

Note d'information



Corruption dans les projets d'eau et assainissement



Eau & Assainissement



Introduction

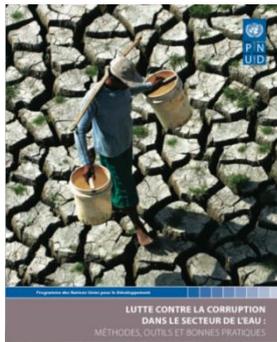


Figure 1: Couverture du rapport du PNUD
Lutte contre la corruption dans le secteur
de l'eau, 2015

Cette note est à destination des associations, des élus, et autres parties prenantes, démunis devant le peu de méthodes, de discussions pour affronter le problème de la corruption au sein de projets d'eau et d'assainissement. A cause d'elle, chaque année, des milliers de gens sont malades ou meurent, faute d'accès à des services d'eau et d'assainissement en bon fonctionnement. Le secteur de l'eau est particulièrement vulnérable aux pratiques de corruption, du fait de caractéristiques bien particulières : monopoles de service, part élevée d'implication du secteur public, volumes d'investissement, complexité de la gestion, difficultés de régulation.

Les institutions de tous genres – qu'elles soient publiques, privées, ou des organisations à but non lucratif – sont exposées aux risques de corruption.

La corruption s'installe essentiellement quand une personne, ou un groupe de personnes, peut décider seul d'un investissement ou d'un service et n'a pas à rendre de comptes de ses décisions et n'a pas obligation de transparence. Elle se multiplie impunément dans les contextes de réglementations multiples et complexes - de décisions discrétionnaires - d'ignorance du sujet ou de manque de capacité de revendication du public. Le risque de corruption est plus élevé en situation de crise où sous prétexte d'urgence les procédures de contrôles habituelles sont allégées.

Les enjeux

Selon Transparency International, 'La corruption dans les systèmes de distribution d'eau potable et d'assainissement survient à chaque point d'entrée de la chaîne d'approvisionnement : de l'élaboration des politiques et du budget à la construction, la maintenance et le fonctionnement des réseaux hydrauliques... La corruption dans le secteur de l'eau persiste car son impact affecte ceux qui ont le moins de chance de se faire entendre pour exiger réparation, en particulier les femmes, les personnes vulnérables, et ceux qui n'ont pas encore voix au chapitre, les générations futures'. (Source : <https://www.transparency.org/fr/press/20080624-corruption-in-the-water-sector-is-an-overlooked-threat-for-develop>)

Selon l'ONU 'La corruption augmente les coûts de la construction des infrastructures hydrauliques de 40 %, ce qui implique que 12 milliards de dollars supplémentaires par an sont nécessaires pour atteindre la cible des objectifs des Nations Unies pour l'eau potable et l'assainissement'

(Source : https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Corruption%20and%20water_french.pdf)

La corruption entraîne une réduction de l'accès au service pour les plus pauvres, la détérioration de leur santé, une diminution des opportunités économiques et sociales, une limitation de la croissance, un gaspillage de ressources financières, la réduction des capacités disponibles pour des projets

publics, la détérioration des ressources naturelles et des écosystèmes, notamment par le rejet d' eaux usées indues.

Espaces de corruption

La corruption se situe à l' interface entre un acteur privé et un acteur représentant une autorité, généralement publique, mais possiblement privée ou associative. Elle est donc plus présente dans les pays à faible niveau de vigilance, quand l' administration est victime de mauvais fonctionnements, de règles difficilement applicables ou appliquées, de salaires très bas, d' un climat général de faible transparence. Elle se loge au niveau des achats, des études de conception, de l' attribution des marchés, des contrôles, des branchements, de la gestion du service, des paiements de factures d' eau. De manière générale, dans le secteur de l' eau potable et assainissement, la corruption se retrouve dans les pratiques suivantes :

- Procédures d' appel d' offres non transparentes (achat de membre d' un jury par ex) ;
- Extorsion dans les processus d' achats pour des travaux de construction et d' entretien ;
- Collusion lors de la passation de marchés, le contrôle de qualité de la construction et réhabilitation des infrastructures hydrauliques ;
- Modifications de contrats et renégociations injustifiées ;
- Mainmise sur les contrats rentables et (re) négociations par des entreprises privées de gestion d' eau ;
- Détournement des fonds de l' aide étrangère, du gouvernement et des actifs ;
- Corruption d' agents publics pour se soustraire aux paiements des droits sur l' eau ;
- Mauvaise gestion politique des services publics municipaux pour obtenir des voix avec des tarifs peu élevés ;
- Népotisme et pots-de-vin pour la nomination et la promotion à des postes lucratifs ;
- Fonctionnaires attribuant des « permis » aux fournisseurs informels de l' eau ;
- Emprise des élites au niveau central et / ou local des services d' approvisionnement en eau et des comités.

Les pratiques de corruption font l' objet d' un silence de la part des corrupteurs et des corrompus, mais aussi souvent de la part des financeurs et des clients des services qu' elles concernent. Les premiers redoutent de s' exposer et veulent atteindre des objectifs dans des délais bien précis, en sacrifiant la surveillance. Les seconds craignent de perdre un accès à un service dont ils ont dramatiquement besoin.

Modes de corruption

Les trois modes de corruption les plus courants sont les suivants :

- **Corruption active** : initiative du corrupteur visant à proposer, sans droit, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour obtenir d' une personne dépositaire d' autorité qu' il réalise ou s' abstienne d' un acte relevant de sa fonction régaliennne ;
- **Corruption passive** : initiative d' une personne dépositaire d' autorité, le corrompu, visant à demander des avantages pour accomplir ou refuser d' accomplir un acte normal prévu par sa fonction régaliennne ;
- **Corruption palliative** : généralement engendrée par de mauvais salaires, elle vise à faire payer de menus services en parallèle du système officiel, pour compléter un revenu.

Facteurs de corruption

La corruption n'est pas une fatalité. Comme une maladie, elle évolue dans des terrains favorables :

- Faiblesse des systèmes internes ;
- Absence de tout mécanisme de vérification ou de plaintes ;
- Situations de monopole de service ou de décision ;
- Pauvreté : le souci du quotidien dans certains pays (scolarité, santé, factures diverses) facilite la faiblesse de certains vis-à-vis de la corruption.

Actions de prévention anti-corruption

De manière générale, la lutte contre la corruption procède d'une forte volonté managériale ou politique, venant du sommet de l'état ou de structures concernées, par la mise en place de :

- Codes de bonne conduite ou éducation ;
- Mécanismes de gestion des risques fiduciaires ;
- Mécanismes d'alertes, de participation des usagers/citoyens/ Consommateurs (tels que les *Buzon de denuncia* en Am. latine) ;
- Surveillance et de sanctions pour pénaliser la corruption ;
- Chartes et lois spécifiques anti-corruption ;
- Processus de redevabilité.

Robert Klitgaard, universitaire américain en développement international, a proposé en 1998 de conceptualiser la corruption comme un système représenté par la formule :

Corruption = Monopole + Pouvoir Discrétionnaire- Redevabilité
--

Selon lui, limiter la corruption revient donc à réduire les situations de monopole de décision, réduire la liberté de décision non basée sur des faits vérifiables (pouvoir discrétionnaire), augmenter les contrôles de la société, avec l'obligation pour le responsable concerné d'expliquer ses décisions et le devoir de rendre compte.

Acteurs de corruption

La corruption est un comportement par lequel une personne (le corrompu) sollicite ou accepte un avantage quelconque accordé par une autre personne (le corrupteur), en vue d'accomplir un acte contraire à ses obligations légales, contractuelles ou professionnelles.

Les corrupteurs viennent essentiellement du secteur marchand dont la prospérité dépend de leur capacité à trouver des marchés. Dans le secteur de l'eau, ce sont, par exemple, des entreprises de construction, des bureaux d'études, des vendeurs d'équipement, mais aussi possiblement des usagers. Dans les pays corrompus, les entreprises qui doivent travailler avec les services publics savent qu'elles devront reverser une part de leur marché. Ainsi il n'est pas rare de voir une différence de 20 à 30% dans un marché public (communal ou national) par rapport à une transaction normale.

Les corrompus sont, dans le domaine de l'eau, les élus, les techniciens (de l'administration ou des bureaux d'études), les responsables administratifs, les acheteurs, les trésoriers, tous ceux qui possèdent un pouvoir de décision ou de signature mal ou non contrôlés. Ils sont le plus susceptibles de glisser dans des pratiques corruptives. Les corrompus agissent généralement pour leur propre compte, pour le compte de partis politiques ou pour une personne haut placée, à qui ils doivent parfois leur place.

Perception de la corruption

La corruption, au-delà des acteurs impliqués, bénéficie d'une certaine passivité, complaisance, complicité dans le délit, dans une certaine forme de gradation :

- On ne s'intéresse pas à ce sujet : **manque de curiosité** ;
- On en a connaissance, mais on ne bouge pas : **indifférence** ;
- On connaît bien, on n'est pas tout à fait d'accord, mais on a la paresse d'agir : **laxisme** ;
- On connaît bien et on laisse faire car ça nous va très bien : **complaisance** ;
- On connaît très bien, car on est un peu mouillé dans le système : **passivité** ;
- On se laisse convaincre et on trempe : **complicité passive** ;
- On propose : **complicité active**.

Corruption au niveau des états

Les pays disposant du plus faible niveau de corruption sont ceux où la sphère publique est la mieux gérée et où la société civile est la mieux organisée. Le niveau de corruption reflète la santé démocratique d'un pays, la liberté de la presse, la protection des lanceurs d'alerte. Parmi les états les plus corrompus, les pays autoritaires ou les pays en guerre.

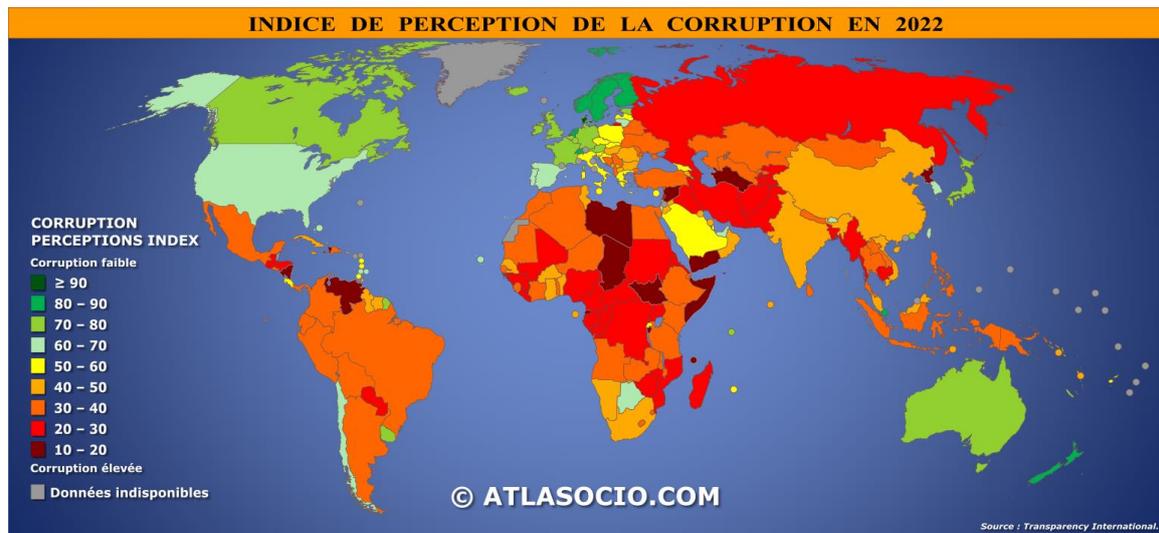


Figure 2 : Carte du monde relatives à l'indice de perception de la corruption, Transparency International, 2022

La grande majorité des pays en développement ont des instances de lutte contre la corruption, mises en place à la demande de bailleurs de fonds internationaux. Hélas, ces structures sont rarement crédibles. Le recours par les citoyens à ces instances est compliqué, éloigné, et généralement inefficace car les personnels de ces bureaux sont souvent eux-mêmes sensibles à la corruption. Les courriers de plainte les plus compromettants disparaissent à l'analyse. Les systèmes juridiques sont dépassés et possiblement corrompus. Les litiges sont traités en défaveur d'un plaignant faible, honnête ou étranger au système. La lutte contre la corruption ne peut aboutir que si elle est menée de l'intérieur, par une volonté politique forte. Comme dit un proverbe cambodgien, 'On ne peut pas nettoyer le plancher quand le toit est crevé'.

Contributions de corruption

La corruption ne fonctionne pas uniquement sur la base 'd'enveloppes' mais par toute une série de moyens :

- Versements en numéraire ou bancaire (ex : pots de vin, graissage de pattes, dessous de tables) ;
- Contrepartie de fausses factures, fausses notes de frais ;
- Cadeaux indus, dont la valeur dépasse la valeur de produits promotionnels ;
- Repas, voyages, voyages financés sans contrepartie de services justifiés ;
- Paiement de services ne correspondant pas à une réalisation normale ;
- Prestation de services personnels ;
- Faveurs sexuelles ;

- Entente, collusion sur la rétribution de marchés ;
- Transfert d'information indue ;
- Recrutement ou promotions de complaisance ;
- Postes fictifs, nominations indues ;
- Rétrocommissions.

Objectifs de corruption courants dans les projets d'eau et assainissement

Exemples au niveau de la conception et la construction des installations d'eau ou assainissement

- Lever ou accélérer un processus administratif, des signatures de contrats, de réception de travaux, de fin de chantier ;
- Faire pression sur un bureau d'études pour aboutir à des conclusions non techniquement fondées ;
- Influencer la constitution d'une liste restreinte dans la préparation d'un appel d'offre ;
- Obtenir des informations privilégiées sur les activités ou marchés prévus ;
- Intervenir dans un processus d'appel d'offres ou d'achats : rédiger un appel d'offre biaisé saucissonner le contrat, fausser la communication, avantager le pointage technique d'offres, invalider de manière indue un candidat concurrent ;
- Alléger une supervision de travaux pour diminuer la qualité et réduire le coût des installations prévues contractuellement (ex : réduction du nombre de sacs de ciment, diminution de l'épaisseur d'un mur, mauvaise profondeur de tranchée, tuyaux et vannes de qualité inférieure, etc.).
- Allonger sans réelle justification les délais de réalisation sans pénalité, à la faveur d'un accord avec le superviseur de travaux ;
- Surévaluer les achats de fournitures et d'équipements (voir les modalités de réception des fournitures et de paiement dans le marché avant sa signature).

Propos d'un commercial :

'Le jour avant l'analyse des offres, j'invite les membres de la commission d'appel d'offres à un bon repas. A la fin, je leur remets une enveloppe avec du cash, et la promesse du double si mon offre est retenue par le comité de sélection des offres'

Exemples au niveau de la gestion du service d'eau

Du côté du gestionnaire

- Eviter les contrôle de qualité de service ou de qualité d'eau, de distribution ou de rejet ;
- Eviter les revues de comptes, les actions de surveillance ;
- Accélérer ou faciliter les demandes de subventions ou de prêts bancaires.

Du côté de l'utilisateur

- Obtenir une installation non prévue, ou arrangée (absence de compteur) ;
- Ne pas payer ou réduire les factures d'eau par un arrangement avec le collecteur.

Evaluer les risques de corruption dans le cadre d'un projet d'eau

Le tableau ci-après évoque, de manière non exhaustive, les risques de corruption selon le cadre :

Cadre	Signaux possibles de corruption
Cadre national	<ul style="list-style-type: none"> • Indice de transparence dans le pays ; • Règles de transparence non respectées ; • Proximité d' élections, d' évènements exceptionnels
Structure de décision	<ul style="list-style-type: none"> • Processus de maîtrise d' ouvrage verrouillé ; • Décideur et payeur identique ; • Absence d' équipe projet, ou soumission de cette équipe au maître d' ouvrage ; • Pas de capacité de vérification et de régulation des processus de marché.
Passation de marchés	<ul style="list-style-type: none"> • Listes de soumissionnaires trop restreintes ; • Absence ou mauvaise publicité sur le marché (pas d' information par voie de presse ou en ligne par exemple) ; • Verrouillage technique ou géographique des candidats retenus pour concourir ; • Désistement ou éviction de soumissionnaires ; • Déclassement technique injustifié ; • Offres retenues avec coûts unitaires plus élevés que la moyenne sans réelle justification ; • Retard / blocage dans les processus de signature de contrat.
Construction	<ul style="list-style-type: none"> • Conflits entre entreprise et bureau de contrôle ; • Absence ou qualité douteuse des études qui définissent les devis quantitatifs ; • Matériaux égarés ; • Dérapages et variation fréquente des délais de chantiers, sans justification ; • Délais anormaux de signature dans les documents de suivi de chantier, les réceptions ; • Décaissements difficiles des tranches de travaux.
Supervision	<ul style="list-style-type: none"> • Reporting de chantier inexistant, ou peu précis (manque de photos) ; • Absence de contrôle des arrivées d' intrants (ciment, tuyaux) ; • Quantités non justifiées par des états de livraison ou de stocks ; • Qualité des matériaux non certifiée par des essais de résistance ou de pression ; • Absence de remarques sur le chantier ; • Absence de métrés précis des canalisations ; • Documents de réceptions de chantiers truqués (tests de contrôle de conformité) ; • Absences répétées de la mission de contrôle ; • Mission de contrôle dépendante de l'entreprise pour ses déplacements.
Achats	<ul style="list-style-type: none"> • Source unique d' approvisionnement, sans réelle justification ; • Changement de qualité et d' envergure, sans réelle justification.
Personnel	<ul style="list-style-type: none"> • Profils professionnels inadéquats ; • Changement de profils, avec baisse du niveau.
Tarifs	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation inhabituelle des tarifs, sans réelle justification.
Gestion	<ul style="list-style-type: none"> • Mauvaise gestion (absence de tenues des registres, ou dissimulation, ou perte volontaire ou non de documents) ; • Niveaux élevés de pertes d' eau ; • Absence de mesures de qualité de l' eau, ou résultats trop linéaires ; • Chiffre de production / distribution non conformes aux attentes, sans réelle justification.
Administratif	<ul style="list-style-type: none"> • Note de frais injustifiées ou préalablement soumises ; • Factures émises par le maître d' ouvrage, des proches du maître d' ouvrage ou des responsables du marché, sans réelle justification ; • Factures anormales au regard des activités, déplacements ou démarches prévues ; • Rapports relatifs aux facturations non fournis (pièces justificatives).

Quelques méthodes pour limiter les risques dans les projets de solidarité internationale

Voici quelques exemples de dispositions possibles pour réduire les risques de corruption :

Cadre	Actions
Cadre général de projets de solidarité internationale	<p>Créer un espace de discussion entre acteurs sur le sujet : La corruption dans le domaine de la solidarité internationale reste un tabou pour beaucoup. Un premier pas est d'en parler ouvertement. La corruption devrait être un sujet clairement mis sur la table par les réseaux d'associations de solidarité internationale, des collectivités ou autres. Cette discussion devrait aboutir à des partages d'informations sur les méthodes, sur des actions concertées dans les pays et institutions concernés.</p> <p>Informier, former sur les risques fiduciaires, qui regroupent la corruption et les erreurs humaines tout en évitant un "blocage" au niveau des acteurs du projet. Cela peut s'accompagner de mesures de renforcement des capacités et d'un système "d'avis technique" à toutes les étapes de la passation et gestion des marchés.</p> <p>Développer le niveau de conscience au sein des associations et des collectivités engagées dans des projets, notamment à partir des outils de Water Integrity Network, ou de Transparency International.</p> <p>Insister sur le contrôle : Les financeurs doivent laisser planer la perspective d'un audit particulièrement serré, refuser des mises en paiement douteuses, réclamer des justifications systématiques ou aléatoires.</p>
Au niveau du projet	<p>Définir un code des marchés applicable au projet, tenant compte de la spécificité du projet et du lieu. Définir des seuils d'appel à devis ou appel d'offres en cohérence avec l'économie locale et les spécificités techniques des travaux envisagés.</p> <p>Mettre un mécanisme d'alerte et de remontée de plaintes au niveau de chaque projet : Encourager la communication directe vers une instance de contrôle, par email, application de messagerie, site web, réseaux sociaux, médiateur.</p> <p>Appuyer les partenaires de terrain : Les opérateurs de terrain sont exposés à la corruption et possiblement à des actions de représailles des corrompus. Les porteurs de projet doivent soutenir les lanceurs d'alerte.</p> <p>Faire remonter l'information au niveau des instances de coopération des ambassades de France, voire, quand ils sont efficaces, les mécanismes nationaux d'anti-corruption.</p> <p>Genrer les comités de sélection : selon l'expérience de nos membres, les femmes sont moins disposées à accepter la corruption, notamment parce qu'elles savent le prix à payer, par les familles, de mauvais services publics, d'eau potable en particulier.</p>
Au niveau des marchés	<p>Encourager la concurrence et la transparence : Organiser une réunion des parties prenantes possibles (fournisseurs) du secteur sur le projet. Diffuser largement les</p>

	<p>informations de marché, soit par média, soit en ligne. Dans chaque marché, proposer un lieu de recours indépendant des acteurs de la transaction.</p> <p>Diffuser les processus d'achat ou d'appels d'offre : La corruption aime l'ombre et la solitude. Elle redoute la lumière et le nombre. La création de procédure favorisant la diffusion d'un appel d'offres ou d'un achat, par voir de presse, en ligne, sur les sites web.</p> <p>Impliquer un tiers dans les processus d'appel d'offre et d'achat : Prévoir la présence ou le contrôle d'un tiers (ONG, consultant externe...) directement dans le processus de sélection et de contractualisation qui devra s'assurer des modalités de vérification des offres, des devis, des contrats.</p> <p>Diversifier les tâches, les lots : Il est important de ne pas lancer des " gros" appels d'offres intégrant plusieurs métiers et compétences différentes sans que cela soit dûment justifié. Un allotissement judicieux par étapes successives cohérentes complique la tâche des corrupteurs et corrompus.</p> <p>Ne pas mettre de prix "pour mémoire" (c' est-à-dire sans quantité), car ils ne participent pas au prix de l'offre, et sont généralement élevés et "ressurgissent" bien souvent en cours de projet</p> <p>Bien définir des critères de sélection objectifs. Deux personnes très différentes doivent forcément aboutir au même résultat après analyse.</p>
Au niveau des contrats et conventions	<p>Corruption dans les conventions et contrats : Les conventions entre partenaires, les contrats de prestataires doivent établir les conditions de transparence, et les sanctions en de corruption voire de suspicion. Dans ce cas, les conventions ou contrats devraient être systématiquement stoppés.</p> <p>Définir des termes détaillés de comportement à tenir pour les acteurs contractuels, en cas de corruption connue, subie ou anticipée.</p>
Au niveau des finances	<p>Sécuriser les conventions de financement : dans les situations et projets à risques, mettre en place des vecteurs de financement permettant d' éviter les lieux, structures et personnes susceptibles d' être tentées.</p> <p>Afficher des coûts plafonds et ne rien solder avant restitution des contrôles prévus. Eviter les offres anormalement hautes ou basses.</p> <p>Externaliser les paiements de fournisseurs les plus importants : En cas de risques, il convient de préférer le paiement international des prestataires, du moins au-delà d' une certaine somme, car la corruption se loge souvent entre le payeur local et un prestataire (contreparties demandées par un trésorier payeur par exemple)</p> <p>Mettre en place des instruments (et le faire savoir) de contrôle sur l' utilisation des fonds, sur les pressions effectuées sur les partenaires, prestataires et usagers.</p>

Note rédigée par Jean-Pierre Mahé avec la participation des membres d'Experts-Solidaires,

En février 2024