

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

Rapport mondial sur la corruption 2008

Résumé exécutif

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.

Rapport mondial sur la corruption 2008

Résumé exécutif

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 cœur 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 réglementaire 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 diagnostic 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 contre 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 condition préalable pour concevoir des réformes efficaces.

- **Troisième leçon – Juguler la corruption dans le secteur de l'eau ne doit pas être incompatible 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 subsistance 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 diagnostic 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 œuvre 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 œuvre 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'intérêts 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.

Rapport mondial sur la corruption 2008

Résumé exécutif

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.