



Bulletin WIN

Fournir un aperçu concis des thèmes spécifiques liés à l'intégrité de l'eau

Secteur Privé

L'intégrité de l'eau: une opportunité pour le secteur privé?

par Janek Hermann-Friede, Johannes Heeb et Michael Kropac

CONTEXTE

Le combat contre la corruption et pour une meilleure gestion du secteur de l'eau exige l'engagement de tous les acteurs en présence en faveur de l'intégrité. Le secteur privé, qui représente une grande partie des consommateurs, des investisseurs et des prestataires de services du secteur et jouit à ce titre d'une influence considérable, a un rôle majeur à jouer à cet égard. Les grandes multinationales, comme les petites et moyennes entreprises, sont au cœur des activités d'approvisionnement en eau, de gestion des ressources en eaux et de traitement des eaux usées. Elles prennent également en charge une grande partie des services annexes : construction, ingénierie, recherche et conseil. Dans le secteur de l'eau, les entreprises, souvent accusées de verser des pots-de-vin ou de se livrer à des manœuvres illicites, font figure d'éléments déclencheurs de la corruption. Mais elles sont également les premières victimes de ce phénomène (Nadgrodkiewicz, 2008 ; TI, 2012) : quand une entreprise soudoie des fonctionnaires ou obtient des accords illicites, c'est l'ensemble du secteur qui se retrouve affecté par cette concurrence déloyale. Il est dès lors essentiel que le secteur privé s'engage aux côtés des États et de la société civile pour lutter contre la corruption et pour rétablir la confiance citoyenne. Le présent document propose un état des lieux des risques et des avantages liés à la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à la gestion des eaux usées (la question de la gestion des ressources en eau n'étant, elle, pas abordée).

RÔLE DES ENTREPRISES PRIVÉES DANS L'APPROVISIONNEMENT EN EAU ET DANS LE TRAITEMENT DES EAUX USÉES

Les compagnies privées sont des acteurs essentiels de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. En prenant en charge un certain nombre



Services from construction and engineering companies are essential for the sector
© Michael Kropac

de services et d'équipements, elles participent au développement des infrastructures, des savoirs et des compétences nécessaires au bon fonctionnement de ce secteur d'activité. Elles contribuent également à l'approvisionnement en eau de nombreux foyers et au traitement des eaux usées. Selon une étude récente, au moins 909 millions d'individus auraient bénéficié de leurs services en 2011 (Pinsent Masons, 2011).

La privatisation des services liés à l'eau concerne principalement :

1. Les contrats d'exploitation, de maintenance ou de location, qui délèguent à l'opérateur privé l'entière responsabilité financière des opérations.
2. Les concessions confiant à un acteur privé l'exploitation d'installations de manière à financer de nouveaux équipements et à moderniser la production (cela peut concerner des services en particulier ou l'ensemble d'un secteur d'activité).
3. La vente d'installations à une compagnie privée, avec la licence d'exploitation associée.

La durée du contrat de cession, les compétences transférées et les attributions des différents acteurs en matière d'investissement et de recouvrement des

droits de douane varient selon le type de privatisation. En plus des méthodes « classiques » de privatisation mentionnées ci-dessus, on observe un phénomène naissant dans des pays comme le Kenya, la Tanzanie ou la Zambie : la commercialisation des entreprises publiques d'eau et d'assainissement, qui revient à appliquer les méthodes du privé à des entreprises d'Etat, mais sans finalité lucrative. Cette méthode permet de bénéficier des avantages du secteur privé, comme l'efficacité et la productivité, tout en responsabilisant davantage les employés chargés de faire fonctionner ces services publics (Richards et al. 2008) .

La participation d'acteurs privés – entreprises de conseil, d'ingénierie ou de construction – est essentielle dans le domaine de l'approvisionnement en eau et du traitement des eaux usées. Les partenariats conclus entre l'Etat – via des entreprises publiques ou commercialisées – et ces acteurs privés permettent, grâce aux fonds engagés, aux études réalisées et aux formations proposées, de réaliser des projets d'envergure comme la conception et la construction de réseaux d'approvisionnement et d'usines d'épuration.

Si les grandes groupes multinationaux font souvent figure de têtes d'affiche, les petites et moyennes entreprises (PME) jouent également un rôle déterminant dans le secteur de l'eau : développement de solutions techniques à des problèmes spécifiques, équipement, conseil, prise en charge des systèmes d'approvisionnement dans les petites villes, etc. Dans de nombreux pays, comme l'Equateur, le Kenya, le Mozambique ou les Philippines, des entrepreneurs privés sont engagés par les entreprises publiques pour approvisionner en eau les zones périphériques défavorisées (Norman et al., 2011) .

En participant au développement des infrastructures, à la gestion opérationnelle et à la prestation de services, le secteur privé met sa capacité d'innovation, son expertise technique et ses ressources financières au service du secteur de l'eau. Il est fondamental de tirer parti de ces ressources pour œuvrer en faveur d'une gestion plus efficace et pour mener à bien les objectifs de développement comme le droit humain à l'eau et à l'assainissement. Les entreprises étant par nature destinées à générer des profits, une telle démarche ne va pas sans heurts. Il arrive par exemple qu'une décision puisse avoir un effet sur l'intérêt général d'une part et sur la santé économique d'un acteur privé (fournisseur, entreprise de construction, etc.) d'autre part. En agent économique rationnel, ce dernier cherchera à faire pencher la balance en faveur de ses propres intérêts. Si ce phénomène n'est pas caractéristique du secteur privé (le lobbying, les pressions exercées sur les décideurs et la corruption existent également dans le secteur public), il entrave les efforts réalisés en vue d'améliorer les structures de gouvernance (Banque mondiale, 2006) . Le cadre réglementaire en vigueur et les autorités de régulation jouent dès lors un rôle essentiel en faisant en sorte que la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et au traitement des eaux usées serve l'intérêt public et profite aux plus défavorisés.

RISQUES DE CORRUPTION LIÉS AUX ACTIVITÉS DU SECTEUR PRIVÉ

“Risques de corruption liés aux activités du secteur privé”

Avec l'afflux d'investissements privés dans des pays perçus comme extrêmement corrompus, le secteur privé devient de plus en plus vulnérable à la corruption. C'est dans les interactions entre compagnies privées et institutions du secteur public que les risques sont le plus élevés – bien que les partenariats privé - privé soient également affectés par la corruption, notamment dans le domaine de la sous-traitance (TI, 2008 ; WIN & TI, 2010) . Les autorités publiques responsables du secteur de l'eau disposent de monopoles naturels, avec des projets à fort investissement initial et des coûts de réhabilitation de plus en plus élevés, dirigés par des fonctionnaires disposant d'un important pouvoir discrétionnaire – l'ampleur des montants investis représentant pour les agents corrompus une manne potentielle considérable d'enrichissement illicite. Appât du gain et pressions des lobbyistes sont autant de risques de voir la décision publique confisquée par des intérêts privés, en particulier dans les situations où les mécanismes de contrôle en place sont affaiblis par le manque de transparence dans la passation de marchés. Le risque d'influence induite est de plus en plus grand dans les pays en développement « en raison du rôle relativement restreint de la société civile, du manque de dispositifs de contrôle (journalistes persévérants, comités de surveillance, etc.), de la faiblesse des ministères en charge de l'eau en comparaison avec leurs homologues de l'industrie et du commerce, et de l'absence de données permettant de réfuter les analyses des experts du secteur privé » (Hepworth 2012).

Du fait du caractère technique des dossiers traités dans le domaine de l'eau, les négociations mettant aux prises des entreprises disposant d'un effectif hautement qualifié d'une part et des pouvoirs publics manquant de personnel et de capacité d'autre part ont pour résultat une asymétrie d'information significative. La complexité technique inhérente à la conception et à la construction d'infrastructures de gestion des eaux ne facilite pas la tâche des agents publics chargés de négocier des contrats ou d'identifier les lacunes techniques des projets soumis lors des appels d'offres.

Les entreprises peuvent tirer profit de ces lacunes en utilisant leur savoir technique pour modifier les dispositions contractuelles ou pour jouer sur la qualité du travail demandé, de manière à accroître leurs marges. Il est par ailleurs difficile pour les journalistes et autres acteurs extérieurs de disposer d'une connaissance suffisante du secteur pour détecter les pratiques de corruption dans les relations entre privé et public (Jacobson et al. 2010) .

Dans le public comme dans le privé, la corruption se manifeste sous de nombreuses formes différentes (des

ENCADRÉ 1 Spécificités du secteur privé présentant des risques en matière d'intégrité

- » Une entreprise a pour principale obligation de comprendre les besoins de ses clients et de satisfaire aux exigences énoncées par les clients et par le régulateur (Transparency International, 2008). Mais elle doit aussi garantir un retour sur investissement aux investisseurs et aux actionnaires. Dans certains pays, le droit des sociétés tend à faire passer les intérêts du groupe et des actionnaires devant ceux des populations et de l'environnement (Hepworth, 2012). L'entreprise risque ainsi de faire passer la justice et l'intégrité au second plan pour augmenter ses profits.
- » Dans de nombreux pays, les citoyens disposent d'un droit d'accès aux documents administratifs (ex : loi indienne sur le droit à l'information). Ce droit est valable pour les services publics d'approvisionnement en eau et de gestion des ressources en eau. La plupart des lois sur le droit à l'information excluent toutefois le secteur privé de leur champ d'application. Dans le secteur de l'eau, ce vide juridique complique la tâche du citoyen souhaitant demander des comptes aux décideurs et aux entreprises.
- » L'évaluation des besoins, la conception technique des projets, la comptabilité et les audits sont autant de tâches souvent confiées à des compagnies privées. Le fait que certaines entreprises dépendent de contrats publics pour pouvoir prospérer augmente le risque de collusion entre les pouvoirs publics et les entrepreneurs privés pour légitimer certaines décisions ou pour dissimuler un abus de pouvoir.

pressions indues sur le législateur à la falsification de compteurs d'eau). La structure complexe du secteur privé (opérateurs privés, entreprises de construction, sociétés de conseil, etc.) constitue en outre un défi majeur en matière d'intégrité (voir encadré 1).

Dans la majorité des cas, la mise en œuvre des politiques publiques passe par la délégation de certaines activités. Dans le secteur de l'eau, la passation de marchés publics constitue la principale interaction entre des agents publics et des acteurs privés : elle est donc au cœur des préoccupations. Les procédures d'appel d'offre, souvent opaques et complexes, présentent un risque de corruption important, les manipulations frauduleuses y étant particulièrement difficiles à détecter (WIN & TI, 2010). Il convient également de distinguer la corruption dite financière de la corruption « morale », quand un soumissionnaire contourne les procédures en formulant une offre à perte qui sera revue à la hausse à l'obtention du contrat (Pinsent Masons, 2011).

Bien que les acteurs privés soient généralement à la

source des situations de corruption, en offrant des avantages divers à des fonctionnaires (pots-de-vin, cadeaux, etc.), il arrive que ces situations résultent d'accords entre acteurs privés et agents publics en vue de l'obtention de contrats : il peut par exemple s'agir de la manipulation des résultats d'une étude de faisabilité ou d'une étude d'impact sur l'environnement pour influencer une décision politique. Dans certains cas, les agents chargés d'attribuer un marché entretiennent des liens avec les entreprises soumissionnaires, jusqu'à en être parfois les propriétaires. La phase initiale et la phase finale du processus d'appel d'offre sont les plus exposées aux risques de corruption, bien que ceux-ci soient présents à toutes les étapes du processus (voir schéma 1). On compte parmi les principaux facteurs d'aggravation du risque de corruption les éléments suivants :

- L'accès restreint ou limité aux documents administratifs ;
- Des mécanismes de précaution insuffisants et un manque de transparence lors de la préparation du budget ;
- Le manque de concertation des différents acteurs impliqués lors de la phase de préparation ;
- Un recours abusif aux exceptions prévues pendant la phase d'appel d'offre ;
- Un contrôle du processus de passation limité ou inefficace et un suivi insuffisant de l'exécution du contrat (Wiehen et al., 2006).

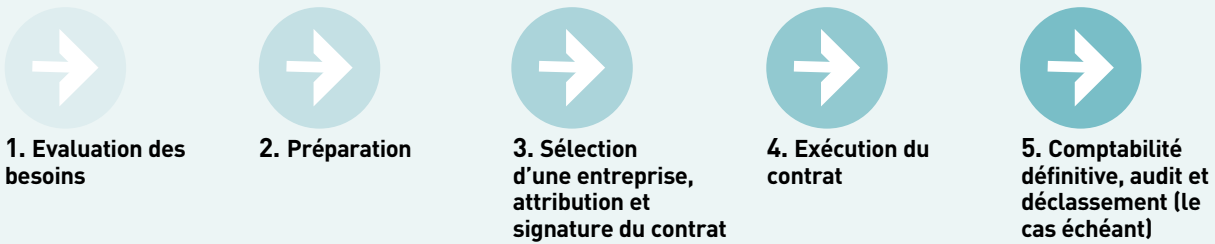
Si le débat sur la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à la gestion des eaux usées se focalise souvent sur les grands groupes du secteur, il ne faut pas oublier que les PME jouent également un rôle et sont, à ce titre, tout aussi exposées aux risques de corruption. Les principaux défis liés à l'intégrité que rencontre l'ensemble des entreprises travaillant dans le secteur sont détaillés ci-dessous.

Grands groupes opérant dans les services de l'eau et de la construction – « grande corruption »

L'ouverture du marché des infrastructures aux opérateurs privés ouvre potentiellement la voie à divers actes de corruption, avec le versement de commissions occultes pour figurer sur la liste des soumissionnaires agréés, pour faire en sorte que les exigences de l'appel d'offre fassent d'elle le seul fournisseur qualifié ou pour se voir attribuer le marché. Une fois sélectionnée, l'entreprise corrompue risque de pratiquer des tarifs exagérément élevés, de revoir à la baisse la qualité de ses prestations ou de soudoyer des fonctionnaires pour dissimuler son non-respect des termes du contrat (Rose-Ackermann, 1996).

Les projets de grande ampleur sont généralement bien structurés et contiennent les ressources techniques nécessaires à leur mise en œuvre. Ils sont

SCHÉMA 1 Les différentes étapes du processus de passation de marché (WIN & TI, 2010)



habituellement mis en place dans des contextes où les institutions chargées de la mise en œuvre et du suivi de projets sont relativement solides (WIN & TI, 2010). Ils sont donc moins perméables à la corruption : le plus grand risque est alors la « grande corruption », qui implique relativement peu d'individus, mais concerne d'importantes sommes d'argent et une situation d'abus de pouvoir. Ce type de corruption peut avoir des répercussions jusqu'à l'élaboration des politiques nationales et conduire à un cercle vicieux, les élus risquant à leur tour de prendre des décisions ouvrant la voie à encore plus de corruption. Il peut ainsi arriver que des investissements importants et coûteux soient préférés à des dispositifs plus réduits, moins centralisés et moins onéreux (Butterworth et al. 2009) .

Deux affaires majeures de corruption illustrent bien ce risque : la privatisation de l'approvisionnement en eau à Grenoble en 1997 et le « Lesotho Highlands Water Project » (un projet d'aménagement hydraulique au Lesotho) en 1999. A Grenoble, une entreprise avait versé 19 millions de francs (environ 2,9 millions d'euros) pour obtenir la concession de l'approvisionnement en eau de la ville ; une somme réinjectée par la suite dans le financement de campagnes électorales et d'autres activités politiques. Le cas du Lesotho Highlands Project a, lui, levé le voile sur des cas de corruption à grande échelle dans les transactions commerciales internationales. Ces deux affaires retentissantes concernaient des accords-cadre signés entre l'administration et des consortiums privés : cette pratique, courante entre la fin des années 90 et le début des années 2000, a valu à cette période le nom d'«ère



L'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées s'appuie sur les équipements de fournisseurs privés © Eefje Aarnoudse

des concessions » (Stålgren, 2006) (Barlow et al. 2002) . Les procès engagés ont marqué un tournant ; dans les deux cas, les cadres dirigeants des entreprises en cause se sont vus condamnés pour corruption. Cette période a également vu se développer une autre forme de corruption, moins directe, liée aux études de faisabilité réalisées en vue de la privatisation de l'approvisionnement en eau et de la gestion des eaux usées. Ces études, réalisées par des filiales de grands groupes internationaux du secteur, reléguèrent délibérément l'intérêt général au second plan (Richards et al. 2008).

Les dix dernières années ont marqué un changement. Les pouvoirs publics tendent désormais à signer plusieurs contrats de moindre importance avec différentes entreprises, plutôt que de confier l'ensemble de la gestion d'un projet à un consortium unique. Si ce phénomène a, dans une certaine mesure, contribué à réduire les risques de corruption à grande échelle, le secteur demeure vulnérable. La passation de marchés et le secteur du bâtiment, qui sont au centre des activités liées à l'eau, sont les plus touchés par le versement de commissions occultes (Hardon et al. 2011 ; TI, 2012) .

Les grandes entreprises de service public sont souvent responsables de l'attribution de contrats de sous-traitance particulièrement rentables : l'appât du gain peut pousser certains acteurs à contourner les règlements pour obtenir un marché. En 2009, un scénario de ce type a conduit l'organisme de régulation économique d'Angleterre et du Pays de Galles à enquêter sur un opérateur privé, un sous-traitant accusé d'avoir acheté des cadeaux pour les employés de l'entreprise afin d'obtenir un contrat juteux. C'est la direction de l'entreprise elle-même qui a attiré l'attention du régulateur sur ce problème, ce qui montre que la corruption n'est pas seulement un moyen pour les entreprises d'obtenir un marché, mais aussi un problème interne qu'elles ne sont pas toujours à même de résoudre sans intervention extérieure.

Certaines affaires de corruption ont toutefois vu les poursuites engagées aboutir. Les condamnations prononcées à l'encontre d'entreprises s'étant livrées à des actes de corruption, une fois rendues publiques, peuvent avoir un effet dissuasif. Le cas de Severn Trent, deuxième groupe du secteur de l'eau au Royaume-Uni, est représentatif à cet égard. L'entreprise s'est retrouvée au cœur d'un scandale de corruption après

ENCADRÉ 2 L'affaire Severn Trent et les réformes engagées à la suite du scandale

En 2004, un employé de Severn Trent a invoqué le règlement relatif aux lanceurs d'alerte pour protester contre ses supérieurs qui lui enjoignaient de manipuler les résultats de performance pour tromper l'organisme de régulation.

À la suite de cet événement, en juillet 2008, Severn Trent allait devenir la première entreprise de service public à être poursuivie en justice au Royaume-Uni. L'Office de répression de la grande délinquance financière accusait la branche eau du groupe d'avoir fourni à l'autorité de régulation des informations erronées sur ses performances au cours des cinq années précédentes. Le tribunal a qualifié les faits de « campagne prolongée et réussie de falsification ». Le groupe, qui a plaidé coupable, s'est vu condamné à une amende de 2 millions de livres sterling, après avoir dû verser une amende de 35,8 millions de livres en avril 2008 pour avoir fourni de fausses informations aux utilisateurs par l'intermédiaire de son service consommateur.

En 2006, à la suite d'une enquête interne menée en réponse aux dénonciations de falsification mentionnée ci-dessus, le conseil d'administration proclamait déjà la nécessité de revoir les procédures, les comportements et les valeurs de l'entreprise afin d'éviter « que tout événement de ce type se reproduise ». Un ensemble de réformes, soutenu par une campagne active de communication interne de la part des dirigeants, prévoyait les changements suivants :

- Formation à la déontologie pour les employés
- Développement de la prise de responsabilité en mettant l'accent sur l'éthique et l'honnêteté ;
- Révision du code de conduite et des mécanismes internes de dénonciation d'agissements illicites ;
- Intensification des contrôles financiers ;
- Clarification de la hiérarchie interne ;
- Structure de gouvernance plus transparente ;
- Ensemble d'indicateurs de performance visant à associer explicitement chaque membre du conseil d'administration aux performances et aux valeurs de l'entreprise.

En 2009, Severn Trent a été nommée « entreprise de service public de l'année » par ses pairs, en partie en raison des progrès effectués pour redorer le blason du groupe.

Source: Dietz et al. 2012

avoir transmis de fausses informations à l'organisme de régulation du secteur, en manipulant les chiffres transmis à cet organisme de manière à augmenter ses profits. Traduit en justice, le groupe a été condamné à deux reprises par les tribunaux. En conséquence, il a entrepris des réformes internes d'ampleur pour insuffler davantage d'éthique dans la conduite de ses activités

(voir encadré 2) (Pagnamenta, 2009) .

Petites et moyennes entreprises

Les entreprises sont généralement soumises à plus de contraintes légales et réglementaires que les citoyens ; il est inévitable que ces procédures administratives complexes ouvrent la voie à des abus (Nadgrodkiewicz, 2008) . En ce qui concerne les risques de corruption, les problèmes rencontrés par les PME ne sont pas les mêmes que pour les grands groupes. Les PME ont une position moins avantageuse dans les négociations et ne disposent pas du même éventail de possibilités juridiques. En raison de leurs contraintes en matière de ressources humaines et financières, il est plus difficile pour les petites entreprises de lutter contre la corruption et de ne pas verser de pots-de-vin pour accélérer les formalités administratives (pour obtenir un permis de travail ou une licence de distribution d'eau par exemple). Ces facteurs jouent sur la vulnérabilité des PME à la corruption, comme le confirme une enquête de 2009 dont les auteurs estiment que « les grands groupes usent de leur influence pour faire pencher la législation en leur faveur, tandis que les petites entreprises versent des pots-de-vin pour atténuer le coût de l'intervention de l'Etat » (Benson et al. 2009).

L'activité des PME repose souvent sur un nombre restreint de contrats ou de clients. Cette situation de dépendance financière vis-à-vis de projets uniques en fait des proies faciles pour les fonctionnaires corrompus. Elle en fait également des alliés précieux pour les élus cherchant à utiliser leur expertise pour légitimer des choix politiques (en utilisant par exemple les résultats d'une étude ou d'une évaluation de programme pour justifier une décision spécifique). Quand une décision revêt un intérêt politique (ex : construction d'infrastructures hydrauliques dans une zone donnée pour obtenir la faveur des électeurs) ou quand il existe un intérêt politique à dissimuler les mauvaises performances d'un programme sectoriel, il arrive que l'entreprise contractante et l'instance lui ayant délégué le service s'entendent pour présenter leurs résultats sous un jour qui leur est favorable. Les PME dont la situation financière est particulièrement incertaine sont d'autant plus susceptibles de se livrer à ce type d'agissements pour obtenir un contrat.

Au-delà des phénomènes de collusion et de commissions occultes, d'autres formes de corruption affectent les PME du secteur de l'eau. Selon une enquête réalisée auprès d'opérateurs privés en Ouganda, plus de la moitié des personnes interrogées indiquaient qu'il est fréquent que la sélection des prestataires de services privés soit soumise à des interférences politiques. L'enquête montre également que le versement de commissions aux dirigeants entre souvent en compte dans les promotions internes, ou encore que, bien souvent, les dirigeants savent que les clients paient des pots-de-vin pour obtenir une solution à leurs problèmes. Ces éléments montrent que, bien souvent, les PME ne disposent pas des outils leur permettant d'éviter de se livrer à des actes de corruption (GoU, 2009).

VERS PLUS D'INTÉGRITÉ DANS LES ACTIVITÉS DES OPÉRATEURS PRIVÉ

Il est important, pour minimiser les risques de corruption, que le système de gouvernance garantisse la plus grande intégrité dans la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau, à l'assainissement et à la gestion des eaux usées. Les pouvoirs publics contribuent en grande partie à nourrir la corruption du côté de la « demande » (étant à l'origine des demandes de pots-de-vin et autres commissions occultes), mais ne peuvent relever seuls le défi de l'intégrité. Le secteur privé – généralement considéré comme étant à l'origine de la corruption (Nadgrodkiewicz, 2008) – doit aussi promouvoir l'intégrité de façon active et participer aux efforts de lutte contre la corruption.

Harmoniser les règles du jeu : vers une réglementation claire et fiable

Toutes les études sur la participation du secteur privé indiquent que la qualité de la réglementation est un facteur de succès déterminant. Un dispositif réglementaire transparent, clair et fiable permet de parvenir à de meilleures décisions en matière d'investissement. Il aide à prévenir la corruption ainsi qu'à œuvrer vers plus d'intégrité, pour les entreprises dont l'eau est le cœur de métier comme pour celles pour qui l'eau n'est qu'une ressource (Pokorski, 2012). La réglementation doit pour cela être correctement appliquée et permettre aux citoyens de savoir quelles entreprises sont les plus intègres. L'autorité de régulation doit être responsable de l'établissement des tarifs et de l'attribution des licences. En plus de réglementer l'intervention du secteur privé, la réglementation du secteur de l'eau joue un rôle important en renforçant la transparence, la participation et la responsabilité dans le secteur de l'eau dans son ensemble (Boehm, 2011). Avec leur double rôle de supervision et de définition des règles, les autorités de régulation jouent un rôle essentiel dans le secteur de l'eau et contribuent à prévenir la corruption. Pour œuvrer vers plus de transparence et vers un meilleur accès à l'information (ce qui peut s'avérer plus difficile pour les sociétés privées), il est essentiel que ces autorités informent les citoyens pour que ceux-ci soient à même de demander des comptes aux responsables politiques et aux dirigeants des entreprises de services publics. Les mécanismes comme l'étalonnage des performances imposent aux compagnies de devoir rendre des comptes quant aux services qu'elles proposent et les poussent à améliorer leurs résultats. Les autorités de régulation peuvent aussi avoir pour objectif de favoriser l'implication des utilisateurs – avec la mise en place de conseils locaux nationaux d'utilisateurs et la participation des utilisateurs à l'établissement des prix – et de contrôler la manière dont les réclamations sont traitées. Les dispositifs de ce type ont le potentiel de limiter la petite corruption, notamment en matière de travaux de raccordement et de réparation (Boehm, 2011).

Bien que les dispositifs réglementaires traitent souvent

implicitement des risques de corruption, il est fréquent que la lutte contre la corruption ne soit pas clairement affichée comme une priorité. Il est donc important de réfléchir à la manière dont les autorités de régulations peuvent faire figurer la bonne gouvernance parmi leurs objectifs.

Tous les acteurs, privés et publics, chercheront à faire en sorte que la réglementation serve leurs intérêts. Une entreprise privée pourra, par exemple, soudoyer des fonctionnaires pour faire pencher les dispositions réglementaires en leur faveur, de même que certains fonctionnaires seront prêts à accepter ce genre d'arrangement par vénalité. Pour prévenir la corruption politique et administrative dans le dispositif réglementaire, le secteur de l'eau doit :

1. Empêcher les interférences politiques
2. Faire de l'intégrité une priorité
3. Prévenir la fraude et les interférences politiques dans les services publics
4. Renforcer le cadre réglementaire en matière de transparence, de participation citoyenne et de sanctions des agissements illicites (Boehm et al., 2011).

Si la prévention ne fonctionne pas et que des cas de corruption sont avérés, les autorités réglementaires doivent pouvoir engager des poursuites dans les plus brefs délais. Quand la compétence d'engager des poursuites relève d'institutions se situant en dehors du secteur de l'eau, il importe que les institutions du secteur coopèrent avec les autorités pour s'assurer que la corruption est bien réprimée.

Relever le défi de l'intégrité

Dans la majorité des cas, les entreprises privées du secteur de l'eau et de l'assainissement définissent elles-mêmes leurs valeurs et leurs responsabilités : elles sont donc en mesure de faire preuve d'intégrité quelle que soit la qualité du dispositif réglementaire. Les entreprises et autres acteurs privés (ONG, etc.) qui se livrent à des actes de corruption ou à d'autres formes d'agissements illicites ne voient pas ces actions comme des fins en soi. Les opérateurs privés visent avant tout à réaliser des profits et augmenter leurs marges : les comportements contraires à l'éthique ont pour seul objet de donner à un acteur donné un avantage comparatif sur ses concurrents. Pourtant, les entreprises du secteur de l'eau ont tout intérêt à intégrer les principes d'intégrité dans leurs activités.

Il est donc important d'énoncer clairement les avantages comparatifs que peut tirer une entreprise à promouvoir l'intégrité en interne. Parmi ces avantages :

- **Un argument unique de vente (Unique Selling Proposition)** : En affichant leur engagement en faveur de l'intégrité, les acteurs d'un marché donné proposent un argument unique de vente qui peut leur permettre de remporter des contrats dans le secteur

de l'eau et de l'assainissement. Pour certains clients – pouvoirs publics, bailleurs de fonds internationaux, organismes de régulation – l'intégrité est un facteur décisif dans l'attribution de marchés.

- **Réduction des coûts et augmentation des marges :** de nombreuses entreprises peuvent réduire leurs coûts et augmenter leurs marges de manière significative en évitant systématiquement les transactions pour lesquelles il existe un risque de corruption. Au-delà de ces avantages, le choix de l'intégrité profite à tout le secteur, dans la mesure où la corruption paralyse le marché dans son ensemble en affectant la concurrence et les investissements d'infrastructures, avec un effet négatif à long terme sur la croissance (WIN & TI, 2008).
- **Réduction des risques de poursuites judiciaires :** faire preuve de la plus grande intégrité réduit considérablement le risque de se voir poursuivre en justice pour transactions illicites et autres délits d'ordre économique, avec pour résultat moins d'amendes, moins de frais de justice et moins de temps perdu dans des procédures judiciaires.
- **Réduction des risques liés à la réputation :** la société civile et ses représentants (organisations communautaires, associations de consommateurs, ONG, etc.) sont de plus en plus attentifs au non respect des principes d'intégrité et sont, plus que jamais, en mesure de communiquer sur le sujet. En conséquence, les acteurs se livrant à des actes de corruption risquent, de plus en plus, de se voir publiquement exposés et de voir se dégrader l'image de leur entreprise. L'intégrité au sein des entreprises permet de réduire ce type de risque.

L'idée selon laquelle les entreprises doivent promouvoir l'intégrité en interne est aujourd'hui largement acceptée. Cela passe par une tolérance zéro vis-à-vis de la concussion, grâce à des mesures concrètes. Il est également communément admis que l'action collective crée un climat de confiance et qu'elle permet aux entreprises de ne pas céder à l'extorsion et d'être en mesure d'exiger de l'administration publique des procédures transparentes. En Ouganda, l'Association des opérateurs privés du secteur de l'eau (APWO) montre que les entreprises du secteur sont capables de prendre des mesures à cet effet. Dans son code de déontologie à destination du secteur privé, l'APWO définit les valeurs et les principes auxquels doivent se conformer ses membres (APWO, 2012). De même, le code d'éthique de la Fédération internationale des opérateurs privés de services d'eau (AcquaFed) encourage ses membres à rejeter toute forme de corruption dans la conduite de leurs activités (AcquaFed 2005).

Au-delà de ces deux exemples, de nombreuses organisations ont mis en place des principes, des codes de conduites et des recommandations pour contrecarrer la corruption dans le secteur privé (voir les Principes pour lutter contre la corruption dans le secteur privé et le code de conduite de WIN en encadré 3). Le secteur de l'eau a néanmoins besoin de principes

ENCADRÉ 3 Outils permettant de renforcer l'intégrité du secteur privé

Les pactes d'intégrité sont utilisés dans le cadre de la passation de marchés publics pour accroître la transparence du processus, pour responsabiliser les acteurs en présence et pour freiner la corruption, de manière à assurer le bon déroulement des procédures. Ces pactes consistent en des contrats engageant tous les acteurs d'un appel d'offre à faire preuve d'intégrité. Pour permettre un contrôle citoyen du processus, ces pactes comportent un dispositif de suivi, généralement piloté par des groupes de la société civile. Le concept de pacte d'intégrité a été adapté et appliqué à de nombreux projets dans le secteur de l'eau (WIN & TI, 2010).

Le code de conduite développé par WIN définit les valeurs et les principes directeurs au moyen desquels les acteurs privés et publics peuvent faire part de leur engagement en faveur de la transparence, de l'intégrité, de l'ouverture et de la responsabilité dans le secteur de l'eau. Les signataires de ce code de conduite s'engagent à travailler ensemble à promouvoir l'intégrité dans le secteur de l'eau.

Les Principes pour lutter contre la corruption dans le secteur privé, développés par Transparency International et Social Accountability International, constituent un cadre de référence sur lequel les entreprises peuvent s'appuyer pour développer des programmes de lutte contre la corruption. Ils s'appliquent aussi bien à la concussion dans le public qu'aux transactions entre acteurs privés. Ces principes sont conçus comme une feuille de route pour toutes les entreprises, de manière à harmoniser les règles du jeu (TI, 2009).

La gestion de l'intégrité est un concept qui peut aider à intégrer les valeurs d'intégrité dans les modèles d'entreprises et dans les systèmes d'enquêtes qualitatives et d'évaluation des risques. Pour répondre aux besoins spécifiques du secteur de l'eau, le concept de gestion de l'intégrité doit être adapté en s'appuyant sur les outils et les méthodes utilisés par le secteur privé pour éviter la corruption dans le secteur de l'eau (WIN, 2012a).

adaptés aux spécificités du domaine et à celles des différents territoires d'opérations. Les entreprises du secteur doivent œuvrer en ce sens et intégrer les questions d'intégrité à leurs modèles commerciaux et à leurs méthodes d'évaluation des risques. Cela peut aider à mettre en pratique des méthodes de travail transparentes et éthiques qui respectent les lois et les réglementations et qui favorisent une amélioration des performances des entreprises du secteur. Les réformes engagées par Severn Trent (voir encadré 2) et Sydney Water (voir encadré 4) témoignent d'approches intéressantes de prévention de la corruption et peuvent, en tant que telles, servir d'exemples à d'autres acteurs.

CONCLUSION

Le secteur de l'eau a besoin du secteur privé pour développer ses infrastructures, ses savoirs et ses capacités. Les opérateurs privés sont directement impliqués dans les tâches opérationnelles d'approvisionnement en eau et de gestion des eaux usées. L'eau est un bien précieux ; les actes de corruptions commis par des acteurs privés font l'objet d'une attention citoyenne particulière. Les entreprises travaillant dans le secteur de l'eau avec la ferme intention d'œuvrer vers plus d'intégrité dans la conduite de leurs opérations peuvent ainsi disposer d'un avantage concurrentiel et de réduire les risques réputationnels, juridiques et financiers.

Les discussions concernant l'intégrité des acteurs privés

du secteur de l'eau doivent aller au-delà des actes individuels de corruption. Il est essentiel de reconnaître que les interactions public - privé sont la principale zone à risque – d'où le besoin d'une réglementation transparente, claire et fiable, et de systèmes de recours efficaces. Le secteur de l'eau doit pouvoir donner la parole aux entreprises affectées par la corruption pour signaler les cas de concussion et de collusion.

Responsables du privé comme du public doivent s'engager pour condamner la corruption et faire de l'intégrité une priorité de la gouvernance d'entreprise. Une approche dynamique mettant en avant l'avantage comparatif que représente l'intégrité pour les entreprises est nécessaire pour inciter les entreprises à mettre en œuvre des mesures de lutte contre la corruption et à montrer l'exemple dans la promotion de l'intégrité.

ENCADRÉ 4 Enquête portant sur les employés du groupe Sydney Water, sur ses sous-traitants et sur les autres acteurs impliqués

Suite à une plainte déposée en 2009 à l'encontre d'un employé accusé d'avoir réclamé des commissions occultes, l'entreprise publique Sydney Water a porté l'affaire devant la Commission indépendante contre la corruption (ICAC) d'Australie. Plusieurs autres accusations portant sur des faits de corruption ont été portées dans le mois qui a suivi. En 2010, sur la base de ces accusations, l'ICAC a conduit une enquête publique portant sur les employés, les constructeurs agréés, les plombiers qualifiés et autres acteurs liés à Sydney Water. Si les faits de corruption affectaient différents domaines d'activité du groupe, c'est dans les relations avec les prestataires privés que l'enquête a révélé les aspects les plus problématiques. Les enquêteurs ont découvert que neuf personnes, parmi lesquelles des employés du groupe comme des acteurs privés, s'étaient livrés à divers actes de corruption :

- » Demande ou obtention de pots-de-vin de la part des constructeurs agréés
- » Production de fausses pièces lors de l'examen obligatoire précédant l'octroi d'une accréditation
- » Signature illicite d'accords contractuels entre employés du groupe et acteurs privés
- » Gains réalisés par des acteurs privés après avoir fourni de fausses factures à l'entreprise
- » Obtention d'avantages financiers par une entreprise ayant délibérément abusé des employés du groupe en les incitant à signer un document visant à enregistrer la marque et le logo du groupe dans le cadre de la mise en bouteille de l'eau

Le rapport d'enquête recommandait un certain nombre de mesures permettant de réduire les risques de corruption : dispositifs de contrôle, formation des dirigeants, instructions techniques et programmes de sensibilisation. Nombre de ces recommandations concernaient les relations entre public et privé :

- » Modification des procédures d'appel d'offre pour faire en sorte que la décision de commander une prestation, celle de l'approuver et celle de la certifier ne puissent être mises entre les mains d'une seule personne
- » Évaluation en interne de la mise en œuvre des programmes de lutte contre la corruption
- » Intégration de stratégies de prévention de la corruption dans les plans d'activité
- » Formation des dirigeants à la supervision des interactions des employés avec des acteurs extérieurs (ex. détection des situations à risque et adoption de mesures en conséquence)
- » Développement d'un système de gestion des réclamations
- » Accès du public, via la page d'accueil du site de l'organisation, au service d'assistance téléphonique sur les questions de corruption
- » Mise en place d'une procédure automatique de vérification des factures pour assurer le fractionnement des commandes
- » Comparaison automatique des coordonnées des fournisseurs sur la base de données de l'organisation
- » Mise en place d'une liste de contrôles manuels des factures à effectuer par le service de comptabilité
- » Sensibilisation des comptables aux risques de fraude

Le plan annuel 2011 de Sydney Water engageait l'entreprise à avoir mis en œuvre l'ensemble de ces recommandations pour la fin 2011 : la plupart ont été suivies.

Source: ICAC 2011