inter alia, de rassembler des informations sur la **corruption dans le judiciaire** et d'en déterminer les niveaux, ainsi que de signaler des cas individuels et d'effectuer des recommandations (voir le *Rapport mondial sur la corruption 2007)*. Le président de la Cour suprême nomme ces comités tous les deux ans.
- La KACC constitue le type d'institution bénéficiant de l'un des plus importants financements dans le pays, avec des revenus combinés pour les années 2005 et 2006 de 26 millions de dollars US. Toutefois, les critiques ont mis en garde contre le déséquilibre des affectations de ressources entre les pouvoirs d'investigation de la KACC et le bureau du directeur du service national des poursuites avec pour conséquences que les cas de corruption faisant l'objet d'une enquête méticuleuse ne pourraient pas déboucher sur des condamnations en raison des failles dans le système de poursuites liées aux contraintes en matière de ressources. Les efforts afin d'accorder à la KACC le pouvoir de poursuivre des suspects ont été déployés dans le cadre du Projet de lois de 2007 sur divers amendements (Statue Law Miscellaneous Amendments Bill 2007), présenté au parlement en juillet 2007. Toutefois, ce projet de loi fut initialement abandonné à la suite d'une levée de boucliers de la part du public à propos d'une proposition d'augmentation des gratifications des députés incluse dans cette même proposition de loi [4].

2 En 1993 David Munyakei, un employé de la Banque centrale du Kenya (Central Bank of Kenya, CBK), transmit à des députés de l'opposition des documents détaillant comment 24 milliards de shillings kenyans (342 million de dollars US) furent versés illégalement à une entreprise dénommée Goldenberg International selon le système de crédit censé aider l'entreprise à exporter. Munyakei fut victime de harcèlement de la part de la police et perdit son emploi à la banque. Il mourut dans le dénuement le 18 juillet 2006, en dépit des efforts entrepris par TI-Kenya et la Commission internationale des juristes pour tenter d'obtenir la restitution des fonds auprès de la Banque centrale du Kenya.

3 Voir www.kacc.go.ke/default.asp?pageid=62.

4 *Daily Nation* (Kenya), 26 juillet 2007.

La disparition progressive du secret

Comme dans beaucoup de pays d'Afrique, le secret autour du fonctionnement de l'État a toujours été ancré dans la bureaucratie kenyane, à un point tel que la traduction sténographique en swahili du mot « gouvernement » est *serikali*, l'expression *siri kali* signifiant « grand secret ».

La Constitution encadre la diffusion d'information auprès du public[5], mais elle ne prévoit aucune garantie claire concernant l'accès à l'information. Par ailleurs, la « Loi sur les secrets officiels » (*Official Secrets Act*), datant de l'ère coloniale, prévoit des restrictions sur l'utilisation des informations relatives au fonctionnement de l'État, offrant au gouvernement la possibilité d'empêcher la diffusion d'informations jugée « préjudiciable à la sûreté ou aux intérêts de la république » [6]. De plus, il existe plusieurs dispositions contredisant le principe même d'une procédure régulière, parmi lesquelles : l'arrestation sans mandat, le pouvoir considérable d'engager des poursuites permettant d'exclure le public des audiences, la présomption en faveur des allégations sans la charge expresse de la preuve ainsi que les restrictions imposées à la liberté d'association des citoyens.

Des événements récents ont néanmoins démontré une volonté administrative en faveur d'une liberté d'information accrue, notamment par l'inclusion dans un projet de constitution de diverses dispositions en ce sens [7] (bien que cela fut rejeté lors du referendum de 2005) et la présentation d'un projet de loi sur la liberté d'information au début de 2007. Toutefois ces développements n'empêchent pas que la surveillance des performances du gouvernement par le public demeure entravée par l'opacité des transactions et des barrières bureaucratiques existantes [8].

Il est clairement possible d'observer ce phénomène par le biais de l'implication du public dans le gouvernement local. Le Programme de réforme du gouvernement local (*Local Government Reform Programme)* a été conçu avec l'objectif d'améliorer les services proposés par les autorités locales. Des fonds importants y ont été affectés par le biais du Fond de transferts de l´autorité locale (*Local Authority Transfer Fund* - LATF), chargée de l'amélioration de la fourniture de services, de la gestion financière et de la réduction de la dette publique. Bien que les citoyens soient censés participer à certains projets, les mesures permettant d'améliorer l'accès à l'information des membres du public qui le souhaiteraient sont restées extrêmement restreintes.

En parallèle, le Fond de développement des circonscriptions (*Constituency Development Fund*, CDF), l'un des huit fonds décentralisés affecte des ressources au niveau des circonscriptions locales [9]. Ce fonds vise à contrôler les déséquilibres en matière de développement provoqués par les politiques partisanes. La loi portant création du CDF prévoit que 2,5% des recettes publiques ordinaires lui soient transférées. 75% du fonds sont affectés aux deux cents dix circonscriptions du pays.

Selon une étude de 2006 menée par l'Institut kényan pour l´analyse et la recherche des politiques publiques (*Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis*) [10], il existe plusieurs failles opérationnelles, institutionnelles et juridiques pouvant constituer des points d'entrée à la cor-

5 Article 79.
6 Official Secrets Act, section 3, cap. 187.
7 Sections 49-51, Kenya Gazette Supplement no. 63, 2005, projet de constitution.
8 Voir E. Ojiambo, 'Participatory Governance and Access to Information: Holding Government to Account,' TI Kenya, Adili newsletter, no. 58, 26 juillet 2004.
9 Les autres fonds décentralisés sont : Secondary Education Bursary Fund; Roads Maintenance Levy Fund ; Rural Electrification Programme Levy Fund ; Local Authority Transfer Fund ; HIV/AIDS Fund ; Youth Enterprise Development Fund et Women's Enterprise Fund.
10 The Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis est un organisme de réflexion (think-tank) établi par une loi du parlement www.kippra.org.

ruption. Dans plusieurs régions du pays, les comités de gestion s'avèrent incapables de conserver des dossiers, ou alors, ils sont réticents à divulguer les informations relatives à leurs activités. Cette situation conduit à une participation inadéquate des parties prenantes, ainsi découragées d'adopter activement leur rôle de contrôle. Améliorer la transparence dans la gestion du CDF exige de renforcer le contrôle de plusieurs zones. Il convient notamment de mener des évaluations drastiques permettant d'assurer le suivi de l'utilisation des ressources du CDF, de développer l'éducation civique permettant aux populations locales de comprendre que le CDF ne constitue en rien un cadeau de la part de leur député, et de réviser le système de supervision du CDF afin de placer la gestion du fonds aux mains des représentants des populations locales et non de celles du député local.

Avec la privatisation et la libéralisation, de nombreuses opportunités de corruption se sont créées dans les marchés publics d'une part, et l'administration publique, d'autre part. En 2004, le scandale désormais notoire de la société « Anglo-Leasing and Finance Limited » secoua le pays. Selon certaines informations [11], le gouvernement émit des billets à ordre d'une valeur supérieure à 50 milliards de shillings kenyans (757,5 millions de dollars US) à différentes entreprises dont l'Anglo-Leasing, qui aurait reçu 7 milliards de shillings kenyans (environ 106 millions de dollars US) de billets à ordre. Un audit effectué en juin 2006 révéla que le gouvernement s'était engagé à verser environ 56 milliards de dollars US aux termes du contrat avec l'Anglo-Leasing, qui à la date de juin 2005 avait déjà reçu 16,37 milliards de shillings kenyans.

Le contrat avec Anglo-Leasing fut l'un des dix-huit faux contrats passés avec différentes entreprises, pour la plupart des entités non existantes payées pour avoir proposé des services de sécurité fictifs ou surfacturés. Selon le rapport de 2006 du Comité des comptes publics (*Public Accounts Committee*), ces dix-huit entreprises étaient liées, comme l'ont démontré les adresses et les directions communes. De surcroît elles possédaient des contrats tous structurés de la même manière, tendant ainsi à suggérer qu'il s'agissait là d'un complot mis en œuvre et contrôlé par le même groupe d'individus. Une fois le scandale mis à jour, le gouvernement affirma que les contrats avaient été annulés et les billets à ordre retournés à leur émetteur. En attendant, il reste encore à déterminer à la fois l'existence physique et le lieu du siège social de l'Anglo-Leasing and Finance [12].

L'obligation faite à l'État de divulguer au public les informations le concernant limite de plus en plus l'impunité permettant l'éclosion de fraudes. Une loi efficace sur le droit à l'information contraindrait le ministre des Finances, notamment à expliquer comment l'annulation de billets à ordre irrévocables d'un montant de 56 milliards de shillings kenyans a été rendue possible. Certains des billets annulés ont été révélés au public mais ils n'ont pas fait l'objet d'un examen par le parlement. Une législation efficace sur le droit à l'information obligerait le ministre à débattre de la question d'une vérification accrue et d'alerter le public sur le montant de la dette qu'il devra rembourser si les billets à ordre devaient être honorés, comme ce fut le cas en Zambie, à l'occasion d'une affaire présentée devant la Haute cour concernant des billets à ordre à Londres en avril 2007 [13].

Le gouvernement a récemment pris des mesures davantage positives en vue d'élaborer une législation sur la liberté d'information. Après avoir annoncé publiquement un nouveau projet de loi, le gouvernement s'est attelé à la mise au point d'un projet de loi sur la liberté d'information qui doit faire l'objet d'un examen par le parlement. Ce projet prévoit une divulgation publique des informations de manière proactive

11 Daily Nation (Kenya), 29 avril 2007. Pour une analyse plus détaillée à ce sujet et au sujet d'autres cas récent de corruption au Kenya, voir 'Illegally Binding: The Missing Anglo-Leasing Scandal Promissory Notes', at www.marsgroupkenya.org.

12 Public Accounts Committee, 'Special Audit on Procurement of Passport-Issuing Equipment by the Department of Immigration', Office of the Vice-President and Ministry of Home Affairs, National Assembly, Ninth Parliament, Fifth Session, 2006.

13 *Daily Nation* (Kenya), 29 avril 2007.

et l'abrogation de la « Loi sur les secret officiels » (Official Secrets Act). Si ces développements démontrent un engagement en faveur d'une plus grande redevabilité, il n'en demeure pas moins vrai que certaines dispositions clefs demandent à ce qu'on y prête une attention accrue afin que cette législation soit davantage efficace. En particulier, les autorités devraient veiller à :

- Une plus grande clarté sur les exceptions au droit à l'accès à l'information
- Des systèmes d'archivage et de recherche documentaire adéquats
- La mise au point d'un système de sanctions précis pour les fonctionnaires refusant le droit à l'accès à l'information
- La création d'une commission autonome et indépendante pour élaborer les dispositions du projet de loi [14].

La réforme du financement des partis : participation ou népotisme?

Le Kenya a signé le Protocole de l'Union africaine pour la prévention de la corruption exhortant ses membres à adopter une législation régulant le financement privé des partis politiques. Toutefois il n'existe pas de textes de lois cohérents encadrant les partis politiques au Kenya : ils opèrent en vertu de la Loi sur les sociétés (Societies Act) de 1961, également responsable des associations apolitiques.

L'environnement existant a conditionné la réforme de la législation relative aux partis. Des décennies de règne du parti unique ont rendu floue la distinction entre le parti de l´Union africaine nationale du Kenya (*Kenya African National Union,* KANU) au pouvoir et l'État dans les caisses duquel la KANU s'est servie pour assurer son pouvoir. Ces pratiques ont eu pour conséquence d'ancrer dans la vie politique le népotisme, combiné à une pauvreté endémique, pour créer une culture de dépendance de laquelle les citoyens attendent de leurs chefs qu'ils distribuent de l'argent ou des biens en échange de leur soutien politique.

Officiellement, il y a au Kenya plus de cent cinquante deux partis politiques dont dix disposent d'une représentation au parlement [15]. Le multipartisme au Kenya est basé sur l'appartenance à une ethnie et une classe sociale centrée sur les préoccupations factieuses plutôt qu'idéologiques, dont la démocratie interne est inexistante et ce système est marqué par les luttes inter et intra partisanes. De plus, au fil des ans, une fusion s'est opérée entre la corruption et le financement politique. Le système *harambee* (efforts personnels) de collecte de fonds avait initialement pour objectif d'encourager la participation des villageois au développement national, mais il a été victime d'abus flagrants et les fonds ont été détournés à des fins privées ou encore au profit des élites locales. Le système est par conséquent devenu un outil essentiel pour acheter les voix des électeurs locaux [16].

Le lien entre le financement des partis et la corruption a clairement été établi par la commission d'enquête sur l'affaire Goldenberg (voir le *Rapport mondial sur la corruption 2005*) en février 2003. D'après des révélations, la KANU se serait servie d'une partie de fonds détournés pour financer les élections législatives de 1992. Le scandale impliquait le versement de fonds pour des exportations d'or et de diamants n'ayant jamais existé. Au total, une somme d'environ 58 milliards de shillings kenyans (879 millions de dollars US) a été réclamée au Trésor et réglée par celui-ci. L'utilisation abusive d'entreprises étatiques pour financer illégalement des campagnes électorales est également apparue lors de l'affaire

14 Le projet de loi FOI du gouvernement n´ayant pas été vu par le parlement, un autre projet de loi élaboré par un membre privé a été vu, incorporant ces provisions ainsi que d´autres. Voir http://africa.oneworld.net/article/view/70268?PrintableVersion=enabled.

15 Chiffres obtenus auprès de la Commission électorale du Kenya, 30 mai 2007.

16 Voir TI Kenya, 'Harambee: Pooling Together or Pulling Apart' (Nairobi: TI Kenya/Friedrich Ebert Stiftung, 2001). La législation en vigueur prévoit la réglementation de la collecte de fonds et de biens publics, conformément au rapport de 2003 du Task Force on Public Collections (Groupe de travail sur les collectes publiques).

Anglo-Leasing. Plusieurs projets inutiles et coûteux auraient également servi à amasser de l'argent pour financer des activités politiques [17].

Toute campagne anti-corruption ne traitant pas de la question du financement des partis politiques est vouée à l'échec. L'absence d'un cadre réglementaire transparent sur le financement des partis a coûté au Kenya plusieurs milliards de shillings. Force est de constater que la grande corruption persiste en dépit de l'arsenal de mesures prises pour lutter contre cette dernière, notamment par une promulgation d'une législation anti-corruption minutieuse [18], l'établissement d'institutions anti-corruption[19] et le recours aux réparations judiciaires.

Malgré ces mesures, le financement des partis continue d'être sous réglementé, se limitant à l'interdiction d'acheter des voix et de déposer des fonds pour décourager les candidatures les plus farfelues. Il n'existe pas, à proprement parler, de dispositions relatives aux publications patrimoniales, au plafond des dépenses engagées pour les campagnes électorales, ni aucune restriction sur le montant ou la divulgation des sources des contributions politiques. Ainsi, l'absence d'un cadre législatif approprié en la matière nuit à la surveillance des partis tout en encourageant la formation de structures institutionnelles faibles. De ce fait, les abus flagrants de procédure persistent en dépit des lois relatives au processus électoral, et des lois annexes sur les rémunérations des fonctionnaires.

Le projet de constitution de 2005 envisageait des dispositions précises concernant les partis, comme l'enregistrement auprès de la commission électorale, le droit au financement public et une plus grande supervision publique. Cependant, ce projet de constitution reste encore à ratifier et la Loi sur les sociétés (*Societies Act*) ne donne aucun détail sur les opérations des partis. De plus, le greffier chargé de l'enregistrement des associations et des partis (ne bénéficiant pas du principe d'inamovibilité et nommé directement par le président) dispose d'importants pouvoirs discrétionnaires lui permettant d'annuler ou de refuser l'enregistrement d'un parti, ce qu'il n'a pas manqué de faire à de nombreuses reprises au cours des dernières années [20].

Le projet de loi de 2007 sur les partis politiques (*Political Parties Bill 2007*) constitue le dernier effort en vue d'imposer une gouvernance transparente des partis politiques. Le parlement a adopté en septembre 2007 le projet approuvé par le président en octobre 2007. Outre le financement des partis, cette loi traite aussi des questions liées à l'enregistrement et à la réglementation des partis politiques. Parmi les autres domaines couverts par la loi, citons : la création d'un fonds administré par le greffier, des dispositions sur les sources de financement alternatives, la publication patrimoniale, les audits et l'archivage documentaire, la liquidation des partis et l'élaboration règlementaire.

Cette législation s'efforce également de traiter le problème de la défection parlementaire. Ainsi en décembre 2006, plus de 74% des deux cents vingt-deux députés élus siégeant au neuvième parlement, avaient fait défection pour un autre parti [21]. La loi prévoit de contraindre les députés à rester dans leur parti d'origine ou alors à se représenter devant les électeurs à l'occasion

17 Le Turkwell Gorge Project perdit plus de 7,5 milliards de shillings kenyans en 1992, selon le Centre for Governance and Development. CGD Policy Brief, March 2005. Consultable sur: www.accessdemocracy.org/library/1881_ke_cgdpolicybrief.pdf.

18 Parmi lesquelles citons la Anti-Corruption and Economic Crimes Act 2003, le Public Officer Ethics Act 2003, le Government Financial Management Act 2004 et le Public Audit Act 2003.

19 En mai 2004, le gouvernement mis sur pied le Comité de pilotage de la campagne nationale de lutte contre la corruption ('*National Anti-Corruption Campaign Steering Committee*' – *NACCSC*) pour lancer une campagne visant la tolérance zéro en matière de corruption. Le ministère public s'est également réorganisé en plusieurs sections chargées des poursuites en matière de : 1) lutte anti-corruption, crime économique, grave fraude et confiscation des avoirs ; 2) terrorismes, trafic de stupéfiants, crime organisé et blanchiment d'argent. En outre le ministère public dispose des services du procureur général et d'appel.

20 Ainsi, en 1997, il a refusé d'enregistrer le parti d'opposition SAFINA. Voir CGD *Policy Brief*, mars 2005. www.accessdemocracy.org/library/1881_ke_cgdpolicybrief.pdf

21 *Sunday Nation* (Kenya), 3 décembre 2006.

d'une partielle.

Le gouvernement aborde la question de l'inefficacité dans la fourniture de l'eau

La Politique nationale de l´eau (*National Water Policy 1999*) du gouvernement envisage l'accès universel à l'eau propre d'ici à 2010. Selon les chiffres actuels, seuls 50% de la population bénéficie d'un tel accès. Les importants investissements entrepris dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, ne sont pas parvenus à assurer un service efficace d'approvisionnement en eau et la majorité des projets a été abandonnée faute d'investissements suffisants dans le secteur de la maintenance, d'une mauvaise gestion et d'un trop large éventail de cadres institutionnels.

Afin de traiter le problème de quasi-effondrement affectant le secteur de l'eau, le gouvernement a approuvé la Loi sur l'eau (*Water Act 2002*) pour tenter d'améliorer l'efficacité. Au cœur de cette loi se trouve notamment la séparation entre l'élaboration politique, la règlementation, l'appropriation des avoirs et le contrôle. La nécessité de formaliser les liens entre ces différentes fonctions devrait permettre de réduire les conflits d'intérêt tout en accroissant la transparence dans la fourniture du service.

Bien que le ministère de l'Eau et de l'irrigation demeure aux commandes, la loi crée de nouveaux organismes aux rôles clairement établis. Le changement le plus important qu'il a été possible de constater concernait l'exclusion des autorités locales de la gestion des services de l'eau et des égouts. Afin de respecter ces conditions, des fournisseurs de services, modelés sur ceux du secteur privé, se sont multipliées telles des herbes folles dans l'ensemble du pays. Le défi principal à relever par les fournisseurs concerne les pratiques de corruption ayant migré avec les structures opérationnelles et les employés hérités des autorités locales. Dans le cas de la Nairobi Water Company, un sondage de 2005 démontre que 62% des consommateurs ont été témoins de cas de petite corruption dans la fourniture des services de l'eau [22].

Les Fiches d'évaluation des citoyens de mai 2007, établies à partir d'un sondage réalisé auprès d'environ trois mille ménages dans les trois plus grandes villes du pays (Nairobi, Mombasa et Kisumu), présentent des résultats mitigés [23]. Bien que peu de ménages aient indiqué avoir dû verser des « incitations » en sus des factures officielles, les ménages se trouvent de plus en plus tributaires des propriétaires pour régler les factures d'eau, ouvrant ainsi la porte à la corruption dans l'interface entre ces ménages et les compagnies d'eau.

Lisa Karanja, Kennedy Masime, Fred Owegi, Lawrence Gikaru (TI-Kenya)

Bibliographie

T. Barasa, 'Reforming the Political Market in Kenya Through Public Party Funding', Institute of Policy Analysis and Research (IPAR) discussion paper no. 088/2006.

P.M. Lewa, 'Management and Organisation of Public Procurement in Kenya: A Review of Proposed Changes', IPAR discussion paper no. 092/2007.

Ministry of Justice and Constitutional Affairs, 'Government Law Justice and Order Sector Reform Programme: National Integrated Household Baseline Survey Report' (Nairobi: Republic of Kenya, 2006).

National Anti-Corruption Campaign Steering Committee, 'The State of Corruption in Kenya' (Nairobi: NACCSC, 2006).

TI-Kenya, 'Kenya Bribery Index 2001–06' (Nairobi: TI-Kenya, 2001–2006).

TI-Kenya, 'Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya' (Nairobi: TI-Kenya, 2006).

TI-Kenya, 'Paying the Public of Caring for Constituents, Preliminary Findings from a Pilot Survey of Seven Volunteer MPs' , (Nairobi: TI-Kenya, 2003).

22 TI-Kenya, 'Nairobi Water and Sewerage Company – A Survey', (Nairobi: TI Kenya, 2005). Consultable sur: www.tikenya.org/publications.asp?DocumentTypeID=3&ID=12

23 Ministry of Water and Irrigation *et al.*, 'Citizens' Report Card on Urban Water Sanitation and Solid Waste Management in Kenya' (Nairobi: 2007).

TI-Kenya, 'Ufisadi Jijini: Corruption in Services and Electoral Processes in Urban Kenya' (Nairobi: TI-Kenya, 2004).
TI-Kenya: www.tikenya.org
TI Kenya, 'Kenya Bribery Index 2001–06' (Nairobi: TI Kenya, 2001–6).
'Paying the Public of Caring for Constituents, Preliminary Findings from a Pilot Survey of Seven Volunteer MPs' (Nairobi: TI Kenya, 2003).
'Ufisadi Jijini: Corruption in Services and Electoral Processes in Urban Kenya' (Nairobi: TI Kenya, 2004).
'Living Large: Counting the Cost of Official Extravagance in Kenya' (Nairobi: TI Kenya, 2006).
TI Kenya: www.tikenya.org.

Niger

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 2,6 (cent vingt-troisième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en juillet 2004 ; ratifiée en février 2006)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (signée en août 2001 ; ratifiée en septembre 2004)

Changements juridiques et institutionnels

- Le **ministre de la Santé publique et de la lutte contres les endémies, Ari Ibrahim, et son homologue de l'Éducation nationale, Harouna Hamani, furent démis de leurs fonctions** le 27 juin 2006, suite aux allégations de corruption formulées par l'Union européenne lors du Programme décennal pour le développement de l'éducation (PDDE, voir ci-dessous). En octobre, les anciens ministres furent emprisonnés après qu'un audit eut révélé que 4 milliards de francs CFA (8,8 millions de dollars US) s'étaient volatilisés entre 2002 et 2006. En partie en raison de ce scandale, le gouvernement du Premier ministre Hama Amadou perdit le 31 mai 2007 le vote sur la motion de confiance [1]. Le 3 juin, le Président Mamadou Tandia désigna l'ancien ministre du Commerce, Seyni Oumarou, à la succession d'Amadou avec pour mission de « promouvoir la bonne gouvernance et lutter contre la corruption et les détournements de fonds publics » [2].
- Le 18 août 2006, le nouveau gouvernement amenda les articles 15, 126 et 127 du **Code des marchés publics** et les ordonnances 113 et 114 du Premier ministre détaillant les conditions relatives, d'une part, à la composition et aux pouvoirs des comités d'évaluation des marchés publics et, d'autre part, à l'ouverture des plis. Tous les ministères, les institutions et les entreprises sous contrôle étatique ainsi que

1 *BBC News* (RU), 1er juin 2007.
2 *Jeune Afrique* (France), 3 juin 2007.

les partenariats privés/publics ont l'obligation d'obtenir l'aval de ces comités pour autoriser leurs besoins d'achats. Une autre ordonnance du Premier ministre, en date du 11 octobre, a réactivé l'agence chargée de la réglementation des marchés publics, une mesure confirmée par les décrets présidentiels 2007/038 et 2007/076 des 13 janvier et 31 mars 2007 respectivement.

- Plusieurs articles de presse ont récemment mis l'accent sur **la corruption persistante au sein du département des douanes du Niger**. Aux termes des règlements de la douane de 1961, seuls 40% des revenus issus des amendes et des sanctions financières aux douanes sont versés au Trésor public, le reste étant divisé entre les inspecteurs des douanes selon une formule fixe.

Blâmer le messager

Le 4 août 2006, Maman Abou, directeur de publication de l'hebdomadaire privé, *Le Républicain*, et le rédacteur en chef, Oumarou Keïta, furent arrêtés et accusés de diffamation et propagation de fausses informations, officiellement suite à un article paru le 28 juin accusant le Premier ministre d'abandonner l'Occident au profit de liens plus étroits avec l'Iran en raison des besoins de Téhéran en matière d'uranium nigérien[3]. En fait, certains estimaient que les arrestations ont eu lieu suite à la publication d'une édition spéciale du *Républicain*.

Ce numéro spécial expliquait dans les détails comment deux anciens ministres avaient détourné 4 milliards de francs CFA de dons affectés au PDDE. L'édition révélait également comment la dépense avait été justifiée par une surfacturation de 239% et les versements avaient été effectués pour des bien inexistants. Enfin, l'édition spéciale dévoilait comment des contrats pour des équipements scolaires et autres immeubles avaient été passés avec des entreprises appartenant à la famille de l'ancien ministre de l'Éducation et ses complices. En outre, le journal publiait les conclusions d'un audit interne, commandité par l'UE et d'autres donateurs techniques, du PDDE et du ministère de l'Éducation de base et de l'alphabétisation (MEBA). Le dossier comprenait des photocopies de correspondances entre le MEBA et les entreprises sélectionnées. Selon Le Républicain, la gestion corrompue du programme par l'équipe du Premier ministre provoqua le gel de 26 milliards de francs CFA et d'autres appuis techniques, nuisant ainsi à la réputation des élèves du primaire pour l'année scolaire 2006-07 et jetant le discrédit sur la réputation du Niger en tant que partenaire fiable de l'aide au développement [4].

Le 1er novembre 2006, un tribunal de Niamey condamna les deux accusés, Abou et Keïta, à une peine de dix-huit mois d'emprisonnement et à verser cinq millions de francs CFA (11 000 dollars US) de dommages et intérêts et 300 000 francs CFA (660 dollars US) d'amende. « Tout semble suggérer qu'Abou et Keïta sont désormais les prisonniers personnels du Premier ministre », affirma l'organisation Reporters sans frontières [5]. « Le Président Mamadou Tandja devrait réaliser que ces lourdes condamnations ne bénéficieront pas au Niger ou à son Premier ministre et qu'elles constituent une grave violation de la liberté de la presse. » Les deux journalistes furent finalement libérés en appel le 27 novembre [6].

Pendant ce temps, le 16 août, le plus grand parti politique d'opposition du Niger, le Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS), accusait quatre hommes d'affaires proches du gouvernement d'avoir détourné 117 milliards de francs CFA (37,3 millions de dollars US) des comptes détenus par le Trésor public à la Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

3 *Le Républicain* (Niger), 4, 5 août 2006.
4 Ibid.
5 Reporters sans frontières, 27 novembre 2006. Consultable sur: www.rsf.org/article.php3?id_article=18746.
6 Voir www.rsf.org/article.php3?id_article=18746 .

Selon le PNDS, les fonds avaient été répartis ainsi : 70 milliards de francs CFA (79 millions de dollars US) pour le premier homme d'affaires, 36 milliards de francs CFA pour le second, 6 milliards de francs CFA pour le troisième et 5 milliards de francs CFA pour le quatrième [7].

Afin de rassurer l'opinion publique sur le caractère normal de la situation, le Premier ministre Amadou publia la liste des contrats de marchés publics approuvés par son cabinet à l'occasion d'un entretien avec un magazine officiel [8] .Malheureusement, les négligences furent découvertes après la publication, et les autres journaux s'empressèrent de les reproduire.

Les conséquences de ces scandales en parallèle furent de deux ordres. Tout d'abord, la réticence des autorités à accuser les deux ministres impliqués dans l'affaire du PDDE (qui se mirent à harceler leurs accusateurs au-delà du cadre législatif) contribua sans aucun doute au vote de confiance que perdit le gouvernement Amadou en mai 2007, neuf mois après les allégations de corruption ministérielle. Les journalistes du *Républicain* étaient alors devenus des personnalités notoires. De plus, la Banque mondiale, l'Agence française de développement (AFD), la Belgique et Dan Ida (l'Agence danoise pour le développement internationale) avaient gelé leurs financements alloués au PDDE. En outre, la France, l'UE, la Banque mondiale, la Belgique et l'Allemagne avaient indiqué attendre du gouvernement qu'il « rétablisse la confiance » pour reprendre leur aide à long terme [9].

Ensuite, la seconde conséquence pris la forme d'un regain d'intérêt exprimé par les autorités pour les failles dans le Code des marchés publics, dans une sorte d'élan tardif essayant de restaurer la confiance de la communauté des donateurs fournissant au Niger, le pays le plus pauvre du monde [10], la majorité de son budget d'investissement et de son assistance pour lutter contre la faim.

Idrissa Alichina Kourgueni (Association nigérienne de lutte contre la corruption, TI-Niger)

Bibliographie

G. Blundo et al, « La corruption au quotidien en Afrique de l'Ouest : approche socio-anthropologique comparative. Bénin, Niger et Sénégal : Rapport final, octobre 2001 », étude financée par la Commission des communautés européennes et la Direction du Développement et de la Coopération Suisse (Marseille : février 2002).

OCDE, '2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration' (Paris : OCDE, septembre 2007). Voir le chapitre consacré au Niger sur : www.oecd.org/dataoecd/45/9/38949577.pdf

TI-Niger, Association nigérienne de lutte contre la corruption (ANLC), « État de la corruption » (Niamey : TI-Niger, 2006)

7 *La Roue de l'Histoire* (Niger), nos. 313, 314, 315, 316, 317, 318 and 322, 2006 ; *Opinions* (Niger), 16 août 2006 ; *La Nouvelle Tribune du Peuple* (Niger), 22 août 2006.

8 *Sahel Dimanche* (Niger), 15 septembre 2006.

9 *Le Républicain* (Niger), 4 août 2006 ; Consultable sur: www.planeteafrique.com/republicain-niger/files/special7aout2006.pdf.

10 Niger est classé 177ème sur 177 dans l'Indice de développement humain 2006.

L'autorité palestinienne

Changements juridiques et institutionnels

- Le 22 avril 2006 **le gouvernement décida de geler l'enregistrement de toutes les ONG**, contrevenant ainsi à l'article de la Loi fondamentale et de la Loi sur les organisations non gouvernementales, garantissant le droit des institutions civiles de travailler libre de toute forme de harcèlement. Le 3 juin, la Coalition pour la redevabilité et l´intégrité (Coalition for Accountability and Integrity, AMAN), la section de TI en Palestine a demandé des éclaircissements sur cette décision qui, bien qu'attendue, n'a aucun fondement juridique. Le 22 juin, AMAN présenta l'affaire devant la haute cour qui rejeta la décision de geler l'enregistrement des ONG [1].
- Le 14 juin 2006, le **Conseil législatif palestinien (CLP) exhorta l'Autorité nationale palestinienne (ANP) au pouvoir de l'informer de tous les accords de prêts futurs qu'elle souhaite conclure**. L'application de cet appel pris effet entre les 29 et 31 août lorsque le CLP approuva trois accords de prêts avec la Banque islamique de développement[2]. Si elle est appliquée régulièrement, cette décision pourrait renforcer la transparence de la gestion financière du gouvernement, bien qu'il ne soit pas dans la culture de l'ANP de publier des informations autres que le montant du prêt ou le nom de l'agence prêteuse.
- Le 9 juillet 2006, le ministre de la Justice établi **le premier département de l'ANP de lutte contre la corruption**, chargé d'engager des poursuites pour les crimes commis dans les finances publiques [3]. Une fois en place, ce département aura la responsabilité de traduire les suspects en justice.
- Le CLP a créé **un comité des affaires internes chargé des réformes administratives**. Présidé par le chef du CLP, Dr Aziz Dwaik, et comprenant des représentants de tous les partis politiques, le comité se réunit pour la première fois le 1er août 2006. Il devait examiner la stratégie du CLP en matière de politique générale, ainsi que son mandat, son statut financier, les moyens d'activer ses comités législatifs et de renforcer les compétences de l'administration et, partant, les moyens de contribuer à éliminer la corruption systémique[4]. Il est néanmoins important de souligner que le nouveau comité a été formé avant les luttes intestines antre le Hamas et le Fatah, les deux principaux partis politiques de Palestine. Par conséquent, le comité risque de perdre ses soutiens et ses compétences juridictionnelles (voir ci-dessous).
- Le 1er avril 2007, **des membres du CLP divulguèrent leurs comptes bancaires au président de la Cour suprême**, en présence du président du Bureau de contrôle et des finances [5]. Il s'agissait d'une première dans l'histoire du CLP, en terme de transparence appliquée conformément à la Loi sur l'enrichissement illicite, ratifié par le CLP en janvier 2005 (voir le *Rapport mondial sur la corruption 2005*). Cette loi vise à enregistrer et à superviser les revenus des hauts fonctionnaires, y compris les ministres, les membres du CLP et les membres de leur famille immédiate. Aucune exemption n'est prévue par la loi. Toutefois celle-ci n'a toujours pas été mise en oeuvre et sa portée reste limitée en raison de l'effondrement des relations entre le Fatah et le Hamas [6].

1 Les copies de toutes les lettres et du dossier présentés devant la haute cour sont disponibles auprès de AMAN.
2 Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights, Annual Report no. 12, 2006. www.piccr.org/index.php?option=com_content&task=view&id=76&IteLemid=99&lang=en .
3 'Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights, 2006.
4 'Report on the Work of the PLC in its First Round', PLC Report (2007).
5 *Al-Quds Al-Arabi* (RU), 3 avril 2007.
6 Ibid.

- Le 14 avril 2007, **le gouvernement d'unité dirigé par le Hamas ratifia le Plan de réforme de la sécurité** dans le but de mettre un terme aux violences dans les territoires palestiniens. Le lendemain, le président de l'ANP, Mahmoud Abbas, publia un décret créant le Conseil palestinien pour la sécurité nationale qu'il préside et dont son Premier ministre est vice-président. Le Conseil était censé unifier les différents organes de sécurité du pays conformément à l'accord de La Mecque du 8 février 2007, signé par le Fatah et le Hamas. Le 14 mai, le ministre de l'Intérieur, Hani Kawasmi, également responsable de la stratégie, annonça sa démission, invoquant le fait qu'il ne disposait ni des pouvoirs, ni des ressources nécessaires permettant de résoudre la dégradation de la situation sécuritaire [7].
- AMAN organisa **le premier Festival de la transparence** (*First Transparency Festival*) en décembre 2006 afin de sensibiliser l'opinion palestinienne à la nécessité de juguler la corruption et d'inciter les institutions à adopter un système national d'intégrité [8]. Durant le festival des codes de conduite pour les organisations du secteur privé et du secteur public ainsi que pour les autorités locales furent signés. Des Prix de l'Intégrité furent remis à trois employés du secteur public, des médias et des autorités locales. Ces actions incitèrent la signature de documents semblables par le secteur des organisations non gouvernementales le 10 juillet 2007. AMAN envisage désormais d'élargir le processus par le biais de formations de formateurs sur le contenu des codes et de les éduquer aux principes de transparence, de redevabilité et d'intégrité.

Le changement de gouvernement stoppe les efforts de lutte contre la corruption

Le système politique de l'ANP est dominé par le Fatah, une organisation politique libérale formée en 1965 par l'ancien président Yasser Arafat et le Hamas, un mouvement de résistance islamique d'obédience sunnite, établi en 1987 par la branche de Gaza des Frères musulmans. Les partisans du Fatah, dirigé par l'actuel président Abbas, dominent les ministères de l'ANP et les forces de sécurité depuis 1994.

Les élections législatives de janvier 2006 créèrent un séisme dans l'équilibre traditionnel avec la nette victoire du Hamas sur le Fatah, et ce pour la première fois. Bien que le scrutin fût jugé transparent, pour les États-Unis, l'UE et le Canada, le Hamas est une organisation terroriste. Par conséquent, en mars 2006, la communauté internationale imposa un boycottage du nouveau gouvernement, gelant toutes les subventions internationales vers le ministère des Finances. Israël cessa le transfert mensuel de 55 millions de dollars US en droits de douane et de recettes fiscales [9], et plusieurs banques, ayant maintenu les comptes du Trésor de l'ANP, cessèrent toutes transactions pour se conformer à l'interdiction du Bureau américain de contrôle des actifs étrangers (*US Office of Foreign Assets Control*) [10]. Des institutions telle que notamment la Banque mondiale, mirent en garde contre de telles mesures qui auraient des conséquences négatives pour la transparence et la redevabilité de l'ANP. Le nouveau Premier ministre, Ismail Haniyeh, fut interdit d'entrer au point de passage de Rafah après avoir découvert qu'il transportait 30 millions de dollars US provenant de dons de sympathisants dans les pays du Golfe et d'Iran [11].

Alors que nous mettons sous presse, l'ANP faisait l'objet d'une intense lutte de pouvoir entre le Hamas nouvellement élu et le Fatah. Les conflits d'intérêt entre les deux côtés ont pris la forme d'une lutte, fertilisant davantage le terreau de la

7 *CRI News* (Chine), 15 mai 2007.
8 See www.aman-palestine.org/English/activitiesE.html#2006.
9 Q. Hadeel, 'Reconstruction National Integrity System Survey' (Londres et Ramallah: Tiri/AMAN, 2007).
10 World Bank, 'Coping with the Crisis: Palestinian Authority Institutional Performance' (Washington DC: World Bank, 2006).
11 *Ha'aretz* (Israël), 16 décembre 2006.

corruption, en particulier dans le domaine des nominations dans le secteur public.

En septembre 2006, la grève des fonctionnaires concernant des retards dans le versement de leurs salaires et l'emprisonnement de quarante membres du CLP par les Forces de défense israéliennes, combiné aux restrictions et à la destruction des bâtiments de plusieurs ministères lors de bombardements israéliens sur Gaza, ne firent qu'aggraver la situation interne. Les gouvernorats de Cisjordanie se trouvent désormais isolés, chose qui affecte durement l'identité nationale tout en rendant impossible une approche unifiée pour lutter contre la corruption.

Ces isolements ont facilité l'occupation des villes et des cités par de petits groupes de militants imposant des pratiques irrespectueuses de la redevabilité. En 2006, plus de soixante-dix mille hommes étaient employés par les six forces de sécurité différentes des territoires et on a signalé trois cents quarante-cinq meurtres cette année-là, comparés aux cent soixante-seize enregistrés en 2005 [12]. En 2006, on a rapporté deux cents soixante-treize attaques sur des institutions publiques (contre quarante en 2005) et cent cinquante enlèvements (contre trente-six en 2005). Selon un rapport récent du Al-Mezan Center for Human Rights, le nombre de meurtres pour le premier trimestre de 2007 s'élève à cent quarante-sept, soit le double de l'année précédente sur la même période [13].

Alors que les rivalités se multiplient entre le gouvernement et le président, le nombre d'hommes sous les drapeaux est passé de trois mille cinq cents à six mille six cents au sein du nouvel exécutif. Il était envisagé d'en doubler le nombre à douze mille au début de 2007 [14]. Dans ce contexte de crise, le Fonds monétaire international a noté une augmentation de 17% dans le budget salarial du gouvernement pour les fonctionnaires des ministères entre 2005 et 2006 [15]. AMAN a estimé que ces nominations n'étaient pas conformes à la Loi sur le service civil stipulant qu'aucun individu ne peut être nommé s'il ne satisfait pas aux conditions de recrutement [16]. À la fin de 2006, le ministère de l'Éducation a nommé mille nouveaux enseignants religieux aux dépens des investissements dans le secteur de l'éducation laïque et civique [17].

La plupart des institutions de l'ANP se retrouvent paralysées. Le site web du ministère des Finances est fermé depuis novembre 2006, empêchant ainsi le public d'avoir accès aux informations concernant les procédures fiscales ou encore à celles relatives aux appels d'offres. Avec le soutien du CLP, le gouvernement a pu en 2006 engager des dépenses en l'absence de cadre juridique, toutefois le budget 2007 ne fut pas présenté à temps. En ce qui concerne la législation, le CLP prit deux décisions, il a accepté d'une part, de proroger la période de présentation de la Loi budgétaire de 2006 et d'autre part, il a approuvé le décret présidentiel sur les dates de scrutin du CLP pour les officiers de police et de sécurité.

Le CLP s'est trouvé dans l'incapacité de jouer son rôle de contrôle des performances officielles relatives au programme pour lequel il avait été élu. Il n'a pas davantage été capable d'organiser des séances de questions au gouvernement avec le ministre de l'Intérieur du Hamas et ce, à trois reprises en décembre en raison des restrictions imposées sur les déplacements, de l'enlèvement de quarante députés du CLP et enfin du fait de la situation anarchique. Par ailleurs, il n'a pu interroger le gouvernement sur son incapacité à soumettre ses comptes finaux pour 2005, et n'a pu obtenir de réponse sur les raisons des retards de paiement ou du non versement des salaires des

12 Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights, 2006.
13 Al-Mezan Center for Human Rights, Communiqué de presse, 24 avril 2007.
14 Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights, 2006.
15 IMF, 'West Bank and Gaza: Fiscal Performance in 2006' (Washington, DC: IMF, 2007).
16 AMAN, 'Recruitments in the 10th Palestinian Government, Coalition for Accountability and Integrity', (Ramallah: AMAN, 2006).
17 Jerusalem Media and Communications Center, 'Good Governance Monitoring Report', No. 1, (2006).

fonctionnaires. Enfin, il n'a pas exigé de compte rendu sur les 30 millions de dollars US en liquide que le Premier ministre Haniyeh a tenté de passer au poste frontalier de Rafah [18].

Ces événements ont marqué une régression de dix ans pour les institutions palestiniennes naissantes. Le CLP n'a joué aucun rôle constructif permettant d'activer une législation anti-corruption, telle que la Loi sur les gains illicites de janvier 2005, promulguée pour enregistrer les revenus des fonctionnaires et des parlementaires.

La lutte de pouvoir interne, le boycotte de l'aide internationale, le court-circuitage du ministère des Finances et la poursuite de l'oppression par les forces d'occupation israéliennes nuisent aux efforts en faveur de réformes et alimentent la corruption. Le recrutement dans le secteur public est perçu comme étant terni et il a notamment contribué à ébranler la confiance du public dans le système. La combinaison de tous ces facteurs prouve que les engagements nationaux et internationaux s'avèrent plus que nécessaires afin de maintenir des réformes et éliminer la corruption. Malheureusement, à l'heure actuelle, ils sont inexistants.

Frosse Dabit (TI-Palestine/ AMAN)

Bibliographie

AMAN, 'Recruitments in the 10th Palestinian Government' (Ramallah : AMAN, Décembre 2006).

AMAN, 'Report on the Citizen's Right to Free Access to Information in the PLC', (Septembre 2006).

AMAN, 'Report on the Level of Compliance of the Ministry of Finance to the Basic Principles of Freedom of Information' (Ramallah : AMAN, novembre 2006).

AMAN, 'The Unbalanced Separation between the Legislative, Judicial, and Executive Powers and the Weakness in Monitoring One Another – case of Palestinian Judicial Authority' (Ramallah : AMAN, 2007).

'Good Governance Monitoring Report', No. 1 (Jerusalem : Jerusalem Media and Communication Center, 2006).

Palestinian Center for Policy and Survey Research, Poll no. 23, (Ramallah : PCPSR, 2007). Voir : www.pcpsr.org/survey/polls/2007/p23e.pdf.

Palestinian Independent Commission for Citizens' Rights, 'Annual Report no. 12', 2006.

Q. Hadeel et al, 'Reconstruction National Integrity System Survey' (Ramallah : AMAN, 2007).

Transparency-Palestine/AMAN : www.aman-palestine.org.

18 Un compte rendu sur les problèmes auxquels le CLP est confronté est consultable sur : www.jmcc.org/goodgovern/06/eng/plc.htm.

Sénégal

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 3,6 (soixante et onze sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en avril 2007)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en novembre 2005)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; ratifiée en octobre 2003)

Changements juridiques et institutionnels

- Le 25 avril 2007, le **conseil des ministres a adopté un nouveau code des marchés publics** [1]. Élaboré dans le cadre d'un processus participatif impliquant la société civile, le secteur privé et les bailleurs de fonds, la nouvelle version maintient les améliorations faites à ce jour et introduit de nouveaux éléments. Ce nouveau code des marchés est considéré plus transparent que les précédents.
- Plus de 25 ans après que le Sénégal eut institué la **Cour de répression de l'enrichissement illicite (CREI)**, restée dans un état de profonde léthargie, le Président Abdoulaye Wade créa en avril 2007 un comité ad hoc dans le but de raviver cette instance [2]. D'aucuns virent dans cette décision un moyen de contraindre l'ancien Premier ministre Idrissa Seck à restituer des fonds qu'il aurait détournés à Thiès en 2004 (voir ci-dessous) [3]. Toutefois le projet de loi constitue lui-même un défi. Le comité propose d'inverser la charge de la preuve, obligeant ainsi les accusés à démontrer que l'origine de leurs avoirs est effectivement légale. Si ceci pourrait permettre de renforcer le combat contre le versement de pots-de-vin et la corruption, cela soulève cependant des questions juridiques relatives à la présomption d'innocence.

De nouveaux efforts pour juguler la corruption dans les marchés

La référence en la matière fut établie en 2004 à l'occasion du scandale des chantiers de Thiès impliquant une combinaison opaque d'absence de planification et de rivalités, et ce aux niveaux les plus élevés du pouvoir et coûtant des millions de francs CFA. Ces événements conduisirent l'OCDE à questionner en 2006 « la capacité de l'État à gérer dans la transparence de grands projets » [4].

1 Décret n° 2007-545.

2 *Walfadjri* (Senegal), 17 avril 2007.

3 L'ancien Premier ministre Idrissa Seck et ses partisans appartenaient au Parti démocratique sénégalais (PDS) du président Wade, jusqu'à ce que les deux hommes se brouillent en 2004. Seck, maire de Thiès, fit plus tard l'objet d'une enquête sur des irrégularités dans les contrats de marchés publics pour des travaux menés à l'occasion des cérémonies de l'indépendance en 2004 et fut emprisonné. On ne sait pas où les fonds détournés se trouvent. Voir J.-C. Fall, « Les chantiers de Thiès : prétexte à une réflexion sur les marchés publics », présenté devant le Forum Civil du Sénégal pour la gouvernance publique, Dakar, décembre 2005.

4 OCDE, 'Senegal', *Africa Economic Outlook*, 2005–06. www.oecd.org/dataoecd/33/14/36741806.pdf.

Les chantiers de hiès étaient inscrits dans la réalisation d'un programme d'infrastructures coïncidant d'une part avec les manifestations pour la fête de l'indépendance de 2004 et d'autre part, avec le projet du Président Wade de moderniser les capitales régionales du Sénégal. Les travaux commencèrent au milieu de l'année fiscale et face à la crise de trésorerie, le gouvernement imagina une solution en demandant aux entreprises intéressées de pré-financer les chantiers, en violation de son propre Code des marchés publics adopté en mai 2002 [5].

En février 2006, Idrissa Seck, l'ancien Premier ministre, brouillé avec le Président Wade, fut jugé et emprisonné pendant sept mois pour faux et usage de faux dans l'octroi d'un contrat à un homme d'affaire, Bara Tall, alors qu'il n'avait pas l'autorité pour le faire ainsi que pour collusion dans la surfacturation des contrats des travaux publics [6]. Seck a bénéficié d'un non-lieu pour certaines des charges pesant contre lui et fut remis en liberté en 2006, mais il devra répondre à l'accusation d'enrichissement illégal.

Tant que le nouveau code ne sera pas mis en œuvre, les dispositions du code de 2002 continueront à s'appliquer aux marchés publics. Si ce code a introduit de nouveaux éléments, il demeure toutefois des problèmes de fond. Il existe une contradiction entre la loi du Code de l'administration publique, et le décret du Code des marchés publics, et ce décalage a pour conséquence un manque de transparence [7].

En 2006, les contrats les plus préoccupants concernaient ceux passés par les « agences », des organes investis de fonctions ministérielles, caractérisés par une plus grande autonomie. D'inspiration anglo-américaine, ces « agences » furent créées en réponse à la nécessité avérée d'introduire des techniques du secteur privé dans la gestion des services publics.

L'Agence chargée de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) et l'Agence nationale de l'organisation de la Conférence islamique (ANOCI) se trouvent désormais responsables d'une majorité de projets étatiques. Le statut juridique de ces deux entités demeure quelque peu flou, leurs comptes quant à eux sont séparés de ceux du Trésor, en dépit du fait que ces agences bénéficient de transferts budgétaires. Dans un rapport datant de 2006, la Banque mondiale révélait ses préoccupations concernant cette situation floue [8].

Les allégations les plus récentes de corruption concernaient des contrats accordés par l'ANOCI pour la préparation du 11ème sommet islamique de Dakar en 2006 (désormais prévu pour mars 2008). En mai 2006, Abdoulaye Baldé, le directeur de l'ANOCI, fut accusé d'avoir accepté des pots-de-vin pour un montant de 64,5 millions de dollars US dans le cadre d'un contrat d'élargissement de la Corniche de Dakar, longue de 10 kilomètres, soutenu par le Koweït [9]. Ces allégations ont fait l'objet d'une publication dans une lettre ouverte adressée au coordinateur du Programme national de bonne gouvernance et rédigée par Pape Malick Ndiaye, un étudiant sénégalais en France, représentant le Collectif de Réflexion et d'Action contre la Corruption (CRAC).

Dans une lettre datée du 30 mai 2006, le directeur de l'ANOCI soumit la question à la

5 Voir article 6 du décret n°2002-550 du 30 mai 2002 relatif au Code des marchés publics qui stipule : «La finalisation d'un contrat de marchés publics dont le financement est prévu par les budgets de l'État, des établissements publics, des collectivités locales et des sociétés nationales ou sociétés à participation publique majoritaire, dépend de l'existence de crédits budgétaires suffisants ainsi que du respect des règles d'engagement par les établissements publics susmentionnés ».

6 Voir arrêt n°4 de la commission de la Haute cour de Justice, 7 février 2006.

7 Pour une description des pratiques de corruption dans les appels d'offres, voir Fall et al., « Gouvernance et corruption dans le secteur de la santé au Sénégal » (Dakar : Civil Forum, 2005).

8 *Walfadjri* (Sénégal), 17 avril 2007. Voir aussi Banque mondiale, « Sénégal : développements récents et les sources de financement du budget de l'état », PREM 4 Région Afrique Rapport N° 36497-SN (Dakar : Banque mondiale, 2006).

9 *Le Quotidien* (Sénégal), n° 1156, 1159 et 1175, novembre 2006.

Commission nationale de lutte contre la corruption (CNLCC) [10]. La Commission transmit l'affaire à la Cellule nationale de traitement des informations financières (CENTIF) [11]. Elle adressa également des lettres à l'attention de diverses banques dont les noms figuraient dans la lettre ouverte du CRAC. Le directeur de l'ANOCI bénéficia d'un non-lieu pour toutes les charges contre lui au motif que le dénonciateur n'avait pas fourni de preuves suffisantes [12]. La décision, annoncée avant même les conclusions de l'enquête de la CENTIF, fut critiquée non seulement en raison de la rapidité excessive avec laquelle elle fut rendue, mais encore du fait qu'elle avait été basée sur des documents fournis par Abdoulaye Baldé lui-même.

Cependant, aux termes d'une enquête préliminaire, le 30 juin 2006, un tribunal local de Dakar accusa Ndiaye de « fraude, d'usage de faux et de diffamation ». Pour des raisons de santé, il fut placé sous contrôle judiciaire, contrairement à la requête de l'avocat général qui avait réclamé sa mise en détention. Celui-ci interjeta appel et Ndiaye fut incarcéré avant d'être relâché sous caution. L'action est toujours en cours [13].

Une autre affaire impliquant l'ANOCI concernait un contrat pour des travaux de réfection de la voie d'accès nord à Dakar, accordé en juin 2006. Les conditions d'attributions du contrat au Consortium sénégalais d'entreprises ont soulevé des questions concernant les capacités techniques des entreprises soumissionnaires. Selon certaines allégations, d'autres soumissionnaires auraient été plus compétents que le lauréat final [14]. Interrogé à ce sujet, le directeur de l'ANOCI a déclaré que les entreprises concurrentes n'avaient pas été retenues en raison de leur capacité technique insuffisante [15]. Aucune action en justice n'a été intentée.

Le nouveau Code des marchés publics devrait permettre de trouver des solutions efficaces à toutes ces questions. Au niveau institutionnel, le code prévoit l'établissement d'un organisme de régulation dont les fonctions principales sont :

- Créer un nouveau comité de médiation permettant de résoudre les différends, en particulier lors de la phase d'appel d'offres
- Proposer des réformes législatives nécessaires en lien avec les changements économiques
- Former les employés des services commerciaux et les acheteurs aux techniques mercatiques
- Centraliser les données statistiques et évaluer l'impact des marchés publics sur l'économie du pays
- Veiller au suivi des marchés par le biais d'audits et d'études et surveiller l'application des recommandations inhérentes [16].

Justice locale

L'article 92 de la constitution sénégalaise stipule que « Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ». Par ailleurs, il précise que les juges et les officiers judiciaires ne sont soumis qu'à l'autorité de la loi dans l'exercice de leurs fonctions et que ces derniers sont inamovibles.

En pratique, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), responsable de la nomination, de la promotion et du transfert des juges, est présidé par le chef de l'État, assisté de son ministre de la Justice. Cette configuration implique que la branche exécutive du gouvernement influence la manière dont la justice est administrée. Dans les faits, cette influence se traduit notamment

10 Voir CNLCC, dossier n°13/2006, M. Baldé vs M. Ndiaye, in CNLCC rapport d'activité 2006.
11 LA CENTIF fut établie le 18 août conformément à l'article 16 de la Loi 2004-19. Sa mission est de recevoir et de traiter les informations dans le cadre de la lutte contre le blanchiment d'argent.
12 CNLCC, affaire n° 13/2006.
13 US Department of State, '2006 Country Report on Human Rights Practices : Senegal' (Washington DC : US Department of State : 2007).
14 *Le Quotidien* (Senegal), 4 novembre 2006.
15 *Walfadjri* (Senegal), 24 mars 2007.
16 Voir aussi article 2 du décret n° 2007-546 du 25 avril 2007 concernant l'organisation et la gestion de l'Autorité de régulation des marchés publics.

par le transfert dans une juridiction éloignée d'un juge « gênant » ou la nomination à des postes de responsabilités des juges plus complaisants.

Il existe des preuves d'interférence politique systématique et d'impunité rampante dans l'ensemble du système judiciaire. L'utilisation de la loi à des fins politiques fut démontrée clairement dans l'affaire des chantiers de Thiès. Effectivement, lors des débats basés sur les conclusions de l'inspecteur général, celui-ci accusa l'ancien Premier ministre, Idrissa Seck, et le ministre des Finances de l'époque, de surfacturation systématique des contrats [17]. Seul Seck dut répondre de ses actes devant un tribunal [18] .

L'étendue de la corruption dans le judiciaire provoqua une levée de boucliers en juillet 2006 après que l'enregistrement audio d'une tentative de versement de pot-de-vin à l'avocate générale fut diffusé sur les ondes d'une radio privée, ce dernier fit également l'objet d'une publication dans certains journaux. Dans cet enregistrement, on entend clairement Aminata Mbaye accepter 15 millions de francs CFA (32 000 dollars US) pour diviser les juges Cheikh Bamba Niang, Jean Louis Turpin et Ibrahima, ainsi que deux employés du tribunal, afin d'obtenir un jugement favorable à Momar War Seck, accusé d'avoir détourné 100 millions de francs CFA (211 500 de dollars US) de Mohamed Guèye à l'occasion de la vente d'une maison en 1995 [19]. Le ministre de la Justice transmit le dossier à l'inspection général de l'administration judiciaire dont l'enquête provoqua le départ anticipé à la retraite de Mbaye, un transfert et d'autres sanctions pour ses collègues.

C'est dans ce contexte que le gouvernement décida de lancer son programme de réforme judiciaire. Les améliorations proposées incluaient non seulement de doubler le budget de la justice de 7,4 milliards de francs CFA en 2000 à 15,7 milliards de francs CFA (33,2 millions de dollars US), mais encore elles proposaient de doubler les allocations des juges et des officiers judiciaires à 800 000 francs CFA (1 700 dollars US) en octobre 2006 (« les allocations » correspondent aux suppléments soumis à l'impôt sur le revenu des juges).

Il est toutefois nécessaire d'insister sur l'existence inébranlable de cercles vertueux au sein même du système judiciaire. Loin de retourner dans le secret institutionnel, le Syndicat des magistrats a demandé à ce que toute la lumière soit faite sur la corruption judiciaire [20]. La CNLCC, opérationnelle depuis 2004, ouvrit une enquête suite à la procédure d'appel d'un ressortissant suisse, Dame Schluep, le 11 juillet 2006 contre la saisie de sa maison faite dans le cadre d'une collusion alléguée entre un juge et d'autres officiers judiciaires [21].

Dans l'affaire Aminata Mbaye, il est frappant de noter que si les corrupteurs ont été envoyés en prison, les corrompus, quant à eux, n'ont reçu que des sanctions disciplinaires. À la suite d'une plainte le 5 septembre 2006 de la part d'un des officiers judiciaires sanctionnés, la CNLCC dénonça une « justice à deux vitesses » appliquant deux procédures différentes pour une même affaire [22]. La procédure permettant de sanctionner les juges et les officiers judiciaires est détaillée dans la Loi organique 92-27, et il incombe au CSM de siéger lorsqu'une plainte est déposée contre un juge.

17 J.-C. Fall, 2005.
18 *IRIN News* (Kenya), 5 avril 2006. Voir arrêt n°4 de la commission de la Haute cour de Justice, 7 février 2006.
19 Voir www.seneweb.com/news/engine/print_article.php?artid=4744.
20 *Weekend* (Sénégal) , 24-30 mai 2007.
21 Voir CNLCC, affaire n° 17/2006, Dame Schluep vs. Dianka, in CNLCC, Rapport d'activité 2006.
22 Recommandation n° 18, CNLCC, Rapport d'activité 2006.

Dans son rapport d'activité de 2006, la CNLCC expliquait son intention de proposer une réforme à cet égard au Conseil d'État, indiquant que si elle était sensible à l'argument juridique, elle ne souhaitait pas pour autant inquiéter le CSM.

Par conséquent, la CNLCC ne se trouve pas à l'abri des critiques. Bien qu'elle affirme ne pas disposer des compétences nécessaires à la remise en cause des mesures disciplinaires (circonstances certes avérées), elle avait toutefois la possibilité d'exhorter le Président d'intenter une action contre les juges reconnus coupables de corruption en vertu de l'article 3 de la Loi 2003-35, s'agissant de la même loi portant création de la CNLCC. Cet article stipule : « Lorsque la Commission considère qu'elle dispose d'informations permettant de justifier l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle transmet une note détaillée et des recommandations au Président de la république, indiquant l'identité des personnes ou des organisations visées par la procédure judiciaire ».

Dans une affaire équivalente au dossier de corruption contre la gestion de l'élargissement de la corniche de Dakar par l'ANOCI, l'attitude pour le moins timide de la CNLCC démonte, preuve s'il en est, le faible empressement de la part des institutions lorsqu'il s'agit d'endiguer la corruption, soit dans le secteur judiciaire, soit dans celui des marchés.

Semou Ndiaye (Forum Civil / TI-Sénégal)

Bibliographie

G. Blundo et J.-P. de Sardan, « La Corruption au quotidien », Politique africaine, n° 83 (2001).

« Commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion », rapport d'activité 2006.

A. Fall, « Gouvernance et corruption dans le secteur de la santé au Sénégal » (Dakar : Forum Civil, 2005).

A. Fall, « Gouvernance et corruption dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement au Sénégal » (Dakar : Forum Civil, 2006).

M. Ndoye, « Traitement judiciaire de la corruption », thèse, (Dakar : Université Cheikh Anta Diop, 2001).

Forum Civil / TI-Sénégal : www.forumcivil.sn

Sierra Leone

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 2,1 (cent cinquantième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en septembre 2004)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (signée en novembre 2001 ; pas encore ratifiée)

Changements juridiques et institutionnels

- Le 18 juillet 2006, avec le soutien de la Banque mondiale, de la Commission européenne, de la Banque africaine de développement et du Département pour le développement international du Royaume Uni (*Department for International Development* – DfID), le gouvernement publia un **Pacte d'amélioration de la gouvernance et de la responsabilité** (*Improved Governance and Accountability Pact*), promettant « d'aller de l'avant » et de mettre en œuvre dix réformes clefs d'ici juillet 2007 [1]. Les objectifs du pacte en matière de corruption comportent notamment ; l'accord par toutes les parties prenantes pour mettre en oeuvre une stratégie anti-corruption d'ici la fin 2006, l'augmentation des poursuites judiciaires dans l'intérêt public par la Commission anti-corruption (*Anti-Corruption Commission* – ACC), l'établissement d'un groupe de travail sur les réformes juridiques pour réexaminer la législation anti-corruption de 2000 d'ici la fin de l'année 2006, l'introduction d'une législation en faveur des déclarations patrimoniales par les hauts fonctionnaires et le renforcement des missions de l'auditeur général et des comités parlementaires chargés de l'examen des comptes, y compris la publication régulière de leurs comptes rendus et la mise en œuvre de la Loi sur les marchés publics (*Public Procurement Act*) pour tous les ministères d'ici la fin de 2006. Le gouvernement projetait également d'introduire les dispositions de la Loi sur le blanchiment d'argent (*Money Laundering Act 2005*) d'ici la fin de l'année 2006 et d'accroître la capacité de la Banque centrale de Sierra Leone pour la gestion et la supervision de la législation.

- Le 23 septembre 2006, des ONG spécialisées dans les industries extractives se réunirent à Freetown pour former la Coalition nationale de sensibilisation sur l'industrie extractive

1 Voir www.dfid.gov.uk/pubs/files/sierra-leone-igap.pdf.

(National Advocacy Coalition on the Extractives - **NACE**), dont l'objectif consiste à accroître la transparence des industries extractives et à sensibiliser l'opinion publique à l'Initiative pour la transparence dans l'industrie extractive (ITIE), qui jusqu'alors était sous les auspices du DfID depuis que Tony Blair l'avait lancée en 2002 [2]. En juin 2004, le ministère des Mines adressa une lettre à la Banque mondiale pour demander une assistance technique en vue de mettre en oeuvre l'ITIE. Aujourd'hui, un cadre et un plan de travail sont en place notamment pour les industries extractives de diamants, de la bauxite, du rutile et de l'or. La première phase consiste à vérifier les données des quatre entreprises d'extraction à grande échelle opérant en Sierra Leone.

- Le 25 janvier, **le DfID publia un rapport de trente cinq pages sur son soutien à la Commission anti-corruption**, concluant que cette dernière n'avait eu aucun impact notable sur aucun des quatre indicateurs clefs pour l'année 2006 [3]. Selon le document, l'ACC n'a accompli aucun progrès pour remplir son objectif global de réduction de la corruption. D'ailleurs, elle n'a eu aucun impact sur la réduction des niveaux perçus ou réels de corruption. Sa capacité institutionnelle par rapport à l'année précédente a de ce fait été réduite. Enfin, elle n'a pas été en mesure de démontrer clairement une mobilisation de la part des populations locales. Pour l'année 2006, sept poursuites judiciaires ont été engagées contre neuf responsables publics accusés de corruption, mais seules deux de ces poursuites concernaient des dossiers ouverts cette année-là. 30% des dossiers ont été bouclés dans les temps, toutefois la durée moyenne des enquêtes était de cent quarante six jours, posant la question de l'efficacité par rapport aux coûts, en raison des faibles montants d'argent détournés dans la plupart des cas. Aucun progrès n'a été enregistré sur le traitement des affaires de grande corruption. Selon le rapport, 750 000 livres sterling (1,5 millions de dollars US) n'avaient pas été dépensés, tendant à suggérer que « le travail engagé pour respecter les objectifs du plan opérationnel en matière d'enquêtes, de prévention et de relations avec les populations locales n'est pas effectué ». « Sans le soutien d'institutions opérationnelles », concluait le rapport, « l'ACC ne peut pas fonctionner correctement » [4]. Le rapport recommandait l'arrêt du soutien du DfID à l'ACC pour intégrer ses efforts de lutte contre la corruption dans les programmes existants et pour développer des initiatives alternatives.

- En juin 2007 **trois Lois relatives à l'égalité des sexes furent incorporées à la législation**: la Loi sur la violence domestique (*Domestic Violence Act*), la Loi sur l'enregistrement des mariages et des divorces coutumiers (*Registration of Customary Marriage and Divorce Act*) et enfin la Loi sur la transmission du patrimoine (*Devolution of Estates Act*) [5]. Si le premier texte n'a aucune dimension ayant trait à la lutte contre la corruption, en revanche, les deux autres concernent directement la corruption. La Loi sur l'enregistrement des mariages et des divorces coutumiers interdit le mariage des enfants de moins de dix-huit ans. Ainsi elle stipule que les deux parties doivent être consentantes pour se marier, que les femmes ont le droit de posséder et de disposer de leur patrimoine comme elles l'entendent et enfin, en cas de divorce, la dot ne sera pas remboursée. Avant la loi, les femmes divorcées ou encore dont les époux étaient décédés, éprouvaient des difficultés pour obtenir le partage des acquêts. La Loi sur la transmission du patrimoine stipule que les épouses héritent directement du patrimoine de leur époux dans le cas où celui-ci décèderait sans avoir rédigé

2 Voir eitidev.forumone.com/section/countries/_sierraleone.
3 Department for International Development (DfID), 'Annual Review 2006 of DfID Support to the Anti-Corruption Commission Phase 2 in Sierra Leone 2006', (Londres : DfID, 2007).
4 Ibid.
5 Pour plus d'informations, voir www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=606 .

de testament. Cependant, la mise en œuvre de ces textes s'avérera difficile, compte tenu des niveaux de corruption existants à la fois au sein des forces de police locales et dans le judiciaire.

La politique influence les élections des chefferies

Les commentateurs notent que la pratique gouvernementale d'imposer des chefs suprêmes au détriment de personnalités issues de « maisons » constituait l'une des causes de la guerre civile en Sierra Leone (1991-2002). Les chefs suprêmes sont responsables de l'administration au jour le jour de leur chefferie (district), alors que ceux des maisons appartiennent à une famille qui présente traditionnellement un candidat pour les élections aux chefferies. Ces élections sont très disputées et se terminent régulièrement par des morts ou devant un tribunal [6].

Depuis quelques années, les listes des candidats retenus sont révisées afin d'exclure les personnes considérées comme des associés du gouvernement central et une réglementation a été imposée afin de garantir le bon déroulement du scrutin. Cette réglementation prévoit la création de collèges électoraux et la nomination d'assesseurs en chef pour vérifier les listes conformément à la coutume, même si la réglementation varie d'un district à l'autre.

A la fin de la guerre, il y avait dans le pays plus de soixante postes de chefs vacants. L'un de ces sièges se trouvait à Biriwa dans le district de Bombali, (région du nord), là où vivent les groupes ethniques Limba et Madingo coexistant pacifiquement depuis 1890, bien que le premier soit considéré comme l'ethnie majoritaire. Toutefois, une controverse a éclaté afin de savoir qui serait éligible au poste de chef. Les Limbas estimaient que le candidat Madingo n'appartenait pas à l'une des quatre maisons dirigeantes et que par conséquent il n'avait pas le droit de les diriger. Pour les Madingos cependant, ayant participé aux élections des chefs depuis 1952 et conformément à la constitution, ils avaient parfaitement le droit de présenter un candidat.

Avant le scrutin, plusieurs candidats avaient rivalisé pour le siège vacant et de ce fait, les Limbas avaient soulevé plusieurs objections. Ces dernières ont provoqué des violences pendant le processus électoral dans la capitale de la chefferie, Kamabai, et le 26 mai 2006, le jour fixé pour le dépôt des candidatures, des violences éclatèrent pendant le déroulement des opérations. Tout d'abord, le 3 juin, les opérations furent perturbées par un groupe de jeunes Limba brandissant des bâtons et des couteaux. Ensuite le 12 août 2006, le ministre de l'Administration locale a procédé à l'organisation de l'élection, toutefois six prétendants Limbas décidèrent de boycotter cette dernière, laissant Issa Mohamed Sheriff comme seul candidat Madingo à se présenter au scrutin [7]. Parmi les quatre cents soixante-treize responsables tribaux de Biriwa, seuls cent trente-trois votèrent.

Selon certaines sources, l'ethnie Limba aurait refusé de présenter des candidats ou de voter au motif que l'ensemble du processus électoral avait été entaché par des menaces politiques et que Sheriff était en réalité le candidat à la solde du gouvernement central (le président Ahmad Tejan Kabbah fait également partie de l'ethnie Madingo) [8]. En signe de protestation, les Limbas élirent le 19 août 2006, un ancien président de la chefferie, Pa Alimamy Conteh comme chef suprême.

Il convient d'ajouter à ces événements la controverse entre le gouvernement et les Limbas pour savoir qui serait responsable des opérations permettant d'élire le chef suprême. Pour les Limbas,

6 La question a été soumise en novembre 2006 à la Cour suprême : 'In the matter of the elections for the office of Paramount Chief of Biriwa Cheifdom, Bombali District in the Northern Province of the Republic of Sierra Leone, held on 12 August 2007. Voir *Awareness Times Newspaper* (Sierra Leone), 13 novembre 2006.

7 Conseil de sécurité des Nations Unies, « Deuxième rapport du Secrétaire général sur le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (S/2006/695) », 29 août 2006.

8 US Department of State, 'Sierra Leone – Country Reports on Human Rights Practices' (Washington DC : Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, 2007). Standard Times Press (Sierra Leone), 30 décembre 2006.

le bureau du secrétaire provincial ne possédait pas le mandat permettant de superviser l'élection de Biriwa, et il avait par conséquent de facto abrogé la constitution, nuisant par conséquent à la légitimité de la Commission électorale nationale. Cette dernière avait rejeté les appels en faveur d'une élection en raison de l'insécurité dans la chefferie et de questions procédurales [9]. Cependant le gouvernement estime pour sa part que l'organisation du scrutin est du ressort du ministère de l'Administration locale [10].

Les élections à la chefferie constituent une véritable poudrière en Sierra Leone. Les chefs suprêmes font l'objet d'un immense respect dans leurs districts et ils se trouvent être les premiers points de contact avec la chefferie. En outre, la plupart des politiciens savent pertinemment que pour gagner le suffrage des électeurs, il leur faut bénéficier de l'aval du chef suprême.

Une justice élimée dans un État sous perfusion

Un système judiciaire efficace constitue la pierre angulaire d'un État stable et prospère. Les juges doivent être libres de toute gratification indue, réelle ou perçue, afin de pouvoir juger une affaire à partir des faits et conformément aux dispositions de la loi. En Sierra Leone, le système judiciaire est perçu par certains comme étant corrompu, inefficace et injuste en raison des délais dans le traitement des dossiers, de l'incompétence de certains juges et des mauvaises conditions de service [11]. Bien que les améliorations soient notables comparées à ce qui existait, il y a dix ans, le système judiciaire est dans un tel état de dilapidation qu'il devient urgent d'adopter une nouvelle direction.

Cela fait deux ans que les salaires des juges de paix n'ont pas été versés, alors que les magistrats n'ont pas été payés depuis plusieurs mois. Ces mauvaises conditions de service signifient qu'il y a peu de nouveaux postulants pour ces postes, avec pour conséquence que la majorité des juges ont dépassé l'âge de la retraite [12]. Le Procureur général et ministre de la Justice, Frederick Carew, qui servit dans le gouvernement du Premier ministre Tejan Kabba (2002–07), n'a pratiquement entrepris aucune action à ce jour afin de remédier à ce problème.

À la veille de la guerre civile en 1991, le judiciaire, dont l'indépendance était compromise, ne servait qu'à protéger les riches ou les détenteurs du pouvoir. C'est pour cette raison que de nombreux citoyens eurent recours à des moyens extrajudiciaires afin de résoudre leurs différends. Toutefois, la loi ne garantit toujours pas l'indépendance des juges. Les alinéas 3 et 5 de l'article 136 de la constitution de 1991 accordent au président le pouvoir de mettre un terme au mandat des juges, tandis que les alinéas 2 et 4 autorisent le président à recruter des juges de la Haute cour d'appel ou de la Cour suprême, même si ceux-ci ont atteint l'âge de faire valoir leurs droits à la retraite. Un système judiciaire qui dépend du bon plaisir du prince ne peut pas être impartial du fait qu'il n'existe pas alors de réelle séparation des pouvoirs [13].

Depuis 2005, aux termes du programme quinquennal mené par le gouvernement et intitulé Programme de développement du secteur de la justice 2005 (*Justice Sector Development Programme*), financé par le DfID et géré par le British Council, plusieurs projets pilotes ont été lancés dans la région ouest et dans le district de Moyamba afin de restaurer l'État de droit, prévenir de nouvelles violences et enfin améliorer l'accès des pauvres à la justice. Les objectifs de ce programme comprennent la révision des lois obsolètes, l'accélération de la résolution des affaires, l'amélioration de la réponse policière aux besoins des populations locales et enfin la réduction du phénomène de surpopulation carcérale.

9 Conseil de sécurité des Nations Unies, 2006.
10 Ibid.
11 *The Monitor*, vol. 18, 2006. Il s'agit de la lettre d'information officielle du Sierra Leone Court Monitoring Programme (Programme de surveillance des tribunaux sierra léonais). Voir www.slcmp.org.
12 Ibid.
13 Ibid.

Toutefois, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir. Notamment, le bâtiment de l'Association du barreau (*Law Society*) à Freetown ne dispose pas d'électricité, les juges se trouvent contraints d'éclairer leur cabinet à la chandelle et c'est à tour de rôle qu'ils sont conduits en voiture au tribunal [14]. De même, il n'y a aucune certitude quant à l'utilisation raisonnable des ressources disponibles. Récemment, avec l'aide du Commonwealth, Le Procureur général Carew a recruté trois nouveaux juges afin de siéger à la Haute cour et à la Cour d'appel pour des contrats de six mois. Cette décision a été critiquée car les nouveaux juges étaient payés entre 5 000 et 8 000 livres sterling (10-16 000 dollars US) par mois, alors que les autres juges du système judiciaire sous-financé recevaient un salaire mensuel inférieur à 1 000 livres sterling.

Rien n'est gratuit lorsque la corruption envahit le secteur de l'éducation

En 2002, le gouvernement, la Banque mondiale et la Banque africaine de développement ont lancé de concert le projet éducatif Sababu, d'un montant de 40 millions de dollars US. Ses objectifs consistent à restaurer l'éducation de base et proposer des formations professionnelles. Le projet comprend notamment la construction ou la réhabilitation de salles de classe, l'achat et la distribution de manuels scolaires ainsi que la formation, y compris celle des enseignants. Le projet, qui doit prendre fin en décembre 2007, couvre l'ensemble des quatre mille trois cents vingt-huit écoles primaires des chefferies et des districts de Sierra Leone.

La législation stipule que l'éducation primaire est gratuite et universelle, de ce fait, les manuels sont censés être distribués gratuitement. Malheureusement, ce n'est pas toujours le cas. Plusieurs commentateurs se sont interrogés quant aux décisions prises ces dernières années par le ministère de l'Éducation, des sciences et de la technologie. À titre d'exemple, en 2001, l'ancien directeur général de l'éducation, Soluku Bockarie fit l'objet d'un jugement puis d'une condamnation pour le détournement de 1 million de dollars US, officiellement affectés aux « salaires » de vingt-six mille enseignants « fantômes » [15]. L'affaire a éclaté après l'enquête menée dans le cadre de l'Étude sur la traçabilité des dépenses publiques (*Public Expenditure and Tracking Survey* – PETS) chargée de tracer le flux des ressources des ministères vers la base pour déterminer les zones de gaspillage.

Ces problèmes ont perduré tout au long du projet Sababu et furent également mis à jour après une enquête dans le cadre de la PETS. En décembre 2006, vingt-trois entreprises chargées de la construction d'écoles dans les districts de Kailahun et Kenema furent renvoyées pour avoir utilisé des matériaux de qualité inférieure, suite à l'inspection sur site dans le cadre d'un PETS six mois auparavant [16]. De même, des manuels scolaires achetés pour le projet se sont retrouvés en vente sur le marché noir.

Selon une étude à partir de l'année 2006 [17], 32% des élèves du district de Kenema et 23% de ceux du district de Kailahun n'ont pas reçu leurs manuels censés être distribués gratuitement. D'après une enquête portant sur quatre districts, seuls 10% des élèves ont reçu leurs manuels de mathématiques, 8% leurs livres d'anglais et 6% ceux de sciences. En ce qui concerne le principe officiel de fournir à titre gratuit les manuels aux enfants des écoles primaires, l'enquête PETS de 2004 a révélé que sur les 980,8 millions de léones sierra-léonais (332 000 dollars US) affectés aux écoles, seuls 45% furent reçus par les établissements et un montant, estimé à 587,9 millions de léones sierra-léonais (200 000 dollars US) de

14 Ibid.
15 S. Jabbi, 'The Sababu Education Project: A Negative Study of Post-war Reconstruction' (Freetown: National Accountability Group [NAG], 2007).
16 'Report on PETS Inspection Team' (Ministry of Finance, 2006).
17 'Report on Basic Education in Sierra Leone', (Freetown : Campaign for Good Governance, March 2006). Voir www.slcgg.org/Basic%20Education%20Report.doc.

matériels éducatifs et pédagogiques, avait tout bonnement disparu [18].

Les enseignants complètent leur salaire en offrant des cours particuliers payants que les enfants sont obligés de suivre s'ils veulent espérer réussir leurs examens. Un parent affirme avoir dû verser 5 000 léones sierra-léonais (1,50 dollars US) par matière et par mois pour des cours privés, une somme qu'il devait verser pour chacune des sept matières [19]. Selon Samuel Brima, maître-assistant à l'Université de Sierra Leone, l'entrée au collège coûte 66 dollars US par enfant, alors que le revenu annuel moyen des ménages dans le pays s'élève à 150–200 dollars US [20].

Yusuf Umaru Dalhatu (National Accountability Group/ section locale de Sierra Leone)

Bibliographie

Campaign for Good Governance, 'Report on Basic Education in Sierra Leone', mars 2006. Voir www.slcgg.org/Basic%20Education%20Report.doc.

Centre for Economic and Social Policy Analysis, 'Service Delivery Perception Survey' (Freetown : CESPA, 2007).

Department for International Development (DfID), 'Annual Review of Support to the Anti-Corruption Commission in Sierra Leone', (London : DfID, 2006).

Ministry of Finance, 'Public Expenditure Tracking Survey', (Freetown : Ministry of Finance, 2002, 2003, 2004 et 2005).

National Accountability Group, 'Participatory Service Delivery Assessment of the Activities of 19 Local Councils in the Health and Sanitation, Agricultural and Educational Sectors: Citizen Report Card', (Freetown : NAG, 2006).

National Accountability Group, 'Dissemination of the National Anti-Corruption Strategy: Final Report', (Freetown : NAG, 2007).

National Accountability Group, Sierra Leone : www.accountability-sl.org.

18 Ibid.
19 *IRIN* (Kenya), 18 septembre 2007.
20 Ibid.

Zambie

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 2,6 (cent vingt-troisième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (signée en août 2005 ; ratifiée en mars 2007)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (accession en avril 2005)

Changements juridiques et institutionnels

- Pour renforcer la transparence et la responsabilité, la **Loi électorale (Electoral Act) fut promulguée en juillet 2006**, abrogeant la précédente législation. En pratique, cela signifie que la corruption dans les opérations électorales constitue un délit criminel. Toute tentative d'influence exercée sur les électeurs, directement ou indirectement par quelques moyens que ce soit tels que le fait d'offrir, de prêter, de promettre de l'argent, constitue désormais une infraction pénale [1]. Il est également illégal d'offrir des avantages ou des récompenses afin d'inciter un individu à rejoindre les rangs d'un parti, de participer à une réunion politique ou encore pour influencer des candidats ou des nominations. Ainsi, le fait d'abuser de son autorité, de ses privilèges ou de son influence dans un but politique, comme le fait d'utiliser des équipements officiels dans le cadre des campagnes électorales (cette disposition ne s'appliquant pas au président ni au vice-président) ou de se servir de moyens logistiques ou encore des installations du gouvernement pour conduire les électeurs aux bureaux de vote constituent des délits avérés [2].
- En septembre 2007, les débats constituant le **Projet de loi relatif à la Commission anti-corruption** (*Anti-Corruption Commission Bill*) arrivaient pratiquement à leur terme, après avoir débuté en 2004. Ce projet vise à renforcer la loi actuelle sur la Commission anti-corruption, et propose d'offrir une protection aux personnes dénonçant des actes de corruption et de criminaliser d'autres pratiques de corruption en lien avec les opérations électorales. Ce projet de loi a fait l'objet de nombreuses consultations auprès des parties prenantes, y compris celles du secteur privé, des parlementaires et des organisations de la société civile.
- La Loi sur l'agence de développement de la Zambie (*Zambia Development Agency Act*) a été promulguée en 2006. Cette loi fusionne cinq institutions : l'Agence de privatisation de Zambie (*Zambia Privatization Agency*), le Centre d'investissement de Zambie (*Zambia Investment Centre*), le Bureau des exportations de Zambie (*Export Board of Zambia*), l'Autorité

1 Electoral Act, No. 12 of 2006.
2 Electoral (Conduct) Regulations 2006.

des opérations d'exportations de Zambie (*Zambia Export Processing Zones Authority*), et enfin le Bureau du développement des petites entreprises (Small Enterprises Development Board). Cette loi permet au gouvernement d'affecter plus facilement les ressources à une seule agence au lieu de cinq, réduisant ainsi l'étendue de la bureaucratie. Cette agence a pour objet « d'encourager la croissance et le développement économique ». Elle est structurée de manière à assurer son efficacité dans la fourniture des services en ce qui concerne sa gestion comptable et devrait permettre de mettre fin aux problèmes bureaucratiques décourageant les investisseurs potentiels, par le biais d'une réglementation des investissements industriels [3].

- En mai 2006, le **Code de déontologie judiciaire** (*Judicial Code of Conduct Act)* amenda la Loi éponyme de 1999. Les amendements renforcent, en le renommant, le Comité des plaintes judiciaires (*Judicial Complaints Committee*) pour devenir l'Autorité des plaintes judiciaires (*Judicial Complaints Authority*). Ce changement a pour effet d'ancrer le principe que le public peut obtenir réparation dans les cas de fautes commises par des officiers judiciaires. Le Code de déontologie judiciaire incite ces derniers à respecter l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité du judiciaire conformément à la Constitution, au Code de conduite ou à toute autre loi [4].

Les élections en Zambie s´améliorent mais sont toujours marquées par des irrégularités

Bien que les élections législatives de septembre 2006 se soient mieux déroulées que celles de 2001, elles ont néanmoins été entachées par des irrégularités. La nouvelle Loi électorale de 2006[5] en place a permis de mettre à jour des pratiques illégales au cours des élections, notamment le versement de pots-de-vin et d'autres formes d'achats de voix. La loi a pour but de satisfaire les demandes des parties prenantes en faveur du respect de normes minimales pour un déroulement « libre et équitable » des élections.

Les élections triparties de 2006 ont fait l'objet d'un contrôle par plusieurs organisations de la société civile ainsi que par des observateurs internationaux [6]. De l'avis général, la campagne électorale de 2006 a été marquée par des fautes et des cas de corruption, à commencer par la délivrance des cartes d'électeurs. Tous les citoyens zambiens âgés de dix-huit ans et plus comme ceux en possession d'une carte d'électeurs ont la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales [7]. Selon le Projet contre l'apathie des électeurs (*Anti-Voter Apathy Project* – AVAP), la délivrance des cartes d'électeurs s'est faite sur des bases politiques car certains candidats ont poussé les officiers électoraux à se concentrer sur leurs circonscriptions, portant ainsi tort à d'autres circonscriptions et privant de leurs droits civiques des milliers de personnes [8].

Les inscriptions sur les listes électorales supervisées par la Commission électorale se déroulèrent sans incident initialement, mais la Commission rencontra des difficultés lors de la vérification de l'âge des électeurs. On a signalé de nombreuses anomalies dans les archives de la Commission, en raison essentiellement du manque de formation de ses employés. L'AVAP signala des cas de double inscription (voire même des inscriptions multiples) sur les listes électorales, des noms d'électeurs mal orthographiés, des omissions ou des renseignements incomplets concernant les électeurs, des photos d'identité manquantes ou

3 *Times of Zambia* (Zambie), 14-21 mars 2006.
4 Judicial Code of Conduct Act, no. 13 of 1999.
5 The Electoral (Amendment) Act et son code de conduite ont été promulgués en mai 2006, soit quatre mois seulement avant les élections.
6 Comme par exemple TI-Zambie, Southern African Centre for Constructive Resolution of Disputes (SACCORD), Anti-Voter Apathy Project (AVAP) et Foundation for Democratic Process (FODEP). La Mission d'observation des élections de l'Union européenne (MOEUE) faisait partie des principaux observateurs étrangers.
7 Electoral (Amendment) Act, no. 12 of 2006.
8 D. Phiri et D. Mumba, (eds.), 'The Anti-Voter Apathy Project: Zambia's 2006 Tripartite Elections Report'(Lusaka: AVAP, 2006).

ne correspondant pas au nom et enfin des erreurs dans l'enregistrement des dates de naissance et d'autres informations officielles [9].

L'achat de voix constituait la forme de corruption la plus répandue. D'autres manifestations de la corruption prenaient la forme de collectes de cartes électorales d'électeurs à leur insu, de dons en nature pour les autorités traditionnelles et enfin de traitements de faveur accordés à des électeurs potentiels [10]. Ainsi dans le Chipata Central, le Mouvement pour la démocratie multipartite (*Movement for Multi-party Democracy – MMD*) au pouvoir, dirigé par Sinoya Mwale et Getrude Sakala fut pris en flagrant délit de collecte de cartes d'électeurs et à Lusaka Central, la candidate du MMD Rose Zimba distribuait de la bière aux électeurs [11]. TI-Zambie a ainsi rassemblé plus de trente cas de fraudes électorales signalées à *la Commission anti-corruption* (*Anti-Corruption Commission* – ACC) [12]. Toutefois, à la date de septembre 2007, la Commission n'avait toujours pas accusé réception de ces documents.

Les observateurs de l'Union européenne notèrent également la partialité des médias publics lors de la campagne électorale [13]. En dépit du fait que chaque candidat avait la possibilité de prendre part à une émission de télévision intitulée « Élections 2006 », de manière générale, il est indéniable que la radiotélévision de la Compagnie nationale de diffusion de Zambie (*Zambia National Broadcasting Corporation* – ZNBC) accorda plus de temps d'antenne au MDD au pouvoir qu'aux partis d'opposition. De plus, deux mois avant le scrutin, le gouvernement annonça plusieurs projets de développement. Pour encourager les électeurs à accomplir leur devoir civique, trente projets reçurent soudainement une manne financière s'élevant à 518,6 milliards de kwacha zambiens (0,13 milliards de dollars US) [14].

Pendant les opérations électorales, d'autres irrégularités furent signalées. Dans un bureau de vote de Chilenje, une électrice fut surprise en train de déposer deux bulletins de vote pour la présidentielle [15]. Cela créa une controverse, d'autant que les autres électeurs présents exigèrent de disposer eux aussi de deux bulletins de vote. Dans de nombreux cas, le matériel électoral s'avérait inadéquat, en effet, un bureau de vote dans la circonscription de Bangweulune comportait pas suffisamment de bulletins de vote pour le scrutin du gouvernement local, et par conséquent qui priva de leurs droits civiques un certain nombre d'électeurs [16].

Une fois le scrutin terminé, de grandes divergences apparurent lors du dépouillement, entre le nombre de bulletins pour les candidats au parlement et ceux à la présidence, par rapport à ceux annoncés pour ces mêmes candidats dans les centres de décompte des voix. Par exemple, dans la circonscription de Munali, une différence importante (de l'ordre de vingt mille voix) s'est révélée entre le nombre total de voix enregistrées pour les candidats présidentiels et les voix totales pour les candidats à la députation [17].

À la lumière de ces informations, il n'est pas surprenant que huit mois après les élections, trois sièges de députés (Kapoche, Nalolo et Mbala) furent annulés par la Haute cour, au motif que les candidats s'étaient livrés à des pratiques illé-

9 Ibid.
10 Ibid.
11 Ibid.
12 TI-Zambi, Communiqué de presse sur les élections triparties de 2006, 10 octobre 2006.
13 'Mission d'observation des élections de l'Union européenne 2006, (Union européenne, novembre 2006).
14 C. Sikanyika, '2006 Election Monitoring Report Zambia Tripartite Elections 28th September 2006', (Lusaka: SACCORD, 2006).
15 TI-Zambie, 2006.
16 D. Phiri and D. Mumba, 2006.
17 Ibid.

gales flagrantes, tels que l'achat de voix, le versement de pots-de-vin, de fausses déclarations et des tentatives d'intimidation des électeurs [18].

En dépit de cela, il y a un peu de place pour l'optimisme. Des étapes positives furent franchies, telle que l'implication de la société civile dans la réception des urnes afin d'en contrôler le nombre et la collaboration avec les organisations de la société civile permettant d'informer les populations, en particulier celles vivant en milieu rural à propos des modifications apportées aux opérations électorales. De plus, ces progrès ont été accomplis relativement rapidement, entre l'adoption d'une loi électorale en mai 2006 et les élections de septembre 2006. C'est désormais à l'actuel gouvernement et à la Commission électorale de veiller à la fois à ce que toutes les parties prenantes, le public, et les partis politiques soient informés de la nouvelle législation à temps pour les prochaines élections prévues en 2011.

Insuffler l'intégrité dans le secteur public zambien

En mai 2006, le gouvernement zambien signa le programme Threshold (Programme de seuil, à destination des pays proches de l'éligibilité pour obtenir une aide américaine au développement) sur deux ans d'une valeur de 22,7 millions de dollars US avec l'institution gouvernementale américaine et son programme « la Compagnie des défis du millénaire » (*Millennium Challenge Corporation*, MCC). Ce programme vise à réduire la corruption en améliorant l'efficacité de la gouvernance par le biais de trois composants, tout d'abord la prévention de la corruption dans les institutions gouvernementales, ensuite l'amélioration de l'efficacité des services publics et enfin l'amélioration de la gestion des échanges commerciaux frontaliers [19].

Une partie de cette stratégie anti-corruption, instituée par la Commission anti-corruption (ACC), comprend l'établissement de Comités d'intégrité au sein des ministères, des départements et des agences du gouvernement. Les Comités d'intégrité ont été formés dans huit institutions gouvernementales. La première institution à avoir été formé à s'équiper d'un Comité et à adopter un code de déontologie fut l'Autorité fiscale de Zambie (*Zambia Revenue Authority*) en mai 2007 [20]. Elle fut rapidement suivie par le ministère des Terres, le département de l'Immigration, la Municipalité de Lusaka, celle de Ndola, le Fonds de pension du service public et les Forces de police de Zambie. Pour montrer l'exemple, l'ACC établit elle-même un Comité d'intégrité [21]. Le secteur public est perçu comme un point central essentiel pour développer des initiatives de lutte contre la corruption. Selon l'Étude de référence sur la gouvernance nationale zambienne (*Zambia National Governance Baseline Survey*) près de 40% des personnes interrogées s'étaient vues réclamer le versement d'un pot-de-vin pour obtenir un service public [22].

Les Comités d'intégrité ont été constitués sur les prémisses que la responsabilité de toutes les organisations devraient être engagée pour la prévention de la corruption. Les membres des Comités d'intégrité sont issus de l'organisation et au moins quatre d'entre eux devront être issus des strates hiérarchiques supérieures qui rendent compte directement au directeur général. Leur mission consiste à « prendre des mesures pour prévenir la corruption au sein de la sphère de contrôle de l'organisation » [23].

Les étapes envisagées pour prévenir la corruption comprennent notamment, un plan de préven-

18 *Zambia Daily Mail* (Zambie), 21 avril 2007; *The Post* (Zambia), 22 mai 2007.
19 Pour plus d'information, voir la Millenium Challenge Corporation, 'Zambia Fact Sheet' (Washington DC : MCC, 2006).
20 *People's Daily Online* (Chine), 8 mai 2007. Pour plus d'information, voir www.zra.org.zm/Committee.php.
21 The Anti-Corruption Commission of Zambia, Department for Corruption Prevention.
22 Pour plus d'information, voir: www.worldbank.org/wbi/governance/zambia/pdf/GBS%20RPT%20PRESENTN.pdf.
23 Voir, www.zambiaimmigration.gov.zm/zims/The_Integrity_Committee_Initiative.aspx.

tion de la corruption institutionnelle, des rapports trimestriels au Secrétariat permanent et une participation aux formations sur la fourniture des services des gestionnaires supérieurs et intermédiaires. Ensuite ces étapes comprendront également la déontologie et l'intégrité, les mesures de transparence, la sensibilisation à la cause et la compréhension du travail anti-corruption, afin de s'assurer que les codes de conduite et de déontologie sont compris à la fois par les membres de l'institution et par le public. Enfin, ces étapes de prévention comporteront la nécessite d'accuser réception et d'examiner des plaintes émanant de l'institution ou du public, et pour finir la recommandation de mesures administratives aux organes de gestion en réponse aux plaintes [24]. En outre, les Comités d'intégrité se doivent également de servir d'interfaces entre l'ACC et le public, dont ils reçoivent et rassemblent les plaintes avant de les transmettre à l'ACC pour l'éventuelle ouverture d'enquêtes et de poursuites judiciaires [25].

Sur le fond, l'idée a reçu un soutien quasi unanime. En raison de ces possibilités d'améliorer l'interface entre le public et l'ACC, les Comités d'intégrité, en tant que médiateur entre les deux parties, pourront assurer le suivi des dossiers qu'ils transmettent à l'ACC au nom de leurs clients. En dépit des avantages, les Comités d'intégrité se doivent de relever ces défis. Les organisations dans lesquels ils opèrent pour la plupart sont à la fois extrêmement étendues et complexes. En effet, elles posent des difficultés pour un petit groupe d'individus (des comités de quatre membres) également impliqués de manière importante dans les responsabilités administratives. De plus, dans la mesure où les membres font partie du système, il existe un risque que certains d'entre eux soient quelque peu réticents à signaler des cas de corruption par crainte de réprimandes et de devenir à leur tour des boucs émissaires.

S'ils ne sont pas mis en oeuvre correctement, ces Comités d'intégrité risquent de souffrir de paralysie voire même de rejet de la part des acteurs de l'institution elle-même. La légitimité de ces comités dépend de plusieurs facteurs, tout d'abord une surveillance appropriée des activités par le Secrétariat permanent, ensuite une protection des Comités contre toute bureaucratie superflue et conflits d'intérêt potentiels et enfin une garantie que les nominations des membres du Comité sont faites en toute transparence. Il est vital pour le succès de l'entreprise, que les Comités d'intégrité conservent précisément leur propre intégrité interne en gardant leur indépendance des structures de gestion interne des institutions.

Les revers de fortune de l'ancien président Chiluba

Le 4 mai 2007, l'ancien président zambien Frederick Jacob Titus Chiluba fut reconnu responsable du détournement de 46 millions de dollars US de fonds publics par la Haute cour de Londres. En parallèle à cette affaire jugée au civil à Londres, l'ancien président et ses complices étaient également poursuivis en Zambie dans un dossier criminel.

Chiluba fut élu président en 1991 puis remplacé en janvier 2002 suite à sa défaite aux élections législatives par le président Levy Patrick Mwanawasa. Le 11 juillet 2002, devant le parlement zambien, le président Mwanawasa présenta plusieurs allégations de corruption contre son prédécesseur, demandant à ce que l'immunité de l'ancien chef de l'État soit levée. Sa déclaration fut généralement bien accueillie et elle faisait suite à des manifestations de la société civile demandant la levée de l'immunité de l'ancien président pour qu'il puisse répondre des allégations de corruption fortement médiatisées (voir *Rapport mondial sur la corruption 2004*).

24 Ibid.
25 Ibid.

En juillet 2002, le gouvernement forma un Groupe de travail sur la corruption afin de traiter les dossiers de corruption sous le régime de Chiluba. En décembre 2003, ce dernier fut mis en examen pour cent soixante-huit chefs d'accusation de vol de fonds publics pour un montant supérieur à 40 millions de dollars US [26]. Il fut accusé d'associations de malfaiteurs avec de hauts responsables afin de détourner des fonds publics sur un compte privé d'une banque londonienne. Chiluba rejeta les accusations et affirma que l'enquête menée contre lui n'était qu'une chasse aux sorcières.

En décembre 2003, le gouvernement entama également un procès civil devant la Haute cour de Londres pour tenter de recouvrer une partie des fonds dérobés. L'affaire était présentée devant un tribunal londonien pour plusieurs raisons, parmi lesquelles le fait que les fonds étaient passés par plusieurs comptes bancaires à Londres avant d'être dispersés. En outre, des actions étant intentées contre plusieurs accusés de différents pays (Angleterre, Belgique, Suisse, Îles Vierges britanniques), le Royaume-Uni était donc considéré comme la juridiction appropriée pour ces actions en justice [27].

Les accusés, Chiluba, Stella Chibanda, Aaron Chungu, Faustin Kabwe et Francis Kaunda, soumirent une requête pour récuser l'examen de leur affaire par un tribunal britannique. Ils arguèrent avoir le droit d'assister en personne à leur propre procès, toutefois comme ils étaient jugés simultanément devant un tribunal zambien, leurs passeports leurs avaient été confisqués. De plus, ils estimèrent qu'un procès équitable ne pourrait avoir lieu à Londres sans compromettre la procédure criminelle engagée en Zambie [28].

Leur requête fut cependant rejetée. Toutefois, certaines concessions furent faites aux accusés, notamment, le juge Peter Smith s'est déclaré prêt à se rendre en Zambie en tant que juge d'instruction spécialement pour entendre les témoignages des accusés, le reste du procès se déroulerait par vidéo, le procès et les requêtes interlocutoires auraient lieu en privé et les documents produits pendant le procès civil ne pourraient pas servir pour l'affaire jugée au pénal sans l'accord du tribunal [29].

La Haute cour de Londres déclara Chiluba et dix-neuf complices responsables de fraude à l'encontre du gouvernement zambien et leur ordonna de rembourser 85% du montant des fonds détournés. Toutefois, Chiluba rejeta le jugement qu'il qualifia de politique. La transcription du jugement londonien est désormais récusée devant un tribunal zambien et le procès criminel est toujours en cours en Zambie.

Louis Bwalya, Goodwell Lungu, et Kavwanga Yambayamba (TI-Zambie)

Bibliographie

D. Phiri and D. Mumba, (eds.), 'The Anti-Voter Apathy Project: Zambia's 2006 Tripartite Elections Report' (Lusaka: AVAP, 2006).

C. Sikanyika, '2006 Election Monitoring Report Zambia Tripartite Elections 28th September 2006'. (Lusaka: SACCORD, 2006).

TI Zambia: www.tizambia.org.zm

26 *BBC News*, (RU), 9 décembre 2003.
27 *The Lawyer.com* (RU), 23 juillet 2007.
28 Ibid.
29 Ibid.

7.2 Europe

Roumanie

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 3,7 (cent soixante-neuvième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en novembre 1999 ; ratifiée en avril 2002)

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en janvier 1999 ; ratifiée en juillet 2002)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; ratifiée en novembre 2004)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (signé en décembre 2000 ; ratifiée en décembre 2002)

Changements juridiques et institutionnels

- En 2006, deux **modifications importantes ont été apportées à la Loi concernant le libre accès aux informations d'intérêt public** [1]. La portée de la loi a été étendue au-delà des seules autorités chargées de l'administration des finances publiques pour inclure également les entreprises sous contrôle étatique ou dont l'État détient la majorité des parts. D'autres amendements exonèrent les informations relatives aux activités financières et commerciales pouvant nuire à la concurrence ou susceptibles mettre en danger la propriété intellectuelle [2]. Les changements apportés à la loi détaillent les modalités du libre accès à l'information[3] et stipule que les adjudicataires doivent fournir aux parties intéressées des contrats de marchés publics, réduisant ainsi la pratique consistant à ajouter des clauses de confidentialité à ce type de contrats.
- En juillet 2006, le parlement a amendé le code pénal pour **criminaliser les conflits d'intérêt** (voir ci-après) [4]. Cet amendement soulève de sérieux problèmes de mise en œuvre surtout lorsqu'il s'agit de prouver l'intention (tel quel, le texte exige des procureurs de prouver que la personne faisant l'objet d'une enquête *avait conscience* de se trouver en conflit d'intérêt et que par conséquent, elle a activement participé aux décisions qui lui ont apporté des avantages). En outre, le texte diffère de la loi administrative [5], définissant de manière plus étroite la notion de conflit d'intérêt. La nouvelle loi pénale ne prévoit pas l'annulation automatique des décisions prises dans un conflit d'intérêt. La confusion est d'autant

1 Loi 544/2001.
2 Loi 371/2006, qui modifie l'art. 12, paragraphe (1), section c. de la Loi no. 544/2001.
3 Loi 380/2006.
4 Loi 278/2006.
5 Loi 161/2003.

plus accrue du fait que les régulations administratives et pénales s'appliquent simultanément, un fonctionnaire pourrait donc être sanctionné pour un conflit d'intérêt en vertu de la loi pénale, mais la victime d'une décision administrative prise dans le cas d'un conflit d'intérêt serait contrainte d'entamer une action au civil pour obtenir réparation.

- Les modifications du code pénal [6] introduisent également des dispositions concernant la **responsabilité pénale des personnes morales**. À l'exception de l'État, des autorités publiques et des institutions publiques dans les domaines extérieurs à l'activité du secteur privé, la nouvelle loi dispose que toutes les entités juridiques, tels que les entreprises, les syndicats et les fondations sont considérés comme étant pénalement responsables. Cette disposition ne s'applique qu'aux infractions de corruption tels que le versement de pots-de-vin et le trafic d'influence. Toutes les autres infractions exigent qu'une personne physique ait joué un rôle actif dans une transaction criminelle. Cette mesure a été adoptée pour permettre progressivement de transposer dans la législation roumaine la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe en application des recommandations préconisées par le Groupe d'États contre la corruption, en octobre 2005, dans son deuxième rapport d'évaluation sur la Roumanie [7].
- La nouvelle Loi sur les partis politiques et le financement électoral, adoptée en juillet 2006 [8], élargit l**es obligations faites aux organisations politiques de déclarer leurs dépenses et leurs revenus**, elle stipule également qu'il est nécessaire de publier dans le journal officiel les contributions émanant à la fois d'autres membres et d'autres sources. La forme des documents comptables est également plus stricte en raison d'une nouvelle définition de l'expression « matériel de propagande » incluant désormais le coût de réalisation du matériel écrit, vidéo et audio. Un autre développement positif concerne la clarification du système de dons, d'héritage et de financement des campagnes électorales. Même si les limites demeurent inchangées, il devient toutefois plus difficile de les dépasser et les déductions sur les biens ou les services sont désormais considérées comme des dons. Plus inquiétante cependant fut la décision gouvernementale de retarder la mise en œuvre de la loi. En janvier 2007, le gouvernement décida de suspendre plusieurs de ses dispositions jusqu'en juillet 2007 [9].
- Le travail du Département anti-corruption (DAC), une unité d'investigation au sein du ministère de l'Administration et des affaires intérieures, fut miné en mars 2007 par la démission de son directeur suite à une **évaluation des performances abusive** par un organe ministériel. La législation qui régit le DAC exige que l'évaluation des performances soit indépendante, à la demande du ministre. Cependant, le directeur du DAC est un magistrat, ce qui signifie que toute évaluation se trouve être du ressort du Conseil supérieur de la magistrature (CSM). Au lieu de cela, le ministre soumit le directeur à l'évaluation de sa propre commission permanente, dont certains membres faisaient eux-mêmes l'objet d'une enquête de DAC, chose qui de toute évidence constituait un conflit d'intérêt.
- En dépit des intenses activités du DAC, **la justice n'a pas encore prononcé de condamnations dans les affaires de corruption de haut niveau**. Il est encore plus troublant de remarquer l'apparition de pratiques récentes consistant à accorder de nombreuses peines avec sursis (c'est-à-dire sans que le condamné effectue sa sentence derrière les barreaux) dans les procès de grande corruption, la sanction étant tout juste mentionnée dans le casier judiciaire de l'individu. En l'absence d'action décisive de la part du judiciaire, les affaires de grande corruption défraient la chronique dans les médias plutôt que devant les tribunaux [10].

6 Loi 278/2006.

7 Groupe d'États contre la corruption (Greco) « Deuxième cycle d'évaluation. Rapport d'évaluation sur la Roumanie », adopté lors de la 25ème réunion plénière, Strasbourg, 10-14 octobre 2005. Consultable sur : http://www.coe.int/t/dg1/greco/evaluations/round2/GrecoEval2(2005)1_Romania_FR.pdf.

8 Loi 334/2006.

9 Ordonnance d'exception, 1/2007.

La lutte concernant l'Agence nationale d'intégrité

En mai 2007, la Loi portant création d'une agence indépendante de lutte contre la corruption est finalement adoptée, et ce à l'issue de longs débats. L'Agence[11] nationale d'intégrité (ANI) est conçue afin de remédier aux failles existantes dans la surveillance des conflits d'intérêts et des informations patrimoniales des fonctionnaires. La loi établissant l'agence10 a vu le jour après plusieurs projets de lois, dont l'un fut rédigé par TI-Roumanie en 2004, un second par le ministère de la Justice en juin 2006 et le troisième correspondrait à une version lourdement amendée du deuxième projet. Enfin, la quatrième et dernière version fut adoptée par le sénat en mai 2007.

Les quatre documents envisageaient la mise en place d'une institution ayant pour missions de vérifier les déclarations patrimoniales et de surveiller les sources d'enrichissement inexpliquées ainsi que les conflits d'intérêt [12]. Tous ces projets prévoyaient une structure tripartite avec un conseil représentatif, un organe de gestion et un organisme d'inspecteurs chargés d'effectuer les vérifications. Tous les projets convenaient que toute fausse déclaration patrimoniale ou autre constituerait un délit de falsification. Un autre point de convergence entre les différents textes concernait l'application de sanctions en cas d'enrichissement illicite, de conflit d'intérêt et d'incompatibilités lorsque ces sanctions n'étaient pas du ressort des compétences de l'agence et dans ce cas par conséquent, les dossiers devaient être transmis au bureau du procureur, aux commissions de discipline ou encore aux autorités fiscales. L'ANI ne possède la compétence d'infliger des amendes que dans les cas de non présentation de documents ou de non respect des dates limites pour soumettre les déclarations.

Le système existant auparavant était sérieusement fragmenté, en effet, la vérification des informations patrimoniales et le contrôle des conflits d'intérêt étaient alloués à des institutions différentes dont les capacités en matière de collaboration étaient réduites. Cette fragmentation empêchait toute approche unitaire de la prévention de la corruption. D'autres lacunes dérivaient du manque de diligence de la commission chargée du contrôle des richesses et de l'absence de mécanisme permettant de certifier que les déclarations avaient bien été remises. En outre, du fait que les plaintes concernant les conflits d'intérêt étaient examinées par les autorités se trouvant au sein même des institutions publiques, il n'existait aucune garantie d'impartialité ou d'imperméabilité quant aux influences indues.

La loi portant création de l'ANI fut adoptée dans un contexte de pressions grandissantes internes et internationales. En 2004, le projet de loi de TI-Roumanie fut transmis au parlement où il fut adopté par la chambre basse, bien que le sénat en retarda la discussion pendant plus d'un an. Avec la deuxième stratégie nationale anti-corruption (2005-07), les lacunes en matière de prévention de la corruption étaient clairement visibles et proposition fut faite de créer « un organisme unique et indépendant de vérification des avoirs et des déclarations d'intérêt ainsi que de situations d'incompatibilités » [13]. Ces efforts en interne reflétaient également les pressions venant de la Commission européenne.

L'adoption d'une loi portant création de l'ANI ne fut pas aisée. Les modifications radicales apportées par la Chambre des députés au projet de loi du ministère de la Justice attisèrent tout particulièrement le débat public. Entre le 14 août et le 11 octobre 2006, la commission juridique de la Chambre proposa quatre-vingt douze amendements séparés, faisant de facto de l'ANI une institution hautement dépendante, disposant de

10 « Rapport sur la corruption 2007, Roumanie » (TI-Roumanie, 2007).
11 Loi 144/2007 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale d'intégrité (Agen_ia Na_ional_ de Integritate).
12 À l'exception de la version résultant des débats au sein de la Chambre des députés, qui éliminait la plupart des pouvoirs d'enquête de l'agence.
13 Annexe 1 à la décision gouvernementale 231/2005 relatif à l'approbation de la Stratégie nationale anti-corruption pour 2005-07.

peu de pouvoirs. Ces modifications provoquèrent une levée de boucliers de la part du ministère et des ONG, tout en augmentant la virulence des débats. En réponse à ces réactions virulentes, TI-Roumanie soumit un second document intitulé « Principes de base pour une politique publique anti-corruption sous les auspices de l'Agence nationale d'intégrité », ce dernier remporta l'adhésion des organisations de la société civile.

Les principes en question firent l'objet de plaidoyers intenses. TI-Roumanie proposa d'élargir et d'améliorer la définition juridique de la notion de conflit d'intérêt, de parvenir à un cadre réglementaire unique pour les incompatibilités et de limiter le contrôle des avoirs obtenus seulement lors d'emplois publics. TI-Roumanie énonça plusieurs recommandations, dont notamment l'indépendance opérationnelle de l'ANI, l'accès à toutes les bases de données publiques, l'adoption de décisions contraignantes (contre lesquelles il est cependant possible d'interjeter appel) et le pouvoir de démettre les personnes se trouvant dans une situation de conflit d'intérêt ou d'incompatibilités.

La mise en œuvre de la législation actuelle peut se révéler problématique. En effet, disposant d'une juridiction administrative, l'institution dans sa forme actuelle ne peut examiner les conflits d'intérêt tels qu'ils sont définis par la loi administrative faisant référence aux bénéfices uniquement de nature matérielle pour une personne ou ses proches immédiats. Bien évidemment, ces dispositions font fi des bénéfices non matériels et des intermédiaires. Le droit pénal comporte en revanche une définition plus large, cela implique que l'ANI ne peut pas faire grande chose dans les faits pour lutter contre les conflits d'intérêt en dépit de son mandat. Au lieu de cela, l'agence sera contrainte de transmettre les informations qu'elle aura collectées au bureau du procureur.

L'insuffisance des ressources humaines et financières constitue un autre problème auquel sera confrontée l'ANI. La loi prévoit un bureau central à Bucarest avec un maximum de deux cents employés, auxquels il incombera la tâche considérable de vérifier les déclarations patrimoniales et d'intérêt de pratiquement toutes les personnes occupant des postes dans le secteur public. Les procédures permettant de gérer les contraintes relatives aux capacités s'avèrent longues et de surcroît car elles se situent au-delà du seul contrôle des responsables de l'ANI.

Il se peut que les agences anti-corruption constituent une forme d'armes politiques entre les mains des responsables au pouvoir, dans le cas où ces agences ne s'avèrent pas suffisamment isolées des pressions politiques. Par ailleurs, il se peut que le contrôle exercé par le sénat influence les nominations et les renvois parmi les responsables de la gestion de l'agence, chose troublante en raison de l'attitude incohérente de la classe politique concernant l'ANI. Il est important de se rappeler que la création tardive de l'agence est avant tout liée aux pressions de l'UE et que pour cette raison il est difficile de jauger la sincérité du soutien politique envers cette agence. L'instabilité de la législation roumaine en matière de lutte contre la corruption et les incohérences de ses textes juridiques auront un impact négatif sur les performances de l'ANI.

Le dédain parlementaire pour le respect des normes de technique législative contribue à rendre les mesures anti-corruption perméables à des interprétations abusives. La loi portant création de l'ANI ne semble pas faire exception à cette attitude, en effet, le 30 mai 2007, moins d'un mois après son adoption, le gouvernement promulgua une ordonnance d'urgence abaissant le palier financier dans le cadre des procédures de contrôle des richesses [14]. Bien que cette décision soit positive, il eut été préférable de l'inclure dans la définition originale pour des raisons de clarté juridique.

La loi portant création de l'ANI constitue l'un

14 Cette ordonnance fut rédigée après que TI-Roumanie eut fait part de ses critiques concernant la « différence évidente » et excessivement élevée entre les richesses réelles et déclarées, ce qui peut justifier le lancement des procédures de vérification.

des éléments majeurs dans la politique de lutte contre la corruption en Roumanie et elle fait d'ailleurs également l'objet des plus vifs débats. L'ANI se doit de démontrer sa capacité à enregistrer des succès, et ce au cours des deux premières années consécutives à l'adoption de la loi, si elle veut avoir un certain impact dans le paysage politique et juridique. Les chances de succès n'en seraient que davantage accrues si l'ANI s'associait à d'autres institutions de prévention de la corruption, notamment par des campagnes de sensibilisation du public, permettant d'aboutir à une politique de prévention de la corruption de nature plus cohérente.

Les lacunes persistantes du Conseil supérieur de la magistrature

Depuis 1990, la réforme du judiciaire (voir *Rapport mondial sur la corruption 2005* et *Rapport mondial sur la corruption 2007*) constitue une priorité. La longueur des négociations pour l'accession à l'UE constitua une incitation puissante pour les réformes, en soulignant l'importance de l'indépendance du judiciaire. En 2004, une révision complète du judiciaire fut initiée par l'adoption de trois lois[15] renforçant les pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature (CSM) en tant que représentant officiel du judiciaire dans ses relations aux autres autorités de l'État et garant de son indépendance. Le CSM comprend neuf juges et cinq procureurs, élus par leurs pairs et, en vertu des dispositions législatives, il inclut également le ministre de la Justice, le président de la Cour suprême, l'Avocat général et enfin deux représentants de la société civile. Plusieurs questions sensibles, telles que la nomination des magistrats, les perspectives de carrière et l'action disciplinaire sont du ressort exclusif du CSM. Trois ans après l'adoption de cette série de loi, le CSM continue d'être la cible de critiques concernant son efficacité, sa crédibilité et son intégrité. Notons que parmi les quatre critères institués par la Commission européenne en septembre 2006, l'un concerne spécifiquement le CSM : « Veiller à une transparence et une efficacité accrues du processus judiciaire notamment par le renforcement des capacités et des responsabilités du Conseil supérieur de la magistrature » [16].

Le CSM a également effectué des progrès dans la mise en œuvre des mesures clefs dans le cadre de la stratégie officielle de réforme du judiciaire lors de la période d'examen [17]. Le CSM accroît sa capacité administrative, prévoit de nouvelles procédures et complète celles qui sont en place pour la promotion, la répartition et le transfert des juges. Le CSM a également mis en place de nouveaux mécanismes permettant de garantir une jurisprudence universelle dans l'ensemble des tribunaux (c'est-à-dire un mécanisme de consultation périodique parmi les juges et le prétendu « appel dans l'intérêt de la loi ») [18].

Cependant de nombreux problèmes persistent quant aux performances du CSM en tant qu'organe disciplinaire. Cela est particulièrement problématique dans la mesure où le pouvoir judiciaire continue d'être perçu comme l'une des institutions roumaines les plus corrompues[19]. Au cours de l'année 2006, la commission discipli-

15 Loi 303/2004 sur le statut des juges et des procureurs ; Loi 304/2004 sur l'organisation du judiciaire et Loi 317/2004 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

16 Commission des communautés européennes, « Rapport global de suivi relatif aux préparatifs de la Bulgarie et de la Roumanie en vue de leur adhésion à l'UE. » Commission, (Bruxelles : Commission des communautés européennes, 2006).

17 Décision gouvernementale n° 232/2005 pour l'approbation de la stratégie de réforme du judiciaire pour 2005–07 et Plan d'action pour la mise en oeuvre de la stratégie du judiciaire pour 2005–07.

18 Il s'agit d'un mécanisme par lequel les tribunaux d'appel ou l'avocat général peuvent soumettre certains dossiers à la Cour suprême, dont les décisions sont contraignantes pour l'ensemble des tribunaux et qui ne peuvent être modifiées que par une législation appropriée.

19 Les données du Baromètre mondial de la corruption montrent que depuis 2003, le judiciaire est classé comme la deuxième institution la plus corrompue de Roumanie, après les partis politiques, les douanes ou le parlement.

naire a reçu deux cents trente et une plaintes, la majorité émanant de plaideurs, dont cent quatre-vingt-treize furent rejetées [20]. En l'absence d'action décisive de la part du CSM, la presse et la société civile assument un rôle clef dans la surveillance de l'état du système d'administration de la justice et des performances des magistrats. En réponse, les juges et les procureurs estiment que la presse constitue le principal facteur de pression sur le judiciaire [21].

Le CSM comporte également de graves lacunes dans ses normes d'intégrité. Le cadre légal exige que les membres du CSM soient suspendus de leurs anciens emplois dans les tribunaux ou au sein du bureau du procureur. À la fin de l'année 2006, cinq des quatorze membres élus devaient faire face à des conflits d'intérêt potentiels en tant qu'inspecteurs, car ils occupaient également de hautes fonctions au sein du système judiciaire. Ces conflits d'intérêt soulèvent non seulement de sérieuses questions d'éthiques, mais ils créent également un déficit de capacité.

Ces lacunes manifestes, combinées à l'impact limité des réformes sur le judiciaire, ont affaibli un peu plus la crédibilité de la magistrature. Selon un rapport de TI-Roumanie, en 2006 seuls 43% des magistrats pensaient que le CSM avait la capacité de garantir leur indépendance (60% des répondants en 2005). De plus, le manque de satisfaction des magistrats pour le CSM est flagrant, avec 51% seulement des répondants qui se déclarent satisfaits contre 61% l'année précédente [22].

Iulia Cospanaru, Matthew Loftis, Andreea Nastase (TI-Roumanie)

Bibliographie

V. Alistar (coordinateur), I. Co_p_naru, M. Loftis et A. N_stase (auteurs), 'National Corruption Report 2007' (Bucarest : TI-Roumanie, 2007).

Gouvernement de Roumanie, 'The National Anti-corruption Strategy 2005–07' (Bucarest : Gouvernement de Roumanie, 2005).

C. Walker (éditeur), 'The Anti-corruption Policy of the Romanian Government: Assessment Report' (Washington DC : Freedom House, 2005).

World Bank, 'Diagnostic Surveys of Corruption in Romania' (Washington DC: Banque Mondiale, 2001).

O. Zabava and C. Vrabie (coordinateurs), A. Savin and R. Malureanu (auteurs), 'National Integrity System TI Country Study of Romania' (Bucarest : TI-Roumanie, 2005).

TI-Roumanie : www.transparency.ro

Changements juridiques et institutionnels

- Le 1er juillet 2006, le jour même où la Suisse ratifiait la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe et son protocole addi-

20 Selon le rapport de 2006 sur les activités du CSM, publié le 19 mars 2007. Pour plus de détails, voir : www.csm1909.ro/csm/linkuri/19_03_2007__9024_ro.doc.

21 Selon le Rapport de 2006 'Study Regarding the Perception of Magistrates on the Independence of the Judiciary', produit par TI-Roumanie à la demande du CSM, 50,6% des magistrats considèrent la presse comme le plus important facteur de changement, 7,6% pour l'exécutif et 7% pour le législatif.

22 Ibid.

Suisse

Indice de perceptions de la corruption 2007 : 9,0 (septième sur cent quatre-vingt pays)

Conventions

Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe (signée en février 2001 ; ratifiée en mars 2006)

Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (signée en décembre 1997 ; ratifiée en mai 2000)

Convention des Nations Unies contre la corruption (signée en décembre 2003 ; pas encore ratifiée)

Convention des Nations Unies sur le crime transnational organisé (signée en décembre 2000 ; ratifiée en octobre 2006)

tionnel, le Conseil fédéral décida par conséquent de réviser le Code pénal helvétique ainsi que la Loi contre la concurrence déloyale [1]. **Trois importantes modifications à la législation anti-corruption** furent entreprises. Premièrement, la corruption active d'un agent public étranger a été étendue pour inclure la corruption passive, y compris à l'égard des membres d'assemblées publiques nationales, des organisations internationales et des tribunaux internationaux. Deuxièmement, en vertu de l'article 4 de la loi fédérale, la corruption passive dans le secteur privé est érigée en infraction pénale. Troisièmement, la responsabilité pénale des entités juridiques est étendue pour inclure la corruption active dans le secteur privé. Ces amendements impliquent effectivement qu'une entreprise privée pourra être sanctionnée indépendamment de ses employés, s'il est jugé qu'elle n'a pas pris toutes les mesures en son pouvoir afin d'empêcher une telle infraction.

- En rupture partielle avec sa traditionnelle règle du secret, le gouvernement fédéral a adopté le 1er juillet 2006 une **Loi fédérale sur la transparence de l'administration** [2], se mettant ainsi au niveau du reste de l'Europe et de certains de ses cantons [3]. La loi sur la transparence donne à toute personne le droit de consulter des documents officiels et garantit le droit à l'information de toutes les organisations ou personnes, privées ou publiques, ayant l'autorité pour passer des décisions de première instance [4]. La loi prévoit d'importantes exceptions, concernant notamment la Banque nationale suisse, la commission fédérale bancaire, l'assemblée fédérale, les commissions parlementaires et le conseil fédéral. Le parlement dispose du droit d'exclure des obligations de la loi des unités ou des organisations si leur mission l'exige. L'accès aux documents peut également être refusé lorsque le document requis s'avère être incomplet ou s'il a été complété avant l'adoption de la nouvelle loi. En dépit de cela,

1 Voir : http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/kriminalitaet/gesetzgebung/abgeschlossene_projekte/ korruption__europarat.html.

2 Pour plus d'information, voir le site du Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) : http://www.edoeb.admin.ch/index.html?lang=fr.

3 M. Pasquier et J-P. Villeneuve, « Access to Information in Switzerland : From Secrecy to Transparency », *Open Government*, vol. 2, n° 2 (2006).

4 C'est-à-dire des décisions basées sur le droit public qui, *inter alia*, créent, modifient des droits ou des devoirs ou qui légifèrent sur l'existence et la portée des droits et de devoirs.

le public semble de toute évidence se servir de ce nouveau droit. Entre le 1er juillet et le 31 décembre, quatre-vingt-quinze demandes d'accès furent déposées, dont quarante et une furent rejetées [5].

- **La protection des personnes dénonçant les cas de corruption** ne fait pas la fierté de l'histoire de la Suisse où les personnes, signalant des actes de corruption, sont régulièrement qualifiées de fauteurs de troubles. En 2003, deux députés proposèrent une législation en vue d'améliorer le statut des employés signalant des fautes professionnelles à leur entreprise ou à l'opinion publique. Toutefois plusieurs parties prenantes politiques et économiques au rôle clef s'opposèrent à cette proposition. Depuis, cependant, le niveau de prise de conscience s'est élevé, sans doute influencé par les développements internationaux. En juin 2007, le parlement adopta une version amendée de la motion de 2003 et chargea le Conseil fédéral d'élaborer un projet de loi sur les personnes dénonçant des cas de corruption ou tout autre acte illicite sur leur lieu de travail. Le Conseil fut chargé en particulier, d'examiner les points suivants : une protection contre les licenciements abusifs ou toute autre forme de discrimination à l'égard d'employés du secteur privé qui rapportent des pratiques illégales, un état des lieux des sanctions juridiques civiles et des modifications de celles-ci afin d'améliorer leur efficacité, une égalisation des niveaux de protection des employés des secteurs privé et public et enfin une introduction de l'obligation juridique faite aux fonctionnaires de signaler les actes illicites [6]. Le projet de loi sera présenté au parlement en 2008.
- Il est impératif de moderniser la législation relative aux entreprises afin de la conformer aux besoins de l'économie. Un avant-projet de **révision du droit de la société anonyme et du droit comptable**, préparé par le Département fédéral de la justice et de la police, fut favorablement accueilli lors du processus de consultation statutaire [7]. La réforme envisagée affecte le gouvernement d'entreprise, la structure du capital, la modernisation à la fois de l'assemblée générale et du droit comptable. Elle vise également à instituer des mesures anti-corruption plus efficaces. Dans le domaine du gouvernement d'entreprise, l'avant-projet recommande l'extension du droit à l'information et des droits de votes institutionnels aux actionnaires, parmi lesquels notamment le droit de connaître la rémunération de la haute direction des entreprises privées.

L'affaire Duvalier

Durant ses quinze années au pouvoir, l'ancien dictateur haïtien Jean-Claude Duvalier (« Baby Doc »), sa famille et son entourage détournèrent plus de 515 millions de dollars US de fonds publics, selon les preuves amassées par les autorités haïtiennes en 1987 [8]. Duvalier transféra les recettes fiscales du tabac, de l'industrie extractive, des assurances des véhicules et de la loterie nationale dans un « fond social » hors budget dont il avait le contrôle exclusif. Il justifia cette pratique au nom d'une forme de « paternalisme bienveillant » mais en réalité il se servait de ce fonds comme d'un compte privé. Lui et ses complices également effectuèrent des emprunts auprès de la banque nationale, emprunts qu'ils ne remboursèrent jamais.

Après la fuite de Duvalier en France en 1986, le nouveau gouvernement adressa au département de la Justice suisse des documents relatifs à l'ensemble des transactions bancaires illégales connues pour s'être produites durant le règne de Jean-Claude Duvalier [9]. Les autorités suisses

5 Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, « 14ème Rapport d'activités 2006/2007 » (Bern : PFPDT, 2007).

6 Rapport de la Commission des affaires juridiques (2006), consultable sur : http://www.parlament.ch/afs/data/f/bericht/2003/f_bericht_s_k25_0_20033212_0_20060221.htm.

7 Département fédéral de la justice et de la police, « Révision du droit de la société anonyme : dans l'ensemble l'écho est positif », Communiqué de presse, 14 février 2007.

8 Lettre de Onill Millet, gouverneur de la Banque de la République d'Haïti, 15 janvier 1987.

9 R. Vogler, 'Swiss Banking Secrecy: Origins, Signifiance, Myth', Contributions to Financial History, vol. 1 (Zurich, Association for Financial History, 2006).

découvrirent et gelèrent 7,6 millions de francs suisses (6,4 millions de dollars US) sur l'estimation de la somme totale se trouvant sur différents comptes d'établissements bancaires suisses [10]. Toutefois Haïti ne fournit pas les documents à temps. En 2002, la Direction du droit international public au sein du Département fédéral des affaires étrangères, reconnaissant la faiblesse persistante du système judiciaire haïtien, prolongea le gel des avoirs de Duvalier jusqu'au 31 mai 2007 [11]. Conformément à la loi, les fonds ne peuvent être gelés que pendant une certaine durée si le gouvernement requérant leur recouvrement ne fournit pas les preuves appropriées.

Une tentative pour parvenir à un accord extrajudiciaire entre Haïti et les Duvalier pour partager le montant total échoua au début de 2007. À la mi-mai, la Direction du droit international public indiqua son inquiétude quant à l'impossibilité d'une prolongation du gel indéfini des avoirs des Duvalier et elle ajouta que la règle de droit préconisait que les avoirs devaient retourner aux Duvalier en tant que propriétaires officiels. La Direction forma par la suite une commission spéciale chargée de réviser la Loi sur l'assistance juridique mutuelle.

Les ONG internationales, suisses et haïtiennes furent scandalisées par le projet de retourner les fonds aux Duvalier. De ce fait elle demandèrent une nouvelle prolongation du blocage des fonds pour permettre à Haïti de prendre les dispositions nécessaires afin de mettre en accusation l'ancien dictateur pour violations des droits de l'homme et pour également demande une assistance juridique technique. Cette requête correspondait aux intentions du gouvernement fédéral, d'autant plus que la date limite était arrivée à expiration en 2002 et que seuls des crimes contre une norme pour laquelle aucune dérogation n'est admise (ius cogens) permettraient de rouvrir une procédure d'assistance juridique mutuelle.

Devant la colère de l'opinion publique, le Conseil fédéral décida de bloquer les fonds pour trois mois supplémentaires. L'ONG suisse, *Aktion Finanzplatz Schweiz* (AFS) nota[12] qu'il ne s'agissait que d'une rémission temporaire et elle déposa une requête auprès du gouvernement afin de prendre des mesures permettant de geler les avoirs jusqu'à ce que le pays d'origine soit en mesure d'entamer une procédure d'assistance juridique mutuelle internationale.

Des initiatives parallèles furent menées par des agences internationales. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la question de l'impunité, Louis Joinet, l'un des membres fondateurs du mouvement de lutte contre l'impunité, négocia avec le président haïtien René Préval et la Direction suisse du droit public international dépêcha deux délégués à Port-au-Prince. Finalement, le président de la Banque mondiale offrit une assistance juridique technique, si Haïti en faisait la demande.

Le 13 août 2007, le président Préval adressa une lettre à Micheline Calmy-Rey, présidente de la Confédération helvétique, indiquant que Haïti avait l'intention d'engager une procédure d'assistance juridique mutuelle mais que cela impliquait une prolongation d'au moins douze mois du blocage des fonds. Le gouvernement suisse estima que cette requête était suffisante pour prolonger d'un an le gel des avoirs des Duvalier [14].

L'affaire Swissair

Avant 2000, lorsque le gouvernement signa la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales, il était légitime de verser des pots-de-vin pour signer des contrats à l'étranger et de déclarer le montant de ces pots-de-vin au titre de dépense fiscale extraordinaire. Toutefois, depuis la révision du code

10 *SwissInfo* (Suisse), 22 août 2007.
11 Ibid.
12 Aktion Finanzplatz, Communiqué de presse, 13 juin 2007.
13 *Tax-news.com* (Îles Vierges britanniques), 27 août 2007.
14 En 2001, un tribunal de Ticino condamna un ressortissant étranger pour avoir offert à un douanier italien la somme de 800 francs suisses (675 dollars US) en échange d'un faux tampon sur son passeport. Le tribunal

pénal, une seule condamnation a été prononcée et il ne s'agissait que d'une affaire mineure portant sur 500 euros (675 dollars US) [14].

À cet égard, la chute en octobre 2001 de la compagnie aérienne nationale Swissair mérite qu'on s'y arrête. Non seulement, des milliers d'employés perdirent leur emploi et leur retraite, mais la colère de voir disparaître l'un des fleurons des entreprises helvétiques se traduisit par une demande pressante de sanctionner les responsables de cette faillite. Le procès de ces derniers, qui commença en juillet 2007, avait pour objectif de déterminer l'étendue de la responsabilité de l'ancienne direction et du conseil d'administration de Swissair dans la ruine de la compagnie. En plus de la principale accusation de gestion déloyale, une nouvelle accusation apparut alléguant de paiements injustifiés.

Il s'agirait du versement d'argent à la direction de la compagnie aérienne polonaise, LOT, par l'ancien PDG de Swissair, Philippe Bruggisser. En 1999, le gouvernement polonais avait annoncé qu'il entendait privatiser 37% de la compagnie aérienne nationale. Trois compagnies aériennes répondirent à l'offre, parmi lesquelles British Airways (BA), Lufthansa et Swissair. La mise de Swissair était stratégiquement importante car Austrian Airlines avait récemment annulé son accord de partenariat, limitant ainsi l'accès de Swissair au marché Est européen. Bruggisser avait besoin du contrat avec LOT pour « boucher le gros trou à l'Est » [15].

À l'été 1999, un employé finlandais de Swissair fit deux déclarations intéressantes. Premièrement, il affirma que Swissair était légèrement en tête de Lufthansa dans la course pour LOT et loin devant BA. Mais, deuxièmement, il indiqua également que BA avait offert au PDG de LOT, Jan Litwinski, un salaire de 150 000 euros (202 500 dollars US) en plus du prix des actions. « Dans ce type de compétition », aurait déclaré Bruggisser, « il faut savoir utiliser toutes les armes » [16].

En novembre 1999, c'est Swissair qui remporta le contrat à l'issue d'une intense course aux enchères. Bruggisser offrit à Litwinski un contrat de consultant pour développer la stratégie de Swissair en Europe de l'Est pour un montant mensuel de 9 000 euros (12 150 dollars US) sur une période de trois ans. En tout, Swissair versa à Litwinski 170 000 euros (230 000 dollars US) [17].

En mars 2000, le parlement polonais adopta la Loi Kapp fixant la limite supérieure à 41 000 euros pour les salaires de tous les PDG. SAir Group, la maison-mère de Swissair, accepta d'augmenter son salaire par voie d´un arrangement de consultance [18]. Ainsi, le ministre de la Justice suisse accusa Litwinski, Bruggisser et un autre employé de Swissair d'avoir fait de fausses demandes de certification [19].

Aux yeux du public, Swissair avait tout simplement versé un pot-de-vin au directeur de LOT en échange d'actions, une théorie renforcée par l'absence de pièce justificative pour ses services de consultant [20]. Cependant, tout n'était pas « clair comme de l'eau de roche ». En 1999, lorsque les versements furent effectués, les dispositions du code pénal révisé n'étaient pas encore contraignantes. Dans le droit helvétique, l'acte par lequel un individu contraint un fonctionnaire à être complaisant est considéré comme « l'octroi d'un avantage »[21] constituant un acte punissable.

prononça une peine de trente jours d'emprisonnement avec sursis et expulsa de Suisse l'accusé pour une durée de trois ans.

15 *Tagesanzeiger* (Suisse), 29 janvier 2007.

16 Ibid.

17 District Court Bülach, Overview of the Charges, consultable sur www.bezirksgericht-buelach.ch/zrp/buelach.nsf/wViewContent/A5BC0C0446C2701DC1257259002BB307/$file/SAirgroup%20Anklage.pdf .

18 *Tagesanzeiger* (Suisse), 29 janvier 2007.

19 *Tagesanzeiger* (Suisse), 30 janvier 2007.

20 Ibid.

21 L'article 322 quinquies du code pénal stipule : « Quiconque offre, promet ou donne un avantage indu à un membre d'une autorité judiciaire ou autre, à un fonctionnaire, à un expert, un traducteur ou un interprète commis par une autorité, à un arbitre ou à un militaire pour qu'il accomplisse les devoirs de sa charge sera passible d'une peine

L'argent versé à Litwinski satisfaisait aux conditions d'un avantage indu mais le code pénal fait seulement référence aux fonctionnaires suisses et non étrangers.

Tous les accusés furent acquittés le 7 juin 2007. Le tribunal estima que le ministre de la Justice n'avait pas apporté la preuve qu'ils avaient délibérément cherché à nuire à SAir Group, et que par conséquent, l'intention de nuire n'existait pas. Les accusations de gestion déloyale à l'encontre de Bruggisser et Litwinski furent également abandonnées car cette gestion concernait la Pologne et non la Suisse [22].

L'affaire Swissair illustre les lacunes de la législation actuelle en matière de pots-de-vin, de corruption et de gestion déloyale. Transparency International-Suisse souhaite vivement la modification de la loi concernant le principe de « l'octroi d'un avantage » de sorte que cette disposition s'applique indistinctement aux agents publics étrangers.

TI-Suisse

Bibliographie

D. Jositsch, 'Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht' (Zürich : Schulthess Juristische Medien, 2006).

O. Hafner, 'Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz' (Berne : Transparency International, TI-Suisse, 2003).

Z. Ledergerber, 'Whistleblowing' unter dem Aspekt der Korruptionsbekämpfung (Berne : Stämpfli Verlag, 2005).

M. Pieth, 'Korruptionsgeldwäsche', in J-B. Ackermann, A. Donatsch et al., (eds.), Wirtschaft und Strafrecht: Festschrift für Niklaus Schmid zum 65 Geburtstag (Zürich : Schulthess, 2001).

PricewaterhouseCoopers AG/SA, 'Economic Crime Survey, Switzerland' (PricewaterhouseCooper AG/SA, 2005).

N. Queloz, 'Prävention und Sanktion der Korruption als Beitrag zum Schutz der Menschenrechte', in A. Donatsch, M. Forster et al., (eds.)., Strafrecht, Strafprozessrecht und Menschenrechte, Festschrift für Stefan Trechsel zum 65 Geburtstag (Zürich/Bâle : Schulthess Juristische Medien, 2002).

Secrétariat d'État aux affaires économiques (SECO), « Prévenir la corruption – Conseils aux entreprises suisses actives à l'étranger», (Berne : SECO, 2003).

TI-Suisse : www.transparency.ch

de prison ou d'une amende ».

22 *International Herald Tribune* (Etats-Unis), 7 juin 2007.

Troisième partie

Recherche

Introduction

Dieter Zinnbauer[1]

Chaque année le *Rapport mondial sur la corruption* présente des extraits choisis de recherches récentes portant sur la corruption ce qui permet de concevoir et de cibler des actions anti-corruption plus efficaces. La profondeur des initiatives et des études démontre que notre compréhension de l'étendue et de la dynamique de la corruption progresse régulièrement.

Le cadre général – mesure de la corruption et des progrès en matière de normes (étalonnage) dans le combat contre la corruption

Plusieurs recherches menées sur une grande échelle permettent de mesurer et de comparer la corruption qui sévit à l'intérieur d'un pays et le niveau de corruption entre différents pays. Ces recherches fournissent une base empirique permettant de cibler et d'établir des normes en matière d'efforts anti-corruption de façon plus efficace. Ces études brossent un portrait relativement sombre, éclairé cependant, ici et là, par la présence de quelques notes d'espoirs. Johann Graf Lambsdorff résume les principales conclusions de l'Indice de perceptions de la corruption 2007, basées sur les résultats de quatorze sondages différents permettant d'évaluer la corruption qui sévit à l'intérieur de cent quatre-vingt pays. D'après le classement, des pays situés initialement dans la moyenne ont réalisé des progrès pour se rapprocher des meilleurs éléments, alors que les pays situés au niveau le plus bas du classement, étant ceux où la corruption sévit le plus durement, ont vu leur situation se dégrader.

Juanita Riaño analyse le Baromètre mondial de la corruption 2007 de TI, incorporant les résultats du sondage annuel de TI sur les perceptions de l'opinion publique quant à la corruption qui sévit dans leur pays. Le Baromètre 2007 couvre les opinions de plus de soixante mille ménages dans soixante pays. Selon ce sondage, les ménages se trouvent le plus souvent confrontés à la corruption dans leurs relations avec la police et le judiciaire. De plus, ce sont les franges de la population les plus pauvres qui se trouvent contraintes à verser le plus de pots-de-vin. Les parlements et les partis politiques continuent de figurer parmi les institutions publiques les plus corrompues, selon le Baromètre 2007. Une majorité de répondants, surtout en Asie, estiment que la corruption ira en s'aggravant dans leur pays. Jonathan Werve et Nathaniel Heller corroborent certaines de ces conclusions dans leur résumé portant sur le Global Integrity Report (Rapport mondial sur l'intégrité) réunissant plus de deux cent quatre-vingt-dix indicateurs permettant de mesurer la gouvernance dans quarante-trois pays. Selon eux, les deux maillons les plus faibles des systèmes de gouvernance se trouvent être le financement des partis et le corps législatif, accompagnés d'une liberté d'information insuffisante.

Mitchell Seligson et Dominique Zéphyr proposent une approche régionale avec leur étude

[1] Dieter Zinnbauer est rédacteur en chef du Rapport mondial sur la corruption.

auprès d'un grand nombre de ménages interrogés dans les pays d'Amérique. Ils ont élaboré un indice de victimisation permettant de mettre en lumière le fardeau quotidien que représente la corruption dans 20 pays de la région, à l'occasion de leurs contacts avec des institutions publiques. Plus d'un sondé sur cinq a été contraint de verser un pot-de-vin au cours des douze derniers mois. Verena Fritz et ses collègues présentent le problème sous un autre angle et s'intéressent, dans leur évaluation des systèmes de gouvernance nationale, à dix des parties prenantes locales majeures. Dans les dix pays étudiés, la corruption constitue le problème le plus urgent. Enfin, Sarah Repucci expose en détail un nouvel outil de mesure permettant de combler le fossé entre les études qualitatives et comparatives des systèmes d'intégrité. En classant les études de pays selon le Système national d'intégrité, TI établira une évaluation des législations nationales, des institutions et des pratiques qui sous-tendent la redevabilité des gouvernements, et ce grâce à une méthodologie adaptée aux situations locales afin de recueillir des informations sur les progrès enregistrés dans le temps et permettre de réaliser des comparaisons entre les pays.

Aperçus sectoriels – déterminer les risques de corruption et la performance dans les secteurs clefs

L'initiative d'un deuxième groupe de recherches, compris dans ce Rapport mondial sur la corruption 2008, s'intéresse aux mesures de la corruption ainsi qu'à la transparence dans les secteurs à haut risque. Juanita Olaya présente l'outil dénommé Revenue Transparency Project, permettant d'explorer l'efficacité des mécanismes d'intégrité dans les industries extractives. La phase la plus récente de ce projet a permis d'évaluer la transparence dans plus de quarante entreprises gazières et pétrolières et d'évaluer si la transparence pratiquée par certains responsables est satisfaisante pour chaque pays. Le phénomène reste encore trop limité pour permettre de connaître les bénéfices de la transparence dans les pays riches en ressources naturelles, dont la majorité demeure pauvre en dépit des richesses minières présentes sur leur territoire. Bruno Speck et Silke Pfeiffer s'intéressent à un autre domaine pivot que constitue le financement politique. Ils ont évalué la transparence du financement des partis politiques dans huit pays d'Amérique latine à l'aide de différentes méthodes, tels que des tests innovants sur le terrain. Leurs conclusions démontrent que les partis politiques échappent véritablement au contrôle public et à la transparence, ainsi ces conclusions viennent étayer la perception selon laquelle les parlements et les partis politiques s'avèrent être les institutions les plus corrompues d'après le sondage du Baromètre 2007.

Comprendre les détails – enquêter sur la dynamique de la corruption

Une troisième piste de recherche sur la corruption présente dans ce rapport s'intéresse aux motivations individuelles, aux incitations et aux comportements développés vis-à-vis de la corruption. En se basant sur des données recueillies à l'occasion d'un sondage auprès des ménages en Russie, Richard Rose explique le fossé observé entre l'expérience vécue et la perception de la corruption détectée dans de nombreuses enquêtes. Johann Graf Lambsdorff

propose une expérience ludique permettant d'examiner la manière dont les individus s'engagent dans des partenariats collusifs et permet de tirer des conclusions importantes pour l'élaboration de politiques anti-corruption. Benjamin Olken et Patrick Barron analysent dans les détails les modèles de corruption observés sur les routes empruntées par les chauffeurs de poids lourds en Indonésie, ils démontrent ainsi de quelle manière la connaissance de la théorie sur les organisations industrielles peut nous permettre de comprendre et de juguler ce type de corruption. Ray Fisman et Edward Miguel étudient les habitudes de stationnement développées par les diplomates à New York, ainsi ils mettent en lumière l'importance relative des normes par rapports aux sanctions permettant de dissuader les comportements de corruption.

Les deux dernières contributions constituent un vigoureux coup de semonce scientifique aux préjugés tenaces soutenant que la corruption permet de fluidifier les rouages de l'administration locale d'une certaine manière. Rema Hanna et ses collègues ont mené une étude sur le terrain et des expériences sur l'obtention du permis de conduire à Delhi. Ainsi, ils sont parvenus à prouver que dans ce domaine la corruption contribuait à creuser le fossé des inégalités sociales. Enfin, Emmanuelle Lavallée analyse les résultats d'un sondage à grande échelle effectué en Afrique. Elle réfute avec vigueur l'hypothèse que la petite corruption, supposée « faire avancer les choses », serait susceptible d'engendrer une confiance accrue envers les prestataires de services administratifs. Selon elle, c'est bien au contraire l'effet inverse qui se produit.

8 Le cadre général – mesure de la corruption et des progrès en matière de normes (benchmarking) dans le combat contre la corruption

Indice de perceptions de la corruption (IPC) 2007

Johann Graf Lambsdorff [1]

L'Indice de perceptions de la corruption (IPC) classe les pays selon le degré de corruption perçu parmi les responsables publics et les personnalités politiques. Ce document publié depuis treize ans maintenant, constitue un indice composite basé sur des sondages réalisés auprès de membres des milieux d'affaires et des évaluations effectuées par des experts de chaque pays. Le travail statistique a été mené par l'université de Passau, en Allemagne et l'IPC 2007 a été publié par Transparency International en septembre 2007.

L'ICP 2007 classe cent quatre-vingt pays (en 2006, ils étaient au nombre de cent cinquante neuf) et se base sur quatorze sondages différents réalisés par douze institutions indépendantes dont les informations ont été recueillies ou publiées entre 2006 et 2007. Les sources suivantes ont permis d'élaborer les données de l'ICP :

- Country Performance Assessment Ratings par la Banque asiatique de développement
- Évaluation politique et des institutions nationales de la Banque africaine de développement
- Bertelsmann Transformation Index par la Bertelsmann Foundation
- Évaluation politique et des institutions nationales (Country Policy and Institutional Assessment - CPIA) par l'IDA (Association internationale pour le développement) et la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) de la Banque mondiale
- Economist Intelligence Unit
- Nations in Transit par Freedom House
- Global Insight (anciennement World Market Research Centre)
- International Institute for Management Development (à Lausanne)
- Merchant International Group Limited
- Political and Economic Risk Consultancy (Hong Kong)
- Rapport sur la gouvernance en Afrique par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies
- Forum économique mondial

1 Johann Graf Lambsdorff est titulaire de la chaire de théorie économique à l'université de Passau (Allemagne) et consultant à TI pour qui il coordonne l'IPC depuis 1995.

Depuis la première publication de l'IPC en 1995, de plus en plus d'ouvrages scientifiques se sont servis des résultats de l'indice et ils ont contribué ainsi à approfondir notre connaissance de la corruption dans le monde [2].

La force de l'IPC réside dans la combinaison de multiples sources d'informations dans un indice unique, abaissant ainsi la probabilité de déformer le niveau de corruption d'un pays. En 2007, l'IPC comprend des informations issues de trois nouvelles sources, il s'agit de la Banque asiatique de développement, la Banque africaine de développement et la Bertelsmann Foundation.

L'IPC fournit avant tout un aperçu des opinions des acteurs des milieux d'affaires et des experts de pays, avec un intérêt moindre pour les tendances d'une année sur l'autre. Toutefois, dans la mesure où il est possible de tracer les changements à des sources entrantes de manière cohérente, il demeure possible d'identifier les tendances. Les pays dont le classement dans l'IPC 2007 s'est aggravé de manière significative par rapport à l'IPC 2006 et pour lesquels cette détérioration n'est pas le résultat de facteurs techniques sont les suivants : Autriche, Bahreïn, Belize, Bhoutan, Jordanie, Laos, Macao, Malte, Maurice, Oman, Papouasie-Nouvelle-Guinée et Thaïlande. On constate une amélioration notable pour les pays suivants : Afrique du Sud, Costa Rica, Croatie, Cuba, Dominique, Italie, Macédoine, Namibie, République tchèque, Roumanie, Seychelles, Suriname et Swaziland.

L'IPC n'a pas la capacité de répondre à la question de savoir si le monde s'améliore ou non en termes de perceptions de la corruption. Cependant, il lui est possible d'indiquer quels sont les régions ou les groupes de pays enregistrant des améliorations les uns par rapport aux autres. L'analyse démontre que les pays dont les scores sont faibles éprouvent des difficultés à sortir de cette spirale vers le bas. De même, les meilleurs éléments entrent en concurrence avec d'autres pays connaissant un processus d'amélioration leur classement. Afin de mieux comprendre cette tendance, nous avons décidé de légèrement modifier la méthodologie pour 2007. Cette modification n'a virtuellement aucun effet sur le classement des pays, mais elle impacte légèrement sur la façon dont les résultats sont présentés. Ainsi, les pays dont les résultats sont compris entre quatre et six se sont améliorés par rapport aux pays enregistrant les meilleurs résultats. Au contraire, la situation des pays enregistrant à la fois les meilleurs ou les pires scores, s'est quelque peu détériorée. Ces modifications garantissent que les résultats sont cohérents sur le long terme et ils permettent également de mieux illustrer pour quels pays la situation s'est améliorée ou détériorée.

Pour plus de détails sur la méthodologie, voir : www.transparency.org ou www.icgg.org

[2] Pour un résumé des contributions en rapport, voir J. Lambsdorff, The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Policy and Evidence, (Cambridge: Cambridge University Press 2007.

Tableau 5 : Indice de perceptions de la corruption (IPC) 2007

Rang des pays	Pays / territoires	Score à l'IPC 2007 *	Nombre de sondages utilisés***	Intervalle de confiance**
1	Danemark	9,4	6	9,2 - 9,6
	Finlande	9,4	6	9,2 - 9,6
	Nouvelle Zélande	9,4	6	9,2 - 9,6
4	Singapour	9,3	9	9,0 - 9,5
	Suède	9,3	6	9,1 - 9,4
6	Islande	9,2	6	8,3 - 9,6
7	Pays Bas	9,0	6	8,8 - 9,2
	Suisse	9,0	6	8,8 - 9,2
9	Canada	8,7	6	8,3 - 9,1
	Norvège	8,7	6	8,0 - 9,2
11	Australie	8,6	8	8,1 - 9,0
12	Luxembourg	8,4	5	7,7 - 8,7
	Royaume Uni	8,4	6	7,9 - 8,9
14	Hong Kong	8,3	8	7,6 - 8,8
15	Autriche	8,1	6	7,5 - 8,7
16	Allemagne	7,8	6	7,3 - 8,4
17	Irlande	7,5	6	7,3 - 7,7
	Japon	7,5	8	7,1 - 8,0
19	France	7,3	6	6,9 - 7,8
20	États-Unis	7,2	8	6,5 - 7,6
21	Belgique	7,1	6	7,1 - 7,1
22	Chili	7,0	7	6,5 - 7,4
23	La Barbade	6,9	4	6,6 - 7,1
24	Sainte-Lucie	6,8	3	6,1 - 7,1
25	Espagne	6,7	6	6,2 - 7,0
	Uruguay	6,7	5	6,4 - 7,0
27	Slovénie	6,6	8	6,1 - 6,9
28	Estonie	6,5	8	6,0 - 7,0
	Portugal	6,5	6	5,8 - 7,2
30	Israël	6,1	6	5,6 - 6,7
	Saint-Vincent et les Grenadines	6,1	3	4,0 - 7,1
32	Qatar	6,0	4	5,4 - 6,4
33	Malte	5,8	4	5,3 - 6,2
34	Macao	5,7	4	4,7 - 6,4
	Taiwan	5,7	9	5,4 - 6,1
	Émirats arabes unis	5,7	5	4,8 - 6,5
37	Dominique	5,6	3	4,0 - 6,1

(*continue*)

Tableau 5 (suite)

Rang des pays	Pays / territoires	Score à l'IPC 2007 *	Nombre de sondages utilisés***	Intervalle de confiance**
38	Botswana	5,4	7	4,8 - 6,1
39	Chypre	5,3	3	5,1 - 5,5
	Hongrie	5,3	8	4,9 - 5,5
41	République tchèque	5,2	8	4,9 - 5,8
	Italie	5,2	6	4,7 - 5,7
43	Malaisie	5,1	9	4,5 - 5,7
	Afrique du Sud	5,1	9	4,9 - 5,5
	Corée du Sud	5,1	9	4,7 - 5,5
46	Bahreïn	5,0	5	4,2 - 5,7
	Bhoutan	5,0	5	4,1 - 5,7
	Costa Rica	5,0	5	4,7 - 5,3
49	Cap Vert	4,9	3	3,4 - 5,5
	Slovaquie	4,9	8	4,5 - 5,2
51	Lettonie	4,8	6	4,4 - 5,1
	Lituanie	4,8	7	4,4 - 5,3
53	Jordanie	4,7	7	3,8 - 5,6
	Maurice	4,7	6	4,1 - 5,7
	Oman	4,7	4	3,9 - 5,3
56	Grèce	4,6	6	4,3 - 5,0
57	Namibie	4,5	7	3,9 - 5,2
	Samoa	4,5	3	3,4 - 5,5
	Seychelles	4,5	4	2,9 - 5,7
60	Koweït	4,3	5	3,3 - 5,1
61	Cuba	4,2	4	3,5 - 4,7
	Pologne	4,2	8	3,6 - 4,9
	Tunisie	4,2	6	3,4 - 4,8
64	Bulgarie	4,1	8	3,6 - 4,8
	Croatie	4,1	8	3,6 - 4,5
	Turquie	4,1	7	3,8 - 4,5
67	El Salvador	4,0	5	3,2 - 4,6
68	Colombie	3,8	7	3,4 - 4,3
69	Ghana	3,7	7	3,5 - 3,9
	Roumanie	3,7	8	3,4 - 4,1
71	Sénégal	3,6	7	3,2 - 4,2
72	Brésil	3,5	7	3,2 - 4,0
	Chine	3,5	9	3,0 - 4,2
	Inde	3,5	10	3,3 - 3,7

(*continue*)

Tableau 5 (suite)

Rang des pays	Pays / territoires	Score à l'IPC 2007 *	Nombre de sondages utilisés***	Intervalle de confiance**
72	Mexique	3,5	7	3,3 - 3,8
	Maroc	3,5	7	3,0 - 4,2
	Pérou	3,5	5	3,4 - 3,7
	Suriname	3,5	4	3,0 - 3,9
79	Géorgie	3,4	6	2,9 - 4,3
	Grenade	3,4	3	2,0 - 4,1
	Arabie saoudite	3,4	4	2,7 - 3,9
	Serbie	3,4	6	3,0 - 4,0
	Trinité-et-Tobago	3,4	4	2,7 - 3,9
84	Bosnie-Herzégovine	3,3	7	2,9 - 3,7
	Gabon	3,3	5	3,0 - 3,5
	Jamaïque	3,3	5	3,1 - 3,4
	Kiribati	3,3	3	2,4 - 3,9
	Lesotho	3,3	6	3,1 - 3,5
	Macédoine	3,3	6	2,9 - 3,8
	Maldives	3,3	4	2,3 - 4,3
	Monténégro	3,3	4	2,4 - 4,0
	Swaziland	3,3	5	2,6 - 4,2
	Thaïlande	3,3	9	2,9 - 3,7
94	Madagascar	3,2	7	2,5 - 3,9
	Panama	3,2	5	2,8 - 3,4
	Sri Lanka	3,2	7	2,9 - 3,5
	Tanzanie	3,2	8	2,9 - 3,4
98	Vanuatu	3,1	3	2,4 - 3,7
99	Algérie	3,0	6	2,7 - 3,2
	Arménie	3,0	7	2,8 - 3,2
	Belize	3,0	3	2,0 - 3,7
	République dominicaine	3,0	5	2,8 - 3,3
	Liban	3,0	4	2,2 - 3,6
	Mongolie	3,0	6	2,6 - 3,3
105	Albanie	2,9	6	2,6 - 3,1
	Argentine	2,9	7	2,6 - 3,2
	Bolivie	2,9	6	2,7 - 3,2
	Burkina Faso	2,9	7	2,6 - 3,4
	Djibouti	2,9	3	2,2 - 3,4
	Égypte	2,9	7	2,6 - 3,3
111	Érythrée	2,8	5	2,1 - 3,5

(*continue*)

Tableau 5 (suite)

Rang des pays	Pays / territoires	Score à l'IPC 2007 *	Nombre de sondages utilisés***	Intervalle de confiance**
111	Guatemala	2,8	5	2,4 - 3,2
	Moldavie	2,8	7	2,5 - 3,3
	Mozambique	2,8	8	2,5 - 3,1
	Rwanda	2,8	5	2,3 - 3,3
	Salomon	2,8	3	2,4 - 3,1
	Ouganda	2,8	8	2,5 - 3,0
118	Bénin	2,7	7	2,3 - 3,2
	Malawi	2,7	8	2,4 - 3,0
	Mali	2,7	8	2,4 - 3,0
	Sao-Tomé-et-Principe	2,7	3	2,4 - 3,0
	Ukraine	2,7	7	2,4 - 3,0
123	Comores	2,6	3	2,2 - 3,0
	Guyana	2,6	4	2,3 - 2,7
	Mauritanie	2,6	6	2,0 - 3,3
	Nicaragua	2,6	6	2,3 - 2,7
	Niger	2,6	7	2,3 - 2,9
	Timor-Leste	2,6	3	2,5 - 2,6
	Vietnam	2,6	9	2,4 - 2,9
	Zambie	2,6	8	2,3 - 2,9
131	Burundi	2,5	7	2,0 - 3,0
	Honduras	2,5	6	2,3 - 2,6
	Iran	2,5	4	2,0 - 3,0
	Libye	2,5	4	2,1 - 2,6
	Népal	2,5	7	2,3 - 2,7
	Philippines	2,5	9	2,3 - 2,7
	Yémen	2,5	5	2,1 - 3,0
138	Cameroun	2,4	8	2,1 - 2,7
	Éthiopie	2,4	8	2,1 - 2,7
	Pakistan	2,4	7	2,0 - 2,8
	Paraguay	2,4	5	2,1 - 2,6
	Syrie	2,4	4	1,7 - 2,9
143	Gambie	2,3	6	2,0 - 2,6
	Indonésie	2,3	11	2,1 - 2,4
	Russie	2,3	8	2,1 - 2,6
	Togo	2,3	5	1,9 - 2,8
147	Angola	2,2	7	1,8 - 2,4
	Guinée-Bissau	2,2	3	2,0 - 2,3
	Nigeria	2,2	8	2,0 - 2,4

(*continue*)

Tableau 5 (suite)

Rang des pays	Pays / territoires	Score à l'IPC 2007 *	Nombre de sondages utilisés***	Intervalle de confiance**
150	Azerbaïdjan	2,1	8	1,9 - 2,3
	Biélorussie	2,1	5	1,7 - 2,6
	Congo	2,1	6	2,0 - 2,2
	Côte d´Ivoire	2,1	6	1,7 - 2,6
	Équateur	2,1	5	2,0 - 2,3
	Kazakhstan	2,1	6	1,7 - 2,5
	Kenya	2,1	8	1,9 - 2,3
	Kirghizstan	2,1	7	2,0 - 2,2
	Liberia	2,1	4	1,8 - 2,4
	Sierra Leone	2,1	5	2,0 - 2,2
	Tadjikistan	2,1	8	1,9 - 2,3
	Zimbabwe	2,1	8	1,8 - 2,4
162	Bangladesh	2,0	7	1,8 - 2,3
	Cambodge	2,0	7	1,8 - 2,1
	République centrafricaine	2,0	5	1,8 - 2,3
	Papouasie-Nouvelle-Guinée	2,0	6	1,7 - 2,3
	Turkménistan	2,0	5	1,8 - 2,3
	Vénézuela	2,0	7	1,9 - 2,1
168	République démocratique du Congo	1,9	6	1,8 - 2,1
	Guinée équatoriale	1,9	4	1,7 - 2,0
	Guinée	1,9	6	1,4 - 2,6
	Laos	1,9	6	1,7 - 2,2
172	Afghanistan	1,8	4	1,4 - 2,0
	Tchad	1,8	7	1,7 - 1,9
	Soudan	1,8	6	1,6 - 1,9
175	Tonga	1,7	3	1,5 - 1,8
	Ouzbékistan	1,7	7	1,6 - 1,9
177	Haïti	1,6	4	1,3 - 1,8
178	Irak	1,5	4	1,3 - 1,7
179	Myanmar	1,4	4	1,1 - 1,7
	Somalie	1,4	4	1,1 - 1,7

Notes

** L'IPC exprime les perceptions du degré de corruption par des acteurs des milieux d'affaires et des experts de chaque pays. Il s'agit d'un classement de pays allant de 0 (très corrompu) à 10 (haute probité).*

*** L'intervalle de confiance fournit un éventail de valeurs potentielles pour le score de l'IPC. Cela reflète la façon dont le score d'un pays peut varier, en fonction de la précision de la mesure. Nominalement, avec 5% de probabilité, le score est au-dessus de cet éventail et avec 5% d'autre part, il est en dessous. Cependant, en particulier lorsqu'il n'y a que de sources disponibles, une estimation non biaisée de la probabilité de couverture médiane est inférieure à la valeur nominale de 90%.*

**** Le nombre de sondages utilisés correspond au nombre de sondages ayant servi à évaluer la performance d'un pays donné. En tout, 14 sondages et évaluations d'experts ont été utilisés et il fallait pouvoir disposer d'au moins 3 sondages et évaluations d'experts pour pouvoir inclure le pays dans l'IPC.*

Le Baromètre mondial de la corruption 2007

Juanita Riaño[1]

Le *Baromètre mondial de la corruption 2007* de TI s'efforce de comprendre de quelles manières la corruption affecte la vie des citoyens ordinaires en fournissant des indications sur la forme et l'étendue de la corruption telle qu'elle est perçue par des citoyens dans le monde entier.

Ce Baromètre est un sondage Gallup International réalisé pour TI dans le cadre de son étude Voice of the People Survey. Il est publié chaque année depuis 2003. En 2007 le Baromètre s'est basé sur les réponses d'un total de soixante-trois mille cent quatre-vingt-dix-neuf hommes et femmes, âgés de plus de quinze ans, dont l'échantillon a été pondéré par rapport à l'ensemble de la structure démographique dans soixante pays aux revenus faibles, modérés et élevés. Les enquêtes furent menées entre juillet et septembre 2007.

Le Baromètre s'efforce d'explorer l'expérience de la petite corruption chez les citoyens dans leurs interactions avec différentes institutions et services publics. Il examine également comment le public estime d'une part l'évolution de la corruption dans leur pays et d'autre part, la performance de leur gouvernement dans la lutte contre la corruption.

Expérience de la corruption

Le Baromètre 2007 a recueilli les réponses des personnes interrogées sur le type de services utilisés et si, à cette occasion, ils avaient dû s'acquitter d'un pot-de-vin.

Selon les résultats de 2007, les citoyens aux revenus faibles à modérés constituent le groupe de personnes les plus touchées par la corruption dans leurs relations avec onze institutions essentielles au quotidien dans leur vie (voir figure 2). Une proportion de 10% de citoyens aux revenus élevés entrés en contact avec l'une de ces institutions a dû verser un pot-de-vin, une autre proportion de 14% de citoyens aux revenus faibles a dû faire de même.

La figure 2 démontre que l'expérience consistant à verser des pots-de-vin varie grandement selon les différentes organisations couvertes par le Baromètre. Dans l'ensemble de l'échantillon des organisations étudiées, la police représente de loin l'institution pour laquelle le plus grand nombre de pots-de-vin a été versé de manière régulière, suivi du pouvoir judiciaire. Ces résultats soulèvent un certain nombre de questions sur la corruption des entités chargées de l'application des lois quant à leur système. À l'opposé, les services publics, notamment les services de téléphonie ou les fournisseurs de gaz représentent les organismes les moins affectés par la corruption.

La figure 3 démontre que l'étendue de la corruption dans les agences chargées de faire respecter la loi varie énormément d'une région à une autre lorsque les données sont désagrégées. Seule une petite portion de répondants en Amérique du Nord et dans l'UE, ainsi que quelques groupes régionaux ont été amenés à verser des pots-de-vin à la police ou au pouvoir judiciaire.

[1] Juanita Riaño est coordinatrice de recherche à Transparency International.

À l'opposé, environ la moitié des répondants d'Afrique ont dû payer un pot-de-vin au cours des douze derniers mois lors d'un contact avec la police. Entre ces deux extrêmes, les autres groupes régionaux affichent des niveaux sensibles de corruption dans la police et le pouvoir judiciaire. Dans la région Asie-Pacifique et les Nouveaux États indépendants, un répondant sur trois a dû s'acquitter d'un pot-de-vin lors d'un contact avec la police. En Amérique latine et en Europe du Sud-Est, cette proportion varie entre 15 et 20%. On constate ces différences régionales lorsqu'on analyse la corruption au niveau du pouvoir judiciaire, alors que 20% des citoyens des régions Asie-Pacifique et Afrique ont payé un pot-de-vin lors de contact avec le pouvoir judiciaire, seuls 2% des répondants de l'UE et d'autres pays de l'Europe occidentale ont fait de même dans un contexte similaire.

Tableau 6 Classification régionale

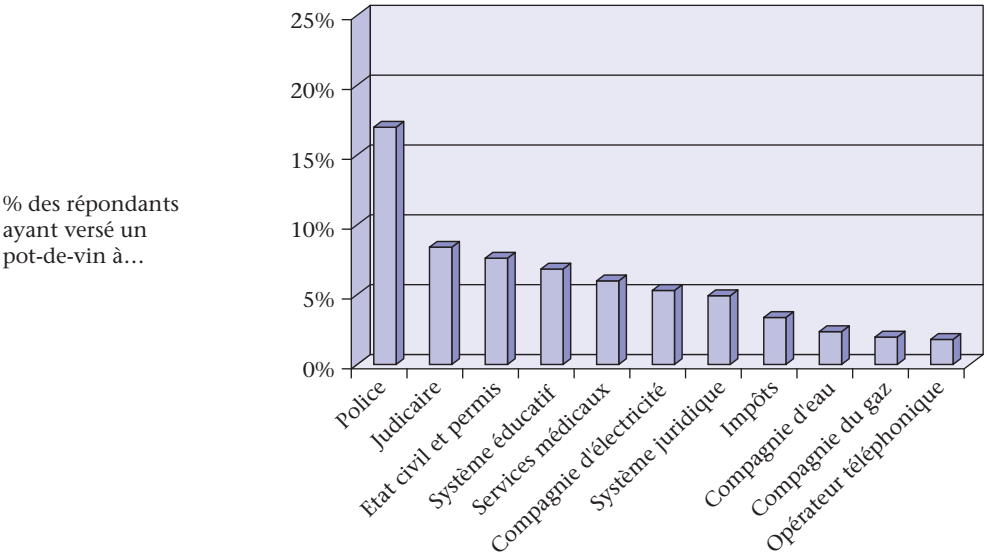
Région	Pays
Afrique	Cameroun, Ghana, Nigeria, Sénégal, Afrique du Sud
Asie-Pacifique	Hong Kong, Indie, Indonesie, Japon, Malaisie, Pakistan, Philippines, Singapour, Corée du Sud, Thaïlande, Vietnam
27 pays de l'UE et autres pays d'Europe de l'ouest EU	Austriche, Bulgarie, République tchèque, Danmark, Finlande, France, Allemange, Grèce, Islande, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Espagne, Suède, Suisse, Royaume-Uni
Amérique Latine	Argentine, Bolivie, Colombie, République Dominicaine, Guatemala, Panama, Peru, Venezuela
Europe du Sud-Ouest	Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie , Kosovo, Macédoine, Serbie et Monténégro, Turquie
Nouveaux États indépendants	Moldavie, Russie, Ukraine
Amérique du Nord	Canada, États-Unis

Quels sont les secteurs les plus touchés par la corruption?

Le Baromètre a recueilli les réponses des personnes interrogées sur leur estimation de l'impact de la corruption sur quatorze institutions et services publics principaux dans leur pays.

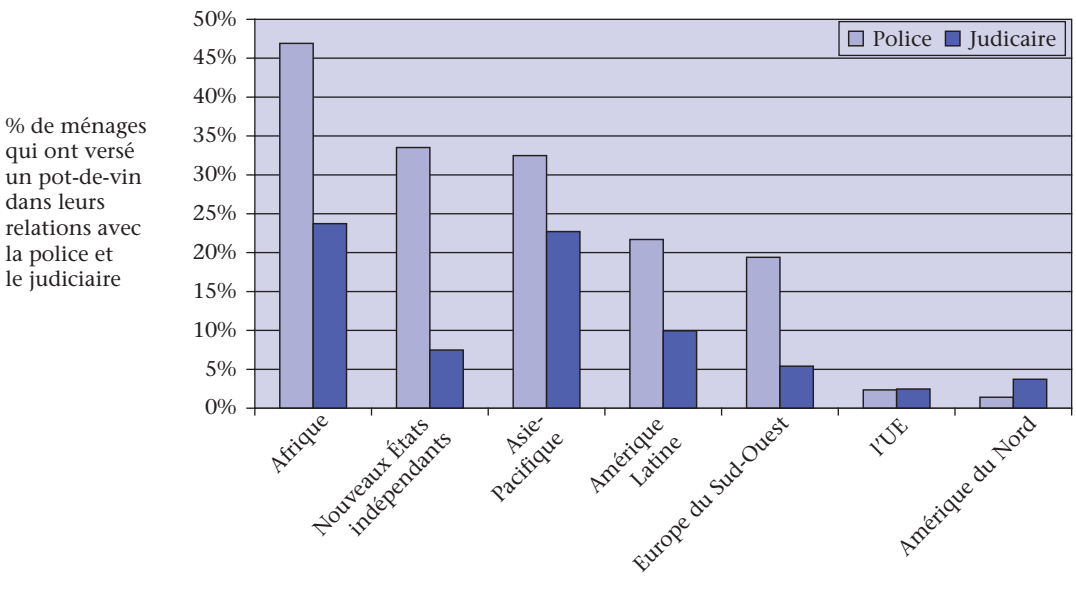
Selon les évaluations des citoyens, il est possible de réunir ces services et ces institutions en trois catégories :

- *Très corrompus (considérés comme corrompus par plus de la moitié des répondants)* : partis politiques, parlement/corps législatif et police.
- *Corrompus (considérés comme corrompus par plus d'un tiers des répondants) :* secteur privé, systèmes judiciaire et législatif, services médicaux, services des impôts.
- *Peu corrompus (considérés comme corrompus par moins d'un tiers des répondants) :* organisations non gouvernementales, organisations religieuses.



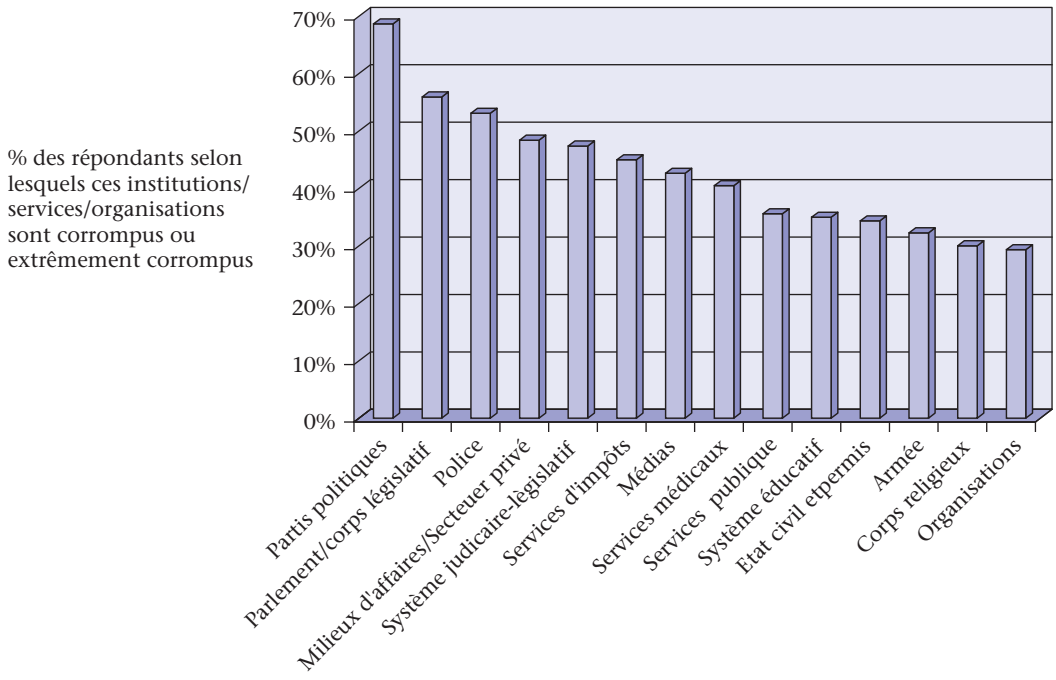
Source : Transparency International. Baromètre mondial de la corruption (2007). Les pourcentages sont calculés et pondérés pour les citoyens ayant contacté les agences

Figure 2 : Expérience de la petite corruption dans le monde



Source : Transparency International. Baromètre mondial de la corruption (2007). Les pourcentages sont calculés et pondérés pour les citoyens ayant contacté les agences

Figure 3 : Pot-de-vin versé à la police et au pouvoir judiciaire par région



Source : Transparency International. Baromètre mondial de la corruption (2007). Pourcentages pondérés.

Figure 4 : Secteurs et institutions les plus touchés par la corruption : perceptions mondiales

Les ménages dans le monde estiment-ils que le niveau de la corruption évoluera dans les années à venir?

Selon les résultats de 2007, 54% de la totalité des ménages interrogés estiment que le niveau de la corruption dans leur pays augmentera au cours des trois prochaines années. Cependant, en consultant attentivement ces résultats, il est possible de percevoir des différences notoires selon les régions. Une proportion de 64% des ménages dans la région Asie-Pacifique estime que la corruption augmentera. Quant à l'Union européenne, l'Europe occidentale et les Amériques, environ la moitié des personnes interrogées s'attend à une augmentation des niveaux de corruption dans leur pays.

Toutefois de manière générale, les citoyens ne voient pas d'un œil positif la lutte contre la corruption telle qu'elle est menée par leur gouvernement. Seuls un tiers des personnes interrogées estiment que leur gouvernement a adopté une attitude et des mesures efficaces à cet égard.

Le rapport de Global Integrity

Jonathan Werve et Nathaniel Heller[1]

Global Integrity est une organisation indépendante sans but lucratif avec pour mission d'évaluer la gouvernance et les tendances en matière de corruption dans le monde. Grâce à des équipes d'analystes sur le terrain et des évaluations anonymes conduites par les confrères, le Rapport de *Global Integrity* offre une évaluation experte des forces et des faiblesses de la gouvernance nationale et des efforts anti-corruption, en combinant un travail journalistique quantitatif à partir d´informations recueillies par pays basées sur environ trois cents critères.

L'approche

En 2006, Global Integrity a mené des études de terrain dans les quarante-trois pays suivants : Afrique du sud, Argentine, Arménie, Azerbaïdjan, Bénin, Brésil, Bulgarie, Cambodge (articles journalistiques uniquement), Cisjordanie (articles journalistiques uniquement), Égypte, États-Unis, Éthiopie, Géorgie, Ghana, Guatemala, Inde, Indonésie, Israël, Kenya, Kirghizistan, Liban, Libéria, Mexique, Monténégro, Mozambique, Népal, Nicaragua, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Philippines, République démocratique du Congo, Roumanie, Russie, Sénégal, Serbie, Sierra Leone, Soudan, Tadjikistan, Tanzanie, Vietnam, Yémen, et Zimbabwe.

Nos équipes de plus de deux cents journalistes et analystes du monde entier ont scrupuleusement passé au crible les législations, les institutions et les pratiques en place permettant de prévenir les abus de pouvoir et garantir que les gouvernements satisfont aux attentes des citoyens auxquels ils sont tenus de rendre des comptes [2]. Notre méthodologie consiste à identifier les « failles de la mise en œuvre » dans les pays où en théorie existent des lois et des institutions anti-corruption, mais qui, en pratique, souffrent d'une application insuffisante et d'une exécution inefficace des mécanismes de lutte contre la corruption. Elle permet aux analystes de traduire les indices recueillis en indicateurs spécifiques permettant de traiter les dispositions juridiques et légales ainsi que l'application pratique de la législation.

Chaque étude de pays comporte les éléments suivants :

- Une fiche des résultats d'évaluation de l'intégrité comprenant deux cent quatre-vingt-dix indicateurs analysant les points forts et les points faibles du cadre d'intégrité du pays en se basant sur six grandes catégories de gouvernance
- Un compte rendu journalistique expliquant comment la corruption se manifeste au quotidien dans la vie du citoyen ordinaire
- Une chronologie des principaux scandales de corruption et événements politiques
- Un commentaire critique et un point de vue externe d'un groupe de trois à cinq experts sur la gouvernance internationale et locale, ainsi que sur le compte rendu qualitatif et les données quantitatives.

[1] Jonathan Werve est directeur des opérations de Global Integrity, une ONG spécialisée dans le domaine de la gouvernance et la corruption à travers le monde. Nathaniel Heller est co-fondateur et directeur de Global Integrity (www.globalintegrity.org).

[2] Pour la liste des analyses et des journalistes qui ont participé à l'élaboration du rapport 2006, voir www.globalintegrity.org/whoweare/team.cfm.

Pour consulter un exemple de la carte des résultats, voir l'Annexe 1.

Par ailleurs, l'Indice de *Global Integrity* rassemble les indicateurs d'intégrité dans un tableau comparatif par pays aisément lisible et permettant de promouvoir un débat public actif sur la gouvernance et la lutte contre la corruption. Chaque année, l'Indice de *Global Integrity* détaille sur le site web[3] de l'organisation chacun des douze mille critères retenus pour établir le rapport, notamment les commentaires d'analystes, des références et l'avis de confrères pour chacun des indicateurs.

Pour ce qui concerne les variations entre pays, les données ayant servi au classement sont d'abord soumises à un examen international. Elles font ensuite l'objet d'un contrôle rigoureux par un groupe de trois à cinq confrères, experts internationaux et locaux. Pour terminer, un comité de classement international révise les indicateurs pour l'ensemble des pays afin de veiller à ce que les descriptions journalistiques et les commentaires des confrères soient en accord avec les résultats chiffrés. Par ailleurs, les analystes et les experts disposent de critères de classement détaillés permettant d'apparier une situation donnée au résultat d'un indicateur donné.

Les conclusions principales

Les conclusions principales du Rapport 2006 de *Global Integrity* (publié en 2007) sont les suivantes :

1) Le financement politique constitue le principal défi anti-corruption dans de nombreux pays. Les scandales récents ayant secoué les pays pauvres comme les pays riches confirment qu'une réglementation insuffisante du financement politique constitue le moteur de la corruption. Selon *Global Integrity*, de nombreux pays en développement semblent destinés à répéter les erreurs des pays développés lorsqu'il s'agit de réguler les flux financiers dans le processus politique. Dans ce domaine, trente-cinq des quarante et un pays évalués obtiennent le plus faible résultat, avec une moyenne autour de trente-huit sur cent.

2) Un pouvoir législatif faible menace de nuire aux réformes anti-corruption, pourtant indispensables, à long terme. Seul le législateur a le pouvoir de promulguer une législation anti-corruption. Pour *Global Integrity*, la redevabilité législative au niveau national est uniformément faible dans le monde, comparée aux autres branches du gouvernement.

3) Le Vietnam, l'une des économies émergentes au rythme de croissance le plus élevé, se situe à l'avant-dernière place en ce qui concerne son cadre législatif anti-corruption dans le classement du rapport 2006. Ce classement risque de provoquer l'inquiétude chez les investisseurs potentiels, du fait que les conclusions semblent démontrer que les obstacles à surmonter en termes de gouvernance et de lutte contre la corruption au Vietnam sont profondément ancrés et systémiques.

4) La Russie n'a enregistré que de maigres progrès dans l'établissement et l'exécution de mécanismes de lutte contre la corruption, comparés aux autres États de l'ancienne Union soviétique. Les données confirment les récents témoignages selon lesquels le renforcement du pouvoir de l'État et la répression contre les médias ont eu un impact négatif sur la gou-

[3] Voir www.globalintegrity.org.

vernance d'une manière générale.

5) Les nouveaux pays membres de l'Union européenne, telles que la Roumanie et la Bulgarie, enregistrent des performances différentes en matière de lutte contre la corruption, la Roumanie dépassant les performances de la Bulgarie. Cependant, les évaluations pour le moins positives des deux pays comparés aux autres pays du Rapport 2006 semblent suggérer que la politique « de la carotte et du bâton » dans le cadre du processus d'élargissement de l'UE a porté ses fruits grâce à la promotion de réformes institutionnelles dans les deux pays.

6) Les lacunes en matière de droit à l'information et de protection des dénonciateurs d'actes de corruption (« *whistle-blowers* ») constituent une menace à la redevabilité gouvernementale dans pratiquement tous les pays. Les lois garantissant l'accès des citoyens aux informations officielles et protégeant les dénonciateurs demeurent, au pire, inexistantes dans certains pays, au mieux, partiellement appliquées ou tout simplement ignorées dans beaucoup d'autres pays. Une majorité de pays évalués sur ce critère obtient les résultats les plus faibles dans la sous-catégorie des « mesures de protection des dénonciateurs ». Le même phénomène prévaut pour la sous-catégorie « droit à l'information publique ». L'Arménie, la Bulgarie, le Liban et la Serbie ont chacun reçu la plus mauvaise évaluation pour l'ensemble des huit indicateurs concernant les mesures de protection des dénonciateurs d'actes de corruption. Un résumé des conclusions est disponible à ce sujet dans l'annexe 2.

Global Integrity devait publier à la fin 2007 son rapport qui couvrira cinquante cinq pays.

Annexe 1

Exemple

Exemple : Rapport 2006 de Global Integrity : carte des résultats du Kenya

La carte des résultats du Kenya souligne l'absence de mécanismes officiels de redevabilité dans le pays. Dans six sous-catégories, on atteint les résultats les plus faibles en ce qui concerne la seule redevabilité gouvernementale.

Catégorie I, Société civile, information publique, médias : 68 / Faible
I-1 Organisation de la société civile : 81 fort
I-2 Médias : 68 Faible
I-3 Droit à l'information publique : 56 Très Faible

Catégorie II, Élections : 64 / Faible
II-1 Scrutin et participation citoyenne : 89 Fort
II-2 Intégrité électorale : 86 Fort
II-3 Financement politique : 15 Très Faible

Catégorie III, Redevabilité gouvernementale : 56 / Très Faible
III-1 Redevabilité de l'exécutif : 49 Très Faible
III-2 Redevabilité du législatif : 57 Très Faible
III-3 Redevabilité du judiciaire : 42 Très Faible
III-4 Pratiques budgétaires : 75 Modéré

Catégorie IV, Administration et fonction publique : 70 / Faible
IV-1 Réglementation de la fonction publique : 49 Très Faible
IV-2 Mesures de protection des dénonciateurs : 66 Faible
IV-3 Achats : 89 Fort
IV-4 Privatisation : 78 Modéré

Catégorie V, Contrôle et réglementation : 89 / Fort
V-1 Médiateur de la république (ombudsman) : 93 Très Fort
V-2 Institutions suprêmes d'audit : 87 Fort
V-3 Impôts et douanes : 88 Fort
V-4 Réglementation du secteur financier : 93 Très Fort
V-5 Licence et réglementation : 84 Fort

Catégorie VI, Lutte anti-corruption et règle de droit : 79 / Modéré
VI-1 Loi anti-corruption : 100 Très Fort
VI-2 Agence anti-corruption : 83 Fort
VI-3 Règle de droit : 67 Faible
VI-4 Application des lois : 65 Faible

Tous les résultats vont de 0 à 100. Données collectées entre juillet 2005 et juin 2006.

Annexe 2

L'Indice de Global Integrity mesure la qualité de la lutte anti-corruption par pays. Les graphiques ci-dessous indiquent les performances de l'ensemble des quarante et un pays évalués dans l'Indice 2006. Ainsi, dans la catégorie « Élections », on peut voir que dans la sous-catégorie « Scrutin et participation citoyenne », de nombreux pays obtiennent de bons résultats. Mais, dans « Financement politique », la plupart des pays enregistrent les scores les plus faibles. L'indice de Global Integrity est établi à partir de deux cents quatre-vingt-dix indicateurs, évalués par des équipes d'analystes locaux. Pour plus d'informations sur ces résultats, rendez-vous sur le site web de Global Integrity : www.globalintegrity.org

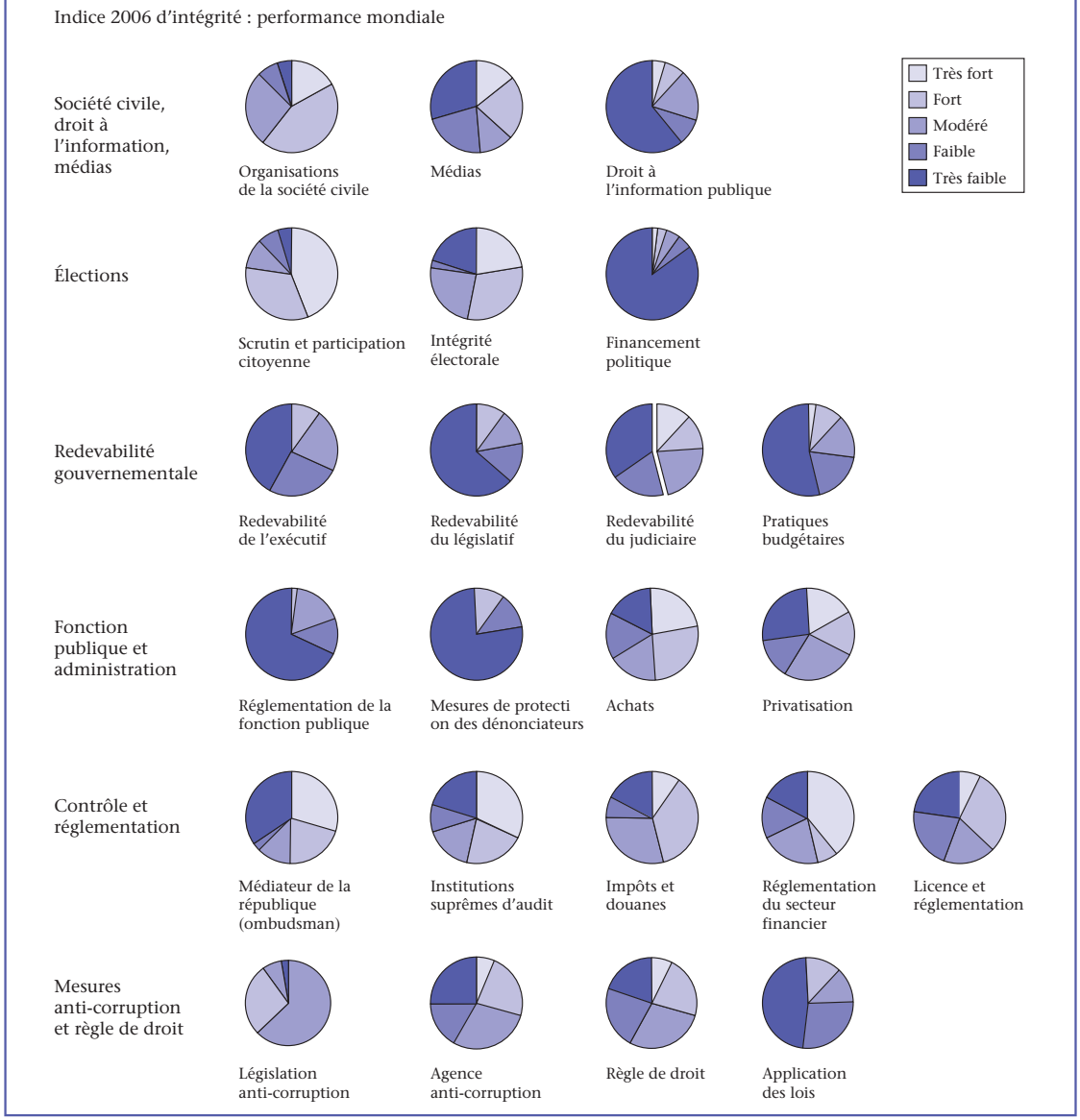


Figure 5 : Quel est l'état de la lutte anti-corruption dans le monde ?

Le Baromètre des Amériques 2006 : rapport sur la corruption

Mitchell A. Seligson et Dominique Zéphyr[1]

Le Baromètre des Amériques (en espagnol *El Barómetro de las Américas*) est une recherche menée par le Projet d'opinion publique en Amérique latine (*Latin America Public Opinion Project*, LAPOP) portant sur la corruption affectant les citoyens au quotidien dans leur accès aux services de proximité. En 2006, un échantillon total de trente et un mille quatre cent soixante-dix-sept personnes (soit une moyenne de mille cinq cents personnes par pays) a été interrogé lors d'entretiens individuels en face à face, d'une durée moyenne de quarante cinq minutes. Ces entretiens ont été menés dans les langues locales, permettant ainsi d'utiliser de nombreuses langues indigènes notamment dans les Andes et au Guatemala, le créole en Haïti et le français parmi les répondants francophones du Canada. L'étude de 2006 a été étendue à vingt pays supplémentaires, comprenant désormais des représentants de l'Amérique du Nord et des Caraïbes [2].

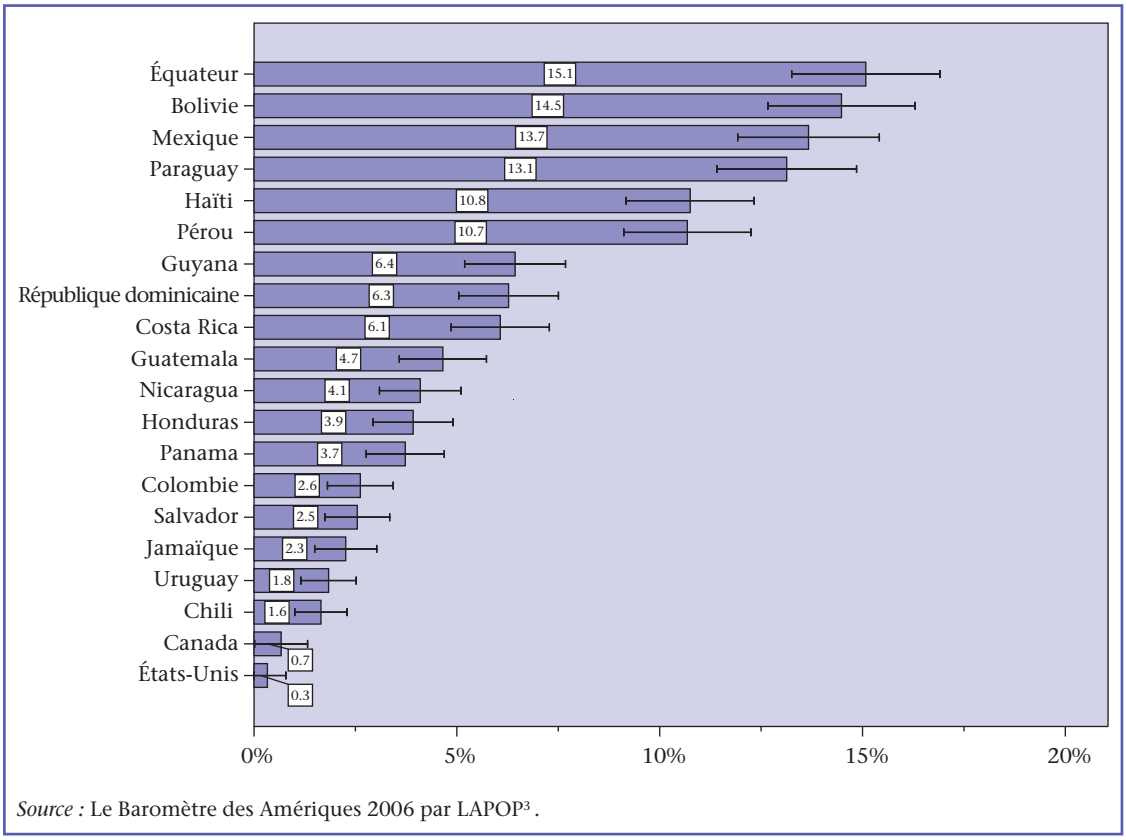
La particularité des études de LAPOP publiées dans les derniers *Rapports sur la corruption mondiale* consiste à s'intéresser davantage à l'expérience directe de la corruption plutôt qu'aux perceptions de cette dernière. La pertinence de cette approche est renforcée par les dernières conclusions. Pour l'ensemble des vingt pays étudiés, la corrélation entre la perception individuelle et les informations d'individus sollicités pour verser un pot-de-vin est extrêmement faible, ne dépassant pas un r de .06. En fait, en Bolivie et en Haïti, deux pays comptant parmi le groupe de nations aux niveaux records de perception réelle, les perceptions de la corruption sont inférieures à n'importe quel autre pays, à l'exception du Canada, une nation du continent américain classée parmi les pays au niveau de probité élevé.

Si l'étude pose une série de questions concernant la corruption, elle offre surtout des comparaisons directes et révélatrices de situations clés avec la série de pays étudiés. Nous avons posé aux répondants la question suivante : « un acteur public vous a-t-il demandé de verser un pot-de-vin au cours de l'année passée? ». Les résultats de l'étude sont indiqués dans la figure 6, et le tableau quant à lui inclut un 'I' à la fin de chaque barre afin d'indiquer l'étendue de l'intervalle de confiance des échantillons. On constate clairement un énorme fossé entre, d'un côté, les États-Unis et le Canada et, de l'autre, les pays enregistrant des niveaux élevés de corruption, à titre d'exemple un Bolivien a cinquante fois plus de chances d'être sollicité par un agent public pour verser un pot-de-vin qu'un citoyen des États-Unis. Même dans les pays où

1 Mitchell A. Seligson est professeur honoraire (Centennial Professor) de Sciences politiques à l'université Vanderbilt et directeur du Latin American Public Opinion Project (LAPOP). Dominique Zéphyr est coordinateur de recherche et analyste des données à LAPOP.

2 En raison du coût élevé des entretiens individuels en face-à-face, au Canada et aux États-Unis, les enquêtes ont été menées par téléphone via la technique de « random-digit dialing » (RDD, appels aléatoires) sur un échantillon représentant environ 600 répondants. Les autres échantillons étaient basés sur des échantillons nationaux, stratifiés par régions et sous stratifiés par lieu de résidence urbain/rural. On pourra trouver plus d'informations sur le site : www.AmericasBarometer.org.

les niveaux de corruption restent modérés, comme au Costa Rica, où seuls 6,1% des répondants ont indiqué avoir été sollicités pour verser un pot-de-vin au cours de l'année écoulée, le taux demeure vingt fois supérieur à celui des États-Unis.



Source : Le Baromètre des Amériques 2006 par LAPOP[3] .

Figure 6 : Pourcentage des personnes sollicitées

Tout d'abord, un indice global de victimisation par corruption a été élaboré en se basant sur les différentes manières de solliciter une personne pour lui soutirer un pot-de-vin au cours des 12 derniers mois précédents le sondage. Cet indice concernait tous les pays de l'échantillon, à l'exception du Canada et des États-Unis, où toutes ces questions ne furent pas posées. Au total, nous avons mesuré sept différents contextes de corruption impliquant la police, les fonctionnaires, l'autorité locale, le lieu de travail, les tribunaux, les services de santé publique ainsi que d'école publique. En Uruguay, constituant le meilleur cas de figure, moins de 10% de la population a été sollicitée pour verser un pot-de-vin au cours des douze derniers mois précédant les entretiens. En revanche, Haïti apparaît comme un cas extrême, avec 50% d'adultes victimes de sollicitation à verser un pot-de-vin. Pour la région, la

3 Barres d'erreurs : 95% CI

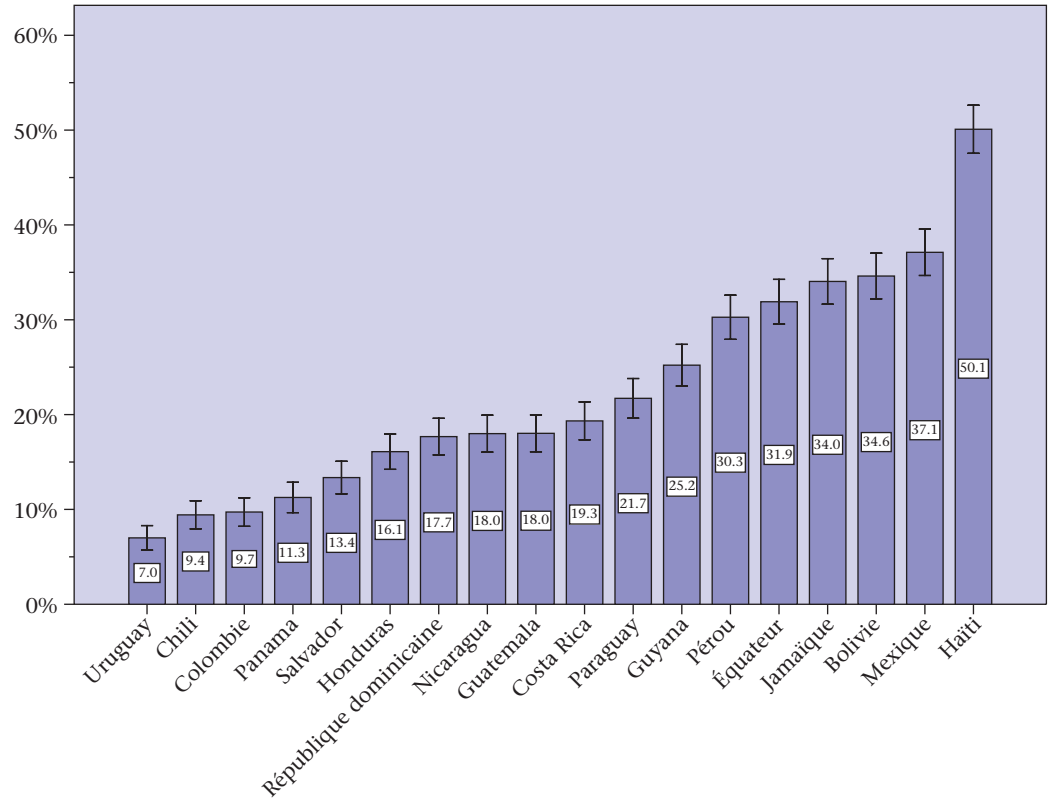
Tableau 7 Pourcentage des répondants signalant avoir été sollicités pour verser un pot-de-vin[a]

Pots-de-vin exigés par	la police	les fonct-ionnaires	l'autorité locale	sur le lieu de travail	les tribunaux	les services de santé	l'école
Bolivie	20.5	14.5	24.1	12.5	19.0	10.2	10.2
Canada		0.7					
Chile	2.3	1.7	5.6	6.5	5.3	3.0	3.5
Colombie	4.5	2.6	4.4	3.6	3.3	3.7	1.8
Costa Rica	8.7	6.1	5.9	4.9	3.0	4.5	4.4
République dominicaine	10.7	6.3	19.5	3.2	12.5	5.1	3.6
Équateur	11.6	15.1	14.8	7.4	22.9	8.7	13.2
Salvador	6.6	2.5	6.0	3.3	2.8	6.7	3.5
Guatemala	11.0	4.6	6.4	9.0	6.3	7.6	7.4
Guyana	11.8	6.4	13.4	16.7	10.1	13.6	
Haïti	10.2	10.8	61.9	51.1	50.2	57.7	59.6
Honduras	11.0	3.9	10.4	2.7	7.8	3.7	3.9
Jamaïque	7.0	2.3	16.0	35.4	16.8	35.7	30.1
Mexique	22.8	13.7	24.0	13.4	25.0	13.7	12.7
Nicaragua	7.3	4.1	12.5	9.9	22.7	10.2	9.3
Panama	6.6	3.7	16.2	2.8	14.3	3.9	4.1
Paraguay	11.6	13.1	13.0	10.0	17.0	3.9	3.1
Pérou	18.8	10.7	14.9	9.2	11.6	3.9	8.2
États-Unis		0.3					
Uruguay	2.3	1.9	1.8	4.0	0.0	1.4	1.6

[a] Parmi ceux qui ont utilisé un service public cité, sauf « les employés des services publics » qui constituaient une catégorie générique sans le « filtre » pour les utilisateurs. Les tests pilotes ont montré des niveaux très faibles de corruption au Canada et aux États-Unis et par conséquent, pour économiser notre temps précieux consacré aux entretiens, nous nous sommes résolus à éliminer pour ces pays le reste de la série.

moyenne de la population à qui on a demandé le versement de pots-de-vin s'élève à 22,5%. Les résultats pour les pots-de-vin individuels dans la série sont indiqués dans le tableau 7 ci-dessous et un résumé du graphique apparaît en figure 7.

Comme dans les études précédentes, les villes constituent les « points chauds » de la corruption du fait que les acteurs publics prêts à extorquer des pots-de-vin de leurs victimes y sont plus nombreux. Les données recueillies révèlent également que plus d'hommes que de femmes sont victimes de corruption, en raison sans aucun doute du fait qu'ils effectuent les



Source : Le Baromètre des Amériques 2006 par LAPOP[4].

Figure 7 Pourcentage des personnes victimes de corruption au moins une fois au cours des douze derniers mois

démarches administratives en Amérique latine et dans les Caraïbes. Enfin, même si les pauvres paient un pourcentage élevé de leurs revenus en pots-de-vin, ce sont les plus riches qui mettent le plus la main à la poche et sont donc perçus comme d'excellentes cibles pour les extorqueurs.

4 Barres d'erreurs : 95% CI

Évaluation de la gouvernance mondiale : la corruption et les autres dimensions de la gouvernance

Verena Fritz, Ken Mease, Marta Foresti et Goran Hyden[1]

L'idée fondamentale derrière l'Évaluation de la gouvernance mondiale (*World Governance Assessment* - WGA), développée pour la première fois en 2000, consiste à sonder la gouvernance à partir des opinions recueillies auprès des parties prenantes locales. Ces dernières sont susceptibles de percevoir les problèmes de gouvernance différemment par rapport aux personnes ayant la responsabilité, à l'extérieur, d'émettre des jugements. Leur opinion est quant à elle moins susceptible d'être influencée par les sondages existants. Effectivement il s'agit d'un problème auquel sont de plus en plus confrontés les indices de gouvernance basés sur les évaluations des experts [2]. De plus, si un certain nombre d'études a commencé à intégrer les opinions des acteurs des milieux d'affaires locaux, l'originalité de l'étude WGA quant à elle réside dans le fait qu'elle rend compte des opinions de dix groupes de parties prenantes, allant de la société civile aux parlementaires, et du secteur judiciaire aux milieux d'affaires [3]. Les répondants de l'étude WGA sont en outre divisés en deux grands groupes, d'une part, « les bénéficiaires du régime » (membres du gouvernement, de la fonction publique et du parlement) et d'autre part, « les gardiens de la gouvernance » (tous les autres groupes).

L'étude WGA est menée par des coordinateurs locaux basés au sein d'instituts de recherche locaux ou d'ONG. Ces coordinateurs locaux jouent un rôle crucial dans la sélection des répondants à partir de critères définis à l'avance, dans la conduite des enquêtes et la diffusion des conclusions au niveau local. Le tableau 1 illustre les questions et les indicateurs couverts par l'étude, réparties selon six domaines et six principes différents.

En 2006, la deuxième phase de l'étude a été conduite dans dix pays [4].

Si seulement un seul des trente-six indicateurs de l'étude WGA concerne explicitement la corruption, beaucoup d'autres indicateurs s'avèrent pertinents. Ceci est particulièrement vrai pour ce qui concerne la grande corruption, notamment pour la transparence des partis politiques, le degré d'adéquation entre les politiques et les préférences du public ainsi que la notion de redevabilité du législateur envers les citoyens.

1 Verena Fritz et Marta Foresti sont professeurs associés à l'Overseas Development Institute, ODI. Goran Hyden est professeur de Sciences politiques à l'université de Floride, Kenneth Mease est membre de la faculté d'Économie de l'université de Floride.

2 Conversation de l'auteur avec l'équipe du Bertelsmann Transformation Index.

3 Pour plus d'information sur l'étude WGA, voir www.odi.org.uk/wga_governance/. Les 10 groupes de parties prenantes sont les représentants des milieux universitaires, des milieux d'affaires, des organisations internationales, du judiciaire, des médias, des organisations non gouvernementales, des groupes religieux, des fonctionnaires, des branches exécutives, du gouvernement et du parlement.

4 Il s'agit des pays suivants : Argentine, Bulgarie, Indonésie, Kirghizistan, Mongolie, Namibie, Ouganda, Palestine, Pérou et Trinité. Le sondage a été réalisé auprès d'un minimum de soixante-dix répondants par pays.

Tableau 8 : Domaines et principes de gouvernance couverts par l'étude WGA

Principe/ domaine	*Participation*	*équité*	*Obligations*	*Redevabilité*	*Transparence*	*Efficacité*
Société civile	1. Liberté d'association	2. La société est libre de toute forme de discrimination	3. Liberté d'expression	4. Respect des règles de gouvernement	5. Liberté d'informer par les médias	6. Participation à l'élaboration politique
Société politique	7. Représentation législative de la société	8. Les politiques reflètent les préférences du public	9. Compétition pacifique pour le pouvoir politique	10. Le législateur rend des comptes au public	11. Transparence des partis politiques	12. Efficacité de la fonction législative
Gouvernement	13. Consultations intra gouvernementales	14. Conditions de vie adéquates	15. Sécurité personnelle des citoyens	16. Les forces de sécurité subordonnées au gouvernement civil	17. Le gouvernement fournit des informations exactes	18. Efficacité de la branche exécutive
Bureaucratie	19. Participation des fonctionnaires à l'élaboration politique	20. Égalité des chances en matière d'emplois dans les services publics	21. Respect des fonctionnaires à l'égard des citoyens	22. Les fonctionnaires rendent des comptes	23. Transparence du processus de décision administratif	24. Système de recrutement basé sur le mérite
Société économique	25. Consultation avec le secteur privé pour l'élaboration politique	26. Équité dans l'application réglementaire	27. Respect gouvernemental pour les droits de propriété privée	28. Réglementation du secteur privé en vue de protéger les travailleurs	29. Transparence de la politique commerciale internationale	30. Interventions libres de corruption
Judiciaire	31. Procédures non formelles de résolution des conflits	32. Accès équitable à la justice pour tous les citoyens	33. Incorporation des droits humains dans les pratiques nationales	34. Les officiers judiciaires rendent des comptes	35. Clarté dans l'administration de la justice	36. Efficacité du système judiciaire

Deux observations importantes émergent de cette étude WGA. Premièrement, parmi les dix pays couverts par l'étude, certaines préoccupations traditionnelles concernant la gouvernance obtiennent un score relativement positif. La liberté d'association, la liberté d'expression et la liberté d'informer des médias correspondent en moyenne aux indicateurs les plus élevés (en général, c'est aussi le cas individuellement des dix pays). La compétition pacifique pour le pouvoir politique est également très bien évaluée, excepté au Kirghizistan et en Ouganda. Même la protection gouvernementale des droits de propriété privée bénéficie d'un classement positif parmi neuf pays sur dix (avec l'exception du Kirghizistan).

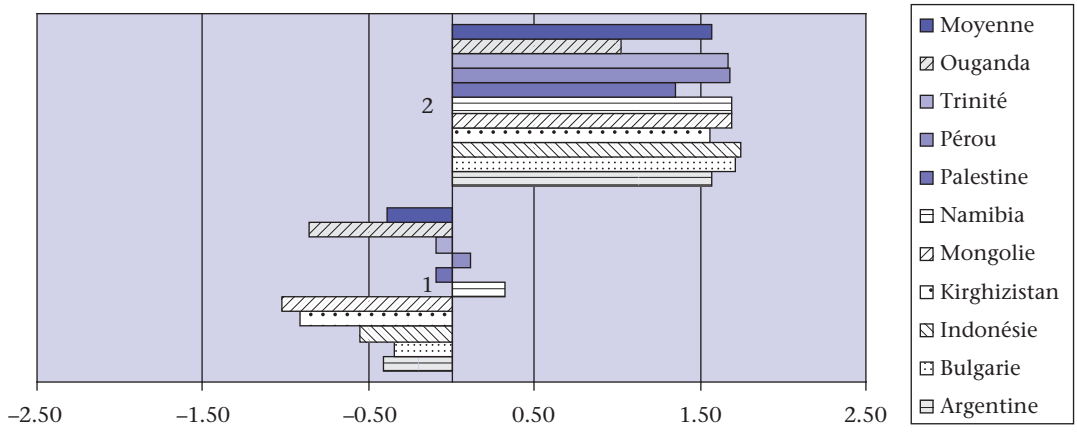


Figure 8 : Évaluation totale pour la liberté d'expression (Q # 3) (en haut) et le contrôle de la corruption (Q #30) (en bas)[5]

Deuxièmement, il est frappant de constater que tous les indicateurs à l'évaluation la plus négative sont inhérents à la corruption et aux préoccupations connexes. Ainsi, la question ayant reçu une réponse accompagnée de la note d'évaluation moyenne la plus faible traite directement de la corruption. La deuxième note la plus faible sanctionne à la fois le système de recrutement au mérite, la transparence des partis politiques et l'efficacité du système judiciaire. À quelques variations près, ces trois critères semblent représenter la principale zone problématique dans les dix pays étudiés. Le graphique 1 illustre les résultats extrêmes des indicateurs (notamment la liberté d'expression étant l'indicateur le plus élevé et le contrôle de la corruption, le plus bas). La barre supérieure représente la moyenne pour l'ensemble des pays et les barres inférieures indiquent les moyennes pour les quelque soixante-dix répondants par pays.

La comparaison entre les opinions des « bénéficiaires du régime » et des « gardiens de la gouvernance » constitue une autre dimension intéressante de l'étude WGA. Ainsi, en Mongolie par exemple, « les gardiens de la gouvernance » ont une opinion beaucoup moins favorable que les « bénéficiaires du régime » sur la notion de redevabilité des législateurs à l'égard des citoyens.

Pour l'interprétation des résultats, il est prudent de ne pas faire d'amalgame concernant les pays inclus dans le sondage comme étant exclusivement représentatifs de l'ensemble des pays à revenus faibles ou modérés. Dans plusieurs pays non couverts par l'étude, la liberté d'association et la liberté d'expression demeurent problématiques (par exemple en Ouzbékistan, en Éthiopie et au Viêtnam). Il est important de noter que dans les pays où la liberté de faire entendre sa voix bénéficie d'une meilleure évaluation des parties prenantes locales, ces dernières conservent toutefois une opinion négative sur les notions de redevabilité et d'efficacité du secteur public.

5 évaluations moyennes pour tous les répondants par pays sur une échelle allant jusqu'à cinq. Les notes négatives indiquent une évaluation moyenne inférieure au point médian et les notes positives indiquent une évaluation moyenne supérieure au point médian.

Les donateurs et les « promoteurs de la démocratie » ont investi des efforts considérables afin d'établir et d'améliorer la gouvernance démocratique dans les pays à revenus faibles ou modérés. Depuis les années 90, ils ont notamment cherché à renforcer le rôle de la société civile et, plus récemment, à améliorer la transparence gouvernementale (par le biais de législations sur le droit à l'information, etc.).

Ces efforts s'avèrent certainement fort utiles, d'ailleurs ils semblent avoir d'ores et déjà eu un impact sur la gouvernance des pays étudiés, mais ils ne semblent pourtant pas encore avoir généré les résultats escomptés pour une redevabilité efficace et des progrès inhérents en matière de gouvernance. Il ne s'agit peut-être là que d'une question de temps. Cependant, il se peut également qu'il existe d'autres facteurs importants (tels que la prévalence du népotisme ou de niveaux d'inégalités élevés) ayant pour conséquence d'affaiblir le pouvoir des citoyens de faire entendre leurs voix.

L'échantillon des pays évalués dans le cadre de l'étude WGA 2006 étant limité et non représentatif, il faut se garder de faire des généralisations concernant les résultats recueillis. Nous espérons toutefois que les conclusions de l'enquête en matière de corruption, et par extension des questions liées à la gouvernance, apportent des informations intéressantes tout en ouvrant la voie à d'autres recherches ainsi qu'à la poursuite d'une réflexion politique.

Règle de notation du Système national d'intégrité

Sarah Repucci[1]

Le Système national d'intégrité (SNI) est un concept mis au point par Transparency International (TI) afin d'évaluer la qualité de l'ensemble des lois, des institutions et des pratiques d'une société contribuant à l'intégrité et l'obligation redditionnelle de la gouvernance et du secteur privé. TI utilise le concept du Système national d'intégrité depuis 2001, notamment pour produire plus de soixante-dix études pays permettant d'évaluer la situation sur le terrain dans chaque pays pour la comparer aux normes en matière d'intégrité et d'obligation redditionnelle. Les études pays du SNI constituent un outil efficace permettant d'analyser l'efficacité du système d'intégrité d'une société et pour faciliter l'élaboration de stratégies anticorruption nationales efficaces et ciblées [2].

Jusqu'à présent, les études pays du SNI ne proposaient qu'une analyse qualitative. Afin d'évaluer les forces et les faiblesses de manière plus efficace et permettre les comparaisons entre les pays dans le temps, TI travaille à l'élaboration d'un système de notation du SNI en complément de la méthodologie qualitative actuelle. Les études pays du SNI et le système de notation seront établis simultanément afin de corroborer les informations apportées.

Méthodologie

En 2006-2007, TI a collaboré avec ses sections nationales, des experts et des consultants pour le compte de Pact (une ONG spécialisée dans le renforcement des capacités des dirigeants et des organisations au niveau local) afin d'élaborer un système d'évaluation à mettre en oeuvre par les partenaires de TI et d'autres parties prenantes dans pratiquement tous les pays du monde. Les acteurs des différents secteurs œuvrant pour la promotion de la transparence et la lutte contre la corruption pourront utiliser ces nouveaux indicateurs pour développer des stratégies et plaider en faveur de l'amélioration des capacités à contrôler et à évaluer les résultats dans le temps. Les réformateurs à l'intérieur des gouvernements pourront quant à eux, utiliser des conclusions pour cibler les ressources et les processus de prise de décision.

Le système de notation est basé sur seize secteurs d'activités spécifiques (« les piliers ») du SNI [3]. Ils sont regroupés selon sept principaux éléments que sont les fonctions exécutives, le cadre juridique, le système judiciaire, les organes indépendants, la société civile, le secteur privé et les médias et le secteur de l'information. À chacun de ces éléments correspond un résultat total. Il existe en outre, des sous totaux pour les critères de redevabilité, de transparence, d'intégrité, et pour les mécanismes de plaintes, les ressources et le rôle de chaque pilier dans le système.

1 Sarah Repucci est chargée de programme à TI.
2 Pour plus d'informations sur le SNI et les études de pays, voir www.transparency.org/policy_research/nis.
3 Pouvoir exécutif, pouvoir législatif, partis politiques, commission électorale, institution suprême d'audit, pouvoir judiciaire, agences de la fonction publique/secteur public, agences de mise en application de la loi, système de passation de contrats publics, agences publiques de lutte contre la corruption, médiateur/ombudsman, médias, société civile, secteur privé, administrations régionales et locales, institutions internationales.

Appropriation locale et adaptation

La règle de notation du SNI est basée sur le développement et la production dans chaque pays. Le point de départ et le modèle du résultat global contribuent à la précision des qualités fondamentales en matière d'intégrité, de redevabilité et de transparence, dont l'ensemble s'avère essentiel à tous les systèmes de gouvernance considérés. Afin d'intégrer les variations locales, la mise en œuvre du système de notation du NIS détermine de quelle manière les critères globaux sont évalués, créant ainsi un modèle de notation national. Grâce à ce processus participatif, les parties prenantes collaborent afin de traduire les critères globaux en indicateurs nationaux spécifiques et, dans le cas des adaptations, ils identifient les sources de données et les stratégies de collecte de données les plus adaptées. Les données collectées pour alimenter le modèle national sont ensuite totalisées selon les critères appliqués globalement afin de générer les résultats finaux du SNI.

Afin de rendre la comparaison possible entre les différents éléments du SNI, tous les indicateurs nationaux sont évalués selon une même échelle. Ainsi, les différences de résultat relevées entre les piliers du système permettent d'identifier les éléments les plus faibles afin de cibler par conséquent les actions anti-corruption.

Opportunités et défis

Le programme SNI est à ce jour bien établi et respecté. De plus, de nombreuses parties prenantes ont souligné la valeur ajoutée que la composante de notation apportait au programme.

Le premier défi relevé par TI dans la conception du système de notation du SNI résida dans la façon d'équilibrer le respect d'une forme standard commune à tous les pays d'une part et d'autre part de concilier les variations importantes existant entre les sources d'informations, les systèmes et les environnements propres à chaque pays. À titre d'exemple, un pays où les autorités traditionnelles sont puissantes a la possibilité d'ajouter des questions prenant en compte cette importante source de gouvernance. De même, un pays où de nombreuses évaluations relatives à l'intégrité ont déjà été menées par le passé, pourra incorporer ces données au lieu de générer de nouvelles informations. La solution pour respecter cette diversité sans sacrifier au principe de comparaison repose sur un cadre méthodologique dont la marge permet d'intégrer des données et des analyses spécifiques à chaque pays. Cette démarche implique que l'ensemble des résultats pour un pays ne sera pas strictement comparable aux résultats d'un autre pays, toutefois les mêmes indicateurs de base seront publiés pour chaque des pays. Les usagers souhaitant comparer les résultats de tous les pays ont la possibilité d'utiliser cet ensemble de données de base, tandis que les partisans des réformes d'un pays en particulier bénéficieront de l'ensemble des données du pays en question.

Le second défi consistait à savoir de quelle manière TI pouvait compléter les indicateurs exis-

tants. D'autres organisations produisant d'ores et déjà des indicateurs quantitatifs sur la gouvernance par pays, la volonté de TI n'est aucunement d'entrer en concurrence avec ces dernières. La présence d'un réseau mondial des sections de TI combiné à un intérêt particulier pour la thématique de la corruption constitue manifestement une niche unique dans ce domaine. Le système de notation du SNI sera généré par les pays et pour les pays évalués et permettra d'examiner le système de gouvernance à travers le prisme de la lutte contre la corruption. Sans intégrer les questions relatives à la sécurité ou à la gouvernance économique, le système s'appuie tout particulièrement sur les institutions politiques, les organes de contrôle et d'autres acteurs de la société détenant le pouvoir potentiel et l'obligation de résister à la corruption et de lutter contre ce fléau.

Ainsi le rôle du système de notation du SNI pour évaluer la gouvernance s'opère par conséquent à un double niveau. Tout d'abord, il permet une appropriation nationale et une application sur mesure permettant de combler le fossé entre évaluation globale standardisée et étude de cas qualitative et approfondie. Ensuite, il permet un recentrage catégorique sur la lutte contre la corruption, contribuant ainsi de manière détaillée aux cadres et aux initiatives visant à mesurer la performance globale des systèmes de gouvernance.

Le projet pilote sera déployé dans deux pays au cours de l'année 2008, et sera suivi d'un processus de révision préalable au lancement d'ici la fin de la même année.

9 Aperçus sectoriels – déterminer les risques de corruption et la performance dans les secteurs clefs

Le projet Promoting Revenue Transparency : de la malédiction des ressources au bienfait des ressources ?

Juanita Olaya[1]

L'industrie extractive (pétrolière, gazière et minière) génère des revenus colossaux. En 2006, les revenus issus des exportations pétrolières étaient estimés à 866 milliards de dollars US [2]. Ce montant représente environ 1,8% du Produit intérieur brut (PIB) mondial pour cette seule année et plus de la moitié des PIB additionnés des cinquante-trois pays les plus pauvres de la planète pour la même période [3]. Si la majeure partie de ces richesses provient des pays en développement, elle ne contribue pas à la réduction des niveaux de pauvreté élevés dans ces mêmes pays. Il s'agit d'un phénomène pervers qualifié de « malédiction des ressources » en référence au fait que les richesses immenses, générées par les revenus de l'industrie extractive, ont l'effet pernicieux de desservir la croissance économique justement parce qu'elles alimentent la corruption, l'inégalité et les conflits. La pauvreté s'accentue étant donné que les investissements sociaux sont soit détournés, soit mal gérés, ce qui aurait en retour pour effet d'affaiblir la cohésion politique et de nuire au respect de la règle de droit.

Il est nécessaire d'insister sur la transparence en matière de gestion des ressources si l'on veut faire de cette malédiction un bienfait. Le fait de garantir le droit à l'information des citoyens sur les montants que les entreprises versent aux gouvernements en échange de l'exploitation du pétrole, du gaz ou des ressources minières, contribue non seulement à renforcer le pouvoir des citoyens, mais il leur permet également d'exiger des gouvernements et des entreprises qu'ils leur rendent des comptes, leur permettant ainsi d'exercer un contrôle des dépenses publiques et enfin d'exiger une gestion responsable de ces dernières. S'ils sont correctement redistribués, les revenus issus des ressources naturelles constituent une base saine permettant de réduire la pauvreté, accroître la croissance économique et poursuivre un développement durable.

1 Juanita Olaya est responsable du Programme Promoting Revenue Transparency (Programme en faveur de la promotion de la transparence des revenus) à TI.

2 Milliards de dollars US nominaux. Chiffres basés sur les calculs des auteurs, en provenance de l´Agence d´information énergétique américaine (US Energy Information Agency) et des Données pour les revenus des pays de l´OPEC (OPEC Revenues Fact Sheet) et Revenus des principaux pays non membres de l'OPEP (Major Non-OPEC Revenues Fact Sheet). Pour des calculs mis à jour : www.eia.doe.gov/cabs/

3 Le PIB actuel mondial en milliards de dollars américains pour 2006 était de 48 245 et pour les pays à faibles revenus 1 612. Source : Indicateurs mondiaux du développement 2006 (World Development Indicators), Banque mondiale. Calculs effectués par nos soins.

Le projet *Promoting Revenue Transparency* (PRT) réunit aux côtés de TI et de *Revenue Watch Institute* d'autres partenaires, tous convaincus des bienfaits de la transparence sur la malédiction des ressources, garantissant ainsi que les revenus de l'industrie extractive bénéficient directement à la société. Ce projet permet de mesurer et de comparer le niveau de transparence des industries extractives ainsi que des entreprises pétrolières et gazières, d'une part, dans les pays où s'opère l'exploitation des ressources et d'autre part, dans les pays d'origine des entreprises.

Dans la phase actuelle du projet, TI a évalué l'existence de quarante-deux entreprises pétrolières et gazières opérant dans vingt et un pays. Sur la totalité de ces entreprises, vingt-trois sont nationalisées ou de nature publique. Cette évaluation, publiée dans un rapport, se base sur les résultats d'un questionnaire permettant d'évaluer les politiques, les pratiques et les systèmes de gestion en matière de transparence des revenus à partir d'informations disponibles publiquement et divulguées par les entreprises elles-mêmes. L'information a été examinée à la fois au siège social des entreprises mais également dans le pays où elles opèrent.

Le questionnaire couvre en particulier les domaines suivants :

- *Transparence des revenus* : questions évaluant directement la transparence des revenus issus de l'industrie. Ces dernières couvrent la divulgation par les entreprises des sommes versées aux gouvernements des pays dans lesquels elles opèrent. Elles se basent à la fois sur les critères de droits de production, du paiement de redevance, d'impôts, de primes et d'honoraires et enfin sur le fait que ces informations soient divulguées pays par pays.
- *Transparence des opérations* : questions sur les autres informations relatives aux opérations menées par l'entreprise concernant à la fois les filiales, les renseignements contractuels, les volumes de production et la valeur des réserves courantes et futures ainsi que les coûts de production et les bénéfices. Les informations recueillies sur les revenus permettent aux citoyens et aux investisseurs de les placer dans leur contexte afin de pouvoir les utiliser efficacement.
- *Procédures d´anti-corruption* : questions sur les procédures mises en place par les entreprises afin de lutter contre la corruption. Les entreprises se doivent de garantir un environnement assurant généralement la transparence et la bonne gouvernance, permettant ainsi de maintenir dans la durée la divulgation publique et la transparence des revenus.

Premières conclusions

Les premières conclusions démontrent que les entreprises les plus performantes du secteur divulguent leurs revenus pays par pays, montrant l'exemple aux autres entreprises ayant d'ores et déjà commencé à accroître leur niveau de divulgation. Des efforts supplémentaires demeurent toutefois nécessaires, car ces conclusions démontrent également que la réglementation mise en place par les gouvernements d'origine pour encadrer la transparence des revenus a son

importance dans la garantie d'un cadre identique, et pour l'intégration de ces pratiques dans le comportement des entreprises.

La méthodologie du projet PRT est à la pointe des recherches entreprises pour la mise en œuvre des objectifs de plaidoyer. L'engagement participatif de l'ensemble des parties prenantes constitue l'un des principes essentiels. En outre, l'engagement des multiples parties prenantes et les consultations avec les entreprises, les gouvernements et les organisations de la société civile s'avèrent fondamentaux pour la production des rapports et les actions de plaidoyer du projet. Cette approche a d'ores et déjà connu des impacts notables, et ce bien avant la publication des Rapports sur les entreprises.

L'engagement des entreprises dans ce projet représente un aspect important de la méthodologie mise en œuvre. En outre, elles ont participé activement à chaque étape du projet, et ce, depuis la phase d'élaboration du questionnaire jusqu'à celle de la validation des données. Dans le cadre du processus de vérification des données, chaque entreprise étudiée dans ce rapport a reçu ses résultats individuels afin d'en contrôler l'exactitude. De nombreuses entreprises ont répondu favorablement et ont collaboré de manière constructive avec TI pour le contrôle des résultats. L'établissement et le maintien d'un engagement des parties prenantes peuvent constituer un défi supplémentaire à relever dans le processus de recherche, toutefois nous sommes convaincus qu'il s'agit de la bonne approche à adopter pour parvenir à obtenir des changements significatifs et ainsi mettre un terme à cette malédiction pesant sur les ressources.

Pour plus d'informations sur ce projet ou encore pour consulter le Rapport sur les entreprises disponible dans plusieurs langues, veuillez consulter le site internet sur le lien suivant : www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/promoting_revenue_transparency .

Crinis : mesure de la redevabilité, la divulgation et le contrôle des sources de financement des partis politiques

Bruno W. Speck et Silke Pfeiffer[1]

Contexte

Les ressources d'origine privées ou publiques, nécessaires au financement des élections et des partis politiques, sont essentielles à la compétition politique. Dans le même temps, le financement politique implique le risque de fausser la nature équitable des élections, et par consé-

1 Bruno Wilhelm Speck est professeur de Sciences politiques à l'université d'état de Campinas, au Brésil. Silke Pfeiffer est directeur du département Amériques à TI, à Berlin.

quent ouvre la porte à des arrangements corrompus entre candidats et donateurs dans le but de favoriser des intérêts étroits et fausser les politiques.

En plus des cadres réglementaires et de la charge des agences étatiques de faire respecter la loi, le contrôle public effectué à la fois par l'opposition politique, les journalistes, les organismes de surveillance et les citoyens joue un rôle de plus en plus vital permettant de superviser la manière dont le financement politique influence le processus électoral. L'accès du public à des informations claires et fiables en temps opportun constitue une condition essentielle permettant ce type de contrôle.

Le projet *Crinis* (rayon de lumière en latin) a été développé en collaboration avec Transparency International et Carter Center afin d'évaluer (i) les obligations redditionnelles des acteurs politiques vis-à-vis des agences chargées de l'application des lois et vis-à-vis du public en général (ii), mais également afin d'évaluer la qualité des informations fournies et (iii) la performance des institutions officielles de surveillance ainsi que les groupes de contrôle publics. Cette évaluation sert ensuite de base aux actions ciblées de plaidoyer en faveur de systèmes de financement politique à la transparence et à la redevabilité accrues. En 2006, dans sa première phase, le projet Crinis a été mis en œuvre dans les huit pays suivants d'Amérique latine : Argentine, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panama, Paraguay et Pérou.

Concept et méthodologie

Le projet couvre dix indicateurs différents concernant la transparence et la redevabilité dans le financement politique. Il s'agit de la redevabilité interne des partis (indicateur 1), des comptes rendus remis aux institutions étatiques de contrôle (2) et de la divulgation au public des informations sur les partis et le financement des campagnes (3). Une deuxième série d'indicateurs évalue la qualité des données en terme de clarté (4), niveau de détails (5) et fiabilité des comptes rendus remis aux institutions étatiques de contrôle (6). Un troisième groupe d'indicateurs permet d'évaluer la conception et l'efficacité des mécanismes de prévention (indicateur (7), des sanctions (8), ainsi que la performance des agences chargées de l'application des lois (9) et le contrôle par la société civile (10).

Ce projet va non seulement au-delà des simples obligations légales en matière de divulgation, ce qui constitue là l'un de ces aspects innovateurs, mais il évalue également à la fois l'efficacité et l'utilité des mesures de divulgation du point de vue du citoyen. Le citoyen ordinaire aura-t-il la capacité d'obtenir et de comprendre une information précise sur le financement politique ? Mais encore les citoyens ont-ils la capacité de rechercher et d'obtenir des informations sur le montant des dons privés ainsi que le nom des principaux donateurs soutenant le président sortant dans une élection ? Nous avons mené un test sur le terrain en confiant à quinze citoyens dans chaque pays (dix étudiants et cinq journalistes) huit questions précises concernant les sources, les bénéficiaires et le montant du financement des partis politiques dans le contexte de la campagne électorale la plus récente. Les participants ont été sélection-

nés parmi des volontaires. Ils étaient encouragés à utiliser tous les moyens de communication et d'information à leur disposition (Internet, bibliothèque, téléphone, visite personnelle) pour ensuite rédiger un compte rendu cinq jours plus tard.

Conclusions des tests

Le tableau 9 comporte les résultats des tests de terrain dans tous les pays, en agrégeant les trois questions sur le financement régulier des partis et les cinq questions sur le financement des campagnes électorales. Le résultat est basé sur la moyenne de toutes les réponses, où zéro point signifie que les citoyens n'ont obtenu aucune information et dix points impliquent une transparence totale. Les résultats révèlent des lacunes saisissantes dans tous les pays dont la majorité a obtenu moins du tiers des points, ce résultat dénote un accès du public aux informations sur le financement politique qui demeure insatisfaisant.

Un test similaire permettait d'évaluer la qualité des réponses de diverses parties prenantes aux demandes d'informations émanant des citoyens. Dans chaque pays, l'équipe de recherche adressa des lettres aux partis politiques, aux élus, aux entreprises privées, aux directeurs de journaux, de stations de radios et de chaînes de télévision ainsi qu'aux agences chargées du contrôle du financement des partis et des campagnes électorales sollicitant des informations précises sur les questions liées au financement électoral. Ce test de terrain fut mené pendant soixante jours dans chaque pays, l'équipe de recherche assura par téléphone le suivi des courriers. Le tableau 10 comporte les résultats de ce test.

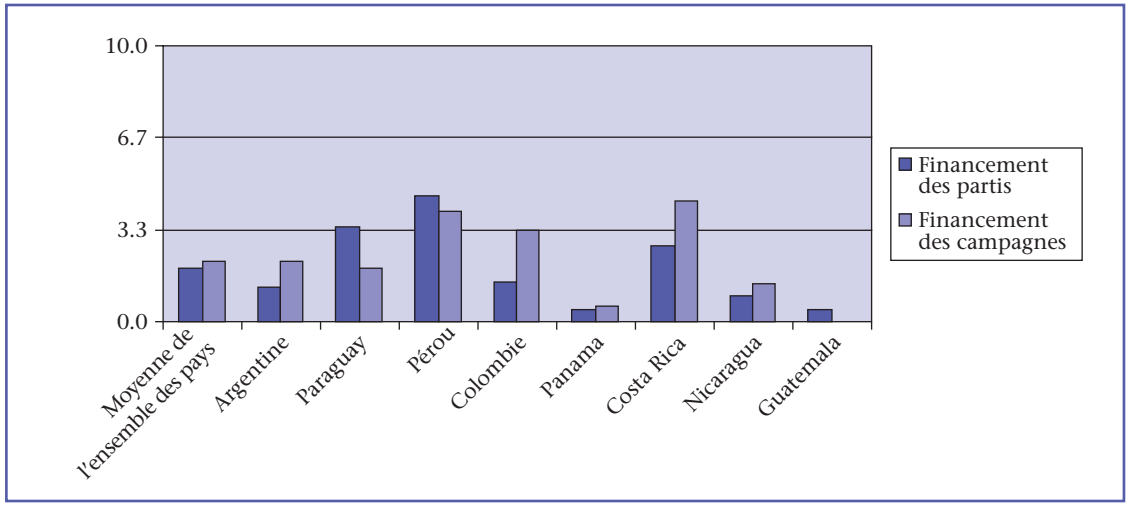


Tableau 9 : Tests de terrain sur l'accès à l'information : Des citoyens, étudiants et journalistes, doivent répondre à 8 questions précises sur le financement des partis et des élections en cinq jours

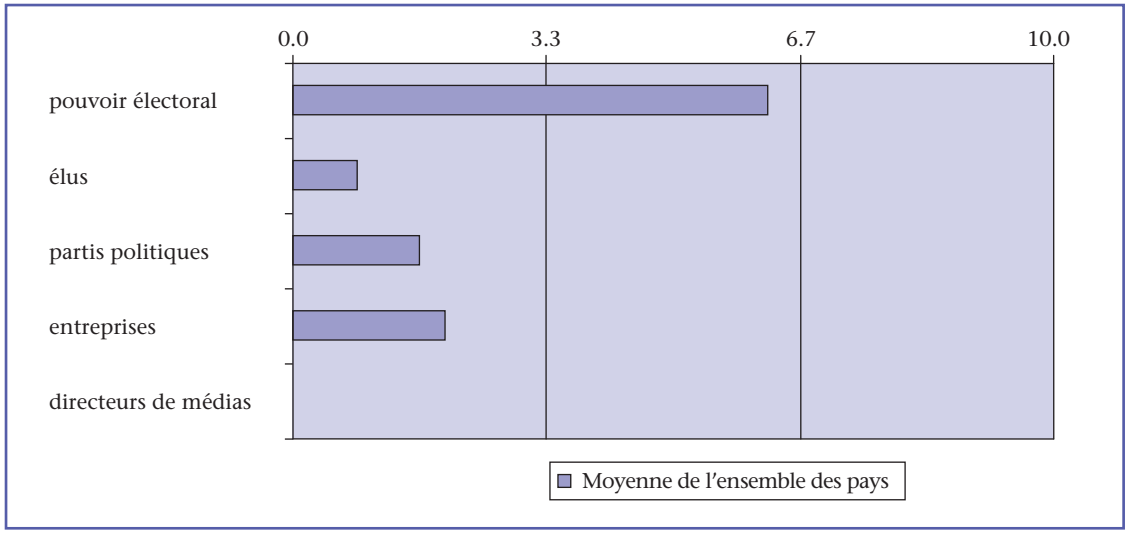


Tableau 10 : Qualité de la réponse des différentes parties prenantes : Lettres sollicitant des informations sur le financement des partis et des campagnes électorales Test mené sur une période de 60 jours

La moyenne des résultats des huit pays démontre la réticence de toutes les parties prenantes, à l'exception du pouvoir électoral, c'est-à-dire de l'agence officielle chargée de superviser les opérations électorales, à divulguer aux citoyens des informations sur le financement politique. Dans les huit pays évalués, aucun des groupes médiatiques n'a répondu aux requêtes des équipes.

Ces tests, combinés à d'autres indicateurs, fournissent des informations permettant d'évaluer un système de financement politique dans le cadre du troisième indicateur de *Crinis*, à savoir la divulgation effective auprès des citoyens d'informations relatives au financement politique. Pour l'évaluation globale de *Crinis*, dans chacun des pays, les équipes ont rassemblé des informations supplémentaires émanant d'une grande variété de sources, notamment les analyses des législations et réglementations pertinentes ainsi que des sondages réalisés auprès de différentes parties prenantes. Cela nous a permis d'élaborer une base de données comprenant pour chaque pays, cent quarante indicateurs permettant d'évaluer le financement et la redevabilité politique en fonction des dix indicateurs de Crinis mentionnés plus haut.

Crinis, un outil de diagnostic

Crinis, en tant qu'outil de diagnostic et d'étalonnage permet d'identifier les meilleures pratiques ainsi que les lacunes spécifiques dans le système de financement politique d'un pays (voir tableau 11).

Tableau 11 : Pincipaux résultats du projet *Crinis*

Indicateurs[2]		Moyenne régionale	Argentine	Paraguay	Pérou	Colombie	Panama	Costa Rica	Nicaragua	Guatemala
1. Comptabilité interne	Loi	8.6	10.0	7.9	10.0	9.1	8.8	10.0	10.0	3.1
	Pratique	5.1	4.5	4.2	4.3	5.3	5.7	5.0	6.0	5.4
2. Compte rendu à l'organisme de supervision électorale	Loi	4.0	4.7	2.8	5.7	4.6	7.0	3.6	2.7	0.9
	Pratique	8.0	0.0	10.0	8.6	8.5	10.0	9.8	6.0	2.8
3. Divulgation des informations aux citoyens	Loi	2.0	7.2	0.0	0.0	3.3	3.9	0.0	1.7	0.0
	Pratique	2.8	3.8	1.9	5.0	3.8	2.3	3.6	1.3	1.0
4. Clarté des comptes rendus	Loi	5.4	7.4	8.0	7.2	6.8	2.3	7.0	3.8	0.7
	Pratique									
5. Profondeur des comptes rendus	Loi	5.4	7.8	6.0	6.8	7.6	3.6	6.4	3.9	1.1
	Pratique									
6. Fiabilité des comptes rendus	Loi									
	Pratique	4.8	5.1	5.1	4.9	5.0	5.0	4.4	4.3	4.3
7. Mesures de prévention	Loi	5.1	7.9	2.9	3.7	4.7	7.3	5.0	5.7	4.0
	Pratique									
8. Sanctions	Loi	3.4	3.6	1.4	4.2	6.7	0.0	4.7	6.8	0.0
	Pratique	4.1	6.9	3.8	3.0	6.8	4.9	1.5	3.3	2.6
9. Contrôle étatique	Loi									
	Pratique	6.5	7.4	4.8	6.3	6.7	7.0	6.7	5.7	7.1
10. Contrôle public	Loi									
	Pratique	6.1	7.5	4.8	7.7	4.3	4.1	6.6	7.9	5.8

2 0.0 – 3.3 = insuffisant ; 3.4 – 6.6 = dans la norme ; 6.7 – 10.0 = satisfaisant

Cette évaluation démontre qu'un large fossé subsiste entre les cadres réglementaires et l'application efficace de leurs dispositions. Elle démontre également que plusieurs indicateurs relatifs au financement politique redevable n'ont pas été traités de manière suffisante dans les dispositions juridiques et les réglementations.

Les résultats du test de diagnostic permettront de développer des actions de plaidoyer visant particulièrement à intégrer des parties prenantes locales, renforcer les partis démocratiques ainsi que le pouvoir des journalistes et des militants de la société civile.

Les résultats du projet Crinis soulignent l'urgence de mettre à l'ordre du jour la question du financement politique prioritaire afin d'engager des réformes politiques au niveau régional. Les échecs des gouvernements et les irrégularités constatées dans ce domaine se répercutent de manière négative, directe et durable sur les domaines essentiels que constituent la démocratie, l'élaboration de législations dans l'intérêt général et la qualité de vie des citoyens.

Suite à cette première phase d'application en Amérique latine, le projet Crinis a raffiné sa méthodologie pour l'adapter et conduire des tests dans plusieurs pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe orientale.

10 Comprendre les détails – enquêter sur la dynamique de la corruption

Combler le fossé entre l'expérience de la corruption et sa perception

Richard Rose et William Mishler[1]

Certes la corruption connaît des répercussions d'ordre matériel, toutefois de grandes différences persistent quant à l'évaluation de la corruption. Les médias s'intéressent aux affaires de corruption des élites impliquant des milliards de dollars dans les achats de matériel militaire ou dans l'exploitation des ressources naturelles, mais ces formes de corruption ont un impact limité sur les citoyens eux-mêmes. L'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International utilise principalement les opinions d'experts sur la corruption des élites. Cependant, en tant qu'expérience, la corruption est perçue différemment.

Il se peut que la corruption dans la fourniture des services sanitaires au quotidien, ainsi que dans les services éducatifs et sociaux affecte l'ensemble d'une population. Une enquête nationale permet de traduire la perception de la corruption des élites en se basant sur l'expérience vécue par les citoyens dans leurs contacts locaux avec les agents publics. Cet article s'inspire de l'enquête intitulée Nouveau baromètre de la Russie (*New Russia Barometer*, NRB) organisée par le Centre d'étude des politiques publiques (*Centre for the Study of Public Policy*, CSPP) de l'université d'Aberdeen et mené par le Levada Centre, une organisation à but non lucratif et le plus ancien centre d'étude de l'opinion publique de Russie. L'échantillon national comprenait mille six cents six adultes interrogés à leur domicile entre le 12 et le 23 avril 2007 [2].

Les agents publics sont généralement perçus comme étant corrompus

Lorsqu'on demande aux Russes, *selon vous qu'elle est l'étendue de la corruption et de l'acceptation des pots-de-vin?* les résultats sont sans ambiguïté : 56% d'entre eux estiment que les agents sont corrompus. La seule différence se situe entre ceux qui pensent que *presque* tous les agents publics sont corrompus (35%) et ceux qui considèrent qu'ils sont les plus corrompus (51%). Moins de 9% estiment que *moins de la moitié* des agents sont corrompus et 5% pensent que les agents publics sont *très corrompus*. Les opinions des personnes interrogées dans le cadre du NRB

1 Richard Rose est professeur à l'université d'Aberdeen. William Mishler est professeur à l'université d'Arizona. Cet article a été rédigé grâce à une bourse du British Economic & Social Research Council, RES-062-23-0341, et s'inspire de notre expérience acquise dans le cadre de l'élaboration des données pour le Baromètre sur la corruption mondiale 2006 de Transparency International.

2 Voir www.abdn.ac.uk/cspp.

correspondent à l'Indice de perceptions de la corruption de Transparency International, indice centré sur la corruption des élites.

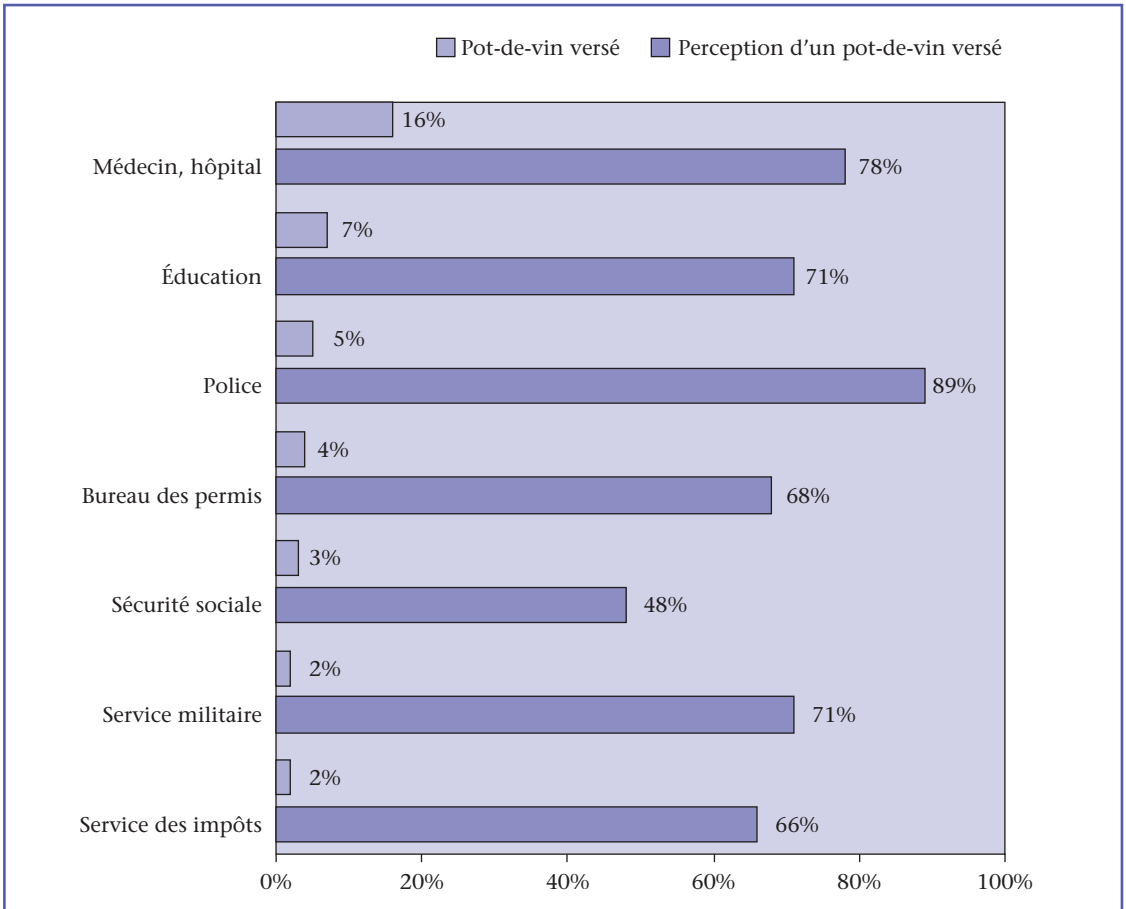
Lorsqu'on leur pose des questions sur les services publics, qui leur sont généralement familiers, deux tiers ou plus des répondants estiment qu'une majorité des forces de police, des médecins, des hôpitaux, des institutions du service militaire, de l'éducation, des bureaux de délivrance de permis et des inspecteurs d'impôts sont corrompus. Même la sécurité sociale, où il est nécessaire de posséder des documents administratifs publiquement disponibles pour faire valoir ses droits à la retraite, est un organisme généralement perçu comme corrompu.

La principale source d'informations concernant la corruption est souvent de deuxième main et rarement basée sur l'expérience directe des citoyens. Pour 86% des citoyens russes, la télévision et les journaux constituent la principale source d'information sur la corruption et les conversations avec des voisins ou des amis constitue la deuxième source d´information, en termes d'importance. Pour les médias enfin, les affaires de grande corruption constituent des informations, alors que la petite corruption ne l'est pas et les médias constituent une source de discussions informelle entre amis ou voisins.

Si les gens considèrent que la corruption est de nature endémique, cela pourrait encourager « un nivellement par le bas », par lequel les gens acceptent la corruption comme une condition faisant partie intégrante de leur mode de vie. À titre d'exemple, des pots-de-vin seront considérés comme souhaitables si leur versement permet d'obtenir ce que la personne recherche, notamment une place pour son enfant dans un établissement scolaire réputé ou un emploi dans la fonction publique. Pourtant, nonobstant la perception selon laquelle la corruption serait largement répandue, 71% des Russes pensent qu'il n'est pas acceptable de verser à un agent public un pot-de-vin, même si c'est le seul moyen d'obtenir quelque chose que l'on souhaite.

Pour déterminer l'expérience de la corruption, on a demandé aux répondants russes si une personne de leur foyer avait réellement dû verser un pot-de-vin à l'une des institutions généralement perçues comme étant corrompue. Le résultat est alors d'une limpidité confondante. La grande majorité ne signale aucune expérience de versement de pot-de-vin pour sept des services publics mentionnés plus haut. Pour les services intermédiaires, ou pour l'obtention d'un permis ou d'une déclaration d'activité professionnelle, seuls 5% des personnes interrogées ont été témoins d'une pratique de corruption au cours des deux dernières années (voir figure 1). Le fossé entre l'expérience et la perception en Russie est cohérent avec les conclusions du Baromètre mondial de la corruption 2006 publié par Transparency International.

L'explication concernant ces expériences limitées est simple, en effet, le fait de contacter des agents publics représente une condition nécessaire pour verser un pot-de-vin et, sur une période de deux ans, la plupart des ménages n'utiliseront pas un service public donné. Par exemple, le service militaire et l'instruction scolaire représentent des phases particulières et



Source : Centre for the Study of Public Policy, New Russia Barometer XV, 13-24 avril 2007[3]
Nombre de répondants : 1 606

Figure 9 : Fossé entre la perception et l'expérience de la corruption

non durables au cours d'une vie de chacun. La seule exception concerne le service de santé où trois-quarts des ménages ont déclaré avoir utilisé ce service au cours des deux années écoulées.

En calculant l'expérience de corruption parmi les citoyens qui sont en contact avec un service public donné, on arrive à la même conclusion, en effet, la majorité des gens n'ont pas à verser de pots-de-vin pour obtenir un service particulier. Plus de neuf dixièmes des contacts avec des bureaux de la sécurité sociale sont honnêtes, le cas s'avère également pour trois contacts sur quatre avec des agents du système de santé, de l'éducation, des bureaux de délivrance des permis et de la police.

3 La figure 9 est basée sur deux questions du sondage :
Q. Dans quelle mesure estimez-vous que les institutions suivantes sont affectées par la corruption ?
Q. Au cours des deux dernières années, dans vos relations avec ces institutions, a-t-il été nécessaire qu'un membre de votre foyer verse un pot-de-vin ? ; Nombre de répondants : 1 606

Tableau 12 : Expérience des contacts et de la corruption

	Pas de contact	Contact Pas de pot-de-vin *(% des répondants)*	Contact *Pots-de-vin*
Médecin, hôpital	24	60	16
Police	75	20	5
Éducation	74	19	7
Bureau des permis	78	19	4
Sécurité sociale	67	30	3
Bureau de recrutement militaire	84	14	2
Services des impôts	87	11	2
Total	(23%)	(54%)	(23%)

Source : Centre for the Study of Public Policy, New Russia Barometer XV, 13-24 avril 2007[4].

Toutefois, la vulnérabilité des individus à la corruption demeure accrue du fait que les russes ont droit à de nombreux services. Par exemple, un individu a la possibilité d'effectuer une demande de pension de retraite ainsi que des soins médicaux auprès de la sécurité sociale. Au cours des deux années passées, dans 84% des cas, un des membres du foyer des répondants est entré en contact avec au moins un service public ; les foyers intermédiaires avec deux services publics et 10% des foyers ont eu à faire à cinq services publics ou plus. Lorsqu'on prend en considération tous les contacts que les foyers ont eus avec les services publics, le nombre de témoignages directs de cas de corruption augmente. Un total de 23% a versé un pot-de-vin pour un service public au cours des deux années passées, 61% ont contacté des services publics sans éprouver le besoin de verser de pot-de-vin et 15% ont évité d'avoir à le faire en n'ayant aucun contact avec des agents publics.

En Russie, les informations montrent clairement que, contrairement aux perceptions populaires et aux anecdotes, tout le monde **ne paie pas** de pots-de-vin aux agents publics. Les services offrant les meilleures occasions de verser un pot-de-vin constituent une faible proportion de tous les services publics, comme par exemple la discrétion qui prévaut dans la signature de gros contrats de fournitures militaires, de projets routiers ou d'ingénierie civile ou encore dans le cadre de la privatisation de parties importantes des entreprises étatiques ou nationalisées du pays. Les services qui font l'objet d'une étroite surveillance ou qui se servent de l'informatique, notamment telle que la sécurité sociale pour verser des pensions de retraite, offrent moins d'opportunités de corruption que les services administratifs de proximité, telle que la police. De surcroît, la majorité des services publics sont assurés par des professionnels. L'une des con-

4 Le tableau 12 est basée sur deux questions du sondage :
Q. Au cours des deux dernières années, vous ou un membre de votre foyer est-il entré en contact avec l'une des institutions publiques suivantes ?
Q. (Si la réponse est « oui ») Dans ce cas, a-t-il été nécessaire de verser un pot-de-vin ?

ditions pour administrer des soins médicaux ou assurer des services d'éducation consiste à ce que l'individu soit un médecin, infirmier, enseignant ou spécialiste, détenteur d'un diplôme et formé à l'éthique de sa profession. L'objet de la fonction de ces professionnels n'est pas de maximiser leurs revenus en acceptant des pots-de-vin mais de fournir des services en accord avec leur formation [5].

Les contrats corrompus peuvent avoir un effet durable et envahissant. Au cours de sa vie, tout le monde entrera en contact avec la plupart des services publics. C'est pourquoi, tôt ou tard, un agent public pourra demander un pot-de-vin. Les résultats des enquêtes indiquent qu'en six ans, la majorité des foyers russes a dû verser un pot-de-vin. Puisque la plupart des russes estiment qu'on a tort de verser des pots-de-vin, être contraint de le faire peut avoir un impact important sur la façon dont les gens évaluent leur gouvernement, et enraciner cette croyance que la plupart des acteurs publics sont corrompus. Il existe une corrélation positive entre devoir verser un pot-de-vin et considérer que presque tous les agents publics sont corrompus.

L'expérience de la corruption est répandue à travers toutes les catégories sociales de la Russie. L'analyse de l'enquête *New Russia Barometer* et du Baromètre sur la corruption mondiale 2006 révèle que le fait d'être riche ou pauvre ne protège pas pour autant des griffes des agents extorqueurs. Qu'ils soient instruits ou non, le conseil à prodiguer aux citoyens serait d'être « astucieux » et de verser un pot-de-vin à un agent s'ils veulent obtenir un service public. Jeunes ou vieux, hommes ou femmes, tous sont soumis au même risque de se voir réclamer un pot-de-vin.

Même si l'incidence annuelle de la corruption reste toutefois limitée, sa fréquence signifie que chaque foyer russe demeure vulnérable et susceptible donc de devoir verser un pot-de-vin. La combinaison de l'aversion du public envers la corruption et la vulnérabilité des foyers d'être contraints de verser, tôt ou tard, des pots-de-vin, crée une demande populaire en faveur d'actions officielles permettant de réduire la corruption. Alors que les gouvernements corrompus tendent à moins réagir aux requêtes de leurs concitoyens par rapport aux gouvernements faisant preuve d'une probité élevée, ils en paient par conséquent le prix sous la forme d'un soutien politique réduit. Plus le gouvernement russe tolèrera la corruption parmi ses agents publics, plus les citoyens russes seront mécontents de la manière dont leur pays est dirigé [6].

5 D. Galbreath et R. Rose, 'Fair Treatment in a Divided Society: A Bottom Up Assessment of Bureaucratic Encounters in Latvia', in Governance, vol 21 (2008).

6 R. Rose, W. Mishler *et al*. 'Russia Transformed: Developing Popular Support for a New Regime' (New York : Cambridge University Press, 2006).

La réciprocité corrompue

Johann Graf Lambsdorff[1]

Outre la dissuasion que représentent les sanctions, d'autres facteurs sont susceptibles d'influencer davantage les acteurs de la corruption tel que l'opportunisme escompté de leurs homologues. L'existence de cette donnée appelle à l'adoption d'une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption (« le frein invisible ») où la fiabilité des homologues fait défaut, car elle induit l'honnêteté et la bonne gouvernance en dépit de l'absence de bonnes intentions [2].

Afin de pouvoir vérifier cette hypothèse, nous avons organisé un jeu de rôle expérimental sur la corruption avec des étudiants en cinquième année d'études économiques des universités de Clausthal et de Passau, en Allemagne [3]. Les étudiants de Clausthal tenaient le rôle d'acteurs de milieux d'affaires sollicitant l'obtention d'un contrat en dépit d'être capable de fournir des prestations professionnelles de qualité. Dans une première phase, cent quatre-vingt questionnaires valides, contenant des informations personnelles, furent collectés. Dans une deuxième phase, cent soixante-seize étudiants de Passau jouaient le rôle de fonctionnaires avec la responsabilité de choisir entre la dénonciation de pratiques de corruption, l'opportunisme (c'est-à-dire le refus d'accorder une faveur malgré l'acceptation d'un pot-de-vin) et la réciprocité (en accordant le contrat sélectionné au payeur anonyme de pot-de-vin). Dans une troisième phase, les étudiants de Clausthal (acteurs de milieux d'affaires) pouvaient choisir ou non de dénoncer publiquement une pratique de corruption de la part de leurs homologues. On présenta aux participants la matrice des gains suivante :

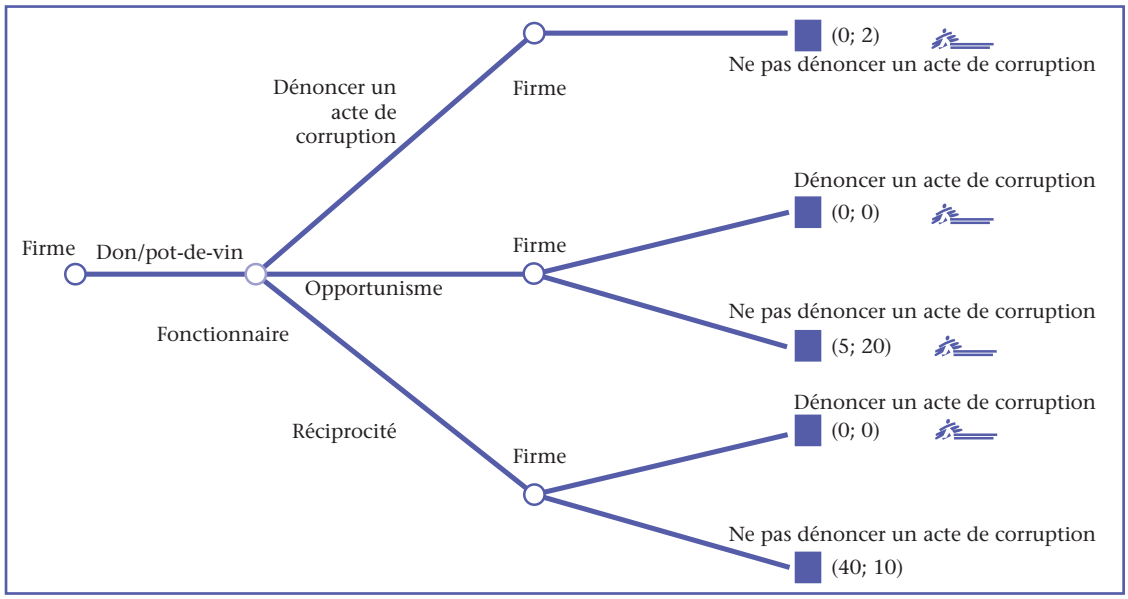


Figure 10 Réciprocité corrompue – les gains des étudiants[4]

1 Johann Graf Lambsdorff est professeur (Chair de théorie économique) à l'université de Passau (Allemagne) et conseiller en recherches à Transparency International.

2 Voir J. Lambsdorff, The Institutional Economics of Corruption and Reform, (Cambridge : Cambridge University Press, 2007).

3 Voir J. Lambsdorff et B. Frank 'Corrupt Reciprocity', Document de travail de la faculté d'économie de l'université de Passau, N° 51-07 (2007).

4 Les nombres entre parenthèses indiquent les gains en Euros (acteurs des milieux d'affaires ; fonctionnaires). Le logo Médecins sans Frontières indique un don de 8 euros.

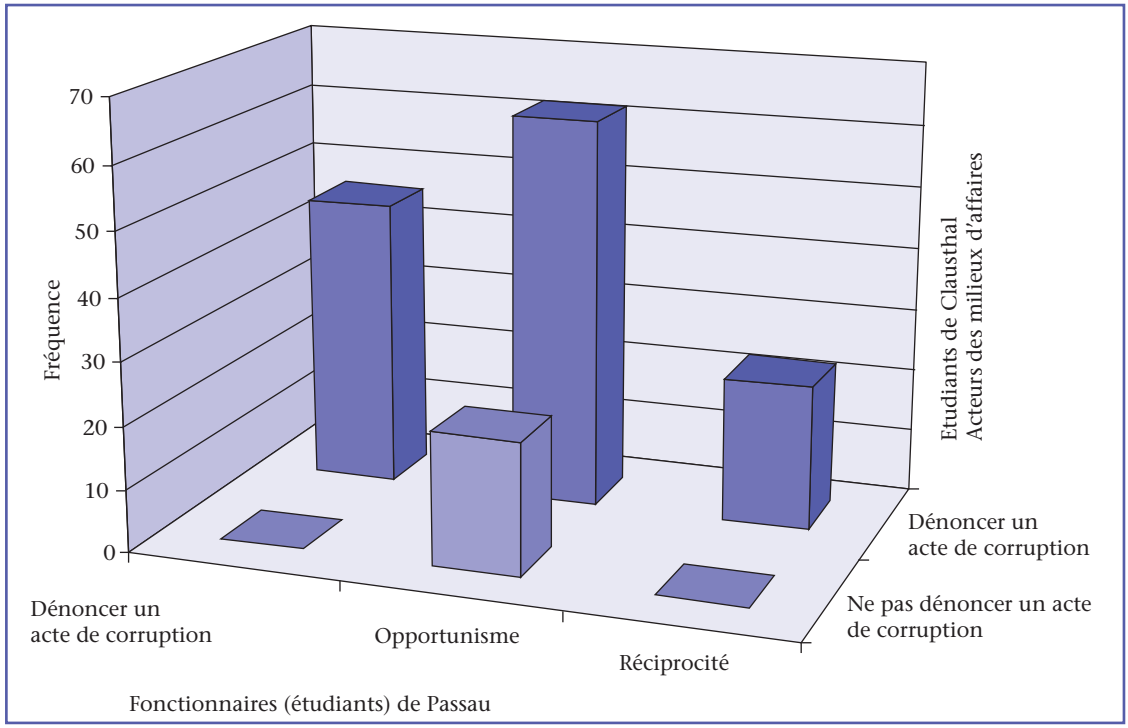


Figure 11 : Réciprocité corrompue – Comportement des étudiants

On montra à l'ensemble des participants de Clausthal et de Passau la figure 10. À partir d'une dotation de vingt cinq euros, l'acteur du milieu d'affaire donne vingt euros (sous forme de don ou de pot-de-vin) au fonctionnaire, ce qui fait que la dotation initiale est désormais de cinq euros. En cas de réciprocité, il/elle pourra empocher trente-cinq euros de plus de bénéfices et perdre cinq euros si un individu venait à dénoncer la corruption. Le fonctionnaire obtient un gain de vingt euros (sous forme de don ou de pot-de-vin) de l'acteur du milieu d'affaire. Au titre de la réciprocité, il devra transmettre dix euros pour arranger l'octroi du contrat. Si un individu dénonce immédiatement la corruption, le don ou le pot-de-vin sera confisqué et le gain s'élèvera à deux euros. Si la transaction entachée de corruption n'aboutit pas (soit par opportunisme, soit parce que quelqu'un a dénoncé l'acte de corruption), cela ne coûtera rien à la société. Dans le cadre du jeu de rôle, cela revenait à faire un don de huit euros à *Médecins sans Frontières*.

Pour Passau, quarante-neuf *fonctionnaires* sur cent soixante-seize ont préféré tirer la sonnette d'alarme immédiatement. Comme le montre la figure 11, un nombre élevé de fonctionnaires a joué la carte de la réciprocité du pot-de-vin, même si cela implique un gain individuel inférieur à l'adoption d'un comportement opportuniste. La raison apparente semble être le risque de représailles par les acteurs des milieux d'affaires lors de l'étape finale, ayant quant à eux ont tiré la sonnette d'alarme dans vingt et un cas, lorsqu'ils se sont retrouvés face à un fonctionnaire opportuniste. Ce comportement est en décalage avec l'objectif de maximisation des revenus et peut être motivé par le désir de revanche après avoir été victime du mensonge de la

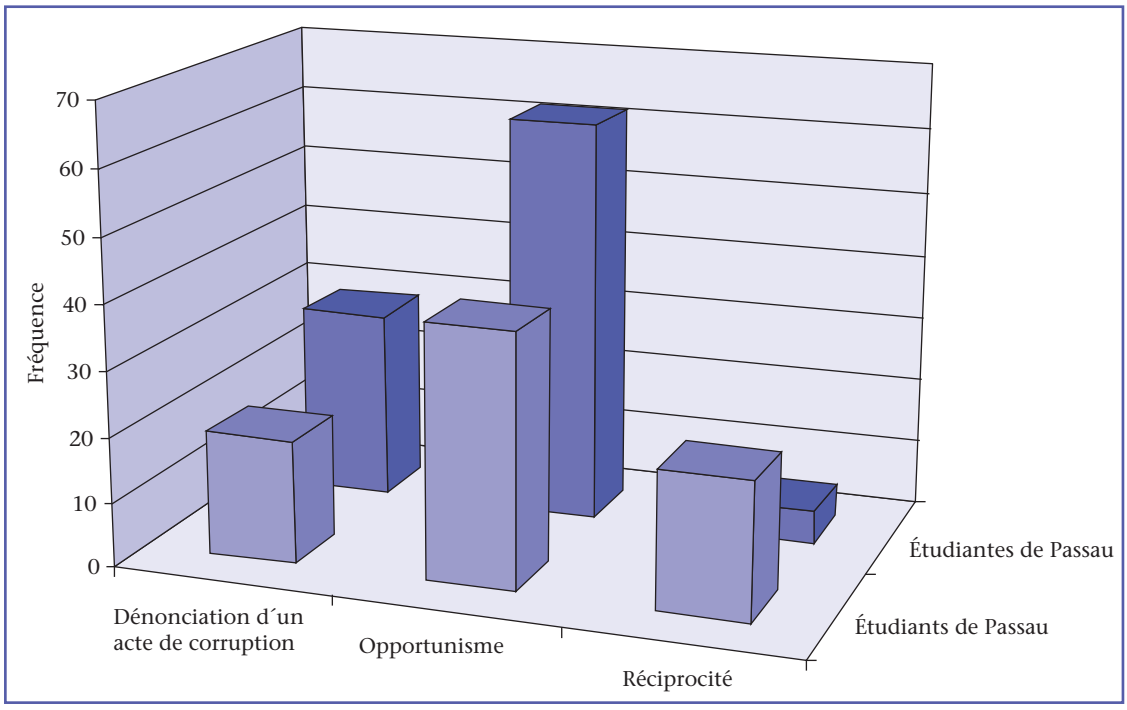


Figure 12 : Importance du genre : réaction des fonctionnaires

part du fonctionnaire opportuniste (réciprocité négative). La perspective d'une telle mesure de représailles signifie également qu'il est risqué d'adopter un comportement opportuniste pour les fonctionnaires. Ce risque ou la réciprocité positive (« ne faites pas à autrui, ce que vous ne voulez pas que l'on vous fasse ») peut donc motiver les fonctionnaires à terminer la transaction corrompue, au lieu d'agir de manière opportuniste.

Le choix des *fonctionnaires* différait nettement selon qu'il s'agissait de participants masculins ou féminins. Les étudiantes étaient sans aucun doute plus enclines à se comporter de manière opportuniste et moins portées (marge d'erreur de 1%) sur la réciprocité. On observe la même chose à l'université de Clausthal, où les étudiantes ont moins tendance à dénoncer un cas de corruption, c'est-à-dire à engager des représailles après avoir réalisé qu'elles avaient été abusées par un fonctionnaire opportuniste.

Pour conclure, on a initialement demandé aux étudiants de Clausthal s'ils préféraient que l'on qualifie leur paiement de « don » ou de « pot-de-vin ». Ainsi, vingt-cinq questionnaires portant le mot « don » et vingt-cinq autres le mot « pot-de-vin » furent soumis aux enchères des étudiants, dont les moins motivés pour payer reçurent un questionnaire tiré au hasard. Si certains étudiants ont préféré le terme moins connoté de « don », d'autres ont exprimé (là aussi dans un questionnaire écrit) leur préférence pour « un langage plus clair ». Comme le montre la figure 13, les étudiants qui préféraient le mot « pot-de-vin » étaient plus enclins à user de représailles après avoir réalisé qu'ils avaient été dupés.

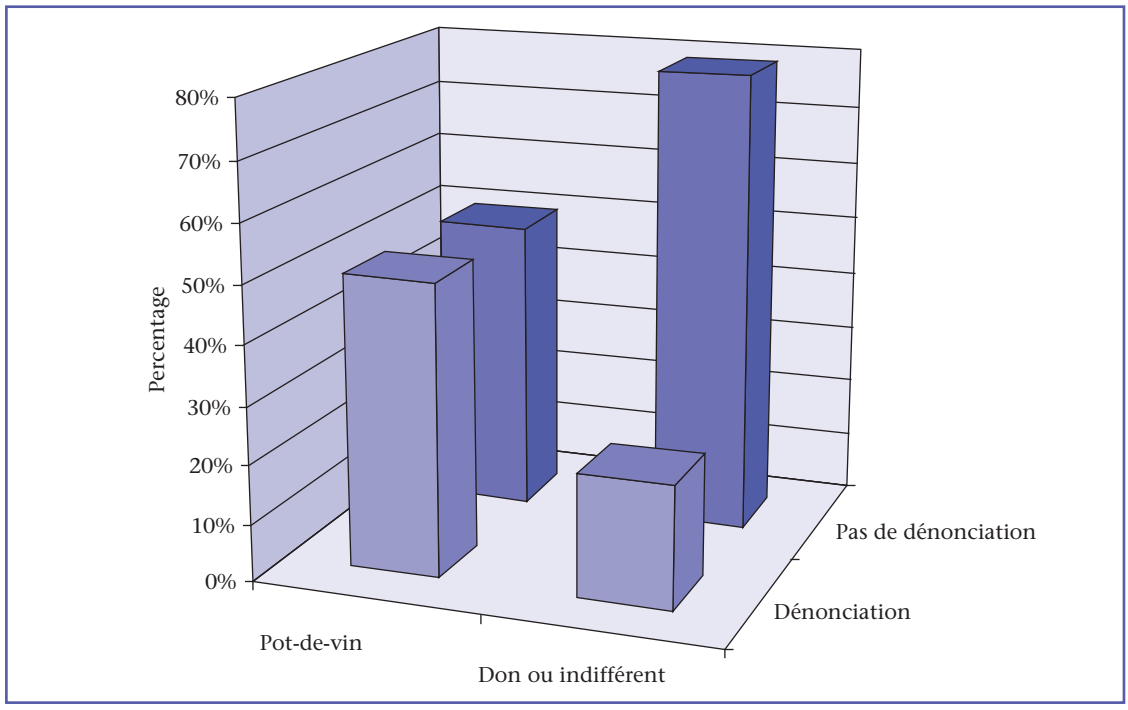


Figure 13 : Réaction des acteurs des milieux d'affaires (étudiants de Clausthal) à l'opportunisme

Nous avons eu la possibilité d'observer deux approches différentes face au versement d'un pot-de-vin aux fonctionnaires. Si l'acte de verser un « don » est préféré du fait que le terme est moins connoté et contraignant, le pot-de-vin est choisi précisément pour la raison opposée. En effet, il est plus contraignant et plus explicite lorsqu'on s'attend à la réciprocité, y compris la menace de représailles en cas de comportement opportuniste. Nous avons pu mettre en lumière les preuves de ces différences d'approches.

En juillet 2007, on répéta ce même jeu de rôle à l'occasion d'une université d'été réunissant quarante procureurs et enquêteurs spécialisés dans le domaine de la fraude, originaires de différents continents. Les conclusions correspondaient à celles formulées plus haut, permettant ainsi de vérifier que la thèse selon laquelle ces résultats sont en général valides au-delà des calculs effectués avec les étudiants de cinquième année est plausible.

Le fait de se livrer à des transactions corrompues exige la confiance et la coopération des complices délictueux, du fait que les accords cachés ne sont pas exécutoires par les tribunaux. Les femmes semblent moins enclines à s'engager dans ce type de coopération corrompue basée sur la confiance, cette constatation est corroborée par des preuves empiriques démontrant que les pays comptant le plus de femmes au parlement et dans le milieu professionnel sont les moins touchés par la corruption [5].

5 Pour un examen détaillé de ces preuves, voir J. Lambsdorff, 2007, pp. 34-35.

Il est nécessaire de dissuader les acteurs corrompus de commettre leurs actes criminels. Toutefois la dissuasion implique des mesures allant au-delà de la simple menace de sanctions légales. En effet, elle induit également le risque d'être trompé par un homologue, ce risque implique quant à lui un certain nombre de conséquences dans l'élaboration des politiques de lutte contre la corruption, comme par exemple :

- D'importantes incitations pour les « bons » dénonciateurs d´actes de corruption, c'est-à-dire ceux qui agissent immédiatement ou tout de suite après avoir conclu une transaction corrompue.
- Des mesures pour dissuader les « mauvais » dénonciateurs d´actes de corruption (menaçant de prendre des mesures de rétorsion une fois qu'ils ont été mystifiés et exerçant par conséquent des pressions sur leurs homologues pour conclure la transaction corrompue)
- L'indulgence pour les fonctionnaires signalant leurs fautes professionnelles (sinon la menace de sanctions risque de les contraindre à la réciprocité)
- Des sanctions pour tous les acteurs des milieux d'affaires, ainsi que ceux qui ont été abusés par des fonctionnaires
- Une implication accrue des femmes dans les équipes, permettant de limiter la confiance dans les collusions corrompues caractéristiques des réseaux dominés par les hommes [6].

La puissance inhérente de la pensée économique est fondée initialement sur le concept de « *la main invisible* » développé par Adam Smith. La concurrence s'est substituée à la bienveillance pour guider les acteurs égoïstes à servir l'intérêt général. La moralité individuelle a perdu de sa pertinence comme principe directeur du comportement sur les marchés privés. Souhaitons que cela soit également vrai pour la politique et l'administration. La lutte contre la corruption s'arrêtera-t-elle si elle se focalise sur des sanctions à caractère moral, qui peuvent se révéler nuisibles aux libertés civiles ? Pour ce qui est du combat contre la corruption, il est possible que nous ne disposions pas d'un mécanisme aussi puissant que « la main invisible».

Par ailleurs, cette expérience révèle une information complémentaire. En effet, les acteurs corrompus ne jouissent pas de la crédibilité nécessaire pour promettre la réciprocité. En réalité, la sphère de l'illégalité peut à elle seule faire preuve d'une puissante mesure de dissuasion à entreprendre des actions de corruption. Le risque de trahison peut être perçu tel « *un frein invisible* », niant à ceux qui ne respectent pas l'honnêteté d'avoir la conscience tranquille. L'intention d'abuser du public est refrénée par la crainte d'être à son tour trompé par un partenaire lors d'une transaction corrompue, ainsi l'honnêteté apparaît alors comme une stratégie fiable pour l'individu égoïste.

6 On peut trouver une analyse formelle de ce jeu de rôle ainsi que des recommandations d'un point de vue politique dans J. Lambsdorff et M. Nell, 'Fighting Corruption with Asymmetric Penalties and Leniency', document de travail de CeGE No 59, (Göttingen : université de Göttingen, 2007).

Aspects économiques fondamentaux de l'extorsion : témoignages recueillis sur la route empruntée par les chauffeurs de poids lourds à Aceh

Benjamin A. Olken et Patrick Barron[1]

Le comportement des participants et leurs stratégies d'élaboration des prix, selon différentes conditions régies par le marché, permettent-ils de comprendre les stratégies employées par les agents publics corrompus pour extorquer des pots-de-vin ? Cette étude empirique dotée d'un caractère unique porte sur la pratique d'extorsion de pots-de-vin sur la route empruntée par les poids lourds en Indonésie. Elle offre des témoignages fascinants sur la théorie des organisations industrielles et elle permet d'apporter un éclairage sur les transactions corrompues, ayant des implications importantes sur l'élaboration de politiques de lutte contre la corruption [2].

Conception de l'étude

Cette étude se base sur deux axes principaux empruntés pour le transport des marchandises sur une longue distance à Aceh, en Indonésie. Il s'agit de la route de Meulaboh et de celle de Banda Aceh. Sur une période comprise entre novembre 2005 et juillet 2006, des enquêteurs ont accompli trois cent quatre voyages en poids lourds sur ces deux routes (aller-retour) en enregistrant la fréquence, le montant et le type de transactions corrompues survenues pendant les trajets. Les enquêteurs ont également considéré comme indicateur d'influence de négociation le fait que les agents publics corrompus disposent de pistolet ou de l'aide d'un de leurs collègues en cas d'incident.

Pendant l'étude, le gouvernement indonésien décida de retirer plus de trente mille policiers et militaires des barrages routiers situés sur l'une des deux routes. Ce retrait a eu pour effet de créer une modification exogène dans la « structure du marché » des paiements délictueux dans la zone affectée, permettant ainsi l'étude de l'impact sur le montant des pots-de-vin versés.

Conclusions de l'étude

Les enquêteurs ont ainsi identifié trois formes de paiements illégaux versés le long de ces routes. Tout d'abord, des paiements furent effectués aux barrages routiers sous le contrôle d'agents de police ou de militaires, deuxièmement, ils ont identifié des paiements permettant

1 Benjamin A. Olken est professeur associé à l'université de Harvard. Patrick Barron travaille avec la Banque mondiale en Indonésie.

2 Pour l'étude complète, voir B. Olken et P. Barron, 'The Simple Economics of Extortion : Evidence From Trucking in Aceh', document de travail NBER N° 13145 (2007).

d'éviter une amende pour excédent de marchandises. Et enfin, une troisième forme de paiements de protection furent versés à des organisations criminelles pour éviter le détournement des poids lourds ou le vol de leurs marchandises ou encore pour réduire le montant des pots-de-vin versés afin de contourner le paiement d'une amende pour excédent de marchandises. Les enquêteurs ont pu enregistrer plus de six mille paiements illégaux. En moyenne, par voyage, les chauffeurs effectuent vingt paiements illégaux, ce qui représente 13 % du coût total du voyage et excède la somme des salaires du chauffeur et de son adjoint. Ces résultats démontrent que la corruption est un mal endémique sévissant dans cette partie de l'Indonésie dans le transport routier des marchandises, entraînant un supplément du coût de transport.

L'étude révèle également que le comportement corrompu des agents publics sur cette route n'est pas le seul fait d'incitations individuelles ou de sanctions, mais ce comportement constitue une réponse aux modifications globales des structures du marché (c'est-à-dire le nombre d'individus acceptant des pots-de-vin sur le trajet), conformément à ce que présageait la théorie des organisations industrielles. De ce point de vue, la séquence des barrages routiers sur le trajet est comparable à une chaîne de monopoles verticaux. Ces monopoles représentent les seuls fournisseurs de différentes ressources (gratuité de passage à tous les barrages) indispensables à la production d'une valeur économique spécifique (transporter des marchandises de A à B).

La fermeture de plus de la moitié des barrages routiers sur une portion de la route a entraîné l'augmentation des montants des pots-de-vin moyens versés sur le reste du trajet. Cependant, au final, ce montant moyen reste inférieur à la moyenne des montants précédents. Ces résultats sont conformes au comportement des prix tel qu'il est constaté dans une chaîne de monopoles décentralisés dont le nombre total diminue. En outre, les distances parcourues sont significatives, là aussi conformément à la théorie du hold-up, plus le barrage est proche de la destination (entraînant par conséquent le risque potentielle de ne pas parvenir à destination), plus le montant du pot-de-vin augmente.

Conformément aux comportements normaux tels qu'ils sont observés sur les marchés, l'étude démontre que les agents corrompus ajustent le montant du pot-de-vin en fonction de leur propre perception de leur puissance de négociation. Lorsque l'agent de police avait un pistolet, le montant des paiements illégaux augmentait en moyenne de 17 %, et chaque agent présent sur le barrage routier augmentait respectivement de 5 % le montant des pots-de-vin. Ces facteurs avaient pour effet d'accroître également la probabilité de négociations actives sur les prix des pots-de-vin plutôt que d'opter pour la solution de payer sans discuter. De plus, la volonté de la part des chauffeurs de verser de l'argent avait une part d'influence également sur la discrimination quant au montant de la transaction. Par ailleurs, les chauffeurs de poids lourds de plus de douze ans ou transportant des marchandises sans grande valeur payaient des pots-de-vin inférieurs à leurs collègues dont le poids lourd était plus récent ou la valeur de la marchandise plus onéreuse.

L'acceptation de pot-de-vin sur le modèle de ces comportements relatifs à la fixation des prix sur un marché comporte d'importantes répercussions sur les politiques de lutte contre la cor-

ruption. Premièrement, lorsque les pots-de-vin sont décentralisés, le fait de réduire le nombre d'agents corrompus constitue un moyen efficace de diminuer le montant total des pots-de-vin. Cette stratégie n'a pas forcément un impact évident car elle peut décider les agents en poste d'augmenter le montant total des pots-de-vin. Deuxièmement, la volonté de juguler un système centralisé de corruption sans s'assurer qu'elle ne réapparaisse dans un système décentralisé peut aggraver la situation. En effet, dans la mesure où les agents dans l'incapacité de coordonner leurs activités illégales risquent de créer un fardeau de pots-de-vin plus volumineux que s'ils disposaient de la possibilité de coordonner leurs comportements. Par conséquent, une stratégie consistant à acquérir une connaissance accrue du contexte ou des « structures de marchés » concernant la corruption peut se révéler fort utile pour ceux qui souhaitent démanteler le marché de la corruption.

Corruption, normes et application de la loi : le cas des contraventions pour stationnement illégal des diplomates

Ray Fisman et Edward Miguel[1]

Le problème de la corruption pose-t-il la question de l'absence de moyens suffisants pour faire respecter la loi ou les normes sociales ? Dans la mesure où de nombreuses sociétés se trouvent peu enclines à combattre le problème de la corruption à la base, elles disposent de faibles normes sociales anti-corruption et de moyens inefficaces pour faire respecter la loi. Ainsi, il est difficile dans ce contexte de distinguer d'une part les effets inhérents à la loi et d'autre part, les habitudes et les normes de comportements. Toutefois, la nécessité de comprendre l'importance des causes de la corruption est essentielle pour permettre de réformer les institutions publiques et de renforcer ainsi la gouvernance. Par ailleurs, si la corruption demeure avant tout sous le contrôle des normes sociales, les mesures visant uniquement à renforcer l'application des lois peuvent alors se révéler insuffisantes dans ce contexte. Dans le même temps, l'efficacité de l'application de la loi permettant de juguler la corruption se trouve au cœur de l'intérêt exprimé récemment par la Banque mondiale concernant la mise en œuvre de mesures juridiques en faveur de la gouvernance.

Les diplomates et le stationnement : une expérience grandeur nature[2]

Entre novembre 1997 et la fin de l'année 2002, les diplomates en poste aux Nations Unies à

1 Ray Fisman est professeur d'économie et de finances à l'université Columbia, New York. Edward Miguel est professeur d'économie à l'université California, Berkeley.

2 Pour plus d'informations, voir R. Fisman et E. Miguel, 'Corruption, Norms and Legal Enforcement : Evidence from Diplomatic Parking Tickets', document de travail du National Bureau of Economic Research (NBER) N° 12312 (2006).

New York ont accumulé au total cent cinquante mille amendes impayées pour stationnement illégal, soit un total de 18 millions de dollars US. Ce comportement à l'éthique douteuse de la part de diplomates (dont particulièrement le triste record d'un diplomate koweïtien ayant accumulé, à lui seul, plus d'un millier de contraventions durant cette période) constitue un exemple d'abus d'une fonction publique des plus clairs.

Toutefois cette expérience grandeur nature constitue également un cadre idéal pour séparer les rôles que l'application de la loi d'une part, et celui des normes culturelles d'autre part, remplissent dans la lutte contre la corruption. L'immunité diplomatique, prévue à l'origine pour protéger les diplomates et les membres de leur famille contre les mauvais traitements à l'étranger, est perçue désormais comme « le meilleur moyen d'obtenir un permis permettant de stationner gratuitement en ville ». Ainsi, l'implication immédiate de cette immunité diplomatique (pas uniquement à New York, mais également dans toutes les capitales du

Tableau 13 : Moyenne annuelle par pays des contraventions impayées à New York pour stationnement illégal de diplomates, (novembre 1997 - novembre 2005

Classement pour le nombre d'infractions au stationnement	Pays	Infraction par diplomate, avant application (11/1997–11/2002)	Infraction par diplomate, après application (11/2002–11/2005)	Indice de perceptions de la corruption 2006 (IPC) de TI
1	Koweit	246.2	0.15	4.8
2	Égypte	139.6	0.33	3.3
3	Tchad	124.3	0	2.0
4	Soudan	119.1	0.38	2.0
5	Bulgarie	117.5	1.67	4.0
10	Pakistan	69.4	1.23	2.2
24	Indonésie	36.1	0.75	2.4
27	Afrique du Sud	34	0.51	4.6
28	Arabie Saoudite	33.8	0.53	3.3
30	Brésil	29.9	0.23	3.3
47	Italie	14.6	0.81	4.9
67	Chine (RPC)	9.5	0.07	3.3
69	Vénézuela	9.1	0.1	2.3
82	Inde	6.1	0.56	3.3
125	Guatemala	0.1	0.07	2.6
126	Suisse	0.1	0	9.1
128	Royaume-Uni	0	0.01	8.6
145	Norvège	0	0	8.8
149	Turquie	0	0	3.8

Note : l'IPC s'élève de 0 (niveau de corruption élevé) à 10 (niveau de probité élevé)

monde) autorise les diplomates à se garer illégalement sans craindre de sanctions légales, en laissant derrière eux une trace administrative constituant autant d'actions délictueuses aux conséquences négligeables (voir tableau 13).

Nous utilisons cette série de contraventions afin d'évaluer l'importance des normes au sein de la bureaucratie gouvernementale d'un pays pour permettre d'expliquer la corruption. Lorsque les moyens de faire respecter la loi font défaut, la décision de stationner ou non en toute légalité incombe aux diplomates effectuant ce choix en toute conscience, et par conséquent susceptibles à leur tour, d'être influencés directement par les normes de leur pays d'origine. Toutefois, lorsque les normes culturelles sont secondaires, il est fort possible que l'ensemble des diplomates abuse de leurs privilèges pour stationner sans craindre de sanctions légales.

Une tendance remarquable se dessine pourtant, les diplomates de pays aux niveaux de corruption élevés (selon les études de Transparency International) ont accumulé un nombre supérieur d'infractions au stationnement à New York. Nous pouvons donc établir ce lien permettant de prendre en compte d'un point de vue quantitatif les normes culturelles, alors que notre mesure de la corruption (moyenne des amendes impayées par diplomate et par pays) représente le résultat selon les normes culturelles en vigueur dans le pays d'origine et non pas les normes dictées par l'application de la loi [3].

Cette expérience grandeur nature menée sur le thème de l'impunité concernant le stationnement à New York nous permet également d'évaluer les méthodes permettant de faire respecter la loi en exploitant une nette augmentation des sanctions appliquées dans le cas d'infractions au stationnement. Après octobre 2002, la municipalité de New York obtint la permission de saisir les plaques diplomatiques de tout véhicule dont plus de trois contraventions demeureraient impayées. Ce renforcement crédible des méthodes permettant de faire respecter la loi (plusieurs véhicules servirent d'exemples et l'immunité diplomatique leur fut tout bonnement retirée en octobre 2002) eut pour résultat immédiat une diminution massive d'environ 98% du nombre des infractions pour stationnement illégal (voir figure 14). Toutefois, notre précédente conclusion (concernant les diplomates des pays au niveau de corruption élevé commettant plus d'infractions à la loi) demeure valide même dans le cas ou les moyens pour faire respecter la loi sont renforcés, seulement pour les contraventions sanctionnant le stationnement illégal et ce, concernant des niveaux moyens inférieurs.

3 Il est possible que les diplomates de pays où les niveaux de corruption sont élevés, doivent faire face à de fortes sanctions internes pour avoir commis des infractions mineures alors qu'ils bénéficiaient de l'immunité diplomatique. Cependant, nous ne trouvons pas d'informations selon lesquelles les mandats des diplomates de ces pays qui ont accumulé des contraventions impayées en début de carrière, ont été réduits. Cela ne constitue évidemment pas une preuve absolue, mais cela semble suggérer que le comportement observé est le résultat de normes différentes, non de règles différentes.

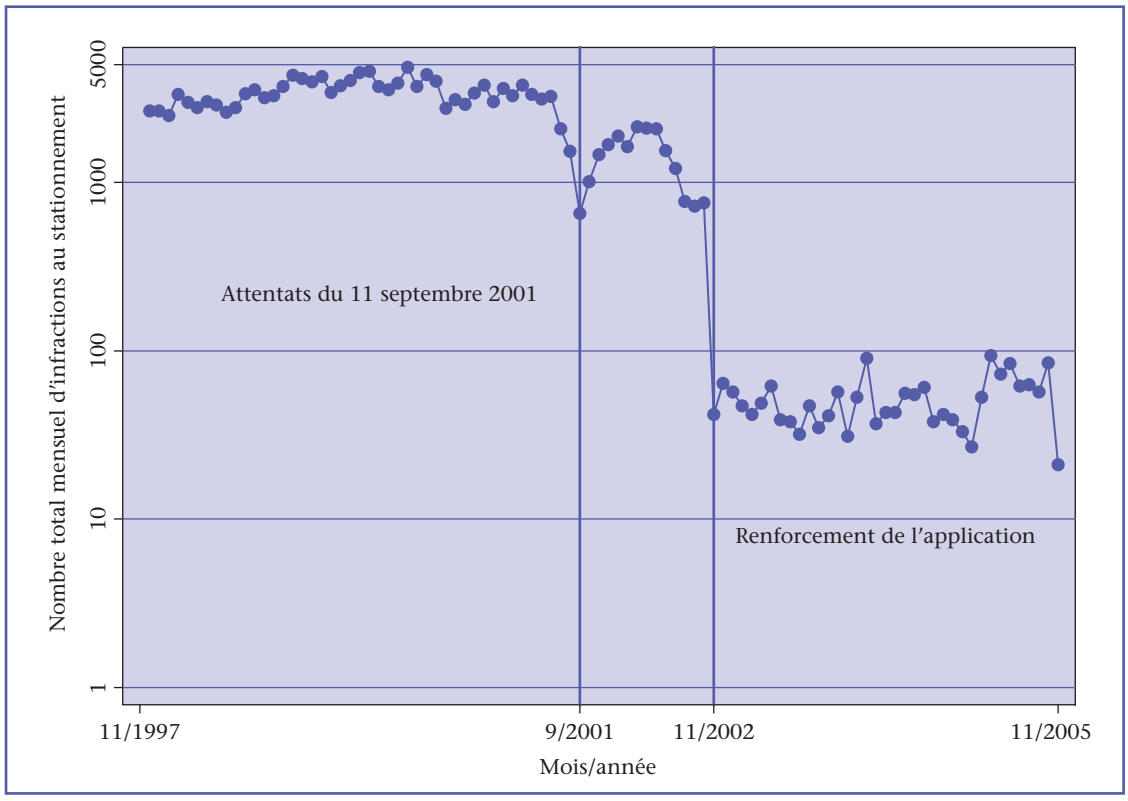


Figure 14 : Nombre total mensuel d'infractions au stationnement commises à New York par des diplomates (1997-2005) - (L'ordonnée dans le tableau)

Quelles sont les implications politiques de ces réformes ? Tout d'abord leur application fonctionne dans les faits, puisque les sanctions légales s'avèrent efficaces envers les agents publics officiels. Toutefois, il est nécessaire de noter que la plupart des pays n'ont pas la capacité de renforcer d'emblée les moyens à leur disposition pour faire respecter la loi. En effet, les forces de police et les agents chargés de faire respecter les lois sont tout autant susceptibles d'avoir eux-mêmes adopté des comportements corrompus. Ainsi, notamment pour cette raison, bien que nous soyons en mesure de constater un renforcement efficace de ces méthodes, un changement profond des habitudes et comportements ainsi qu'une réforme des normes en place demeurent nécessaires afin de contribuer aux efforts entrepris jusqu'ici pour endiguer la corruption et renforcer la règle de droit.

La petite corruption dans les services publics : la délivrance des permis de conduire à Delhi

Rema Hanna, Simeon Djankov, Marianne Bertrand et Sendhil Mullainathan[1]

Alors que des millions de dollars sont dépensés chaque année pour financer des programmes de lutte contre la corruption, certains experts continuent d'affirmer que la corruption ne diffère en rien d´une forme détournée d'impôt : le processus peut certes paraître injuste ou frustrant mais, il permet à ceux qui le souhaitent d'obtenir au final, des biens et des services. La corruption peut même permettre parfois « d'huiler les rouages de la machine », voire d'accélérer le processus réglementaire. Une étude sur la manière dont les permis de conduire sont délivrés à Delhi en Inde dément avec vigueur cette idée reçue et démontre en revanche dans quelle mesure la corruption contribue catégoriquement à altérer les conséquences d'une politique [2].

Conception de l'étude

Entre octobre 2004 et avril 2005, la Société financière internationale (SFI) a étudié le processus d'obtention du permis de conduire aux côtés de 822 candidats. Les enquêteurs ont pu recueillir des informations sur les procédures en cours à l'époque et les sommes dépensées par les candidats au permis. Une fois que les participants avaient obtenu leur permis de conduire, la SFI organisa un examen de conduite indépendant et non planifié afin de vérifier le niveau de conduite des nouveaux titulaires. On introduisit dans l'étude un modèle expérimental afin de mettre à jour les implications de la corruption sur le niveau d'efficacité escomptée.

Plus précisément, trois groupes de candidats furent établis : premièrement, le « Groupe prime » auquel une prime fut promise à condition d'obtenir leur permis dans le délai légal, à savoir trente-deux jours, deuxièmement le « Groupe leçon » auquel des leçons de conduite furent proposées et enfin, troisièmement le « Groupe témoin » qui servirait de référence à titre comparatif. Ce modèle a pour objectif d'évaluer si les critères selon lesquels les individus étant plus enclins à payer ou mieux qualifiés, sont susceptibles d'obtenir leur permis plus aisément que des « individus lambda ».

Résultats de l'étude

Le tableau 14 présente les conclusions pour chacun des groupes étudiés. Les individus nécessitant le plus le permis (« Groupe prime ») avaient plus de chance de l'obtenir. Leur pourcentage de réussite est plus élevé (71 % contre 48 % pour le groupe témoin) et les délais moins longs (en

1 Rema Hanna (université de New York) ; Simeon Djankov (Banque mondiale) ; Marianne Bertrand (université de Chicago) ; Sendhil Mullainathan (université de Harvard).

2 Pour plus d'informations, voir M. Bertrand, S. Djankov, et al., 'Obtaining a Driving License in India : An Experimental Approach to Studying Corruption', Quarterly Journal of Economics, vol. 122, n° 4 (2007).

moyenne trente-deux jours contre quarante-huit pour le groupe témoin). Si le fait d'être enclin à payer un pot-de-vin accélère la délivrance du permis, c'est une pratique qui comporte également un coût social. Dans une moindre proportion, les candidats du « Groupe prime » ayant obtenu leur permis (38 %) passèrent l'examen du *Regional Transport Office* (RTO, Office régional des transports) exigé par la loi et près de 65 % des candidats échouèrent à l'examen de conduite organisé indépendamment par la SFI. Ces chiffres donnent à penser qu'une bureaucratie inefficace, d'un point de vue social, permet à des conducteurs, certes non qualifiés, mais prêt à payer un pot-de-vin, d'obtenir leur permis.

L'expérience du « Groupe leçon » implique que les considérations sociales ont un rôle à jouer dans le processus d'obtention du permis. Si on envisage la corruption administrative d'un point de vue extrême, il est possible de parvenir à la conclusion que l'obtention du permis ne dépend pas des compétences du demandeur, mais seulement de sa détermination à payer. Toutefois, notre expérience démontre que ce n'est pas le cas : le « Groupe leçon », avec une différence à son avantage de 12 %, a plus de chance d'obtenir un permis permanent par rapport au « Groupe témoin ».

Dans le but d'obtenir leur permis de conduire, tous les candidats à l'intérieur de chaque groupe ont dépensé des sommes de loin supérieures au montant officiel du permis. Dans les groupes « prime » et « témoin », les individus ont versé en moyenne, le double du prix officiel afin d'obtenir leur document. Le « Groupe leçon », quant à lui, n'a pas payé beaucoup moins cher que les autres, ce qui tend à suggérer que même les « bons conducteurs » se trouvent contraints de recourir à des paiements illégaux afin d'obtenir leur permis de conduire. Cependant dans ce contexte, la corruption prend une forme très différente. Peu de candidats à l'obtention du permis (1 %) ont directement versé un pot-de-vin. Au lieu de cela, presque tous les paiements irréguliers se sont opérés à travers des agents, c'est-à-dire des professionnels qui jouent le rôle d'intermédiaires entre les citoyens et les agents de l'administration. 80 % des individus dans les groupes « témoin » et « prime » et 59 % des individus du « Groupe leçon » ont fait appel aux services d'un agent. Dans l'ensemble des groupes, les individus, qui ont loué les services d'un agent, ont dû payer près du double pour obtenir leur permis par rapport aux individus qui n'ont pas fait appel à un agent (figure 15). En échange, le processus d'obtention leur fut facilité : il leur aura fallu, en moyenne, moins d'une semaine pour obtenir leur permis. Encore plus surprenant, en général, ceux qui disposaient d'un agent ont pu éviter de présenter l'examen de conduite requis et ils étaient plus prédisposés à échouer lors du test indépendant (53 % contre 23 % dans le « Groupe témoin »).

Les informations ayant trait à la corruption dans cette étude vont à l'encontre de la logique même d'écarter les mauvais conducteurs comme le préconisent les règles en matière de sécurité routière. Par conséquent, non seulement la corruption, pose la question cruciale du prix du service, mais elle se trouve également à l'origine de graves distorsions sociales. Ces conclusions contrastent clairement avec une vision purement efficace de la corruption et confirment qu'il existe des avantages sociaux indéniables à concevoir et mettre en œuvre des programmes solides pour lutter contre la corruption. Cette étude démontre également qu'en dépit d'un schéma qui semble relativement simple et répandu de prime abord, la corruption s'avère souvent bien plus

complexe au final que le simple échange d'un pot-de-vin entre un citoyen et un bureaucrate. Dans cette configuration, la plupart des pratiques de corruption observées, semblent survenir à l'intérieur d'un système impliquant des agents. Pour être à même de concevoir des programmes anti-corruption plus efficaces, il serait judicieux que les prochaines études s'intéressent à ces fac-

Tableau 14 : Obtention du permis, par groupe[a]

	Témoin (1)	Prime (2)	Leçon (3)
Permis obtenus	0.48	0.71	0.6
Nombre de jours pour l'obtention d'un permis permanent	48	32	53
Ont passé l'examen du permis RTO	0.29	0.38	0.51
Ont échoué à l'examen indépendant	0.61	0.64	0.15
Dépenses totales	1120	1140	964
Ont versé un pot-de-vin directement	0.01	0.02	0.01
Ont loué les services d'un agent	0.78	0.8	0.59

[a] L'échantillon comprenait 409 individus ayant obtenu leur permis.

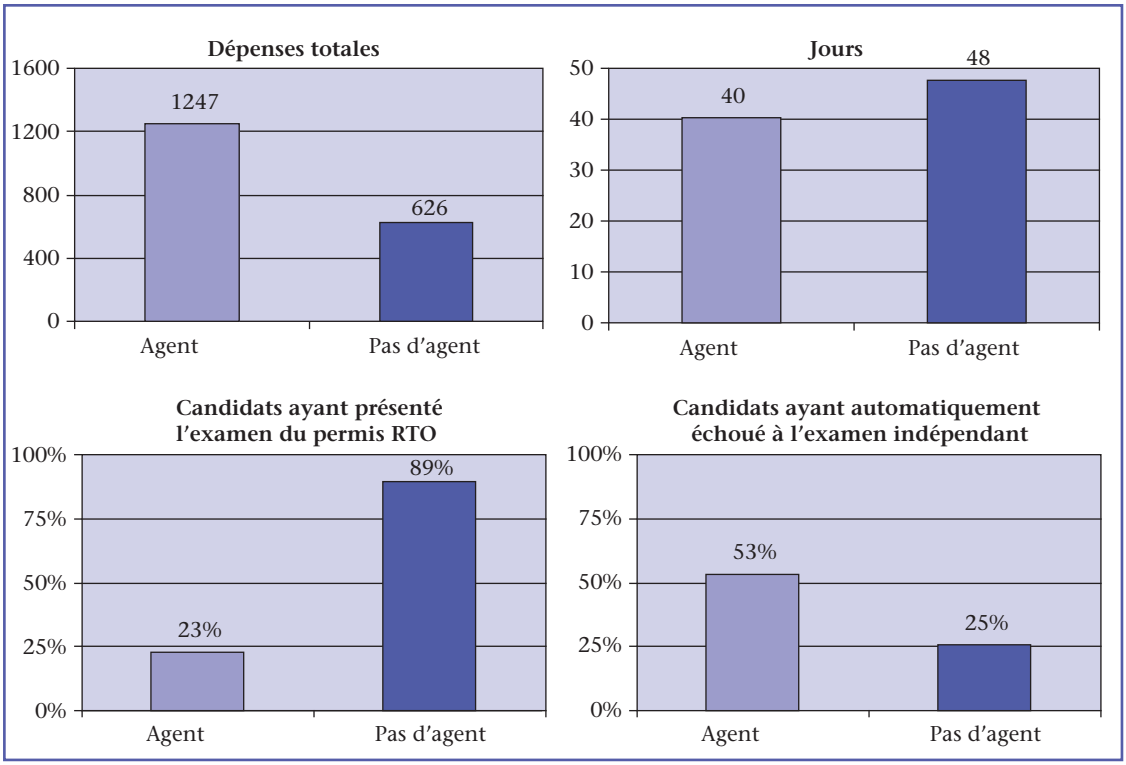


Figure 15 : Résultats en fonction de la location ou non des services d'un agent

teurs complexes.

Corruption et confiance institutionnelle en Afrique subsaharienne

Emmanuelle Lavallée[1]

Pendant de nombreuses années, les théories autour du thème du « graissage de patte efficace » ont prévalu dans les analyses portant sur la corruption en sciences économiques et politiques. Selon ces théories, dans un environnement où les lourdeurs de l'administration et les délais sont élevés, la corruption représente un moyen efficace pour réduire la paperasserie et contribue par conséquent à améliorer le développement économique et politique [2]. En sciences politiques, la corruption est présentée comme un moyen permettant de faciliter le développement des partis politiques et l'émergence d'un environnement politique stable. En outre, la corruption serait censée accroître la loyauté et la confiance des citoyens dans leurs institutions politiques [3].

Ce projet de recherche examine l'argument central des théories autour du « graissage de patte efficace ». Il remet en question l'idée selon laquelle la corruption permet d'accroître la confiance des citoyens envers leurs institutions, en particulier celle des citoyens souvent confrontés aux lourdeurs administratives [4].

La base empirique de cet article se fonde sur les sondages de *l'Afrobarometer. L'Afrobarometer* est un projet de recherche indépendant et non partisan, chargé d'évaluer l'environnement social et politique en Afrique. *L'Afrobarometer* effectue régulièrement des sondages dans plus d'une douzaine de pays du continent. Cette étude se fonde sur la seconde phase des sondages réalisés entre mai 2002 et octobre 2003 dans quinze pays du continent, dont : six pays d'Afrique australe (Afrique du Sud, Botswana, Lesotho, Malawi, Namibie et Zambie), quatre pays d'Afrique orientale (Ouganda, Tanzanie, Mozambique et Kenya) et cinq pays d'Afrique occidentale (Sénégal, Mali, Cap-Vert, Ghana et Nigeria). Dans notre article, nous nous sommes basés sur les résultats de la troisième phase des sondages menés au cours de l'année 2005 à Madagascar.

Les séries de données recueillies s'avèrent particulièrement intéressantes, et ce pour quatre

1 Emmanuelle Lavallée est économiste et professeur associé au DIAL (Développement Institutions & Analyses de Long terme), un laboratoire public de recherche en économie du développement basé à Paris.

2 Voir : N. Leff, 'Economic Development through Bureaucratic Corruption', The American Behavioural Scientist, vol. 8, n° 3, (1964); S. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven: Yale University Press, 1968).

3 Voir : D. Bayley, 'The Effects of Corruption in a Developing Nation', Western Political Quarterly, vol. 19, no. 4, (1967) ; J. Becquart-Leclerq, 'Paradoxes of Political Corruption: A French View', in A. Heidenheimer and M. Johnston et al., (eds.), Political Corruption: A Handbook, (New Brunswick: Transaction, 1989).

4 Un article sur cette étude a été publié dans Afrique Contemporaine, vol. 4, n° 220 (2006).

raisons essentielles. Premièrement, à notre connaissance, le lien entre corruption et confiance n'a jamais été analysé de manière précise et empirique, et ce en dépit du fait que la corruption constitue un mal endémique dans les pays en question. Deuxièmement, ces pays étant de jeunes démocraties, l'analyse des effets de la corruption sur la consolidation de ces régimes en devient d'autant plus importante, tout comme la confiance institutionnelle et la légitimité de l'État s'avèrent être des éléments clefs de la stabilité politique. Troisièmement, le sondage comporte des questions concernant les expériences et les perceptions de la corruption, permettant ainsi d'analyser le double impact de ces facettes de la corruption sur la confiance institutionnelle. Enfin, quatrièmement, ce sondage comporte également des informations sur la perception citoyenne de la qualité des services publics. Il devient ainsi possible d'analyser les effets de la corruption sur la confiance institutionnelle selon le niveau de paperasserie et donc de tester rigoureusement les théories développées autour du « graissage de patte efficace ».

Cette étude est basée sur quatre principaux indicateurs composites apparaissant dans le sondage. Il s'agit de la confiance institutionnelle, l'expérience de la corruption, la perception de la corruption et la qualité de la bureaucratie. L'indicateur de confiance institutionnelle permet de mesurer la confiance des citoyens dans leurs institutions politiques, notamment les tribunaux, le gouvernement et les partis politiques. L'expérience de la corruption indique quelle est la fréquence à laquelle les répondants ont dû verser un pot-de-vin pour avoir accès à un service public au cours de l'année écoulée, alors que la perception de la corruption concerne les perceptions populaires sur la prévalence de la corruption chez les acteurs politiques et les agents publics. Enfin, la qualité de la bureaucratie évalue si les usagers estiment que les services publics sont « faciles d'accès ». Chaque indicateur est évalué sur une échelle de 0 à 10, où 10 représente un niveau de confiance élevé, de qualité de la bureaucratie, d'expérience et de perception de la corruption.

Table 15 : Corrélations entre la corruption et la confiance institutionnelle selon le niveau de bureaucratie

	Expérience de la corruption	Perception de la corruption
Échantillon total	−0.09 [0.00]	−0.14 [0.00]
Échantillon restreint à un niveau de bureaucratie élevé	−0.08 [0.00]	−0.14 [0.00]
Échantillon restreint à un niveau de bureaucratie faible	−0.07 [0.00]	−0.13 [0.00]

Source : Calculs de l'auteur[5]

5 Le niveau significatif du coefficient de corrélation est entre parenthèses. Nous avons divisé l'échantillon en deux parties selon la qualité de l'administration signalée par le répondant. Nous avons utilisé la moyenne de l'indice de qualité administrative comme point de rupture (d'autres points ont été testés et nos résultats semblent très cohérents).

Les coefficients de corrélation ci-dessous indiquent qu'il existe une relation négative et importante entre l'expérience et la perception de la corruption et la confiance dans les institutions politiques. De plus, ils révèlent que la force et la direction de cette relation n'est pas altérée par la qualité de la fourniture des services publics.

En outre, l'étude fait intervenir un modèle multi variables[6] contrôlant d'autres facteurs permettant d'analyser méticuleusement le lien confiance-corruption et de tester systématiquement l'hypothèse « du graissage de patte efficace ». Selon nos calculs, basés sur l'ensemble de l'échantillon des pays africains, l'expérience ou la perception de la corruption ont une influence négative sur la confiance institutionnelle, quel que soit le niveau de qualité de la bureaucratie. De plus, nos résultats révèlent que ces effets négatifs augmentent au fur et à mesure que s'accroît le niveau de qualité de la bureaucratie [7]. À titre d'exemple, lorsque l'accès aux services publics est perçu comme étant difficile, un accroissement d'un point dans la perception de la corruption induit une baisse de 2% de la confiance institutionnelle. Au contraire, lorsque l'accès aux services publics est considéré comme étant très facile, la même augmentation abaisse la confiance institutionnelle de près de 15%.

Afin de pouvoir vérifier la fiabilité de nos conclusions, nous avons réalisé les mêmes calculs pour chaque pays. Bien que les résultats varient énormément d'un pays à un autre, aucun n'indique pour autant que la corruption ait une influence positive sur la confiance institutionnelle. Au mieux, la corruption n'a aucun impact sur la confiance institutionnelle, notamment au Malawi, en Namibie, en Tanzanie, au Mozambique ou au Sénégal. Chaque fois que la corruption a un effet significatif sur la confiance institutionnelle, cet impact demeure résolument d'ordre négatif. L'argument au cœur des théories « du graissage de patte efficace » ne peut donc pas être validé. La plupart du temps, des niveaux de corruption élevés correspondent à de faibles niveaux de confiance institutionnelle. Par conséquent, la corruption ne semble pas mettre de l'huile dans les rouages des institutions.

6 Nous introduisons d'autres covariances telles que les variables démographiques ou des variables sur la situation économique du répondant, ses opinions et préférences politiques.

7 Ce résultat contre-intuitif s'explique probablement par le fait que la corruption peut être perçue comme un problème parmi d'autres dans un environnement institutionnel faible.