



Bulletin WIN

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

Gestion de l'eau

Renforcer l'intégrité pour lutter contre la corruption dans l'aménagement des bassins fluviaux

par Binayak Das

CONTEXTE

Cette note de synthèse est le fruit d'une collaboration entre le Réseau d'intégrité de l'eau (WIN) et le Partenariat mondial de l'eau (GWP). Elle a été rédigée en parallèle de la session sur l'intégrité dans le secteur de l'eau du Congrès de Melbourne sur l'aménagement fluvial en octobre 2012. Elle décrit les différentes manières de parvenir à une plus grande intégrité dans l'aménagement des bassins fluviaux en se basant sur les expériences existantes en la matière.

AN INDONESIAN EXAMPLE

En Indonésie, une loi de 2004 sur les ressources en eau et d'un règlement de 2008 sur la gestion des ressources en eau a fourni un cadre pour le financement des Organismes de Bassin (RBO), donnant à ces RBO le droit d'utiliser les recettes provenant des taxes payées par les usagers de l'eau du bassin. Ce cadre permet aux RBO d'être financièrement indépendantes et autonomes, ce qui augmente les risques pour les niveaux d'intégrité en ce qui concerne la responsabilisation, la transparence et le détournement de fonds.

Le Brantas et les rivières Solo Bengawan et leurs bassins, situés dans l'île indonésienne de Java, sont gérés par un RBO, le Jasa Tirta Corporation Public (TJP -I). Le PJT - s'inscrit dans la loi de 2004 et le règlement de 2008, les aidant à se déplacer vers la viabilité financière. Compte tenu des risques liés à l'autonomie financière, et puisqu'il considère la responsabilisation et la transparence sont essentiels pour arrêter le détournement de fonds et à gagner la confiance des parties prenantes, PJT -I a adopté les normes comptables nationales. Cela signifie que ses activités financières sont réglementées et surveillées par différents ministères, ce qui entraîne une augmentation de la responsabilisation et de la transparence, et PJT -I chiffre d'affaires monter d'environ 79 fois en 20 ans, d'assurer la stabilité financière de la RBO (Subijanto, PJT I, 2011).



Sustained awareness campaign and legal recourse helped in curbing illegal sand mining in Sri Lanka. © WIN and Sri Lanka Water Partnership

L'INTEGRITE DANS L'AMENAGEMENT DES BASSINS FLUVIAUX : UN DEFI MAJEUR

La crise mondiale de l'eau est un problème majeur ; la gestion de cette crise est éminemment complexe. Ces difficultés sont aggravées par la corruption et le manque de transparence (TI, 2008 ; Vos, 2008a ; Stålgren, 2006) dans la gestion et l'aménagement des ressources. Les fleuves, les bassins versants et les deltas sont menacés par la conjugaison d'intérêts contradictoires et le manque d'intégrité. L'intégrité est un élément incontournable dans l'aménagement des bassins fluviaux (voir l'encadré 1). Les bassins fluviaux, dont l'utilisation a des répercussions sur une grande diversité de populations, de cultures et de territoires, nécessitent des efforts particuliers en matière de gouvernance, pour répondre à un enjeu fondamental : garantir un accès équitable aux ressources en eau sans compromettre la santé des fleuves. Dans le domaine de l'aménagement des bassins fluviaux, la prise de décision est dispersée entre une multitude d'acteurs, avec des afflux massifs d'argent public ; du fait de la complexité techniques des dossiers, le secteur manque de transparence et d'ouverture.

ENCADRÉ 1 Défis de l'intégrité de la gestion de bassin

- » Processus de passation de marchés et contrats d'infrastructure et construction ;
- » Le pouvoir politique influence des parties prenantes, un débat discursif entrave les progrès réels ;
- » Coordination de GIRE et la coopération entre de multiples organismes de coupe dans tous les secteurs ;
- » La corruption et le népotisme parmi les couches inférieures du système d'administration ;
- » Manque de transparence, et la présence de corruption et de népotisme dans les contrats, les allocations, les accords, licences, l'application de contrôle de la pollution, de l'EIA de etc. ;
- » La responsabilité des agences de bassin du niveau central au niveau local ;
- » Des investissements d'infrastructure lucrative impliquant des fonds massifs ;
- » Des ressources limitées et une forte demande parmi les multiples parties prenantes.

L'exemple indonésien mentionné ci-dessus montre qu'une gestion transparente et responsable est un élément-clé pour la viabilité des institutions du secteur.

Dans les bassins versants, la répartition des ressources en eau entre usagers situés en amont et usagers situés en aval est souvent la source de conflits, les usagers pouvant se retrouver victimes de la primauté d'intérêts personnels et du manque d'intégrité. La pollution domestique, urbaine et industrielle affecte en outre la santé des fleuves et compromet les moyens de subsistance des populations environnantes. L'asymétrie institutionnelle, avec des compétences dispersées entre les agences de bassin, les conseils d'administrations, les organismes de bassin, les autorités de contrôle de la pollution et les groupes d'utilisateurs, rend le secteur vulnérable à la collusion d'intérêts privés.

Depuis une dizaine d'années, une nouvelle approche est privilégiée pour prendre en compte la diversité des acteurs de l'aménagement des bassins fluviaux et des intérêts en jeu : la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Cette approche constitue un outil efficace pour aménager les fleuves et leurs bassins, pour gérer l'allocation des ressources entre les différents usagers et pour résoudre les conflits. Toutefois, si la GIRE permet une coopération renforcée à l'échelle d'un bassin, elle augmente les risques de corruption en matière de coopération transectorielle, dans la mesure où le niveau

de contrôle social et administratif diminue quand les interactions se développent en dehors du cadre établi (Butterworth, 2008). La notion d'intégrité est trop souvent négligée dans l'élaboration des programmes de GIRE (Water Integrity Training Manual, 2011).

Par ailleurs, l'urbanisation croissante ajoute une pression supplémentaire sur les ressources fluviales ; le déplacement des centres de pouvoir du secteur vers les milieux urbains compromet l'intégrité. Le développement de projets d'infrastructure en milieu urbain suscite souvent l'appât du gain chez certains acteurs (UNESCAP, 2011) ; avec l'essor de ces projets, les plaines inondables deviennent un enjeu majeur et le secteur devient plus vulnérable à la corruption.

Etant donné la complexité de l'aménagement fluvial, l'adoption de mesures promouvant la transparence, la responsabilité et la participation est essentielle pour trouver un équilibre entre les différents acteurs et leurs intérêts (voir encadré 2). De nombreux exemples montrent que la prise en compte de ces éléments dans l'aménagement des bassins fluviaux conduit à une meilleure gestion, à une plus grande solidité institutionnelle et à une plus grande satisfaction des usagers.

ELEMENTS NECESSAIRES A UNE PLUS GRANDE INTEGRITE DANS L'AMENAGEMENT DES BASSINS FLUVIAUX

Plusieurs éléments contribuent à renforcer l'intégrité dans le secteur, parmi lesquels :

- » Le développement des capacités
- » La transparence de la prise de décision et la participation de tous les acteurs concernés
- » La décentralisation ;
- » Le partage des données et des informations ;
- » Les mesures de lutte contre la corruption ;
- » Le soutien politique ;
- » Les mécanismes de suivi ;
- » Les campagnes de sensibilisation ;
- » Les actions en justice.

Il a été démontré que ces éléments ont un impact positif sur l'aménagement des bassins fluviaux et sur les organisations. Plusieurs exemples allant en ce sens sont détaillés ci-dessous.

Le **renforcement des capacités** est un élément essentiel du développement institutionnel. Dans de nombreuses régions comme le lac Victoria ou l'Afrique du Sud, des programmes de ce type ont été mis en place pour inciter les agents du secteur de l'aménagement des bassins fluviaux à relever le défi de l'intégrité et à adopter une approche transparente et participative pour la conduite de leurs activités quotidiennes (cf. exemple 1).

Les organismes de bassin peuvent promouvoir la **transparence dans la prise de décision** en invitant un large éventail d'acteurs différents à participer à des consultations publiques. Le Japon s'est montré particulièrement efficace à cet égard, de nombreux problèmes épineux ayant été résolus grâce à une méthode participative impliquant, entre autres, le personnel des organismes de bassin et les citoyens (cf. [exemple 2](#)).

ENCADRÉ 4 Principes d'intégrité comme directives pour la gestion de l'eau et la sécurité alimentaire

Transparence

Les processus de prise de décisions publiques doivent être ouverts, et des informations sur ces processus doivent être communiquées à ceux qui seront affectés

- » Appels d'offres transparents dans les contrats de construction de projets d'infrastructures d'irrigation ou de développement de l'hydroélectricité ;
- » Négociation transparente des droits fonciers et de l'eau avec les investisseurs ;
- » Evaluation transparente des impacts de l'aménagement des terres et des investissements infrastructurels, y compris les impacts environnementaux à long terme.

Redevabilité

Les agences gouvernementales ou les entreprises privées, qui sont responsables du bien public, doivent répondre de leurs actes et s'abstenir d'abuser de leurs pouvoirs

- » Assurer la distribution équitable de l'eau parmi les nombreuses parties prenantes ;
- » Contrôle des normes sanitaires et de qualité de l'eau ;
- » Audits sociaux ;
- » Responsabilité des contrats, des conflits et du paiement des ressources communes (le principe du «pollueur-payeur», contrats relatifs aux bassins et accords entre les utilisateurs en amont et en aval).

Participation

Ceux qui ont un intérêt dans les futures décisions doivent avoir la possibilité de participer et d'influencer ces processus de prise de décisions

- » Implication des usagers dans les décisions relatives à la distribution de l'eau ;
- » Décentralisation et répartition du pouvoir dans la gestion des ressources en eau ;
- » Impliquer les détenteurs de droits fonciers et de l'eau dans la vente ou la location de terres.

En Espagne, les agences de l'eau ont accueilli favorablement la mise en place d'un indice de la transparence dans la gestion de l'eau, développé pour les inciter à **partager des informations** via leurs plateformes Web sur la base du volontariat ; les agences du secteur sont même allées jusqu'à suggérer des indicateurs permettant d'améliorer l'indice (cf. [exemple 3](#)).

Au Sri Lanka, une série de **campagnes de sensibilisation**, de dialogues nationaux et de procédures judiciaires ont été menées à l'échelle nationale, provinciale et locale autour de la question de l'exploitation illégale de sable dans les bassins fluviaux. Ces actions ont conduit à l'arrestation des individus s'étant livrés à cette exploitation et à l'adoption de lois sévères sur cette pratique (cf. [exemple 4](#)).

Au sein d'un bassin fluvial, la **décentralisation** des activités permet d'aboutir à une gestion plus responsable, avec des résultats positifs en termes politiques et financiers. Selon certains experts, les principes de subsidiarité et de transparence doivent être au cœur de cette démarche (Mody, 2004). Dans le bassin de l'Olifants, en Afrique du Sud, des mesures ont été mises en place pour permettre le transfert de la gestion de systèmes d'irrigation à petite échelle à des usagers de manière à parvenir à une plus grande transparence.

Le **partage des données** et d'informations est un autre élément important du combat pour l'intégrité. Le Pakistan a par exemple mis en place un dispositif de partage des informations dans la province du Penjab, avec des résultats positifs en matière de transparence. Cette décision tirait en partie son origine de conflits avec l'Inde autour du partage des ressources en eau. La mise à disposition d'informations permet de prendre des décisions plus rationnelles, en particulier dans les situations contestées (cf. [exemple 5](#)).

MISE EN PLACE D'ÉLÉMENTS FAVORISANT L'INTÉGRITÉ DES LES PREMIÈRES ÉTAPES D'UN PROCESSUS

La gestion des bassins versants, la mise en place d'organisations appelées à opérer dans le secteur, l'établissement de mécanismes de gouvernance et de dispositifs réglementaires, la tenue de discussions entre les différentes parties prenantes, l'allocation des ressources, l'attribution de licences et l'arbitrage : autant d'éléments fondamentaux à l'aménagement des bassins fluviaux qui ne peuvent voir le jour qu'après un long processus de planification et de réflexion ; autant d'éléments vulnérables à la corruption. Dans le contexte de l'aménagement des bassins fluviaux, la notion d'intégrité doit être présente dès les premières discussions autour d'un projet ; elle doit être un maître mot dès les premières étapes, de manière à réduire les risques de corruption et de négligences et à prévenir les conflits potentiels. La mise en place de mesure favorisant l'intégrité doit s'inscrire dans le cadre de réformes plus large des institutions et de l'action publique.

EXEMPLES D'ÉLÉMENTS FAVORISANT L'INTEGRITE

1. Participation des citoyens à la phase de planification : au Japon, le bassin de la rivière Tama recouvre 23 villes, dont la métropole tokyoïte, pour une population totale d'environ 4,25 millions d'habitants. L'utilisation intensive des eaux de la rivière pour les besoins des entreprises de service public, des agriculteurs, de l'industrie, de la production d'électricité et de l'urbanisation a conduit à des crues de plus en plus fréquentes et une détérioration de la qualité de l'eau (Kanto Regional Development Bureau, 2002a). Un forum citoyen a été mis en place en 1998 pour instaurer un dialogue autour de la rivière Tama. Après une procédure de consultation citoyenne de deux ans, un projet d'amélioration a été élaboré en 2000, avec une structure transparente et participative. Résidents, groupes citoyens, employés municipaux, universitaires et administrateurs ont tous pris part aux discussions, aux débats et aux séminaires organisés sur le sujet. Des marches le long de la rivière ont été organisées, au cours desquelles les différents acteurs ont pu échanger des idées pour un meilleur aménagement de la rivière. Le plan d'aménagement définitif tenait compte aussi bien des contributions scientifiques que de l'opinion des habitants (Réseau asiatique des organismes de bassin, 2009). Les berges de la rivière sont aujourd'hui un espace culturel, social et touristique, où les inondations et la pollution sont désormais sous contrôle.

2. Des sites Internet pour plus de transparence : l'indice de transparence dans la gestion de l'eau, développé par TI Espagne, l'Observatoire de l'eau et d'autres organismes espagnols, consiste en un ensemble de 80 indicateurs permettant d'évaluer le degré de transparence des agences de l'eau en analysant le contenu de leurs sites Internet. L'objectif premier du projet était d'inciter les agences de l'eau à promouvoir la transparence en comparant leurs performances en la matière. Il est important de noter que ce projet était réalisable en Espagne dans la mesure où tous les organismes de bassin du pays disposaient d'un site Internet informant les citoyens sur les ressources en eau dans le bassin concerné et sur l'aménagement de ce bassin (Lopez, 2012). De nombreux organismes ont témoigné d'un réel intérêt pour le projet et se sont efforcés de partager de manière plus systématique des informations basées sur les indicateurs de l'indice et sur leurs propres indicateurs de performance. De nombreux organismes ont également suggéré de nouveaux indicateurs pour la prochaine évaluation (WIN, CIS, No. 2, 2012). L'exercice, lancé en 2010, a été répété en 2011 et a vocation à s'installer dans la durée. Devant le succès de cette expérience, des discussions sont actuellement en cours au Brésil pour mettre en place un indice similaire.

3. Intégrité pour les professionnels de l'eau : les organisations travaillant dans le secteur de l'eau ont mis en évidence le besoin de sensibiliser les professionnels de l'eau à la question de l'intégrité et de leur proposer des formations en conséquence. A cet effet, la Facilité Gouvernance de l'eau (WGF) du PNUD à l'Institut international de Stockholm pour l'eau, Cap-Net, WaterNet et le Réseau pour l'intégrité de l'eau (WIN) ont formé un partenariat pour développer des outils de formation à l'intégrité. Un des principaux outils mis au point est un manuel de formation visant à développer les capacités institutionnelles pour mettre les valeurs de transparence, de responsabilité et de participation au cœur du travail des professionnels de l'eau. Le manuel comporte des fondations conceptuelles ainsi que des exemples de bonnes pratiques

et de mesures de lutte contre la corruption. Ce manuel s'adresse en premier lieu aux dirigeants des entreprises du secteur, aux spécialistes du développement des capacités, aux autorités de régulation et aux autres acteurs influents du secteur. Il est actuellement utilisé comme instrument de formation auprès de professionnels de l'eau dans de nombreux bassins fluviaux d'Afrique (Manuel de formation à l'intégrité de l'eau, 2011).

4. Impact des campagnes de sensibilisation et des actions en justice : les autorités sri lankaises étaient en difficulté face au problème de l'exploitation illégale de sable dans un bassin hydrologique situé sur plusieurs territoires administratifs. Le Bureau des enquêtes géologiques et de l'exploitation minière était en charge de réguler l'exploitation du sable et de délivrer des licences à cet effet, avec un succès pour le moins mitigé. Le monopole dont jouissait le régulateur et les compromissions répétées de ses employés avaient conduit à une situation de blocage, l'attribution de licences étant de plus en plus soumise aux pressions de différents groupes et les activités de suivi et de régulation s'avérant inefficaces. Quand l'exploitation incessante de sable a commencé à affecter les nappes phréatiques, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer ces pratiques et des litiges d'intérêts publics ont été initiés. La société civile, représentée par le Partenariat sri lankais pour l'eau (composante du Partenariat mondial), par WIN et par d'autres organisations, a lancé en 2008 une campagne de sensibilisation contre l'exploitation illégale de sable, suscitant un sursaut de mobilisation au sein des forces de police habilitées à faire cesser cette pratique. Sous la double impulsion de ces campagnes et des actions en justice, l'exploitation de sable a été déclarée illégale dans deux fleuves, le Maha Oya et le Deduru Oya. Suite à l'intensité de la campagne de sensibilisation et à la collaboration avec la police locale, trente individus s'étant livrés à l'exploitation illégale de sable ont été arrêtés et de nombreux outils utilisés pour cette exploitation ont été confisqués (Ratnayake 2012). Cet exemple montre qu'il est possible de lutter contre des pratiques illégales grâce à une campagne de sensibilisation soutenue, à la collaboration avec les autorités, à la pression publique et à l'utilisation d'instruments juridiques comme les litiges d'intérêt général.

5. De l'opacité à la transparence : le Pakistan dispose du plus grand système d'irrigation continue au monde, qui s'étend sur 22 millions d'hectares. Le pays, qui est parvenu à se doter d'infrastructures d'irrigation performantes, a signé en 1960 avec son voisin indien le Traité des eaux de l'Indu, qui régit le partage des eaux mitoyennes. Si cette mesure a entraîné des progrès majeurs en matière d'irrigation, les institutions du secteur étaient alors faibles et gérées de manière opaque, avec un manque de confiance généralisé. Dans la province du Penjab, une initiative a été mise en place pour insuffler plus de transparence dans les institutions responsables de l'irrigation. Le projet faisait suite à un conflit avec l'Inde sur le partage et la répartition des eaux mitoyennes. Le gouvernement du Penjab, faisant le choix de la transparence, a commencé par mettre en ligne des données mises à jour en temps réel. Le développement du site Internet des autorités de l'irrigation et de l'énergie, réalisé en toute transparence, allait contribuer à atténuer le manque de confiance mutuel et à réduire les incidences de corruption (The Global Water Challenge: Resources, Technology and Institutions 2011, Banque mondiale).

1 Source: Ranjith Ratnayake 2012, Partenariat sri lankais pour l'eau, Colombo