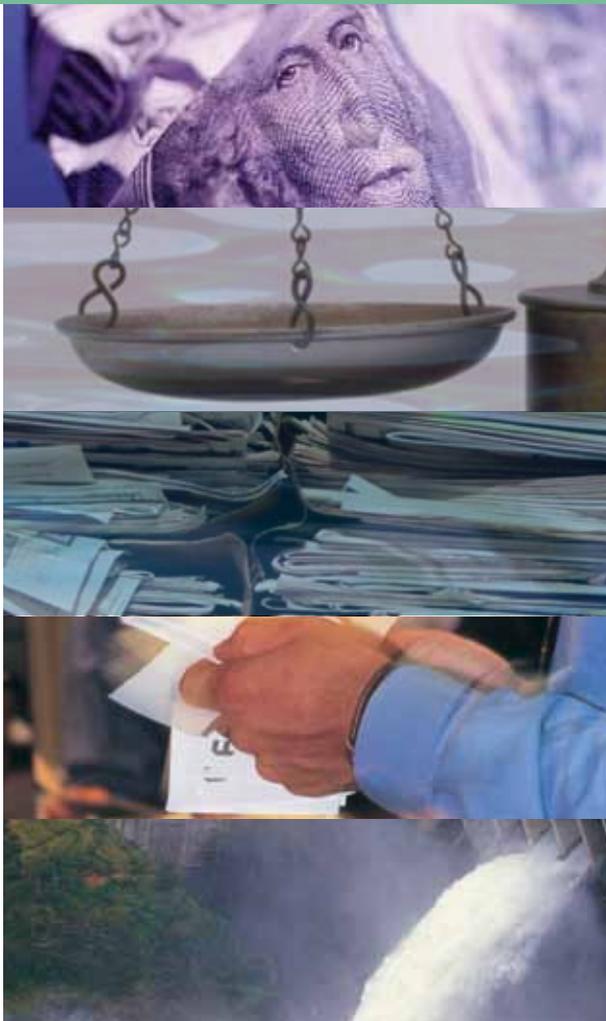






MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU



MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU



Photo : Mats Lannersted

Sommaire

Liste d'abréviations 6

Avant-propos :

Manuel de formation sur l'intégrité de l'eau 7

Introduction :

A propos du manuel de formation
sur l'intégrité de l'eau 8

Module 1:

GOVERNANCE DE L'EAU

Séance n° 1 :

Introduction à la GIRE 11

Séance n° 2 :

Introduction à la gouvernance de l'eau 13

Séance n° 3 :

Cadres institutionnels des ressources
en eau et des services d'eau 17

Références : 18

Module 2:

LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

Séance n° 1 :

Définition des termes et concepts 21

Séance n° 2 :

La corruption dans le secteur de l'eau :
comment et pourquoi ? 23

Séance n° 3 :

Les répercussions et les coûts
de la corruption 27

Séance n° 4 :

Les moteurs de la corruption 30

Références 34

**Module 3: IDENTIFICATION DES RISQUES DE
CORRUPTION**

Séance n° 1 :

Pourquoi faut-il évaluer les
risques de corruption ? 37

Séance n° 2 :

Utilisation du schéma des
interactions de la corruption 38

Séance n° 3 :

Cartographie des risques de corruption 43

Références : 52

Module 4:	
LOIS ET INSTITUTIONS DE PRÉVENTION ANTI-CORRUPTION ET LEURS INSTRUMENTS	
Séance n° 1 :	
Instruments juridiques de la lutte anti – corruption	55
Séance n° 2 :	
Le rôle des institutions.....	61
References:.....	65
Module 5:	
TRANSPARENCE ET ACCÈS A L'INFORMATION	
Séance n° 1 :	
Transparence et accès à l'information	69
Séance n° 2 :	
Transparence dans le développement d'infrastructures de l'eau.....	72
Séance n° 3 :	
Exercice du droit à l'information	79
Séance n° 4 :	
Action pour renforcer la transparence et l'intégrité	81
Références :	83
Module 6:	
REDEVABILITÉ	
Séance n° 1 :	
Concepts, coalitions, contrats et pactes : En quoi consiste la redevabilité ?.....	87
Séance n° 2 :	
Renforcer la redevabilité: Outils et actions	90
Séance n° 3 :	
Exploiter la redevabilité : Les actions citoyennes, la voix des citoyens	95
References:.....	97
Module 7:	
L'INTÉGRITÉ DANS LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU (GIRE)	
Séance n° 1 :	
La GIRE et l'intégrité de l'eau.....	101
Séance n° 2 :	
Application aux phases de planification et de mise en œuvre de la GIRE	105
References:.....	111

Guide du facilitateur	
Module 1 :	
Gouvernance de l'eau	115
Module 2 :	
La corruption dans le secteur de l'eau	118
Module 3 :	
Identification des risques de corruption	121
Module 4 :	
Lois et institutions de prévention anti- corruption et leurs instruments	123
Module 5 :	
Transparence et accès a l'information	126
Module 6 :	
Redevabilité.....	128
Module 7 :	
L'intégrité dans la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).....	132
Annexe	
ANNEXE I :	
Programme suggéré pour la formation : Manuel sur l'intégrité dans le secteur de l'eau..	138
ANNEXE II :	
Les compétences relationnelles, un gage d'efficacité	140
ANNEXE III :	
Options pour les exercices.....	141
ANNEXE IV :	
Planifier des stages de formation courte.....	143
ANNEXE V :	
Guide du jeu de rôle	152
ANNEXE VI :	
Ressources et sites internet à consulter.....	154

Liste d'abréviations

ACODAL :	Colombian Sanitary and Environmental Engineering Association Association Colombienne de génie sanitaire et environnemental	LRCTMC :	Leadership politique, Redevabilité, Compétences renforcées/Transparence /Mise en œuvre et Voix
ADB :	Asian Development Bank Banque Asiatique de Développement	MWE :	Ministry of Water and Environment Ministère de l'Eau et de l'Environnement
CEDEF :	Convention sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination contre les Femmes	NWASCO :	National Water and Sanitation Council Conseil National de l'Eau et l'Assainissement de Zambie
CEE-ONU :	Commission Économique pour l'Europe des Nations Unies	NWSC :	National Water and Sanitation Council Prestataire Nationalisé de Services d'Eau et d'Assainissement des régions urbaines en Ouganda
CIDE :	Convention Internationale des Droits de l'Enfant	OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
CIDI:	Community Integrated Development Initiative Initiative Communautaire de Développement Intégré	OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
CMA :	Catchment Management Agency Autorité de Gestion de Bassin	PDG :	Président Directeur Général
CMC :	Catchment Management Committee Comité de Gestion de Bassin	PME :	Partenariat Mondial de l'Eau
DWAF :	Department of Water Affairs and Forestry Ministère en charge du Secteur de l'Eau	PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
EAIE :	Évaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau	PSE :	Prestataires des Services d'Eau
EUWI :	European Water Initiative Initiative Européenne pour l'Eau	PPT :	Présentation PowerPoint
FFOM :	Forces Faiblesses Opportunités et Menaces	RMC :	Rapport Mondial sur la Corruption
GCR :	Global Corruption Report Rapport Mondial sur la Corruption	RO :	Regional Office of DWAF Bureau Régional du Ministère de l'Eau et des Forêts
GIRE :	Gestion Intégrée des Ressources en Eau	SADC:	Southern African Development Community Communauté de Développement de l'Afrique Australe
GRE :	Gestion des Ressources en Eau	SAEA :	Services d'approvisionnement en Eau potable et Assainissement
GWP :	Global Water Partnership Partenariat Mondial de l'Eau PME	SIWI :	Stockholm International Water Institute Institut International de l'Eau de Stockholm
ICESCR:	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights Pacte International relative aux Droits économiques, sociaux et culturels	UNCAC :	United Nations Convention Against Corruption Convention des Nations Unies contre la Corruption
IHRC :	International High Commission on Human Rights Commission Internationale des Droits de l'Homme	UNECE :	Commission Économique des Nations Unies pour l'Europe
IRC :	International Water and Sanitation Centre Centre International de l'Eau et de l'Assainissement	UNESCO :	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
IWMI :	International Water Management Institute Institut International de Gestion de l'Eau	WGF :	UNDP Water Governance Facility at SIWI Facilité Gouvernance du PNUD à l'Institut International de l'Eau de Stockholm
KDP :	Kecamatan Development Programme Programme de Développement du Kecamatan	WSA :	Water Services Authority Autorité des Services d'Eau
LHDA :	Lesotho Highlands Development Authority Agence de Développement des hauts plateaux du Lesotho	WSP :	Water an Sanitation Programme Programme d'Approvisionnement en Eau et Assainissement
LHWP :	Lesotho Highlands Water Project Projet d'adduction d'eau des Hauts plateaux du Lesotho	WUA :	Water User Association Association des Usagers de l'Eau
		WWG :	Water Watch Group Groupes de Surveillance de l'Eau

A propos du manuel de formation sur l'intégrité de l'eau



L'intégrité et la lutte anti-corruption sont des enjeux souvent ignorés dans le domaine de la gouvernance des ressources en eau et des services d'eau. Soit l'intégrité de l'eau est totalement occultée, soit elle n'est pas systématiquement prise en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de la gestion

intégrée des ressources en eau (GIRE). Dans la mesure où l'intégrité, la redevabilité et la lutte anti-corruption sont des facteurs déterminants de la gouvernance et de la répartition des ressources en eau (et financières) et des services d'eau, il faut faire preuve de détermination et inclure ces principes systématiquement dans la réforme des politiques de l'eau et leur mise en œuvre.

Ces derniers temps, des signes encourageants ont été relevés chez les décideurs, les praticiens du développement et les chercheurs qui s'intéressent de plus en plus au renforcement de l'intégrité de l'eau, par le biais de diverses mesures de lutte anti-corruption. Il importe de noter qu'une transparence accrue, une redevabilité renforcée et la mise en œuvre d'autres mesures de lutte anti-corruption donnent des moyens puissants qui permettent, d'une part, d'éradiquer la pauvreté et, d'autre part, d'attribuer et de répartir les ressources en eau et les services d'eau de manière équitable et efficace. Le renforcement de l'intégrité et de la redevabilité dans les institutions de l'eau pour la gouvernance du secteur public et du secteur privé et des transactions économiques est un atout important pour permettre aux pays d'atteindre plus rapidement les Objectifs du Millénaire pour le Développement et à moindre coût.

Les besoins en matière de renforcement des compétences sont considérables au sein des gouvernements, du secteur privé et de la société civile, en termes de

politiques et opérationnels, afin de pouvoir travailler sur l'intégrité de l'eau. Pendant le développement des travaux sur l'intégrité de l'eau, une forte demande de renforcement des compétences du secteur de l'eau a été identifiée. C'est pour réagir à cette demande croissante que la facilité Gouvernance de l'eau du Programme de Nations Unies pour le Développement du SIWI (WGF), Cap-Net, WaterNet et Water Integrity Network (WIN) ont formé un partenariat pour rédiger ces matériaux de formation sur l'intégrité de l'eau. Tous mes remerciements vont à Cap-Net et WaterNet qui ont soutenu ces travaux depuis le début, ainsi qu'à WIN qui s'est ensuite joint aux efforts pour mettre au point le manuel de formation.

Le but du manuel de formation est de développer les compétences institutionnelles et de préparer les parties au changement par le biais du renforcement des connaissances et des capacités de mise en œuvre d'actions dans le domaine de l'intégrité, de la transparence et de la redevabilité. Il leur fournit donc des bases conceptuelles, ainsi que des exemples de bonnes pratiques et d'application de mesures de lutte anti-corruption.

Nous anticipons qu'à l'avenir les partenaires responsables de la conception du manuel de formation chercheront à offrir des opportunités de formation. Ces matériaux de formation n'en appartiennent pas moins au « domaine public » et nous encourageons vivement toute organisation qui souhaiterait le faire à s'en servir pour organiser des formations à différents niveaux dans divers pays et régions du monde.

Håkan Tropp
Directeur de projet, WGF

Remerciements

De nombreuses personnes ont collaboré pour le développement du Manuel de Formation et du Guide du Facilitateur. Le partenariat entre WGF, Cap-Net, WaterNet, que WIN a rejoints, a été très prolifique et nous remercions vivement Kees Leendertse, Cap-Net, David Love, WaterNet et Mael Castellán, WIN, de leurs contributions. Håkan Tropp, WGF, a fait fonction de chef d'équipe. Tous nos remerciements vont à l'équipe chargée de la préparation du manuel de formation ; nous devons la première ébauche

du manuel à Michael Hantke-Domas, Damian Indij, Jan Yap, Goodwell Lungu et Veronica Torres ; Alana Potter, IRC, et Maria Jacobson, WGF l'ont finalisé. Nous remercions tout spécialement Lewis Jonker, University of Western Cape, qui a organisé un atelier de travail au Cap, afin de rédiger les grandes lignes du contenu de la formation et d'organiser un stage de formation pilote en 2009. Le difficile travail d'édition des matériaux de formation revenait à Maria Jacobson, que nous remercions également. Nous remercions également Françoise Nicole Ndoume, WIN, pour son travail de relecture de la version française.

Introduction :

A propos du manuel de formation sur l'intégrité de l'eau

Le but du manuel de formation est d'aider les personnes chargées du renforcement des compétences à mettre au point des programmes de formation et éducatifs concernant l'intégrité de l'eau, la manière dont on peut l'encourager et la mettre en pratique plus facilement. Le but d'ensemble recherché est le développement des compétences institutionnelles et la préparation au changement : ceci passe par l'acquisition de connaissances et la mise en œuvre croissante d'actions de promotion de l'intégrité, de la redevabilité et de lutte anti-corruption dans n'importe quel pays ou région du monde. Les principaux objectifs de la formation sont d'apporter :

1. des bases conceptuelles en ce qui concerne l'intégrité, la redevabilité et la lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau, leurs moteurs et leurs répercussions sur l'eau, ainsi qu'en matière d'éradication de la pauvreté et dans le contexte du développement durable.
2. un tour d'horizon des outils et méthodologies visant à promouvoir l'intégrité de l'eau, la transparence et la redevabilité et leur champ d'application, dans différents contextes.
3. des exemples de bonnes pratiques en matière de promotion de l'intégrité, de la transparence et de la redevabilité, ainsi que de la lutte anti-corruption, dans le secteur de l'eau.

Les groupes ciblés sont principalement des gestionnaires de l'eau, des responsables chargés du renforcement des compétences, des régulateurs et d'autres décideurs dans le domaine de l'eau. L'accent thématique porte sur le champ d'application de l'intégrité, de la redevabilité et de la lutte anti-corruption dans le domaine de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau, principalement par le biais de :

- La répartition et l'attribution de l'eau.
- La prestation de services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et pour d'autres utilisations.
- Les processus de passation de marchés publics pour les projets d'infrastructure de l'eau

Ces matériaux de formation ont le grand avantage de pouvoir être exploités avec beaucoup de flexibilité, en les adaptant « sur mesure » à des groupes spécifiques, qu'il s'agisse de régulateurs du secteur de l'eau, ou de cadres junior, moyens ou séniors chez diverses parties prenantes du secteur de l'eau : administrations publiques, associations d'usagers de l'eau, prestataires de l'eau du secteur public ou privé ou ONG. On peut

aussi les adapter à des conditions géographiques ou à des thèmes spécifiques, comme par exemple les services de l'eau ou l'infrastructure de l'eau, etc. dans certains pays et régions du monde.

Le travail sur le Manuel de l'intégrité dans le secteur de l'eau était fondé sur la conviction qu'il importe de :

- Mettre l'accent sur des mesures de prévention qui soient durables et en étant proactif, sans se contenter de réagir aux conditions.
- Souligner l'impact de la corruption sur le développement. Les populations pauvres sont celles qui subissent en priorité les effets de la corruption.
- Réaliser que la signification du terme « corruption » n'est pas la même en fonction de certains facteurs culturels.
- Mettre l'accent sur la gestion des ressources en eau – en la reliant aux services de l'eau et aux autres utilisations de l'eau – dans la mesure où l'intégrité a souvent été l'élément manquant dans la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).
- Souligner la nécessité d'action et d'application d'outils et de méthodologies spécifiques pour faire la promotion de la redevabilité et de la transparence.

Le Manuel comprend 3 parties :

1. Sept modules de formation – accompagnés de présentations PowerPoint - qui apportent des matériaux de travail concernant plusieurs sujets : le B.-A.-BA. de l'intégrité de l'eau et son rapport avec la gouvernance de l'eau et la gestion intégrée des ressources en eau, les ressorts de la corruption dans le secteur de l'eau, les moteurs de la corruption et quelles mesures de lutte peuvent être mises en œuvre.
2. Le Guide du Facilitateur fournit des informations détaillées, plus pratiques en rapport avec les objectifs d'apprentissage et les méthodes de formation interactives pour chaque module et comment on peut les appliquer.
3. Plusieurs annexes sont également proposées : elles renferment des conseils sur les compétences requises chez le facilitateur, les options possibles pour les exercices de formation, des mesures concrètes pour faciliter l'organisation de stages de formation, ainsi qu'une liste de ressources et sites Internet utiles qu'on peut consulter.

Les matériaux de formation sur l'intégrité de l'eau sont disponibles dans leur intégralité et vous pouvez les télécharger sur : www.watgovernance.org

1

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 1: GOUVERNANCE DE L'EAU





Photo: Rebecca Löfgren

Séance n° 1:

Introduction à la GIRE

Le concept de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) a émergé depuis une dizaine d'années, en réponse à la « crise de l'eau » : la conviction largement répandue que nos ressources en eau douce sont menacées par la croissance démographique et la demande croissante en eau, ainsi que par la recrudescence des pollutions en tout genre. Toutes les décisions relatives à la protection, la gestion, l'utilisation, la répartition et la conservation des ressources en eau relèvent du domaine de la gouvernance. De plus en plus, il est admis qu'au lieu de parler de « crise de l'eau », on devrait en réalité parler de « crise de la gouvernance ».

Le *Partenariat Mondial de l'eau (PME)* définit la GIRE comme un processus qui « encourage la mise en valeur et

la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux ».

Il existe d'autres définitions, qui intègrent toutes les mêmes principes d'équité, d'efficacité et de durabilité environnementale.

L'émergence de la GIRE remonte à la période qui a suivi les Sommets de la Terre de 1992 et 2002 ; elle s'est inspirée du programme de durabilité des années 80 et 90 (notamment le rapport de Bruntland), auquel sont venus s'ajouter les principes de Dublin en 1992¹ (voir l'encadré ci-dessous).

La GIRE est le processus de mise en œuvre de ces principes.

Les principes de Dublin

1er principe : L'eau douce est une ressource fragile et non renouvelable – elle est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement

L'eau est indispensable à la vie et aux moyens de subsistance : la gestion efficace des ressources en eau exige donc une approche holistique, en reliant le développement socioéconomique et la protection des écosystèmes. Pour être efficace, cette gestion doit faire le lien entre l'exploitation des terres et de l'eau et ce, sur l'ensemble du bassin ou des nappes souterraines.

2e principe : La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent passer par une démarche participative – en associant usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons

L'approche participative consiste à sensibiliser les décideurs et le public en général à la question de l'importance de l'eau. Ceci signifie que les décisions sont prises au niveau le plus bas qui convienne à chaque cas, à la suite d'un processus de consultation de toute la population, en faisant participer les usagers à la planification et à la mise en œuvre des projets d'eau.

3e principe : Les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau

Ce rôle primordial des femmes – elles vont chercher l'eau, elles l'utilisent et elles sont les gardiennes du mi-

lieu vivant – était rarement reconnu dans les arrangements institutionnels relatifs à la mise en valeur et à la gestion des ressources en eau. L'adoption et l'application de ce principe nécessitent des politiques « positives » afin de répondre aux besoins spécifiques des femmes, de les équiper et de les autonomiser pour qu'elles participent à tous les niveaux aux projets de ressources en eau, y compris au processus décisionnel et de mise en œuvre, selon des modalités qu'elles auront définies elles-mêmes.

4e principe : L'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme un bien économique et social.

Au cœur de ce principe, il faut d'abord, de façon cruciale, que soit reconnu le droit fondamental de tous les êtres humains d'avoir accès à de l'eau propre et à des services d'assainissement et ce, à un prix abordable.

La valeur économique de l'eau a été longtemps méconnue, ce qui s'est soldé par des gaspillages de la ressource et des utilisations dégradant l'environnement. La gestion de l'eau en tant que bien économique est un moyen important d'arriver à une utilisation efficace et équitable des ressources en eau, à les préserver et à les protéger.

¹ L'accord sur ces principes remonte à la Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin, 1992

Comme le notaient Lenton et Muller (2010), la GIRE préconise une approche plus large et systémique de la gestion de l'eau. Sa mise en œuvre nécessite parfois une réforme des lois sur la gestion de l'eau, des institutions et des systèmes de réglementation, ainsi que le renforcement des compétences à toutes sortes de niveaux. Le but de la GIRE est de mieux coordonner les utilisations des terres et des ressources en eau de surface et souterraines, ainsi que les usagers en amont et en aval.

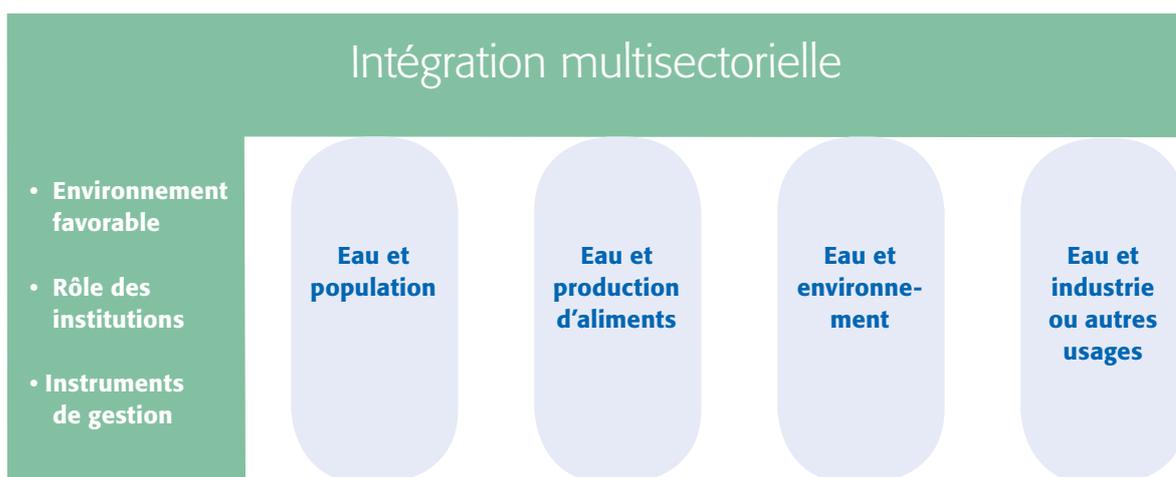
Le Partenariat Mondial pour l'Eau, qui diffuse des conseils relatifs aux « raisons, aux méthodes et aux solutions » de la GIRE, est convaincu que le succès de la mise en œuvre repose sur trois piliers :

- Un environnement favorable en termes de législations et de politiques
- Un cadre institutionnel approprié et mixte – comprenant notamment des organisations du secteur public/privé intervenant au niveau central, local et du bassin – qui définisse les dispositions en matière de gouvernance pour les administrations
- Un ensemble d'instruments de gestion pour la

collecte de données et d'information, l'évaluation de la disponibilité et des besoins en eau et la répartition des ressources entre les usagers.

Ces trois piliers doivent être reliés les uns aux autres à travers les différents secteurs, comme illustré ci-dessous.

« Le fonctionnement de la GIRE repose sur un dialogue plus intense entre des personnes (professionnels et usagers) ; sur des activités communes de planification multisectorielles ; sur la planification intégrée au niveau de tout le bassin versant, mais aussi au niveau de la communauté. Enfin, la GIRE repose surtout sur l'information et la communication ; sur une bonne planification fondée sur une connaissance rationnelle et globale des souhaits et des besoins des populations, mais aussi de leurs compétences et des contraintes imposées par l'exploitation d'une ressource finie ».



Intégration multisectorielle : la place de la GIRE

Séance n° 2 :

Introduction à la gouvernance de l'eau

Qu'est-ce que la gouvernance ?

- La gouvernance regroupe les processus intervenant dans les prises de décision et leur mise en œuvre.
- Elle résulte d'interdépendances, de relations et de réseaux à l'œuvre entre les différents secteurs (gouvernement, secteur public, secteur privé et société civile) intervenant dans la prestation de services.
- Elle fait intervenir des décisions, des négociations et différents rapports de force entre les parties prenantes, qui déterminent à qui, à quel moment et de quelle manière les ressources seront attribuées.
- La gouvernance implique de nombreux acteurs, ou parties prenantes, en dehors du gouvernement.
- Toutes les personnes légitimement intéressées par le résultat d'un processus décisionnel pourraient éventuellement y participer ; mais c'est leur rôle et leur pouvoir qui détermineront l'influence qu'elles pourront exercer sur les décisions finales.
- Dans les parties prenantes, on inclut les usagers, les organisations gouvernementales (les municipalités, par ex.), les services publics, les prestataires de services, les ONG, les bailleurs de fonds et la société civile.

Éléments de gouvernance

- Développement des politiques
- Législations (majeures et secondaires)
- Réglementation et surveillance

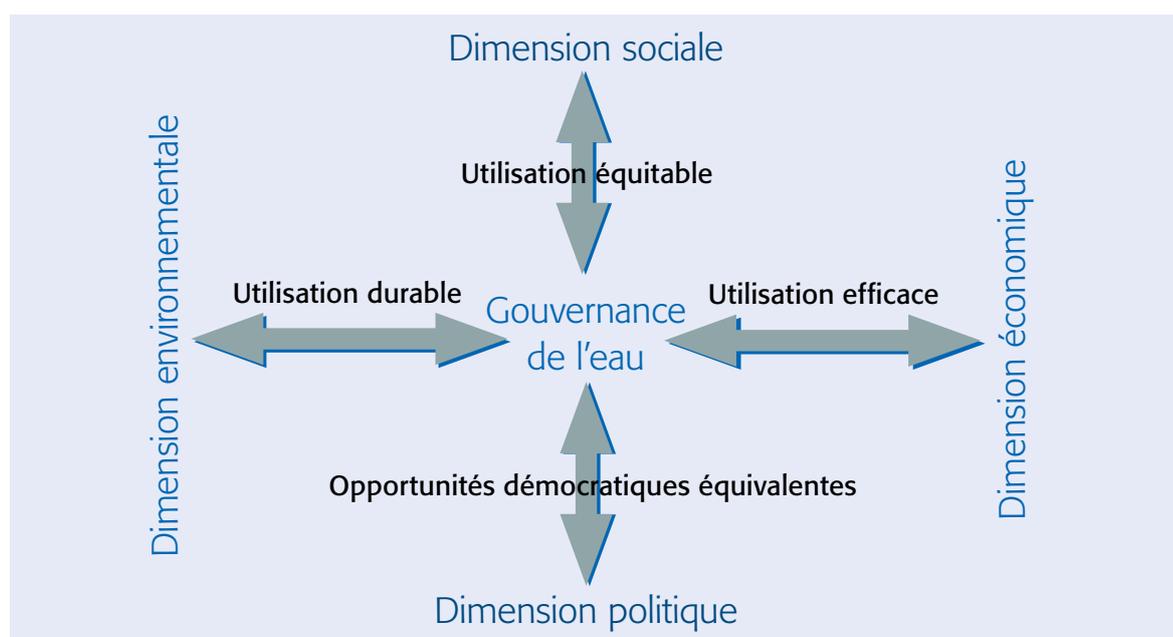
- Planification
- Processus décisionnel
- Contrôle : surveillance, réglementation, application et sanctions

Qu'est-ce que la bonne gouvernance ?

- La bonne gouvernance repose sur la coopération constructive entre les différents secteurs, qui aura pour résultat :
 - une exploitation efficace des ressources,
 - un usage responsable du pouvoir, et
 - une prestation de services qui soit efficace et durable.
- La bonne gouvernance naît d'un engagement mutuel et d'une participation des parties prenantes, de manière inclusive, transparente et redevable, dans le but de fournir des prestations de services optimisées qui soient dépourvues de toute corruption ou d'abus quelconques et basées sur le respect de la loi.

Qu'est-ce que la gouvernance de l'eau ?

- La gouvernance de l'eau renvoie globalement à un enchaînement de systèmes sur le plan politique, social, environnemental, économique et administratif qu'on met en place pour réglementer la mise en valeur et la gestion des ressources en eau et la prestation de services d'eau.²



Tropp 2005 « Rapport Mondial sur la mise en valeur de l'eau dans le monde », UNESCO, 2006

² Tropp, H., 2007

- La gouvernance de l'eau est l'ensemble des systèmes participant au processus décisionnel en matière de gestion de l'eau et de prestation de services d'eau.
- En fin de compte, la gouvernance détermine qui aura accès à quel volume d'eau, à quel moment et par quels moyens.
- Les systèmes de gouvernance de l'eau sont le miroir des réalités politiques et culturelles d'un pays sur le plan national, régional et local.
- Une gouvernance de l'eau efficace s'efforce d'équilibrer ces quatre dimensions, comme illustré dans la figure ci-dessus.

Dimensions de la gouvernance de l'eau

- La dimension sociale renvoie à l'utilisation équitable des ressources en eau.
- La dimension économique se rapporte à l'utilisation efficace des ressources en eau et au rôle de l'eau dans la croissance économique en général.
- La dimension d'autonomisation politique cherche à ac-

order aux parties prenantes et à l'ensemble des citoyens des opportunités égales d'influencer et de surveiller les processus politiques démocratiques et leurs résultats.

- La dimension de durabilité environnementale montre qu'une meilleure gouvernance permet d'utiliser les ressources en eau de manière durable, dans le but de préserver les écosystèmes.

Composantes de la gouvernance de l'eau :

- Les cadres politiques et législatifs de protection des ressources en eau, qui donnent accès à l'eau pour contribuer au développement social et économique.
- Les institutions chargées de la gestion de l'eau qui facilitent la participation de toutes les parties prenantes de manière transparente et redevable.
- Les mécanismes décisionnels et les réglementations, qui régissent l'utilisation responsable du pouvoir politique, l'utilisation optimale des ressources, le développement durable et la durabilité du point de vue écologique.

Principes d'une gouvernance de l'eau efficace

Transparence

- La transparence, ce sont tous les moyens de faciliter l'accès des citoyens à l'information et leur compréhension des mécanismes décisionnels.
- Dans la GIRE, la garantie de transparence, d'intégrité et de redevabilité est fondamentale à la création d'un cadre de gestion pacifique et sécurisé de mise en œuvre.

Ceci permet au public de mieux comprendre en quoi consiste la gouvernance de l'eau.

- Par participation, on entend la nécessité que toutes les parties prenantes – y compris les groupes marginalisés et les populations dépourvues de ressources – participent de manière significative aux décisions relatives à l'utilisation des ressources en eau, à leur protection, leur gestion ou leur répartition.

Redevabilité

- La bonne gouvernance et les institutions rationnelles jouent un rôle crucial dans la promotion de la redevabilité. La redevabilité signifie qu'une personne ou une institution est redevable de ses actions (nécessité de rendre des comptes). Elle suppose que les citoyens, les organisations de la société civile et le secteur privé puissent passer au crible les actions engagées et les décisions prises par les leaders, les institutions publiques et le gouvernement et leur demander de rendre des comptes sur ce qu'ils ont fait ou ce qu'ils n'ont pas fait.

Accès à la justice

- Pour être efficace et faire la promotion des principes de la GIRE, la gouvernance de l'eau doit fournir un cadre permettant à chaque citoyen d'avoir l'accès à l'eau ; ce droit d'accès pourra être défendu par l'accès à la justice.
- Dans la pratique, les cadres législatifs doivent fournir des solutions qui permettent à tous les usagers de revendiquer leur droit auprès des responsables en fonction. Pour ce faire, un cadre législatif efficace n'est pas suffisant – il faut aussi des institutions qui fonctionnent bien.

Participation

- Le succès de la GIRE repose sur l'entière participation de toutes les parties prenantes, y compris les groupes marginalisés et les populations dépourvues de ressources.
- Il appartient aux gouvernements d'encourager la participation de toutes les parties prenantes.
- La législation doit non seulement conférer aux communautés et aux autres parties prenantes le droit de participer au processus de gestion de l'eau, mais elle doit aussi encourager leur participation aux institutions d'État, par le biais de mesures d'incitation, en donnant l'accès libre et gratuit à l'information.

Réactivité

- La réactivité désigne la manière dont les leaders et les organisations publiques prennent plus ou moins bien en compte les besoins des citoyens et sont capables de défendre leurs droits.
- Un programme de gouvernance de l'eau cherchant à promouvoir la réactivité inclurait les éléments suivants : droits de l'homme, égalité hommes-femmes, politiques prioritaires en faveur des pauvres, lutte anti-corruption, intégrité et égalité en matière de réglementation.

Facteurs favorisant une gouvernance de l'eau efficace

La gouvernance efficace des ressources en eau et des services d'eau nécessite une participation plus large et bien organisée de la société civile, sans oublier les médias. Les gouvernements ne pourront pas résoudre ces problèmes s'ils travaillent de manière isolée. La collaboration avec la société civile est cruciale et inclut éventuellement le secteur privé au niveau local.

Pour obtenir une gouvernance de l'eau plus efficace, il s'agit de créer un environnement favorable, qui facilite les initiatives du secteur privé et public rentrant dans l'optique sociale, économique et culturelle de la société. Il n'existe pas un modèle unique de compétence pour la gouvernance de l'eau. Elle doit toutefois intégrer certains principes fondamentaux et des fonctionnalités souhaitables, qui facilitent l'optimisation des performances, comme on le voit ci-dessous.³

Caractéristiques d'un environnement favorable à une gouvernance de l'eau efficace :

Ouverture et transparence :

- Les institutions doivent faire leur travail dans un esprit d'ouverture ;
- Utiliser un langage accessible à tous, qui encourage le public à avoir confiance dans les structures bureaucratiques inhérentes aux institutions chargées de l'eau ;
- Le processus décisionnel en matière de politiques doit faire preuve de transparence, pour que tout le monde (les personnels et le public) puisse le suivre facilement.

Inclusivité et communication :

- La qualité, la pertinence et l'efficacité des politiques gouvernementales reposent sur leur capacité à permettre une large participation de toute la chaîne politique, depuis la planification jusqu'à la prestation de services à long terme ;
- La participation accrue est le gage de meilleurs résultats et de meilleure gouvernance.

Cohérence :

- La gouvernance de l'eau doit optimiser l'efficacité de la GIRE et le processus décisionnel doit intervenir au sein d'une structure intégrée ;
- Le dialogue est nécessaire d'une part entre les parties prenantes au même niveau (dialogue horizontal intersectoriel) et d'autre part entre les parties prenantes au sein de la communauté, du district, du bassin et sur le plan national (dialogue vertical) ;
- Les institutions liées au secteur de l'eau doivent prendre en compte toutes les utilisations et tous les usagers au sein du secteur traditionnel de l'eau,

ainsi que leur impact potentiel sur tous les autres usagers et secteurs interconnectés ;

- Le leadership politique et la responsabilité institutionnelle à tous les niveaux sont les ingrédients fondamentaux d'une approche cohérente au sein d'un système qui se caractérise par sa complexité.

Équité et éthique :

- L'équité entre les divers groupes d'intérêt, parties prenantes et consommateurs-électeurs et au sein de ces groupes doit être assurée tout au long du processus de développement et de mise en œuvre des politiques ;
- Il est crucial que la gouvernance de l'eau soit ancrée solidement dans les principes éthiques de la société concernée et qu'elle soit fondée sur le respect de la loi ;
- Les cadres législatifs et réglementaires doivent être fondés sur des principes d'équité et d'impartialité en matière d'application.

Redevabilité :

- Les décideurs et les prestataires de service doivent assumer la responsabilité de leurs décisions et de leurs services ;
- La redevabilité s'impose chez toutes les parties impliquées dans l'élaboration des politiques et le processus décisionnel ;
- Les décideurs au sein du gouvernement, du secteur privé et des organisations de la société civile sont redevables de leurs actions auprès du public et des institutions-parties prenantes.

Efficacité :

- L'efficacité doit être prise en compte à tous les niveaux : économique, politique, social et environnemental.

Réactivité :

- La réactivité signifie que les politiques sont mises en œuvre de façon proportionnée et les décisions prises au niveau le plus judicieux ;
- Il est important que les politiques soient fondées sur des mesures d'incitation, afin d'établir clairement quels bénéfices en découleront sur le plan social ou économique si elles sont respectées ;

Durabilité :

- Les institutions doivent par ailleurs être constituées dans un souci de durabilité sur le long terme, afin de desservir les usagers actuels et futurs des ressources en eau et des services d'eau.

³ Rogers et Hall, 2003

Gouvernance de l'eau et intégrité

La GIRE établit clairement le lien entre les fonctions de gestion des ressources et de prestation de services d'eau : c'est tout à fait différent de l'approche traditionnelle, sectorielle et fragmentée, qui prévaut généralement dans ce secteur. Les différents pays doivent identifier et développer leurs propres outils de gestion ou instruments sur mesure, en fonction des circonstances locales, de leurs valeurs culturelles et sociales.

La bonne gouvernance incorpore des éléments de participation, de transparence et de redevabilité. Par exemple, en augmentant la participation aux affaires publiques, des opportunités d'implication d'acteurs plus nombreux sont créées à différents niveaux, depuis la phase de consultation jusqu'à la prise de décision. Outil indispensable pour lutter contre la corruption, la transparence est impulsée par la conviction démocratique que les affaires publiques relèvent – c'est une évidence – du domaine public. Enfin, la redevabilité vise à responsabiliser les détenteurs de fonctions publiques, au cas où ils ne rempliraient pas leurs devoirs.

La redevabilité et la participation sont des outils permettant de veiller à la transparence, de favoriser l'honnêteté/l'intégrité et de minimiser la corruption. Tous ces concepts rassemblés sont des éléments clés de la bonne gouvernance.

Ils permettent également d'optimiser les services d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la construction d'infrastructures et les systèmes de passation de marchés publics. La bonne gouvernance est aussi fondée sur d'autres principes : équité, efficacité, participation, décentralisation, intégration, transparence et redevabilité.

Les réformes pour mettre en œuvre la GIRE représentent à la fois un défi et une opportunité pour l'intégrité du secteur de l'eau. Ces réformes peuvent ouvrir des voies encourageant la participation et la création de nouvelles institutions. La GIRE introduit des nouvelles formes de gestion, ainsi que des pratiques et procédures inédites. L'évolution vers la GIRE peut ouvrir un créneau intéressant qui guidera les gouvernements vers la mise en œuvre de transparence et de redevabilité au sein de leurs administrations.

Or, le nombre croissant d'interactions entre les différents acteurs risque aussi de multiplier les opportunités potentielles de choix malhonnêtes. Une nouvelle question se pose alors : comment peut-on préserver l'intégrité et la redevabilité pendant la mise en œuvre de la GIRE ?

Pour répondre à cette question, il convient d'introduire un autre principe de la GIRE : le besoin d'intégrité dans la gouvernance de l'eau. Le but est d'identifier et d'appliquer des mesures favorisant l'intégrité et la redevabilité dans la gestion de l'eau.

Le renforcement des compétences est un moteur crucial du développement et de la mise en œuvre des réformes de l'eau. Il permet aussi de renforcer la capacité des gouvernements, de la société civile et du secteur privé à appliquer les instruments pour promouvoir l'intégrité et la redevabilité.

Réfléchir

Les systèmes de gouvernance doivent permettre à toutes les parties prenantes de participer activement à la création de solutions pour résoudre la recrudescence des problèmes au niveau de l'eau.

Pour qu'un tel but soit réalisable et efficace, il doit reposer sur la mise en œuvre de la transparence.

Message

L'évolution vers l'objectif de la GIRE peut être l'opportunité de remettre l'accent sur l'intégrité dans le secteur de l'eau. Ce sont deux faces de la même pièce : La GIRE est un point d'entrée pour l'intégrité de l'eau et l'intégrité de l'eau un point d'entrée pour la GIRE

Séance n° 3 :

Cadres institutionnels des ressources en eau et des services d'eau

Renforcer la redevabilité et la transparence au sein des institutions

- Les institutions du secteur de l'eau obéissent, fonctionnent en général de manière indépendante et travaillent rarement en coordonnant les actions des unes et des autres. C'est l'un des enjeux de la GIRE et de la lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau. La sensibilisation et le renforcement des compétences sont nécessaires au sein de ces institutions pour renforcer leur efficacité, afin qu'elles remplissent leur mission et atteignent les objectifs qu'elles partagent : la gestion de l'eau et la prestation de services d'eau qui soient équitables, efficaces et durables.
 - Toutes les institutions ont besoin de mécanismes et de systèmes permettant de prendre en compte la voix des citoyens/usagers à diverses étapes : planification, attribution, réglementation, gestion, approvisionnement en eau et prestation de services d'eau.
 - L'efficacité de la gouvernance de l'eau est un élément crucial de mise en œuvre de la GIRE. Les problèmes de gestion et de gouvernance dépassent le seul cadre des enjeux techniques. Souvent, il faut passer par la réforme des institutions pour édifier des politiques adéquates, créer des institutions politiques viables, des modalités de financement qui fonctionnent bien, ainsi que des systèmes locaux qui puissent fonctionner en autonomie au niveau de la gouvernance et du support. Les institutions sont souvent ancrées dans un contexte de centralisation, avec des approches fragmentées et sectorielles de la gestion de l'eau. Très souvent, les institutions locales manquent de compétences.
- Par conséquent, les leaders politiques ne sont pas sensibilisés aux questions de l'eau, qu'ils ne considèrent pas comme prioritaires.
- Un aspect fondamental des réformes du secteur de l'eau consiste à mettre au clair leurs rôles et responsabilités bien distincts, au sein des institutions et entre elles. Ces réformes, qui peuvent contribuer à prévenir les actes de corruption, sont également susceptibles de contribuer à une dégradation de la situation si elles ne sont pas gérées correctement. La création de nouvelles organisations et de nouvelles interfaces inter-organisations peut susciter de nouvelles opportunités d'émergence de la corruption. Les régulateurs jouent un rôle crucial et leur nombre est en augmentation. Cependant, une bonne structure réglementaire n'est pas forcément synonyme de réglementation satisfaisante. Il importe de bien faire la distinction entre les diverses fonctions du gouvernement : par exemple, d'une part en tant que prestataire de services et, d'autre part, en tant que régulateur qui veille à ce que ces prestations de services soient conformes. Or, pour que les systèmes de réglementation soient efficaces, il faut à la fois les compétences pour réglementer et la volonté politique de veiller à leur application. Des réglementations présentant des faiblesses conduisent souvent à des performances médiocres, une gestion médiocre, des malversations et des services inefficaces.
 - La performance des prestataires de services d'eau doit être surveillée par les autorités chargées des services : par exemple, le gouvernement ou le régulateur, au niveau local. Si ces rôles ne sont pas bien définis, cela laisse le champ libre à la corruption.⁴

Exemple : Afrique du Sud

Dans certains pays, les fonctions d'élaboration de politiques et réglementations sont séparées des fonctions opérationnelles (prestation de services), afin d'améliorer la redevabilité et de renforcer la surveillance réglementaire dans le secteur de l'eau. Ceci concerne aussi bien le gouvernement national que le gouvernement local. En Afrique du Sud, des législations ont permis de mettre en œuvre juridiquement cette séparation au niveau du

gouvernement local. Cependant, au niveau national, le ministère en charge du secteur de l'eau et de la forêt (Department of Water Affairs and Forestry, DWAF) est resté chargé à la fois de la mise en valeur de l'eau brute non traitée et du côté opérationnel (y compris la fixation des tarifs) et de la réglementation du secteur de l'eau. On l'a donc accusé de vouloir porter une double casquette : celle d'« arbitre » et de « joueur de l'équipe ».

⁴ Butterworth et Potter, 2010

Références

Butterworth, J and Potter, A (2010). Strengthening Accountability and Transparency in Institutions. Partie non publiée d'une version révisée d'un document TOP (Thematic Overview Paper) de l'IRC.

Global Water Partnership (2000). Integrated Water Resources Management. TAC Background Papers No.4, Global Water Partnership, Technical Advisory Committee, Stockholm, Suède. Disponible sur : <http://www.gwpforum.org/servlet/PSP?iNodeID=215&itemID=24>Heath, T. (2010). Pragmatic but Principled: Background Report on IWRM. Cranfield University et WASUP.

Lenton, R. and Muller, M. (2010) Integrated Water Resources Management in Practice Better Water Management for Development. Global Water Partnership. Earthscan. London Sterling. Disponible sur <http://www.earthscan.co.uk/?tabid=49405>

Rogers, P. & Hall, A. (2003). Effective Water Governance. TEC Report No. 7, Global Water Partnership, Stockholm

Tropp H. (2005) UN World Water Development Report 2006

Tropp, H. (2007) Water governance: trends and needs for new capacity development, Water Policy 9 Supplement 2 19–30

Autres lectures :

Articles liés à la gouvernance sur le site Internet DPU (Development Planning Unit), University College London, <http://www.ucl.ac.uk/dpu/pui/publications/index.html>, sur le site Internet du Groupe de la gouvernance de l'eau, University of Bradford <http://splash.bradford.ac.uk/home/>, et sur le site de la Banque Mondiale :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTWAT/0,,contentMDK:22047742~menuPK:5293061~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:4602123,00.html>



2

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 2: LA CORRUPTION DANS
LE SECTEUR DE L'EAU





Photo: Q

Séance n° 1 :

Définition des termes et concepts

Commençons par jeter les bases d'une meilleure compréhension des objectifs que nous partageons tous : l'intégrité

dans le secteur de l'eau, la transparence et la redevabilité. Ces termes sont-ils tous équivalents ?

Intégrité, transparence et redevabilité

Intégrité : synonyme d'honnêteté, l'intégrité renvoie à la nécessité, pour les représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile, de remplir leurs fonctions en toute honnêteté et de résister à la corruption. Elle exige de la part des personnes en poste dans des fonctions publiques ou dans le secteur privé qu'elles ne se mettent pas en situation quelconque d'obligation financière ou autre envers des personnes ou organisations susceptibles d'influencer leur capacité à remplir leurs fonctions.

Transparence : synonyme d'ouverture et d'accès public à l'information, pour que les citoyens puissent comprendre les processus décisionnels qui les touchent et sachent quelles normes de conduite les agents publics doivent respecter.

Redevabilité : renvoie au principe démocratique selon lequel les élus et les personnes occupant des postes de la fonction publique doivent rendre compte de leurs actions et sont redevables de ces actions auprès des populations qu'ils servent. Ce concept intègre des dimensions à la fois politiques, administratives et financières.

Source : Water Integrity Network (WIN) « Glossaire des termes et acronymes utilisés fréquemment dans le domaine de la gouvernance de l'eau »

Nos efforts d'intégrité resteront lettre morte tant que nous n'aurons pas compris quels sont les moteurs de la corruption et identifié dans quels domaines la redeva-

bilité, l'intégrité et la transparence font le plus souvent défaut.

Définir et expliciter le concept de corruption

Le terme « corruption » vient du latin « corruptus », qui signifie « être cassé ». Or, la corruption n'entraîne pas nécessairement des infractions à la loi. En réalité, beaucoup de sociétés corrompues sont dotées d'un système juridique qui présente lui-même des défaillances. Commettre un acte de corruption, c'est aller à l'encontre de ce que la société attend d'une personne en matière de comportement approprié ; c'est pourquoi il faut impérativement aborder ce problème par le biais d'une approche culturelle.

La corruption est un échange de ressources : des ressources économiques ou des ressources sociales. La corruption économique est l'échange de biens tangibles – argent, postes de la fonction publique ou marchandises – tandis que la corruption sociale inclut également l'échange de faveurs, la reconnaissance sociale et le pouvoir, qui ne s'incarnent pas directement sous la forme de biens matériels.

La corruption n'intervient pas seulement dans le secteur public, on la trouve également au sein des

ONG et des entreprises privées. Par exemple, le relevé faussé des compteurs d'eau est une pratique de corruption dans tous les cas, qu'il se produise au sein d'une société privée de distribution d'eau, ou d'un service public.

Par conséquent, Transparency International s'appuie sur une définition plus large : « **La corruption est l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel.** »

Il importe de faire la distinction entre la petite corruption et la grande corruption, qui reflète des différences en termes d'envergure et de fréquence de la pratique.

La grande corruption infiltre les plus hauts niveaux du gouvernement et fausse ses fonctions centrales. Elle est souvent moins fréquente, mais fait intervenir le versement de grosses sommes d'argent en guise de pots-de-vin, par exemple pour la passation de marchés publics des grands projets d'infrastructure et l'achat d'équipements et de matières premières.

Source : Stålgren, P., 2006

Définir et expliciter le concept de corruption – suite

La petite corruption fait intervenir le versement de petites sommes d'argent en échange de petites faveurs, ou d'emplois subalternes pour des amis ou des proches. Contrairement à la grande corruption, elle est plus fréquente et fait intervenir des sommes d'argent ou des faveurs plus modestes. Exemples courants : contourner les procédures administratives pour faire une demande d'extraction d'eau d'un réservoir, ou accélérer la procédure de branchement d'un foyer aux services d'approvisionnement municipal en eau. Si la petite corruption fait intervenir de très petites sommes d'argent, du fait de la fréquence des transactions, les montants peuvent être considérables une fois totalisés.

La petite corruption se rencontre généralement au niveau de la fourniture de services (niveau « micro »), tandis que la grande corruption intervient au niveau « macro », c'est-à-dire qu'un tout petit nombre de personnes peut commettre ce genre d'acte. Ces personnes sont responsables de la gestion d'informations spécifiques, de décisions et de contrats faisant intervenir des sommes considérables et qui affectent une grande partie de la population.

Formes courantes de corruption

- **Pots-de-vin (« graissage de patte »)** : c'est sans doute la forme de corruption la plus courante – en contrepartie d'un bénéfice quelconque, on influence de manière indue une action ou une décision du destinataire ou bénéficiaire du pot-de-vin.
- **Collusion / entente illégale** : un arrangement entre deux parties ou plus à des fins indues, y compris pour influencer illégalement les actions d'une autre partie. Dans la forme d'entente illégale qu'on rencontre le plus souvent, les soumissionnaires se mettent d'accord entre eux sur les prix et décident « qui doit remporter le marché ». Ceci peut faire intervenir ou non le versement de pots-de-vin aux agents du gouvernement pour acheter leur silence, afin qu'ils « ferment les yeux ».
- **Malversation et vol** : le fait d'accepter ou de convertir de l'argent, des biens ou d'autres valeurs, pour son propre bénéfice personnel. Ceci peut faire intervenir par exemple le détournement de fonds publics vers un compte bancaire privé, ou le vol d'équipement dans l'entrepôt des services publics.
- **Fraude** : l'utilisation d'information mensongère dans le but d'encourager quelqu'un à remettre volontairement une somme d'argent ou un bien, en donnant, par exemple, de fausses informations sur le nombre de personnes ayant besoin d'un service spécifique.
- **Extorsion** : l'emploi de mesures d'incitations coercitives, telles que des menaces de violence ou de divulgation d'informations nuisibles, dans le but d'obtenir la coopération de certaines personnes.
- **Abus de pouvoir** : l'abus de pouvoir lié à une fonction et à des fins d'enrichissement personnel, mais sans faire intervenir aucune mesure d'extorsion ou de persuasion à l'encontre d'autres personnes. Ces abus sont généralement associés aux bureaucraties qui favorisent les pouvoirs discrétionnaires de certaines personnes. Dans une situation de pénurie d'eau, par exemple, cela consisterait à favoriser un quartier par rapport à un autre.
- **Favoritisme, népotisme et clientélisme** : l'action est motivée par une affiliation moins tangible, autre que le simple intérêt que la personne corrompue tire de cette pratique : par exemple, faire passer au premier plan les intérêts de sa famille (népotisme), de son parti politique, ou d'un groupe ethnique, religieux ou autre. Ces pratiques se manifestent souvent au niveau de l'embauche et de la promotion du personnel. Autre cas de figure possible : la construction d'un nouveau système d'approvisionnement en eau dans le « village du ministre ».
- **Captation de l'État** : situation dans laquelle des personnes, institutions, entreprises ou groupes occupant une position de force, au sein du pays ou en dehors, font appel à la corruption pour influencer les politiques, le cadre juridique et l'économie du pays afin de favoriser leurs propres intérêts. Voir le guide de TI pour d'autres définitions : La lutte contre la corruption en termes clairs¹

¹ Transparency International, La lutte contre la corruption en termes clairs, 2009

Séance n° 2 :

La corruption dans le secteur de l'eau : comment et pourquoi ?

En Afrique subsaharienne, les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) pour l'eau potable ne seront probablement pas atteints avant 2015 dans 44 % des pays, tandis que 85 % ont peu de chances d'atteindre les objectifs d'assainissement. Selon les estimations de la Banque Mondiale, 20 à 40 % des financements dans le secteur de l'eau sont détournés par des pratiques malhonnêtes.² Ceci aura des répercussions sur le succès global des objectifs du Millénaire pour le développement.

La corruption dans le secteur de l'eau se manifeste sous des formes diverses et son envergure varie en fonction de l'approvisionnement en eau, des structures de gouvernance et de la perception et des normes en vigueur chez les acteurs impliqués. Exemples typiques de corruption : relevés frauduleux de compteurs, sélection faussée des sites de forage ou des points d'extraction pour l'irrigation, entente illégale et favoritisme dans la passation des marchés publics, ou encore népotisme dans l'attribution des postes d'agents publics. Dans le secteur de l'eau, les observateurs estiment qu'entre 20 % et 70 % des ressources gaspillées pourraient être récupérées en favorisant une politique de transparence et en éliminant les pratiques de corruption.³

Le manque d'intégrité et de redevabilité n'est pas seulement propre à certains pays ou à des régions spécifiques. Le secteur de l'eau est particulièrement vulnérable aux pratiques contraires à l'éthique, du fait de caractéristiques bien particulières, que ce soit les grands monopoles, la part élevée d'implication du secteur public et les grands projets d'infrastructure : c'est une situation qu'on rencontre un peu partout dans le monde.

Ces caractéristiques ne sont pas limitées au secteur de l'eau mais, contrairement à beaucoup d'autres secteurs, le manque d'intégrité a des répercussions directes sur la santé et les moyens de subsistance des populations ; c'est à ce titre qu'il exige notre intervention prioritaire.

Les institutions en tous genres – qu'elles soient publiques, privées, ou des organisations à but non lucratif – sont exposées aux risques de corruption. La corruption se multiplie impunément dans les contextes où, du fait de réglementations multiples et complexes et de décisions officielles discrétionnaires non contestées, les dépenses réalisées sont dissimulées et le public n'est pas au courant des faits.

Les agents publics finissent généralement pas succomber à la tentation de corruption dans les cas de figure où :

une personne détient un monopole sur une marchandise ou un service ; quand cette personne peut décider impunément si d'autres recevront ou non cette marchandise ou ce service et dans quelle proportion ; enfin, quand cette personne n'a pas à rendre de comptes à quiconque de ses décisions et n'a aucune obligation de transparence à ce niveau. Ceci concerne aussi bien le secteur public que le secteur privé et les sociétés à but non lucratif, que ce soit dans les pays riches ou les pays pauvres.⁴ Séparation des pouvoirs, mise en place d'un système de poids et contreponds, transparence, système de justice qui fonctionne bien et avec des rôles, des responsabilités et des champs d'action bien définis des différentes autorités : toutes ces mesures tendent à réduire les opportunités de corruption. Un fonctionnement démocratique, au sein duquel les projets d'eau sont organisés sur la base d'un véritable appel à concurrence, avec des systèmes de contrôle performants donnant à tous (employés, clients, superviseurs) l'accès à l'information et le droit à des mesures réparatrices, permettent d'exposer les cas de corruption et d'éviter qu'elle ne se répande.

Réfléchir

Avons-nous besoin de ressources supplémentaires afin d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement, ou s'agit-il plutôt d'utiliser nos ressources avec honnêteté et efficacité ? Ou les deux ?

Dans leur enquête sur les prestataires de services d'eau en Afrique, Estache et Kouassi ont comparé la productivité de 21 entreprises de services d'eau en Afrique : près de deux tiers des coûts opérationnels étaient directement liés à la corruption.⁵ De ce point de vue-là, en favorisant une bonne gouvernance et la transparence, on pourrait récupérer la majorité des ressources requises pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement. Si la probité et l'efficacité sont privilégiées pour l'utilisation des ressources, au lieu d'en utiliser toujours plus, cela pourrait permettre d'atteindre les OMD de services durables d'approvisionnement en eau et d'assainissement au bénéfice des populations pauvres. Vu que des ressources accrues sont disponibles pour atteindre les OMD pour l'eau et l'assainissement, il est d'autant plus crucial d'empêcher les abus et d'utiliser les financements avec prudence.

² Stålgren, P, 2006

³ Shordt, Stravato et Dietvorst, 2006

⁴ Klitgaard, MacLean-Abaroa and Parris, 2000

⁵ Estache et Kouassi, 2002

« Formule de corruption » de Klitgaard

$$C = M + D - A$$

Corruption = Monopole + Pouvoir discrétionnaire, moins Redevabilité

Le secteur de l'eau est caractérisé par un certain nombre de facteurs qui augmentent les risques de corruption. Parmi ces facteurs, on peut citer⁶ :

- Les grands projets d'infrastructure et les monopoles.
- La part importante d'implication du secteur public.
- La complexité technique des projets, qui réduit la transparence à l'égard du public et conduit à un flux d'information asymétrique.
- La forte demande en matière de services d'eau, qui conforte la position de force des prestataires et encourage la pratique des pots-de-vin.
- Les interactions fréquentes prestataire-consommateurs, qui encouragent les actions discrétionnaires.⁶

Dans son *Rapport mondial sur la corruption 2008*, Transparency International (TI) définit quatre catégories ou sous-secteurs du secteur de l'eau, pour son analyse de la corruption.

En matière de **gestion des ressources en eau (GRE)**, la forte influence qu'exercent les élites puissantes sur l'État est le principal moteur de la corruption. En règle générale, les intérêts économiques en jeu sont énormes dans des secteurs tels que le secteur des mines, le tourisme, les forêts, l'industrie, les services d'eau et l'environnement.

En matière de **services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (SAEA)**, la présence de monopoles et les considérables investissements en capital déployés pour l'infrastructure sont les principaux moteurs de la corruption. Autrement dit, les sommes d'argent nécessaires à la prestation de services d'eau sont tellement importantes qu'il y a de grandes « marges de manœuvre » pour les pratiques de corruption.

L'irrigation en agriculture est un autre secteur relativement exposé aux pratiques de corruption. La production agroalimentaire met en jeu des intérêts gigantesques et l'eau est une ressource indispensable au rendement des récoltes. L'irrigation touche généralement une multiplicité de projets disséminés sur des exploitations agricoles et entreprises nombreuses, ce qui multiplie les difficultés de contrôle. De plus, l'entretien des projets d'irrigation doit faire appel à des personnes possédant l'expertise nécessaire. Le domaine de l'irrigation souffre également de l'absence d'un cadre réglementaire strict,

ce qui permet aux plus puissants de faire des prélèvements excessifs.

L'énergie hydroélectrique, c.-à-d. la production d'électricité à partir de l'eau par le biais de turbines, est un autre secteur où les opportunités de corruption abondent. Le plus souvent, la corruption se manifeste dans le cadre d'investissements très importants et de projets d'ingénierie complexes.

Dans leur chapitre du *Rapport mondial sur la corruption 2008*, Lewis et Lenton identifient trois catégories de corruption au niveau de la gestion des ressources en eau :

- Corruption liée à l'attribution et à la répartition de l'eau, notamment le versement de pots-de-vin pour obtenir et dissimuler un usage excessif des ressources ; népotisme ou captation des politiques pour fausser les décisions sur les transferts d'eau ; attributions favorisant certains intérêts en contrepartie de pots-de-vin ou de soutien politique.
- Corruption liée à la pollution de l'eau, y compris le versement de pots-de-vin aux fonctionnaires chargés de faire respecter cette loi afin de dissimuler des phénomènes de pollution ou de fausser des évaluations environnementales ; captation des politiques ou versements de dessous de table afin d'obtenir l'autorisation de pratiquer des déboisements dans les bassins versants.
- Corruption liée aux travaux publics et à la gestion, y compris les soumissions concertées et les collusion entre entrepreneurs, les détournements de fonds alloués à la GRE, le versement d'argent pour acheter des nominations et des promotions au sein de l'administration chargée de la GRE, le fait de favoriser la construction de grands projets d'infrastructure au détriment d'autres options du fait du potentiel de corruption des décideurs politiques qui est offert par les grands projets.

La matrice ci-dessous donne une structure complète permettant de cartographier les différents types de corruption dans diverses couches de la société et dans le secteur de l'eau. Elle souligne les ressemblances et les différences entre les formes de corruption intervenant dans divers secteurs : gestion des ressources en eau, approvisionnement et assainissement, production hydroélectrique, irrigation et extraction des eaux souterraines.

Dans la catégorie « public-public », on range les rapports de corruption entre institutions publiques ou d'État ou certains représentants de ces institutions ; la catégorie « public-privé » renvoie aux rapports de corruption entre les institutions publiques ou d'état et les entreprises du secteur public (ou leurs représentants respectifs), tandis que la catégorie « public-consommateur » désigne les rapports de corruption entre les institutions publiques ou d'état (ou leurs représentants) et les consommateurs.

⁶ Stålgren, P. 2006

Schéma de la corruption dans le secteur de l'eau ⁶				
SAEA	GRE	Energie hydroélectrique	Irrigation	Extraction des eaux souterraines
<ul style="list-style-type: none"> • Collusion interdépartementale pour le choix et l'approbation des projets en eau • Pots-de-vin versés pour faire taire les accusations d'entente illégale avec les entreprises • Pots-de-vin versés en contrepartie de non-signalement d'un manquement aux règlements de suivi et de contrôle des systèmes de canalisation urbains • Choix de sites faussés pour favoriser le lieu de résidence d'un agent public • Pots-de-vin versés en échange de promotions, nominations et transferts dans l'administration publique <p>Public - Public</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Collusion interdépartementale pour dissimuler la pollution des ressources en eau • Pots-de-vin versés contre l'obtention de permis d'eau • Pots-de-vin versés pour faire taire les accusations de collusion avec les entreprises privées en matière de droits de pollution • Pots-de-vin versés en échange de promotions, nominations et transferts dans l'administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin versés pour faire taire les accusations d'entente illégale avec les entreprises • Pots-de-vin versés pour dissimuler le détournement de fournitures publiques au profit de l'usage individuel d'un agent public. Pots-de-vin en contrepartie de promotions, nominations et transferts dans l'administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Corruption pour détourner le choix de sites afin de favoriser le lieu de résidence d'un agent public • Pots-de-vin versés en échange de promotions, nominations et transferts dans l'administration publique 	<ul style="list-style-type: none"> • Choix de site faussé pour favoriser le lieu de résidence d'un agent public • Pots-de-vin versés contre l'obtention de permis de forage • Pots-de-vin versés en échange de promotions, nominations et transferts dans l'administration publique
<ul style="list-style-type: none"> • Entente illégale au niveau de la passation des marchés publics • Pots-de-vin en échange de l'attribution de gros contrats • Manipulation de documents et de faits pour dissimuler l'utilisation de matériaux non conformes dans le projet de construction • Pots-de-vin en contrepartie de majoration de factures (coût unitaire et quantité de matériaux) • Traitement préférentiel d'une entreprise situant un projet d'eau dans la région d'origine d'un agent public • Corruption visant à manipuler l'information fournie aux autorités chargées de l'audit <p>Public - Privé</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin versés aux agents responsables de l'application des règlements afin de dissimuler la pollution des ressources en eau • Pots-de-vin pour dissimuler la décharge d'eaux usées ou des faits de pollution 	<ul style="list-style-type: none"> • Entente illégale au niveau de la passation des marchés publics • Corruption (pots-de-vin ou emploi haut placé) en contrepartie de l'attribution d'un contrat de grande envergure • Surdimensionnement de projet • Permis accordé aux projets liés à des plans de gestion environnementale ou sociale inacceptables • Manipulation de documents et de faits pour dissimuler l'utilisation de matériaux non conformes dans le projet de construction • Pots-de-vin en contrepartie de majoration de factures • (coût unitaire et quantité de matériaux) • Pots-de-vin pour dissimuler le non-respect des délais contractuels 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin pour détourner les ressources en eau à des fins d'irrigation commerciale • Entente illégale au niveau de la passation des marchés publics • Pots-de-vin en échange de l'attribution de gros contrats 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin versés afin de favoriser des systèmes coûteux, surdimensionnés et complexes sur le plan technique • Pots-de-vin versés en contrepartie d'obtention de permis de forage • Pots-de-vin versés pour dissimuler l'emploi de matériaux non-conformes (revêtements et ciment) • Pots-de-vin pour acheter le silence sur les pratiques de surfacturation (coût unitaire et quantité de matériaux)

Schéma de la corruption dans le secteur de l'eau ⁶				
SAEA	GRE	Energie hydroélectrique	Irrigation	Extraction des eaux souterraines
<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin en contrepartie de relevés faussés des compteurs d'eau • Traitement préférentiel en matière de services ou réparations • Pots-de-vin pour obtenir l'accès à l'eau – installation, dissimulation de branchements illégaux, pour éviter la rupture d'approvisionnement 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin pour acheter le silence de la population au sujet de la contamination des ressources en eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Les prestataires chargés de la mise en œuvre de projets hydroélectriques sont exposés à de nombreuses formes de corruption public-consommateur qui se rencontrent couramment au niveau des services d'eau, notamment la manipulation des relevés de compteurs, des factures et du recouvrement, ainsi que le traitement préférentiel pour les services et les réparations, ainsi que les pots-de-vin en échange du raccordement illégal au réseau de distribution 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin en échange du détournement de l'eau • Pots-de-vin en échange de relevés faussés des compteurs d'eau • Pots-de-vin versés en contrepartie d'un traitement préférentiel en termes de services ou de réparations 	<ul style="list-style-type: none"> • Pots-de-vin versés en contrepartie de prélèvements excessifs • Pots-de-vin en échange de relevés faussés des compteurs d'eau • Pots-de-vin versés en contrepartie d'un traitement préférentiel en termes de services ou de réparations

Source : Tableau compilé par Stålgren 2006, d'après Plummer et Cross 2006 ; Davis 2004 ; Kaufmann 2002. Nous remercions Donal O'Leary, TI, des commentaires intéressants qu'il nous a fournis au sujet de la corruption dans le secteur de la production d'énergie hydroélectrique. Le tableau exclut les formes de corruption dans le sens privé-privé, comme l'entente illégale entre les entreprises soumissionnaires des marchés publics

Séance n° 3 :

Les répercussions et les coûts de la corruption

Lewis et Lenton⁷ identifient trois grands domaines dans lesquels les répercussions de la corruption se ressentent au niveau de la gestion des ressources en eau :

- **Répercussions en termes d'efficacité économique.** L'eau est un facteur de production crucial 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'attribution d'eau la plus productive parmi les différents usages cités. Elle risque également de contribuer à l'augmentation du coût global de l'approvisionnement et du traitement de l'eau de manière générale.
- **Répercussions en termes d'équité sociale, de cohésion et de réduction de la pauvreté.** L'attribution de l'eau confère des pouvoirs. La captation des politiques 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, de l'égalité sociale et la stabilité politique.

Répercussions à la fois sur la durabilité de l'environnement et sur la santé. La corruption qui entraîne une pollution de l'eau et une surexploitation, a des répercussions sérieuses sur la santé humaine et animale, ainsi que sur l'approvisionnement durable en eau. Elle 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, qu'à la préservation et la restauration de la faune et de la flore.

Coûts et répercussions de la corruption dans le secteur de l'eau

Selon les estimations de la Banque Mondiale, 20–40 % des financements dans le secteur de l'eau sont détournés par des pratiques malhonnêtes.⁸

Les récents cas de corruption au sein d'organisations comme la Banque Mondiale et les Nations Unies, ou dans les pays dotés de systèmes politiques transparents comme la Suède, nous rappellent que n'importe quelle société, n'importe quelle organisation est exposée aux risques de corruption de la part de personnes manquant

d'intégrité, même si des systèmes de contrôle et de vérification à première vue bien établis fonctionnent déjà.⁸

Dans leur enquête sur les prestataires de services d'eau en Afrique, Estache et Kouassi (2002) ont comparé la productivité de 21 entreprises de services d'eau en Afrique : près de deux tiers des coûts opérationnels étaient directement liés à la corruption.

Certains sont d'avis que la corruption contribue à la mort de millions de gens qui succombent aux maladies causées par le manque d'accès à l'eau potable et à l'assainissement.

Principaux impacts de la corruption dans le secteur de l'eau :

- Mauvaise prestation/performance des systèmes SAEA (services d'approvisionnement en eau et assainissement) et investissements découragés.
- Baisse des revenus du gouvernement et des services d'eau, hausse des coûts pour contrecarrer les dommages cumulés causés dans le passé par la corruption.
- Hausse des coûts opérationnels et de maintenance pour fournir des niveaux de services donnés (par ex. : en Afrique, le travail dans des environnements non-corrompus permet de réduire en moyenne de 64 % les coûts opérationnels et de maintenance des services d'eau).
- Impunité, intégrité publique entachée et manque de soutien du public pour le gouvernement.
- Approvisionnement en eau limité là où les ressources destinées au secteur de l'eau sont détournées, du fait de malversation dans la passation de marchés.
- Recrudescence des épidémies résultant de la fourniture défectueuse des services d'eau.
- Recrudescence de la pauvreté.

La corruption dans le secteur de l'eau et ses répercussions sur la santé

Dans le secteur de l'eau, la corruption a des répercussions directes et nocives sur la santé. Le manque d'accès à l'eau potable, à des installations rudimentaires d'assainissement et à une bonne hygiène est le troisième facteur de risque le plus nuisible à la santé dans les pays en voie de développement, qui contribue aux taux de mortalité élevés. On sait par exemple, que les principales causes des maladies diarrhéiques sont le manque d'eau potable, d'installations d'assainissement et une mauvaise hygiène. L'optimisation de l'approvisionnement en eau ne peut être garantie que dans une atmosphère où la corruption a moins d'influence.⁹

⁷ TI, 2008

⁸ Stålgren, 2006

⁹ SIWI, 2005

La corruption dans le secteur de l'eau et ses répercussions sur la pauvreté

La corruption dans le secteur de l'eau et ses répercussions sur la pauvreté.⁹ La corruption liée à l'eau peut également affecter indirectement les populations pauvres. Dans les niveaux supérieurs du gouvernement, on pense à l'attribution frauduleuse, au détournement ou à la soustraction de ressources.

Exemples d'impact de la corruption sur les populations pauvres :

- Les pauvres sont privés de leurs revenus. Par exemple, la corruption dans le secteur de l'eau affecte directement les populations pauvres quand le chef de famille, l'agriculteur ou le consommateur d'eau doit verser des pots-de-vin aux agents publics pour obtenir un approvisionnement en eau afin d'irriguer ses champs ou pour un usage domestique, afin d'accélérer l'accès à cette eau, ou pour accéder à un approvisionnement en eau prévisible, plus fiable.
- Ceci crée une « pauvreté de l'eau » en réduisant l'envergure, l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources en eau, avec un impact décuplé chez les populations les plus démunies, où l'eau est plus rare.
- La corruption diminue directement l'accès aux avoirs dans le secteur de l'eau, à la gestion et aux services et leur qualité et entraîne la hausse des coûts. De manière indirecte, elle détourne les ressources du secteur et des populations pauvres, ce qui restreint la contribution de l'eau à la croissance économique et aux moyens de subsistance.
- Quand les ménages démunis refusent de verser les pots-de-vin, ils peuvent être placés en marge d'un système corrompu qui contrôle leur accès à l'eau sur le plan local.
- Les ménages démunis n'ont pas les moyens de payer les montants fixés pour les pots-de-vin, ou n'ont pas les contacts ou les réseaux d'influence pour entrer dans le système corrompu.
- Ces ménages démunis n'ont pas accès à l'eau dont ils ont besoin et cherchent rarement une forme quelconque de réparation pour faire reconnaître leurs droits.

Corruption et droits de l'homme

Les principes d'égalité et de non-discrimination sont des principes fondamentaux des Droits de l'homme. Le principe selon lequel chaque être humain occupe une place égale aux yeux de la loi et a le droit d'être protégé par la loi autant qu'un autre est affirmé dans tous les traités sur les Droits de l'homme.

La corruption est un catalyseur majeur de la violation de divers droits de l'homme et un obstacle à leur réalisation. Les pratiques de corruption ont souvent des résultats inéquitables et discriminatoires qui enfreignent les droits de l'homme. Si la corruption restreint l'accès d'une personne à l'eau, par exemple, c'est une pratique discriminatoire.¹⁰ La corruption dans le secteur de l'eau et les droits de l'homme sont étroitement liés. Ce lien direct se manifeste ainsi :

- La corruption enfreint les droits des personnes si elle leur interdit l'accès à l'eau, surtout si les acteurs de la corruption contrôlent les ressources en eau.
- Les acteurs de la corruption se protègent contre la détection, maintiennent leur position de pouvoir et sont susceptibles d'opprimer les autres.
- Le principe selon lequel chaque être humain occupe une place égale aux yeux de la loi et a le droit d'être protégé autant qu'un autre est affirmé dans tous les traités sur les Droits de l'homme. La discrimination pour quelque motif que ce soit est strictement interdite par ces traités.
- Par définition, la corruption a un objectif et des effets discriminatoires. La discrimination est un catalyseur qui peut entraîner des violations des Droits de l'homme.
- La corruption restreint l'accès à l'eau.¹¹
- Quand on demande aux usagers de verser des pots-de-vin, ou en cas d'abus des projets de développement hydriques, ceci restreint rigoureusement l'accès.
- Des droits identiques d'accès à l'eau et à l'assainissement sont inscrits dans la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- La non-discrimination signifie l'absence d'exclusion ou de restriction quelconques, quels qu'en soient les motifs.
- Parmi les groupes vulnérables et/ou marginalisés qui doivent être protégés de toute discrimination, on doit inclure les femmes et les enfants, du fait de leur exclusion traditionnelle et/ou actuelle du pouvoir politique.

¹⁰ WIN, 2008

¹¹ IHRC, 2009

Le coût de la corruption

1. Gaspillage de ressources financières : la corruption réduit le volume total de ressources disponibles pour des projets publics.

- L'argent disparaît du cycle d'investissement pour rentrer dans le domaine privé, partir à l'étranger, ou est utilisé à des fins illégales.
- La possibilité de pots-de-vin peut conduire les agents publics à créer artificiellement des conditions de pénurie ou des procédures administratives supplémentaires, ou à encourager le choix de projets non rentables et non durables qui offrent des opportunités de versements de pots-de-vin et de népotisme politique.
- La corruption se traduit par la hausse des coûts d'administration et l'inefficacité des dépenses publiques.
- Les processus de passation de marchés détournés font gaspiller de vastes sommes d'argent du fait de surfacturation et d'achat de marchandises superflues.
- La corruption peut résulter en achat de technologie inadaptée, sur la base de retours financiers et non pas de la durabilité ou de l'adéquation à une tâche donnée.

2. La corruption fausse la procédure d'attribution

- Du fait de la corruption, les décisions sont évaluées en termes financiers et non pas en termes de besoins humains. L'approvisionnement en eau des familles dans des bas-quartiers est parfois ignoré, alors que les besoins de ceux qui peuvent payer le prix fort sont immédiatement satisfaits.
- Un acte de corruption représente une défaillance des objectifs du secteur public. Les projets d'in-

frastructure sont parfois motivés par les électeurs potentiels qu'ils sont susceptibles d'attirer, et non pas sur la base d'un caractère prioritaire ou de la disponibilité de ressources financières.

- Les investissements qui garantissent des rendements élevés à court terme sont favorisés par rapport à ceux qui n'offrent aucune garantie.
- Le jeu de la concurrence est compromis.
- Interférence politique en matière de décisions d'investissements et décisions prises sans obligation de rendre des comptes. La fourniture de services s'avère utile pour l'achat de votes.

3. La corruption montre le mauvais exemple

- Quand l'opinion publique sait que les principaux représentants politiques et les cadres supérieurs de l'administration sont corrompus, les membres du public voient mal pourquoi ils devraient s'abstenir de tout comportement corrompu.
- La corruption au sein du gouvernement nuit au respect de l'autorité investie par la constitution, et ceci se traduit par une baisse de légitimité du gouvernement.

4. Les ressources naturelles et les écosystèmes sont endommagés

- Surconsommation et pollution de l'eau.
- Disparition de services rendus par l'écosystème, tels que la purification et le renouvellement des eaux.
- Les menaces de catastrophes naturelles, de stress hydrique et de changement climatique sont amplifiées.
- Pertes économiques et culturelles dont souffre la société du fait de la dégradation de l'environnement.

Source: WIN, 2008

Corruption et droits de l'homme : les solutions possibles

- Quand des actes de corruption sont liés à des violations des Droits de l'homme, toutes les institutions sont tenues d'assurer la redevabilité et de créer des mesures décourageant les actes de corruption.
- Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, ratifié par 158 parties y compris la quasi totalité des pays d'Afrique, reconnaît le droit d'accès à l'eau, et en 2010, les Nations Unies ont officiellement reconnu l'accès à l'eau comme un droit humain.
- L'adoption d'une approche liée aux droits de l'homme doit se focaliser sur l'autonomisation des groupes qui sont exposés à des risques spécifiques, comme la corruption, pour qu'ils passent à l'action.
- Les acteurs de la corruption tenteront de se protéger et de conserver leur position de pouvoir en opprimant les autres dépourvus de tout pouvoir. Dans ce cas, les plus démunis ne sont pas en mesure d'exiger qu'on reconnaisse leurs droits, comme le droit d'accès à l'eau potable. L'accès à l'information permet d'autonomiser les plus défavorisés.
- Quand les personnes se rendent compte des dégâts causés par la corruption, elles sont plus enclines à soutenir les campagnes et les programmes de lutte anti-corruption. L'identification de liens entre la corruption et les droits de l'homme pourrait persuader des acteurs clés, tels que les agents publics, de lutter contre la corruption.

Séance n° 4 :

Les moteurs de la corruption

Les phénomènes ci-dessous sont des moteurs qui perpétuent la corruption dans le secteur de l'eau :

1. Monopole ou pouvoir discrétionnaire accrus, qui sont fréquemment constatés dans les institutions hydriques.
2. Echec de prestation de services de l'État en position de monopole, laissant la porte ouverte aux opportunités de petite corruption.
3. Demande limitée de redevabilité dans les pays en développement, au niveau de la relation prestataire de services-consommateurs.
4. Faiblesse de la société civile et sous-développement du concept de droits des consommateurs.
5. Liens avec d'autres secteurs particulièrement exposés aux risques de corruption – le secteur de la construction, par ex.
6. En tant que secteur de la construction, un secteur à haut risque s'il en est, le secteur de l'eau 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.
7. Compétences limitées, bas salaires, manque de règles et réglementations claires et institutions dysfonctionnelles.

Il s'agit de contrecarrer l'action des moteurs de la corruption par des moteurs du changement, qui permettent aux institutions et au public de prendre des décisions éclairées, qui améliorent la redevabilité des gouvernements et réduisent l'étendue de la corruption.

Côté de l'offre et de la demande de corruption dans le secteur de l'eau

Dans le secteur de l'eau, il existe des opportunités de sollicitation de pots-de-vin – c'est le côté de l'offre de corruption.

Dans le domaine des services publics, y compris dans le secteur de l'eau, les personnes qui réclament des pots-de-vin – le côté de la demande de corruption – sont celles chargées de l'offre de services, qui exigent le paiement de pots-de-vin en contrepartie de ces services. Du côté de l'offre, les personnes proposent le versement de pots-de-vin

pour obtenir un traitement de faveur (ceci fait souvent intervenir des acteurs du secteur privé). Beaucoup de solutions de lutte anti-corruption sont étudiées pour optimiser les principes de bonne gouvernance d'entreprise, afin de créer un environnement de prévention anti-corruption.

Le tableau ci-dessous présente les moteurs qu'on retrouve typiquement côté offre et côté demande de corruption et les principales solutions.¹²

Côté demande	Côté offre
Les personnes qui exercent un pouvoir quelconque sur les processus décisionnels à tous les niveaux de la société (secteur public ou secteur privé), qui sont prêtes à négocier des avantages à des fins d'enrichissement personnel, en sollicitant des pots-de-vin ou d'autres mesures d'incitation.	Les personnes qui dépendent des autorités pour l'accès à l'eau et/ou à d'autres avantages, dans toutes les couches de la société (secteur public ou secteur privé), qui cherchent à influencer les processus décisionnels à des fins d'enrichissement personnel en offrant des pots-de-vin ou d'autres mesures d'incitation.
Solutions clés Renforcer la transparence et le flux de l'information, améliorer les mécanismes de redevabilité liés aux fonctions.	Solutions clés Mesures pour inciter les parties prenantes à s'opposer aux pratiques de corruption, rejet explicite de la corruption dans les réformes institutionnelles.

¹² Rachami, 2003

La principale solution qui permet de promouvoir la transparence et la redevabilité du côté de l'offre et de la demande de corruption dans le secteur de l'eau est une participation accrue des parties prenantes des deux côtés. Nous en verrons quelques exemples dans les autres Modules de cette formation.

Les approches « côté demande » recouvrent tout un éventail d'outils et de stratégies visant à stimuler chez les citoyens une demande de changement. Dans le domaine de la prestation de services, par exemple, cela signifie faire participer activement les bénéficiaires pressentis aux différents stades du processus de prestation de ces services, afin d'obtenir un accès plus large aux services publics de qualité.¹³

Facteurs favorisant la corruption et mesures de prévention anti-corruption

Par facteurs favorisant la corruption, on entend des récompenses qui stimulent ou encouragent une pratique de corruption. Dans le secteur de l'eau, il existe un certain nombre de ces facteurs favorisant la corruption et des mesures de prévention qui entravent le fonctionnement de la corruption. Quels que soient les acteurs en présence, la corruption abonde quand il existe de nombreux facteurs qui la favorisent. La corruption est motivée par le besoin, par l'appât du gain, par une opportunité de toucher une somme d'argent ou par la recherche de pouvoir ; en revanche, chez les usagers démunis, un moteur de la corruption peut être tout bonnement la nécessité d'avoir accès à l'eau.

Tout agent public corrompu doit faire face à un problème : les gains potentiels qu'il dérive d'actions de corruption doivent être supérieurs aux pertes/risques potentiels auxquels il s'expose. Pour modifier ce type de comportement, il faut faire diminuer les bénéfices découlant de la corruption et augmenter les pénalités/sanctions. On peut diminuer les gains potentiels en réduisant à la fois l'incidence des transactions corrompues et les bénéfices découlant d'une seule transaction. L'existence de sanctions suffisamment pénalisantes est la clé en matière

d'application, mais pour l'instant elles sont assez rares dans le secteur de l'eau des pays en développement.¹⁴ Des mesures de prévention anti-corruption sont nécessaires pour empêcher que ces comportements ne deviennent ancrés dans le secteur de l'eau.

Lutte anti-corruption

Les facteurs favorisant la corruption existent parce que les agents publics sont dotés du pouvoir d'attribuer des ressources qui ne sont pas abondantes, sans obligation de rendre des comptes. Comme la pénurie encourage une marge d'appréciation discrétionnaire, elle représente une opportunité et un facteur qui favorise les gains illicites.

Facteurs favorisant la corruption

- Faiblesse des systèmes internes
- Absence de tout mécanisme de réclamations
- Situation de monopole
- Appréciation discrétionnaire

Actions de prévention anti-corruption

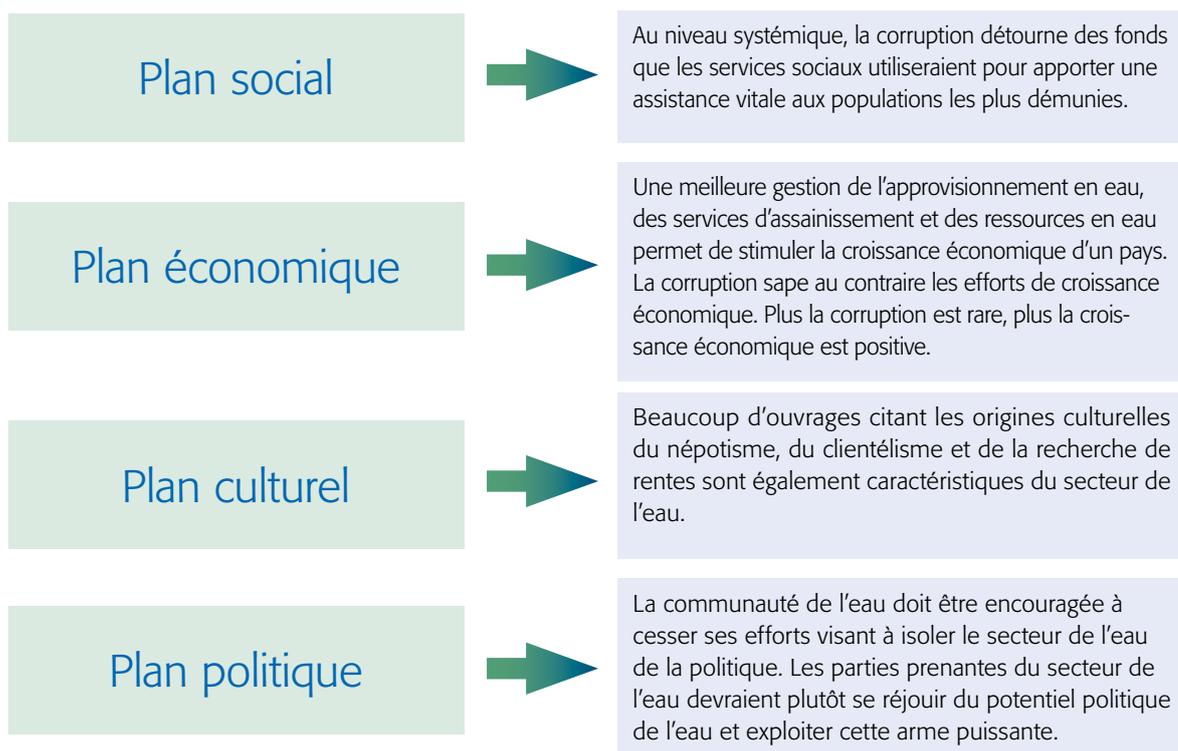
- Codes de conduite applicables
- Mécanismes de participation des usagers/citoyens/consommateurs
- Sanctions pour pénaliser la corruption

Aspects divers de la corruption sur les plans social, culturel, politique et économique

Il importe de comprendre les aspects socioéconomiques et culturels de la corruption afin de les remettre dans le contexte du secteur de l'eau. Les modèles de corruption répondent souvent à des coutumes qui existent de longue date, voire même sont ancrés dans des schémas ou habitudes socioculturels et économiques. Dans la figure ci-dessous, nous examinons les facettes de la corruption sur quatre grands plans : plan social, économique, politique et culturel.

¹³ U4 Marie Chêne, 2008

¹⁴ Campos et Pradhan, 2007



Différents aspects de la corruption sur le plan social, culturel, politique et économique

Aspects socioculturels de la corruption dans le secteur de l'eau

La voie empruntée par la corruption dans le secteur de l'eau est influencée par l'aspect culturel. Des pratiques telles que le népotisme, le clientélisme et la recherche de rentes sont bien tolérées dans certaines sociétés et rejetées dans d'autres. Si les pots-de-vin payés ou touchés en contrepartie de services d'eau font seulement courir des risques mineurs sur le plan juridique, car les institutions ou réglementations en vigueur sont impuissantes ou absentes, les personnes seront plus enclines à avoir des comportements corrompus et à prétendre qu'il s'agit d'un comportement acceptable dans la société.

Tavares (2004) suggère que, dans certains cas, les politiques visant à redresser certaines valeurs culturelles motivant les comportements moins honnêtes peuvent constituer une stratégie efficace pour lutter contre la corruption. Les normes et les valeurs existent toujours dans un contexte et varient d'une société à l'autre. Dans certains pays, la remise de cadeaux s'inscrit tout naturellement dans le cadre de négociations et permet de nouer des liens. Dans d'autres sociétés, la loyauté envers son clan, sa famille ou sa tribu a plus d'importance que le respect d'institutions officielles, telles que l'État ou la

loi. Il est clair que l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel, le détournement de ressources publiques ou communes par des particuliers sont des comportements inacceptables, indépendamment de la culture ou de la société à laquelle on appartient.¹⁵

Aspects économiques de la corruption dans le secteur de l'eau

L'eau est une ressource inextricablement liée à l'économie. La stratégie de développement global d'un pays et ses politiques macroéconomiques – fiscales, monétaires et de commerce – affectent directement et indirectement la demande et les investissements dans des activités liées à l'eau. Des pans entiers de secteurs économiques – l'agriculture, l'industrie et les services – s'appuient sur les ressources en eau et les services associés. L'accès optimisé aux services d'eau et la gestion intégrée des ressources en eau apportent une contribution importante à la croissance économique, en augmentant la productivité et le développement des activités. La corruption sape le développement économique, c'est un obstacle de plus sur la voie des objectifs de développement. L'estimation des coûts globaux de la corruption ne tient pas compte des coûts indirects qu'elle représente, suite au détournement de financements destinés à améliorer, par exemple, la fourniture des services d'eau, de santé et d'éducation. La corruption « pompe » littéralement les ressources du secteur de l'eau en réduisant les niveaux d'accès à l'eau, en décourageant les inves-

¹⁵ TI FAQ, 2009

tissements et la croissance économique, en sapant les principes démocratiques et en augmentant la pression sur les écosystèmes.¹⁶ Une bonne gouvernance de l'eau et une gestion optimisée des ressources en eau peuvent stimuler la croissance économique d'un pays et contribuer à l'éradication de la pauvreté.

Aspects politiques de la corruption dans le secteur de l'eau

L'accès à l'eau est un droit de l'être humain. C'est une obligation fondamentale du secteur public, mais qui est très fortement influencée par des décisions politiques. Pour de nombreux agents publics sur le terrain, le fait que l'eau soit une question politique et qu'elle mobilise le pouvoir politique qui l'administre, fait partie intégrante du problème. Ceci bloque la possibilité de tarification durable et d'utilisation responsable ; par ailleurs, la répartition des services d'eau a fréquemment été influencée en faveur de personnes imbues d'une influence politique, ou pour récompenser les votes d'électeurs. En outre, les facteurs politiques ont découragé les investissements et la participation du secteur privé.

Il s'agit d'encourager la communauté de l'eau à cesser ses efforts visant à isoler le secteur de l'eau de la politique. Elle devrait plutôt accepter le fait qu'elle évolue sur un terrain politiquement explosif. Le développement du secteur de l'eau passe par la combinaison de plusieurs facteurs : politique, économique, financier, environnemental, social et technique. Les parties prenantes du secteur de l'eau doivent plutôt se réjouir du potentiel politique de l'eau et exploiter cette arme puissante.¹⁷

¹⁶ WIN, 2006

¹⁷ Elshorst and O'Leary, 2005

Références

- Campos, J. Edgardo & Pradhan, Sanjay (2007) *The Many Faces of Corruption, Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
- Elshorst, H and O' Leary, D (2005) *Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem*. Transparency International Presentation.
- Estache, A. and Kouassi, E. (2002). *Sector Organization, Governance, and Inefficiency of African Water Utilities*. Washington, U.S., The World Bank Institute. World Bank Policy Research Working Paper No. 2890.
- International Council on Human Rights (2009) *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, Policy Paper.
- Klitgaard, MacLean-Abaroa and Parris (2000) *Corrupt Cities: A Practical Guide to Cure and Prevention*. Klitgaard first proposed the formula in his book *Controlling Corruption* (1998). Cited by María González de Asís; Donal O'Leary; John Butterworth; Per Ljung. *Program to improve Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector*. Transparency International. World Bank Institute.
- Marie Chene, (2008) *The impact of strengthening citizen demand for anti-corruption reform*, U4 Expert answers, <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=172>
- Rachami, Jawad (2003), *Institutionalized Corruption: An Instrument of Governance in the Middle East and North Africa?* Center for International Private Enterprise
- Shordt, K., Stravato, L., and Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. Thematic Overview Paper 16, IRC International Water and Sanitation Centre
- SIWI (2005) *Making Water A Part of Economic Development, The Economic Benefit of Improved Water Management and Services*. A report commissioned by the Governments of Norway and Sweden as input to the Commission on Sustainable Development (CSD) and its 2004–2005, focus on water, sanitation and related issues.
- Stålgren, P. (2006) *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006
- Swedish Water House (SWH), Water Integrity Network (WIN) and SIWI (2007) *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*. REPORT 22
- Tavares, Aida (2004) *The Socio-cultural and Political-economic Causes of Corruption: A Cross-country Analysis*. Universidade de Aveiro, Working Papers in Economics
- Transparency International (2009) *The Anti-Corruption Plain Language Guide*
- Transparency International (2008) *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Transparency International, *Frequently Asked Questions (FAQ)* (2009)
- Water Integrity Network (2006). *Fighting Corruption to Reduce Poverty: Linking Global and Local Strategies*, Seminar Report
- Water Integrity Network (2008) *Advocating for Integrity in the Water Sector*. Available at <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2113/> [Accessed: 23 October 2009].
- Water Integrity Network (No date) *Glossary and acronyms frequently used in water governance*. [online] Available from: [http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary and acronyms frequently used in water governance.pdf](http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary%20and%20acronyms%20frequently%20used%20in%20water%20governance.pdf) [Accessed 20th June 2009]



3

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 3 : IDENTIFICATION
DES RISQUES DE CORRUPTION





Photo: Q

Séance n° 1 :

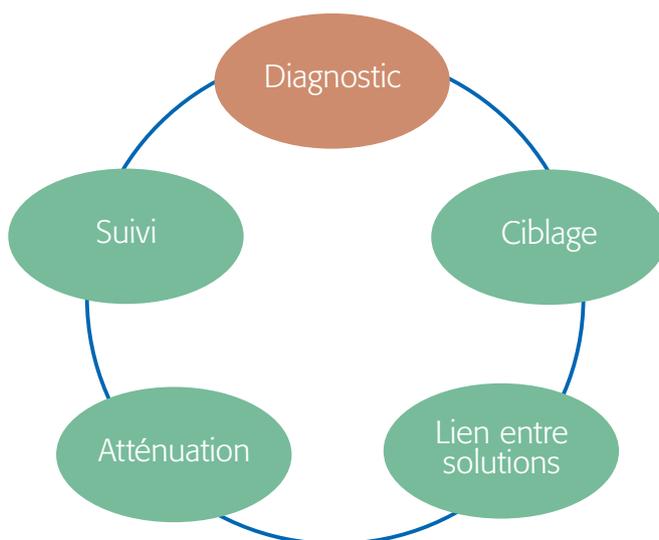
Pourquoi faut-il évaluer les risques de corruption ?

- Le Rapport mondial sur la corruption 2008 faisait plusieurs recommandations, notamment la nécessité pour le secteur de l'eau de mieux s'informer des risques de corruption en réalisant des évaluations appropriées. Ceci devrait devenir une pratique standard dans ce secteur, à l'instar des évaluations d'impact environnemental qui, depuis les années 70 et 80, sont un outil standard permettant d'examiner l'impact environnemental potentiel d'un projet et de l'atténuer.¹
- L'évaluation des risques potentiels de corruption et la mise en place de mesures de prévention sont beaucoup plus faciles et bien plus rentables que ne le seraient des efforts de rectification ultérieurs, si l'on attendait que les pratiques de corruption soient installées.
- Les évaluations des risques de corruption doivent être liées à la promotion d'actions anti-corruption. Mais la prudence est de rigueur² car des activités anti-corruption mal planifiées pourraient avoir des effets néfastes entraînant le simple transfert de la corruption à d'autres zones, sous d'autres modes. Ceci peut rendre encore plus difficiles les efforts de lutte anti-corruption.³
- Il n'existe pas de méthodologie universelle sur laquelle tout le monde s'accorde pour évaluer les risques de

corruption dans le secteur de l'eau. Par contre, des schémas et des outils très utiles ont été mis au point récemment et dans certains cas, testés ; par ailleurs, des nouvelles directives, ainsi que des études de cas beaucoup plus utiles fournissent la plupart des éléments requis pour permettre aux utilisateurs de réaliser une évaluation sur mesure des risques de corruption.

- L'évaluation à bon escient des risques de corruption passe impérativement par la compréhension approfondie des différents types de corruption, des domaines touchés et des diverses formes sous laquelle elle se manifeste. Ceci permet d'identifier à l'avance des indicateurs d'alerte (signes précurseurs) qu'on peut ensuite utiliser pour le diagnostic des problèmes potentiels et pour mettre en œuvre des actions de prévention appropriées à chaque type de problème. Janelle Plummer (2008) a conçu à cet effet une série de schémas qui ont été largement utilisés et adaptés.

A partir du diagnostic, on peut concevoir des solutions ciblées, connectées, qui atténuent l'impact de la corruption et permettent un suivi de l'efficacité des interventions planifiées et mises en œuvre.



Source : Butterworth, J., 2007 version révisée non publiée du document de l'IRC intitulé « Transparency Overview Paper », 2010, basé sur Plummer 2007

¹ Une grande partie des matériaux de cette séance est extraite de : Butterworth, J., (2010), Corruption risk assessment, section préliminaire de la mise à jour du document de l'IRC intitulé « Transparency Thematic Overview Paper », non publié.

² Stålgren, 2006

³ Plummer, 2008

Séance n° 2 : Utilisation du schéma des interactions de la corruption

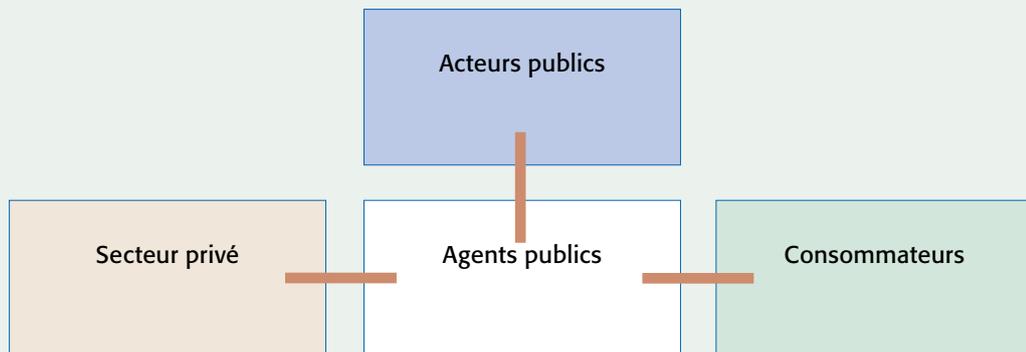
Le « schéma d'interactions de la corruption » ci-dessous, publié pour la première fois par Plummer et Cross (2007), a été largement utilisé et adapté. Il est repris également sous forme simplifiée dans le chapitre d'introduction du *Rapport mondial sur la corruption 2008*.

Son avantage est qu'il permet de distinguer entre :

- Les différentes fonctions/niveaux du secteur de l'eau sur lesquels s'exercent le plus souvent les différents types de corruption.
- La corruption entre différents types d'acteurs : interactions public-public, public-privé et public-consommateur. Le type de corruption diffère souvent selon l'interface.

Pour utiliser le schéma, il s'agit de localiser dans la cellule appropriée les types de corruption perçus ou réels, en spécifiant le type de corruption (après vérification des définitions) et les parties en présence (il s'agit toujours d'au moins deux parties). Certains types de corruption peuvent parfois s'étendre à un ou plusieurs niveaux, et sur plusieurs colonnes. En général, les cas de captation de l'État et de grande corruption seront regroupés dans le coin en haut à gauche du schéma, tandis que la petite corruption est confinée dans le coin en bas à droite. Les signes précurseurs et outils/actions potentiels pour empêcher l'occurrence de différents types de corruption peuvent être identifiés dans d'autres colonnes.

Corruption intervenant entre les agents publics et trois groupes d'acteurs différents



Ailleurs ?

Schéma de la chaîne de valeur : interactions de la corruption dans le secteur de l'eau

	Public-Public	Public-Privé	Public-Consommateurs
Elaboration de politiques et réglementations	<ul style="list-style-type: none"> Détournement de politiques (concurrence et monopole) 	<ul style="list-style-type: none"> Détournement de politiques Détournement de réglementations (exonérations d'autorisations et de permis) Extorsion de permis 	
Planification et budgétisation	<ul style="list-style-type: none"> Prises de décisions faussées par les représentants politiques (localisation et type d'investissement de projet) Corruption au niveau de la planification et de la gestion de la budgétisation à l'échelon national et du secteur (détournement de fonds, pots-de-vin interministériels pour l'obtention de fonds, collusion ou pots-de-vin au niveau de la sélection/approbation du projet) Corruption du budget local (escroquerie, falsification de comptes ou de documents, collusion au niveau du village) 	<ul style="list-style-type: none"> Pots-de-vin pour influencer l'attribution de ressources Pots-de-vin dans la gestion du budget du secteur (pour influencer, fausser l'attribution de financements) au niveau national et local 	
Financement des bailleurs de fonds	<ul style="list-style-type: none"> Collusion du bailleur de fonds et du gouvernement pendant les négociations pour correspondre aux objectifs de dépenses/financement Collusion/fraude entre bailleur de fonds et gouvernement en ce qui concerne l'avancement et la qualité du projet. 	<ul style="list-style-type: none"> Collusion du bailleur de fonds et de l'opérateur national privé (en dehors des accords commerciaux légaux) 	
Transferts fiscaux	<ul style="list-style-type: none"> Sollicitation de pots-de-vin et autres graissages de pattes, afin d'assurer les transferts de fonds entre le ministère des Finances et les ministères du secteur SAEA ou à des niveaux infranationaux 		
Gestion et élaboration du projet	<ul style="list-style-type: none"> Corruption du personnel de gestion, par ex. des paiements pour des postes stratégiques (la direction des services publics, par ex.), en échange de promotions, transferts et primes de salaire Prise de décisions faussée (collusion avec les leaders de la sélection + approbation des plans/projets) Corruption du gouvernement local dans la conception du projet 		<ul style="list-style-type: none"> Influence sur le processus décisionnel du projet. Pots-de-vin en échange de traitement préférentiel, captation des élites Prise de décisions faussée (au niveau du projet : sélection de site, équipement, construction)

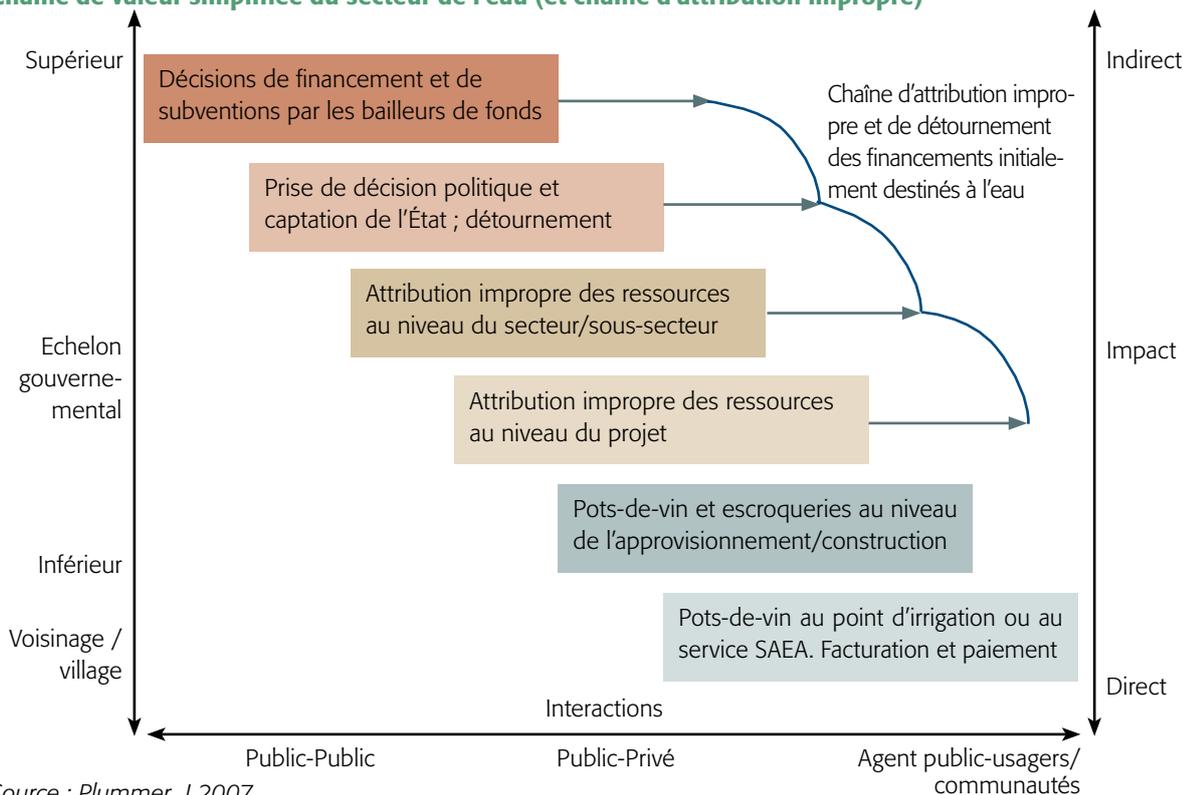
Source : Transparency International. Rapport mondial sur la corruption 2008

Schéma de la chaîne de valeur : interactions de la corruption dans le secteur de l'eau (suite)

	Public-Public	Public-Privé	Public-Consommateurs
Appel d'offres et passation de marché	<ul style="list-style-type: none"> Corruption administrative (escroquerie, falsification de documents, paiements occultes) Collusion entre départements et services pour la passation de marché 	<ul style="list-style-type: none"> Pots-de-vin pour influencer l'organisation du contrat/appeal d'offres Corruption dans la délégation des opérations de gestion : fraudes faisant intervenir la surestimation/sous-estimation des actifs ; sélection, type et durée des concessions ; décisions sur les durées, l'exclusivité, les tarifs, les subventions Corruption au niveau des appels d'offres d'approvisionnement : surestimation des devis pour des travaux d'infrastructures, la fourniture de produits chimiques, de véhicules, d'équipement Falsification de documents 	
Construction	<ul style="list-style-type: none"> Corruption administrative (escroquerie, falsification de documents, paiements occultes) 	<ul style="list-style-type: none"> Corruption au niveau des projets de construction : Pots-de-vin et escroqueries pour non-conformité aux spécifications, dissimulation de matériaux de travail en deça des normes ; non-respect des délais prescrits ; sous-paiement des ouvriers Facturation frauduleuse : prix majorés, surfacturation des fournisseurs 	<ul style="list-style-type: none"> Corruption dans la construction locale (avec des types de pratique similaires aux interactions public-privé)
Exploitation et maintenance		<ul style="list-style-type: none"> Surfacturation des fournisseurs, vols, détournements de matières (produits chimiques) Non-respect de la réglementation, des spécifications, des règles d'hygiène et de sécurité Extorsion pour l'obtention de permis et d'autorisations (rôle d'accélérateur de l'argent) Falsification des comptes 	<ul style="list-style-type: none"> Corruption administrative pour l'accès à l'eau, par ex. installation ou dissimulation de branchements illégaux, coupures d'eau non effectuées, approvisionnement illicite d'eau en utilisant les véhicules de service Corruption administrative pour accélérer (ou obtenir un traitement préférentiel) dans les réparations de canaux d'irrigation ou les nouveaux branchements
Paiement (en échange de services)			<ul style="list-style-type: none"> Corruption administrative en matière de paiement/facturation : Lecture frauduleuse des compteurs d'eau, non paiement ou paiement partiel, sur-facturation

Source : Transparency International. Rapport mondial sur la corruption 2008

Chaîne de valeur simplifiée du secteur de l'eau (et chaîne d'attribution impropre)



Source : Plummer, J 2007

Schéma d'interactions de la corruption

Interactions PUBLIC-PUBLIC	Signes précurseurs	Mesures anti-corruption
<p>Elaboration de politiques et de réglementations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Détournement de fonds • Prises de décision et réglementations faussées 	<ul style="list-style-type: none"> • Anomalies au niveau des monopoles/tarifs • Manque de transparence des rôles de régulateur/fournisseur • Détournement de fonds au niveau de la budgétisation, planification et des transferts fiscaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Réforme des politiques et des tarifs • Séparation • Standards minimum transparents • Audit indépendant
<p>Planification et budgétisation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Corruption au niveau de la planification et de la gestion • Pots-de-vin pour des transferts fiscaux 	<ul style="list-style-type: none"> • Rapidité/complexité des procédures budgétaires • Nombre de signataires • % de dépenses en matière de projets intensifs d'infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> • Supervision et suivi des citoyens • Audit technique • Planification et budgétisation participatives
<p>Gestion et élaboration du projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nominations, transferts • Candidats préférés • Sélection des projets 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel d'encadrement non qualifié • Salaires bas, privilèges importants, cf. patrimoines des ménages • Hausse des prix non officiels de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Réformes salariales sur un indice de performance du personnel • Processus transparent, concurrentiel de nomination en poste

Source : Présentation de Janelle Plummer, Patrik Stålgren et Piers Cross à l'occasion de la Semaine mondiale de l'eau – Stockholm 22 août 2006

Interactions PUBLIC-PRIVE	Signes précurseurs	Mesures anti-corruption
Passation de marché • Pots-de-vin, fraude, collusion au niveau des appels d'offres	• Listes de soumissionnaires identiques • Désistement de soumissionnaires • Coûts unitaires plus élevés	• Simplification des documents d'appels d'offres • Transparence des appels d'offres • Evaluation indépendante des offres
Construction • Fraude/pots-de-vin dans la construction	• Ordres de variation • Ouvriers mal payés	• Pactes d'intégrité • Supervision et suivi des citoyens • Audit technique
Exploitation • Fraude/pots-de-vin dans la construction	• Source unique d'approvisionnement • Changement de qualité et d'envergure	• Audit citoyen, audiences publiques • Etalonnage (benchmarking)

Interactions PUBLIC-CONSOMMATEUR	Signes précurseurs	Mesures anti-corruption
Construction • Services SAEA basés dans la communauté – vol de matériaux • Documents frauduleux	• Matériaux égarés • Défaillance d'infrastructure	• Evaluation de la corruption • Supervision et suivi des citoyens
Exploitation • Corruption administrative (accès, service, rapidité)	• Indice faible de défauts • Manque d'intérêt à l'égard des campagnes de branchement • Remplissage nocturne des réservoirs	• Fiches de rapport • Transparence au niveau des rapports • Supervision et suivi des citoyens
Systèmes de paiement • Compteurs, facturation et perception – fraude et pots-de-vin	• Ecart inexplicables des recettes	• Réforme à l'interface client (personnel de caisse féminin, par ex.)

Source : Présentation de Janelle Plummer, Patrik Stålgren et Piers Cross à l'occasion de la Semaine mondiale de l'eau – Stockholm 22 août 2006

Séance n° 3 :

Cartographie des risques de corruption

Conduites constituant des infractions pénales en vertu de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Conduites illicites	
Corruption d'agents publics nationaux	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse, ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles ; 2. Le fait pour un agent public, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse, ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles ;
Corruption d'agents publics étrangers et de fonctionnaires d'organisations internationales publiques	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public étranger ou à un fonctionnaire d'une organisation internationale publique, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse, ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles, en vue d'obtenir ou de conserver un marché ou un autre avantage indu en liaison avec des activités de commerce international. 2. Lorsque les actes ont été commis intentionnellement, le fait pour un agent public étranger ou un fonctionnaire d'une organisation internationale publique, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu, pour lui-même ou pour une autre personne ou entité, afin qu'il accomplisse, ou s'abstienne d'accomplir un acte dans l'exercice de ses fonctions officielles.
Soustraction, détournement ou autre usage illicite de biens par un agent public	La soustraction, le détournement ou tout autre usage illicite par un agent public, à son profit ou au profit d'une autre personne ou entité, de tous biens, de tous fonds ou valeurs publics ou privés ou de toute autre chose de valeur qui lui ont été remis en vertu de ses fonctions.
Trafic d'influence	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder à un agent public ou à toute autre personne, directement ou indirectement, un avantage indu afin que ledit agent ou ladite personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'État Partie un avantage indu pour l'instigateur initial de l'acte ou pour toute autre personne ; 2. Le fait pour un agent public ou toute autre personne, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu afin que ledit agent ou ladite personne abuse de son influence réelle ou supposée en vue d'obtenir d'une administration ou d'une autorité publique de l'État Partie un avantage indu.
Abus de fonctions	Le fait pour un agent public d'abuser de ses fonctions ou de son poste, c'est-à-dire d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir, dans l'exercice de ses fonctions, un acte en violation des lois afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même ou pour une autre personne ou entité.
Enrichissement illicite	Une augmentation substantielle du patrimoine d'un agent public que celui-ci ne peut raisonnablement justifier par rapport à ses revenus légitimes.

Source : Convention des Nations Unies contre la corruption 2003

Conduites illicites (suite)

Pots-de-vin dans le secteur privé	<ol style="list-style-type: none"> 1. Le fait de promettre, d'offrir ou d'accorder, directement ou indirectement, un avantage indu à toute personne qui dirige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, pour elle-même ou pour une autre personne, afin que, en violation de ses devoirs, elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte ; 2. Le fait pour toute personne qui dirige une entité du secteur privé ou travaille pour une telle entité, en quelque qualité que ce soit, de solliciter ou d'accepter, directement ou indirectement, un avantage indu pour elle-même ou pour une autre personne, afin que, en violation de ses devoirs, elle accomplisse ou s'abstienne d'accomplir un acte.
Blanchiment du produit du crime	<ol style="list-style-type: none"> 1. La conversion ou le transfert de biens dont celui qui s'y livre sait qu'ils sont le produit du crime, dans le but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne qui est impliquée dans la commission de l'infraction principale à échapper aux conséquences juridiques de ses actes ; 2. La dissimulation ou le déguisement de la nature véritable, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils sont le produit du crime.

Source : Convention des Nations Unies contre la corruption 2003

Exercice de cartographie des risques de corruption

Introduction

Cet exercice a pour but d'identifier les risques de corruption dans le secteur de l'eau en faisant le tour de l'ensemble des acteurs et institutions du secteur de l'eau, des rapports qui les lient les uns aux autres, de leurs activités et de leurs procédures. Le secteur de l'eau s'appuie sur différents processus : l'élaboration des politiques et réglementations, planification et budgétisation, financement des bailleurs de fonds, transferts de financement et fiscaux, gestion et élaboration de programmes, appel d'offres et passation de marché, construction, exploitation et maintenance, paiement en échange des services. Chacun de ces processus comprend normalement trois étapes, appelées sous-processus, dans la matrice des risques de corruption.

La cartographie des risques de corruption, mise au point par Janelle Plummer (2008) comprend quatre grandes étapes. Pour cette séance, nous allons nous exercer aux trois premières étapes. La 4e étape sera couverte dans des Modules ultérieurs.

La **première étape** vise à dresser une vue d'ensemble du secteur de l'eau dans votre pays, en examinant les institutions et les acteurs en présence et leur mode d'interaction. Ensuite, vous définirez les principaux processus et sous-processus dans le secteur de l'eau.

La **seconde étape** identifie les cas de corruption et les fait concorder avec les conduites illicites figurant dans la Convention des Nations Unies contre la corruption.

La **troisième étape** identifie les processus qui sont lésés par l'acte de corruption, en précisant les sous-processus qui sont touchés. Cet exercice vise à permettre au participant d'identifier les processus et sous-processus exposés aux risques de corruption.

La **quatrième étape** fait intervenir l'identification d'outils ou d'actions qui pourraient empêcher les pratiques de corruption ou les minimiser ; cette dernière étape sera traitée en détail dans les Modules ultérieurs.

Etape 1 – Identification

Questions de cadrage

1. Décrivez la manière dont le secteur de l'eau est organisé dans votre pays. (A noter que ceci a déjà été fait à la séance n° 3 du Module 1). Qui sont les principaux acteurs au niveau des différents processus décrits dans la cartographie des risques ?
2. Pouvez-vous définir les trois principaux sous-processus, pour chaque sous-processus listé dans le tableau ci-dessous ?

Exemple de processus utilisés fréquemment dans le secteur de l'eau

Processus	1er sous-processus	2e sous-processus	3e sous-processus
Elaboration de politiques et réglementations	Développement	Mise en œuvre	Evaluation
Planification et budgétisation	Planification	Suivi	Evaluation
Financement des bailleurs de fonds, transferts de financement et fiscaux	Réception de financement/transfert	Mise en œuvre du projet	Rapport de comptes
Gestion et élaboration du programme	Planification	Mise en œuvre	Suivi
Appel d'offres et passation de marché	Planification	Passation de marché	Paiement
Construction	Conception	Appel d'offres	Réalisation
Exploitation et maintenance	Planification/Définition	Mise en œuvre	Suivi/Paiement
Paiement (pour des services)	Fourniture de service	Vérification	Paiement

Etape 2 – Evaluation

Questions de cadrage

1. Connaissez-vous un cas de corruption ayant affecté le secteur de l'eau dans votre région/district/pays ? (utiliser l'exemple choisi)
2. Pouvez-vous identifier la/les cause(s) possible(s) de l'acte de corruption ? Dans le Module 2, nous avons identifié certaines causes de la corruption. Reportez-vous à celles-ci : faiblesses institutionnelles, absence de mécanismes de poids et de contrepoids, faiblesses des systèmes et des capacités, situations de monopole, etc.

Etape 4 – Mesures proposées

Questions de cadrage

1. Pour ce qui concerne le cas de corruption que vous avez identifié, quel serait le meilleur outil anti-corruption pour empêcher que ce type de corruption ne se reproduise ?

Etape 3 – Cartographie des risques

Questions de cadrage

1. Quels étaient les processus ou sous-processus touchés par la corruption ?
2. De quel type de corruption s'agissait-il ?
3. Quels signes précurseurs pourraient être utilisés pour alerter les décideurs, les enquêteurs ou le public d'éventuelles pratiques de corruption ? Ceci peut être noté dans une colonne supplémentaire.

Exemple de cartographie des risques dans les interactions entre différents acteurs

Processus	1er sous-processus	Risques de corruption	2e sous-processus	Risques de corruption	3e sous-processus	Risques de corruption
Elaboration de politiques et réglementations	Développement	Captation des politiques (concurrence et monopoles)	Mise en œuvre	Entente illégale/fraude entre gouvernement et services publics	Evaluation	Pots-de-vin
	Planification	Paiement de pots-de-vin pour influencer l'attribution de ressources	Suivi	Fraude, falsification des comptes	Evaluation	
Financement des bailleurs de fonds, transferts de financement et fiscaux	Réception de financement/transfert	Influence sur le processus décisionnel du projet.	Mise en œuvre du projet	Entente illégale/fraude entre bailleurs de fonds et gouvernement, influence sur progrès et qualité.	Rapport de comptes	Entente illégale avec le gouvernement lors de négociations pour le respect des objectifs de dépenses/financement
	Planification	Processus décisionnel faussé (entente illégale avec les responsables de la sélection + approbation des plans/projets)	Mise en œuvre	Paiements en échange de promotions et transferts, primes de salaire. Entente illégale entre le personnel de l'agence et les consultants pour fausser le résultat des études de conception et de coût, etc. ainsi que les évaluations environnementales/sociales	Suivi	
Appel d'offres et passation de marché	Planification	Pots-de-vin pour influencer l'organisation responsable du contrat/appeal d'offres.	Passation de marché	Corruption dans l'attribution de concessions ; décisions relatives à la durée, l'exclusivité, les tarifs et subventions.	Paiement	Falsification des comptes
	Conception		Offres	Pots-de-vin pour influencer l'organisation responsable du contrat/appeal d'offres	Réalisation	Factures frauduleuses
Exploitation et maintenance	Planification/Définition		Mise en œuvre		Suivi/Paiement	Falsification des comptes

Source: Transparency International, Global Corruption Report 2008

Une fois le processus achevé, vous obtenez une cartographie des risques de corruption qui ressemble plus ou moins à l'exemple ci-dessous

Processus	1er sous-processus	Risque de corruption S-p 1	Outil/Action pour réduire le risque	2e sous-processus	Risque de corruption S-p 2	Outil/Action pour réduire le risque	3e sous-processus	Risque de corruption S-p 3	Outil/Action pour réduire le risque
Elaboration de politiques et réglementations	Développement	Détournement de politiques	Enregistrement des lobbies Loi sur l'accès public à l'information	Mise en œuvre	Entente illégale/fraude entre gouvernement et services publics	Loi sur les conflits d'intérêt Divulgateur des revenus et patrimoines	Evaluation	Pots-de-vin	Code d'éthique Protection des dénonciateurs
Planification et budgétisation	Planification	Paiement de pots-de-vin pour influencer l'attribution des ressources.	Budget participatif Administration électronique	Suivi	Fraude	Agence d'audit indépendante Médiateur	Evaluation	Falsification des comptes	Protection des dénonciateurs
Financement des bailleurs de fonds, transferts de financement et fiscaux	Réception de financement/transfert	Influence sur le processus décisionnel du projet.	Enregistrement des lobbies Loi sur l'accès public à l'information Administration électronique	Mise en œuvre du projet	Entente illégale/fraude entre bailleurs de fonds et gouvernement, influence sur progrès et qualité.		Rapport de comptes	Entente illégale avec le gouvernement lors de négociations pour le respect des objectifs de dépenses/financement	Code d'éthique Protection des dénonciateurs Agence d'audit indépendante
Gestion et élaboration du programme	Planification	Processus décisionnel faussé (entente illégale avec les responsables de la sélection + approbation des plans/projets)	Enregistrement des lobbies Loi sur l'accès public à l'information	Mise en œuvre	Paiements en échange de promotions et transferts, primes de salaire. Entente illégale entre personnel d'agence et consultants pour fausser les résultats d'études de conception et de coût	Divulgateur des revenus et patrimoines Code d'éthique Fonction d'audit indépendante Formation médias	Suivi	Entente illégale entre personnel d'agence et consultants pour fausser les résultats d'évaluations	Divulgateur des revenus et patrimoines Code d'éthique Fonction d'audit indépendante

Processus	1er sous-processus	Risque de corruption S-p 1	Outil/Action pour réduire le risque	2e sous-processus	Risque de corruption S-p 2	Outil/Action pour réduire le risque	3e sous-processus	Risque de corruption S-p 3	Outil/Action pour réduire le risque
Appel d'offres et passation de marché	Planification	Pots-de-vin pour influencer l'organisation responsable du contrat/ap-pel d'offres.	Enregistrement des lobbies Loi sur l'accès public à l'information	Passation de marché	Corruption dans l'attribution de concessions ; décisions relatives à la durée, l'exclusivité, les tarifs et subventions.	Divulgaration des revenus et patrimoines Code d'éthique Fonction d'audit indépendante Protection des dénonciateurs	Paieement	Falsification des comptes	Protection des dénonciateurs Agence d'audit indépendante
Construction	Conception	Pots-de-vin pour influencer la conception	Enregistrement des lobbies Loi sur l'accès public à l'information Administration électronique	Appel d'offres	Pots-de-vin pour influencer l'organisation responsable du contrat/ap-pel d'offres	Divulgaration des revenus et patrimoines Code d'éthique Fonction d'audit indépendante Dénonciateurs	Réalisation	Factures frauduleuses	Agence d'audit indépendante
Exploitation et maintenance	Planification/ Définition	Pots-de-vin pour influencer la planification	Enregistrement des lobbies Loi sur l'accès public à l'information Administration	Mise en oeuvre	Fraude	Agence d'audit indépendante Médiateur	Suivi/ Paieement	Falsification des comptes	Agence d'audit indépendante

Ce tableau est basé sur les travaux de Plummer 2008.

Exemples de risques de corruption et de mesures anti-corruption, extrait de la présentation PPT de Janelle Plumber Making anti corruption approaches work for the poor, Banque Mondiale, Semaine mondiale de l'eau à Stockholm 2007.

Autres exemples de cartographie des risques de corruption :

Exemple 1 : Water Integrity Network : la méthodologie diagnostique EAIE (Evaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau (EAIE))

La méthodologie EAIE s'appuie sur des ateliers d'une journée, dans le cadre desquels on fait appel à des experts sectoriels représentant les diverses parties prenantes du secteur de l'eau d'un pays pour analyser, noter et discuter de divers indicateurs. La méthodologie EAIE est un moyen rapide et peu cher de faire le point sur le niveau d'intégrité du secteur de l'eau dans un pays donné. Cette évaluation permet également d'identifier les principaux domaines d'action. En outre, en répétant l'exercice d'une année sur l'autre, on peut se faire une idée des progrès effectués.

La méthodologie EAIE comprend des outils d'évaluation adaptés aux principales facettes du secteur de l'eau – gestion des ressources en eau, approvisionnement en eau, irrigation et énergie hydroélectrique – qui peuvent être analysées ensemble ou séparément. Dans chacun de ces domaines, la méthodologie se penche sur l'intégrité du secteur de l'eau en examinant quatre principaux aspects :

- Politiques et législation
- Réglementation
- Projets et programmes d'investissement
- Prestation de services

Aux fins de cet exercice, l'intégrité est définie comme « les pratiques empêchant la corruption et favorisant le respect de la loi » ; au lieu de mesurer directement la corruption, on étudie plutôt les risques susceptibles de résulter en corruption et, d'une certaine manière, on mesure également les faiblesses institutionnelles. Pour les quatre aspects mentionnés ci-dessus, trois grands thèmes d'intégrité sont examinés :

- **La transparence** – notamment en ce qui concerne l'existence d'information écrite sur les procédures et les accords, dans la mesure où l'on considère qu'elle jette les bases de la compréhension des droits et des obligations des acteurs.
- **La redevabilité** – en ce qui concerne l'application des procédures écrites et accords, en examinant également, si possible, le respect ou non de ceux-ci.
- **La participation** – du public, des usagers ou de leurs représentants en ce qui concerne l'accès à l'information, leur rôle dans la prise de décision et leurs droits et possibilités de déposer des recours efficaces et de faire entendre leur voix.

En outre, la méthodologie examine :

- **Les mesures anti-corruption** – les mesures spécifiques mises en œuvre par les organisations et

les gouvernements sur le plan intérieur et extérieur pour réduire les risques de corruption, en se penchant si possible sur l'application des sanctions. Ceci est étudié à l'échelon national, tout en examinant la situation spécifique secteur par secteur.

L'analyse des scores obtenus et des notes révèle des domaines particulièrement exposés aux risques de corruption, ou des faiblesses institutionnelles. Cette analyse jettera les bases pertinentes de recommandations d'action.

Pour obtenir des informations détaillées à ce sujet et la méthodologie complète avec les supports de formation EAIE, contacter le WIN : info@waterintegritynetwork.net

Exemple 2 : Améliorer l'intégrité du secteur de l'eau par le biais d'une approche faisant intervenir diverses parties prenantes – Les leçons apprises en Ouganda

Dans le cadre d'efforts pour améliorer l'intégrité dans le secteur de l'eau, le ministère de l'eau et de l'environnement (MWE) ougandais a formé en 2006 un « groupe de travail sur la bonne gouvernance » constitué de diverses parties prenantes, qu'il a chargé d'identifier et de recommander des mesures pour favoriser la promotion de la transparence, de la redevabilité et de la bonne gouvernance dans le secteur de l'eau et en assurer le suivi. En 2008, ce groupe de travail (avec le soutien du programme PEA (Programme Eau et Assainissement de la Banque Mondiale, en partenariat avec le WIN) a lancé deux enquêtes sur l'intégrité dans le secteur de l'eau qui allaient servir de bases pour mettre à jour le plan d'action anti-corruption dans le secteur. La première enquête, une Cartographie des risques et des opportunités,¹ visait à comprendre les processus de redevabilité dans le secteur de l'eau et à passer en revue les récents rapports des progrès réalisés dans le secteur. La seconde enquête, une enquête quantitative de référence à l'échelon national, se penchait sur l'expérience des citoyens, des entrepreneurs, des opérateurs privés, des agents du gouvernement local et du personnel NWSC en ce qui concerne l'intégrité dans l'approvisionnement en eau, à la fois dans les régions rurales et urbaines. L'enquête a mis en évidence un manque d'intégrité dans le secteur de l'eau en Ouganda, qui a eu de nombreux impacts négatifs, notamment : investissements gaspillés, entrepreneurs exploités, professionnalisme compromis, contrats signés pour des gains personnels sans souci de compétences ou de mérite, ressources gaspillées dans des travaux de mauvaise qualité ou inachevés et décisions politiques de cibler les services et investissements sur

¹ WIN, 2009

les citoyens les plus riches au détriment des quartiers pauvres. La promotion de l'intégrité est cruciale si l'on veut que les investissements réalisés dans le secteur de l'eau atteignent les populations pauvres. Les objectifs du Millénaire pour le développement en matière d'eau et d'assainissement ne pourront être atteints tant que les sommes destinées à installer, à entretenir ou à améliorer des services sont détournées par des actes de corruption.

En septembre 2009, les enquêtes ont été lancées à l'occasion d'un atelier national sur l'intégrité dans le secteur de l'eau, rassemblant plus d'une centaine de parties prenantes du secteur de l'eau qui ont renouvelé leur engagement en faveur de la promotion de la redevabilité et de la lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau en Ouganda. Les participants ont rédigé ensemble une déclaration préliminaire s'appuyant sur un plan d'action en 10 points, pour encourager une meilleure redevabilité dans le secteur sur les 3 ans à venir. Tout en assurant le sérieux des discussions, la participation de représentants hauts placés a permis que les solutions proposées soient ratifiées à l'échelon supérieur et qu'ils s'approprient les actions de suivi à tous les niveaux des services de l'eau. Pendant la Revue bisectorielle annuelle, le plan d'action a été approuvé par le groupe de travail du secteur de l'eau et de l'assainissement, l'organisme décisionnaire le plus haut placé dans le secteur. Depuis, tous les sous-secteurs sont obligés de rapporter les progrès effectués sur une base trimestrielle.

Les enseignements

Leadership

- Grâce au rôle central du MWE, l'initiative a obtenu un soutien stable et dans la durée, lui assurant une place dans la mémoire institutionnelle sur le long terme.
- Le groupe de travail sur la bonne gouvernance est une bonne pratique : (i) il est présidé par le MWE, ce qui lui confère sa légitimité, un leadership centralisé et ancre l'initiative au niveau institutionnel ; par ailleurs, sa structure hiérarchique permet d'alimenter les rapports de progrès du groupe de travail sectoriel de plus grande envergure, (ii) il est

garant de redevabilité, car il n'est pas géré par une seule institution ; il compte des représentants de la société civile, des partenaires du développement, des services publics et des départements sectoriels qui sont des acteurs importants pour catalyser l'action et (iii) il mobilise les partenariats et les ressources et encourage l'appropriation des défis et des solutions par une large audience.

Partenariat avec les organisations œuvrant pour l'intégrité / l'action anti-corruption

- Le partenariat avec le WIN a permis d'apporter à l'initiative d'excellentes compétences et des experts spécialisés dans l'action anti-corruption, qui sont renforcés par l'expérience du PEA dans le secteur de l'eau, tandis que les liens établis de longue date avec le gouvernement ont contribué au succès global du projet. Le partenariat avec les acteurs du développement a permis d'éviter que le PEA ne travaille de manière isolée.

Exemple 3 :

Grille de contrôle des services publics

La grille de contrôle des services publics se concentre spécifiquement sur le système de gestion ; elle vise à évaluer sa vulnérabilité en matière d'abus d'autorité et de gaspillage des ressources.

La grille de contrôle a plusieurs finalités :

- Identifier et commencer à examiner les différents domaines de vulnérabilité potentielle d'un service public en ce qui concerne l'abus d'autorité et le gaspillage des ressources.
- Constituer une base commune d'information et de compréhension pour toutes les parties qui s'intéressent à l'efficacité des services de l'eau et aux moyens de l'améliorer. La dissémination de cette information contribue à promouvoir la transparence.

L'objectif final étant de s'appuyer sur les résultats de la grille de contrôle pour promouvoir le changement au sein de l'organisation. La certitude d'un tel changement repose sur l'engagement de la direction en faveur de la bonne gouvernance et la mise en place de systèmes qui lui permettront d'agir avec efficacité.

Exemples d'une grille de contrôle des services publics

Cadre d'éthique

1. Existe-t-il un code de conduite pour la direction ?
2. Est-il utilisé et son efficacité est-elle reconnue ?
3. Les patrimoines et revenus de la direction sont-ils divulgués tous les ans au public par le biais de moyens efficaces ?

Réclamations des consommateurs

4. Existe-t-il un bureau indépendant du service public auprès duquel on peut déposer/envoyer une réclamation ?
5. Les consommateurs et le personnel sont-ils au courant de son existence ?
6. Est-il efficace et respecté pour son travail ?
7. Les dénonciateurs font-ils l'objet de représailles ou au contraire protégés ?
8. Est-il possible de déposer une réclamation de manière anonyme ?
9. Existe-t-il un programme pour tester l'intégrité des divers départements ou divisions commerciales ?
10. L'existence de ce programme est-elle disséminée ? Quelle est son efficacité ?

Dirigeants

11. Les dirigeants seniors se sont-ils engagés à lutter contre la corruption ; comment cet engagement s'est-il manifesté en termes de discours et d'actes ?
12. Le travail du service public est-il respecté dans l'opinion publique ?

Ressources humaines

13. Les règles de travail sont-elles respectées par l'ensemble du personnel, y compris les superviseurs ?
14. Le système de recrutement, de sanctions et de promotion du personnel est-il juste et équitable ?
15. Les échelons de salaire et les primes sont-ils justes et équitables ?
16. Le système administratif interne pour faire appel des décisions concernant le personnel est-il considéré comme juste et équitable ?

Qualité de service et objectifs

17. La qualité de service fait-elle l'objet d'un suivi régulier dans différents domaines ?
18. Les objectifs d'amélioration des services sont-ils fixés tous les ans en consultation avec les consommateurs concernés ?

19. La qualité de service réelle et les objectifs de service sont-ils rendus publics ?
20. Les affectations budgétaires sont-elles liées sans aucun doute aux objectifs de service ?

Budgétisation

21. Le processus de budgétisation est-il bien connu et ouvert au public ?
22. Le public participe-t-il activement et directement aux décisions de priorisation budgétaire des services publics ?

Appels d'offres

23. Le système de passation des marchés est-il réputé juste et équitable ?
24. Est-il fondé sur des principes de concurrence ?
25. Les appels d'offres sont-ils publiés à l'avance et diffusés auprès du public ?
26. Le processus de sélection d'un soumissionnaire est-il exhaustif, juste et équitable ?
27. Les règles de précautions relatives aux conflits d'intérêts sont-elles appliquées ?
28. Le service public réalise-t-il ses investissements par le biais d'un processus faisant appel à la concurrence ?
29. Certains types d'appels d'offres sont-ils exclus de l'appel à concurrence ?
30. Y-a-t-il eu des problèmes de corruption au niveau de la passation des marchés ?
31. Un audit est-il réalisé régulièrement pour contrôler les décisions de passation des marchés ?
Procédures d'audit
32. Les livres de compte font-ils l'objet régulièrement d'un contrôle par un cabinet d'audit indépendant ?
33. Y-a-t-il un auditeur en interne ?
34. Les résultats de l'audit sont-ils rendus publics de manière efficace et dans des délais raisonnables ?
35. Le suivi/la revue du processus d'audit sont-ils confiés à un comité gouvernemental distinct, chargé des comptes publics ?
36. Les résultats de ces audits se traduisent-ils par la prise de mesures afin de rectifier d'éventuels systèmes ou pratiques ?

Source: Institut de la Banque Mondiale, Transparency International 2009

Références

- Butterworth, J. (2010) Corruption Risk Assessment. Draft section of the update on IRC's Transparency Thematic Overview Paper, Unpublished.
- Plummer, J., Stålgren, P., Cross, P. at World Water Week in Stockholm 22 August 2006
- J. Plummer and P. Cross (2007) 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* p 221–267 (Washington, DC: World Bank, 2007).
- Plummer, J. 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 Nr. 22. SIWI, 2007.
- Stålgren, P. (2006) Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform. Swedish Water House Policy Brief Nr. 4. SIWI, 2006
- Transparency International, Global Corruption Report 2008. Corruption in the Water Sector. Cambridge University Press, 2008.
- United Nations Convention against Corruption 2003
- Water Integrity Network and Water and Sanitation Program (2009) Uganda Risk and Opportunity Mapping Study Water and Sanitation Program – Baseline Survey on Integrity in the Uganda Water Supply and Sanitation Sector (WSS)
- World Bank Institute and Transparency International (2009) Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation.

Autres lectures :

La Facilité Gouvernance de l'eau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) au Stockholm International Water Institute (SIWI) travaille sur un projet de référence en matière de gouvernance de l'eau, centré sur la gestion des ressources en eau (GRE) et la mise au point d'une méthodologie permettant d'évaluer la qualité de la gouvernance de l'eau à partir de divers critères : Participation, Transparence, Intégrité, Respect de la loi et Réactivité. Le projet pilote a été testé au Moyen-Orient et en Afrique du Nord. Pour en savoir plus sur le projet, consulter le site Internet <http://rewab.net/id01.htm> qui renferme un grand nombre de matériaux et supports très utiles.

Au Tadjikistan, une évaluation est en cours au sujet de la vulnérabilité du secteur de l'eau en matière d'intégrité, sur le modèle des enquêtes d'intégrité réalisées pour la première fois en Ouganda. Vous pouvez télécharger toutes les présentations et les exercices d'un atelier décrivant cette méthodologie sur le site <http://www.gaportal.org/support/workshops/assessing-integrity-water-sector-tajikistan>



4

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 4: LOIS ET INSTITUTIONS DE PRÉVENTION
ANTI-CORRUPTION ET LEURS INSTRUMENTS





Photo: Q

Séance n° 1 :

Instruments juridiques de la lutte anti – corruption

Selon les termes de la Convention des Nations Unies contre la corruption, la corruption représente une menace pour la stabilité et la sécurité des sociétés du fait qu'elle entrave leurs institutions et leurs valeurs démocratiques, les valeurs d'éthique et de justice et leur développement durable.¹

Bien que la corruption dans le secteur de l'eau ressemble à bien des égards à celle d'autres secteurs, son impact est exceptionnellement grave. L'accès à l'eau est un droit humain fondamental, reconnu comme tel par les Nations Unies et, en tant que tel, la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau est une priorité absolue. Le manque d'accès à l'eau et la prestation de services médiocres ne font pas qu'enfreindre les droits humains : ils freinent la croissance économique et tuent des milliers de personnes chaque année.

La corruption est traditionnellement perçue comme un problème affectant le secteur public, ce qui signifie que pour le solutionner, il faut faire appel à une agence spécialisée ou à un organisme public doté de pouvoirs suffisants pour contrecarrer l'action d'autres organismes publics.

Pour que cette approche puisse fonctionner, il faut promulguer des lois pour créer ces agences et rendre illégales

les pratiques de corruption. Ces lois ou décrets relèvent de la responsabilité du pouvoir judiciaire, qui contrôle également leur champ d'application. Ceci ne vise pas seulement à éviter les abus – les agences du médiateur interviendront également – mais aussi à punir la vénalité. A mi-chemin entre ces agences et le pouvoir judiciaire, les services de police sont chargés de faire appliquer la loi.

Les gouvernements sont nombreux à créer des systèmes d'audit au titre de la prévention anti-corruption, afin de minimiser ce genre de pratiques. Les partis politiques dans l'opposition, ainsi que la société civile, les ONG et les médias ont tous un rôle clé à jouer en exposant les cas de corruption et en passant au crible l'efficacité des lois et des agences de lutte anti-corruption.

Les élections sont l'opportunité de demander aux politiques de rendre des comptes.

Les lois et agences internationales de lutte anti-corruption, ainsi que les bailleurs de fonds, ont un rôle important à jouer en demandant plus de redevabilité au niveau des acteurs sur le plan national et en définissant des normes et des codes de conduite que les pays doivent respecter s'ils veulent faire partie de la communauté internationale.



© 2010 Zapiro (Tous droits réservés) Reproduit avec l'autorisation de www.zapiro.com

¹ UNCAC, 2003

Les outils : Le droit

Le droit est un outil indispensable pour mettre en œuvre un consensus politique sur la base de valeurs partagées et de pratiques utilisées pour lutter contre le fléau de la corruption. Le droit met en place (ou formalise) de nombreuses institutions et leurs outils de lutte anti-corruption et de mise en œuvre d'actions de prévention. Il définit les infractions pénales sur le plan juridique et forme les autorités qui vont enquêter sur les infractions et faire appliquer la loi en cas de violation.

La réforme juridique sur la voie de la GIRE, en faveur de l'intégrité du secteur de l'eau

De nombreux pays comme dans la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) sont arrivés à différentes étapes du processus de réforme de leur secteur de l'eau pour mettre en place la GIRE. Ces réformes du droit, des politiques et des processus régissant le secteur de l'eau tentent de décentraliser autant que possible la responsabilité de la gestion de l'eau, de promouvoir la participation directe de la communauté et d'assurer le partage équitable des bénéfices entre les utilisateurs. Bien que les réformes de la GIRE ne suffisent pas à elles seules à empêcher les pratiques de corruption, elles « ont eu pour effet de donner en quelque sorte un "créneau d'opportunité" pour introduire diverses mesures de redevabilité et de transparence, afin d'améliorer la gouvernance de l'eau dans ces pays ».

Source: Earle et al, 2008

Le rôle du droit

Le droit définit des droits et des devoirs dans le secteur de l'eau. Par exemple, l'accès sécurisé à l'eau propre est reconnu par les Nations Unies comme un droit fondamental de l'être humain. N'importe qui peut donc exercer son droit, qui lui est imparti par la loi, d'exiger l'accès à un approvisionnement en eau de base. Le concept d'utilisation rationnelle des ressources en eau qui incor-

pore les principes de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est inscrit dans de nombreuses initiatives juridiques.

La corruption sape le respect des lois sur l'accès à l'eau, ou la mise en œuvre en bonne et due forme des politiques de la GIRE. En fin de compte, la corruption finit par affaiblir la politique publique qui s'inscrit au cœur des structures juridiques.

Les efforts dans le secteur de l'eau doivent s'aligner sur les initiatives plus globales de lutte anti-corruption, telles que les lois sur la transparence, sur le droit à l'information, les codes de conduite, les groupes de surveillance citoyenne. Ceci doit également s'associer à l'autonomisation des organismes gouvernementaux mandatés et ayant l'autorité nécessaire pour prévenir la corruption : médiateurs, procureurs, tribunaux, agences de contrôle et systèmes internes d'audit.

La législation sur le droit à l'information

Le droit à l'information est un droit fondamental qui s'inscrit désormais dans la constitution ou la législation de la plupart des pays. Ces lois permettent aux citoyens de protéger leurs droits (d'accès aux services d'eau et d'assainissement, par exemple) et le public peut y faire appel pour se protéger contre les abus, la gestion frauduleuse et la corruption au sein du gouvernement. Le droit à l'information peut également aider les gouvernements : en encourageant l'ouverture et la transparence au niveau de la prise de décisions, le gouvernement peut améliorer la confiance des citoyens envers les autorités locales et nationales.

La plupart des pays disposent aujourd'hui de législations, sous une forme ou une autre, assurant le droit à l'information. Les pays qui n'en ont pas doivent promulguer de nouvelles lois .

Quand la législation existe, plusieurs points clés sont à envisager :

- Les citoyens doivent être informés de leur droit d'accès aux documents officiels. Les ONG peuvent jouer leur rôle en soutenant les populations vulnérables et marginalisées, les plus pauvres par exemple, pour qu'elles profitent de cette législation.
- Les citoyens s'appuient sur le droit à l'information pour accéder aux documents officiels. Les frais d'accès parfois facturés peuvent être un obstacle à l'exercice de ce droit. D'autres restrictions freinant l'accès incluent par exemple la nécessité de présenter une carte d'identité.
- Les citoyens doivent avoir une possibilité de demander des mesures réparatrices si leur demande n'est pas traitée correctement conformément à la loi ; les agents publics et agences gouvernementales doivent s'exposer à des sanctions s'ils ne donnent pas accès à l'information ou s'ils fournissent des informations mensongères.

- Plus d'accès à l'information permet aux citoyens de passer au crible le travail du gouvernement ; avec une meilleure transparence, ils peuvent faire pression sur les agents du gouvernement pour qu'ils leur rendent des comptes, optimisent leur performance et rejettent la corruption. Les médias ont un rôle clé à jouer en diffusant toute information mettant à jour la performance du gouvernement et de ses administrations.

Le rôle du droit international

La lutte contre la corruption ne résume pas à des efforts sur le plan national : elle exige aussi des solutions communes sur le plan international, tels que des accords juridiques et des conventions internationales.

Les accords et conventions internationales sont importants à plusieurs niveaux. Ils fournissent un cadre avec des réglementations et des normes qui facilitent la coopération au niveau international ; une grille de contrôle que les gouvernements peuvent utiliser pour réformer leurs systèmes ; une base sur laquelle s'appuient les gouvernements pour le suivi de leurs performances respectives, et des outils permettant aux groupes de la société civile de demander à leur gouvernement de rendre des comptes.

C'est également un outil important pour impulser des actions au niveau local qui sont nécessaires en fin de compte pour améliorer la transparence, la redevabilité et l'accès à l'information.

Les accords non contraignants prennent la forme de directives, de recommandations, de principes, de protocoles et de lois-modèles. Les conventions, les traités, les accords multilatéraux et régionaux sont des accords contraignants. Ces instruments juridiques contribuent à l'harmonisation des normes et des exigences pour lutter contre la corruption : actions de prévention anti-corruption, enquêtes sur les pratiques de corruption et poursuites pénales.²

Les conventions internationales offrent également une structure commune pour le gel, la confiscation et le recouvrement des produits découlant des infractions. La société civile peut s'appuyer sur les accords contraignants pour exiger du gouvernement les réformes nécessaires pour optimiser la gouvernance (transparence, redevabilité, participation publique et accès à la justice). Ces accords permettent également d'assurer une surveillance et d'évaluer l'action des gouvernements (revue entre gouvernements, ou de la part d'organisations internationales), et de faciliter la coopération pour fixer des normes communes en matière de politiques, processus et pratiques sur le plan national.

² Water Integrity Network, non daté

³ www.transparency.org/global_priorities/international_conventions
Transparency International provide links to a wide range of information on international conventions including follow up measures.

Les outils :

Les accords internationaux

Les accords internationaux (qu'ils soient contraignants ou non) contribuent à sensibiliser l'opinion aux comportements corrompus. En mettant les questions de corruption à l'ordre du jour des forums internationaux, elles font pression sur les gouvernements pour qu'ils prennent des engagements réels afin de favoriser la transparence.

Réfléchir :

'Lois internationales sur l'eau'

La corruption dans les accords transfrontaliers sur l'eau est un domaine privilégié dans lequel les accords et législations internationaux ont un rôle direct à jouer. Les lois internationales sur l'eau permettent d'atténuer les risques que la corruption n'entache le résultat des négociations bilatérales et multilatérales sur l'eau entre des pays dotés de systèmes politiques très différents et n'exerçant pas un pouvoir économique équivalent.

La structure coopérative du bassin du Nil est une étude de cas intéressante. Pour de plus amples détails, voir <http://www.internationalwaterlaw.org/blog/?p=268>

Conventions internationales

Les conventions internationales peuvent inclure diverses mesures³ :

- **Des mesures préventives** visant à créer des conditions pour promouvoir la rigueur, l'honnêteté, la transparence et l'efficacité dans la gestion publique ; des règles et procédures déontologiques dans le secteur public ; la passation de marchés publics ; le financement du secteur public ; la publication de rapports publics, le droit à l'information, la protection des dénonciateurs ; l'éducation des citoyens ; et des normes rigoureuses régissant le comporte-

ment du secteur privé, notamment en matière de comptabilité et d'audit, ainsi que des mesures de prévention du blanchiment d'argent.

- **Des mesures punitives** pour réclamer la sanction des pratiques de corruption, par le biais d'organes judiciaires ou administratifs. Généralement, ceci consiste à adopter la législation nécessaire et à mettre en place d'autres mesures dénonçant ces pratiques en tant qu'infractions pénales aux yeux de la loi du pays.
- **La coopération internationale** entre les autorités chargées de l'application de la loi pour renforcer les efforts transfrontaliers d'application. Ceci fait intervenir notamment des mesures d'extradition, l'assistance mutuelle dans le cadre d'enquête, de poursuites et de procédures judiciaires, ainsi que la coopération par le biais d'enquêtes communes et de techniques spéciales d'investigation pour faire respecter la loi.
- **Les processus de recouvrement des biens illégalement obtenus**, notamment des mesures d'investigation pour retrouver la trace de ces biens, des mesures de prévention pour l'immobilisation de ces biens (gel, saisie) ou leur confiscation.

La Convention des Nations Unies contre la corruption est un bon exemple de convention internationale.

- Elle a été ratifiée en 2003 par plus de 140 pays
- C'est la structure mondiale universellement reconvenue pour la lutte anti-corruption
- Elle a permis de mettre en place de façon coordonnée des lois et réglementations (Article 5), ainsi que des organes ou organismes (Article 6) anti-corruption et des lois sur la divulgation de l'information (Article 10).

Elle offre plusieurs avantages :

- Elle facilite la coopération internationale
- Elle sert de grille de contrôle pour les gouvernements cherchant à mettre en place des réformes
- Elle permet aux gouvernements de surveiller leur performance mutuelle
- C'est un outil qui permet à la société civile de demander aux gouvernements de rendre des comptes
- Elle permet d'impulser des actions au plan local

Cependant, son application dans un pays et le respect de ses exigences resteront lettre morte tant qu'elle n'a pas été adoptée, signée, ratifiée, inscrite dans le droit et les procédures ou programmes institutionnels de ce pays.

Conventions internationales ayant un champ d'application mondial

Par droit international, on entend des conventions et leurs instruments qui peuvent avoir un impact sur le plan mondial ou régional. Quelques exemples de conventions internationales avec un champ d'application mondial :

- Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime, novembre 1990
- Convention interaméricaine contre la corruption 1996
- Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption 1997
- Conseil de l'Europe, Convention pénale sur la corruption 1998
- Conseil de l'Europe, Convention civile sur la corruption 1999
- Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational, 2000
- Déclaration de Jakarta pour la réforme des Assureurs-Crédit 2000
- Déclaration de Varsovie : Vers une communauté des Démocraties 2000
- Convention des Nations Unies contre la corruption (2003) ratifiée par 128 pays
- Principes de gouvernance d'entreprise régissant les sociétés, développés par Hermès
- Pensions Management and Asian Development Bank, vers 2003
- Initiative anti-corruption de la Banque asiatique pour le développement ((ADB)/OCDE pour l'Asie et le Pacifique (2004)
- Les « cinq éléments clés » de la Banque mondiale, vers 2004

Source: Shordt et al, 2006

Convention des Nations Unies contre la corruption

Principaux règlements applicables au secteur de l'eau

Mesures préventives (chapitre II)

- Secteur public : traite des organes de lutte anti-corruption ; des règles et procédures déontologiques du secteur public ; de la passation de marchés publics et la gestion financière ; enfin, de la publication de l'information. L'une des mesures appelle les gouvernements à prendre des actions de prévention de l'abus des procédures réglementant les entités privées, notamment les procédures relatives aux fonds et aux permis accordés par les autorités publiques pour des activités commerciales.
- Société civile : souligne le rôle des citoyens y compris la participation ; l'accès à l'information ; les mécanismes de réclamation ; et l'éducation du public.
- Secteur privé : définit les normes, notamment en matière de comptabilité, d'audit et les dispositions visant à prévenir le blanchiment d'argent.

Incrimination (chapitre III)

- Couvre tout un éventail d'infractions, notamment la corruption, le détournement, l'enrichissement

illicite, le trafic d'influence, l'abuse de fonctions, le blanchiment d'argent, etc.

- Traite de la responsabilité pénale des entreprises et des mesures de compensation pour obtenir réparation.
- Inclut les infractions internes au secteur privé (non-contraignantes).

Coopération internationale (chapitre IV)

- Appelle à les pays à se prêter une assistance mutuelle et définit les règles précises régissant celle-ci, les procédures d'extradition et une structure pour l'action collective.
- Recouvrement d'avoirs (chapitre V)
- Stipule le caractère fondamental du recouvrement d'avoirs.
- Offre des règles précises sur le processus à suivre et les actions de coopération.

Mécanismes de mise en œuvre (chapitre VII)

Source: WIN, non daté

Les conventions internationales comme outils de plaidoyer

Les conventions et leurs instruments au niveau international ne font pas qu'obliger les pays à rendre des comptes à leurs pairs : ils posent les fondations d'une structure permettant d'évaluer la législation sur le plan national. En révélant les lacunes dans la législation du pays, par rapport aux normes internationales, ils proposent un contexte juridique au sein duquel il est possible de revendiquer le changement.⁴

Message

Si la volonté politique sur le plan international est un élément essentiel du puzzle, il importe que les instruments créés à ce niveau soient suffisamment « puissants » pour que leur mise en œuvre ait du sens.⁵

Une fois qu'une procédure de suivi a révélé qu'un État ne remplit pas les engagements qu'il a pris au regard du droit international, différents groupes peuvent agir pour influencer les politiques publiques afin de combler ces lacunes.

Les conventions et instruments au niveau international peuvent être efficaces à titre de référence pour évaluer si un État a réussi ou non à mettre en œuvre des mesures anti-corruption. Quand on compare les institutions et les pratiques mises en œuvre sur le plan national avec les normes internationales, cela permet d'évaluer objectivement la situation. Toute divergence peut être soulignée à l'occasion des Conventions internationales et de leurs Instruments, dans le cadre desquels une initiative de plaidoyer recueillera alors un important soutien. En outre, les Conventions internationales et leurs Instruments peuvent être présentés comme arguments juridiques dans le cadre de procédures de recours devant les tribunaux du pays.

Quand l'État ne met en œuvre aucune mesure de lutte anti-corruption ...

- L'État s'est peu engagé publiquement à réduire la corruption.
- L'État a pris des engagements limités qui n'ont cependant aucun impact sur les abus les plus importants.
- L'État a pris des engagements significatifs, sans les concrétiser par des plans spécifiques.
- L'État a pris des engagements et dressé des plans, mais il ne se passe pas grand-chose.
- L'État a pris des engagements, dressé des plans et a semblé vouloir les mettre en œuvre, mais les mesures n'ont pratiquement aucun impact.

Source : Holloway (non daté)

Questions de terrain'

1. Prendre une convention internationale ou son instrument et la comparer avec la législation dans votre pays. La législation dans votre pays présente-t-elle des lacunes ?
2. Étudier la mise en œuvre des conventions internationales ou de leurs instruments au niveau de votre système judiciaire local. Vous serait-il possible d'entamer des procédures basées sur ces conventions ou leurs instruments ?

⁴ Water Integrity Network, non daté

⁵ Institut de la Banque Mondiale, Transparency International, 2009

Séance n° 2 :

Le rôle des institutions

Selon Jaspers (2003), les institutions sont : des « organisations, des règles de travail ou des établissements fondés dans un but spécifique d'intérêt public, basé sur une coutume, une législation ou une relation notoirement reconnue au sein d'une société ou d'une communauté ». Chaque institution s'appuie sur des politiques, des stratégies et des directives qui lui sont propres, ainsi que sur certaines procédures, normes, règles de fonctionnement et traditions et elle fonctionne dans le cadre d'un système juridique.

La réforme institutionnelle, ou un changement au niveau de l'organisation, des rôles ou des fonctions de l'institution peut s'imposer pour veiller à ce qu'ils soient correctement organisés et structurés pour répondre à des impératifs cruciaux en matière de législation ou de politiques. Par exemple, la planification et la mise en œuvre de la GIRE nécessitent souvent une réforme institutionnelle des institutions chargées de la gestion de l'eau et des services d'eau et des liens existant entre elles pour permettre la gestion de ressources en eau limitées et de répondre avec plus d'efficacité aux problèmes de gouvernance, en faisant participer les citoyens.⁶

La réforme institutionnelle nécessite parfois :

Différents types de réformes

- La mise en place de nouvelles pratiques par le biais de réformes juridiques : décentralisation, participation des parties prenantes, intensification du recouvrement des coûts, ou participation du secteur privé.
- La fixation d'un nouvel objectif pour l'organisation.
- La rationalisation des processus de production.
- La refonte des tâches et responsabilités.
- La réforme des procédures
- La mise en œuvre ou la réforme de stratégies.

Source: Cap-Net, GWP, EUWI, 2008

Un renforcement de la redevabilité

Différents types d'institutions sont nécessaires pour lutter contre la corruption et promouvoir l'intégrité dans le secteur de l'eau. Des systèmes robustes sont requis pour prévenir la corruption, c'est-à-dire « l'abus d'un pouvoir confié à quelqu'un, à des fins privées ».⁷

Le contrôle des agents publics, ceux qui occupent des fonctions publiques, et le contrôle de l'ensemble des entités privées intervenant dans les activités publiques nécessitent généralement le recours à différentes stratégies de redevabilité.

Le but global est de créer un système de poids et de contrepoids qui s'appuie sur la responsabilisation adéquate des diverses parties prenantes. Ces stratégies peuvent être regroupées en plusieurs catégories : stratégie horizontale, stratégie verticale et stratégie de redevabilité externe.⁸

Stratégies horizontales de redevabilité

Pour lutter contre la corruption, on pense automatiquement aux institutions qui sont ancrées dans le système juridique et de justice : agences de lutte anti-corruption, médiateur, auditeurs publics et pouvoir judiciaire. Le droit peut jouer en faveur de la redevabilité horizontale, ou bien aller à son encontre. Parmi les exemples de mesures favorables, citons la classification en tant que pratique illicite des divers types de corruption (détournement, pots-de-vin, etc.), la création et l'autonomisation des agences chargées de l'application de la loi et la mise en œuvre de règlements pour contrôler les agissements contraires à l'éthique et la détention de biens.

Question de terrain

Votre pays est-il doté d'institutions de lutte anti-corruption ? Quels liens existe-t-il dans votre pays entre la gestion des ressources en eau et la prestation de services dans ces institutions ?

Exemples de structure juridique de lutte anti-corruption :

- Dispositions inscrites dans le code civil et/ou pénal (c.-à-d. des infractions relatives aux pots-de-vin et à la corruption) ;
- Lois spécifiques à la lutte anti-corruption ;
- Autres lois connexes, telles que la législation sur le droit à l'information, sur les conflits d'intérêts, sur la protection des dénonciateurs, sur la liberté d'expression et des médias.

⁶ Cap-Net, GWP, EUWI, 2008

⁷ González de Asís et al 2008

⁸ Banque Mondiale : 1999

Les agences de lutte anti-corruption : en règle générale, elles surveillent la conduite des agents publics et leurs déclarations de biens ; parfois, elles ont aussi un rôle de médiateur. Ces agences sont à l'avant-garde de la lutte contre la corruption ; leur indépendance (sur le plan politique, financier et juridique) du reste du gouvernement est essentielle à leur efficacité et leurs responsables doivent être désignés sur la base d'un large consensus politique.

Le rôle des agences du Médiateur (Ombudsman) : elles réceptionnent les réclamations des citoyens et d'enquêter à leur sujet, afin de préserver les droits des citoyens face au gouvernement. La corruption est en quelque sorte une spoliation des droits des citoyens et les agences du médiateur sont chargées de traiter ces questions. Ces institutions ont un double rôle à jouer : elles renvoient vers les agences de lutte anti-corruption

La réforme juridique comme mesure de lutte anti-corruption

La réforme juridique est l'une des principales mesures de lutte anti-corruption ; elle se penche sur des questions telles que la passation des marchés, la surveillance et le suivi, la décentralisation et la coopération entre gouvernements.

les signalements de corruption déposés par les citoyens et elles sont chargées de traiter les accusations selon lesquelles une agence anti-corruption ne fonctionnerait pas avec efficacité ou dans l'intérêt public.

La première fonction du médiateur est d'examiner une décision, un processus, une recommandation, un acte ayant été omis ou commis, qui serait contraire au droit, aux règles ou réglementations, ou qui ne respecterait pas les pratiques ou procédures en vigueur.

Les audits publics sont des mécanismes de contrôle des dépenses publiques. Tous les abus de dépenses ou manquement aux devoirs ne constituent pas forcément une pratique de corruption, mais des actes de corruption sont parfois mis à jour après constatation d'abus de dépenses ou de manquement aux devoirs d'un agent public. Les audits publics sont des outils qui permettent de mettre à jour ces pratiques de corruption.

Enfin, le **pouvoir judiciaire** joue un rôle central de résolution des litiges par le biais de l'application de la loi. Son rôle est primordial en matière de lutte anti-corruption, car c'est le pouvoir judiciaire qui aura le dernier mot en ce qui concerne toute allégation d'abus. C'est lui qui décidera si les preuves réunies par les différentes parties représentent des infractions pénales et, si c'est le cas, appliquera la sanction correspondante. Ce résultat aura pour effet de décourager toute pratique corrompue à l'avenir, à condition que les bénéfices tirés de l'infraction ne soient pas supérieurs au préjudice de la sanction.

Illustration de stratégies horizontales de redevabilité :

Lesotho Highlands Water Project

Illustration de stratégies horizontales de redevabilité :
Lesotho Highlands Water Project

Le Lesotho Highlands Water Project (LHWP) est l'un des plus importants projets d'infrastructures hydrauliques au monde, mis en œuvre en 1986 pour le bénéfice mutuel de l'Afrique du Sud et du Royaume du Lesotho. Ce projet de différentes phases (dont le coût final est estimé à environ 8 milliards de dollars US) comprend la construction de plusieurs barrages de retenue et de tunnels, pour augmenter la fourniture en eau de la région de Gauteng en Afrique du Sud et par la même occasion fournir de l'électricité au Lesotho.

Dans le cadre du LHWP, le PDG de la LHDA – Lesotho Highlands Development Authority – l'agence responsable de sa mise en œuvre, a touché 6 millions de pots-de-vin de la part d'entreprises multinationales, par le biais d'un vaste réseau international de comptes bancaires et d'« agents ». Ces pots-de-vin ont été versés en échange de contrats et pour remporter des marchés publics.

L'un des facteurs primordiaux intervenant dans le versement de commissions occultes dans le cadre de transactions de commerce international est que les multinationales dans les pays développés échappent aux poursuites pour des malversations commises dans les pays en développement. Souvent, ces multinationales refusent de prendre leurs responsabilités car leurs propres gouvernements ferment les yeux sur leurs activités. La Convention anti-corruption de l'OCDE sanctionne le versement de commissions occultes aux agents publics dans les transactions internationales.

Des poursuites judiciaires ont pu être engagées contre six personnes, dont le PDG de la LHDA (deux sociétés internationales de consulting, un sous-traitant international et deux agents locaux). Les deux sociétés de consulting ont par la suite été suspendues par la Banque Mondiale pour des périodes variables. Une série d'événements a permis aux procès d'avoir lieu : d'abord, le PDG a été reconnu coupable de négligences administratives pour avoir, par exemple, dépensé des fonds organisationnels de manière inappropriée. Il ne s'agissait pas d'actes relevant du pénal, mais cela a permis au gouvernement

de réaliser une enquête plus approfondie. Ensuite, le gouvernement helvétique a également joué un rôle crucial, en raison des modifications apportées en 1997 à sa législation sur le secret bancaire, modifications qui lui ont permis de remettre au gouvernement du Lesotho des relevés bancaires indispensables à l'instruction. Enfin, le gouvernement sud africain a aidé et encouragé le gouvernement du Lesotho, qui a avant tout fait preuve d'une forte volonté politique en investissant les ressources financières ainsi que le temps nécessaires durant la longue instruction judiciaire.

Cette affaire a permis de faire la lumière sur plusieurs points importants qui pourront servir pour engager d'autres poursuites judiciaires pour corruption :

➔ **Corruption** – quels sont les éléments que le procureur doit prouver ? Il a été décidé qu'une infraction est qualifiée sur le plan pénal lorsqu'elle est commise au moment où l'accord est élaboré. La simple offre d'un pot-de-vin à un agent public, qui l'accepte, suffit à entamer une action judiciaire. Ceci rend plus facile les poursuites judiciaires au pénal.

➔ **Transparence financière** – quelles transactions financières ont eu lieu ? L'accès aux informations bancaires suisses des accusés était un élément clé du succès des poursuites judiciaires.

➔ **Compétence** – dans quel pays le délit a-t-il eu lieu ? Puisque les effets du délit se sont fait sentir au Lesotho, c'est ce pays qui est compétent pour juger l'affaire.

D'après LESOTHO : Un précédent pour la poursuite judiciaire de la grande corruption chez les entreprises multinationales. Bulletin d'information WIN CIS No. 5 (2008).

Voir aussi (<http://www.ipocafrika.org/cases/highlands/anticorrupt/theproject.pdf>).

Enseignements

Le gouvernement du Lesotho a montré que même un pays pauvre peut être efficace en engageant des poursuites judiciaires pour corruption, s'il existe une forte volonté politique gouvernementale et un système judiciaire adroit. Mais cela exige d'énormes ressources financières et administratives. L'engagement résolu contre la corruption et la volonté politique ferme du gouvernement du Lesotho ont été loués dans cette affaire. Celle-ci constitue un précédent pour les prochaines affaires de corruption et de pots-de-vin impliquant des multinationales dans le monde entier. La convention anti-corruption de l'OCDE visant à réduire les niveaux de corruption dans les pays en voie de dé-

veloppement, en encourageant l'application de sanctions contre les auteurs de versement de commissions occultes à des agents publics dans des transactions commerciales internationales, est un instrument vital pour lutter contre la corruption dans les pays en voie de développement.

Dans de nombreux dossiers, les Principes de conduite des affaires pour contrer la corruption (de Transparency International), se sont révélés utiles pour prévenir ces cas de grande corruption et entamer des procédures à l'encontre des perpétrateurs.

Source: WIN Case Information Sheet No. 5, 2008

Stratégies verticales de redevabilité

Par stratégies verticales, on entend la pression exercée par les acteurs non-gouvernementaux pour obtenir une plus grande redevabilité. Cette stratégie dépend des stratégies horizontales, dans la mesure où les acteurs non-gouvernementaux ne peuvent lutter à eux seuls contre l'appareil d'État.

Le rôle crucial des **médias** : ils font des investigations sur les cas de corruption, les mettent à jour et renforcent la redevabilité. L'indépendance, le pluralisme et la liberté des médias doivent être des facteurs primordiaux dans tout modèle de lutte anti-corruption. Les médias,

quand ils sont indépendants, sont un mécanisme crucial de redevabilité.

Le rôle clé des **organisations non-gouvernementales (ONG)** : elles renforcent la redevabilité et négocient des partenariats de prestation de services entre les prestataires, les régulateurs et les consommateurs. Elles renforcent également les mécanismes, les outils et les initiatives de redevabilité du côté demande. Les ONG ont un rôle primordial de défenseur de la réforme des politiques, des lois et des institutions afin de promouvoir une plus grande redevabilité et la participation du public.

Exemple de stratégie verticale de redevabilité :

Le rôle des médias dans la lutte anti-corruption – le cas de l'Ouganda sous le régime du président Yoweri K. Museveni pendant le système « d'absence de partis »

Libres, indépendants et percutants, les médias peuvent jouer un rôle important dans la lutte anti-corruption. En Ouganda, les médias ont joui d'une considérable liberté à cet égard depuis l'arrivée au pouvoir de Museveni en 1986. L'évolution de la structure du pouvoir et du paysage médiatique ont présenté à la fois des défis et des opportunités en ce qui concerne

le rôle de « sentinelle » des médias en matière de corruption. L'auteur de cette étude, Monica Nogara, avance que si les médias ont remporté d'importantes victoires pour la promotion de la redevabilité dans les fonctions publiques, la structure politique complexe du régime a constamment remis en question leur rôle en tant qu'instrument de redevabilité publique.

Source : Nogara, Monica (2009) « Rôle des médias dans la lutte anti-corruption : Le cas de l'Ouganda sous le régime du président Yoweri K. Museveni pendant le système d'absence de partis ». Disponible sur http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp72_2009.pdf

Stratégies externes de redevabilité

Les stratégies externes de redevabilité permettent aux autres gouvernements, agences internationales, bailleurs de fonds et entreprises d'exercer une surveillance constante sur les efforts faits pour la prise en compte systématique de la lutte anti-corruption, la promotion de la redevabilité et de la transparence.

Dans le cadre de cette séance, nous avons vu le rôle joué par différentes institutions dans la lutte anti-corruption et la promotion de la redevabilité. Nous avons souligné l'importance du rôle des différentes organisations officielles et de la législation. En l'absence d'un ensemble de lois ou de réglementations dans la société qui permettent d'établir quels sont les compor-

tements corrompus, il est difficile d'empêcher la mainmise systématique de la corruption. Les efforts sur le plan national et international doivent être encouragés pour soutenir les efforts réalisés au niveau local.

Si la présence d'une structure juridique favorable est indispensable pour lutter contre la corruption, elle ne suffit pourtant pas à l'éradiquer. La mise en œuvre de la législation est cruciale et c'est généralement là que les efforts se soldent par des échecs. Les stratégies de redevabilité – horizontale, verticale et externe – sont requises au niveau du pays, ainsi que dans le contexte plus large des lois internationales, des conventions internationales et de leurs instruments.

Références

- Banque Mondiale (1999). *Fostering Institutions to Contain Corruption: How Can Institutions of Accountability be Developed to Control Endemic Corruption?* PREM Notes Public Sector No. 24. Disponible sur www1.worldbank.org/prem/PREM-Notes/premnote24.pdf, consulté le 13 avril 2009.
- Banque Mondiale et Transparency International (2009) *Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation*.
- Cap-Net, GWP, EUWI (2008) *Economics in Sustainable Water Management. Training Manual and Facilitators Guide*. Cap-Net, International Capacity Building Network for IWRM, UNDP.
- Earle, A, Lungu, G, and Malzbender, D (2008). *Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC-Region*. Paper 12, Report commissioned by UNDP Water Governance Facility at SIWI, WaterNet and Cap-Net.
- González de Asís, M; O'Leary, D; Butterworth, J; Ljung, P (2009). *Program to Improve Transparency, Integrity and Accountability in the Water and Sanitation Sector*. Transparency International. World Bank Institute.
- Holloway, R (N.d.) *NGO Corruption Fighters' Resource Book – How NGOs Can Use Monitoring and Advocacy to Fight Corruption*. Available at http://www.impactalliance.org/file_download.php?location=S_U&filename=11618854321Holloway_NGO_Corruption_Fighters%27_Resource_Book%5B1%5D.pdf
- Jaspers, F. (2003). *Institutions for Integrated Water Resources Management. Training Manual*. UNESCO-IHE, Delft, the Netherlands.
- Nogara, M. (2009) "Role of Media in Curbing Corruption: the Case of Uganda under President Yoweri K. Museveni during the 'No-party' System." Available at http://www.un.org/esa/desa/papers/2009/wp72_2009.pdf
- Shordt, K., Stravato, L., and Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector. Thematic Overview Paper 16*, IRC International Water and Sanitation Centre
- United National Convention Against Corruption, 2003
- Water Integrity Network (N.d.) *How to Use International Anti-corruption Agreements in Advocacy*. Available at <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2062>
- WIN Case Information Sheet No. 5 (2008)
- www.transparency.org/global_priorities/international_conventions Transparency International provide links to a wide range of information on international conventions including follow up measures.





5

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 5 : TRANSPARENCE ET
ACCÈS A L'INFORMATION





Photo: Q

Séance n° 1 :

Transparence et accès à l'information

La transparence et la législation sur le droit à l'information

Comme on l'a vu aux Modules 2 et 4, la transparence est synonyme d'ouverture et d'accès public à l'information, pour que les citoyens comprennent les prises de décisions qui les touchent et sachent quelles normes de conduite les agents publics doivent respecter.

L'accès à l'information est un droit fondamental qui s'inscrit désormais dans la constitution ou la législation de la plupart des pays. Ces lois permettent aux citoyens de protéger leurs droits (droits d'accès aux services d'eau et d'assainissement, par exemple) et leur donnent un recours pour prévenir les abus, la gestion frauduleuse et la corruption au sein du gouvernement. Le droit à l'information peut également aider les gouvernements : en encourageant l'ouverture et la transparence au niveau du processus décisionnel, le gouvernement peut améliorer la confiance des citoyens envers les autorités locales et nationales.¹

Les législations sur le droit à l'information rendent les gouvernements plus redevables de leurs actions, comme par exemple la prestation de services. En donnant le droit d'accès aux documents officiels, elles permettent au public de passer au crible la performance des administrations gouvernementales et des agents publics. S'il y a plus de transparence, les citoyens auront tendance à faire plus confiance à leur gouvernement.

De nos jours, la plupart des pays ont légiféré, sous une forme ou une autre, sur le droit à l'information. Les pays qui ne l'ont pas fait doivent impérativement promulguer de nouvelles lois.

Quand la législation existe, plusieurs points clés sont à retenir :

- Les citoyens doivent être informés de leur droit d'accès aux documents officiels. Les ONG peuvent jouer leur rôle en soutenant les populations vulnérables et marginalisées (les plus pauvres, par ex.), pour qu'elles profitent de cette législation.
- Les citoyens s'appuient sur le droit à l'information pour accéder aux documents officiels. Les frais d'accès parfois facturés peuvent être un obstacle à l'exercice de ce droit. Parmi d'autres restrictions freinant l'accès, citons par exemple le fait qu'on exige la présentation d'une carte d'identité.

- Les citoyens doivent avoir une possibilité d'exiger des mesures réparatrices si leur demande n'est pas traitée correctement, conformément à la loi ; les agents publics et agences gouvernementales doivent s'exposer à des sanctions s'ils ne donnent pas accès à l'information ou fournissent des informations mensongères.
- Plus d'accès à l'information permet aux citoyens de passer au crible le travail du gouvernement ; grâce à cette meilleure transparence, ils peuvent faire pression sur les agents du gouvernement pour qu'ils rendent des comptes, optimisent leur performance et rejettent la corruption. Les médias ont un rôle clé à jouer en diffusant toute information qui permet d'éclairer la performance du gouvernement et de ses administrations.

L'Article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme fournit les bases fondamentales de toute discussion sur l'accès à l'information et la transparence. L'application de l'Article 19 reste encore limitée.

Article 19 de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme (1948) : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.* »

Point de départ incontournable

L'Article 19 vise principalement à restreindre la censure gouvernementale. Il n'a pas pour but de promouvoir la transparence au sein des gouvernements. Pourtant, il peut servir de point de départ à l'étude et au développement de réglementations en matière de transparence.

« *La circulation de l'information et des idées est au cœur de la notion même de démocratie et essentielle au respect efficace des droits de l'homme ... Cette garantie pratique de la libre circulation de l'information et des idées repose de manière essentielle sur le principe que les pouvoirs publics détiennent l'information non pas pour leur propre usage, mais au nom des citoyens.* »

¹ Institut de la Banque Mondiale, Transparency International 2009

Le but de ces législations, qu'on appelle globalement les Lois sur l'accès à l'information, est d'améliorer l'ouverture et la redevabilité d'un gouvernement envers son peuple. Plus de 70 pays se sont dotés d'une législation sur le droit à l'information, notamment : Bangladesh, Canada, Colombie, Finlande, Allemagne, Honduras, Inde, Pays-Bas et Royaume-Uni. Des lois relatives à la liberté de l'information sont à l'étude au Ghana, au Nigéria et au Rwanda, mais sont totalement absentes au Mali, au Soudan et au Zimbabwe.

La liberté de l'information implique le droit d'accès des citoyens à l'information publique, sauf en cas de motifs convaincants justifiant la non-communication, comme dans les cas suivants : information de nature sensible liée à la protection de la confidentialité, protection des données à caractère privé, raison d'ordre public et de sécurité nationale, etc.

Les lois sur l'accès à l'information sont fondées sur la reconnaissance du fait « que l'information détenue par les autorités publiques constitue une ressource publique précieuse, que l'accès du public à cette information permet de favoriser une plus grande transparence et la redevabilité de ces autorités publiques, et que cette information est essentielle au processus démocratique. »²

Question de terrain

Le droit d'accès à l'information concerne-t-il l'information détenue par les gouvernements au niveau local et par les entreprises d'État ? S'applique-t-il aux entreprises du secteur privé pour les documents administratifs concernant des contrats publics ?

Lois sur l'accès à l'information et processus de développement

De nombreux pays ont promulgué des lois sur l'accès à l'information. Si les documents officiels ont bonne allure, dans de nombreux cas, ces lois ont été introduites par le biais d'une réforme gouvernementale réalisée de haut en bas, et ne résultent pas d'un processus participatif ; parfois, elles résultent de pressions exercées sur le gouvernement par la communauté internationale et diverses organisations. Dans d'autres pays, ce sont des processus impulsés par les populations sur le terrain qui ont ouvert la voie à la GIRE et ont été le moteur de ces lois.

Il importe de renforcer la demande en matière de création et d'application des lois sur l'accès à l'information. Pour que ces lois soient efficaces, elles doivent répondre à une demande légitime de la société sur le plan local.

Pour que ces lois fonctionnent et soient efficaces, elles doivent impérativement se concrétiser sous la forme de règlements et de directives, sur la base d'une évaluation structurée des besoins d'information qui permette d'identifier le type d'information requis pour améliorer la transparence des pouvoirs publics. Traduire ces législations en outils pratiques que les citoyens puissent utiliser pour accéder à l'information sur le secteur de l'eau et demander aux organes de ce secteur de rendre des comptes est un processus laborieux, mais indispensable.

Plusieurs facteurs font obstacle à l'esprit d'ouverture, notamment le manque de volonté politique, les lacunes au niveau de la formation des agents publics, l'absence de responsables de l'information et de personnel de communication et une mauvaise gestion de l'information.

L'une des mesures pratiques pour renforcer l'efficacité de la liberté de l'information consiste à travailler avec les administrations gouvernementales pour former des responsables de l'information et les aider à optimiser les systèmes de management de l'information.³

Accès à l'information et participation

Il importe d'utiliser les données et l'information disponibles pour assurer le suivi des prises de décision et des progrès réalisés en matière de gouvernance et de corruption. Les mesures visant à optimiser la transparence – comme la législation sur la liberté de l'information, la divulgation des biens publics et l'accès transparent aux résultats des scrutins – doivent être renforcées. La montée en charge des indicateurs sur le plan mondial, ainsi que du suivi et de l'évaluation du développement de la gouvernance dans chaque pays sont eux aussi d'importance cruciale.⁴

Message clé

L'accès à l'information est un élément crucial à la mise en œuvre d'une participation plus efficace.

Des exemples de pratique de transparence dans la gouvernance de l'eau sont présentés dans le Rapport mondial sur la corruption 2008. De nombreux enseignements peuvent être tirés de ces études de cas – qui vont de l'ouverture des budgets pour les projets à la publication des indicateurs de performance des prestataires de services – qu'on peut appliquer dans différents contextes sur le plan international.

La société civile a un rôle crucial à jouer en transformant l'information et les opportunités de participation en un suivi citoyen et une meilleure transparence effective :

- Le *Rapport mondial sur la corruption 2008* expose en détail la participation accrue de la société civile comme un mécanisme visant à réduire l'influence

² Loi relative à la liberté d'accès à l'information de la République serbe de Bosnie. Disponible sur <http://www.vzs.ba/en/?ID=49>

³ Kacaoglu, Figari et Darbishire 2006

⁴ Tropp et Stålgren 2005

indue et la satisfaction d'intérêts étroits dans le secteur de l'eau.

- La participation de représentants choisis dans la société civile à la budgétisation et au développement de politiques dans le secteur de l'eau permettent de mettre l'accent sur les populations pauvres en ce qui concerne les dépenses du gouvernement.
- La participation des agriculteurs au choix des sites pour l'extraction et le pompage, ainsi qu'à la gestion des actifs pour l'irrigation, permet de veiller à ce qu'ils soient correctement représentés pour l'accès à l'eau.
- La participation de la société civile pour les audits de performance et audits financiers, la cartographie des pollutions et la surveillance des performances du service public de l'eau constitue un mécanisme supplémentaire de poids et de contrepoids qui est essentiel.
- La transparence et la participation des parties prenantes permettent de renforcer la confiance indispensable à la mise en œuvre de la gouvernance.

Les systèmes intégrant une transparence opérationnelle sont moins exposés à la corruption que les systèmes ayant un fonctionnement caché. Les éléments fondamentaux de la transparence sont notamment l'accès aux politiques de l'information et le fonctionnement en bonne et due forme de médias indépendants. Les médias libres et indépendants sont un instrument puissant : ils exposent la corruption et responsabilisent les personnes sur le plan juridique, en leur demandant de rendre des comptes du point de vue politique ; ils sont aussi un outil de sensibilisation et d'éducation du public quant à ses droits et à l'importance de la transparence et de l'intégrité.

La Convention d'Aarhus (1998) concerne directement l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

Que signifie la Convention d'Aarhus ?

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) a été adoptée le 25 juin 1998 dans la ville danoise d'Aarhus (Århus), à l'occasion de la Quatrième conférence ministérielle du processus « Environnement pour l'Europe ». Elle est entrée en vigueur le 30 octobre 2001. (Pour les mises à jour récentes et le suivi, veuillez consulter le site Internet de la Convention CEE-ONU).

La Convention d'Aarhus accorde un certain nombre de droits au public (que ce soit des particuliers ou leurs associations) en matière d'environnement. Les Parties de la Convention doivent prendre les dispositions nécessaires pour imposer aux autorités publiques (aux niveaux national, régional ou local) des obligations concernant l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice.

La Convention stipule :

- le droit de chaque citoyen d'obtenir les informations environnementales détenues par les autorités publiques (« **accès à l'information environnementale** »). Ceci inclut l'information sur l'état de l'environnement, mais aussi sur les politiques ou mesures prises, ou sur l'état de la santé humaine et de la sécurité, quand celles-

ci sont susceptibles d'être affectées par l'état de l'environnement. Les demandants sont en droit d'obtenir cette information dans un délai d'un mois suivant la demande et sans qu'il soit nécessaire de justifier le motif de cette demande. En outre, les autorités publiques ont l'obligation, en vertu de la Convention, de disséminer avec efficacité l'information environnementale en leur possession ;

- le droit de participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Les autorités publiques doivent prendre des mesures pour permettre au public affecté et aux organisations non-gouvernementales soucieuses de l'environnement de faire des commentaires, par exemple, sur les plans ou programmes liés à l'environnement ; ces commentaires doivent être pris en compte dans le processus décisionnel et l'information sur les décisions finales et les motifs les justifiant doit être fournie (« **participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement** ») ;
- le droit de revue des procédures pour remettre en question des décisions publiques ayant été prises dans l'ignorance des deux droits susmentionnés ou de la loi environnementale en général (« **accès à la justice** »). <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/>

Séance n° 2 :

Transparence dans le développement d'infrastructures de l'eau

Prévention de la corruption en Indonésie :

La transparence dès les premiers pas de l'élaboration d'un projet

Le programme de développement du Kecamatan (KDP) est un programme national lancé par le gouvernement indonésien. Outre les financements du gouvernement, le programme KDP est soutenu par la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds. Son but est d'éradiquer la pauvreté, de renforcer le gouvernement local et les institutions communautaires et d'optimiser la gouvernance locale. Le programme multisectoriel, qui couvre plus de 34 000 villages à travers toute l'Indonésie, a apporté son soutien au secteur de l'eau en construisant 7178 points d'eau potable, 2904 unités d'assainissement et 7326 systèmes d'irrigation.

La corruption en Indonésie est très importante et largement répandue au niveau des projets de développement. Les projets de grande envergure, très dispersés et les projets du gouvernement central, comme le programme KDP, offrent de nombreuses opportunités aux agents publics de s'approprier les fonds publics pour des gains personnels et ce, sans courir aucun risque important. Les dysfonctionnements des systèmes judiciaires et le peu d'efficacité des institutions de surveillance contribuent tous au manque de redevabilité globale du système, qui permet le détournement des

fonds destinés aux projets de développement. Ces formes de corruption se manifestent de plusieurs manières dans les projets de développement :

- Versement de pots-de-vin aux agents publics pour l'octroi de projets
- Prélèvement de fonds dans les tranches supérieures du gouvernement
- Redevances illicites
- Livraison incomplète des matériaux/services
- Détournement de fonds par le personnel

Pour pallier aux risques importants de corruption, le programme KDP a prévu des mesures anti-corruption au niveau de l'élaboration du projet, en soulignant la transparence et le partage de l'information tout au long du cycle de projet. A la base, le principe clé est qu'il est possible de minimiser les risques de corruption au niveau de la conception proprement dite. Parmi les mesures intégrées, citons la réduction du nombre de transactions, moins d'appréciation discrétionnaire dans le système de transfert, la standardisation des montants pour les subventions et la rationalisation des formats pour faciliter la compréhension des utilisateurs.

Source : *Water Integrity Network, WIN. Bulletin d'information CIS No.2/2008.*

Pour d'autres exemples d'actions visant à pallier aux vulnérabilités spécifiques des programmes de développement d'infrastructures de l'eau, consulter :

<http://www.waterintegritynetwork.net/page/2201>

- WIN Bulletin d'information CIS No. 3/2008 : Le programme Agua Transparente, Colombie.
- WIN Bulletin d'information CIS No. 5/2008 : Le Lesotho Highlands Water Project.

Information et le cycle de projet/programme

Par définition, les nouveaux projets de construction liés à l'infrastructure publique sont rares, de grande envergure, centrés sur un site spécifique et uniques en leur genre : très peu d'information est donc disponible pour permettre d'évaluer les coûts unitaires de tels projets. C'est particulièrement le cas dans les projets de développement de ressources de l'eau.

Question de terrain

Les investissements importants dans le secteur de l'eau (barrages, canaux, stations d'épuration, etc.) sont perméables à la corruption.

Pouvez-vous représenter sur un schéma les parties prenantes, les étapes et les processus de ces projets pour lesquels de l'information devrait être disponible ? Quel type d'information ? En s'adressant à qui ?

Accord anti-corruption en Colombie

Problèmes de corruption

En Colombie, l'approvisionnement en canalisations pour l'arrivée d'eau et l'infrastructure a souffert de pratiques de corruption et de fraude généralisée. Les conditions pour participer à un appel d'offres tendent à favoriser un seul soumissionnaire, sans considération de la valeur technique exigée. De plus, des pots-de-vin sont souvent offerts lors de la passation des marchés. Ces pratiques ont entraîné le gaspillage d'importantes sommes d'argent public affectées aux projets d'adduction d'eau et de construction d'infrastructures.

En 2004, l'Association colombienne de génie sanitaire et environnemental (ACODAL) a pris contact avec Transparencia por Colombia, une ONG colombienne de lutte contre la corruption, pour mettre au point un accord sectoriel anti-corruption. Il s'agissait d'une tentative visant à réduire le manque de confiance et de crédibilité prédominant au sein de l'industrie de fabrication des canalisations – une situation devenue ingérable pour les entreprises du secteur. Conjointement, les fabricants de canalisations (représentant 95 % des entreprises du secteur) ont signé un accord anti-corruption en avril 2005. Aux termes de cet accord, chaque entreprise doit incorporer une politique générale de lutte contre la corruption conformément aux directives énoncées dans les Principes de Transparency International pour lutter contre la corruption dans le secteur privé. Ces directives couvrent un large éventail d'activités des entreprises, notamment : fixation des prix, achats, réseaux et systèmes de distribution et de vente, mécanismes de mise en œuvre, contrôles internes et audits, gestion des ressources humaines, communications, et enfin, protection des dénonciateurs des actes de corruption. De plus, elles recommandent la constitution dans chaque entreprise d'un Comité déontologique disposant de vastes pouvoirs sociaux et économiques pour pouvoir prendre des mesures à l'encontre des personnes qui violent les règles de déontologie.

Prévention anti-corruption

Pour quelle raison les entreprises ont-elles signé l'Accord ?

- Elles estiment qu'il permet de réduire la corruption
- Elles préfèrent un système d'autorégulation basé sur des règles communes
- Cela permet de maintenir un dialogue ouvert

- Cela leur assure une certaine reconnaissance
- Cela encourage le contrôle mutuel des pairs
- Cela permet à la pression sociale de s'exercer

Comment renforcer le pouvoir des entreprises dans la prévention de la corruption ?

- Les entreprises doivent accepter leur part de responsabilité pour trouver une solution à ce problème
- Elles doivent définir des actions pour résoudre le problème
- Leurs actions doivent leur permettre de générer des bénéfices

Stratégies anti-corruption

Absence d'une culture d'entreprise de lutte anti-corruption

- Offre de formations aux employés sur les dispositions de l'accord
- Développement de la gestion des ressources humaines (clauses spécifiques aux contrats de travail, phases d'induction)
- Mise en œuvre de directives claires concernant les rapports hiérarchiques pour les directeurs généraux et les trésoriers
- Les Conseils d'administration doivent officiellement formuler leur soutien à l'accord
- Définir des directives précises et diffuser l'accord largement
- Organisation de réunions régionales de lancement (amélioration de l'image des entreprises ayant signé l'accord, rencontres avec les agents publics, diffusion dans les médias nationaux)

Manque de transparence dans les contrats

- L'accord établit de nouvelles règles qui vont bien au-delà des statuts juridiques
- L'accord encourage le secteur public à adopter des directives similaires
- La présence de l'accord exerce une pression sur d'autres fournisseurs, pour qu'ils le signent à leur tour
- Tolérance vis-à-vis des pratiques de pots-de-vin dans le réseau de distribution
- Offre de formations aux distributeurs au niveau régional sur le contenu de l'accord

Source : WIN Bulletin d'information CIS No. 4/2008

Ces projets/programmes sont souvent complexes et font intervenir de nombreux sous-traitants et/ou consultants spécialisés. La mise en œuvre du projet est divisée en plusieurs phases, ce qui rend compliqué le contrôle des coûts, tandis que l'information relative aux travaux de construction et/ou services de conseils est asymétrique : les sous-traitants/consultants/soumissionnaires sont mieux au courant des prix réels que ne l'est le maître d'ouvrage (le client).

C'est pourquoi il est essentiel de pouvoir accéder librement à l'information pendant les travaux de construction ou la prestation de services de conseils, si l'on veut que les coûts de développement respectent les dispositions budgétaires et que l'infrastructure apporte au public les services anticipés, conformément aux prévisions de niveaux de services et aux souhaits de fiabilité.

Savas (2000) a distingué 12 étapes différentes dans un cycle de projet standard. Ces étapes ont été reformulées et résumées ci-dessous :

A. Phase préparatoire

1. Décision d'externalisation/sous-traitance
2. Préparation du mandat de la mission
3. Critères de présélection et d'évaluation des offres
4. Appel à manifestation d'intérêt, ou présélection
5. Préparation d'une liste de soumissionnaires présélectionnés
6. Publication de l'appel d'offres

B. Contrat et passation de marché :

1. Processus d'appel d'offres
2. Evaluation, négociation et octroi du contrat

C. Mise en œuvre des travaux de construction :

1. Construction, prestation de services et supervision
2. Remise ou achèvement des travaux.

La phase d'exploitation et de maintenance (post-construction) est cruciale, mais souvent négligée. Les travaux de construction et l'exploitation du projet doivent refléter les décisions prises aux phases initiales du cycle de projet en termes d'investissements et les justifier. Cette phase est importante, car c'est là que les effets de la corruption au cours des phases précédentes se ressentent à plusieurs niveaux : qualité/performance médiocre, manque de fiabilité, coûts de maintenance élevés, longévité réduite de l'infrastructure, faible qualité de service et risques accrus de défaillance. Au cours de cette phase, l'information relative aux normes et standards en vigueur sur le plan national, ainsi que les objectifs de performance et les coûts du prestataire, sont importants pour donner aux citoyens les moyens de surveiller la qualité de la prestation de services dans la durée. Ce sujet est traité en détail dans le Module 6.

Phase préparatoire : information à prendre en compte

Au cours de cette phase, les risques de corruption sont élevés, car c'est là généralement que les décisions stratégiques sont prises en matière de lancement et de conduite du projet. La phase préparatoire fait intervenir quatre grands groupes d'activités :

- I. Estimation du projet : pour évaluer le bien-fondé du projet et la disponibilité des financements, ainsi qu'estimer les contraintes institutionnelles et financières
- II. Identification du projet ou étude de pré-faisabilité : pour déterminer les éléments ci-dessous qui permettront de décider si oui ou non le projet sera engagé :
 - a. déterminer et formuler les caractéristiques du projet et son degré d'urgence,
 - b. quantifier de façon préliminaire l'envergure du projet
 - c. choisir les priorités du projet et
 - d. évaluer les besoins et la nécessité de mettre en œuvre le projet.
- III. Préparation du projet ou étude de faisabilité : pour sélectionner l'alternative/option la plus favorable en ce qui concerne l'agencement, les critères de conception et les capacités du système qui sera mis en œuvre.
- IV. Avant-projet : pour préparer un avant-projet détaillé : projet d'ingénierie, dessins, notes techniques et de calcul, devis chiffrés, documents d'appel d'offres et de marché.

Plusieurs décisions cruciales sont prises à cette phase : contrats de sous-traitance, processus de passation des marchés, mode de soumission des offres, critères de sélection, etc. Dans cette phase, les décisions prises sont exposées à des influences indues du fait qu'elles ouvrent la voie à des gains potentiels découlant de la corruption.⁵ A ce stade, les éléments pouvant être manipulés, sous-estimés ou surestimés à des fins politiques ou stratégiques sont nombreux. De plus, les décisions relatives à l'appel d'offres, à la passation des marchés et à l'appel à concurrence peuvent subir des influences directes, notamment le choix de concurrents à exclure (que ce soit sur le plan national ou international). Les critères de présélection des soumissionnaires et concurrents, et le choix de délais raccourcis pour la soumission des offres sont tous exposés à des manipulations diverses par le biais de pots-de-vin.

Contrats et passation de marché

Plusieurs opportunités de corruption sont identifiables, préalablement à l'appel d'offres et pendant la négociation du marché, notamment la modification du montant du contrat, ou un ajustement des offres. Selon que l'on a opté pour un système d'approvisionnement « fondé sur la qualité » ou « fondé sur le rapport qualité-prix », plu-

⁵ Boehm 2007

sieurs moyens existent qui permettraient d'ajuster l'offre et la manipulation potentielle de l'évaluation des offres. Les nouvelles technologies sont également porteuses de nouvelles opportunités de manipulation difficiles de détecter.

Mise en œuvre des travaux de construction

Charles Kenny (2007) se penche en détail sur la phase des travaux de construction du cycle de projet. Il existe une tendance à favoriser la construction de nouvelles infrastructures, au lieu de planifier et de mettre en œuvre correctement la maintenance de l'infrastructure en place. La décision d'engager ou non les travaux de construction, ou d'opter pour la rénovation/modernisation de l'infrastructure existante est elle-même sujette à la corruption, du fait que plusieurs décisions doivent intervenir. En dépit du fait que la maintenance est cruciale à la préservation de la valeur économique de l'infrastructure et qu'elle représente un investissement incontournable pour tirer du projet les bénéfices anticipés par l'étude de faisabilité, la construction de nouvelles infrastructures continue à être encouragée par des mesures d'incitation majeures.

Comme la construction de projets d'infrastructure de l'eau fait intervenir des processus et méthodologies de construction qui sont complexes et non-standard, cela engendre un flux asymétrique d'information entre les clients

et les prestataires – peut-être n'est-il donc pas surprenant que la construction soit fréquemment considérée comme l'un des secteurs les plus exposés à la corruption sur le plan international.

Se tenir informé, pendant la poursuite des négociations

La corruption peut même jouer pendant les travaux de construction, au niveau de la renégociation des contrats et pendant la mise en œuvre. Les négociations mettent l'accent sur la baisse des coûts contractuels ultérieurs, par exemple, en modifiant les normes de qualité, en adoptant d'autres technologies de construction ou en assurant l'impunité en cas de non-conformité. La pratique de corruption cherchera par exemple à rabaisser les normes au niveau de la supervision du chantier, ou les pénalités prévues. En outre, la corruption permet de multiplier les revenus potentiels par le biais de fausses déclarations, ou en obtenant des avenants lucratifs au contrat, ou des commandes supplémentaires de travaux. La fraude, la manipulation des factures, etc. peuvent masquer la mauvaise qualité des matériaux ou servir d'excuse à la majoration du prix des services. Ces pratiques, encore une fois, peuvent être dissimulées en versant des pots-de-vin aux représentants de l'administration chargée de la gestion du contrat et de la supervision des travaux.

Processus de passation de marchés et risques de corruption à chaque étape – quelques exemples



1. Evaluation des besoins/identification de la demande

1. Evaluation des besoins/identification de la demande : la corruption peut fausser les prémisses du processus de passation des marchés, par ex. la construction d'un barrage surdimensionné par rapport aux besoins, le choix d'un projet hydroélectrique alors que des alternatives énergétiques moins coûteuses seraient disponibles, ou la construction de systèmes d'approvisionnement en eau au bénéfice de certains groupes favorisés qui n'ont pas des besoins prioritaires. Bien que les mauvaises décisions ne s'expliquent pas forcément par des pratiques de corruption, la transparence et l'ouverture sont indispensables pour faire toute la lumière sur la prise de décision et comment le processus a abouti, afin d'éliminer tout risque de corruption. Certains des risques les plus courants à ce stade :

- Les décideurs du secteur de l'eau ne sont pas impartiaux (pots-de-vin, « dessous de table », ou conflit d'intérêts).
- Les investissements ou achats réalisés dans le secteur de l'eau ne sont pas justifiés. La demande est artificiellement créée pour un projet spécifique afin qu'une entreprise spécifique puisse remporter le contrat, alors que le projet n'a aucune, ou très peu de valeur pour la société.
- Au lieu d'un dépistage systématique des fuites ou de réduction des pertes sur le réseau (qui ne serait pas monnayable), des nouveaux équipements sont installés (potentiel de pots-de-vin).
- L'investissement n'est pas justifié sur le plan économique ou social, ou dommageable pour l'environnement.
- Les marchandises ou services nécessaires sont surestimés ou sous-estimés pour favoriser un prestataire donné.
- Obtention de faveurs politiques ou pots-de-vin en échange d'un contrat « marqué » inclus dans les



2. Phase préparatoire, étude et conception du projet, préparation des documents de mandat

dispositions budgétaires (c.-à-d. un contrat avec une entreprise spécifique, identifiée au préalable). La même procédure peut permettre de créer de nouvelles faveurs qui seront monnayables à l'avenir.

- Les conflits d'intérêts (« portes tournantes » ou « copinage ») ne sont pas pris en compte et les décideurs identifient des besoins de contrats favorisant d'anciens ou futurs employeurs.



3. Sélection des entreprises, passation de contrat et signature



4. Exécution du contrat



5. Comptes définitifs, audit et déclassement (le cas échéant)

2. Phase préparatoire, étude et conception du projet, préparation des documents de mandat :

les pratiques de corruption se dissimulent parfois dans des petits détails, par ex. un système d'irrigation très spécialisé qu'une seule entreprise est capable de fournir ; ou le gonflement artificiel des dimensions du système pour que le marché n'aille qu'à une grande entreprise. Beaucoup d'acteurs d'un projet peuvent essayer d'influencer de manière indue des décisions, d'où l'importance d'un débat public et de l'accès public à l'information. Faire appel à un cabinet de conseil compétent et impartial est tout aussi crucial. Certains risques courants à ce stade :

- Les documents d'appel d'offres ou de mandat sont étudiés pour favoriser un soumissionnaire donné, pour que la véritable concurrence ne puisse pas jouer (ou soit limitée).
- Documents d'appel d'offres ou de mandat inutilement compliqués pour créer la confusion, dissimuler les pratiques de corruption et rendre impossible tout contrôle.
- Les consultants-ingénieurs préparent une étude de projet qui favorise un certain soumissionnaire.

Integrity pacts in the water sector – an implementation guide for government officials. Source : WIN et TI, 2010

Processus de passation de marchés et risques de corruption à chaque étape – quelques exemples (suite)



1. Evaluation des besoins/ identification de la demande



2. Phase préparatoire, étude et conception du projet, préparation des documents de mandat



3. Sélection des entreprises, passation de contrat et signature



4. Exécution du contrat



5. Comptes définitifs, audit et déclassement (le cas échéant)

3. Sélection des entreprises, passation de contrat et signature :

les décisions favorisant éventuellement un soumissionnaire par rapport à un autre, par ex. si un prestataire d'approvisionnement est choisi non pas pour la qualité de ses prestations, mais suite à des pots-de-vin. Certains risques courants à ce stade :

- Critères de sélection utilisés abusivement ou appliqués pour permettre la prise en compte de préférences et leur dissimulation, ou des décideurs auxquels on ne demande pas de rendre des comptes.
- Echange d'information confidentielle avant la soumission de l'offre, ou à la phase d'éclaircissement pour faire bénéficier d'un avantage l'un des soumissionnaires. Eclaircissements non communiqués à tous les soumissionnaires.
- Application abusive des règles de confidentialité, allant au-delà des informations légalement protégées, pour rendre plus difficiles le contrôle et la surveillance.
- Les critères de sélection de l'entreprise remportant le marché ne sont pas rendus publics (manque de transparence à l'évaluation des offres).
- Les coûts du projet sont excessivement élevés, du fait d'une concurrence limitée ou inexistante.
- Les conditions contractuelles sont radicalement modifiées à la négociation/signature du contrat, en s'écartant des conditions de l'offre.

4. Exécution du contrat, la phase d'exécution présente plusieurs risques de corruption, par ex. un opérateur de système d'irrigation qui aurait remporté un contrat en offrant un prix très bas, mais, une fois le contrat signé, facture des frais bien

plus importants, retarde la fourniture ou fait défaut aux conditions de performance pour compenser le manque de revenus. Ou le cas d'un barrage construit avec des matériaux non-conformes ou des équipements périmés, pour compenser le coût. Certains risques courants à ce stade :

- Entreprises remportant le marché qui compensent le versement de pots-de-vin et autres paiements illicites par des travaux de mauvaise qualité, défectueux ou ne répondant pas au cahier des charges convenu. Des travaux défectueux ou non-conformes peuvent nécessiter des réparations anticipées ou des travaux coûteux de rectification.
- Renégociation du contrat, ou « ordres de modification » introduisant des modifications substantielles au cahier des charges ou coûts contractuels, souvent décidées par à-coups successifs sur décision d'un ingénieur du chantier. Celles-ci peuvent être facilitées par une entente illicite entre l'entreprise et le contrôleur ou l'ingénieur de chantier dans les projets du secteur de l'eau.
- Superviseurs et auditeurs ne remplissant pas leur rôle – du fait de corruption ou de partialité.
- Agents publics réclamant des pots-de-vin pour actionner les paiements destinés à l'entreprise.

5. Comptes définitifs, audit et déclassement (le cas échéant)

- Manque d'impartialité ou collusion des auditeurs et comptables procédant aux comptes définitifs, qui sont donc prêts à faire des certificats mensongers.

Integrity pacts in the water sector – an implementation guide for government officials. Source : WIN et TI, 2010

Les outils :

Les Pactes d'intégrité

En 1990, Transparency International a mis au point un outil pour protéger les marchés publics de l'emprise de la corruption. Cet outil peut être utilisé aussi bien dans le secteur public que le secteur privé, dans tous les cas concernant l'approvisionnement en marchandises et en services. Le concept de Pacte d'intégrité a été introduit et mis en œuvre avec succès dans plusieurs pays, notamment en Amérique Latine. A ce jour, les résultats sont encourageants.

L'application de Pactes d'intégrité a pour principal objectif de réduire le potentiel de pratiques corrompues pendant l'appel d'offres, du fait d'accord préalable entre le client ou propriétaire (maître d'ouvrage) et les soumissionnaires (sous-traitants, consultants et fabricants, prestataires de service, etc.) en ce qui concerne des contrats spécifiques. Le résultat attendu : la réduction des coûts élevés qui résultent de pratiques corrompues dans la passation des marchés publics, la privatisation ou l'attribution de permis.

Le processus consiste à mettre en œuvre un environnement favorable par le biais d'accords, avec des pénalités sanctionnant les infractions :

1. les soumissionnaires, sous-traitants, fournisseurs de marchandises et prestataires de services s'abstiennent d'offrir des pots-de-vin, en s'assurant que tous les soumissionnaires s'abstiendront également de verser des pots-de-vin.
2. le client ou maître d'ouvrage (c.-à-d. les agences gouvernementales) s'engage également à des actions de prévention anti-corruption, en adhérant à un code de bonnes pratiques, y compris la non-sollicitation de pots-de-vin.

Les éléments fondamentaux du Pacte d'intégrité sont :

- Un pacte (contrat) passé entre le client/maître d'ouvrage (désigné ci-après par « le Maître d'ouvrage ») qui requière des travaux de construction, la fourniture de marchandises ou la prestation de services de consultants de la part de sociétés ou entreprises (désignées ci-après par « les Soumissionnaires »), par le biais d'une procédure publique d'appel d'offres.
- L'engagement du Maître d'ouvrage que son personnel ou ses agents ne solliciteront ni n'accepteront aucun pots-de-vin, cadeau, etc. Toute

violation entraînera des sanctions disciplinaires ou pénales.

- Une déclaration de chaque Soumissionnaire, certifiant qu'aucun pot-de-vin n'a été versé et ne sera versé sous quelque forme que ce soit.
- Un engagement de chaque Soumissionnaire de divulguer tout paiement effectué à quiconque en rapport avec le contrat concerné (y compris ses agents et autres intermédiaires, ainsi que les membres de la famille etc. des clients et/ou leur personnel ou représentants officiels). La divulgation intervient soit au moment de la soumission de l'offre, soit sur demande du Maître d'ouvrage, surtout en cas d'infraction soupçonnée de la part de ce soumissionnaire.
- L'accord explicite de chaque Soumissionnaire que l'engagement de refus de versement de pots-de-vin, l'obligation de divulgation et les sanctions associées restent en vigueur pour le Soumissionnaire gagnant jusqu'à ce que toutes les obligations spécifiées au contrat aient été remplies à la satisfaction du Maître d'ouvrage.
- Les accords et engagements au nom du Soumissionnaire seront exécutés « au nom de et pour le compte du PDG de la société ».

Un arsenal de sanctions, communiqué à l'avance, en cas de violation d'un engagement, d'une promesse et/ou de l'accord de la part d'un Soumissionnaire, y compris (à titre unique ou conjoint) : (i) déni ou perte du contrat, (ii) confiscation du dépôt ou de la caution de performance de l'offre, (iii) responsabilité à l'égard du Maître d'ouvrage et des Soumissionnaires concurrents pour les dommages causés, et (iv) exclusion ou « inscription sur une liste noire » du perpéteur par le Maître d'ouvrage pour une durée appropriée.

Les soumissionnaires sont également avisés d'avoir mis en place un Code d'éthique au niveau de l'entreprise (stipulant clairement le rejet des pratiques de pots-de-vin et d'autres comportements contraires à l'éthique) et un Programme de conformité pour la mise en œuvre du Code d'éthique dans l'entreprise.

Integrity pacts in the water sector – an implementation guide for government officials. Source : WIN et TI, 2010

Séance n° 3 :

Exercice du droit à l'information

Les outils :**Actions suggérées pour améliorer l'accès à l'information et la transparence**

Les réunions de mise au point d'initiatives anti-corruption et de partage des expériences sont une première étape, essentielle, pour développer des stratégies de promotion de la transparence, de la redevabilité et de l'accès à l'information à travers tout le secteur.

Les lois sur le droit à l'information, dans la mesure où c'est un droit fondamental désormais inscrit dans la constitution ou la législation de la plupart des pays. Les lois permettent aux citoyens de protéger leurs droits (d'accès aux services d'eau et d'assainissement, par exemple) et le public peut faire appel aux lois pour se protéger contre les abus, la gestion frauduleuse et la corruption au sein du gouvernement. Le droit à l'information peut également être utile pour les gouvernements. En encourageant une culture d'ouverture et la transparence du processus décisionnel, il renforce la confiance des citoyens à l'égard du gouvernement.

Les méthodologies de participation des communautés comme l'évaluation participative et la cartographie des communautés sont largement employées dans le secteur de l'eau. La gestion communautaire, avec la participation active des citoyens, est devenue le principal modèle de prestation de services dans les zones rurales, qu'on a aussi adapté dans certains contextes périurbains. En faisant participer la communauté à la gestion des projets d'eau, on minimise le risque de corruption, en même temps qu'on augmente la transparence.

Faire entendre la voix des citoyens. Les consommateurs sont rarement en mesure de demander aux prestataires de services d'eau et d'assainissement de rendre des comptes ; dans de nombreux cas, il n'existe aucun mécanisme d'aide permettant aux citoyens de déposer des plaintes légitimes, ou ils sont inefficaces.

La budgétisation participative est un mécanisme innovateur de financement qui permet aux citoyens de faire entendre leur voix sur une question clé – l'utilisation par le gouvernement des fonds publics pour le développement local. Elle renforce la redevabilité et l'équité au niveau de l'attribution des ressources.

L'accès à l'information relative au budget, aux dépenses et à la performance. La diffusion régulière de rapports et des comptes d'un prestataire de services est un moyen simple, mais utile, d'améliorer l'accès à l'information, la transparence et la redevabilité. Pourtant, de nombreux prestataires municipaux de services d'eau et d'assainissement négligent ceci ou cherchent à esquiver leurs responsabilités en matière de publication de rapports et de comptes vérifiés tous les ans, quand bien même il s'agit d'une obligation contractuelle.

La traçabilité des dépenses publiques vise à surveiller les flux des dépenses publiques et d'autres ressources engagées sur le plan national par le gouvernement, entre ses administrations centrales et les prestataires de services sur le terrain, comme les municipalités ou les prestataires de services d'eau et d'assainissement. Cet outil de traçabilité cherche à répondre à une question clé : les fonds publics sont-ils dépensés aux endroits prévus et consacrés aux projets qui étaient désignés ?

Les pactes d'intégrité et le concept de « témoin social ». Nous avons déjà expliqué le concept du pacte d'intégrité. Une agence gouvernementale, ou tout autre organe de passation de marché, peut s'en servir dans le cadre de ses pratiques. Le témoin social est un personnage public honorable, respecté et digne de confiance qui est complètement indépendant des parties prenantes. Ayant accès à toute l'information et à la documentation pertinente, il ou elle a le droit de participer aux étapes cruciales du processus de passation de marché.

Les réunions publiques devraient s'inscrire dans le mode de fonctionnement normal des législateurs, des agents publics civiques et d'autres administrateurs des services publics (comme les services d'eau et d'assainissement), afin de diffuser l'information et de solliciter le point de vue des citoyens.

Les outils :

Actions suggérées pour améliorer l'accès à l'information et la transparence (suite)

Les communications entre les prestataires de services d'eau et les consommateurs qu'ils desservent.

Les bureaux de réclamations et les services du médiateur, parfois séparés, sont souvent associés – le but recherché est d'avoir, au sein du gouvernement local, un moyen de traiter ce type de plaintes. L'institution du médiateur permet aux particuliers de déposer des plaintes relatives aux pratiques du gouvernement/de l'autorité locale devant un organe

indépendant et expert ; ceci vient soit s'ajouter, soit se substituer aux dispositions existantes telles que le Parlement, le pouvoir judiciaire et les procédures de réclamations internes.

L'administration électronique. L'Internet offre de nouvelles possibilités d'interaction des gouvernements et autorités locales avec leurs citoyens : par exemple, le recours dans les processus d'appel d'offres ci-dessous à la procédure électronique de

Etude de cas :

Application de la procédure électronique de soumission d'offre et contrôle qualité

Ville de Surabaya, Java Est :

suite au décret présidentiel n° 80/2003, le maire de Surabaya, récemment élu, a créé en 2004 une procédure électronique de soumission d'offre pour les marchés publics de la ville. Pour configurer le système, la municipalité a fait ses propres études, en s'efforçant d'adopter les bonnes pratiques de passation de marchés en vigueur à Hong Kong et à Singapour. Pour l'installation du système informatique, elle a également bénéficié de l'aide des étudiants et professeurs de l'Institut Sepuluh Nopember Surabaya (ITS), membre du réseau de savoir collaboratif d'Indonésie (CKNet Indonesia).

La faculté d'ingénierie d'ITS était le principal consultant auquel la municipalité a fait appel pour réviser les études de génie civil relatives au système municipal urbain d'écoulement des eaux et de protection anti-inondation proposé par les consultants ingénieurs.

Pendant la construction du projet, les membres de la faculté ont participé à la supervision des travaux. Ils ont ainsi veillé à la qualité des travaux et à empêcher toute tentative de corruption pendant les phases d'étude et de construction. Initialement, la municipalité s'est heurtée à la résistance des grandes entreprises, habituées au versement de pots-de-vin dans le cadre de leurs contrats. Depuis la mise en œuvre du système électronique de soumission d'offre, des économies substantielles ont été réalisées pour la passation des marchés, qu'on a ainsi pu allouer à d'autres projets municipaux. De plus, le système électronique de soumission d'offre augmente les opportunités de participation des petites et moyennes entreprises au processus d'offres. En conséquence, ce sont désormais des PME qui remportent une grosse partie des contrats de la ville.

Séance n° 4 :

Action pour renforcer la transparence et l'intégrité

Du fait de la multitude de parties prenantes intervenant dans le domaine public, dans le secteur privé et chez les consommateurs et de leur envergure, la liste de recommandations pour renforcer la transparence et l'intégrité dans le secteur de l'eau est très longue. Le renforcement des compétences au niveau individuel et du groupe est l'un de ces actions clés.

Ne pas compliquer les choses !

Un plan d'action en faveur de l'intégrité du secteur de l'eau n'a pas forcément besoin d'inclure des interventions très complexes, très spécialisées et coûteuses. Quelques actions simples à mettre en œuvre :

- Choisir des technologies et des conceptions aussi simples, pratiques et pertinentes que possible.
- Planifier des services de l'eau conjointement avec la communauté, en faisant participer les leaders, les populations aisées aussi bien que les pauvres, les hommes et les femmes.
- Simplifier l'information, les dessins, conceptions, rapports, comptes, pour qu'ils soient compréhensibles par toutes les parties prenantes.

Source : WIN, 2008

Exemples de mesures recommandées :⁶

- **Communautés** : sensibiliser les citoyens et partenariats de la société civile pour créer une demande d'intégrité dans le secteur de l'eau ; mettre en place des systèmes de réclamations publics ; encourager la participation de la communauté à la planification et à la surveillance, mais en veillant à renforcer les compétences nécessaires pour la rendre faisable et pertinente.
- **Participation des institutions de la société civile** : apporter son soutien à diverses études et enquêtes ; exploiter de façon optimale leurs connaissances au niveau local ; les faire participer à la conception et à la mise en œuvre des projets du secteur de l'eau.
- **Représentants politiques** : rechercher activement leur leadership et leur plaidoyer ; démontrer

que les programmes gérés avec honnêteté sont porteurs de popularité et de votes (surtout au niveau intermédiaire et au niveau local) ; chercher à obtenir l'engagement des personnes haut placées.

Recommandations stratégiques : les premiers pas

- Privilégier la prévention par rapport à la réaction. La corruption a des effets négatifs immédiats ; une fois que les systèmes corrompus sont installés, ils ont tendance à perdurer.
- Ne pas lutter seul. Construire des réseaux extensifs d'acteurs au niveau local, national, régional et international et issus de toutes les couches de la société : secteur privé, secteur public et société civile.
- Mettre l'accent sur les besoins des populations pauvres et marginalisées. Souvent affectées en première ligne par la corruption, elles peuvent, à court terme, être pénalisées par la mise en œuvre de mesures anti-corruption efficaces.

Source : Stålgren, 2006

- **Exécutants et services de l'eau** : séparer les exécutants du régulateur ; expérimenter par le biais de projets pilotes ; augmenter le salaire des employés des services de l'eau en guise de mesure d'incitation ; dresser la liste noire des mauvaises performances ; briser les monopoles.
- **Communication** : publier des rapports sur les niveaux de performance du service public ; diffuser des informations techniques auprès du public ; encourager les reportages des médias qui soulignent les bonnes pratiques ; expliquer/prendre toutes les décisions dans le cadre de réunions publiques – définir des règles de conduite pour les réunions ouvertes ; promouvoir les législations sur le droit à l'information.
- **Surveillance** : avec l'innovation technique, l'échange d'information coûte moins cher et est plus facile que jamais. En Tanzanie, les groupes d'usagers de l'eau utilisent la technologie mobile pour signaler les fuites détectées dans le système. Bases d'information en ligne, imagerie par satellite, surveillance citoyenne de la qualité de l'eau, compteurs à eau

⁶Shordt et al. 2006

spéciaux : voilà quelques exemples d'opportunités en train d'émerger pour encourager le transfert rapide d'information et une surveillance efficace.

En résumé, la promotion de l'accès à l'information est l'un des outils clés pour renforcer la transparence – un principe fondamental à la bonne gouvernance.

Le PNUD définit ainsi la transparence : « le partage de l'information et une action caractérisée par l'ouverture. » L'accès à l'information aura une importance croissante si l'on veut obtenir un consensus entre les diverses parties prenantes concernées et permettre à ces dernières de participer à un processus décisionnel éclairé au niveau des initiatives de développement du secteur de l'eau.

L'accès à l'information, notamment la disponibilité de l'information et l'usage qu'on en fait pour la prise de décisions, est un point d'entrée d'une meilleure gouvernance de l'eau. En outre, l'accès à l'information est crucial pour optimiser la participation et éradiquer la pauvreté ; c'est l'un des facteurs clés de la promotion d'une participation efficace des parties prenantes au processus décisionnel.

Il faut rappeler que l'information ne doit pas seulement être mise à la disposition du public – elle doit aussi être complète et précise. La promotion d'une culture fondée sur l'ouverture et la transparence est un processus très complexe, mais c'est une condition fondamentale si l'on veut s'engager sur la voie de la transparence et de la redevabilité.

Les outils :

Outils et actions pratiques à mettre en œuvre au sein des projets

- Simplifier l'information, les dessins, conceptions, rapports, comptes, pour qu'ils soient compréhensibles et puissent être copiés/manipulés par toutes les parties prenantes.
- Simplifier les procédures d'approbation pour faciliter leur compréhension et leur suivi.
- Elaborer en commun des plans bien définis d'exploitation et de maintenance à long terme.

Sources : WIN, 2008

Références

- Boehm, F. (2007). *Corruption and Regulatory Capture in Public Service Sector Reforms* (Berlin: WiKu-Verlag).
- Institut de la Banque Mondiale, Transparency International 2009. *Manual on Improving Transparency, Integrity and Accountability in Municipal Water Supply and Sanitation*.
- Kacaoglu, Nurhan and Figari, Andrea (Ed.) (2006) *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* [online]. Published by Transparency International. Available from: http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifap.ru%2Flibrary%2Fbook115.pdf&ei=u3rwTNI8T38Abhm_HkCw&usg=AFQjCNF30eveCz6KFYoSalNHwBxc7j9lLQ&sig2=ZkHQxdDQwT61jA__Z4Elfw [Accessed: 26 November 2010].
- Kenny, Charles (2007) *Construction, Corruption and Developing Countries*. [online] World Bank Policy Research Working Paper 4271. Available from: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=996954 [Accessed: 26 November 2010].
- Plummer, J (2007), *Examples of early warning indicators and anti-corruption measures, from "Making Anti-corruption Approaches Work for the Poor"*. PPT presentation at Stockholm World Water Week 2007.
- Shordt, K., Stravato, L., Dietvorst, C. (2006) *About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector*. [Online] IRC Thematic Overview Paper 16. Available from: <http://www.irc.nl/page/31982> [Accessed: 25 November 2010].
- Savas, E.S. *Privatization and Public-Private Partnerships* (2000). Chatham House Publishers. Seven Bridges Press. New York, 2000. Available from <http://www.questia.com/read/25057001?title=Privatization%20and%20%20Public-Private%20Partnerships> [Accessed: 26 November 2010]
- Stålgren, P. (2006). *Corruption in the Water Sector: Causes, Consequences and Potential Reform*. Swedish Water House Policy. Brief Nr. 4. SIWI, 2006.
- Transparency International (2008) *Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).
- WIN Case Information Sheet, No.2/2008: *Fighting Corruption at the Grassroots Through the Kecamatan Development Project, Indonesia*
- WIN Case Information Sheet No 3 of 2008: *The Agua Transparente Programme, Columbia*.
- WIN Case Information Sheet No. 4/2008: *Private Sector Anti-Corruption Agreement in the Pipe Manufacturing Industry, Colombia*
- WIN Case Information Sheet No. 5 of 2008: *The Lesotho Highlands Water Project*.
- Water Integrity Network (2008) *Advocating for Integrity in the Water Sector*. Available from: <http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=3&ved=0CBwQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.waterintegritynetwork.net%2Fpage%2F2113%2F&ei=r3vwTPaXE8L78Aa5ovWzDA&usg=AFQjCNHwKLRcGDuL0D0DjYzmuYbcjHj2LvQ&sig2=j14W3ThCqKSIAC0EnvoMJG> [Accessed: 26 November 2010].
- Water Integrity Network and Transparency International: *Integrity Pacts in the Water Sector: An Implementation Guide for Government Officials*, 2010.

Lectures suggérées

Halpern, J.; Kenny, C.; Dickson, E.; Ehrhardt, D. and Oliver, C. (2008) *Deterring corruption and improving governance in the urban water supply & sanitation sector: a sourcebook*. (Water working notes; no. 18). Washington, DC, USA, World Bank.

Kacaoglu, Nurhan and Figari, Andrea (Ed.) (2006) *Using the Right to Information as an Anti-Corruption Tool* [online]. Published by Transparency International. Available from: http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBkQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ifap.ru%2Flibrary%2Fbook115.pdf&ei=u3rwTNI8T38Abhm_HkCw&usg=AFQjCNF30eveCz6KFYoSalNHwBxc7j9lLQ&sig2=ZkHQxdDQwT61jA__Z4Elfw [Accessed: 26 November 2010].

Pope, Jeremy (2005) *Dimensions of Transparency and Governance*. [online] 6th Global Forum on Reinventing Government Towards Participatory and Transparent Governance 24 – 27 May 2005, Seoul, Republic of Korea. Available from http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Funpan1.un.org%2Fintroduction%2Fgroups%2Fpublic%2Fdocuments%2Funpan019781.pdf&ei=O3zwTMqXFcSp8Abq8dToCw&usg=AFQjCNEKfHmrf1iAertbVz7Z7QcsxCpatQ&sig2=lp0NGEU5RfbNj_aGnq4YSg [Accessed: 26 November 2010].

Rogers, Peter; Hall W., Alan (2003) Effective Water Governance. [online] Global Water Partnership TEC Background Papers No. 7. Available from: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.130.2714&rep=rep1&type=pdf> [Accessed: 26 November 2010].

Solanes, Miguel and Jouravlev, Andrei (2006) Water Governance for Development and Sustainability. [online] CEPAL Serie Recursos Naturales e Infraestructura 111. Available from: <http://www.google.cl/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.eclac.org%2Fpublicaciones%2Fxml%2F0%2F26200%2Fcl2556e.pdf&ei=WXzwTOMGCcP58AbhmrnEDA&usg=AFQjCNEP48LZsi6O2H88le2Vp0Mf00Jkw&sig2=dYBTpvPX00oUj03z-E1ScA> [Accessed: 26 November 2010].

Transparency International (2008) Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector (Cambridge: Cambridge University Press)



6

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 6 : REDEVABILITÉ





Photo: Q

Séance n° 1 :

Concepts, coalitions, contrats et pactes : En quoi consiste la redevabilité ?

Principaux concepts

Redevabilité : principe démocratique selon lequel les élus et les personnes occupant des postes de la fonction publique doivent rendre compte de leurs actions et sont redevables de ces actions auprès des populations qu'ils servent. Ce concept intègre des dimensions à la fois politiques, administratives et financières.

Redevabilité politique : signifie que le gouvernement d'un pays doit rendre compte de ces actions auprès de ses citoyens et qu'il ne doit pas abuser de son pouvoir. Ceci implique également de justifier la nomination de personnes spécifiques à divers postes de décideurs, qui doit être fondée sur des critères d'objectivité ; ces personnes et leurs départements doivent rendre compte de leurs activités et des dépenses effectuées, par des moyens transparents.

Redevabilité administrative : renvoie à la redevabilité au sein des structures administratives et des normes en rapport avec la surveillance de la gouvernance de l'eau. Ceci doit inclure des mesures régulières d'évaluation et d'améliorations nécessaires, et s'assurer que tous les bureaucrates, les consultants et le personnel technique respectent les codes de conduite de leur profession et les normes professionnelles. De manière croissante, les prestataires de services dans le secteur public et privé

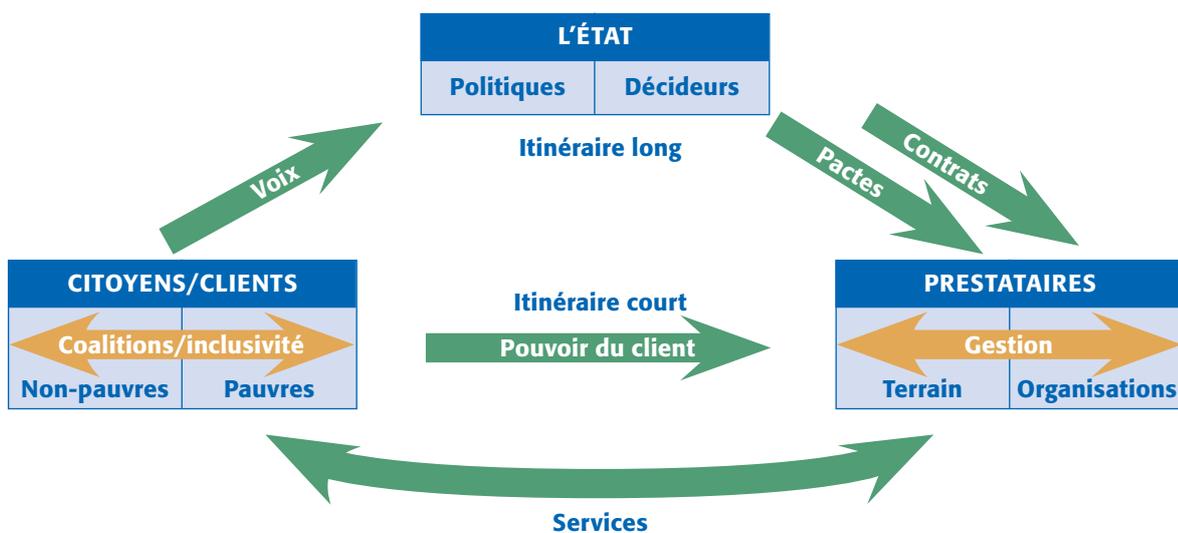
sont tenus de produire des rapports annuels ayant trait à la planification, la performance et les dépenses.

Redevabilité financière : il appartient aux personnes et aux institutions de documenter franchement et précisément quels sont les usagers prévus et réels des ressources qui leur ont été attribuées. Ceci peut également nécessiter de la part des personnes imbuées de pouvoirs discrétionnaires de déclarer leurs revenus par le biais d'un programme de déclaration de patrimoine.

Transparence : synonyme d'ouverture et d'accès public à l'information, la transparence permet aux citoyens de comprendre les prises de décisions qui les touchent et de savoir quelles normes de conduite les agents publics sont tenus de respecter.

Le « triangle » de redevabilité du service public

La figure ci-dessous illustre les rapports de redevabilité entre citoyens, représentants politiques, décideurs politiques et prestataires de services. Il existe deux itinéraires spécifiques de redevabilité : un itinéraire long et un itinéraire court.



Institutions chargées de la prestation de services : les 2 itinéraires de redevabilité (long et court) et les 3 relations
Source : World Bank, World Development report 2004

« Itinéraire long » de redevabilité

Le processus politique par le biais duquel les citoyens s'efforcent d'influencer les représentants politiques est incarné par ce qu'on appelle une « voix » (une représentation). Les citoyens exercent directement cette influence par le biais d'élections : ils votent pour élire leurs représentants politiques, en décidant si ces représentants les ont représentés correctement ou non. Ils l'exercent également en communiquant à leurs représentants politiques leurs priorités et leurs préférences à l'égard de politiques spécifiques. Les décideurs politiques incluent le personnel des ministères, des gouvernements régionaux et locaux qui encadrent certaines politiques, réglementations et programmes et sont chargés d'en superviser la mise en œuvre.

Au sein du gouvernement, les décideurs élaborent les politiques et aboutissent à des accords avec des prestataires de services. Ces prestataires de services appartiennent au secteur public, au secteur privé, ou sont des ONG. Ceci décrit la relation entre les représentants politiques / décideurs et les prestataires de services. Elle rentre dans le cadre de la redevabilité « verticale » (abordée au Module 4). Si cet accord intervient uniquement

entre des agents du service public, nous l'appellerons un « pacte ». Si le gouvernement engage un prestataire du secteur privé, ou une ONG, qui sera chargé(e) de la prestation de services, nous appellerons cet accord un « contrat ».

« Itinéraire court » de redevabilité

L'itinéraire court de redevabilité passe par l'autonomisation des citoyens, afin qu'ils puissent influencer directement les prestataires de services. C'est ce qu'on appelle le « pouvoir du citoyen » ou « pouvoir du client ».

Lignes de redevabilité entre institutions du secteur de l'eau Exemple de l'Afrique du Sud

La cartographie des institutions ci-dessous illustre les rapports entre diverses institutions du secteur de l'eau dans le contexte de l'Afrique du Sud. Comme ce schéma remonte à 2003, certains rapports ont été modifiés par des réformes juridiques et institutionnelles ; les lignes de redevabilité formant le « triangle de redevabilité » y sont néanmoins bien visibles.¹

Réfléchir :

Redevabilité, transparence et GIRE

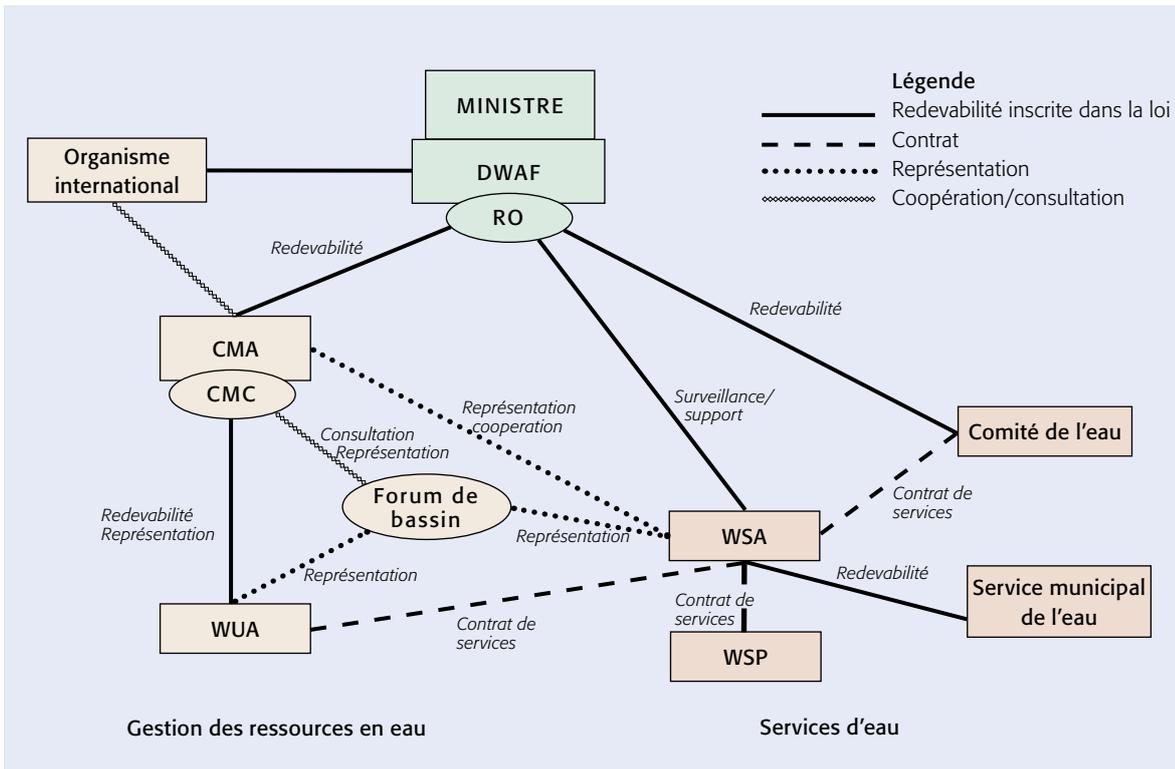
Nous sommes tous des usagers de l'eau et la mise en œuvre de la GIRE exige la participation et la responsabilisation de toutes sortes de parties prenantes. Dans la GIRE, la redevabilité et la transparence ne sont pas des obligations réservées aux institutions du secteur public. Relever le défi de la redevabilité et de la transparence est devenu tout aussi important pour les institutions du secteur privé et pour toutes les parties prenantes impliquées dans la gestion de l'eau.

Les organisations d'usagers, les agences de bassin, les services de l'eau (secteur

public, secteur privé, coopératives), les banques, les médias : toutes ces parties doivent rendre des comptes et faire preuve de transparence afin de favoriser la gestion participative des ressources en eau qui ouvrira la voie à la GIRE.

Toutes les organisations (secteur public, secteur privé, formelles ou informelles) doivent être redevables au niveau politique, administratif et financier et faire preuve de transparence pour permettre à n'importe quel usager d'accéder à l'information relative à l'utilisation de l'eau et à la gestion de l'eau.

¹ Governance in water resources management: Progress in South Africa WWF3: INBO session 20.03.03, Karar, E, Department of Water Affairs and Forestry, 2003



Principales relations entre diverses institutions du secteur de l'eau en Afrique du Sud

Source : Eiman Karar: "Governance in water resources management: Progress in South Africa" WWF3: INBO session 20.03.03, Karar, E, Department of Water Affairs and Forestry, 2003

"Statutory accountability" = Pacte (Redeabilité inscrite dans la loi)

"Representation" = Voix

"Contract" = Contrat

"Co-operation and consultation" = Coopération et consultation : une forme de voix plus diffuse, quand il existe un impératif politique poussant à la consultation des parties prenantes, mais que celles-ci ne sont pas considérées comme des représentants officiels des groupes de parties prenantes.

Signification des acronymes :

Minister = Ministre chargé de l'eau et de l'environnement

DWA = Department of Water and Forestry Affairs (Ministère chargé du secteur de l'eau et des forêts)

RO = Regional Office of DWAF - (Bureau régional du ministère de l'eau)

CMA = Catchment Management Agency (Agence de bassin)

CMC = Catchment Management Committee (Comité de gestion du bassin) – forum représentatif des parties prenantes mis en place pour veiller à ce que la CMA soit constituée sur un mode participatif en faisant entendre les voix de toutes les parties prenantes concernées)

WUA = Water User Association (Association des usagers de l'eau)

WSA = Water Services Authority (Autorité des services d'eau) – municipalité/gouvernement local du district imbu du pouvoir et des fonctions nécessaires pour veiller à la prestation des services d'eau (planification, réglementation et surveillance)

WSP = Water Services Provider (Prestataire de services d'eau) – entreprise du secteur public, privé ou ONG, chargée de toutes les fonctions requises pour assurer la prestation de services d'eau)

Séance n° 2 :

Renforcer la redevabilité: Outils et actions

Stratégies pour renforcer la redevabilité

Ci-dessous, des stratégies suggérées pour renforcer la redevabilité ²

1. **Travail en parallèle pour influencer** les politiques et les lois, leur mise en œuvre et la surveillance, en soutenant les groupes d'action et les ONG, la participation des parties prenantes et de la communauté, les coalitions, les études et les outils. Si l'on veut réussir, l'accent ne doit pas porter exclusivement sur le gouvernement national ou le secteur public. Deux types d'approches verticales sont nécessaires : de haut en bas et de bas en haut.
2. **Approches préventives et positives.** L'expérience actuelle montre qu'on a besoin **d'approches positives**. Transparency International, par exemple, met l'accent sur des approches positives, en évitant de « montrer du doigt » ou de publier des enquêtes à sensation. Cette stratégie permet d'obtenir le soutien des personnes et des institutions, pour former un partenariat afin d'améliorer la redevabilité et la transparence. Les activités préventives et proactives incluent, le cas échéant, des études de cas soulignant les bonnes pratiques, des études faisant le point sur la situation actuelle, ou le lancement d'études pour identifier les approches optimales permettant de confier à la communauté la gestion ou la conception des programmes d'eau.
3. **Recherche de transparence**, par exemple, en créant des mécanismes pour déposer des plaintes, des services de médiateur et en enquêtant sur des allégations de corruption. L'accent peut être mis sur les transactions les plus courantes dans le secteur, comme la sélection des bénéficiaires, les appels d'offres, la construction, l'exploitation, etc.
4. **Collaboration et partenariats.** La création de coalitions est essentielle : de nombreux exemples prouvent leur utilité et l'obtention de résultats. Il importe de **multiplier le nombre et la mixité d'acteurs en incluant des représentants** des organisations gouvernementales et non-gouverne-

² Shordt et al., 2006

Les outils :

Budgétisation participative

Cet outil vise à faire participer la communauté au processus de budgétisation au niveau de la gestion des ressources en eau et des services d'eau. La communauté au niveau local participera au processus décisionnel d'attribution des ressources aux activités relatives à l'eau.

Les outils :

Bureau pour déposer des plaintes et services du médiateur

Le médiateur (Ombudsman) est nommé en poste et chargé de réceptionner et d'enquêter sur les plaintes déposées par les membres du public en rapport avec des malversations de l'administration. En examinant les décisions, les processus, les actes, les omissions, etc. le médiateur vérifiera qu'ils sont conformes à la loi ou aux pratiques en vigueur. Si des malversations sont confirmées, des mesures correctrices seront prises.

mentales du secteur public et privé, ainsi que des groupes formels et informels.

Dans le secteur de l'eau, certaines organisations de la société civile ont été promues au rang de moniteurs indépendants à la fois pour le processus d'appel d'offres et l'exécution des projets. L'enjeu

est d'encourager l'évolution vers des mécanismes externes de redevabilité, avec des approches participatives. Ceci crée des mécanismes de surveillance et de retour d'information en dehors de l'exécutif, qui sont moins vulnérables à la corruption.

5. **Sensibilisation et renforcement des compétences.** La présence d'institutions efficaces, informées et fonctionnelles est indispensable. L'accent doit porter sur le renforcement des **compétences des institutions** et de leurs personnels.
6. **Application et adaptation d'outils existants.** De nombreux outils et stratégies ont été développés pour réduire la corruption et améliorer la transparence. L'application d'outils et de stratégies ne garantit pas forcément le succès des efforts. Il importe de mettre en œuvre les stratégies et de contrôler leur impact réel, ce qui nécessite des systèmes de surveillance et des indicateurs actifs.

Lutte contre la corruption par la mise en œuvre d'une réforme GIRE

La GIRE ouvre une nouvelle perspective sur la gestion de l'eau, qui souligne la participation des parties prenantes, l'égalité des sexes et le renforcement des agences de bassin. C'est une opportunité hors pair d'inclure des mesures de redevabilité et de transparence dans le processus de réforme de la GIRE.³ Ci-dessous, nous présentons quelques exemples d'actions stratégiques visant à améliorer la redevabilité et la transparence par le biais de réformes GIRE.

Réforme juridique et financière

Parmi les instruments juridiques et financiers, citons la réforme des procédures de passation de marchés publics, de surveillance et de supervision, les mesures de dissuasion, une concurrence économique accrue et la décentralisation.

Au cœur de ces réformes, généralement pilotées par les agences gouvernementales, la simplification des réglementations, de la délivrance de permis et des mesures de contrôle figure en bonne place. Le succès des réformes sera d'autant plus grand si les mesures sont soutenues par le secteur privé, la société civile et la communauté internationale.

- **Processus de passation de marchés publics.** L'élaboration du cahier des charges d'un contrat ouvre la voie aux ajustements possibles des exigences de l'appel d'offres qui favoriseraient un certain soumissionnaire ; le processus de passation de marché qui peut être manipulé en réduisant l'information diffusée sur les opportunités de

Réfléchir :

L'utilité des campagnes de prévention anti-corruption

Kaufmann (2005) a conclu que l'utilité des campagnes de prévention anti-corruption pourrait bien être surestimée, comme le seraient la création de nouvelles institutions et de nouvelles lois, ainsi qu'une grande partie des approches traditionnelles en matière de réforme de la gestion publique de l'eau et des législations. Une « sensibilisation » accrue, qui n'était pas associée à une programmation tangible, a fait régner une atmosphère de cynisme et rendu encore plus difficile la lutte contre la corruption. Si suggérer « plus de redevabilité et plus de transparence » a toutes les apparences de la légitimité, cela produit peu de résultats. Il s'agit de bien comprendre la signification précise de ces termes et leurs implications stratégiques.

Les outils :

Soumission d'offre, contractualisation et passation de marchés

- Mettre en place des pactes d'intégrité entre sous-traitants/fournisseurs.
- Obligation de codes éthiques de l'entreprise et/ou convention d'un code de "tolérance zéro" sur la corruption. Incorporer dans les contrats des clauses relatives à "l'interdiction des pots-de-vin", "la non-corruption".
- Les prestataires d'eau du secteur privé doivent produire des plans de gestion des biens montrant comment les services seront étendus jusqu'aux populations pauvres.
- Exiger 2 ou 3 co-signataires pour les documents de projet et document financiers, comme pour les dépenses majeures.
- Audits inopinés des procédures de passation de marchés. Audits inopinés des matières premières entreposées et des entrepôts.⁴

³ Stålgren, 2006

⁴ Shordt et al., 2006

contrats, afin de justifier l'attribution du contrat à un seul et unique fournisseur. Les sous-traitants du secteur privé peuvent s'entendre pour saper le processus concurrentiel et convenir en secret de faire chacun leur tour l'offre la moins chère. En contrôlant ainsi la concurrence, ils peuvent gonfler les offres et créer une marge de bénéfices qu'ils partagent avec leurs complices.

Les réformes de passation de marchés doivent donc être élaborées en étroite coopération avec les entreprises du secteur privé de l'eau, qu'on peut encourager à former des « pactes d'intégrité ». Ces pactes encouragent le contrôle mutuel entre pairs et une socialisation, qui permettent de briser les mauvaises habitudes ancrées dans les comportements et les codes moraux/sociaux.

La société civile a un rôle crucial à jouer, par ex. en la personne du médiateur public – services répondant à un code de confidentialité – qui supervise le processus de passation de marchés.

- Renforcer la concurrence économique. Traditionnellement, le secteur de l'eau fait intervenir de grands monopoles nationaux. Les monopoles sont souvent synonymes de risques de corruption décuplés dans la mesure où ils faussent la demande – et les prix pilotés par la demande – en créant un espace propice aux pots-de-vin et autres formes de corruption. Les monopoles d'État font généralement intervenir de très importants contrats passés conjointement avec les entreprises privées, qui peuvent donc décupler les bénéfices nets tirés de la corruption.

Les monopoles ont également tendance à remettre un pouvoir considérable et fortement discrétionnaire entre les mains des agents publics, alors que les études montrent que, plus le pouvoir discrétionnaire est grand, plus les pots-de-vin entrent en jeu.

C'est ce raisonnement qui justifie la nécessité de faire jouer pleinement la concurrence économique dans le cadre des réformes anti-corruption. Vu l'expérience accumulée dans ce domaine, la prudence est toutefois de rigueur, car les mécanismes de privatisation sont eux-mêmes prônes à la corruption. Les acteurs du marché ont besoin du support d'institutions publiques qui fonctionnent bien ; malheureusement, c'est rarement le cas dans les sociétés où règne la corruption.

Le cadre de la GIRE insiste sur la nécessité de mise en œuvre, dans la mesure du possible, de processus décisionnels participatifs au niveau local. Or, seules les parties prenantes bien informées seront en mesure de participer activement. Il s'agit donc d'inclure en permanence le renforcement des compétences, en tant mesure subsidiaire de toutes les réformes.

- **Favoriser la coopération infra-gouvernementale.** Au rang des mesures de prévention de la corruption dans la coopération infra-gouvernementale, on inclut : renforcement des politiques nationales et des agences de mise en œuvre, formalisation des processus décisionnels interdépartementaux, élargissement du champ de la formation technique pour inclure la détection des irrégularités, intégration de membres d'organismes interdépartementaux dans les ministères, contrôle par des pairs et promotion du professionnalisme.

La coopération a besoin de transparence pour veiller à ce que la multiplication des interdépendances ne favorise pas le pouvoir discrétionnaire et les opportunités de pratiques corrompues. En s'appuyant sur la transparence et la surveillance, la coopération peut être un moteur de la réforme GIRE.

- **Décentralisation.** La décentralisation augmente le volume d'information disponible pour la gestion et la surveillance de la gestion des ressources en eau ; elle crée une relation plus étroite entre les prestataires de services et leurs clients. Ceci peut décupler le coût moral de la corruption, puisque les prestataires de services connaissent les personnes qui seraient les victimes des pratiques corrompues.

En invitant ceux qui sont les plus touchés par la corruption à participer au processus décisionnel, les structures de gouvernance décentralisées devraient, théoriquement, donner aux communautés locales des opportunités d'action de prévention anti-corruption. Or, les études relatives aux effets de la décentralisation sur la corruption ne sont pas concluantes. Comme la décentralisation a pour effet de rapprocher les agents publics et les usagers dans leurs interactions, elle peut aussi encourager des relations de type patron-client à s'installer entre le prestataire de services et les populations locales. Les dangers de la décentralisation sont parfois négligés par les partisans plus dogmatiques de la décentralisation, qui, parce qu'ils ont une vision romantique de l'environnement local, ont tendance à ne pas tenir compte du rôle des populations locales dans l'avènement de la corruption.

Un système de poids et de contrepoids est donc nécessaire, ainsi que le développement des compétences, plus des systèmes et procédures de promotion de la redevabilité.

Décentralisation et privatisation : des solutions qui ne sont pas immédiates

Dans le cadre de mesures visant à optimiser l'efficacité et à réduire la corruption, certaines macro-réformes significatives en matière de gouvernance et d'aide au développement, passant par la décentralisation et la privatisation, ont été fortement recommandées par les agences internationales. Or, ces réformes qui n'ont pas produit des résultats aussi rapidement que prévu ont également fait poindre de nouveaux enjeux.

Les liens existant entre la décentralisation et la corruption ne sont pas faciles à démêler, car ils dépendent d'autres variables telles que le niveau d'équité socio-économique, la complexité des services, la

flexibilité et la simplicité des systèmes réglementaires et les compétences locales. L'un des principaux enseignements tirés de la décentralisation est que s'il y a des lacunes au niveau des compétences locales, du leadership et des « conditions préalables » (gestion et systèmes transparents, et compétences du personnel), ou qu'on les ignore tout simplement, cela crée un environnement propice à l'inefficacité et à la corruption.

Source : Shordt et al., 2006

Réforme des systèmes de prestations de services publics

- **Gestion optimisée des ressources humaines.** L'objectif est de créer un environnement professionnel qui décourage l'abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel. Le bon sens suggère qu'un employé a plus de chances de céder à la corruption s'il touche un salaire ne lui permettant pas de vivre décemment. Des études montrent que les pratiques corrompues ne sont pas motivées par des niveaux absolus de salaires, mais par l'écart entre le salaire auquel on s'attend et le salaire réel. Si le salarié touche un salaire perçu comme « équitable », ce ne sera probablement pas une motivation pour la corruption.
- **Améliorer les connaissances techniques et les systèmes.** La corruption repose sur des choix : accepter les pots-de-vin, falsifier un relevé de compteur d'eau, autoriser un prélèvement excessif d'eau, fermer les yeux sur le rejet d'eaux souillées ou l'utilisation de matériaux non conformes pour la construction de barrages. Les solutions techniques et le contrôle réduisent le pouvoir discrétionnaire individuel des acteurs, en compliquant ainsi leurs

choix et en multipliant les risques. Si l'objectif de l'intégrité de l'eau est plus une question déontologique que technique, ces solutions techniques n'en sont pas moins un outil très efficace, qui permet de limiter les opportunités de pratiques contraires à l'éthique.

- **Augmenter les compétences du secteur public.** Le renforcement indispensable des compétences du secteur public s'impose d'évidence, pour que les agents publics puissent participer de manière efficace à la détection et à l'évaluation des anomalies dans les travaux d'un sous-traitant sur de grands projets d'infrastructure.

L'approche LRCTMV pour lutter contre la corruption dans le secteur de l'eau

Les cinq composantes essentielles de la lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau forment l'acronyme LRCTMV : Leadership politique, Redevabilité, Compétences renforcées, Transparence, Mise en œuvre et Voix.⁵

⁵ Stålgren, 2006

Composante	Principe	Type d'action
Leadership politique	Mobiliser le support des leaders politiques et leur action constructive en tant que partenaires de lutte anti-corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • Souligner les avantages potentiels au niveau politique de la baisse de la corruption dans le secteur de l'eau. • Inclure les leaders politiques dans les discussions à chaque étape des projets d'eau. • Enregistrer et afficher publiquement les promesses de soutien des représentants politiques.
Redevabilité	Réformer les institutions politiques et juridiques pour réduire le pouvoir discrétionnaire et promouvoir l'intégrité.	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la concurrence dans le cadre des élections aux conseils de bassin. • Exposer directement les agents publics aux difficultés des usagers de l'eau qu'ils doivent servir dans l'exercice de leurs fonctions. • Vérifier quels candidats sont soutenus par les sous-traitants lors des campagnes d'élections politiques. • Renforcer les audits indépendants.
Compétences renforcées	Renforcer les compétences des institutions publiques et de la société civile.	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les compétences techniques des régulateurs et des agents chargés de la passation de marchés. • Créer des environnements de travail favorisant le professionnalisme, avec des salaires raisonnables. • Soutenir la collecte de données et le diagnostic indépendants réalisés par la société civile.
Transparence	Encourager l'ouverture et la liberté de l'information pour permettre un plaidoyer et la divulgation des comportements illicites.	<ul style="list-style-type: none"> • Former les médias au journalisme d'investigation pour enquêter sur la corruption dans le secteur de l'eau. • Afficher publiquement (dans les journaux, dans les villages) l'information sur les contrats de l'eau et les comptes. • Divulguer les procédures et protocoles décisionnels des autorités du secteur de l'eau.
Mise en œuvre	Transformer en mesures concrètes les réformes et les outils anti-corruption existants.	<ul style="list-style-type: none"> • Exploiter les équipements techniques existants pour la surveillance. • Exécuter les politiques « rangées au placard ». • Sanctionner les coupables au pénal et économiquement par de lourdes pénalités.
Voix	Renforcer les voies permettant aux usagers de l'eau, aux agents publics et aux employés du secteur privé d'exprimer leur mécontentement et de divulguer les pratiques de corruption.	<ul style="list-style-type: none"> • Introduire des programmes de dénonciation dans les services publics et les agences publiques. • Elargir le droit de vote aux élections des conseils de bassin et de sous-bassin.

Séance n° 3 :

Exploiter la redevabilité : Les actions citoyennes, la voix des citoyens

La participation des parties prenantes est un terme très général évoquant principalement la manière dont les différentes parties prenantes et leurs institutions participent au processus de gouvernance.⁶ Ceci implique de poser des questions importantes : Y-a-t-il participation de différents départements/ministères dans le gouvernement ? Les groupes communautaires et les populations pauvres participent-ils véritablement à la planification, la mise en œuvre, la gestion et la prise de décisions ?

La bonne gouvernance est participative ; elle doit inclure les parties prenantes concernées pour obtenir un processus décisionnel conjoint.⁷

La panoplie d'outils permettant spécifiquement d'améliorer la participation est relativement bien définie dans le secteur de l'eau, de l'assainissement et dans le cadre de la GIRE : évaluation participative, cartographie des communautés, quantification de l'évaluation quantitative, etc.

La participation ne se résume pas uniquement à la consultation et ne signifie pas seulement collecter des données auprès des populations, puis réaliser séparément une analyse d'expert.

La participation à l'œuvre

L'engagement citoyen force les collègues des secteurs public et privé à se comporter avec intégrité, à faire preuve de transparence et de redevabilité dans leurs actions. La participation, sous diverses formes, semble être l'outil singulier qui est commun à tous les secteurs, petits et grands, pour lutter contre la corruption. Voici quelques exemples :

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement

- La participation à l'audit, la cartographie de la pollution environnementale et la surveillance de la performance des services d'eau créent un système de poids et de contrepoids permettant de vérifier que les contrats sont respectés et les violations sanctionnées.
- Les prestataires de service peuvent promouvoir les codes de conduite et les chartes du citoyen comme moyen d'améliorer leur niveau de professionnalisme et l'intégrité de leurs opérations.
- Les citoyens peuvent apporter une contribution essentielle aux politiques de l'eau et contrôler la performance des services d'eau du secteur privé et public. Ceci peut aller des contrats sociaux entre prestataires et citoyens jusqu'aux bulletins de notation sociale, en passant par les enquêtes citoyennes et les audits sociaux.
- Une participation accrue de la population et plus de transparence au niveau de la budgétisation

contribueraient à une distribution plus équitable des ressources en faveur des pauvres.

Dans la gestion des ressources en eau

- En participant à la planification de l'infrastructure ou aux évaluations d'impact environnemental, les parties prenantes de la société civile obtiennent une plateforme pour demander aux décideurs de rendre des comptes, afin que les avantages de nouveaux projets d'extraction de l'eau ou de nouveaux barrages soient étendus à tous.
- La gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent passer par une démarche publique et participative – en associant usagers, planificateurs et décideurs.
- Les associations de leadership communautaires composées de groupes sur le plan local et de villageois permettent d'obtenir un partage équitable et durable de l'eau.
- L'intervention du public est nécessaire dans les bureaux de vote, pour éliminer les politiciens corrompus, pour réclamer plus de redevabilité et participer à la surveillance environnementale et à la protection de l'environnement.
- Les bailleurs de fonds et les institutions financières internationales peuvent jouer leur rôle en optant pour la consultation participative au niveau des projets de GIRE qu'ils financent et commanditent.

Source: WIN, non daté

⁶ Shordt et al., 2006

⁷ Schneider, 1999

1ère étude de cas : Action citoyenne pour la redevabilité des services SAEA

Dans les bidonvilles de Kawempe – ville de Kampala

La mise en œuvre du projet d'action citoyenne (un projet d'autonomisation SAEA impulsé par la communauté) a été engagée par CIDI, une ONG locale, en partenariat avec WaterAid, à Kawempe (Ouganda). Le but de ce projet est de faire entendre la voix des communautés pauvres urbaines auprès des prestataires aussi bien que des décideurs politiques, en rapport avec l'accès à des services adéquats d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Grâce au projet, la communauté a pu rassembler l'information et exprimer ses revendications auprès des prestataires de services et gouvernements locaux, pour les obliger à plus de transparence dans leurs prestations de services. C'est un exemple rare en Afrique de citoyens pauvres qui demandent à leur gouvernement local et aux prestataires de services de rendre des comptes en rapport avec leurs prestations de services.

L'action citoyenne est une initiative de plaidoyer pilotée par la communauté, qui vise à autonomiser les communautés pauvres urbaines pour qu'elles puissent exiger un meilleur accès à la prestation de services d'eau et d'assainissement et plus de redevabilité. Cette

initiative ne se prend pas pour un médiateur qui s'exprime au nom des citoyens ; elle offre aux communautés la formation et les installations nécessaires pour les aider à s'informer sur la situation actuelle des services d'eau et d'assainissement dont elles bénéficient, afin qu'elles comprennent mieux leur fonctionnement. Pour mieux faire entendre la voix des populations pauvres et marginalisées, CIDI a organisé des stages dans les médias, ainsi que la publication d'un bulletin d'information trimestriel baptisé Community Voices.

Parmi les enseignements tirés, on peut citer notamment le fait que :

- i) par le biais d'actions et de revendications de redevabilité, les populations urbaines peuvent faire pression sur les représentants politiques et prestataires de services au niveau local pour qu'ils rendent compte de leurs décisions ;
- ii) les citoyens pauvres, une fois qu'ils sont mobilisés et ont accès à l'information, ont les moyens d'exiger plus de redevabilité, de prouver les pratiques corrompues et de confronter les agents publics corrompus.

Source : Water Integrity Network, WIN, Bulletin d'information CIS No. 3/2009.

2e étude de cas : participation et commentaires des citoyens

Suivi des « groupes de surveillance de l'eau » en Zambie

La surveillance citoyenne des prestations de services est un outil crucial pour améliorer la transparence dans le secteur de l'eau.

Les groupes de surveillance de l'eau (Water Watch Groups, WWG) créés par le Conseil national pour l'eau et l'assainissement en Zambie (NWASCO), sont un bon exemple de participation citoyenne pour obliger les services publics d'eau ou les prestataires de services d'eau à rendre des comptes. Les membres des WWG sont des clients des régions desservies par les services publics et les prestataires régulés par le NWASCO. Le NWASCO s'appuie sur les WWG, qui lui fournissent des informations de première main sur le terrain en ce qui concerne leurs services publics, et pour réagir aux plaintes des consommateurs. De cette manière, les citoyens jouent face aux prestataires d'eau un rôle de contrepoids ; ils font pression pour obtenir plus de transparence et de réactivité aux besoins de services qui soient efficaces et de qualité.

Le principal objectif des WWG est de représenter les intérêts des consommateurs dans le secteur de l'eau et de l'assainissement. Ils y parviennent en veillant à ce que la communication entre usagers et prestataires soit optimisée, et en sensibilisant les usagers à leurs droits et leurs devoirs, ainsi qu'aux rôles et fonctions du NWASCO. Ils fournissent aussi au NWASCO toutes sortes de commentaires issus de l'opinion publique. Cette information doit être adéquate pour permettre au NWASCO d'ajuster les règlements en fonction des exigences du secteur. Les WWG renseignent le NWASCO sur l'efficacité des réglementations et proposent des ajustements possibles. Ils ont réceptionné et traité plus de 50 000 plaintes entre 2004 et 2005, du fait de cette sensibilisation accrue du public. En outre, les prestataires de services publics ont rapidement commencé à traiter les plaintes des consommateurs et une amélioration est évidente dans leur attitude à l'égard des clients.

Source : Earle, Lungu et Malzbender, 2008

Références

Earle, A, Lungu, G, and Malzbender, D (2008). Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC-Region. Paper 12, Report commissioned by UNDP Water Governance Facility at SIWI, WaterNet and Cap-Net.

Karar, E., (2003) Governance in water resources management: Progress in South Africa WWF3: INBO session 20.03.03, Department of Water Affairs and Forestry

Kaufmann, D., World Bank (2005) Myths and realities of governance and corruption

Schneider, H. (1999). Participatory Governance for Poverty Reduction. In: Journal for International Development, vol. 11, p. 521–534.

Shordt, K., Stravato, L. Dietvorst, C. eds. (2006). About Corruption and Transparency in the Water and Sanitation Sector. Thematic overview paper 16. IRC International Water and Sanitation Centre

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

Water Integrity Network (2008) Advocating for Integrity in the Water Sector. Available at <http://www.waterintegritynetwork.net/page/2113/> [Accessed: 23 October 2009].

Water Integrity Network (No date) Glossary and acronyms frequently used in water governance. [online] Available from: [http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary and acronyms frequently used in water governance.pdf](http://www.waterintegritynetwork.net/content/download/3520/64611/file/Glossary%20and%20acronyms%20frequently%20used%20in%20water%20governance.pdf) [Accessed 20th June 2009]

World Bank, World Development Report, 2004

Lectures suggérées

Hansjörg Elshorst and O'Leary, Donal (2005) Corruption in the Water Sector: Opportunities for Addressing a Pervasive Problem. Available at: <http://www.waterintegritynetwork.net/page/1407>

<http://www.kewasnet.org/wasreb.html>

<http://www.eapirf.org/Menultems/Resources/Papers/water/rsrc407.pdf>

<http://www.nwasco.org.zm>

http://www.nwasco.org.zm/media/sector_report_2007.pdf

<http://www.wrc.org.za/downloads/report%20lists/web%20rpts/devco/TT%20359-08%20DEVELOPING%20COMMUNITIES.pdf>





7

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

MODULE 7: L'INTÉGRITÉ DANS LA GESTION
INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU (GIRE)





Photo: DigitalVision

Séance n° 1 :

La GIRE et l'intégrité de l'eau

Séance n° 1 : La GIRE et l'intégrité du secteur de l'eau
Il existe un maillage croissant d'interdépendances entre les usagers de l'eau, les secteurs usagers et les politiques de gestion de l'eau. Le paradigme de la Gestion intégrée des ressources en eau préconise une approche holistique. Selon le Partenariat Mondial de l'eau (PME), « la GIRE est un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnée de l'eau, des terres et des ressources associées en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la durabilité d'écosystèmes vitaux ». ¹ Pour voir un rappel des notions de la GIRE, cf. Module 1.

La GIRE n'est en rien un modèle, ni un système compliqué à mettre en œuvre qui permettrait de gérer les ressources en eau. Il s'agit d'un processus et, plus précisément, d'un processus de gestion. L'évolution vers la GIRE permet de s'écarter de la simple mise en valeur de l'eau, en s'orientant vers une véritable gouvernance de l'eau. Pour ce faire, il s'agit de bien comprendre les nombreuses rivalités d'intérêts qui s'exercent quand on parle de mode d'utilisation et d'attribution des ressources en eau et de réagir en conséquence. ¹

Les réformes de mise en œuvre de la GIRE sont à la fois un défi et une opportunité pour l'intégrité du secteur de l'eau. La GIRE pose les principes favorisant une participation efficace et la création de nouvelles dispositions institutionnelles, qui sont incarnés par de nouvelles formes de gestion, de nouvelles pratiques et procédures. La réforme de la GIRE est un créneau singulier d'opportunités pour mettre en œuvre la transparence et la redevabilité.

Message

L'évolution vers l'objectif de la GIRE peut être l'opportunité de remettre l'accent sur l'intégrité du secteur de l'eau. Ce sont les deux faces d'une même pièce : la GIRE est un point d'entrée pour l'intégrité de l'eau et l'intégrité de l'eau un point d'entrée pour la GIRE.

Le nombre croissant d'interdépendances peut également être un terreau riche en opportunités de pratiques malhonnêtes et discrétionnaires. La question qui se pose est la suivante : comment peut-on préserver l'intégrité et la redevabilité pendant la mise en œuvre de la GIRE ?

Ceci nécessite d'inclure un autre principe de la GIRE : le besoin d'intégrité dans la gouvernance de l'eau. D'autres interdépendances vont apparaître, mais l'objectif est d'identifier et d'appliquer des mesures favorisant l'intégrité et la redevabilité dans la gestion de l'eau.

Comment faire pour atteindre cet objectif ?

D'abord, cela passe impérativement par le renforcement des systèmes, des procédures et des compétences requises pour l'intégrité du secteur de l'eau. Le renforcement des compétences est indispensable pour veiller à la mise en œuvre de toutes les réformes nécessaires.

L'accent doit être mis sur la transparence du processus décisionnel, sur une redevabilité accrue des agents publics et sur une meilleure dissémination de l'information auprès de tous les groupes d'usagers de l'eau. La participation active et efficace aux processus décisionnels d'attribution des ressources en eau et aux phases de planification, de mise en œuvre, d'exploitation et de maintenance des services d'eau permet de veiller à l'obtention de résultats.

Message

Comme de nombreuses initiatives anti-corruption, les efforts de mise en œuvre de la GIRE partagent les mêmes objectifs d'optimisation de la gouvernance de l'eau, d'accès des pauvres à l'eau et aux services d'eau et de la préservation de l'environnement.

Dans de nombreux pays, la planification et la gestion de l'eau continuent à emprunter un schéma fragmenté et vertical (de haut en bas), sans aucune coordination. C'est l'une des principales raisons pour lesquelles les systèmes déficients de gestion de l'eau continuent à prévaloir dans de nombreux pays, privant les populations d'un accès adéquat à l'eau et aux services d'eau.

¹ GWP 2000, http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3

Le but de la GIRE est d’instaurer la coordination et la coopération entre les secteurs, tout en encourageant la participation des acteurs, la transparence et une gestion locale à moindre coût.

Réforme de l’eau, transparence et participation

Aujourd’hui, des réformes de l’eau fondées sur les principes de la GIRE sont en cours de réalisation dans de nombreux pays. Elles ont pour objectif de résoudre à la fois les problèmes de pénurie d’eau, particulièrement dans les pays en développement, et les problèmes de qualité de l’eau, notamment dans les sociétés post-industrielles européennes. Les principales caractéristiques de la GIRE : promouvoir la participation des usagers de l’eau, renforcer le rôle régulateur des États et obtenir l’engagement mutuel des administrations gouvernementales et des acteurs de la société civile concernés, y compris le secteur privé.²

La gestion de l’eau à tous les niveaux doit s’aligner sur les stratégies d’éradication de la pauvreté, en exigeant la participation accrue des populations pauvres et marginalisées au processus de planification, ainsi que la reconnaissance du fait que l’accès à l’eau est important pour les usages de production à petite échelle.

Les décisions relatives à l’eau, à sa mise en valeur et à son utilisation – dans le cadre d’une bonne gouvernance – nécessitent l’intervention d’un ensemble d’institutions qui sont liées et imbriquées, partant du niveau local et allant jusqu’au niveau national/international. Le cadre de la GIRE met l’accent sur les processus de gouvernance de l’eau et décisionnels au niveau local, décentralisé (particuliers, ménages, villages et municipalités), aussi bien qu’au niveau intermédiaire (districts, province et bassin, ou structures équivalentes du pays).

Trois grandes raisons expliquent que l’accent soit placé sur la gouvernance de l’eau aux niveaux local et intermédiaire :

- L’accord et la participation des usagers de l’eau sont indispensables si l’on veut obtenir une gestion de l’eau qui soit durable.
- Une majeure partie des décisions prises au jour le jour, en ce qui concerne la prestation de services d’eau, intervient au niveau intermédiaire ou local. Le manque d’efficacité dans la gouvernance de l’eau se ressent principalement à ces niveaux.
- Jusqu’à maintenant, l’intérêt pour la gouvernance de l’eau et la GIRE se limitait au point de vue conceptuel ; si l’on s’intéressait au côté pratique, il était réservé aux questions d’envergure internationale ou nationale.

² CapNet, PNUD, PME 2005

³ Le contenu de cette section s’inspire majoritairement de Buttenworth, J. 2008. La Gestion intégrée des ressources en eau peut-elle empêcher la corruption ? Rapport mondial sur la corruption 2008. La corruption dans le secteur de l’eau. Transparency International, Cambridge University Press, 2008

⁴ Butterworth 2007

⁵ Stålgren 2006

La GIRE peut-elle empêcher la corruption ?

Les réformes en faveur de la GIRE sont en cours de réalisation dans un grand nombre de pays développés et de pays en développement. Elles cherchent à répondre à la fois aux crises engendrées par les pénuries d’eau, particulièrement dans les pays en développement, et aux problèmes de qualité de l’eau, notamment dans les sociétés post-industrielles européennes. Les principales caractéristiques de la GIRE incluent la promotion d’un processus décisionnel décentralisé, la participation des usagers et le renforcement des compétences réglementaires des États.³

Plusieurs mesures rentrent généralement dans le cadre de cette stratégie : présence d’institutions responsables de la gestion des bassins fluviaux ou des bassins versants ; planification intégrée permettant de concilier des objectifs négociés, d’ordre quantitatif et qualitatif dans les prestations d’eau ; présence d’un système de droits administratifs officiels, notamment sous la forme de permis régulant le puisage ou la pollution de l’eau ; recouvrement des coûts et tarification de l’eau (principe de « l’utilisateur-payeur ») ; mécanismes basés sur le marché permettant une réallocation de l’eau ; plus grande protection de l’environnement, 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-elles poser des risques de corruption ? Que se passe-t-il lorsque des fournisseurs d’eau informels, approvisionnant encore la plupart des utilisateurs d’eau dans le monde, sont peu à peu supplantés par des systèmes plus formels, soi-disant plus transparents et plus redevables ?⁴

La GIRE s’appuie sur une coordination et une coopération intensives entre des organes du gouvernement qui étaient auparavant indépendants.⁵ La GIRE introduit en même temps une certaine complexité. En rajoutant un échelon administratif qui rallonge la chaîne décisionnelle, la GIRE risque de créer de nouvelles occasions de recherche de rentes. Les études suggèrent 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 les contrôles au niveau social et la surveillance administrative diminuent, lorsque ces relations se nouent en dehors, ou en marge de systèmes organisationnels établis. Par exemple, dans les pays en développement, des agences chargées de la gestion de bassins ont été mises en place récemment ; elles manquent souvent de personnel et n’ont pas les mécanismes de poids et de contrepoids qui permettraient de lutter contre la corruption.

La Tanzanie offre un exemple des plus instructifs (bien qu’extrême) de cet état de fait. Des réformes de gestion des ressources en eau ont été introduites afin de résoudre

dre les problèmes découlant d'un grand nombre d'utilisateurs d'eau dans les zones rurales et d'une infrastructure publique relativement faible. Sur les dix dernières années, le gouvernement tanzanien a introduit, avec l'aide de la Banque mondiale, un système de permis d'utilisation de l'eau pour améliorer la gestion de l'eau au niveau du bassin, limiter les différends et faciliter le recouvrement des coûts des services liés à l'eau. Ce nouveau système coexiste avec, 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 ».⁶

Le manque d'objectivité et de transparence crée, dans le système tanzanien, des conditions propices à la corruption et ce, sous des formes diverses. Les permis basés sur des volumes d'extraction négociés 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 de paiement des redevances pour l'eau est difficile à mettre en œuvre et coûteuse, en raison du personnel limité et des distances importantes à couvrir. 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 cher qu'il ne rapporte.⁶

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 l'utilisation de l'eau à petite échelle prévaut. Dans un tel contexte, il s'avère bien plus efficace de modifier avec prudence les systèmes coutumiers et de renforcer la position des petits exploitants agricoles marginalisés, comme les femmes ou les plus pauvres. Dans de nombreux pays, y compris en Tanzanie et d'autres pays d'Afrique et d'Amérique latine (Guatemala et Bolivie), il est nécessaire d'adopter, à l'intention des utilisateurs de grandes quantités d'eau, des lois plus efficaces réglementant son utilisation, conformément aux principes de la GIRE. Dans ces pays, il n'existe pas d'alternatives efficaces aux systèmes traditionnels en place et ces derniers ont du mal à limiter les actions de quelques grands utilisateurs d'eau.

Les initiatives de renforcement des compétences au sein des institutions traditionnelles et des organes de régulation, la mise en place de systèmes administratifs transparents dotés des ressources appropriées, ainsi qu'un système de poids et de contrepoids, y compris des mécanismes offrant aux citoyens la possibilité de porter plainte : toutes ces mesures ont leur rôle à jouer pour éviter que de nouvelles voies favorables à la corruption ne s'ouvrent suite à la promulgation de nouvelles lois et à la création d'agences censées promouvoir la GIRE.

⁶ Van Koppen 2004

Analyse FFOM : mise en œuvre de la GIRE et promotion de l'intégrité dans la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC)

Analyse FFOM

Forces

- Processus décisionnel et gestion subsidiaire décentralisés pour faire participer plus de parties prenantes, qui peuvent vérifier que les actions sont conformes.
- Rôle de surveillance du ministère de l'eau – pour réduire les possibilités de favoritisme au niveau local.
- Prise en compte nécessaire des facteurs environnementaux (écosystème) – en élargissant l'éventail des avis obligatoires avant la prise d'une décision – contrôle moins centralisé.
- Mesures spécifiques de lutte anti-corruption directes et indirectes mises en œuvre dans le secteur de l'eau : groupes de surveillance de l'eau en Zambie, politiques de la commission de l'eau pour les régions nord et sud au Malawi, ligne d'assistance téléphonique en Afrique du Sud, par ex.

Faiblesses

- Impliquer les communautés locales dans la planification, la prise de décision et la surveillance des ressources en eau et services d'eau, pour promouvoir leur participation à d'autres processus démocratiques non liés à l'eau.
- Avec l'approche de gestion multisectorielle de la GIRE, lorsque plusieurs ministères coopèrent sur un projet, on multiplie les chances de « bonnes pratiques » au niveau de la passation de marchés et des mécanismes de redevabilité – principe du plus grand dénominateur commun. Ce type d'approche existe en Zambie, au Botswana et au Malawi, par le biais des partenariats de l'eau.

Opportunités

- Par définition, le processus décisionnel décentralisé peut multiplier les opportunités de domination des parties prenantes locales puissantes – surtout en l'absence de compétences générales en termes de redevabilité et de surveillance.
- Considérer l'eau comme un bien avec une valeur économique fait naître des opportunités de prises d'intérêt – en l'absence de contrôles suffisants.
- La participation du secteur privé peut également faire naître des opportunités de prises d'intérêt.
- L'absence d'institutions réglementaires dans le secteur de l'eau pour promouvoir des programmes de transparence et de redevabilité, par ex. au Botswana et au Malawi.
- Les cadres législatifs qui n'incluent aucune disposition favorisant la promotion de la transparence et de la redevabilité dans la plupart des pays cartographiés.

Menaces

- Il est possible que la multiplication du nombre de contrôles (délivrance de permis, par ex.) donne jour à de nouvelles opportunités de corruption qui pourront s'étendre aux autres secteurs.
- Les approches multisectorielles de gestion signifient qu'il pourrait y avoir plus d'intérêts particuliers rentrant en jeu dans les décisions sur la gestion de l'eau – opérateurs d'électricité, secteur du transport, exploitations agricoles commerciales, etc. Si l'écart est important entre les compétences de ces intérêts et celles des parties prenantes responsables de la gestion de l'eau, cela pourrait conduire à l'apparition de rapports « client-agent ».

Source : Earle, A, Lungu, G, Malzbender, G (2008), *Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC Region*. (Stockholm: UNDP, SIWI, WaterNet and CapNet.)

Séance n° 2 :

Application aux phases de planification et de mise en œuvre de la GIRE

Le processus de la GIRE

Le but de la GIRE est de mettre en œuvre des prestations d'eau efficaces et fiables, passant par la coordination et l'équilibrage entre les divers secteurs usagers de l'eau – c'est une facette importante d'une gestion de l'eau qui soit durable. Le cycle de planification de la GIRE est une suite de phases logiques qui sont pilotées et épaulées en permanence par l'équipe de gestion et

ponctuées d'activités de consultation. La figure ci-dessous illustre un exemple typique du cycle planification de la GIRE. Chaque composante du cycle sera explorée par le biais de la transparence et de la redevabilité. A chaque étape, nous verrons comment faire pour obtenir une participation satisfaisante de la société civile et des usagers de l'eau.



Source : Cap-Net, PME, 2005

Le processus de la GIRE

Lancement

La planification de la GIRE s'appuie sur une équipe qui organise et coordonne les efforts, en facilitant la participation des parties prenantes. La compréhension des principes de la GIRE et de la gestion des ressources en eau dans la perspective d'un développement durable est un point de départ important pour s'assurer de l'engagement du gouvernement.

Principales activités :

- Obtenir que le gouvernement s'engage en faveur de la réforme.
- Constituer une équipe de gestion adéquate qui facilitera le processus de réforme et la consultation régulière des parties prenantes.

- Faire un effort de sensibilisation aux principes de la GIRE, afin d'obtenir le soutien nécessaire et de promouvoir un processus de planification offrant des gages de transparence et de redevabilité.

Pour cette phase, l'accent est mis en priorité sur le concept de Participation publique à la composition de l'équipe GIRE et de Sensibilisation du public par le biais de campagnes et d'activités éducatives.

Planification des tâches et participation des parties prenantes

La planification de la GIRE nécessite un engagement inébranlable pour l'avenir en faveur de la gestion durable des ressources en eau. Ceci implique de la part des leaders et des parties prenantes une volonté politique et un esprit de leadership. L'engagement des parties prenantes est indispensable, dans la mesure où elles influenceront de façon majeure la gestion de l'eau, par le biais d'efforts conjoints et/ou d'une modification de leur comportement. Ceci nécessite la reconnaissance et la mobilisation des parties prenantes concernées, y compris les représentants politiques, en dépit d'objectifs qui sont multiples et, souvent, en rivalité.

Question de terrain

Votre pays s'est-il engagé dans la mise en œuvre d'un plan de GIRE ? Jusqu'ici, ce processus a-t-il été participatif ? Toutes les parties prenantes ont-elles pu bénéficier d'un processus transparent ? L'information est-elle disponible et facile à comprendre ?

Exemple d'application des outils de participation publique

Gestion consultative dans le bassin du fleuve Bang Pakong

Thaïlande : le bassin du fleuve Bang Pakong souffre de plusieurs problèmes : (1) une détérioration de l'écosystème de l'eau qui affecte directement les moyens de subsistance des populations, (2) un manque d'approvisionnement en eau pour l'usage domestique, (3) des inondations fréquentes, (4) la pollution des eaux et (5) des conflits entre les différents usagers de l'eau.

Une commission créée en 2001 (puis révisée en 2003) s'est efforcée de résoudre ces problèmes avec trois objectifs : (i) priorisation et quantification des usages de l'eau dans le bassin, (ii) mise en œuvre de mesures pour l'attribution équitable et efficace des eaux du bassin et (iii) tenue de négociations pour résoudre les conflits et les problèmes liés à la mise en œuvre de la gestion de ressources en eau. La commission a réussi à faire collaborer sur un projet commun les autorités gouvernementales, la société civile et les communautés. Le processus laborieux a permis de surmonter les difficultés et de modifier les attitudes, les comportements et la confiance ; ces efforts ont conduit à l'expérimentation de diverses solutions. Des coordinateurs identifiés dans

chaque sous-bassin ont servi d'interlocuteurs entre le gouvernement et les communautés, pour concevoir et mettre en œuvre des solutions adaptées.

L'une des réussites de la commission a été la préparation d'un projet d'attribution de l'eau, tel que repris dans le projet de loi thaïlandaise de l'eau. Récemment, elle a renforcé son expérience dans le domaine de l'attribution de permis d'utilisation de l'eau au secteur industriel. Récemment, l'« Initiative de dialogue Bang Pakong » a encouragé des consultations sur le terrain sur toutes les questions de ressources en eau dans le bassin et passé en revue les possibilités d'application de règles d'attribution de l'eau. Après un projet pilote, la décision de mise en œuvre d'un système d'attribution de l'eau a été prise, système qui est désormais entré en vigueur.

Grâce à la participation publique aux activités du bassin du fleuve, la commission a décidé de mettre en place de nouvelles procédures de surveillance et d'évaluation visant à réduire les opportunités de dysfonctionnement dans la gestion des ressources naturelles et financières, au bénéfice de certains groupes d'intérêts.

Source : *Water Rights and Water Allocation. Banque Asiatique pour le développement 2008*

Principales activités :

- Gérer les processus de planification et de mise en œuvre : élaborer un plan de travail.
- Maintenir l'engagement politique tout au long du cycle de projet, par le biais de processus transparents et de mécanismes de redevabilité.
- Identifier et mobiliser les parties prenantes concernées aux niveaux local et intermédiaire, afin d'obtenir une participation efficace, garante d'un processus transparent.
- Sensibiliser toutes les parties prenantes identifiées aux principes de la GIRE et de la bonne gouvernance de l'eau.

Elaboration d'une vision stratégique

Une vision nationale sur la question de l'eau permet de partager une vision, des aspirations et des espoirs en ce qui concerne l'état des ressources en eau d'un pays, leur utilisation et leur gestion. En ce sens, la vision fournit des principes directeurs et oriente de futures actions pour les ressources en eau – elle guidera le processus de planification. Cette vision peut se concrétiser ou non en une politique de l'eau, mais doit, dans tous les cas, répondre aux besoins en matière d'utilisation durable des ressources en eau.

Principales activités :

- Définir les principes et l'orientation de futures actions pour gérer les ressources en eau et les services d'eau dans le cadre d'un calendrier spécifique.
- S'engager en matière de gestion durable des ressources en eau.
- Créer des plateformes ou forums de parties prenantes, pour faciliter des discussions et dialogues transparents.
- Arriver en commun à la compréhension, l'identification et la formulation des problèmes liés aux ressources en eau et aux services d'eau.
- Convenir d'une vision d'avenir pour les ressources en eau et les services d'eau : à court terme – (5 ans), à moyen terme – (10–15 ans) et à long terme – (20–25 ans), en incluant des indicateurs de progrès.

Analyse de la situation

Pour pouvoir définir les actions qui permettront de réaliser la vision, il s'agit d'abord de bien connaître la situation actuelle. La consultation des parties prenantes et des diverses entités gouvernementales est cruciale pour bien comprendre les besoins et objectifs en rivalité en ce qui concerne les ressources en eau disponibles. Cette phase identifie les points forts et les faiblesses de la gestion des ressources en eau, ainsi que les problèmes à résoudre afin d'améliorer la situation et d'emprunter la voie qui permettra de concrétiser la vision. Enfin, les objectifs et les priorités nationales peuvent être adjoints aux problèmes identifiés.

Principales activités :

- Identifier et formuler les problèmes actuels.
 - rivalités au niveau des besoins en eau et en terres.
 - évaluation des ressources en eau : disponibilité de l'eau.
- Identifier les points forts et les faiblesses.
 - gestion, institutions, lois, ressources humaines.
- Evaluer les besoins de renforcement des compétences.
- Procéder à l'identification des objectifs/priorités dans un esprit de consensus.
- Identifier les opportunités, risques et contraintes.
- Créer une base de données et d'information accessible à tous.

Dans cette phase, on utilise les mêmes outils et instruments qu'à la phase précédente.

Stratégies de gestion de l'eau

Une fois les problèmes identifiés, il s'agit d'identifier des solutions possibles. En présentant ces solutions, on analysera les besoins, les avantages, les inconvénients et la faisabilité de l'action proposée. Il importe à ce stade de définir les objectifs du plan de la GIRE, maintenant que l'envergure du problème et les obstacles à surmonter sont connus. Pour chaque objectif, la stratégie appropriée est sélectionnée et sa faisabilité évaluée, ainsi que sa cohérence avec l'objectif global : la gestion durable. Vu la complexité caractérisant le secteur de l'eau, la liste d'actions possibles au niveau technique et de la gestion est très longue. Des domaines d'action prioritaires doivent être identifiés.

Principales activités :

- Identifier/convenir de scénarios possibles de développement pour concrétiser une vision commune fondée sur la base de données et d'information recueillies, en tenant compte des incertitudes et des facteurs de variabilité ;
 - Analyse de faisabilité – options financières, techniques, environnementales et politiques.
- Définir les critères de sélection.
- Parvenir à un consensus sur la stratégie préférée de planification de la GIRE.

Cette phase aboutit à une stratégie commune de mise en valeur de l'eau. Elle repose impérativement sur la participation au processus de toutes les parties prenantes, qui permet d'arriver à un compromis optimal entre les divers intérêts en présence.

Préparation et approbation du plan de la GIRE

En se fondant sur cette vision, sur l'analyse de la situation et sur la stratégie des ressources en eau, on peut préparer le plan de la GIRE. Plusieurs plans préliminaires seront éventuellement requis, si l'on veut obtenir des

activités réalistes et possibles dans les limites budgétaires, mais aussi pour que les représentants politiques et les parties prenantes se mettent d'accord sur les divers compromis et entérinent les décisions. **L'approbation du gouvernement** est une condition essentielle à la mobilisation des ressources et à la mise en œuvre.

Principales activités :

- Rédiger et réviser le plan provisoire fondé sur la stratégie et les priorités, incluant méthodes, coûts, responsabilités, calendrier d'activités et objectifs.
- Identifier les bailleurs de fonds et obtenir des financements pour la mise en œuvre ;
- Identifier les rôles et responsabilités des parties prenantes et autres acteurs.
- Identifier la procédure d'approbation nécessaire à la mise en œuvre.
- Renforcer les compétences des ressources humaines en se basant sur l'évaluation des besoins.
- S'assurer que les parties prenantes s'approprient l'ensemble du processus.
- Chercher l'approbation des parties prenantes et des représentants politiques.
- Faire le suivi et évaluer à l'aide d'instruments de surveillance et d'évaluation.

Mise en œuvre

L'élaboration du plan de la GIRE n'est qu'une étape du processus – ce n'est pas une finalité en soi. Il arrive trop souvent que les plans ne soient pas mis en œuvre, pour des raisons qu'il importe de reconnaître et d'éviter à tout prix :

- Manque d'engagement politique à l'égard du processus. Résulte généralement du fait que les moteurs sont des sources externes, ou d'un manque d'engagement des principaux décideurs au niveau du lancement du processus.
- Planification peu réaliste des besoins en ressources, qui dépassent les possibilités du gouvernement.
- Plans inacceptables. Rejet des plans par un ou plusieurs groupes influents, suite à un exercice de consultation défailant ou à des attentes peu réalistes en ce qui concerne les compromis possibles. D'où l'importance cruciale, d'un exercice de consultation en bonne et due forme, dans le domaine de l'eau où les bénéficiaires économiques et les rapports de force risquent d'être affectés.

Principales activités :

- Mettre en œuvre les plans d'action convenus.
- Superviser et faire le suivi des progrès.
- Poursuivre le dialogue et résoudre les litiges quand ils surviennent.

Message

En encourageant dès le début un processus participatif public, on peut augmenter significativement les chances de succès de la mise en œuvre des plans de la GIRE.

- Ajuster les plans d'action, le cas échéant.
- Procéder au renforcement efficace des compétences : institution et ressources humaines.
- Continuer les efforts de sensibilisation et de partage d'information.
- Documenter les progrès et réunir une base de connaissances, sur la base des enseignements.
- Mettre l'accent sur l'efficacité, le rapport qualité-prix, la qualité et des modalités financières transparentes.
- Veiller à la participation des parties prenantes et maintenir l'accent sur les populations pauvres, pour éviter la captation des bénéfices par les élites.
- Veiller à la durabilité de la nouvelle infrastructure, des nouvelles institutions et des nouvelles ressources en eau.

Evaluation

Evaluation des progrès :

- Procéder à une revue suivant la mise en œuvre.
- Poursuivre le développement et raffiner la base de connaissances.
- Disséminer les connaissances auprès des parties prenantes et des parties externes intéressées.
- Intégrer dans le cycle de gestion les enseignements tirés.
- Développer des activités de suivi pour veiller à la durabilité.
- S'appuyer sur la documentation montrant les progrès effectués vers la réalisation de la vision, y compris des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.
- Renforcer les compétences de revue et d'apprentissage au sein des plateformes de parties prenantes et dans les interactions entre plateformes, aux niveaux local et intermédiaire.
- Elaborer un cadre pour le management de l'information et des connaissances, et en faveur de communications propices à l'apprentissage.

Mécanismes favorisant l'évolution vers la transparence, la redevabilité et les actions concrètes dans la gestion des ressources en eau

La transparence comme principe directeur de toute la gouvernance de l'eau

La transparence doit en venir à caractériser la manière dont les parties prenantes du secteur public et privé conduisent leurs activités dans le secteur de l'eau. Les budgets de l'eau, les fonds de déplacements et les règles de passation des marchés publics doivent être mis en œuvre de façon transparente et disséminés auprès du public.⁷

Accès à l'information

Le droit à l'information et la liberté de l'information sont l'épine dorsale de nombreuses institutions et activités cruciales dans le secteur de l'eau. Pour pouvoir exiger des prestataires de services d'eau qu'ils rendent des comptes, les usagers doivent avoir accès à l'information.

Réforme du secteur privé

Plusieurs initiatives internationales ont été lancées pour encourager l'action collective chez les entreprises du secteur privé. Transparency International a mis au point une palette d'outils, dont les Principes à l'intention des entreprises du secteur privé et le Pacte d'intégrité, qui font la promotion de l'intégrité et visent à décourager les pratiques de collusion et de pots-de-vin. Des exemples de mise en œuvre positive de ces outils ont été relevés dans le secteur de l'eau : accords intrasectoriels des fabricants de canalisations en Colombie, Projet d'approvisionnement en eau de Karachi et sa banlieue au Pakistan, etc. Les évaluations suggèrent que ces outils permettent d'obtenir 15 % de réduction des coûts de transaction, qui se traduisent en économies de taille pour les sous-traitants.

Application des outils et méthodes de lutte anti-corruption au cycle de la GIRE

Étapes du cycle de la GIRE	Outils et instruments suggérés
Lancement	Réunions publiques Méthodologies de participation des communautés Études de corruption Code déontologique
Elaboration d'une vision stratégique	Réunions publiques Méthodologies de participation des communautés Résultats des bulletins de rapport des citoyens
Analyse de la situation	Réunions publiques Méthodologies de participation des communautés Grille de contrôle municipale Grille de contrôle des services publics Accès à l'information relative au budget, aux dépenses et à la performance Résultats des bulletins de rapport des citoyens
Choix de stratégie de gestion de l'eau	Réunions publiques
Plan de la GIRE prêt et approuvé	Réunions publiques Budgétisation participative Accès à l'information sur le budget, les dépenses et la performance
Mise en œuvre	Réunions publiques Méthodologies de participation des communautés Accès à l'information sur le budget, les dépenses et la performance Traitement des plaintes
Évaluation	Bulletins de rapport Accès à l'information sur le budget, les dépenses et la performance Réunions publiques Méthodologies de participation des communautés, comme la surveillance et l'évaluation participatives

Une description détaillée de ces outils figure ci-dessous.

⁷ Transparency International, 2008

Les outils :

Actions suggérées pour améliorer l'accès à l'information et renforcer la transparence

Les réunions de mise au point d'initiatives anti-corruption et de partage des expériences sont une première étape, essentielle, pour développer des stratégies de promotion de la transparence, de la redevabilité et de l'accès à l'information à travers tout le secteur.

Les lois sur le droit à l'information, dans la mesure où c'est un droit fondamental désormais inscrit dans la constitution ou la législation de la plupart des pays. Les lois permettent aux citoyens de protéger leurs droits (d'accès aux services d'eau et d'assainissement, par exemple) et le public peut faire appel aux lois pour se protéger contre les abus, la gestion frauduleuse et la corruption au sein du gouvernement. Le droit à l'information peut également être utile pour les gouvernements. En encourageant une culture d'ouverture et la transparence du processus décisionnel, il renforce la confiance des citoyens à l'égard du gouvernement.

Les méthodologies de participation des communautés comme l'évaluation participative et la cartographie des communautés sont largement employées dans le secteur de l'eau. La gestion communautaire, avec la participation active des citoyens, est devenue le principal modèle de prestation de services dans les zones rurales, qu'on a adapté dans certains contextes péri-urbains.

Faire entendre la voix des citoyens. Les consommateurs sont rarement en mesure de demander aux prestataires de services d'eau et d'assainissement de rendre des comptes ; dans de nombreux cas, il n'existe aucun mécanisme d'aide permettant aux citoyens de déposer des plaintes légitimes, ou ils sont inefficaces.

La budgétisation participative est un mécanisme innovateur de financement qui permet aux citoyens de faire entendre leur voix sur une question clé – l'utilisation par le gouvernement des fonds publics pour le développement local.

L'accès à l'information relative au budget, aux dépenses et à la performance. La diffusion régulière de rapports et des comptes d'un prestataire de services est un moyen simple, mais utile, d'améliorer l'accès à l'information, la transparence et la redevabilité. Pourtant, de nombreux prestataires municipaux de services d'eau et d'assainissement négligent ceci ou cherchent à esquiver leurs responsabilités en matière de publication de rapports et de comptes vérifiés tous les ans, quand bien même il s'agit d'une obligation contractuelle.

La traçabilité des dépenses publiques vise à surveiller les flux des dépenses publiques et d'autres ressources engagées sur le plan national par le gouvernement, entre ses administrations centrales et les prestataires de services sur le terrain, comme les municipalités ou les prestataires de services d'eau et d'assainissement. Cet outil de traçabilité cherche à répondre à une question clé : les fonds publics sont-ils dépensés aux endroits prévus et consacrés aux projets qui étaient désignés ?

Les pactes d'intégrité et le concept de « témoin social ». Nous avons déjà expliqué le concept du pacte d'intégrité. Une agence gouvernementale, ou tout autre organe de passation de marché, peut s'en servir dans le cadre de ses pratiques. Le témoin social est un personnage public honorable, respecté et digne de confiance qui est complètement indépendant des parties prenantes. Ayant accès à toute l'information et à la documentation pertinente, il ou elle a le droit de participer aux étapes cruciales du processus de passation de marché.

Les réunions publiques devraient s'inscrire dans le mode de fonctionnement normal des législateurs, des agents publics civiques et d'autres administrateurs des services publics (comme les services d'eau et d'assainissement), afin de diffuser l'information et de solliciter le point de vue des citoyens.

Les communications entre les prestataires de services d'eau et les consommateurs qu'ils desservent.

Les bureaux de réclamations et les services du médiateur, parfois séparés, sont souvent associés – le but recherché est d'avoir, au sein du gouvernement local, un moyen de traiter ce type de plaintes. L'institution du médiateur permet aux particuliers de déposer des plaintes relatives aux pratiques du gouvernement/de l'autorité locale devant un organe indépendant et expert ; ceci vient soit s'ajouter, soit se substituer aux dispositions existantes telles que le Parlement, le pouvoir judiciaire et les procédures de réclamations internes.

L'administration électronique. L'Internet offre de nouvelles possibilités d'interaction des gouvernements et autorités locales avec leurs citoyens : par exemple, le recours dans les processus d'appel d'offres ci-dessous à la procédure électronique de soumission d'offre.

Références

Banque Asiatique pour le développement (2008) Water Rights and Water Allocation.

Butterworth, J. (2008). Can Integrated Water Resources Management Prevent Corruption? Global Corruption Report 2008. Corruption in the Water Sector. Transparency International, Cambridge University Press, 2008

Butterworth, J et al., (2007) Community-based Water Law and Water Resource Management Reform in Developing Countries

Cap-Net, UNDP, Global Water Partnership (2005) Integrated Water Resources Management Plans. Training Manual and Operational Guide

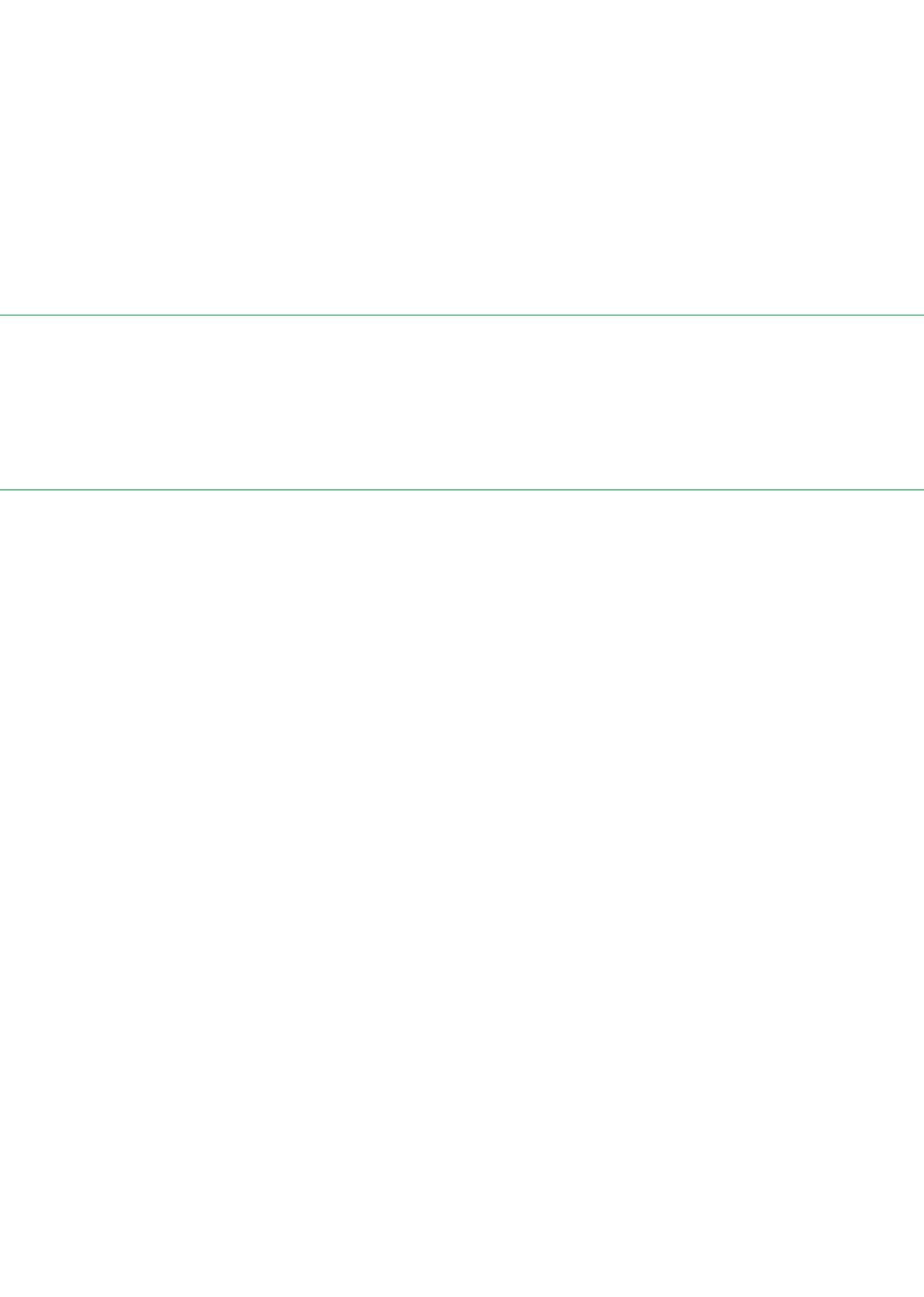
Earle, A, Lungu, G, Malzbender, G (2008), Mapping of Integrity and Accountability in Water Activities and Relevant Capacities in the SADC Region. (Stockholm: UNDP, SIWI, WaterNet and CapNet.)

GWP 2000, http://www.gwptoolbox.org/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=3

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

Transparency International (2008) Global Corruption Report 2008: Corruption in the Water Sector

Van Koppen, B et al., (2004) Formal Water Rights in Rural Tanzania: Deepening the Dichotomy?, Working Paper no. 71





MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

GUIDE DU FACILITATEUR

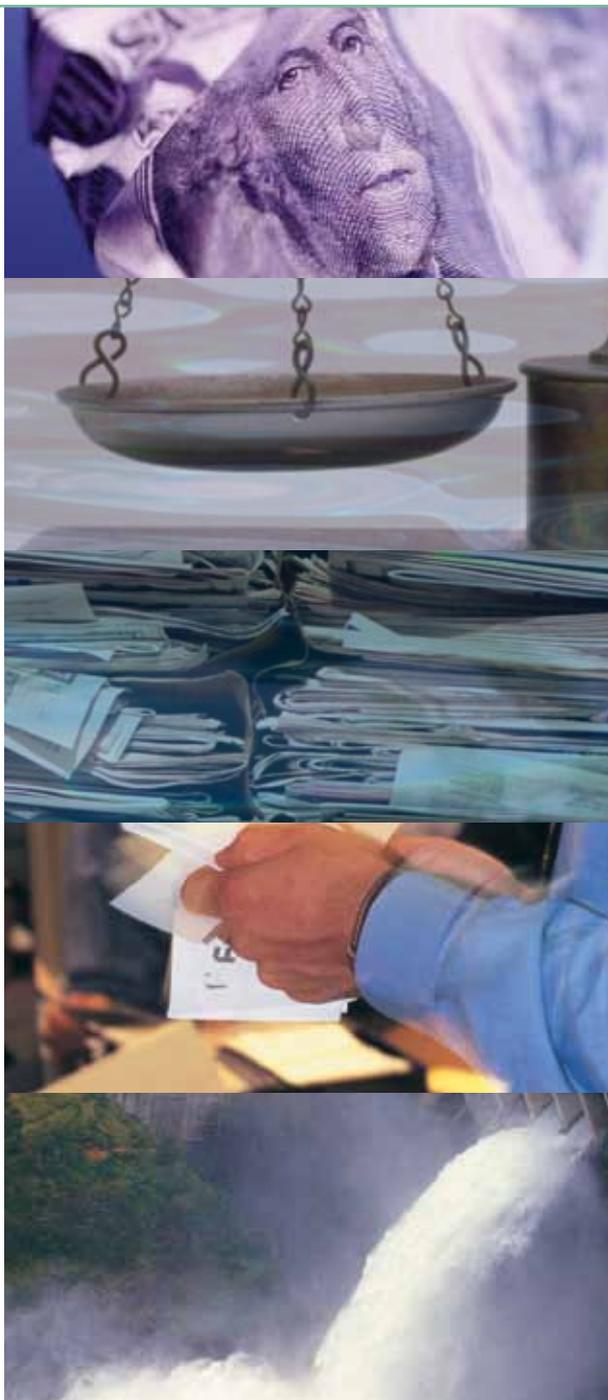




Photo: WGF, Q, DigitalVision



1

MODULE 1 : GOUVERNANCE DE L'EAU

RAISONNEMENT : Le renforcement de la redevabilité et de la transparence s'appuie en fin de compte sur le renforcement des systèmes de gouvernance, des mécanismes, des institutions, des outils et des pratiques. Il importe donc que les apprenants aient une compréhension approfondie des principaux éléments de la gouvernance, ainsi que du cadre institutionnel dans lequel elle s'inscrit dans le secteur de l'eau. Cette introduction à la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) pose les bases de l'exploration des concepts de gouvernance et du cadre institutionnel, tels qu'ils s'appliquent au secteur de l'eau.

DURÉE : 4 h

Objectifs d'apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Se seront familiarisés avec les principes clés de la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE)
- Auront maîtrisé les concepts de gouvernance, de bonne gouvernance et de gouvernance de l'eau et leurs composantes.
- Auront exploré, dans le cadre d'exercices, les rôles et fonctions des diverses institutions dans leur pays qui sont chargées des ressources en eau et de la prestation de services d'eau.
- Auront exploré, dans le cadre d'exercices, les divers facteurs qui permettent de mettre en œuvre une gouvernance efficace de l'eau.

Méthodes d'apprentissage

Séance n° 1 : Introduction à la GIRE (1 h)

Etape 1 : Présenter le raisonnement de ce module et les objectifs d'apprentissage.

Etape 2 : Animer un remue-méninges en plénière sur les thèmes « Ce que nous savons des ressources en eau » et « Ce que nous savons de la gouvernance de l'eau ». Noter sur un tableau à feuilles les contributions des apprenants sur la nécessité d'une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et le besoin de renforcer la transparence, la redevabilité et la bonne gouvernance. Exemple de remarques des apprenants : les ressources en eau ne sont pas inépuisables, elles sont rares, en diminution, en quantité limitée, elles coûtent cher et sont administrées par de nombreuses institutions en tout genre, tout le monde en a besoin (divers usagers en rivalité), etc. Autres remarques : la gouvernance de l'eau est inadéquate, sujette à des pratiques de corruption, elle traverse une crise ; les ressources en eau sont mal gérées ou l'approvisionnement en eau n'est pas assuré correctement, etc. Toutes ces raisons expliquent la nécessité que les ressources en eau et les services d'eau soient d'une part gérés d'une manière « intégrée » et, d'autre part, qu'ils soient administrés en bonne et due forme.

Etape 3 : Animer un remue-méninges en plénière sur le thème « En quoi consiste la GIRE ? ». Inscrire les contributions des apprenants sur le tableau, et s'en servir de bases pour l'introduction à la GIRE, en utilisant le didacticiel GIRE CapNet et/ou les matériaux ci-dessous et/ou la présentation PPT GIRE CapNet.

Etape 4 : Refermer la séance en discutant d'activités et d'initiatives GIRE dans les pays des apprenants ; réitérer la manière dont la GIRE vise à renforcer la gouvernance de l'eau, ainsi que la protection, le management et la gestion équitables et durables des ressources en eau.

Séance n° 2 : Introduction à la gouvernance de l'eau (1 h 1/2)

Etape 1 : Demander aux apprenants de résumer en une phrase, sur une fiche, la signification du mot « gouvernance ». Placer les fiches au mur pour que tout le monde les voie et s'en servir de bases pour introduire le thème « En quoi consiste la gouvernance », en utilisant les matériaux du Manuel de formation sur l'intégrité du secteur de l'eau, Module 1.

Etape 2 : En partant de la définition de la gouvernance et de ses concepts clés, demander aux apprenants de travailler par 2 ou 3 et, en puisant dans leur expérience, d'identifier un exemple de bonne gouvernance. Pendant le rapport en plénière, saisir les principales caractéristiques des exemples fournis et s'en servir pour illustrer la définition de « bonne gouvernance », figurant dans le Manuel de formation sur l'intégrité de l'eau (Module 1).

Etape 3 : Résumer ce que signifient gouvernance et bonne gouvernance et animer un remue-méninges en plénière sur le thème de la « bonne gouvernance », en utilisant le Manuel de formation sur l'intégrité de l'eau (Module 1).

Etape 4 : En se basant sur les éléments abordés jusqu'ici en matière de gouvernance, de bonne gouvernance et de gouvernance de l'eau, demander aux apprenants de travailler en petits groupes pour identifier 5 facteurs ou principes qui, à leur avis, permettraient de mettre en œuvre la bonne gouvernance. Compléter leurs commentaires par la présentation PPT interactive du Module 1 « La gouvernance de l'eau et ses institutions », en partant des matériaux du Manuel de formation sur l'intégrité du secteur de l'eau, Module 1.

Etape 5 : Résumer la séance en animant une discussion en plénière sur les liens existant entre la gouvernance, la transparence et la redevabilité, en faisant référence, selon les cas, aux exemples fournis par les apprenants à l'étape 2.

Séance n° 3 : Cadres institutionnels des ressources en eau et des services d'eau (1 h 1/2)

Etape 1 : Récapituler les trois composantes de la gouvernance de l'eau, évoquées à la séance N° 2 : (i) le cadre politique et législatif, (ii) les institutions et (iii) les mécanismes décisionnels et de réglementation.

Etape 2 : Demander aux apprenants de travailler dans leur groupe de pays et de dresser une liste contenant (i) le nom des principaux instruments législatifs et politiques qui régissent l'administration des ressources en eau et des services d'eau dans leur pays, (ii) les principales institutions impliquées au niveau de ces ressources et services d'eau dans leur pays, et (iii) les principaux outils et mécanismes décisionnels et réglementaires utilisés pour toutes les questions liées à l'eau. Une fois que les groupes ont présenté leurs résultats aux autres, passer à l'étape 3.

Etape 3 : Dans le même groupe, demander aux apprenants de se pencher à nouveau sur la liste des institutions de l'eau dans leur pays et d'en illustrer le fonctionnement et les interdépendances dans un organigramme/schéma. Le cas échéant, se servir comme exemple de l'organigramme du secteur de l'eau pour l'Afrique du Sud (Module 6).

Etape 4 : Suite au rapport de chaque groupe, animer une séance de réflexion en plénière sur ce que les apprenants ont remarqué dans ces schémas/organigrammes. Par exemple : l'absence de liens tangibles entre les cadres institutionnels et les usagers ; la présence de liens plus ou moins forts entre les diverses institutions ; ou encore, le fait que, souvent, les institutions responsables des ressources en eau sont distinctes de celles chargées des services d'eau, qu'elles fonctionnent séparément, etc. Résumer cette séance à partir des matériaux du Manuel de formation sur l'intégrité de l'eau (Module 1).

Etape 5 : En se basant sur ces observations, demander aux apprenants (dans les mêmes groupes) d'identifier les faiblesses et lacunes potentielles au niveau de la gouvernance et des institutions et de quelles manières il serait possible de combler ces lacunes et de renforcer la redevabilité et l'intégrité. Par exemple, par le biais de : renforcement des compétences, sensibilisation, optimisation des systèmes et outils, ou réformes législatives ou politiques.

Etape 6 : Résumer ce module en faisant référence aux commentaires des groupes, en faisant le lien avec d'autres stratégies et approches visant à renforcer la gouvernance, qu'on abordera dans les modules à venir.

Etape 7 : En guise de travail personnel, pour préparer le Module 2, demander aux apprenants de :

- Préparer un exemple de corruption dans le secteur de l'eau de leur pays, en partant de divers éléments au choix : article de journal, histoire, jeu de rôle, photos, carte de pays/région, ou tout autre support qui permette de faire partager cet exemple au groupe.
- Tout apprenant n'arrivant pas à trouver d'exemple doit lire le document d'orientation politique du SIWI « Corruption Risks in Water Licensing » (Les risques de corruption dans le secteur de l'eau), qui décrit des cas de corruption liés à la délivrance de permis d'eau au Kazakhstan et au Chili et se préparer à en faire part aux autres.

2

MODULE 2 : LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU

RAISONNEMENT : Ce Module vise à renforcer les connaissances professionnelles des apprenants en ce qui concerne les types, les coûts, les impacts de la corruption, ainsi que les moteurs de la corruption, en mettant l'accent particulièrement sur la corruption dans le secteur de l'eau. Ces connaissances sont essentielles pour pouvoir, d'une part, identifier correctement les risques de corruption et, d'autre part, planifier et mettre en œuvre des stratégies et des actions anti-corruption.

DURÉE : 6 h

Objectifs d'apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Auront acquis une expérience pratique des termes clés et des concepts liés aux pratiques de corruption et à la lutte contre la corruption
- Comprendront les causes de la corruption dans le secteur de l'eau et comment elle se manifeste
- Seront capables d'identifier les endroits propices aux différents types de corruption dans les divers sous-secteurs de l'eau
- Comprendront quels sont les coûts et les impacts de la corruption
- Auront une meilleure appréhension des effets de la corruption dans le contexte des droits de l'homme
- Comprendront les facteurs socio-économiques en présence dans les schémas de corruption, quels sont les facteurs qui la favorisent et les mesures de prévention qui empêchent la corruption de se manifester

Méthodes d'apprentissage

Séance n° 1 :

Définition des termes et concepts (1 h 1/2)

Etape 1 : Présenter le raisonnement de ce module et les objectifs d'apprentissage. Cet exercice vise à renforcer vos connaissances pratiques de la corruption ; il importe de souligner que nous travaillerons à partir d'exemples véridiques et que l'approche adoptée puisera dans les expériences des uns et des autres.

Etape 2 : A la fin du Module 1, on a demandé aux apprenants de se préparer à présenter un exemple de corruption dans le secteur de l'eau de leur pays, en partant de divers éléments au choix : article de journal, histoire, jeu de rôle, photos, cartes, ou tout autre support pour faire partager cet exemple. En petits groupes, les apprenants parlent de leurs exemples. Chaque participant doit donner un titre (court) à sa présentation et parler pendant 4–5 minutes. On demande ensuite à chaque groupe de choisir ensemble l'un des exemples, qui sera partagé en plénière. La séance de rapport en plénière inclut une courte description de l'exemple, la raison pour laquelle le groupe l'a choisi et doit mettre en évidence particulièrement les enseignements tirés à l'écoute/au partage des exemples. A la fin, quand chaque groupe fait son rapport, le titre de l'exemple doit être inscrit sur une fiche.

Afin d'encourager la discussion sur les dilemmes que les gens peuvent rencontrer dans leur contexte social, partager avec le groupe l'exemple de corruption ci-dessous et l'inclure sur l'une des fiches :

IM. et Mme X habitent à la campagne avec leurs cinq enfants. Suite au manque d'appro-

visionnement en eau, ils ont des difficultés depuis plusieurs années pour irriguer leur rizière. L'usager en amont, M. Y, est un grand exploitant agricole de la région et il semble en mesure de dicter à son gré la fréquence des approvisionnements en eau. Selon les habitants du coin, M. Y s'est mis les agents publics locaux dans la poche, en leur versant des pots-de-vin.

S'il n'y a pas d'eau pour irriguer au moment propice dans la saison, la récolte sera compromise et le rendement moins important, ce qui veut dire que la famille X aura des revenus plus faibles. Ils ne pourront pas payer les frais de scolarité et les frais médicaux de leurs enfants. L'an dernier, un agent public local a fait comprendre à M. X que l'approvisionnement en eau à la saison et dans les quantités voulues était tout à fait possible, à condition de payer un « surplus » de redevances. M. et Mme X sont en train de discuter pour savoir s'ils devraient ou non payer ce « surplus ».

Etape 3 :Présenter les planches 1–8 de la présentation PPT du Module 2. Compléter votre apport avec les matériaux du Manuel de formation sur l'intégrité dans le secteur de l'eau, Module 2.

Etape 4 :Animer une discussion en plénière pour lier les exemples fournis par les apprenants à l'étape 2 aux formes de corruption les plus courantes.

Etape 5 : Cacher les fiches d'exemple (derrière une feuille de papier, par ex.) et choisir deux fiches de couleur différente : l'une signifie « oui, c'est un cas de corruption », et l'autre « non, ce n'est pas de la corruption ». Donner ensuite l'explication suivante : nous avons défini et que nous nous sommes mis d'accord sur les pratiques qui constituent de la corruption, mais dans nos raisonnements individuels, il arrive néanmoins que nous nous posions la question de savoir si en fait une pratique très répandue ou bien acceptée, relève vraiment de la corruption. Les apprenants ont alors l'opportunité de voter en secret sur chaque exemple, pour dire s'ils sont d'avis que c'est ou non une pratique de corruption. Révéler le résultat global du vote et répercuter en plénière ce que signifie ce scrutin, en ce qui concerne notre interprétation de la corruption. Expliquer que cette question sera abordée à nouveau en fin de Module.

Séance n° 2 : Localiser les types de corruption dans le secteur de l'eau (1 h)

Etape 1 : Faire d'abord une séance de remue-méninges en plénière sur le thème « Pourquoi, à votre avis, existe-t-il des pratiques de corruption dans le secteur de l'eau ? » : faire ensuite une petite introduction pour expliquer pourquoi la corruption apparaît et à quel endroit (utiliser les matériaux de ce module). Souligner les principales caractéristiques du secteur de l'eau offrant des opportunités de corruption : investissements dans des projets d'infrastructure de grande envergure, structures de monopole, faiblesses des mécanismes de réglementation, compétences relativement faibles, etc.

Etape 2 :Présenter les planches 9 et 10 de la présentation PPT du Module 2. Renvoyer aux exemples fournis par les apprenants à la séance n° 1.

Etape 3 :En petits groupes, demander aux participants de situer leurs exemples dans le schéma/la matrice de corruption. Animer une discussion en plénière pour présenter les résultats. Conclure en résumant leurs résultats et les usages potentiels du schéma/ de la matrice comme outil pour identifier les risques de corruption ; noter que le prochain Module (3) sera consacré à ce thème.

Séance n° 3 : Le coût et les impacts de la corruption (1 h 1/2)

Etape 1 :Présenter la séance. Expliquer que vous allez examiner les coûts et les impacts de la corruption au sens large, ainsi que le cas particulier du secteur de l'eau. Dans cette séance, nous allons examiner les coûts et les impacts de la corruption en prenant différents points de vue. Nous allons aussi détailler les coûts socio-économiques de la corruption.

Etape 2 :Diviser les apprenants en deux groupes. Dans le premier groupe, remue-méninges sur les coûts et les impacts de la corruption au sens large, avec présentation des résultats ; dans le second groupe, remue-méninges sur les coûts et les impacts de la corruption dans le secteur de l'eau, avec présentation des résultats. Animer une discussion en plénière à partir de ces résultats et regrouper sous différentes rubriques les points évoqués : coûts et impacts « sur le plan économique », « sur le plan environnemental » et « sur le

plan social », par ex. Vous pouvez également inclure des sous-sections dans chaque catégorie : « impact sur les pauvres », « impact sur la santé », etc.

Etape 3 : Présenter les planches 11–20 de la présentation PPT du Module 2 sur les coûts et les impacts de la corruption. Noter les points soulevés par les groupes et compléter leurs idées par l'information fournie dans ce module.

Etape 4 : Discuter éventuellement, puis résumer à partir des planches 21–23 de la présentation PPT du Module 2. Demander aux participants ce qu'ils pensent de cette déclaration : « La corruption est une question de droits de l'homme ».

Séance n° 4 : Les moteurs de la corruption (2 h)

Etape 1 : Présenter la séance sur les moteurs de la corruption : jusqu'ici, nous avons réfléchi au thème de la corruption (les termes et les concepts en présence) et identifié à quels endroits et comment la corruption apparaît dans le secteur de l'eau (lieu d'apparition et mode d'apparition) ; nous avons aussi détaillé les coûts et les impacts de la corruption (séance n° 3). La question qu'il nous reste à aborder, c'est pourquoi ? Quels sont les moteurs de la corruption ? Il est essentiel de bien comprendre quels sont les coûts, les impacts, mais également quels sont les moteurs de la corruption, avant de pouvoir identifier les risques et d'élaborer des stratégies et des actions de prévention et de lutte anti-corruption. Présenter et discuter des moteurs de la corruption dans le secteur de l'eau, par le biais des points 1–8 du Manuel de formation sur l'intégrité du secteur de l'eau, Module 2.

Etape 2 : Diviser les participants en deux petits groupes. Expliquer que cette séance fait intervenir un jeu de rôle. Demander au premier groupe de choisir cinq membres qui feront partie d'un panel d'experts sur les causes de la corruption. L'autre groupe joue le rôle du public. Pour le jeu de rôle, les membres du panel doivent identifier dans leurs rangs : (i) un expert politique, qui répondra aux questions relatives aux causes politiques de la corruption ; (ii) un anthropologue qui répondra aux questions sur les facteurs sociaux et culturels pouvant influencer la corruption ; (iii) un économiste qui répondra aux questions concernant l'économie ; (iv) un préposé au relevé des compteurs d'eau et (v) un consommateur qui a versé des pots-de-vin

afin de bénéficier d'extensions, de relevés de compteurs « favorables », etc. Le groupe jouant le rôle du public doit préparer des questions qu'ils poseront à ces experts.

Etape 3 : Animer une discussion avec le panel. Veiller à ce que le groupe respecte les règles du jeu et saisir les principaux points évoqués, en les regroupant sous divers en-têtes : « moteurs économiques », « moteurs politiques », « moteurs socio-culturels », « moteurs côté offre » (le préposé au relevé des compteurs) et « moteurs côté demande » (le consommateur).

Etape 4 : Faites-vous le rapporteur du panel en présentant les principaux points de la discussion que vous avez notés. Ajouter vos propres commentaires, en utilisant le Manuel de formation sur l'intégrité du secteur de l'eau (Module 2, séance n° 4) et les planches 24–29 de la présentation PPT du Module 2.

Etape 5 : En refermant ce Module, récapituler les résultats du vote secret sur l'identification des pratiques de corruption et demander aux apprenants de voter à nouveau pour voir si certains ont changé d'avis. Récapituler les principaux points évoqués et souligner les notions importantes.

MODULE 3 :

IDENTIFICATION DES RISQUES DE CORRUPTION

RAISONNEMENT : Le Rapport mondial sur la corruption 2008 recommande que l'information sur les risques de corruption touchant à toutes les activités du secteur de l'eau soit rassemblée par le biais d'évaluations adéquates. L'évaluation à bon escient des risques de corruption passe impérativement par la compréhension en profondeur des différents types de corruption, des domaines touchés et des diverses formes que prend la corruption. Ceci permet d'identifier des indicateurs d'alerte précoce, ou « signes précurseurs », qui peuvent ensuite servir pour le diagnostic des problèmes potentiels et la mise en œuvre d'actions de prévention appropriées au type de problème. Dans ce module, des exercices pratiques examinent la cartographie comme outil d'évaluation des risques de corruption ; trois autres outils permettant d'identifier les risques de corruption sont également présentés à titre d'exemple.

DURÉE : 4 h

Objectifs d'apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Auront réalisé le bien-fondé d'une évaluation exhaustive des risques de corruption avant toute planification ou mise en œuvre d'actions de prévention ou d'atténuation.
- Auront une expérience pratique de deux outils d'évaluation des risques de corruption : le schéma des interactions de la corruption et l'évaluation des risques de corruption.
- Utiliseront volontiers la cartographie des risques de corruption afin d'identifier les risques de corruption dans le secteur de l'eau, dans le contexte de leur propre pays.
- Seront avertis des autres outils disponibles pour l'identification des risques de corruption.

Méthodes d'apprentissage

Séance n° 1 :

A quoi cela sert-il d'évaluer les risques de corruption ? (30 minutes)

Etape 1 : Présenter le raisonnement de ce module et les objectifs d'apprentissage. Animer un *remue-méninges* en plénière sur le thème : « Pourquoi doit-on évaluer ou analyser les risques de corruption ? » Noter par écrit les idées des apprenants sur un tableau à feuilles.

Etape 2 : Compléter les contributions des apprenants par les matériaux de la séance n° 1 de ce module.

Séance n° 2 :

Utilisation du schéma des interactions de la corruption (1 h 1/2)

Etape 1 : Récapituler les exemples de corruption fournis par les apprenants (ou d'autres exemples) en utilisant les fiches courtes de titre provenant du Module 2, séance n° 1.

Etape 2 : Récapituler les différents types de corruption et leurs définitions ; relier chaque exemple fourni par les apprenants à un ou plusieurs types de corruption, selon les cas.

Etape 3 : Présenter le schéma de la chaîne de valeur des interactions de la corruption dans le secteur de l'eau, en l'illustrant par des exemples.

Etape 4 : Expliquer l'utilisation du schéma : il s'agit de saisir dans la cellule appropriée les types de corruption perçus ou réels, en spécifiant le type de corruption (vérifier les définitions) et les parties en présence (toujours deux parties,

au minimum). Spécifier que les types de corruption peuvent s'étendre à un ou plusieurs niveaux, et sur plusieurs colonnes. En général, les cas de captation de l'État et de grande corruption seront regroupés dans le coin en haut à gauche du schéma, tandis que la petite corruption est confinée dans le coin en bas à droite. Vous pouvez illustrer ceci en présentant une version simplifiée du schéma de la chaîne de valeur, qui figure également dans le Manuel de formation sur l'intégrité de l'eau (Module 3, séance n° 2). Noter qu'il est possible d'identifier dans des colonnes supplémentaires des signes précurseurs et des actions/outils potentiels de prévention des différents types de corruption. L'apprentissage des outils de lutte anti-corruption est le principal objectif des Modules suivants.

Etape 5 : Si possible, regrouper les apprenants par pays ou groupes régionaux et leur demander de remplir le schéma des interactions de la corruption en utilisant leurs propres exemples dans le secteur de l'eau. S'il n'y a pas suffisamment d'exemples relatifs aux ressources en eau, donner à un groupe l'exemple du Kazakhstan « Corruption risks in Water Licensing » (Risques de corruption dans la délivrance de permis d'eau) et à un autre groupe l'exemple du Chili, en utilisant les études de cas distribuées et étudiées dans le Module 2.

Etape 6 : Animer une séance en plénière de compte-rendu et discussion, en soulignant les principaux enseignements tirés en ce qui concerne l'utilisation et la valeur du schéma et les manières dont les apprenants peuvent l'appliquer dans leur travail.

Séance n° 3 : Utilisation de la cartographie des risques de corruption (2 h)

Etape 1 : Présenter la liste des « conduites illicites » qu'on a extraites de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

Etape 2 : Diviser les apprenants en groupes de 5 à 8 personnes. Demander à chaque groupe de choisir un exemple de corruption. Cet exemple doit être en rapport avec les conduites illicites de la liste ; il fera intervenir plusieurs types de corruption. Si possible, utiliser les exemples liés aux ressources en eau. En l'absence d'exemple de ce type, se servir de l'exemple de délivrance de permis d'eau au Kazakhstan et au Chili.

Etape 3 : En utilisant l'outil d'évaluation des risques de corruption, demander à l'apprenant dont l'exemple a été choisi (ou un autre qui connaît bien cet exemple) de jouer le rôle de la personne interrogée. Les autres apprenants travailleront ensemble pour mener à bien étape par étape la procédure d'évaluation des risques.

Etape 4 : Expliquer le tableau des processus et sous-processus du secteur tels que détaillés dans l'étape n° 1 de l'exercice de cartographie des risques (dans les matériaux de cette séance).

Etape 5 : En distribuant comme support la cartographie des risques de corruption, expliquer chaque étape, puis aider les groupes à s'exercer avec les exemples qu'ils ont choisis.

Etape 6 : Une fois que les apprenants ont terminé la troisième étape de la grille, leur demander de faire un rapport en plénière et animer une discussion à propos de l'utilité de cet outil dans le cadre de leur travail. Leur faire comparer les caractéristiques de cet outil avec celles du schéma des interactions de la corruption, qu'ils ont utilisé à la séance n° 2.

Etape 7 : Récapituler les principaux enseignements tirés de l'exercice et les applications de ces outils (schéma des interactions de la corruption et cartographie des risques de corruption).

Etape 8 : Comme nous l'avons précisé, la cartographie des risques de corruption est un outil permettant de cartographier et de faire le diagnostic des risques de corruption : à travers toute cette formation, nous avons choisi cette cartographie comme point de départ de la planification d'initiatives anti-corruption. Divers autres outils sont en cours de développement. Utiliser les matériaux en fin de séance n° 3 pour faire un tour d'horizon de trois autres exemples : (i) la méthodologie diagnostique EAIE (Évaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau) ; (ii) les études ougandaises sur l'intégrité dans le secteur de l'eau, menées par le ministère de l'eau et de l'environnement¹ et (iii) la grille de contrôle des services publics.

¹Les études participatives sur l'intégrité dans le secteur de l'eau combinaient une étude qualitative pour cartographier les risques et opportunités et une enquête de référence quantitative à l'échelon national pour mettre à jour le plan d'action anti-corruption du secteur. Des études de même ordre sont actuellement en cours dans d'autres pays.

MODULE 4 : LOIS ET INSTITUTIONS DE PRÉVENTION ANTI-CORRUPTION ET LEURS INSTRUMENTS

RAISONNEMENT : les Modules 4–6 ont pour principal objectif d’explorer l’utilisation de divers outils et actions visant à promouvoir l’intégrité et la transparence dans le secteur de l’eau. Dans ce module, les apprenants auront l’occasion de réfléchir d’une part à l’application sur le terrain des lois de prévention anti-corruption et de leurs instruments et d’autre part aux institutions de lutte anti-corruption, dans l’environnement et le contexte général de la gouvernance, pour ce qui concerne leur propre pays.

DURÉE : 4 h

Objectifs d’apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Auront compris la manière dont on peut faire appel aux lois internationales et à leurs instruments, ainsi qu’aux institutions de lutte anti-corruption pour combattre la corruption et auront exploré leur champ d’application sur le terrain, en ce qui concerne la lutte anti-corruption dans le secteur de l’eau.
- Seront en mesure d’identifier sur le plan international divers instruments de lutte anti-corruption et leur importance en ce qui concerne le secteur de l’eau.
- Auront compris le rôle des diverses institutions en matière de promotion de la redevabilité, notamment : commissions anti-corruption, médiateur (Ombudsman), procureurs, tribunaux, fonctions de comptabilité et d’audit, médias, ONG et société civile, etc.
- Auront maîtrisé les principes fondamentaux des lois relatives au droit à l’information.

Méthodes d’apprentissage

Séance n° 1 : Instruments juridiques de la lutte anti – corruption (1 h)

Etape 1 : Présenter le raisonnement et les objectifs d’apprentissage de ce Module ; animer un remue-méninges en plénière pour trouver le nom des lois pouvant servir à lutter contre la corruption, sur le plan national et international. Les noter sur un tableau à feuilles..

Etape 2 : En se référant à cette liste et au Manuel de formation sur l’intégrité du secteur de l’eau, Module 4, présenter les planches 1–20 de la présentation PPT du Module 4, et animer une discussion en plénière au sujet des questions figurant sur la planche 19.

Etape 3 : Discuter en plénière de l’utilisation possible des conventions internationales pour faire en sorte que les gouvernements soient redevables des questions de performance anti-corruption, par ex. en faisant jouer la pression entre gouvernements sur le plan international ; la pression publique au niveau international (surtout dans le cadre des réunions intergouvernementales de discussion de la Convention) ; enfin, la pression publique au niveau local. Les participants doivent expliquer les étapes à suivre pour utiliser les conventions internationales comme outils de plaidoyer, afin de répondre aux problèmes pressants du secteur de l’eau dans le contexte d’un pays donné.

Séance n° 2 : Le rôle des institutions (2 h)

Etape 1 : En faisant référence au Manuel de formation sur l'intégrité du secteur de l'eau (Module 4) et aux exemples pris dans le contexte du pays des apprenants, présenter les planches restantes du Module 4.

Etape 2 : Diviser les apprenants en deux groupes, par pays.

Le groupe 1 se penche sur l'étude de cas du projet de l'eau « Lesotho Highlands » et répond aux questions suivantes :

- Comment fonctionne la Convention des Nations Unies contre la corruption dans le cas du Lesotho ?
- Si un cas similaire se présentait dans votre pays, quelles seraient les institutions appropriées pour s'en charger et comment procéderaient-elles ? Cela peut être utile de pousser la réflexion au-delà des simples institutions publiques et de parler du rôle des médias, de la société civile et des ONG.
- En pensant aux exemples de corruption que nous avons rencontrés dans le cadre de cette formation, pourrait-on employer une approche similaire dans certains de ces cas ? Lesquels et comment ?

Le groupe 2 doit se pencher à nouveau sur les cartes institutionnelles élaborées à la séance n° 3 du Module 1. Ils doivent choisir la carte la plus pertinente pour leur cas et s'en servir pour :

- Identifier les lacunes en matière de gouvernance et les enjeux présents dans le contexte d'un pays spécifique
- Identifier les liens existant entre la gestion de l'eau, les institutions des services d'eau et les institutions de lutte anti-corruption
- Remue-méninges pour trouver des moyens de combler ces lacunes. Par exemple : revue des politiques, agences de prévention anti-corruption, mécanismes de surveillance, ou toute autre institution ou stratégie évoquée lors de cette séance.

Comme on l'a vu dans la séance n° 3 du Module 1, tenir compte des points ci-dessous pour évaluer les lacunes et les enjeux en matière de gouvernance :

- Les institutions pour la gestion de l'eau et les services d'eau sont des entités complètement distinctes, qui sont rarement liées les unes aux autres. C'est l'un des enjeux de la GIRE et de la lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau.
- Toutes les institutions ont besoin de mécanismes et de systèmes pour prendre en compte

la voix des citoyens/usagers à divers niveaux : planification, attribution, réglementation, gestion, approvisionnement en eau et prestation de services d'eau.

- Les problèmes de gestion et de gouvernance dépassent largement le cadre des simples enjeux techniques. Une réforme institutionnelle est souvent requise pour édifier des politiques adéquates, des institutions politiques viables, des modalités de financement qui fonctionnent, ainsi que des systèmes locaux qui soient autonomes en matière de gouvernance et de support. Les institutions sont souvent ancrées dans des structures où la prise de décisions est centralisée, avec des approches fragmentées de la gestion de l'eau dans chaque sous-secteur, et des institutions locales qui manquent souvent de compétences. La sensibilisation des organisations politiques aux questions de l'eau est souvent limitée et/ou n'est pas considérée comme une priorité.
- La mise au clair des rôles et des responsabilités respectifs des diverses institutions est un aspect fondamental des réformes du secteur de l'eau. Ces réformes, qui permettent de lutter contre les pratiques de corruption, sont également susceptibles de contribuer à la dégradation de la situation, si elles ne sont pas gérées correctement. La création d'organisations et de nouvelles interfaces intermédiaires peut susciter de nouvelles opportunités d'émergence de la corruption. Les régulateurs jouent un rôle crucial et leur nombre est en augmentation. Cependant, une bonne structure réglementaire ne signifie pas nécessairement que la réglementation est satisfaisante. Il importe de bien distinguer entre les diverses fonctions du gouvernement, d'une part en tant que prestataire de services et d'autre part, en tant que régulateur, qui veille à la prestation en bonne et due forme de ces services. Or, pour que les systèmes de réglementation soient efficaces, il faut à la fois les compétences requises pour réglementer et la volonté politique de les faire respecter. S'ils ont des points faibles, ces systèmes seront souvent associés à des performances médiocres, une gestion médiocre, des malversations et des services inefficaces.
- Il importe de bien distinguer les prestataires de services d'eau qui sont des « acteurs » et les autorités chargées de la supervision, comme le gouvernement local et les régulateurs, qui ont un rôle d'« arbitrage »

Etape 4 : En partant des commentaires des groupes, récapituler le rôle joué par les institutions dans le renforcement de la redevabilité, afin d'aboutir à une gestion efficace de l'eau et des services d'eau.

Exercice :
Evaluation des cadres juridiques et institutionnels de l'intégrité et de la redevabilité (1 h)

Etape 1 : A titre d'exemple de revue des lois et institutions de prévention anti-corruption, on peut citer l'exercice de Cartographie de l'intégrité et de la redevabilité dans la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC), réalisée avec le soutien du SIWI. Introduire la présentation PPT sur la cartographie de la redevabilité dans la région SADC et animer la discussion pour clarifier certains points.

Etape 2 : En petits groupes, les apprenants choisissent le pays dont le contexte national est le plus pertinent pour leur travail. Chaque groupe procède à ce type d'exercice de cartographie et formule des recommandations éclairées pour renforcer l'intégrité, la redevabilité et la transparence dans le secteur de l'eau de ce pays.

Chaque groupe doit réfléchir :

- Aux principales lois, politiques et processus liés à la prévention et à la lutte anti-corruption
- Aux principales institutions en présence (voir le travail réalisé au cours de la séance n° 2)
- Aux lacunes en matière de sensibilisation, de gouvernance, de politique et de compétences pour ce qui concerne la redevabilité et la transparence dans le secteur de l'eau
- A des recommandations qui permettraient de combler ces lacunes

Etape 3 : A partir des commentaires des groupes, résumer les principaux enseignements tirés de leur évaluation de l'utilisation des lois anti-corruption et de leurs instruments, ainsi que des institutions de lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau, dans chaque contexte national.

5

MODULE 5 : TRANSPARENCE ET ACCÈS A L'INFORMATION

RAISONNEMENT : Dans ce Module, nous explorons les diverses actions pouvant être engagées afin de favoriser la transparence. Pour pouvoir lutter contre la corruption et en minimiser les risques, il faut d'abord savoir sur quelle information s'appuyer et comment y accéder. Ce Module souligne l'importance de la transparence et de l'accès à l'information dans le secteur de l'eau, par le biais d'une palette d'études de cas et d'outils. Il se penchera sur les processus et procédures intervenant dans la planification de projets d'infrastructure, pendant la construction et ultérieurement, ainsi que sur les actions permettant d'optimiser la transparence dans le secteur de l'eau.

DURÉE : 5 h 1/4

Objectifs d'apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Comprendront le rôle de la transparence et de l'accès à l'information pour prévenir, identifier et atténuer la corruption dans le secteur de l'eau.
- Auront identifié les types d'informations requises pour prévenir la corruption tout au long du développement du projet d'infrastructure, des processus et procédures de prestation de services.
- Auront exploré en pratique toute une panoplie d'outils et d'activités pour améliorer la transparence et prévenir la corruption.
- Auront identifié les signes précurseurs de la corruption et les actions permettant d'améliorer la transparence, en utilisant des exemples issus du contexte de leur propre pays.

Méthodes d'apprentissage

Séance n° 1 :

Transparence et accès à l'information (15 min)

Etape 1 : Incrire sur le tableau à feuilles des extraits de l'Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (voir le Manuel de formation sur l'intégrité du secteur de l'eau, Module 5). Présenter le raisonnement et les objectifs d'apprentissage de ce Module ; dans le cadre d'un remue-méninges en plénière, faire un rappel des définitions de la transparence (Module 2) et des lois sur le droit à l'information (Module 4).

Séance n° 2 :

Transparence dans le développement de projet d'infrastructure de l'eau (2 h)

Etape 1 : Cette séance va identifier les phases et les activités intervenant dans les projets ou programmes de développement d'infrastructure les plus exposés à la corruption, ainsi que le type d'information qui permet de minimiser les pratiques de corruption. Faire un remue-méninges en plénière et inscrire au tableau les phases clés d'un projet de développement d'infrastructure de l'eau, en détaillant les principales activités intervenant à chaque phase (utiliser les matériaux de cette séance). Diviser les apprenants en 3 groupes : le 1er groupe travaille à la phase préparatoire, le 2nd à l'appel d'offres et à la passation de marchés, et le 3e à la mise en œuvre, l'exploitation et la maintenance des installations.

Etape 2 : Dans chaque groupe, les apprenants doivent (i) identifier au sein de leur(s) phase(s) les activités les plus exposées à la corruption, en décrivant les diverses formes de corrup-

tion, et surtout (ii) identifier l'information dont on a besoin pour minimiser ou parer à chaque forme de corruption.

Etape 3 : Les groupes se communiquent leurs listes avec l'information nécessaire pour minimiser les risques de corruption. Animer une discussion en plénière sur l'obtention de cette information : où peut-on l'obtenir, comment et en s'adressant à qui ? L'accès public aux informations d'appel d'offres est réglementé dans chaque pays par les lois relatives à la passation des marchés publics. Quand ces lois ne respectent pas la législation sur le droit d'accès à l'information, animer une discussion en groupe sur les actions possibles pour influencer ou appliquer le droit d'accès public à l'information sur les appels d'offres, en vertu du droit d'accès à l'information.

Etape 4 : Demander aux apprenants de réfléchir à la manière dont leur propre organisation encourage l'accès du public à l'information. Par exemple, y-a-t-il un responsable de l'information ? Combien de temps faut-il pour traiter une demande d'information ? Le site Internet est-il mis à jour régulièrement et quelle information y est publiée ? Par quels moyens les appels d'offres sont-ils publiés/annoncés ?

Etape 5 : Animer une discussion sur les actions proposées pour améliorer l'accès à l'information des organisations du secteur de l'eau et des organisations des apprenants. Résumer et noter les commentaires découlant de cette discussion.

Etape 6 : Le Pacte d'intégrité est un outil potentiellement très puissant pour empêcher la corruption au niveau de la passation des marchés. Présenter l'exemple du le Manuel de formation sur l'intégrité de l'eau (Module 5) et demander aux apprenants de réfléchir aux facteurs qui doivent être en place pour lancer l'idée d'un Pacte de l'intégrité et le mettre en œuvre dans leur pays. Laisser les apprenants discuter dans leur groupe de pays et résumer la séance par une discussion sur l'utilisation des pactes d'intégrité pour minimiser la corruption au niveau de la passation des marchés publics.

Séance n° 3 : Exercice du droit à l'information (2 h)

Etape 1 : Diviser les apprenants en deux groupes. Distribuer le guide du jeu de rôle de l'IRC "NGO WASH Justice" à un groupe et le guide du jeu de rôle "New Town Water Supply

Board" à l'autre groupe. Donner le temps aux groupes de lire les instructions, puis répondre à leurs questions d'éclaircissement ; laisser les apprenants se répartir les différents rôles et préparer leurs arguments.

Etape 2 : Après avoir pris connaissance des instructions confidentielles, les deux groupes doivent se mettre en situation d'une réunion rassemblant l'ONG et le Comité des services d'eau, au cours de laquelle l'ONG s'efforce d'obtenir l'accès à l'information du Comité, en vertu du modèle de législation sur le droit d'accès à l'information

Etape 3 : Pendant le jeu de rôle, noter les principaux points à discuter en ce qui concerne les mesures prises, les obstacles à l'accès à l'information et des méthodes imaginatives permettant de contourner ces obstacles. Veiller à inclure l'impact de l'information à laquelle on peut accéder, tant du point de vue du prestataire que des ONG.

Etape 4 : Demander à tous les participants de rendre compte des résultats du jeu de rôle et de documenter les principaux enseignements tirés en ce qui concerne le droit à l'information et sa mise en pratique.

Séance n° 4 : Plan d'action pour renforcer la transparence (1 h)

Etape 1 : A partir des exemples d'actions visant à améliorer la transparence et l'intégrité (voir les matériaux), expliquer les répercussions pour chaque exemple et illustrer en utilisant les expériences des apprenants.

Etape 2 : Dans la séance n° 2 de ce Module, les apprenants ont identifié l'information requise pour minimiser les risques de corruption, ainsi que les moyens de l'obtenir (où, comment et en s'adressant à qui). On a également demandé aux apprenants de réfléchir à la manière dont leur propre organisation encourage l'accès du public à l'information. Leur demander de travailler dans les mêmes groupes et d'identifier les signes précurseurs des risques de corruption, puis d'imaginer des plans d'action pour améliorer la transparence et accéder à l'information requise dans leur propre organisation/secteur.

Etape 3 : A partir des commentaires des groupes, résumer le module en utilisant les matériaux ci-dessous.

6

MODULE 6 : REDEVABILITÉ

RAISONNEMENT : Les Modules 4–6 visent principalement à approfondir l’usage de divers outils et actions de promotion de l’intégrité et de la transparence dans le secteur de l’eau. Le but de ce Module est de perfectionner les connaissances des apprenants au niveau de la redevabilité politique et administrative du secteur de l’eau et des différents outils et approches permettant de l’améliorer.

DURÉE : 6 h

Objectifs d’apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Reconnaîtront les différentes dimensions de la redevabilité – niveau politique, niveau financier et niveau administratif – et comprendront quelles actions citoyennes permettent de renforcer la redevabilité dans le secteur de l’eau.
- Comprendront les rôles respectifs de l’État, des prestataires de services et des citoyens pour veiller à la redevabilité des prestations de services publics, ainsi que leur champ d’application dans le secteur de l’eau.
- Auront exploré le concept de redevabilité dans le contexte de la GIRE.
- Auront examiné des études de cas et des actions visant à renforcer la redevabilité dans le secteur de l’eau.

Méthodes d’apprentissage

Séance n° 1 :

Concepts, coalitions, contrats et pactes – En quoi consiste la redevabilité ? (1 h 1/2)

Etape 1 : Présenter les objectifs d’apprentissage de ce module, en demandant aux apprenants de former des groupes de 3 personnes pour définir la redevabilité. En quoi consiste la redevabilité ?

Etape 2 : En fonction de leurs commentaires, comblez d’éventuelles lacunes au niveau des éléments clés de la redevabilité. S’inspirer des matériaux de ce module pour compléter les planches 1–14 de la présentation PPT du Module 6.

Etape 3 : Dans la séance n° 1 du Module 1, les apprenants ont préparé des cartographies/organigrammes des principales institutions du secteur de l’eau par pays, qu’ils ont développés dans la séance n° 2 du Module 4. Pour la présente séance, demander aux apprenants de reformer les mêmes groupes et, à l’aide de ces cartographies, de tracer les lignes de redevabilité existant entre les diverses institutions du secteur de l’eau. Leur rappeler de bien inclure les trois principaux types de redevabilité (politique, administrative, financière).

La ligne de redevabilité :

- Est-elle fondée sur un contrat de prestations de services, par ex. entre les usagers de l’eau et les prestataires de services ? (Pour un contrat, on pourrait par exemple tracer une ligne en pointillés)
- Est-elle fondée sur des voix, par ex. la représentation politique des élus ? Dans le cas de la GIRE, les comités de bassin ou agences de bassin jouent souvent le rôle d’organes représentatifs : les divers groupes d’usagers de l’eau ont la faculté d’élire (ou non) officiellement ou officieusement certaines personnes qui vont représenter leurs intérêts dans les activités de cette organisation. C’est un autre exemple de voix. (Pour la voix, on peut utiliser une ligne en pointillés d’une autre couleur)
- Est-elle fondée sur un pacte, par ex. quand une institution publique supervise une autre institution publique – un régulateur qui supervise un prestataire de services d’eau

par exemple, ou encore un ministère qui supervise un département décentralisé ou une municipalité ? (On peut représenter le pacte par une ligne pleine)

Etape 4 : Une fois que les groupes ont tracé leurs lignes de redevabilité, leur demander de discuter des opportunités et des contraintes des trois types de redevabilité, du point de vue des groupes d'usagers de l'eau.

Par exemple, les contrats renferment généralement des critères de performance bien définis que les prestataires de services doivent respecter, dont ils sont redevables. Or, à moins que les usagers connaissent ces critères, il leur est impossible de demander aux prestataires de services de rendre des comptes. Les institutions publiques sont obligées par des structures juridiques et des cadres politiques de se rendre mutuellement des comptes, mais c'est seulement en connaissant ces dispositions que les usagers sont en mesure de renforcer la redevabilité publique. Si les voix/la représentation cherchent à sauvegarder les droits et les intérêts des usagers pour obliger les décideurs de politiques à rendre des comptes, les représentants élus peuvent être écartés du fait de contraintes techniques et administratives, ou ne pas agir dans l'intérêt des groupes de parties prenantes qu'ils sont censés représenter.

Etape 5 : A partir des commentaires des groupes, résumer les opportunités et contraintes qu'ils ont identifiées. Animer une discussion en plénière pour discuter des ressemblances et des différences entre les problèmes de redevabilité au sein des institutions chargées des prestations de services de l'eau, ou des institutions responsables des ressources en eau. L'un des points essentiels à noter est : les rapports contractuels de redevabilité sont majoritaires dans la prestation de services d'eau, tandis que les rapports de redevabilité liés aux voix/à la représentation sont majoritaires dans la gestion des ressources en eau. Il convient d'en tenir compte au niveau des approches et des outils nécessaires pour renforcer la redevabilité au sein de chaque secteur et dans les rapports intersectoriels.

Séance n° 2 : Renforcer la redevabilité: Outils et actions (1 h 1/2)

Etape 1 : Présenter les planches 15–26 du Module 6 en faisant référence aux contributions des apprenants et aux matériaux de cette séance sur les outils et actions permettant de renforcer la redevabilité dans le secteur de l'eau.

Etape 2 : A partir des opportunités et contraintes identifiées à la séance n° 1, discuter, à partir des matériaux de ce Module, de la lutte anti-corruption pendant la mise en œuvre de la réforme de la GIRE.

Etape 3 : En utilisant les cartographies institutionnelles, demander aux apprenants de choisir deux institutions clés et de réfléchir aux actions pratiques pouvant être mises en œuvre par ces institutions pour promouvoir la redevabilité.

Par exemple :

- Les régulateurs : ils ont une responsabilité suprême de supervision de la performance des institutions de l'eau. Ils peuvent promouvoir la redevabilité en aidant les usagers de l'eau à surveiller et à signaler la performance des services publics de l'eau, des associations de l'eau et d'autres institutions du secteur de l'eau. Les régulateurs veillent aussi à ce que des normes et des règlements soient en place, à la cohérence de ceux-ci par rapport aux politiques et plans au niveau national et à ce que ces règlements et ces normes soient respectés dans les contrats avec les prestataires de services.
- Les services publics de l'eau et les prestataires de services : ils veillent à avoir mis en place des systèmes satisfaisants de communication et de relations avec les consommateurs, ainsi que des systèmes efficaces de gestion financière et de surveillance.
- Les associations d'usagers de l'eau : elles veillent à ce que tous les groupes d'usagers dans leur région soient correctement représentés et à ce qu'ils puissent faire entendre leur voix dans les processus de planification et décisionnels en rapport avec l'attribution des ressources en eau aux divers groupes d'usagers.

- Les ministères et administrations sur le plan national : ils veillent à ce que les cadres juridiques et politiques soient favorables à la redevabilité et l'encouragent au sein des institutions décentralisées du secteur de l'eau et dans les rapports avec les usagers de l'eau.
- Les usagers de l'eau : ils prennent contact avec les représentants politiques et se mobilisent pour avoir accès à l'information requise afin de pouvoir surveiller correctement et faire des commentaires sur les ressources en eau et les activités des services qui les affectent.

Etape 4 : Demander aux apprenants de sélectionner l'une des actions « LRCTMV » (Leadership politique, Redevabilité, renforcement des Compétences, Transparence, Mise en œuvre et Voix) qui, selon eux, permettrait de renforcer la redevabilité entre leurs institutions du secteur de l'eau. En groupes, leur demander de discuter de la manière dont ils procéderaient pour mettre en œuvre l'action de leur choix, dans le contexte spécifique de leur pays.

Etape 5 : Faciliter le rapport en plénière suite à l'exercice et résumer les points clés à retenir.

Séance n° 3 : Exploiter la redevabilité : Les actions citoyennes, la voix des citoyens (2 h)

Etape 1 : A l'aide du triangle de redevabilité, illustrer le fait que cette séance couvrira deux cas d'engagement des citoyens aux côtés des décideurs politiques et des prestataires de services d'eau pour promouvoir la redevabilité.

Etape 2 : Pour veiller à ce que la voix des citoyens se fasse entendre au niveau des décisions politiques et de la prestation des services d'eau, une participation mieux organisée et plus de concertation est nécessaire. Présenter les matériaux de cette séance relatifs à la participation.

Etape 3 : Distribuer le bulletin d'information WIN CIS No. 3 2009 sur l'Ouganda et introduire la présentation PPT sur les « Water Watch Groups » zambiens, comme deux exemples de participation active des citoyens et consommateurs pour renforcer la redevabilité dans la prestation des services d'eau.

Etape 4 : Diviser les apprenants en deux groupes. L'un prend l'exemple de la Zambie et l'autre l'exemple de l'Ouganda. Chaque groupe doit

répondre à plusieurs questions : Quelles conditions doivent être en place, selon vous, pour que ce type d'action citoyenne puisse être mis en œuvre et reste efficace ? Ces conditions sont-elles réunies dans le secteur de l'eau de votre pays ? Quels sont les obstacles qui s'élèvent en travers de l'action citoyenne ? Que peut-on faire pour contourner ces obstacles ? Que faut-il pour que ces initiatives perdurent ?

Etape 5 : A partir des commentaires découlant de l'exercice en groupes, animer une discussion sur les avantages et les inconvénients de ces deux approches. Dans l'exemple ougandais, les citoyens dirigent l'effort et dans l'exemple zambien, le régulateur dirige l'effort.

Points clés à noter :

- Un environnement favorable et une volonté politique sont indispensables : les initiatives en matière de redevabilité qui sont menées et soutenues par les régulateurs s'observent normalement dans le contexte d'une réforme du secteur ; elles interviennent généralement dans la foulée d'une action ou d'un engagement civique. Les plateformes d'usagers impulsées par le régulateur ou le gouvernement sont éventuellement plus durables.
- Cependant, on doit à tout prix s'assurer un soutien politique ; des efforts de formation et de sensibilisation sont requis à tous les niveaux – usagers, groupes d'usagers, organisations de la société civile (OSC), conseillers municipaux/personnalités politiques, prestataires de services et agents publics ; il faut du temps et de l'énergie pour que tous les acteurs adhèrent au paradigme d'un « partenariat en vue d'améliorer la prestation des services » et pour que l'élan d'enthousiasme ne retombe pas.
- Le positionnement est également important : il faut que les citoyens soient convaincus de la crédibilité des plateformes d'usagers et qu'ils se les approprient.
- Il importe de réfléchir pour savoir si les groupes d'usagers et les plateformes sont ou non : (i) un bras du régulateur, (ii) délégués par le régulateur auprès de l'autorité/prestataire, ou (iii) autonomes. Les critères de sélection et l'accueil des usagers au sein de ces plateformes doivent également être soigneusement étudiés.

Etape 6 : Refermer la séance en animant une discussion sur la question de savoir si les différents exemples d'action citoyenne sont applicables dans le contexte du pays des apprenants.

Séance n° 4 :

Favoriser et faire entendre la voix citoyenne (1 h)

Etape 1 : Diviser les apprenants en deux groupes : l'un qui représente les organisations de la société civile et l'autre qui joue le rôle des institutions du secteur de l'eau – les services publics et les régulateurs par exemple.

Etape 2 : Les deux groupes vont imaginer un scénario dans lequel ils cherchent à améliorer la redevabilité dans une activité spécifique de l'eau dans leur domaine. Cette activité pourrait être : construction d'un barrage multifonctionnel, mise en œuvre d'une nouvelle infrastructure d'approvisionnement en eau, élargissement ou rénovation d'une infrastructure, création d'une agence de bassin, etc.

Demander au groupe de la société civile de réfléchir à la manière dont on pourrait constituer des groupes de surveillance de l'eau/ d'utilisateurs. Quels sont les buts et objectifs des groupes d'utilisateurs ? Que veut-on superviser et pourquoi ? Avec qui former un partenariat ? Comment choisirait-on des représentants au sein des groupes d'utilisateurs ? De quelle information a-t-on besoin, en s'adressant à quelles institutions ?

Demander au groupe d'institutions du secteur de l'eau de lister les actions qu'ils engageraient pour améliorer la redevabilité dans la mise en œuvre de l'activité liée à l'eau. Par exemple, soutenir la création d'une plateforme ou d'un forum d'utilisateurs, rendre accessibles au public leurs plans et leurs budgets, créer une ligne d'information téléphonique ou un centre d'appels, ou renforcer les processus de consultation des parties prenantes. La grille de contrôle des services publics pourra leur donner des idées.

Etape 3 : A partir des commentaires en plénière des deux groupes, animer une discussion sur les actions et les outils pour renforcer la redevabilité dans le secteur de l'eau et dans les activités liées à l'eau, résumer les points clés et refermer la séance.

7

MODULE 7 : L'INTÉGRITÉ DANS LA GESTION INTÉ- GRÉE DES RESSOURCES EN EAU (GIRE)

RAISONNEMENT : Le Module 7 entend remettre les quatre grands thèmes abordés dans cette formation sur l'intégrité dans le secteur de l'eau dans le contexte de la réforme de la GIRE. Les Modules précédents ont traité (i) de la corruption et des mesures de lutte anti-corruption dans le contexte de la gouvernance de l'eau, (ii) des différents types de corruption, leurs impacts et leurs moteurs, (iii) de la manière dont on peut établir un diagnostic sur les risques de corruption et les identifier, ainsi que (iv) des lois, des institutions, des actions et des outils permettant de promouvoir la transparence et de renforcer la redevabilité.

Dans ce Module, nous allons examiner des thèmes qui leur sont liés. Nous allons en particulier (i) explorer l'intégrité dans le secteur de l'eau et la GIRE du point de vue de la gouvernance et (ii) identifier les types de corruption et les risques potentiels de corruption et (iii) évoquer des actions permettant de minimiser ou de lutter contre la corruption, en passant par le biais du cycle de planification et de mise en œuvre de la GIRE.

Le Module se conclut par le développement de plans d'action que les apprenants pourront mettre en œuvre dans leur propre organisation, une fois la formation achevée.

DURÉE : 5 h

Objectifs d'apprentissage

A la fin du présent module, les apprenants :

- Connaîtront les points forts, les faiblesses, ainsi que les opportunités et les menaces en matière d'intégrité du secteur de l'eau, dans le contexte de la mise en œuvre de la GIRE.

- Auront identifié les divers types de corruption, les risques de corruption, ainsi que les actions pour promouvoir l'intégrité à chaque étape du cycle de planification et de mise en œuvre de la GIRE.
- Auront passé en revue les outils et les actions abordés dans le cadre de cette formation, depuis le diagnostic/ l'identification des risques de corruption, jusqu'au développement de plans d'action pour renforcer la redevabilité, la transparence et l'intégrité dans le secteur de l'eau, dans le contexte de leur propre pays.

Méthodes d'apprentissage

Séance n° 1 :

La GIRE et l'intégrité de l'eau (1 h 1/2)

Etape 1 : Présenter le raisonnement et les objectifs d'apprentissage de ce module, en partant de l'information fournie ci-dessous. Animer ensuite un remue-méninges en plénière sur le thème des (i) points potentiels d'entrée d'une part de la corruption, d'autre part pour renforcer la redevabilité, la transparence et l'intégrité dans la GIRE. Noter ces idées sur un tableau à feuilles.

Etape 2 : Pour compléter les informations figurant sur le tableau, utiliser les matériaux de ce module et les planches 1–9 de la présentation PPT du Module 7.

Etape 3 : En petits groupes, demander aux apprenants de déterminer quels sont les Forces, les Faiblesses, les Opportunités et les Menaces (analyse FFOM) inhérentes à la GIRE, en ce qui concerne l'intégrité du secteur de l'eau.

Etape 4 : Résumer cette séance à partir des planches 10–25 de la présentation PPT du Module 7 et de l'analyse FFOM tirée de la « Cartographie de l'intégrité et de la redevabilité du secteur de l'eau dans la région SADC » (dans les matériaux de la séance n° 1 de ce module).

Séance n° 2 :

Application aux phases de planification et de mise en œuvre de la GIRE (1 h 1/2)

Etape 1 : Récapituler ensemble les outils et les méthodes figurant dans les matériaux de cette séance, et guider pas à pas les apprenants à travers les étapes du cycle de planification et de mise en œuvre de la GIRE, à l'aide des planches 26–35 de la présentation PPT du Module 7.

Etape 2 : 1^{ère} option : Expliquer aux apprenants un scénario dans lequel ils feraient partie d'une équipe multidisciplinaire d'experts de la lutte anti-corruption dans le secteur de l'eau, chargée d'évaluer et de minimiser les risques potentiels de corruption et de renforcer la transparence et les mesures de redevabilité dans le processus de planification et de mise en œuvre de la GIRE pour le bassin X. En petits groupes, ils doivent répondre aux questions suivantes :

- (i) Quels sont les risques de corruption à chaque phase du cycle de la GIRE ?
- (ii) Quelles stratégies/quels outils d'atténuation des risques peut-on utiliser à chacune de ces phases ?

Etape 2 : 2^e option : Dans le groupe d'apprenants, identifier 3–5 groupements de pays évidents. Demander aux groupes de réfléchir aux conditions et à l'état des pratiques de gestion de l'eau dans le pays choisi, en ce qui concerne le bassin où les principes de la GIRE devraient s'appliquer.

Tâches spécifiques à chaque groupe :

- Identifier les principaux groupes de parties prenantes à inclure dans une plateforme qui participera à chaque composante du cycle de planification de la GIRE.
- Quels sont les principaux indicateurs de succès de la participation des parties prenantes à la planification de la GIRE ?
- Identifier des facteurs clés d'une participation efficace des parties prenantes.
- Identifier les principales contraintes et/ou facteurs de résistance à la participation des parties prenantes dans la planification de la GIRE.

- Trouver une stratégie pour surmonter ces obstacles.

Etape 3 : Utiliser le tableau d'outils et de méthodes suggérées dans les matériaux de la séance n° 2, afin de compléter les commentaires du groupe. Animer une discussion en plénière sur l'application de ces outils dans la GIRE. Résumer à l'aide des dernières planches de la présentation PPT du Module 7.

Exercice :

Prévention et atténuation des risques et planification d'actions (1 h 1/2)

Etape 1 : Diviser les apprenants en six groupes. Chaque groupe doit revoir et résumer les principaux points et enseignements tirés de l'étude des Modules précédents de cette formation.

Etape 2 : A partir de ces résumés, récapituler les trois principaux objectifs d'apprentissage. Ce sont également les 3 étapes nécessaires pour promouvoir l'intégrité du secteur de l'eau : (i) comprendre la corruption et les actions de prévention anti-corruption dans le contexte de la gouvernance de l'eau (Modules 1 et 2), (ii) faire le diagnostic et identifier les risques de corruption (Module 3) et (iii) promouvoir la transparence, la redevabilité et l'intégrité dans le secteur de l'eau (Modules 4, 5 et 6).

Etape 3 : Dans le Module 3, les apprenants ont travaillé en groupe pour identifier les risques de corruption. Ils ont produit une cartographie des risques de corruption et identifié des signes précurseurs, ou « drapeaux rouges ». Dans le Module 5, les apprenants ont identifié l'information nécessaire afin de minimiser certains risques de corruption et évoqué les moyens qui permettraient de renforcer l'accès à l'information au sein de leurs propres organisations. Ce travail a été réalisé en groupe de pays/régions, à partir d'exemples pratiques de corruption dans le secteur de l'eau qu'ils ont apportés avec eux à la formation. Dans le présent module, les apprenants doivent reformer les mêmes groupes et utiliser ces matrices, en inscrivant dans la colonne « mesures proposées » les mesures qui permettront de lutter contre les risques de corruption identifiés.

Etape 4 : Les groupes d'apprenants présentent leur matrice en plénière. Animer une discussion en plénière sur les domaines nécessitant des clarifications.

Exercice :
Développement de plans d'action (1 h).

Etape 1 : A partir des mesures proposées pour éliminer/atténuer les risques de corruption identifiés à la séance précédente, demander aux apprenants de réfléchir (i) aux principaux

risques de corruption au sein de leur propre organisation et (ii) aux mesures qu'ils prendront pour atténuer ces risques à leur retour. Leur demander ensuite d'identifier les actions individuelles, organisationnelles ou collaboratives qui seront nécessaires pour mettre en œuvre ces mesures.

Etape 2 : Ces plans d'action seront présentés et débattus en plénière ; on peut les développer en utilisant la matrice ci-dessous :

Plan d'action : nom de l'organisation/la personne ou collaboration

Risques de corruption	Mesures proposées	Quelles actions (étape par étape)	Qui sera chargé de faire quoi ?	Dates de début/fin de cette action ?	Quelles ressources utiliserez-vous ?	Quel support nécessaire ?

MANUEL DE FORMATION SUR L'INTÉGRITÉ DE L'EAU

ANNEXE

ANNEXE I :

PROGRAMME SUGGÉRÉ POUR LA FORMATION :

MANUEL SUR L'INTÉGRITÉ DANS LE

SECTEUR DE L'EAU

Horaires	Séance	Notes
1er jour : MODULE 1 – LA GOUVERNANCE DE L'EAU		
09h00-11h00	Accueil des participants, inscription et orientation	
11h00-12h00	Présentations, règles à suivre et attentes des apprenants	
12h00-13h00	Séance n° 1 : Introduction à la GIRE	
13h00-14h00	Déjeuner	
14h00-15h30	Séance n° 2 : Introduction à la gouvernance de l'eau	
1530-16h00	Pause café	
16h00-17h30	Séance n° 3 : Cadres institutionnels des ressources en eau et des services d'eau	
2e jour : MODULE 2 – LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR DE L'EAU		
09h00-10h30	Séance n° 1 : Définition des termes et concepts	
10h30-10h45	Pause café	
10h45-11h45	Séance n° 2 : La corruption dans le secteur de l'eau : comment et pourquoi ?	
11h45-13h15	Séance n° 3 : Les répercussions et les coûts de la corruption	
13h15-14h15	Déjeuner	
14h15-16h15	Séance n° 4 : Les moteurs de la corruption	
16h15-17h00	Questions et discussion sur les Modules 1 et 2	
3e jour : MODULE 3 – IDENTIFICATION DES RISQUES DE CORRUPTION et MODULE 4 – LES INSTITUTIONS ET LES LOIS ANTI-CORRUPTION ET LEURS INSTRUMENTS		
09h00-09h30	Module 3 – Séance n° 1 : A quoi cela sert-il d'évaluer les risques de corruption ?	
09h30-11h00	Séance n° 2 : Utilisation du schéma des interactions de la corruption	
11h00-11h30	Pause café	
11h30-13h30	Séance n° 3 : Cartographie des risques de corruption	
13h30-14h30	Déjeuner	
14h30-15h30	Module 4 – Séance n° 1 : Instruments juridiques anti-corruption	
15h30-17h00	Séance n° 2 : Le rôle des institutions	
17h00-17h15	Pause café	
17h15-18h15	Séance n° 3 : Évaluation des structures juridiques et institutionnelles pour l'intégrité et la redevabilité	

Horaires	Séance	Notes
4e jour : MODULE 5 – TRANSPARENCE ET ACCÈS A L'INFORMATION		
09h00-09h30	Séance n° 1 : Transparence et accès à l'information	
09h30-11h30	Séance n° 2 : Transparence dans le développement des infrastructures de l'eau	
11h30-12h00	Pause café	
12h00-13h00	Séance n° 3 : Exercice du droit à l'information (briefing et préparation)	
13h00-14h00	Déjeuner	
14h00-15h00	Suite de la séance n°3 : Exercice du droit à l'information (jeu de rôle et compte-rendu)	
15h00-16h00	Séance n° 4 : Les mesures pour renforcer la transparence et l'intégrité	
5e jour : Module 6 – REDEVABILITÉ		
09h00-10h30	Séance n° 1 : Concepts, coalitions, contrats et pactes : en quoi consiste la redevabilité ?	
10h30-11h00	Pause café	
11h00-12h30	Séance n° 2 : Renforcer la redevabilité : les outils et les actions	
12h30-13h30	Déjeuner	
15h30-16h00	Pause café	
16h00-17h00	Séance n° 3 : Exploiter la redevabilité : les actions citoyennes, la voix des citoyens	
6e jour : Module 7 – L'INTÉGRITÉ DANS LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU (GIRE)		
09h00-10h30	Séance n° 1 : La GIRE et l'intégrité du secteur de l'eau	
10h30-11h00	Pause café	
11h00-12h30	Séance n° 2 : L'intégrité de l'eau et la GIRE : planification et mise en œuvre	
12h30-13h30	Déjeuner	
13h30-15h00	Séance n° 3 : Prévention et atténuation des risques et planification d'actions	
15h00-15h30	Pause café	
15h30-16h30	Séance n° 4 : Développement de plans d'action	
16h30-17h00	Formulaires d'évaluation et fin de la formation	

ANNEXE II :

LES COMPÉTENCES RELATIONNELLES, UN GAGE D'EFFICACITÉ

L'efficacité du facilitateur repose sur sa faculté à nouer des relations de travail satisfaisantes avec les groupes d'apprenants, au niveau interpersonnel et collectif. Voici quelques compétences qui vous seront utiles dans votre rôle et des éléments à retenir pour être plus efficace.¹

Compétences relationnelles

Clarifier les choses – c'est vérifier que vous avez bien compris ce qu'a dit l'apprenant et poser des questions pour obtenir plus d'information. Exemple : « Il me semble que ce que vous dites, c'est...? » Quand vous clarifiez quelque chose, on doit toujours entendre implicitement un point d'interrogation (?) à la fin de la phrase. En posant des questions au lieu de simplement énoncer des faits, dans votre rôle de leader, vous favorisez la compréhension et vous donnez aux apprenants l'opportunité de découvrir par eux-mêmes certaines choses. Les questions redoublent d'utilité si elles encouragent à participer, à discuter. Il vaut donc mieux poser des questions « ouvertes », qui stimulent la participation, plutôt que des questions « fermées », qui n'ouvrent pas le débat. Exemple : on répond aux questions par « oui » ou par « non », alors que les questions ouvertes visent à obtenir plus d'information – « Pouvez-vous m'en dire un peu plus sur... ».

Tester le consensus – c'est vérifier auprès des apprenants s'ils sont déjà parvenus à un accord, ou si une conclusion est en train de se dessiner. Exemple : « Il me semble qu'un consensus est en train de se dégager sur ce sujet. Qu'en pense le groupe ? »

Encourager – c'est faire preuve de chaleur et de sympathie et réagir aux contributions des apprenants ; c'est leur montrer que vous les respectez en leur donnant une opportunité de reconnaissance. Accusez réception des interventions et des contributions de tous les apprenants et montrez-leur que vous les appréciez ; écoutez activement ce qu'ils ont à dire.

Expression du « ressenti » du groupe – c'est percevoir le ressenti, l'humeur et la qualité des relations au sein du groupe et partager avec eux cette perception. Exemple : « Apparemment, nous avons tous besoin de faire une pause. »

Accueil – c'est tenter de maintenir les voies de communication ouvertes ; faciliter la participation de personnes aussi nombreuses que possible. Exemple : « Cela fait un moment que Siphon essaie de s'exprimer. Écoutons-le. » On emploie parfois l'expression de « filtrage à l'entrée », ou d'« ouverture ». Ceci veut dire que le facilitateur bloque gentiment, sans en avoir l'air, les interventions des apprenants dominants et ouvre une voie de communication pour les plus timides. De cette manière, tous auront une opportunité de contribuer, d'apprendre et de poser des questions.

C'est une compétence qui s'avère bien utile en cas de questions ou remarques « hors sujet ». Résumez l'essentiel de la question/remarque et reportez-la à un autre moment propice, dirigez l'apprenant vers une autre ressource, ou suggérez-lui d'en parler à quelqu'un d'autre pendant la pause. C'est en quelque sorte un rôle d'arbitre.

Fournir l'information – c'est communiquer des faits, de l'information ou éclaircir un point. La fourniture d'information est d'autant plus efficace qu'il existe une demande d'information de la part des apprenants.

Harmoniser – c'est s'efforcer de réconcilier les deux parties d'un litige ; c'est minimiser les tensions ; et c'est permettre aux personnes d'explorer de manière constructive leurs différences. Exemple : « Peut-être qu'il serait préférable qu'une seule personne parle à la fois et que chacun ait l'occasion de donner son point de vue. »

Ouverture – les facilitateurs n'ont pas forcément toutes les réponses aux questions qui seront posées – faites appel à votre équipe pour obtenir certaines ressources et demandez aux apprenants d'apporter des éléments de réponse avec leurs propres idées et connaissances.

Recherche d'opinion – c'est leur demander de faire des suggestions, de donner leur opinion. Exemple : « Tebogo a suggéré que nous revenions là-dessus un peu plus tard. Qu'en pensez-vous ? »

Dissiper les tensions – c'est exprimer ouvertement les tensions, remettre le problème dans un contexte plus large, ou le traiter avec humour (de façon mesurée). Ceci permet également de redonner de l'énergie au groupe.

¹ Potter, A, 2008, Training Social Animators, Mvula Trust South Africa for Government of Mozambique.

Récapituler – c’est rassembler des idées qui ont un rapport entre elles ; conclure une séance ; réunir les éléments importants d’une discussion.

Choix du langage – c’est s’exprimer en employant un langage simple, accessible, qui soit adapté à votre groupe d’apprenants. S’il y a besoin d’une traduction, traduisez.

Compétences techniques

Gestion du temps – Il appartient au facilitateur de s’assurer que le temps alloué à chaque activité ou séance est utilisé à bon escient et bénéfique pour le groupe tout entier. Pour ce faire, il s’agit d’évaluer les besoins des apprenants et de bien gérer les limites.

Compétences de saisie/rédaction (par ex. en écrivant au tableau, etc.) – les facilitateurs sont souvent les mieux placés pour le faire, car ils montrent ainsi qu’ils sont à l’écoute des apprenants ; c’est aussi un outil utile pour gérer les discussions, ne pas perdre le fil et éviter les répétitions. Si vous avez besoin d’aide, demandez à un membre de l’équipe de noter les idées au tableau..

Donner des instructions claires – si vous donnez des instructions précises ou posez des questions spécifiques, c’est parfois utile de les inscrire pour que tout le monde les voie. Il importe que les instructions soient claires, sans ambiguïté. Avant les séances de travail en groupe, réfléchissez à la manière dont vous allez diviser les apprenants en petits groupes : cela permet d’économiser du temps et de clarifier pour vous-même les instructions que vous allez leur donner.

Organiser l’environnement dans la salle – pour faciliter la participation, il s’agit de bien positionner les chaises et l’équipement dans la salle. Veillez toujours à ce que tous les apprenants puissent bien voir l’écran pour les projections audiovisuelles, le tableau, etc.

Préparer ou utiliser des supports de cours adaptés et efficaces – c’est crucial pour encourager la participation dans les meilleures conditions et être sûr que chaque séance atteigne son objectif.

ANNEXE III :

OPTIONS POUR LES EXERCICES

Exercices d’introduction ou d’« orientation générale ».

L’exercice d’orientation générale vous permet de créer un environnement rassurant et propice à l’apprentissage, dans lequel les apprenants se sentent à l’aise, prêts à participer, à travailler et à apprendre.

Quels que soient les exercices choisis, il est recommandé d’aborder les questions ci-dessous pendant la séance d’introduction :

- Qu’est-ce que les apprenants apportent avec eux à la formation ? Par exemple, des questions/ inquiétudes/ expériences/ compétences/ attentes, etc.
- Que se passe-t-il ailleurs en ce moment (dans leur travail/famille), pendant qu’ils assistent à la formation ?
- Quelles sont leurs espérances au niveau de la formation ? Quelles sont leurs craintes ?
- Quel genre d’environnement souhaitent-ils pour le stage de formation, pour les aider à participer en toute liberté et créer les meilleures conditions pour apprendre ? Ceci permet au formateur de définir des règles d’or pour toute la formation ; celles-ci doivent être affichées à un endroit bien visible pendant la durée du stage. Exemple de règles :

une seule personne parle à la fois, les mobiles sont éteints pendant toute la séance, tous les points de vue sont respectés, travail collaboratif (on ne dénigre pas le travail des autres), ponctualité, etc.

- Cela peut être utile d’introduire ici le concept de « voie de garage » – c’est là que l’on range des problèmes, des questions, des inquiétudes exprimé(e)s par les apprenants, qui ont de l’importance, mais qui ne concernent pas directement la séance/le module sur lequel on est en train de travailler. Le formateur doit penser à revenir sur ces éléments placés « en voie de garage », c’est très important.
- Le but global du stage de formation et le contexte dans lequel il s’inscrit : comment et pourquoi l’idée a-t-elle vu le jour, et les objectifs d’ensemble qu’on veut atteindre d’ici la fin du stage.
- Structure et logistique du stage : horaires des séances, jours de formation, pauses, etc.
- Présentation des objectifs et du programme du stage ou des séances, en faisant bien le lien avec les attentes des apprenants.

Exemples d'activités pour la phase d'introduction :

- Les apprenants se présentent en choisissant un adjectif qui commence par la 1^{ère} lettre de leur nom ; cet adjectif décrit quelque chose de personnel.
- Les apprenants se déplacent dans la salle pour trouver un objet symbolisant leur contribution au stage. Ils présentent cet objet tout en se présentant et disent au groupe de participants :
 - Ce qu'ils apportent avec eux à la formation.
 - Ce qu'ils souhaitent que la formation leur apporte.
 - Ce qui se passe ailleurs en ce moment (dans leur travail/famille), pendant qu'ils suivent la formation.
- On demande aux apprenants de se lever et de former des groupes, en suivant les instructions du facilitateur (exemples ci-dessous). Dans chaque groupe, demandez aux apprenants de se présenter à la personne sur leur droite, et à la personne sur leur gauche :
 - Demandez aux hommes de se mettre du côté gauche, aux femmes du côté droit
 - Demandez aux apprenants de former des groupes en fonction de leur région d'origine
 - Demandez aux apprenants de former des groupes en fonction de la couleur de leur chemise, ou de leurs chaussures
 - Etc...

Exercices en plénière :

- Remue-méninges rapide en plénière, sur une question ou un problème spécifique. Le formateur saisit sur un tableau à feuilles les principaux arguments trouvés par les apprenants (résultat du remue-méninges), puis anime une discussion.
- Exercice rapide et collectif de « libre association d'idées » sur une idée/un concept : les apprenants disent les premiers mots/expressions qui leur viennent à l'esprit ; le formateur les inscrit au tableau. Animez une discussion sur les idées/concepts évoqués, et/ou apportez un complément d'information.
- Les apprenants inscrivent leurs idées/opinions sur des fiches (1/2 format A4, une idée par fiche), et les accrochent au mur : discussion en plénière.
- Les apprenants trouvent un partenaire et discutent, s'exercent, ou réfléchissent à une idée/un concept/une étude de cas particulière.
- Les apprenants travaillent en « cellules de travail » (buzz group) de 3 ou 4 personnes, puis rapportent leurs principales idées à l'ensemble du groupe ; une discussion suit le compte-rendu.
- N'oubliez pas que réfléchir à sa propre expérience est en soi une opportunité d'apprentissage – quand les personnes ont l'occasion de communiquer les grandes lignes de leur expérience, de généraliser et d'appliquer leur expérience à la question qu'on est en train de discuter. Ceci est également valable en petits groupes.

- Dans l'ensemble, il vaut mieux réaliser la plupart des exercices en petits groupes de huit personnes au maximum, dans la mesure où tous les apprenants ont ainsi l'opportunité de parler et de communiquer leurs idées, leurs opinions et leur expérience.

Remue-méninges :

Le remue-méninges donne l'occasion aux apprenants de laisser courir leur imagination et d'extraire le maximum d'idées possibles sur un thème spécifique dans le temps imparti. Il n'est pas question de vrai ou de faux, aucun jugement n'est porté sur les contributions. Les remue-méninges permettent aux personnes et aux groupes de saisir le maximum d'idées ou de perspectives possibles sur un thème spécifique, dans le délai imparti (habituellement très court). Des idées, des réflexions, des questions, etc. sont le produit du remue-méninges – elles sont toutes notées par écrit (de préférence sur un tableau à feuilles), pour que les apprenants puissent y revenir, afin de rebondir sur d'autres idées.

Règles d'or

- Ne pas juger, ne pas critiquer les idées exprimées.
- Laisser libre cours à l'imagination – laisser germer des idées.
- Saisir les idées au vol – partir d'idées exprimées par d'autres pour aller plus loin.
- Rechercher le volume, pas la qualité.
- Clarifier chaque idée. Développer une idée sans l'évaluer/la mesurer.
- Noter par écrit toutes les idées, mêmes les plus triviales.
- Une fois que les toutes idées sont listées au tableau, peser et évaluer ouvertement chacune, en animant une discussion avec tous les participants au remue-méninges.

Présentations PowerPoint :

- En moyenne, il faut deux à trois minutes pour expliquer chaque planche. Ne pas prévoir plus de 10–15 planches pour une présentation de 45 minutes.
- Eviter d'avoir beaucoup de texte sur une planche et ne pas se contenter de lire le texte.
- Inclure sur la planche de courtes déclarations, en guise d'en-tête ou d'aide-mémoire, qui vous rappelleront les points à évoquer et dans quel ordre.
- Eviter les couleurs qui sont difficilement visibles (rouge, jaune).
- Surtout, vérifier à l'avance que les planches sont bien lisibles en allant vous asseoir à la place des apprenants.
- Les images et les illustrations : elles ont tendance à être plus lisibles et faciles à digérer que des paragraphes denses.

Pour d'autres conseils et outils PowerPoint, consultez : www.knowwiththeflow.org

ANNEXE IV :

PLANIFIER DES STAGES DE FORMATION COURTE

Introduction²

Les stages de formation courte ont prouvé leur efficacité dans le domaine de la formation continue et de l'enseignement destiné aux adultes.

Les stages de formation courte se distinguent de la formation longue et des programmes éducatifs de longue durée, d'une part en ce qui concerne leur durée, mais aussi le format et le type de formation offerte. En général, il s'agit d'une formation interactive qui s'appuie sur l'expérience des apprenants et met l'accent sur la facilitation, plutôt que sur des cours magistraux.

Vu l'intérêt croissant que suscite la formation continue, les formateurs et éducateurs sont fréquemment confrontés à la nécessité d'organiser des stages de formation courte, même s'ils n'ont pas toujours l'expérience nécessaire pour gérer ce type d'activités. Dans ce guide, nous récapitulons les divers éléments indispensables à ce type de formation.

L'organisation de stages de formation courte n'est pas une mince affaire et il s'agit de trouver la bonne formule. Le succès du stage dépend autant de son organisation que du contenu de la formation.

1. Thème

La première chose à faire est de formuler un thème qui va répondre aux besoins du groupe ciblé. C'est une considération que vous ne pouvez pas négliger si vous voulez que la formation intéresse des apprenants ; le thème doit aussi correspondre à des besoins, combler des lacunes de compétences et faire le lien avec des discussions antérieures avec des partenaires et clients potentiels.

Une fois que vous avez défini le thème, vous pouvez vous poser plusieurs questions :

- Un stage de formation courte sur ce thème a-t-il été organisé récemment ? Existe-t-il des ouvrages, manuels ou guides de formation qui vous seraient utiles ?
- Quel serait le meilleur format pour assurer la formation requise ?
- Qui sont les meilleurs facilitateurs et sont-ils disponibles ?
- Qui s'intéresse particulièrement à ce sujet ?
- Quelles informations les apprenants peuvent-ils apporter au stage ?
- Qui va financer la formation ?

A noter qu'il vous faut au minimum deux mois pour préparer correctement un stage de formation.

2. Groupes ciblés

Il s'agit d'identifier les groupes ciblés, en fonction des objectifs de la formation et des résultats qu'on en attend. La formation peut concerner aussi bien des planificateurs de la gestion de l'eau que des prestataires locaux de services d'eau, ou des associations d'usagers. Les personnes chargées du renforcement des compétences est un autre exemple de groupe ciblé : elles vont approfondir le thème dans le cadre de leurs activités quotidiennes de formation/pédagogiques. Le groupe de clients presentis dépendra également des chances d'obtention de subventions pour le stage de formation et du type de subventions recherché. Il importe donc d'évaluer l'objectif de la formation et les compétences qu'elle apportera aux apprenants. Le « public » est aussi un facteur décisif à prendre en compte pour choisir la durée et le format du stage. Faut-il cibler des institutions particulières pour la formation, qui souhaiteraient éventuellement travailler en partenariat avec vous ?

3. Format

Qu'il s'agisse d'une formation pour formateur, ou d'un stage destiné aux professionnels de l'eau, vous aurez affaire à des adultes : le format doit donc être adapté à un public d'adultes. Pour maintenir le niveau d'attention des apprenants, il importe de varier les activités du stage : exposés, présentations, groupes de travail, jeu de rôles, travaux pratiques sur le terrain, etc. Si l'on se base sur les commentaires positifs des apprenants, un module (groupement de séances traitant d'un sujet particulier) doit généralement être divisé en trois parties de durée équivalente : présentation (1/3 du temps), discussion (1/3 du temps) et interactions (1/3 du temps).

Encore une règle fondamentale, mais qu'on oublie souvent : le contenu de la formation doit être adapté au niveau et à la pratique professionnelle des apprenants.

² CAPNET 2007
<http://www.cap-net.org/databases/network-management-tools>.

4. Programme

Il s'agit d'élaborer le programme de la formation courte en tenant compte de plusieurs facteurs :

- a) Quel public est visé ?
 - Quelle est la longueur idéale du stage en ce qui concerne le groupe ciblé (par ex. : les managers/responsables consacrent en général moins de temps que les professionnels aux formations thématiques) ?
 - Le format du stage est-il attractif pour le groupe ciblé et les prépare-t-il à mieux exécuter leurs tâches ?
- b) Programmez la formation de manière à ce que toutes les séances, exercices, travaux pratiques sur le terrain, tâches confiées aux groupes de travail soient directement en rapport avec le thème du stage. En général, les bonnes pratiques veulent que la formation commence par une séance d'introduction expliquant les concepts et principes, avant de passer à des séances plus techniques et interactives. Parfois, les organisateurs prévoient des déplacements sur le terrain sans aucun objectif concret, si ce n'est une sortie en groupe. Ce n'est pas forcément une bonne idée si la formation risque d'en souffrir, du fait qu'on introduit une coupure dans l'apprentissage. Si vous organisez des travaux pratiques sur le terrain, vérifiez qu'ils sont directement liés au thème de la formation et apportent un véritable plus aux apprenants. Souvent, on pourra leur confier des tâches spécifiques à faire en rapport avec ce déplacement.
- a) Le contenu de la formation (le programme) doit offrir des plateformes suffisantes pour permettre aux apprenants de s'exprimer, c'est crucial. L'interactivité est aussi un atout primordial, et des méthodes adaptées à l'enseignement pour adultes doivent être utilisées. Parmi les méthodes qui sollicitent les apprenants et permettent de recueillir des informations ou idées, on peut citer : plateformes de discussion, tâches fixées en groupes de travail, jeux de rôle et autres formats interactifs. Veillez à réserver suffisamment de temps pour organiser ces différents types de séance.

Le contenu de la formation doit être développé de manière exhaustive, et en conjonction avec des partenaires, si vous voulez qu'ils s'intéressent au stage et vous envoient des apprenants.

Prévoyez de mettre tous les supports de cours à la disposition des apprenants. Il est préférable que les supports de cours soient bien organisés et correctement préparés.

Maintenez une communication régulière avec des sponsors/partenaires potentiels à toutes les étapes de développement de la formation, pour vous assurer de leur engagement. Ceci vous permettra aussi de mettre au point une brochure de promotion, qui sera disséminée auprès de divers réseaux et partenaires.

5. Partenaires et facilitateurs

La participation des partenaires à l'organisation du stage de formation est indispensable. Les partenaires peuvent apporter au programme des éléments essentiels et fournir des facilitateurs pour certaines séances.

Le choix de partenaires sera basé éventuellement sur leur apport spécifique au thème de la formation et leurs points forts dans ce domaine, mais il peut également répondre à des critères stratégiques. Le choix de bons partenaires permet aussi d'éveiller l'intérêt de personnes extérieures à votre organisation, en les incitant à souscrire à votre programme.

Vous pouvez faire appel à plusieurs facilitateurs de profil/d'orientation différent(e) pour organiser la formation. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, l'enseignement pour adultes doit s'appuyer sur de nombreuses activités interactives pendant les séances, et des compétences particulières sont exigées du facilitateur (voir l'ouvrage *Facilitation and Presentation Techniques*, dans *Cap-Net Network Management Tools*). L'organisation d'une formation pour professionnels a le grand avantage de vous permettre de vous appuyer, en grande partie, sur l'expertise des apprenants que vous avez en face de vous. Il importe toutefois de choisir des facilitateurs qui ont le savoir et l'expérience requise en ce qui concerne le thème de la formation et qui aient les compétences requises pour enseigner à des adultes.

6. Choix d'un organisme d'accueil et d'un lieu de formation

La solution idéale est qu'un membre du réseau propose d'accueillir une activité de formation. L'organisme d'accueil doit avoir une certaine crédibilité et une expérience liée au thème de la formation. Le choix d'un organisme d'accueil spécialisé dans le thème de la formation présente des avantages évidents.

En contribuant à la formation, l'organisme d'accueil bénéficie d'une meilleure image, tout comme le réseau et les autres partenaires. Il n'en reste pas moins que l'organisation doit assumer clairement ses responsabilités au niveau de la formation. Quand les responsabilités sont partagées par les membres du réseau, tout le monde est gagnant et le secrétariat n'a pas autant de travail.

Si des installations ne sont pas disponibles sur place, dans les locaux de l'organisme d'accueil, on fait souvent appel à des locaux extérieurs (hôtel, centre de conférence). Les deux formules présentent à la fois des avantages et des inconvénients :

7. Mise au point de brochure/catalogue/note de synthèse et envoi d'une invitation aux apprenants

La brochure de formation (ou catalogue, note de synthèse, prospectus), détaillant le programme et les modalités d'organisation du cours et les invitant à la forma-

	Avantages	Inconvénients
Interne	<ul style="list-style-type: none"> • Pas cher • Disponibilité d'équipement, salles, etc. • Salle de classe adaptée aux présentations • Le rôle de l'institution/membre du réseau est mis en évidence 	<ul style="list-style-type: none"> • L'emplacement n'est pas toujours idéal • L'hébergement et la restauration ne sont pas toujours à la hauteur • Equipement informatique • Procédures administratives/bureaucratie
Externe	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction sur les tarifs des chambres ou salles de réunion • Les apprenants sont hébergés au même endroit • Aucun transport requis entre l'hôtel et le lieu de formation • Installations audiovisuelles éventuellement mieux adaptées • Emplacement éventuellement mieux adapté 	<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation de la formation • Interaction avec les facultés, les professeurs • Les coûts peuvent être plus élevés, si l'hébergement est possible dans les locaux de l'organisme d'accueil • Interférences/bruit provenant d'autres événements organisés sur place

tion, est envoyée aux apprenants, soit en interne, par le biais du réseau et des partenaires, soit en externe par le biais d'autres organisations. Au minimum, la brochure doit contenir les renseignements suivants :

- Introduction
- Objectifs de la formation
- Groupe ciblé
- Description du contenu
- Méthodologie
- Organisation de la formation
- Coordonnées d'inscription et frais de formation (voir la section suivante)
- Ce que les apprenants retireront de la formation et ce qu'on peut attendre à la suite de la formation
- Programme de la formation
- Références aux supports/ouvrages contextuels

8. Budget préliminaire

La formation doit être organisée sur le principe du recouvrement des coûts. Même si vous identifiez un sponsor, il sera nécessaire de lui fournir tous les détails relatifs aux coûts et aux frais d'inscription, avec tous les justificatifs. En règle générale, il vaut mieux calculer séparément les frais de gestion/coût de la formation et les frais de voyage/indemnités journalières. Dans la mesure du possible, demandez à d'autres parties (les sponsors, par exemple) de calculer les indemnités journalières et le voyage – ceci vous évitera du travail.

Comment faire pour calculer des frais d'inscription qui couvriront les coûts d'organisation de la formation ? C'est un peu plus compliqué, car vous devez faire des calculs détaillés (voir l'exemple encadré).

- a) Les frais d'inscription à la formation doivent inclure des éléments de coût tels que :
- La location des locaux
 - Les honoraires des facilitateurs
 - Les supports de formation
 - Les déplacements sur le terrain

- Les déplacements locaux
- Le temps de préparation des organisateurs
- Le déjeuner et les pauses café.

Exemple d'une formation de 6 jours (en US\$)

2 formateurs, 2 x 6 jours @ \$150/jour	=	1 800
Indemnités journalières		
2 formateurs x 6 jours @ \$150/jour	=	1 800
Frais de voyage des formateurs 2 x \$500	=	1 000
Locaux 6 jours x \$100	=	600
Supports et photocopies	=	500
Déplacements locaux	=	500
Déjeuner 6 jours x 15 personnes x 12\$	=	1,080
Boissons 6 jours x 2 x 15 personnes x \$5	=	900
10 jours de préparation @ 150\$	=	1 500

- b) La plupart de ces coûts sont fixes, quel que soit le nombre d'apprenants. Le coût du déjeuner et de la pause café dépendra du nombre d'apprenants. Préparez un budget en vous basant sur une participation minimum de 15 à 20 apprenants. Ainsi, si vous n'avez pas un nombre suffisant d'inscriptions, vous saurez que le stage ne sera pas rentable et vous devrez éventuellement penser à l'annuler. S'il y a plus de 15–20 personnes inscrites au stage, le petit bénéfice réalisé vous aidera à programmer la prochaine formation.
- c) Eventuellement, vous pouvez vous adresser à l'hôtel ou à l'organisation d'accueil, pour négocier l'annulation, ou une réduction, de certains coûts. Les honoraires des formateurs/facilitateurs utilisés représentent une part importante du budget, qui varie en fonction du nombre d'intervenants. En règle générale, les frais de formation d'un stage régional doivent se monter à environ 500 dollars US la semaine, mais ils peuvent être inférieurs. Si la formation coûte beaucoup plus cher, vous risquez de ne pas attirer suffisamment d'apprenants ou de sponsors.

9. Organisation logistique

Quand vous organisez une formation courte, il faut réfléchir à certains facteurs purement logistiques :

- a) **Annoncez la formation** suffisamment à l'avance et auprès d'un public diversifié. Dressez une liste de distribution et gardez-la précieusement – cela facilitera l'organisation de la prochaine formation.
- b) Lancez des **invitations à participer** par le biais des membres du réseau, des partenaires ou d'organismes extérieurs. Veillez à ce que le groupe ciblé soit bien défini et à spécifier clairement les critères pour les demandes d'inscription.
- c) Une fois que vous avez identifié les apprenants, aidez-les à faire une demande de visa. Parfois, la méthode la plus efficace est de faire une demande groupée pour tous les apprenants, qui sera envoyée directement au ministère des affaires étrangères.
- d) Les apprenants et les facilitateurs doivent recevoir des instructions pour savoir **à quel endroit se rendre**, une fois arrivés à l'aéroport. Il ne suffit pas toujours de préciser le nom du lieu ou de l'hôtel. Donnez des instructions précises pour qu'ils sachent exactement quoi faire à l'arrivée. Si possible, il vaut mieux que quelqu'un vienne les chercher.
- e) Veillez à avoir un **secrétariat opérationnel**, auquel les apprenants puissent s'adresser pour toutes les questions pratiques, préalablement à la formation et pendant toute la durée du stage. Eventuellement, faites en sorte qu'une secrétaire soit présente pendant le déjeuner/les pauses café. Les questions les plus fréquentes posées au secrétariat de formation relèvent pratiquement toujours de la confirmation des vols, des indemnités journalières, de l'accès Internet, des magasins pour faire les courses, etc.;
- f) Vérifiez que tous les **outils et équipements** nécessaires pour toute la durée du stage soient à portée de main avant qu'il ne démarre. Posez la question à l'avance aux facilitateurs pour demander ce dont ils ont besoin et les détails de tout agencement/arrangement spécifique. Les réglages techniques sont une distraction – c'est agaçant pour tout le monde quand ils doivent être faits a posteriori alors que la formation a commencé. Les outils et équipements utilisés le plus souvent :
 - Tableau à feuilles
 - Feutres, fiches de couleur et ruban adhésif
 - Rétroprojecteur avec transparents (bien qu'ils soient maintenant un peu dépassés)
 - Ordinateur portable et projecteur pour la présentation
- g) Organisez à l'avance le **transport** entre le lieu d'hébergement des participants et le lieu du stage, ainsi que le déplacement sur le terrain, le cas échéant. Si vous organisez un déplacement, veillez à ce qu'il soit pertinent et directement lié à la formation et à ce que les apprenants ne passent pas une demi-journée dans un car.
- h) **Les conseils aux facilitateurs** représentent une contribution essentielle au succès de la formation. Vérifiez qu'il n'y a pas de répétition de contenu d'un facilitateur à l'autre. Vous pouvez préparer un descriptif de séance, suggérer des ressources pour le stage et les guider par des directives générales en ce qui concerne les présentations et l'interaction avec les apprenants. Il est conseillé de réunir au préalable tous les descriptifs de séance et de les mettre à la disposition des apprenants avant la formation.
- i) Préparez-vous pour faire en sorte que le **compte-rendu** de formation soit prêt et que les apprenants puissent l'obtenir à la fin du stage. Ce compte-rendu contiendra éventuellement le programme, le descriptif des séances, les présentations, et les supports/ressources (articles, références). En règle générale, vous le distribuez sur un CD-ROM.
- j) A la fin de la formation, demandez aux apprenants de remplir un formulaire d'**évaluation de la formation**, c'est très utile. Un exemple de ce formulaire d'évaluation figure dans l'annexe 1.
- k) Tout client est susceptible d'exiger un **rapport financier** à l'issue de la formation, mais ce rapport vous sera également utile pour vos dossiers. Il est très utile d'être au courant, à l'avance et pendant le stage, du budget et des dépenses et tous les justificatifs doivent être conservés : c'est très important.

10. Grille de contrôle

Vous trouverez ci-dessous une grille de contrôle pour les stages de formation courte, qui a été mise au point par l'IWSD, à Harare (Zimbabwe). (Annexe 2). Elle pourra éventuellement vous aider à préparer la formation.

11. Suggestions de lectures

- Candelo Reina, Carmen, Gracia Ana Ortiz R., Barbara Unger. 2003. Organising and Running Workshops; a practical guide for trainers. WWF-Colombia.
- Friends of the Earth. 2004. How to organise events. <http://community.foe.co.uk/resource/how_tos/organise_events.pdf>
- James Madison University, Office of Sponsored Programs. 2005. Specialized Proposal Development Guides. <<http://www.jmu.edu/sponsprog/writingtips.html>>
- Generation Challenge Programme. n.d. Guidelines for organizing workshops for the Generation Challenge Program. CIMMYT, El Batán Texcoco, Mexico <http://www.generationcp.org/sccv10/sccv10_upload/WorkshopGuidelines.pdf>
- Mineralogical Society of America. 2005. Basic instructions on how to plan, organize, and execute a short course. Chantilly, US.

Exemple de formulaire d'évaluation de la formation

Nous vous invitons à remplir ce formulaire d'évaluation qui nous permettra d'améliorer l'efficacité des activités de formation que nous proposons. N'hésitez pas à nous dire franchement ce que vous en pensez, en donnant une note et/ou en faisant des commentaires. Qu'ils soient positifs ou négatifs, vos commentaires nous apportent des renseignements précieux qui nous aideront à préparer les futures formations.

Pour remplir ce formulaire, il vous faudra environ 10–15 minutes.

1. Pertinence de la formation par rapport à votre travail/vos fonctions actuelles.

Aucune	Faible pertinence	Pertinence moyenne	Grande pertinence	Très grande pertinence

2. Avez-vous acquis pendant la formation de nouvelles connaissances / des informations que vous ne connaissiez pas ?

Aucune	Peu de nouveaux acquis	Nouveaux acquis moyens	Nombreux nouveaux acquis	Nouveaux acquis très nombreux

3. Utilité des connaissances / informations acquises en ce qui concerne votre travail.

Aucune	Faible utilité	Utilité moyenne	Grande utilité	Très grande utilité

4. La formation a-t-elle répondu à vos attentes et atteint les objectifs souhaités ?

Non	Très peu	Tout juste	Largement	Complètement

5. En sa qualité de formation destinée aux formateurs, le cours vous a-t-il préparé(e) à diriger une formation de perfectionnement dans votre région/organisation ?

Non	Très peu	Tout juste	Largement	Complètement

Quel type de support vous serait indispensable en matière de contenu / méthodologie pour diriger une formation de perfectionnement dans votre région / organisation (hormis les questions d'organisation ou financières) ?

.....

.....

.....

6. Au niveau de la mise en œuvre de la GIRE, de la résolution des conflits et de la négociation, les séances étaient :

Toujours pertinentes	
Pertinentes pour la plupart	
Pertinentes seulement dans certains cas	
Pas du tout pertinentes	

7. La présentation des diverses séances était :

Excellente	
Très bonne	
Bonne	
Normale	
Mauvaise/mal étudiée	

8. Les possibilités de participation durant la formation étaient :

Excellentes	
Très bonnes	
Bonnes	
Normales	
Mauvaises/insuffisantes	

9. Le temps consacré quotidiennement à la formation (en heures par jour) était :

Excessif	
Adéquat	
Insuffisant	

10. Les matériaux proposés dans la partie Contenu étaient :

Excellents	
Très efficaces	
Efficaces	
Normaux	
Mauvais	

Commentaires

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

11. La présentation d'études de cas et de diverses expériences vous a permis d'apprécier le champ d'application des questions évoquées :

Totalement	
Suffisamment, mais toutes les questions n'ont pas été abordées	
Pas suffisamment	

12. La formation vous a-t-elle fait changer d'avis sur la manière optimale de former les formateurs ?

Oui	
Non	

Si oui, quel est maintenant votre avis ?

.....

.....

.....

.....

13. Quels éléments spécifiques étaient absents, ou auraient valu qu'on leur consacre plus de temps/ d'attention pendant la formation ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

14. Qu'est-ce qui vous a paru le plus utile dans la formation et pourquoi ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

15. Qu'est-ce qui vous a paru le moins utile dans la formation et pourquoi ?

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Merci d'avoir consacré du temps à ce questionnaire. Nous attachons beaucoup de valeur à vos commentaires, qui seront pris en compte pour améliorer la qualité et la pertinence de futures activités.

Grille de contrôle d'organisation d'un stage court

Formation : (Titre).....

Date :Lieu :

Partenaires :

	ACTIVITÉ	Personne/Institution responsable	Date limite
1	Identification des apprenants		
	Plan du cours mis au point avec l'accord des partenaires		
	Production de la brochure du stage		
	Distribution électronique aux partenaires et autres parties.		
	Liste d'apprenants finalisée		
	Notification aux apprenants acceptés au stage		
	Lettres de VISA préparées pour les personnes qui en ont besoin		
	Exigences spécifiques communiquées aux apprenants en ce qui concerne la préparation (ce qu'il faut préparer préalablement au stage)		
2	Mise au point du programme du stage		
	Programme préliminaire prêt		
	Distribué aux partenaires pour leurs commentaires		
	Programme finalisé		
	Programme définitif communiqué aux partenaires, aux apprenants et aux facilitateurs		
3	Mise au point du budget pour le stage		
	Budget préliminaire préparé		
	Frais d'inscription au stage fixés.		
4	Identification des facilitateurs		
	Facilitateurs identifiés		
	Facilitateurs avertis + format spécial éventuellement requis pour développer les supports		

Source: IWSD, Harare, Zimbabwe

	ACTIVITÉ	Personne/Institution responsable	Date limite
5	Préparation des supports de formation		
	Supports prêts et envoyés aux organisateurs		
	Pertinence des supports évaluée		
	Commentaires transmis au facilitateur		
6	Dispositions pour le voyage (si l'organisateur en est chargé)		
	Itinéraire prêt et communiqué aux voyageurs		
	Détails communiqués pour acheter/retirer les billets		
	Dates d'arrivée et de départ communiquées		
7	Rédaction des formulaires d'évaluation au début et à la fin du stage		
	Formulaires de pré-évaluation rédigés		
	Envoyés aux personnes acceptées au stage		
	Commentaires des apprenants réceptionnés		
	Formulaires d'évaluation de fin de stage rédigés		
8	Achat des consommables pour la formation		
	Dossiers, badges nominatifs, tableau à feuilles, cartes VIP, feutres, etc.		
9	Préparatifs sur le lieu de stage		
	Lieu de stage prêt + équipement et autres outils pédagogiques		
10	Formulaire d'inscription		
	Formulaire créé et prêt à envoyer		
11	Certificat de stage		
	Certificat créé et transmis aux partenaires		
	Certificat finalisé		
12	Préparation du rapport de formation et du Pack de formation		
	Rapport de formation		
	Préparation du Pack de formation		

ANNEXE V :

GUIDE DU JEU DE RÔLE

Instructions confidentielles

Groupe 1 : rôle de l'ONG "Water for All"

Ce jeu de rôle n'a rien à voir avec vos talents d'acteur et il ne cherche pas non plus à tester vos connaissances en matière de lois sur l'accès à l'information ; le but visé est d'engager une discussion sur les questions d'accès à l'information, ainsi que sur le rôle des citoyens et des prestataires.

Acteurs : personnel de l'ONG et bénévoles : facilitateurs appartenant à la communauté, spécialistes de l'eau et militants en faveur des droits des citoyens

Support : modèle de législation sur le droit d'accès à l'information (surtout les articles 7–16, 19, 22–31)

Vous appartenez à "Water for All" – une ONG bien connue sur le plan local, qui cherche à favoriser l'accès des populations pauvres à l'eau et à l'assainissement dans les zones urbaines.

Les habitants des bas-quartiers du bidonville n°1 "New Town" ont fait appel à vous pour résoudre un conflit avec le Comité d'approvisionnement en eau de New Town. Le Comité de l'eau a réalisé un nouveau projet pour approvisionner en eau toute la population de New Town. Le système d'approvisionnement du bidonville n° 1 ne fonctionne pas comme prévu. Le service est intermittent et certaines canalisations fuient. Les habitants de New Town soupçonnent l'entrepreneur d'avoir utilisé des matériaux de mauvaise qualité. Ils se sont plaints au Comité et refusent de payer les redevances d'eau tant que des réparations n'ont pas été effectuées. Or, selon le Comité de l'eau, ce sont les habitants du bidonville qui sont responsables des actes de vandalisme sur le système d'approvisionnement. Il refuse d'effectuer les réparations tant que les redevances ne sont pas payées.

Pour préparer la défense des habitants de New Town, vous avez besoin :

- des documents contractuels de projet et de performance qui sont en possession du Comité de l'eau
- du descriptif des plaintes présentées au Comité de l'eau, qui pourrait vous apporter des renseignements utiles
- d'autres informations utiles et pertinentes que vous avez identifiées pour compléter votre dossier

Vous avez besoin de cette information dans les plus brefs délais. Pour des raisons politiques, certains groupes souhaiteraient que le conflit prenne de l'ampleur. Par le passé, de sérieuses émeutes se sont déjà produites dans le bidonville N°1 de New Town, qui ont entraîné mort d'homme.

Discutez pour établir quelle information vous devez obtenir en vous adressant au Comité de l'eau et comment faire pour l'obtenir le plus rapidement possible. Le Comité de l'eau est tenu de respecter la loi sur l'accès à l'information, selon les modalités figurant dans le modèle de législation sur le droit d'accès à l'information. Instructions confidentielles

Groupe 2 : Comité de l'eau de New Town

Ce jeu de rôle n'a rien à voir avec vos talents d'acteur et il ne cherche pas non plus à tester vos connaissances en matière de lois sur l'accès à l'information ; le but visé est d'engager une discussion sur les questions d'accès à l'information, ainsi que sur le rôle des citoyens et des prestataires.

Acteurs : Responsable de l'information et Ingénieur en chef chargé du projet d'approvisionnement en eau du bidonville n°1 de New Town

Support : modèle de législation sur le droit d'accès à l'information (surtout les articles 7–16, 19, 22–31)

Vous travaillez tous les deux pour un prestataire public de services d'eau, qui doit respecter la loi sur l'accès à l'information, selon les modalités figurant dans le modèle de législation sur le droit d'accès à l'information.

Le Comité de l'eau réceptionne de nombreuses demandes d'information s'inscrivant dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information. En ce moment, vous recevez des demandes urgentes d'information en rapport avec un déversement de déchets toxiques qui a beaucoup retenu l'attention de l'opinion. Votre direction insiste pour que vous donniez à ce dossier une priorité absolue ; le responsable de l'information consacre la majorité de son

temps de travail à traiter ce dossier. Néanmoins, vous essayez de faire votre possible pour répondre aux autres demandes d'information dans le délai limite de 20 jours, mais il vous arrive souvent de devoir prolonger ce délai de 20 jours supplémentaires, comme la loi vous y autorise.

Le traitement des demandes d'information dans le cadre de la loi sur l'accès à l'information prend du temps, car les dossiers n'ont pas encore été informatisés. Le public a le droit de consulter les dossiers, mais doit régler les frais des photocopies. Vous avez reçu des plaintes adressées au Bureau de l'information et de la communication, mais la direction vous a demandé de ne pas les divulguer, car le Comité n'a pas encore formulé de réponse officielle concernant ces plaintes.

Les habitants du bidonville n°1 de New Town ont déposé une plainte. Des problèmes sont apparus au niveau d'un système d'approvisionnement en eau récemment installé, probablement du fait d'actes de vandalisme ; les habitants refusent maintenant de régler les redevances d'eau. Une ONG représentant les habitants du quartier vous a contacté. Selon l'ONG, si le système d'approvisionnement en eau ne fonctionne pas, c'est parce que l'entrepreneur a utilisé des matériaux de mauvaise qualité ; l'ONG réclame certaines informations pour pouvoir faire une enquête à ce sujet. Le responsable de l'information se sent obligé de ne pas fournir l'information demandée, dans la mesure où l'entrepreneur en question est un ami fortuné de l'ingénieur en chef, et il compte sur lui pour l'aider à décrocher de nouveaux contrats. Comme le responsable de l'information dépend de l'ingénieur en chef s'il veut conserver son poste, il va essayer de trouver une excuse pour argumenter un cas d'exception à la loi sur le droit d'accès à l'information.

Après avoir pris connaissance des instructions confidentielles, les deux groupes doivent se mettre en situation d'une réunion rassemblant l'ONG et le Comité des services d'eau, au cours de laquelle l'ONG s'efforce d'obtenir l'accès à l'information du Comité, en vertu du modèle de législation sur le droit d'accès à l'information.

ANNEXE VI :

RESSOURCES ET SITES INTERNET À CONSULTER

- Anticorruption, Banque Mondiale, go.worldbank.org/QYRWVXVH40
- Anti Corruption Coalition Uganda (ACCU), www.accu.or.ug
- Cap-Net PNUD, International Network for Capacity Building in IWRM, www.cap-net.org
- Initiative européenne pour l'eau, www.euwi.net
- Gender and Water Alliance, www.genderandwater.org
- Partenariat Mondial de l'eau, www.gwpforum.org
- Internet Center for Corruption Research, www.icgg.org
- IRC International Water and Sanitation Centre, www.irc.nl
- LA-WETnet, Latin America Water Education and Training Network, <http://la-wetnet.org/>
- The Government Accountability Project, www.whistleblower.org/template/index.cfm
- The Stockholm International Water Institute (SIWI), www.sivi.org
- The Swedish Water House, www.swedishwaterhouse.se/opencms/en/
- Transparency International, www.transparency.org
- Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), <http://www.cepal.cl/drni>
- Facilité Gouvernance de l'eau du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), www.watergovernance.org
- UNESCO Centre for Water Law, Policy and Science, www.dundee.ac.uk/water
- Programme pour l'eau et l'assainissement (PEA), www.wsp.org
- Water Integrity Network, www.waterintegritynetwork.net
- Waternet, www.waternetonline.ihe.nl
- Institut de la Banque Mondiale, Governance & Anti-Corruption, go.worldbank.org/KUDGZ5E6P0
- Banque Mondiale, Programme pour l'eau et l'assainissement (PEA), www.wsp.org

