

**Rapport de l'atelier sur l'application de l'outil
Évaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau –
EAIE- au sous secteur de l'approvisionnement en
eau potable
(Cotonou, Hôtel du Lac le 20 Avril 2012)**

Sommaire

| | |
|--|----|
| Abbréviations | 3 |
| Liste des tableaux | 4 |
| Liste des Figures | 4 |
| Liste des photos..... | 4 |
| Introduction | 5 |
| 1. Les participants | 6 |
| 2. Données générales sur le Bénin | 7 |
| 3. Aperçu du système national d'intégrité..... | 8 |
| 4. Résultats de l'application de l'EAIE au sous secteur AEP en milieu rural..... | 9 |
| 5. Analyse des résultats de l'application de l'EAIE au sous secteur AEP en milieu rural | 11 |
| 5.1. Analyse de la perception des principes TRP pour la politique et la législation | 11 |
| 5.2. Analyse de la perception des principes TRP en matière de Régulation (R) | 13 |
| 5.3. Analyse de la perception des principes TRP pour les projets et programmes d'investissement | 14 |
| 5.4. Analyse de la perception des principes TRP en matière de Prestation de Services..... | 16 |
| 5.5. Analyse de la perception des principes TRP en matière de Législation Anti-corruption | 17 |
| 6. Mécanisme suivi post atelier | 18 |
| Conclusions et recommandations | 19 |
| Annexe 1 : L'EAIE en bref | 20 |
| Annexe 2 : Fiche d'annotation | 26 |
| Annexe 3 Liste des participants | 27 |
| Annexe 4 Programme de l'atelier | 28 |

Abbreviations

| | | |
|---------|---|--|
| AEP | - | Alimentation en Eau Potable |
| ANCB | - | Association Nationale des Communes du Bénin |
| ANGE- | | Agence Nationale de Gestion de l'Eau |
| BPO | - | Budget Programme par Objectif |
| CNE | - | Conseil National de l'Eau |
| DHAB | - | Direction de l'Hygiène et de l'Assainissement de Base |
| DNSP | | Direction Nationale de la Santé Publique |
| EAIE | - | Évaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau |
| FONAC- | | Fonds National de lutte contre la Corruption |
| GSEA | - | Groupe Sectoriel Eau et Assainissement |
| IGE | - | Inspection Générale de l'Etat |
| IPC | - | Indice de Perception de la Corruption |
| PPI | - | Projets et Programmes d'Investments |
| IRC | - | C International Water and Sanitation Centre |
| LAC | - | Législation Anti-corruption |
| MAC | - | Mesures de Lutte contre la Corruption |
| MS | - | Ministère de la Santé |
| PIB | - | Produit Intérieur Brut |
| OLC | - | Observatoire de Lutte contre la Corruption |
| ONG | - | Organisation Non Gouvernementale |
| PL | - | Politique et Législation |
| PNE | - | Partenariat National de L'Eau |
| PTF | - | Partenaire Technique et Financier |
| PS | - | Prestation de Services |
| PS | - | Prestation de Services |
| R | - | Régulation |
| SCRP- | | Strategie de Croissance pour la Reduction de la Pauvrete |
| SONEB – | | Société Nationale des Eaux du Bénin |
| TI | - | Transparency International |
| TRP | - | Transparence Redevabilité et Participation |
| TI-S | - | Transparency International Secrétariat |
| TISDA | - | Transparency and Integrity in Service Delivery in Africa (Transparence Intégrité dans la prestation des services sociaux de base en Afrique) |
| WAG | - | Water Action Group |
| WIN | - | Water Integrity Network – Réseau pour l'Intégrité de l'Eau |
| WSB | - | Water Service Board |
| WSP | - | Water Service Provider – Prestataires des services d'Eau |

Liste des tableaux

| | | |
|-------------|--|------|
| Tableau 1 | : résumé des données générales sur le Bénin | P 7 |
| Tableau 2 | : notes obtenues de l'évaluation des principes TRP par domaine à risques | P 10 |
| Tableau 2.1 | : Annotations sur la transparence par rapport à la P&L : T = 2,4 | P 11 |
| Tableau 2.2 | : Annotations sur la redevabilité par rapport à la P&L : R = 1,8 | P 12 |
| Tableau 2.3 | : Annotations sur la participation par rapport à la P&L : P = 1,8 | P 12 |
| Tableau 3.1 | : Annotations sur la transparence par rapport à la R : T = 2,1 | P 13 |
| Tableau 3.2 | : Annotations sur la redevabilité par rapport à la R : R = 1,8 | P 13 |
| Tableau 3.3 | : Annotations sur la participation par rapport à la R : P = 1,8 | P 14 |
| Tableau 4.1 | : Annotations sur la transparence par rapport à la PPI : T = 2,2 | P 14 |
| Tableau 4.2 | : Annotations sur la redevabilité par rapport à la PPI: R = 1,9 | P 15 |
| Tableau 4.3 | : Annotations sur la participation par rapport à la PPI: P = 1,8 | P 15 |
| Tableau 5.1 | : Annotations sur la transparence par rapport à la PS : T = 2,2 | P 16 |
| Tableau 5.2 | : Annotations sur la redevabilité par rapport à la PS: R = 1,6 | P 16 |
| Tableau 5.3 | : Annotations sur la participation par rapport à la PS: P = 1,8 | P 17 |
| Tableau 6.1 | : Annotations sur la transparence par rapport à la LAC : T = 2,2 | P 17 |
| Tableau 6.2 | : Annotations sur la redevabilité par rapport à la LAC: R = 1,3 | P 18 |
| Tableau 6.3 | : Annotations sur la participation par rapport à la LAC: P = 1,6 | P 18 |

Liste des Figures

| | | |
|----------|---|------|
| Figure 1 | : Résultats de l'EAIE pour l'approvisionnement en eau potable en milieu rural | P 10 |
|----------|---|------|

Liste des photos

| | | |
|---------|---|-----|
| Photo 1 | : participants à l'atelier | P 6 |
| Photo 2 | : participants au cours de l'annotation anonyme des perceptions de la TRP | P 9 |

Introduction

Le présent rapport met à la disposition des autorités des Ministères en charge des secteurs de l'eau et de l'assainissement au Bénin et de leurs partenaires techniques et financiers, les résultats de l'atelier sur l'application de l'outil Évaluation Annotée de l'Intégrité de l'Eau (EAIE) dans le sous secteur de l'approvisionnement de l'eau potable (AEP) en milieu rural. L'atelier a été organisé par le Partenariat National de l'Eau du Bénin (PNE- Bénin) et le Réseau pour l'intégrité de l'Eau (WIN). le vendredi 20 avril 2012, à l'hôtel du Lac, à Cotonou au Bénin.

Le PNE-Bénin est une plateforme neutre de dialogue mise en place en septembre 2001 suite à l'Assemblée Générale constitutive qui a connu la participation de 147 délégués des acteurs du secteur de l'eau au Bénin. Sa vision consiste à « *Faire de l'eau l'affaire de tous à l'horizon 2025* » à travers une mobilisation massive et forte de partenaires stratégiques et de l'ensemble des couches sociales et socio-politiques au Bénin.

La mission du PNE-Bénin est de promouvoir la compréhension et la mise en application des principes de la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE), en vue d'aider l'Etat et les acteurs du secteur de l'eau au Bénin à assurer la gestion durable des ressources en eau du pays. C'est fort de cela que le PNE-Bénin milite pour l'amélioration de la gouvernance de l'eau au Bénin, en vue d'un accès équitable efficient et durable aux services liés à l'eau à l'ensemble des populations des villes et des campagnes du Bénin.

Le Réseau pour l'intégrité dans le secteur de l'eau (WIN) est un réseau international réunissant des associations et des individus qui se sont assignés pour mission de combattre la corruption dans le secteur de l'eau et de promouvoir l'intégrité. Il a été créé en 2006 et compte actuellement près de 1300 membres à travers le monde, dont 300 ont signé son code de conduite ; ce qui leur confère le statut de membres actifs. WIN est un réseau pro pauvre et respectant la dimension genre. Au nombre de ses objectifs stratégiques l'on peut citer la sensibilisation sur la corruption dans le secteur de l'eau, le développement des coalitions et programmes en vue de renforcer l'intégrité dans le secteur de l'eau, le développement et la promotion des outils et méthodologies pour diagnostiquer la corruption et améliorer l'intégrité du secteur, le renforcement du leadership de WIN en tant organisation leader dans la lutte contre la corruption dans le secteur de l'eau. L'EAIE est un outil de diagnostic et de surveillance permettant aux coalitions d'identifier les domaines à risques de corruption du secteur de l'eau et de définir les actions prioritaires pour y faire face d'une part ; et de revoir les progrès accomplis d'autre part. Le site internet www.waterintegritynetwork.net donne de plus amples informations sur le réseau WIN.

L'outil EAIE est un outil basé sur un dialogue constructif entre les intervenants ayant une expertise reconnue dans le secteur et dans le domaine de la lutte contre la corruption. C'est une évaluation rapide de l'intégrité dans le secteur de l'eau, dans le pays concerné, par une analyse des piliers de l'Intégrité que sont la **Transparence, la Redevabilité et la Participation**. Ces piliers diffèrent selon l'approche méthodologique retenue dans le cadre de l'analyse. Ils ont été définis spécifiquement en vue de permettre une exploration des mécanismes qui gouvernent les activités du secteur. L'outil EAIE se penche sur cinq principaux domaines à risques à savoir **la politique et la législation, la Régulation, les Investissements et Programmes, la Prestation des services ainsi que les mesures de lutte anti- corruption.**

L'exercice sur l'application de l'outil EAIE au sous secteur AEP s'est déroulé juste après la revue sectorielle annuelle de l'eau et de l'assainissement, avec les acteurs clés dudit secteur de l'eau et de l'assainissement au Bénin.

Le rapport donne en premier lieu un aperçu sur les informations générales sur le Bénin dont le niveau de couverture des besoins en eau potable en milieu rural à fin 2011, le paysage juridico-institutionnel du sous secteur AEP et le positionnement du pays selon Transparency International (TI) par rapport à la situation de la corruption. Il renseigne ensuite sur les profils des participants à l'atelier, le système national d'intégrité au Bénin avant de présenter l'analyse des résultats de l'exercice national.

1. Les participants

22 acteurs du secteur eau et assainissement ont pris part à l'atelier. Ils proviennent :

- des structures gouvernementales, telles que la Direction Générale de l'Eau (DGEau) du Ministère en charge de l'Eau ;
- de la Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) du Ministère de la Santé (MS) ;
- des organisations de la société civile, des Organisations Non Gouvernementales (ONGs) et autres structures internationales ;
- des communes dont 3 maires des Aguégoués, de Natitingou et Klouékanmè ;
- des représentants de prestataires ou opérateurs privés.

L'Annexe 3 présente la liste des participants (Photo 1) à l'atelier.



Photo1 : participants à l'atelier

Les attentes des participants au début des travaux de l'atelier se résument comme suit :

- la compréhension des mécanismes de fonctionnement de WIN ;
- l'acquisition d'une image réaliste de la gouvernance de l'eau ;
- l'appropriation de la notion d'Intégrité et la maîtrise de l'outil EAIE ;
- une meilleure connaissance des mesures visant à renforcer l'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin ;
- la connaissance des approches et outils de détection des niches de corruption dans le secteur de l'eau.

Les participants ont également exprimé leurs craintes par rapport aux travaux de l'atelier, en ce qui concerne notamment :

- la durée de déroulement de l'atelier jugée assez courte pour permettre une meilleure appropriation de l'outil EAIE ;
- la présence d'un grand nombre d'acteurs à l'atelier qui peut amener certains à être réticents dans la dénonciation de certaines pratiques de corruption dans le secteur de l'eau ;
- le risque de déboucher sur les résultats d'un atelier de plus ;
- l'implication non effective des acteurs/décideurs à tous les niveaux dans l'application des résultats de l'atelier ;
- l'enlisement des débats sans parvenir à des résultats concrets ;
- la difficulté de maîtrise du thème de la corruption au terme de l'atelier ;
- les entraves à la dénonciation du phénomène de la corruption dans le secteur.

2. Données générales sur le Bénin

Le **tableau 1** fournit des indications sur le taux de couverture des besoins en approvisionnement en eau potable (AEP), et donc des indications sur l'importance de la nécessité de se pencher sur la situation de l'intégrité dans le secteur de l'eau au Bénin. En ce qui concerne le denier indice de perception de la corruption de Transparency International (TI), le Bénin occupe la 100^{ème} position sur 183 pays évalués. Il est à noter, au vu des investissements considérables réalisés et aussi prévus dans le secteur, que l'outil EAIE pourrait s'appliquer à d'autres sous secteurs du secteur de l'eau, tels que l'hydro-électricité, l'hydro-agricole, l'hydro-agropastoral, l'hydraulique urbaine, l'assainissement, etc.

Tableau 1. : résumé des données générales sur le Bénin

| | |
|--|---|
| Population (urbaine/rurale) | Total 9.1 millions ; Urbain 42,5%, Rurale 57,5% (estimation 2011) |
| Superficie | 114 763 Km ² |
| PIB | USD / tête : 1481 ; Classement : 159 sur 183 pays (2011) http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita |
| Disponibilité en eau | 1 440 m ³ /personne/an ; <i>Estimation sur la base du document Politique Nationale de l'Eau (2008)</i> |
| Surface des terres irriguées | 2 500 ha de terre irriguée (2009) |
| Taux d'accès à l'eau potable | Total 61,5%; Urbain 62,1%, Rurale 61 % (<i>Revue Annuelle du secteur, 2011</i>) |
| Taux d'assainissement | Total 46,5%; Urbain 75%, Rurale 15 %; Milieu scolaire (82,5%) (<i>Revue Annuelle du secteur, 2011</i>) |
| Indice de Perception de la Corruption (2011) | Index : 3 ; Classement : 100 sur 182 pays (2011) http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/ |
| Indice du Développement Humain (2011) | Index: 0,427; Classement: 167 sur 187 http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/BEN.html |
| Investissement en eau et assainissement | Eau Urbaine : 128,5 milliards FCFA (2009-2012) (SONEB) Eau Rurale : 19,3 milliards FCFA (2011) Assainissement : 2,1 milliards FCFA (2011) <i>(Revue Annuelle du secteur, 2011)</i> |
| Autres domaines d'investissement par rapport à la GIRE | L'aménagement hydro-agricole, Construction de Barrage hydro-électrique (en perspective), |

Le cadre juridique et institutionnel du secteur de l'eau au Bénin a fait l'objet de diverses réformes ces dernières années. Une nouvelle **loi sur l'eau** qui définit les modalités et les conditions pour l'application de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) a été adoptée en octobre 2010. Cinq premiers décrets d'application de la loi sur l'eau ont été adoptés par le Gouvernement en 2011, dont celui relatif instituant le Conseil National de l'Eau (CNE). Toutefois, le mode de nomination des institutions de la société civile au sein du CNE reste à définir. Tous ces changements ont fait l'objet de d'échange et discussions lors de l'atelier.

3. Aperçu du système national d'intégrité

Le Gouvernement béninois fait de la bonne gouvernance, l'un des piliers sur lesquels le pays doit enraciner sa Stratégie de Croissance pour la Réduction de la Pauvreté (SCR, 2011-2015). Plusieurs mécanismes sont mis en place pour veiller à la pratique et à la culture de la bonne gouvernance au Bénin. On peut distinguer, du niveau central jusqu'à l'échelle des communes, des structures à compétence nationale et sans limitation de domaines de contrôle. Sont concernées, les structures telles que : l'Assemblée Nationale, l'Inspection Générale d'Etat (IGE), l'Inspection Générale des Finances (IGF), l'Inspection Générale des Affaires Administratives, la Cour Suprême et la Chambre des Comptes.

La préoccupation nationale liée à la bonne gouvernance transparaît dans l'article 35 de la Constitution du 11 décembre 1990, qui stipule que "les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté, dans l'intérêt et le respect du bien commun".

Dans le secteur de l'eau, la régulation du secteur de l'eau et de l'assainissement est directement assurée par l'Etat. Ainsi, tous les ministères impliqués dans la gestion ou l'exploitation du secteur sont dotés de services de législation et de réglementation, qui œuvrent à l'élaboration et à la mise en œuvre de la réglementation en la matière. Des Inspections Générales de Ministères sont aussi créés pour assurer les travaux d'inspection, de vérification, de contrôle et de conseils. L'Etat intervient notamment dans la planification nationale, la réglementation du secteur et l'appui technique, financier et organisationnel aux communautés villageoises. Les services financiers des Ministères disposent aussi des services ou cellules de passation des marchés publics, qui appliquent les procédures de passation des marchés pour la fourniture de biens et services ainsi que des prestations de services.

Aux niveaux départemental et communal, le suivi de la mise en œuvre de la politique sectorielle est confié aux structures déconcentrées de l'Etat.

Avec l'effectivité de la décentralisation au Bénin depuis 2003, la commune à travers son plan de développement et son budget, a la responsabilité légale de planifier et de mettre en œuvre les priorités de ses populations en matière d'approvisionnement en eau potable et de délivrance des services adéquats d'assainissement de base.

Spécifiquement en milieu rural, les communautés constituent un troisième niveau de régulation. C'est à ce niveau que les populations bénéficiaires apportent leur participation financière à la réalisation des ouvrages, mettent sur pied des organisations de consommateurs d'eau potable dans une dynamique de défense de leurs intérêts et de gestion pérenne des ouvrages.

En milieu urbain, la politique sectorielle est mise en œuvre par la Société Nationale des Eaux du Bénin (SONEB). Les associations des consommateurs et des collectivités locales participent au processus de concertation et de sensibilisation des usagers de l'eau. Elles occupent deux sièges au sein du Conseil d'Administration (CA) de la SONEB. Le contrôle institutionnel de la qualité de l'eau distribuée en milieu urbain par la SONEB est assuré par le laboratoire du contrôle de la qualité des eaux de Direction Nationale de la Santé Publique (DNSP) du Ministère de la Santé (MS).

4. Résultats de l'application de l'EAIE au sous secteur AEP en milieu rural

L'exercice d'application de l'outil EAIE a démarré par une explication du concept de l'Intégrité en relation avec la prise en compte des principes de Transparence, de Redevabilité et de Participation (TRP) dans l'organisation de la délivrance des services d'approvisionnement en eau potable en milieu rural au Bénin (Annexe 1). L'approche de l'exercice implique que les participants procèdent à l'analyse des trois piliers en relation avec les cinq domaines à risques tels que définis dans l'outil EAIE.

Les participants ont donc entamé l'exercice par une annotation anonyme de leurs perceptions des principes TRP dans les cinq domaines à risques suscités (Photo 2). Des notes moyennes sur les principes TRP ont été obtenues pour chaque domaine à risques (tableau 2).

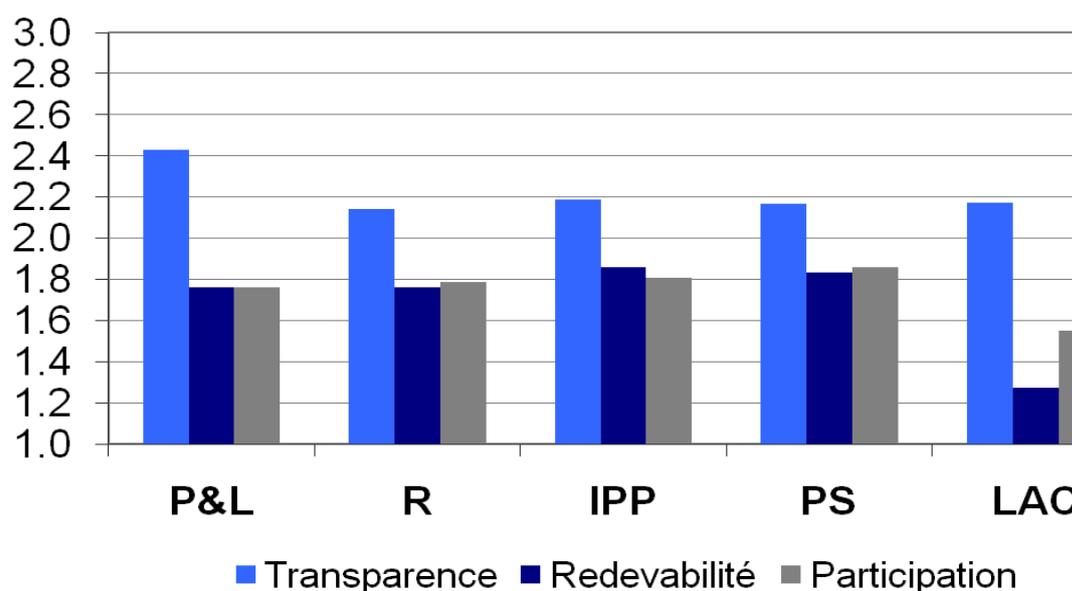


Photo 2 : participants au cours de l'annotation anonyme des perceptions de la TRP

Tableau 2. : notes obtenues de l'évaluation des principes TRP par domaine à risques

| Pilier | Domaine à risques | Note |
|----------------------|---|------|
| : | POLITIQUE ET LEGISLATION | P 7 |
| Transparence | Annotations sur la transparence par rapport à la P&L | 2,4 |
| Redevabilité | Annotations sur la redevabilité par rapport à la P&L | 1,8 |
| Participation | Annotations sur la participation par rapport à la P&L | 1,8 |
| | REGULATION | |
| Transparence | Annotations sur la transparence par rapport à la R | 2,1 |
| Redevabilité | Annotations sur la redevabilité par rapport à la R | 1,8 |
| Participation | Annotations sur la participation par rapport à la R | 1,8 |
| | PROJETS ET PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS | |
| Transparence | Annotations sur la transparence par rapport à la PPI | 2,2 |
| Redevabilité | Annotations sur la redevabilité par rapport à la PPI | 1,9 |
| Participation | Annotations sur la participation par rapport à la PPI | 1,8 |
| | PRESTATION DE SERVICES | |
| Transparence | Annotations sur la transparence par rapport à la | 2,2 |
| Redevabilité | Annotations sur la redevabilité par rapport à la PS | 1,6 |
| Participation | Annotations sur la participation par rapport à la PS | 1,8 |
| | LEGISLATION ANTI-CORRUPTION | |
| Transparence | Annotations sur la transparence par rapport à la | 2,2 |
| Redevabilité | Annotations sur la redevabilité par rapport à la LAC | 1,3 |
| Participation | Annotations sur la participation par rapport à la LAC | 1,6 |

Les notes moyennes obtenues ont relevé des divergences de point de vue dans la perception de l'intégrité par les participants (figure 1).

**Figure 1 : résultats de l'application de l'EAIE au sous secteur de l'AEP en milieu rural**

5. Analyse des résultats de l'application de l'EAIE au sous secteur AEP en milieu rural

Les notes moyennes obtenues ont servi de base de discussions et d'analyse de l'intégrité et des risques de corruption dans le sous secteur AEP en milieu urbain, afin d'en dégager les facteurs déterminants sur lesquels il importe d'agir de façon efficace. L'analyse de la situation, selon la perception des participants, pourrait comporter quelques limites du fait qu'ils ne détiennent que des informations partielles sur certains aspects. En conséquence, il est possible que leurs scores réels diffèrent des moyennes arithmétiques obtenues.

Le problème qui se pose est que la thématique de l'intégrité est difficile à appréhender et les participants peuvent très facilement adopter une attitude défensive, en cherchant à justifier à tout prix leurs notes. Afin de créer un espace de dialogue constructif, les participants ont été appelés à lister de concert dans un premier temps, les **arguments plausibles en faveur d'une note plus élevée que la moyenne calculée**. Ensuite, ils ont apporté tous ensemble des **arguments plausibles qui militent en faveur d'une diminution de la moyenne attribuée**. Cette approche a été retenue pour l'atelier de Cotonou. Il est à noter que les participants étaient assez enthousiastes sur cette approche, qui leur a permis d'échanger sur leur point de vue dans un dialogue ouvert et constructif. Les tableaux 2.1 à 6.3 récapitulent les résultats des discussions.

5.1. Analyse de la perception des principes TRP pour la politique et la législation

Le groupe a attribué une **moyenne de 2,4** au pilier de la **transparence** dans le domaine de **la politique et la législation (P&L)**. La transparence au niveau du pilier de la P&L se situe entre le niveau **2**, indiquant que le domaine P&L est partiellement élaboré, mais, comporte d'importantes lacunes, et le niveau **3** qui stipule que le domaine P&L est bien établie (favorable aux pauvres et égalitaire) et que seuls quelques améliorations mineures sont nécessaires. Le tableau 2.1 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

Tableau 2.1 Annotations sur la transparence par rapport à la P&L : T = 2,4

| | |
|---|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre politique et stratégique ouvert, favorable à la prise en compte de l'intégrité et la promotion de l'intercommunalité. • Existence de documents de politique, de stratégie et d'une nouvelle loi portant gestion de l'eau orientés entre autres sur l'amélioration de la gouvernance du secteur. • Existence de lois sur la décentralisation favorables qui transfère des compétences aux communes dans le sous-secteur. • Existence d'un code de marché actualisé et adopté en 2009. • Adoption des premiers décrets d'application de la loi portant gestion de l'eau. • Existence d'un cadre institutionnel multi acteurs soutenu par des espaces de concertation fonctionnels à plusieurs niveaux. |
|---|--|

| | |
|--|--|
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Code des marchés comportant des imperfections notamment en ce qui concerne le non obligation du Maître d' Ouvrage à donner une suite aux Prestataires soumissionnaires. • Déficit d'harmonisation des documents de politique et de stratégie avec la nouvelle loi sur l'eau et celles sur la décentralisation. • Déficit de concertation dans le processus d'élaboration des P&L. • Faible prise en compte des contributions des acteurs et des consultants dans les processus d'élaboration des P&L. |
|--|--|

En ce qui concerne la Redevabilité dans le domaine de la politique et de législation, les participants ont attribué une moyenne de **1,8** indiquant ainsi que le niveau de Redevabilité se situe entre les valeurs de 1 où la Redevabilité selon la grille d'analyse n'existe pas ou est peu appliquée avec quelques institutions jouant leurs rôles et le niveau **2** où la Redevabilité est appliquée à un degré acceptable, mais comporte encore quelques limites importantes et des institutions faibles. Le tableau 2.2 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|--|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre législatif qui intègre les principes relatifs à l'effectivité et à l'obligation de reddition de compte. • Des institutions sont mises pour promouvoir la reddition de compte. • Existence d'initiatives capitalisées sur la promotion de la reddition de compte au niveau local. • Efforts notables d'application de la reddition de compte. • Existence d'une expérience d'organisation de revue annuelle du secteur de l'eau et de l'assainissement chaque année. |
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Non mise en place des institutions en rapport avec la mise en place de la nouvelle loi portant gestion de l'eau telles que le Conseil National de l'Eau (CNE), l'Agence Nationale de Gestion de l'Eau (ANGE). • Non transfert intégral de ressources aux communes. • Existence de contraintes et difficultés à garantir l'application du droit de l'eau à tous en l'occurrence aux pauvres ainsi qu'aux couches vulnérables et marginalisés. • Existence de poches de résistance à différents niveaux pour le déroulement de l'exercice de reddition de compte. • Non existence de tous les organes prévus par le cadre législatif. |

Le pilier participation dans le domaine de la politique et de la législation a reçu la moyenne de **1.8** qui se situe entre les valeurs 1 montrant que les intervenants n'ont pas ou peu accès aux informations sur la P&L et ne disposent pas de mécanismes de plainte, et la valeur **2** indiquant que les informations sont disponibles mais certaines pourraient ne pas être indépendantes, fiables ou accessibles à tous et que les intervenants peuvent exprimer leurs opinions et porter plainte. Le tableau 2.3 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|--|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une nouvelle loi portant gestion de l'eau qui intègre le principe de participation de l'ensemble des acteurs du secteur à l'élaboration et la mise en œuvre des P&L. • Efforts de diffusion d'information sur la loi. • Publication tous les ans des rapports sur le bilan du Budget Programme par Objectif (BPO) du sous secteur et la tenue de la revue annuelle. • Participation des Elus locaux au processus de planification et de programmations des ouvrages au niveau communal. • Existence de mécanisme de plainte. • Existence d'une société civile opérationnelle dynamique en quête continue d'information sur le sous secteur. |
|--|--|

| | |
|--|---|
| Faiblesses militent en faveur d'une baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Difficultés d'accès aux informations à différents niveaux. • Déficit de vulgarisation des textes (traduction en langues locales et diffusion ...) • Marchandage et relations de clientélisme dans la mise à disposition de l'information. • Faible capacité des organisations de la société civile à obtenir l'information, l'analyser et l'exploiter pour influencer les prises de décision (capacités techniques, analphabétisme). |
|--|---|

5.2. Analyse de la perception des principes TRP en matière de Régulation (R)

Les participants ont attribué une note moyenne de **2,1** au pilier Transparence dans le domaine de la Régulation. Cette note moyenne indique que la réglementation et les institutions sont assez bien établies dans le sous secteur eau potable en milieu rural ; mais d'importantes lacunes et faiblesses existent et méritent d'être améliorées. Le tableau 3.1 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|---|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence de réglementation en matière de gestion des points d'eau et de la qualité de l'eau potable. • Le Ministère en charge de l'eau détient une responsabilité légale en matière de réglementation du sous secteur. • Existence de certaines institutions de la société civile actives dans le sous secteur. • Intérêts des PTFs pour les acteurs et le développement du sous secteur. • Existence de cadre de concertation au niveau local. |
| Faiblesses militent en faveur d'une baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • La stratégie mérite une relecture pour être adaptée au contexte de la décentralisation. • Existence de services assumant les mêmes fonctions de réglementation et d'exécution. • Conseil National de L'Eau (CNE) et Agence Nationale de Gestion de l'Eau et ANGE non encore installés. • Plusieurs décrets d'application de la loi sur l'Eau restent à prendre |

L'élément **Redevabilité** en matière de la **Réglementation** dans le sous secteur a reçu une note moyenne de **1.8**. Cette note moyenne indique des valeurs situées entre **1** selon laquelle la réglementation n'est pas ou peu appliquée et que les institutions sont partiellement établies mais faibles et que très peu de Mesures Anti Corruption (MAC) sont en place d'une part ; et **2** selon laquelle la réglementation est appliquée de façon limitative par des institutions plus ou moins indépendantes avec des mécanismes de contrôle et des MAC internes partiels. Le tableau 3.2 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|---|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Reconnaissance de la politique et de la législation par les acteurs. • Respect des procédures et réglementation nationales de passation des marches publiques dans la gestion du sous secteur. • Existence d'expérience de contrôle citoyen pour le respect de la réglementation. • Amélioration des services d'AEP en milieu rural grâce aux performances des systèmes d'affermage. |
| Faiblesses militent en faveur d'une baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Faible application des règles non publiées et faiblement connues des acteurs. • Faible capacités de gestion des acteurs locaux (communes, communautés, opérateurs privés) • Non affirmation des mécanismes de plainte peu connus des acteurs du sous secteur. • Déficit de suivi indépendant. |

L'élément **Participation en matière de Redevabilité** a obtenu la note moyenne de **1,8**. Ce score se situe entre le note 1 (niveau où les intervenants ont un accès limité aux informations sur la P&L et ne disposent pas de mécanismes de plainte) et le 2 (niveau pour lequel les informations sont disponibles et accessibles mais ne sont peut-être pas facilement disponibles à tous et indépendantes). Le tableau 3.3 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|--|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'informations périodiquement actualisées sur le sous secteur. • Les acteurs expriment leurs opinions malgré la défaillance des mécanismes de plainte en place. • Existence d'une volonté de vulgariser les textes (de politique, de stratégie et de lois) au niveau des structures compétentes en la matière. • Tenue fréquentes de séances d'audience publique dans certaines communes. • Affichage des comptes rendus des assises des conseils communaux dans certaines communes. • Organisation d'émissions radio interactives de reddition de compte sur le secteur dans certaines communes. |
| Faiblesses militent en faveur d'une baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Peu d'intérêts de la plupart des acteurs locaux pour la participation. • Niveau d'analphabétisme des acteurs locaux dans le sous secteur. • Insuffisance de communication sur le sous secteur. • Méconnaissance/ faible niveau de connaissance des mécanismes de plainte existants par les acteurs du sous secteur. |

5.3. Analyse de la perception des principes TRP pour les projets et programmes d'investissement

Le pilier Transparence au niveau du domaine à risque **Projets et Programmes d'investissement** a obtenu une note moyenne de **2,2**. Cette moyenne se situe entre le score 2 (le niveau selon lequel les règles sur la conception, la passation de marchés et les audits financiers sont assez bien établies mais comportent d'importantes limites et que peu de Mesures Anti Corruption -MAC- sont en place). Le tableau 4.1 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|--|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'accords bilatéraux et multilatéraux de financement des projets pour l'AEP en milieu rural. • Des normes techniques des ouvrages d'AEPA sont élaborées et disponibles. • Disponibilité du Maître d'Ouvrage à supporter la contrepartie pour les financements extérieurs. • Existence de mécanismes et procédures de passation des marchés publics. • Existence du Budget Programme par Objectif et son utilisation pour la planification, la mobilisation et la gestion des financements multisectoriels dans le sous secteur AEP en milieu rural. • Existence de mécanismes de suivi-évaluation et des audits techniques et financiers sont conduits périodiquement. • Existence de mécanismes et procédures de maintenance et de réhabilitation des ouvrages. |
|--|--|

| | |
|--|--|
| Faiblesses militant en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Non respect de l'engagement des bénéficiaires (Etat, Communes et Populations) à libérer la contrepartie pour la mise en œuvre des projets et programmes d'intervention pour l'AEP en milieu rural. • Non mise en œuvre des recommandations des audits techniques et financiers dans le sous secteur AEP en milieu rural. • Lourdeur administrative dans la passation des marchés publics. • Absence/ Non application des mesures punitives et disciplinaires. • Stratégie de mobilisation des ressources financières au profit du développement du secteur non appropriée. |
|--|--|

Le pilier Redevabilité dans le domaine à risque des Projets et Programmes d'Investissement a reçu une moyenne de **1,9** se situant entre le score 1 (niveau où les règles de conception et de passation de marchés publics et les audits techniques et financiers ne sont pas ou très peu appliqués, les organes de contrôle et les Mesures Anti Corruption - MAC- sont très faibles) et le score 2 (niveau où les règles de conception et de passation de marchés publics et les audits techniques et financiers sont appliqués mais comportent des limites, les institutions sont partiellement actives et les MAC sont partiellement appliquées). Le tableau 4.2 résume les points de vue exprimés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|--|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un Groupe Sectoriel Eau et Assainissement (GSEA) fonctionnel permettant aux PTFs, à l'administration et aux autres acteurs du secteur de faire le suivi bimestriel régulier des avancées dans ledit secteur. • Organisation de la revue annuelle du BP0 dans le secteur. • Conduite de missions périodiques de suivi-évaluation. |
| Faiblesses militant en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Des insuffisances dans la mise en œuvre du mécanisme de reddition de compte à tous les niveaux. • Faible niveau capacité de consommation des ressources financières mobilisées pour le compte du sous secteur. • Des influences politiques sont notées dans l'orientation des investissements. • Faible suivi de l'allocation des ressources financières. • Faible capacité des ressources humaines existantes pour la planification et le suivi des activités du sous secteur. |

Les participants ont attribué la note moyenne de **1,9** au pilier Participation dans le domaine à risques des Projets et Programmes d'Investissement. Cette note moyenne se situe entre le score **1** (niveau selon lequel les acteurs du sous secteur ont en général un accès limité aux informations et ne disposent pas de mécanisme de plainte) et le score **2** (où les informations sont disponibles et accessibles mais ne sont peut-être ni accessibles à tous ni indépendantes). Les acteurs du sous secteur sont informés et peuvent exprimer leurs opinions et porter plainte. Les arguments apportés par les participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée sont résumés dans le tableau 4.3.

| | |
|--|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Engagement prononcé des bénéficiaires à libérer leur contrepartie. • Implication des élus locaux dans la planification et la prise de décision. • Appropriation par les bénéficiaires du processus de mise en œuvre des projets et programmes d'investissement. |
|--|---|

| | |
|---|---|
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Non respect de l'engagement des bénéficiaires à libérer leur contrepartie. • La non-mise en œuvre des recommandations des audits techniques et financiers. • Complicité passive ou laxisme dans les dénonciations des irrégularités constatées dans les interventions des acteurs dans le sous secteur. • Non publication de rapport annuel sur les investissements dans les communes. |
|---|---|

5.4. Analyse de la perception des principes TRP en matière de Prestation de Services

Les participants ont attribué la note moyenne de **2,2** au pilier Transparence dans le domaine à risque des Prestation des services (PS). Cette note moyenne est comprise entre le score 2 (niveau où les règles sur la PS sont établies mais comportent d'importantes lacunes qui méritent d'être corrigées) et le score 3 (niveau où les MAC sont bien établies et nécessitent quelques améliorations). Les arguments des participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée sont résumés dans le tableau 4.3.

| | |
|---|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence de règles de passation de marché. • Existence des instances de passation des marchés publics. • Publication des marchés dans les journaux officiels et de la place. • Existence de cahier des charges de prestations des marchés publics. • Existence de normes techniques de construction des ouvrages dans le sous secteur. |
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Délais trop longs de passation des marchés publics. • Procédures longues et complexes (contraignantes) de gestion des marchés publics. • Lourdeur administrative dans le processus de passation des marchés publics. • Complexité des procédures de passation des marchés publics. • Non vulgarisation des procédures de passation de marchés à travers les canaux des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication. |

Les participants ont attribué une note moyenne de **1,6** au domaine à risque des **Prestation des Services**. Cette note moyenne est comprise entre le score 1 (niveau où il n'y a pas où il existe peu de règles d'audits dans la délivrance des services d'eau potable - qualité- sans aucun mécanisme de plainte) et le score 2 (niveau où les règles, y compris les audits techniques et financiers et les MAC sont appliqués mais avec d'importantes limites).

Les arguments des participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée sont résumés dans le tableau 5.2.

| | |
|---|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence de règles de passation de marchés publics qui sont appliquées. • Augmentation continue du taux de desserte des populations rurales en eau potable. |
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence de clauses favorables ou permettant la persistance des nids de corruption. • Non application des MAC qui existent, du fait des facilités de contacts possibles entre membres de la commission de passation des marchés publics (PM et soumissionnaires). • Immixtion d'acteurs / responsables politiques dans le processus de P.M |

Pour ce qui est du pilier Participation dans le domaine à risque PS, les participants lui ont attribué une note moyenne de **1,8**. Cette note moyenne se situe entre le niveau 1 (indiquant un niveau participation assez faible où les acteurs ont un limité ou pas accès aux informations) et le niveau 2 (indiquant que les informations sont disponibles et accessibles, mais ne sont pas facilement accessibles pour tous ni indépendantes). Les acteurs du sous secteur sont de ce fait sont informés et peuvent exprimer leurs opinions et porter plainte. Les arguments des participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée sont résumés dans le tableau 5.3.

| | |
|--|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Informations sur le sous secteur disponibles et accessibles pour tous les acteurs. • Mesures anti-corruption (MAC) et voies de plaintes existent. |
| Faiblesses militant en faveur d'une baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Rare aboutissement des recours / plaintes. • Faible influence des OSC de lutte contre la corruption dans la prise des décisions : intervention limitée juste à une dénonciation publique. • Difficultés de formulation des recours • Faible capacité technique / compétences professionnelles des prestataires • Faible réaction de la justice en cas de plainte : lenteur |

5.5. Analyse de la perception des principes TRP en matière de Législation Anti-corruption

Le pilier Transparence dans le domaine à risque Lutte Anti-Corruption (LAC) a obtenu une note moyenne de **2,2** de la part des participants. Cette note moyenne est proche du score 2, spécifiant ainsi que la LAC est en place mais comporte d'importantes lacunes et pourrait ne s'appliquer que partiellement. Il est en conséquence important d'entreprendre des actions en vue d'améliorer le dispositif LAC en place. Le tableau 6.1 apporte plus de lumière sur les arguments explicatifs de la moyenne calculée

| | |
|--|--|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Existence d'une loi portant lutte contre la corruption. • Existence d'un code pénal. • Existence des inspections générales des finances et inspections générales des ministères impliqués dans la gestion du sous secteur. • Existence de l'OLC du FONAC. • « Vulgarisation » de la loi portant lutte contre la corruption. • Existence des médias comme organe de veille citoyenne, qui a permis de dissuader de corrompus et corrupteurs |
| Faiblesses militant en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Caractère non opérationnel des organes de LAC existants dû aux injonctions de l'extérieure. • La subordination à l'état de l'instance créée en matière d'application du LAC dans le sous secteur. • Assujettissement du FONAC et des médias aux moyens mis en place par l'Etat ce qui entraine l'impossibilité à ces organes de jouer leur rôle de façon indépendante. • Manque de mécanismes adéquats de vulgarisation de la loi et de la réglementation en matière de LAC. • Absence des décrets d'application de la loi portant lutte contre la corruption. |

Le pilier Reddition dans le domaine à risque LAC a obtenu de la part des participants une note moyenne de **1.3**. **Cette dernière qui se situe autour de la valeur 1 indique que la LAC est à peine ou pas du tout appliquée dans le sous-secteur et que les institutions en charge du contrôle sont faibles.** Les arguments des participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée sont résumés dans le tableau 6.2

| | |
|--|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Institution des « audits de gestion » par le Gouvernement |
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Faible performance des organes de contrôle et d'attribution des marchés publics. • Difficulté de constitution de preuves de corruption dans le sous secteur. • Des suites ne sont pas souvent données aux résultats d'audits technico-financiers. • Classement sans suite des affaires sensibles. • Pressions (politiques et sociales) exercées sur les inspecteurs de finances, les juges, les inspecteurs en général ... • Environnement national d'impunité, ce qui entraîne l'impossibilité des acteurs à sanctionner les fautifs ... • Position très sensible des élus locaux avec une forte politisation du sous secteur. |

Les participants ont attribué la note moyenne de 1,6 au **pilier Participation** dans le domaine à risque LAC. Cette note moyenne se situe entre le score 1 (correspondant au niveau où les informations sur la LAC et sa mise en œuvre ne sont pas ou peu disponibles et le recours pour des motifs de corruption est complexe et ne reçoit pas de soutien) et le score 2 (indiquant un accès raisonnable mais peut-être pas indépendant aux informations). Quelques cas de corruption sont signalés mais la presse, la société civile et les dénonciateurs rencontrent des difficultés dans l'exercice de leur rôle. Le tableau 6.3 consigne arguments des participants pour expliquer et argumenter la moyenne calculée.

| | |
|--|---|
| Points forts favorables à une revue à la hausse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place du dispositif de contrôle et de suivi-évaluation à tous les niveaux (du central au local). • Existence de dispositifs de recours à travers des lignes vertes. • Existence et bons activistes des ONG de LAC. |
| Faiblesses militent en faveur d'une revue à la baisse de la moyenne obtenue | <ul style="list-style-type: none"> • Disfonctionnements des dispositifs en place par manque de moyens et /ou de compétence. • Non protection des dénonciateurs avec des risques de représailles. • Risques de dénonciations abusives. • Faible connaissance des dispositions légales anti-corruption. |

6. Mécanisme suivi post atelier

Les participants ont suggéré l'animation d'un dialogue sur l'intégrité dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement axé sur le rapport de l'atelier qui devra être transmis aux autorités sectorielles.

Le chronogramme d'élaboration et de validation du rapport de l'atelier se présente comme suit ;

- vendredi 27 avril 2012 : finalisation du rapport provisoire suivi de son envoi aux participants ;
- vendredi 4 mai 2012 : recueil des observations des participants sur le rapport provisoire ;
- mercredi 9 mai 2012 : finalisation et envoi du rapport final aux participants ;
- mai – juillet 2012 : dissémination du rapport et promotion de la mise en œuvre des résultats de l'outil EAIE dans le secteur (national, régional et local).

Conclusions et recommandations

Au terme de l'atelier, les participants ont exprimé leur satisfaction par rapport à l'atteinte des objectifs visés. Ils ont recommandé de :

- promouvoir l'outil EAIE dans tout le secteur, en l'occurrence au sein des administrations de l'eau et de l'assainissement (central et régional) ainsi que dans les 77 communes ;
- mettre l'outil au profit des intervenants du secteur ;
- atténuer les goulots d'étranglement de la corruption en vue d'accélérer la réalisation des ouvrages ;
- promouvoir les mesures visant à renforcer l'intégrité dans le secteur ;
- conscientiser les acteurs sur les méfaits de la corruption et définir les axes prioritaires d'action ;
- mettre en place un mécanisme de suivi des résultats de l'atelier au niveau de l'administration.

Les participants ont également recommandé de partager le rapport de l'atelier avec les partenaires clés du secteur que sont :

- le Ministère en charge de l'eau ;
- le Ministère de la Santé ;
- le Ministère en charge de la décentralisation ;
- le Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme ;
- l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB) ;
- la Commission Paritaire de la Composante Privée du secteur ;
- Transparency Bénin (T Bénin) et ;
- les PTF réunis au sein du Groupe Sectoriel Eau et Assainissement (GSEA).

L'objectif visé est de faire du rapport de l'atelier un instrument de dialogue entre les acteurs du secteur et les Ministères sectoriels en vue d'une amélioration de la gouvernance et de la performance du secteur.

Annexe 1 : L'EAIE en bref

Freiner la corruption peut fortement contribuer à améliorer la performance des systèmes d'approvisionnement et d'assainissement en eau tout comme le développement de nouveaux systèmes. Le réseau d'intégrité de l'eau (WIN) a développé L'Evaluation annotée de l'intégrité de l'eau (EAIE) pour combattre la corruption dans le secteur. L'EAIE est un outil pouvant être utilisé pour évaluer rapidement l'intégrité dans un sous-secteur spécifique de l'eau ou de l'assainissement, qui définit des étapes pratiques conduisant à des améliorations. L'EAIE analyse l'intégrité du secteur de l'eau en termes de transparence, de redevabilité et de participation (TRP) ; elle évalue le cadre anti-corruption existant et son application. Le cœur de l'EAIE est un atelier comprenant de 8 à 12 personnes ayant une bonne connaissance d'un sous-secteur spécifique (par exemple l'approvisionnement rural et urbain en eau, l'irrigation). Ils établissent ensemble une évaluation annotée des trois éléments de TRP dans les principales zones à risques d'un sous-secteur spécifique et du cadre anti-corruption. Cette évaluation est ensuite mise à disposition des principaux acteurs du secteur de l'eau, qui proposent leurs commentaires et développent des activités de suivi suivant les résultats obtenus.

❖ Introduction

L'EAIE prépare à plus d'intégrité en favorisant un dialogue constructif entre différents acteurs du secteur de l'eau sur les problèmes liés à la transparence, la redevabilité, et la participation (TRP) tout comme sur le cadre anti-corruption (CAC) existant et les mesures anti-corruption (MAC). Ce dialogue peut aider les décideurs politiques, le gouvernement local, le personnel du service public, les organismes de contrôle, les fournisseurs et les consultants du secteur privé, les organisations de la société civile, les instances internationales de développement et des représentants des utilisateurs pour définir des actions prioritaires pour améliorer l'intégrité et la gouvernance de l'eau. **L'EAIE ne mesure pas directement la corruption, mais pointe du doigt des faiblesses récurrentes dans le cadre de gouvernance, qui rendent le secteur de l'eau vulnérable à la corruption.**

L'EAIE sert trois objectifs qui sont particulièrement importants dans le contexte de la pauvreté économique, de la mauvaise gouvernance de l'eau et de la précarité de l'approvisionnement en eau :

- **Etablir une vue d'ensemble sur l'état de l'intégrité dans différents sous-secteurs du secteur de l'eau qui montre les risques potentiels de corruption.** L'EAIE rassemble les points de vue d'un groupe d'experts restreint mais hétérogène et contribue à créer un terrain de jeu de haut niveau concernant les connaissances et les perceptions liées aux problèmes d'intégrité dans le secteur de l'eau. Ce groupe donne une vue d'ensemble annotée sur l'état de l'intégrité dans un sous-secteur spécifique en terme de TRP et de CAC ;

- **Identifier des zones où il faut agir en priorité pour renforcer l'intégrité.** Avec l'EAIE, les défis concernant l'intégrité de la gouvernance de l'eau sont identifiés et analysés dans un ou plusieurs sous-secteurs de l'eau. La méthodologie constate que les défis sont différents dans l'approvisionnement en eau et dans l'assainissement, et que les deux services sont confrontés à un même ensemble de problèmes dans les zones urbaines et rurales. Le groupe d'expert, qui devra refléter l'expérience des différents groupes d'acteurs, sera en mesure d'identifier des zones spécifiques où des mesures devraient être prises pour renforcer le cadre de la gouvernance de l'eau et améliorer l'intégrité de l'eau. Il est prévu que la participation d'experts de différents domaines et les liens créés avec différents groupes d'acteurs seront à même de neutraliser les préjugés et la désinformation.
- **Sensibiliser l'opinion à l'état de l'intégrité de l'eau et inciter les acteurs du secteur à l'action.** Les résultats de l'EAIE sont retranscrits et partagés avec différents groupes d'acteurs et de décideurs, ce qui leur permet de commenter les résultats. Cela aidera à valider les conclusions et permettra l'utilisation des résultats pour initier des actions. L'EAIE en elle-même ne fait qu'indiquer des zones où il faut agir en priorité. En règle générale, une autre étape est nécessaire pour formuler des actions spécifiques à entreprendre. Pour cela, il est important de réaliser que l'EAIE n'est pas une activité autonome. Elle doit s'inscrire dans un processus qui garantit que les résultats soient débattus entre les acteurs en charge d'améliorer les sous-secteurs respectifs. Idéalement, l'EAIE prendra donc part aux initiatives déjà développées par certains acteurs et pourra être utilisée pour les renforcer.

On envisage également que l'EAIE puisse être utilisée pour assurer un suivi des changements. Il convient pour cela d'en retranscrire fidèlement la teneur et de répéter l'opération régulièrement - annuellement, par exemple - en comparant les résultats. Il est préférable de combiner ce processus avec la veille d'activités spécifiques visant à améliorer l'intégrité de l'eau qui ont fait l'objet d'un accord entre les diverses parties prenantes. L'utilisation de l'EAIE comme outil de veille potentiel fera l'objet d'une analyse plus approfondie de la part de WIN et de la communauté de pratique existante.

Il est important d'avoir conscience de certaines limites de l'EAIE. C'est une rapide évaluation de la situation de l'intégrité réalisée par un groupe relativement restreint disposant de connaissances étendues mais pas exhaustives sur le secteur et ses acteurs. Le partage des résultats avec un groupe plus large d'acteurs invités à les commenter atténue ce biais ; le rapport final pourra ainsi donner un bon aperçu des conditions existantes et désigner certains domaines devant faire l'objet d'analyses plus approfondies. Dans la mesure où l'EAIE identifie les zones à risque nécessitant des améliorations, les principaux acteurs qui sont en position de faire et d'accepter des propositions visant à améliorer le secteur doivent être engagés dans les activités de suivi. L'EAIE et le dialogue qu'elle favorise sont des étapes importantes pour initier l'amélioration de l'intégrité dans le sous-secteur étudié. Mais elles doivent aller de pair avec d'autres activités pour renforcer l'intégrité de l'eau et les performances du secteur de l'eau.

❖ L'atelier EAIE

Le cœur de l'EAIE est une réunion entre experts - un atelier avec un modérateur et des acteurs importants pouvant avoir des opinions différentes ou contraires. La méthode adoptée dans l'atelier empêche que cela mène à un débat frontal (avec, potentiellement, des gagnants et des perdants). La méthode EAIE permet au contraire d'établir un dialogue constructif pouvant servir de base pour trouver des solutions communes aux problèmes les plus importants.

D'abord, l'EAIE est expliqué à l'aide de quelques exemples. Ensuite, chaque participant attribue une note de manière anonyme pour la transparence, la redevabilité et la participation (TRP) des cinq zones à risque analysées par l'EAIE. Chaque participant transmet ensuite les notes au modérateur. Les notes sont entrées dans l'ordinateur pour obtenir la note moyenne de tous les participants pour les niveaux de TRP.

Ce résultat est ensuite partagé avec les participants et sert de base pour établir une annotation commune pour les deux niveaux situés de chaque côté de la note finale. D'abord, les participants établissent ensemble une description honnête des arguments expliquant pourquoi le niveau inférieur à la note pourrait aussi être valable (par exemple, pourquoi quelqu'un a voté 2 pour la transparence dans la régulation alors que la moyenne est de 2.4). La même opération est ensuite effectuée pour le niveau supérieur à la note. Cette méthode permet aux participants de faire part de leurs perceptions de manière anonyme. La question est en effet de savoir quels arguments peuvent être évoqués pour justifier que des gens puissent percevoir un niveau d'intégrité en termes de T, R et P moins élevé que celui décrit par la note moyenne obtenue. Le même procédé est ensuite appliqué pour déterminer quelles raisons pousseraient à percevoir un niveau supérieur. L'avantage de cette méthode est que les participants se mettent à la place des autres, ils doivent penser différemment et être plus réceptifs à l'avis des autres, car ils ne sont pas obligés de se mettre d'accord sur une même note.

Pour permettre une discussion commune, les concepts parfois très complexes de TRP sont simplifiés et clarifiés avec des définitions simples qui servent de base pour le processus de notation et d'annotation. Le contenu des annotations reflètera par la suite les interprétations de TRP en fonction de facteurs culturels et contextuels. Après le processus d'annotation, un autre tour d'évaluation anonyme peut être effectué, les participants ayant mieux cerné les enjeux. Les résultats de l'évaluation et des annotations doivent être correctement retranscrits ; le rapport issu de ces résultats doit être partagé avec un plus grand groupe d'acteurs pour être validé. Un suivi approprié pourra ainsi être mis en place.

❖ Les piliers de l'intégrité

Dans le contexte de l'EAIE, l'intégrité se réfère de manière générale à **un environnement qui jugule la corruption et favorise la bonne gouvernance**. Cette définition implique le respect de l'état de droit, mais fait également référence à la prise de décisions rationnelles et sensées ainsi qu'à une gestion opérationnelle et efficace du secteur de l'eau. Selon l'EAIE, l'intégrité est basée sur trois piliers : la transparence, la redevabilité, et la participation (TRP). Ces piliers sont présentés dans cette section. Il existe une difficulté à ce niveau, du fait que ces termes ont des significations différentes et sont utilisés différemment selon les individus.

Certaines différences sont ici brièvement exposées ; les définitions spécifiques adoptées dans l'EAIE figurent dans le tableau 1, et sont expliquées ci-dessous. Par ailleurs, l'EAIE étudie le cadre anti-corruption (CAC) existant, s'intéressant aux politiques publiques et à la législation, ainsi qu'à leur application.

Tableau 1. Définition des piliers de l'intégrité utilisés dans l'EAIE

| Piliers de l'intégrité | Explication |
|------------------------|---|
| Transparence | L'existence de procédures, accords et contrats écrits qui définissent les rôles et les responsabilités des acteurs. |
| Redevabilité | L'application des procédures et accords écrits, et, le cas échéant, leur respect potentiel par les acteurs (Redevabilité interne). |
| Participation | La possibilité pour le public, les usagers ou leurs représentants (notamment les groupes marginalisés et défavorisés) d'accéder à l'information, d'influencer la prise de décisions, de déposer des plaintes et d'être entendus (Redevabilité externe). |

■ **Transparence**

Selon Transparency International, la transparence peut être définie comme un principe permettant aux personnes affectés par des décisions administratives, les transactions commerciales et les œuvres de charités de connaître non seulement les faits et les chiffres de base, mais aussi les mécanismes et les processus à l'œuvre. Il est du devoir de tout fonctionnaire, dirigeant et administrateur de se comporter de manière visible, prévisible et compréhensible.

Dans le cadre de l'EAIE, le terme est toutefois utilisé différemment. Ici, la **transparence est définie, de manière plus restreinte, comme l'existence de procédures, accords, et contrats écrits**, car on considère que ceux-ci fixent les bases permettant aux acteurs de comprendre les droits et obligations qui gouvernent leurs relations. Cette approche est basée sur le modèle principal-agent de Huppert (2002). L'accès à l'information ne figure plus ici dans la définition de la transparence, mais dans celle de la participation (voir 3.3). Cela permet une meilleure évaluation du niveau de risque en termes d'intégrité du point de vue de la transparence.

■ **Redevabilité**

La redevabilité est un concept général qui englobe plusieurs dimensions, souvent utilisé de différentes manières. Certains la perçoivent comme un mécanisme de responsabilisation des individus et des institutions, tandis que d'autres la voient comme un concept se référant à l'application et à la mise en œuvre effective de règles et de normes. Dans un sens démocratique, selon le SIWI (2001), la redevabilité signifie qu'un individu occupant un poste dans la fonction publique ou une institution publique doit répondre de ses actes.

Dans le cadre de l'EAIE, la **redevabilité se définit comme la manière dont les procédures écrites et les accords sont appliqués**. Le concept s'intéresse également, quand c'est possible, à la conformité des actes avec les normes édictées. Cela présuppose que, si les procédures et les accords sont clairs, alors les acteurs concernés peuvent se demander des comptes mutuellement. Cela peut aussi être compris comme 'redevabilité interne', selon laquelle les acteurs impliqués dans certaines transactions se contrôlent mutuellement.

■ Participation

La participation est un terme aux multiples significations. Certains insistent sur le fait qu'elle est l'expression de la règle de base de la démocratie, qui est que tout individu affecté par une décision doit, d'une manière ou d'une autre, directement ou indirectement, avoir l'opportunité d'intervenir et d'influer sur cette décision. On considère également que la participation encourage l'appropriation de certaines questions par les acteurs concernés, dans la mesure où, de plus en plus, les décisions sont acceptées et mises en œuvre par des acteurs impliqués à la base. Des études montrent que les acteurs concernés par des décisions et impliqués dans le processus de prise de décisions tendent à mieux les respecter que ceux qui sont exclus de ces processus.

La participation est également souvent présentée comme un élément important, pour les institutions publiques et les prestataires de service, pour mieux comprendre les besoins et les intérêts du public et des consommateurs, ce qui est capital, dans un monde de plus en plus complexe.

Dans le contexte de l'EAIE, la **participation concerne la capacité du public, des usagers ou de leurs représentants (notamment les groupes marginalisés et défavorisés) à accéder à l'information, à influencer sur la prise de décisions, à porter plainte et à être entendus**. On peut la voir comme une forme de Redevabilité externe – à travers un tiers – qui évite la connivence entre des acteurs spécifiques au sein d'un sous-secteur.

La logique est que sans un accès à une information de qualité (susceptible d'être vérifiée par des tiers indépendants), les intervenants ne peuvent pas savoir ce qui se passe. Mais la seule disponibilité de l'information ne suffit pas ; elle doit également être facilement accessible à tous les intervenants. En outre, les mécanismes doivent exister qui permettent aux usagers de porter plainte ou de protester. Un autre aspect important concerne la manière dont les usagers peuvent influencer le processus décisionnel.

■ La Législation anti-corruption

Dans la version initiale de l'EAIE, les mesures anti-corruption avaient été incluses comme un quatrième pilier de l'analyse. Elles étaient définies comme des mesures spécifiques que les organisations et les gouvernements prennent en interne et en externe pour réduire les risques de corruption, y compris l'application de sanctions le cas échéant. Cela a conduit à des doublons et à des chevauchements dans les annotations fournies par les participants.

Sur la base de cette expérience, il a été jugé utile d'établir une vue d'ensemble du cadre général de lutte contre la corruption qui s'applique au sous-secteur, en termes de politiques publiques et de législation et de leur application active. L'essentiel de ce cadre sera général et non spécifique à un secteur donné, car il est relatif à la manière dont des secteurs tels que la réglementation des marchés publics, l'administration financière publique, la liberté d'information et la protection des lanceurs d'alerte sont organisés et mis en œuvre. Cela permet d'établir le contexte permettant d'améliorer l'intégrité du secteur ; l'EAIE doit donc analyser ce cadre, évaluer la présence d'une presse active dénonçant la corruption, et rendre compte du degré d'implication de la société civile. Afin de refléter cette réalité, la version initiale de l'EAIE a été adaptée afin d'y inclure une évaluation de l'intégrité du cadre anti-corruption en addition aux quatre zones à risque par sous-secteur spécifique, comme l'explique la Section 3.

❖ Appliquer les critères TRP aux principales zone à risque

Dans l'EAIE, plusieurs zones à risque ont été sélectionnées pour l'évaluation de l'intégrité (TRP). Les cinq principales zones à risque établies sont présentées dans le tableau 2. Pour chacune de ces zones, des explications supplémentaires sur leur application sont fournies.

Selon le principe adopté dans la méthodologie EAIE, pour chaque zone à risque, trois niveaux différents (1= faible, 2= moyen, 3=élevé) sont utilisés pour mesurer les performances en termes de transparence, de Redevabilité et de participation. Le niveau le plus faible nécessitera la plus grande attention de manière à améliorer la situation, mais il faudra également analyser les priorités d'une zone à risque spécifique et le rapport coût-bénéfices d'éventuelles mesures.

Tableau 2: Les principales zones à risque de l'EAIE

| | |
|---|--|
| Politique et législation | Comprend la politique et la législation officielle en place dans le sous-secteur spécifique. |
| Réglementation | Se réfère à l'existence et à l'application de règles concrètes (allocation de droits à l'eau, tarification, normes de qualité, normes de services, taux de captage, etc.) et à l'existence et au fonctionnement actif des institutions (cellules de contrôle, commissions des ressources en eau ou équivalents). |
| Projets et programmes d'investissement | Relatifs à la manière dont les ressources financières dans un sous-secteur donné sont dépensées et comment les institutions concernées sont contrôlées. |
| Prestation de service | Concerne la prestation des services et le contrôle des institutions respectives. |
| Législation anti-corruption | Se réfère à la législation anti-corruption spécifique en place dans un pays donné et à son application. |

Annexe 2 : Fiche d'annotation

| Approvisionnement d'eau en milieu rural : Politique et Législation (PL) | | | |
|--|---|-------------|-------------------|
| Elt. | Niveaux de notation | Note | Annotation |
| PL:T | 1 = PL très limitée et manquant de clarté. | | |
| | 2 = PL partiellement élaborée mais avec d'importantes lacunes. | | |
| | 3 = PL bien établie (favorable aux pauvres et égalitaire). Peut-être quelques améliorations mineures nécessaires. | | |
| PL:R | 1 = PL pas ou peu appliquée avec quelques institutions jouant leurs rôles. | | |
| | 2 = PL appliquée à un degré acceptable, mais contenant encore quelques limites importantes et (certaines sections) des institutions faibles. | | |
| | 3 = PL appliquée à un degré important, les institutions jouent pleinement leurs rôles et disposent de MAC. Tout au plus quelques améliorations sont nécessaires. | | |
| PL:P | 1 = Les intervenants n'ont pas ou peu accès aux informations sur la PL et ne disposent pas de mécanismes de plainte. | | |
| | 2 = Les informations sont disponibles mais certaines pourraient ne pas être indépendantes ou accessibles à tous. Les intervenants peuvent exprimer leurs opinions et porter plainte. | | |
| | 3 = Les intervenants ont un bon accès aux informations, sont activement consultés (PL favorable aux pauvres et égalitaire) et/ou représentés dans les instances de décision. Seules quelques améliorations pourraient être nécessaires. | | |

Annexe 3 Liste des participants

| N° | NOM & PRENOM(S) | STRUCTURE | CONTACT | EMAIL |
|----|----------------------------|-------------------------------------|-----------------------------------|--|
| 1 | ALOUKA Sèna | JVE international | + 228 90 21 67 40 | yvetogo@hotmail.com ; alouka_josue@yahoo.fr |
| 2 | ALIMI Rachad | GAI Sarl | + 229 95 95 14 26 | rachalimi@yahoo.fr |
| 3 | HOUANYE Armand | PNE-Bénin | + 229 95 06 80 28/ 90 03 30 08 | armand.houanye@gmail.com |
| 4 | ARAYE Rachel | PNE-Bénin | + 229 95 85 20 83 | arayerachel@yahoo.fr |
| 5 | HOUINSOU Dieudonné | Social Watch Bénin | +229 95 55 31 69 / 21 04 20 12 | dhouinsou@socialwatch-benin.org |
| 6 | ADEGNIKA Félix | PDM | + 229 95 96 81 89 | adegnikaf@yahoo.fr |
| 7 | AWO François | ALCRER | 97 08 71 92 | alcrerpara@Yahoo.fr |
| 8 | Da-SILVA Benoîte | Ims / Eau Avrankou | 96 51 89 63 | kouessylva@yahoo.fr |
| 9 | HOUNKLIN Léon | AFEB | 95 31 60 48/ 97 31 53 07 | lhounklin@yahoo.fr |
| 10 | KONNON Dieu-donné | PLE Atl-Lit | 97 37 13 60 /95 95 69 37 | civedong@yahoo.fr /dkonnon@ yahoo.fr |
| 11 | LOUMONVI Kossi | ONG JVE TOGO | + 228 90 81 43 70 | Kossi.loumonvi@gmail.com |
| 12 | JOHNSON Eric A. | SNV | 95 42 83 75 | eajohnson@snvworld.org |
| 13 | METIKI Kassa | Mairie de Natitingou | 97 52 47 66/95 96 77 61 | Mairie_natitingou@yahoo.fr |
| 14 | DEGBO James | Mairie des Aguégoués | 97 22 36 32 | mairiedesaguegues@yahoo.fr |
| 15 | MEGBEDJI H. Christophe | Mairie de Klouékanmè | 97 28 88 46/95 71 92 88 | comklouek@yahoo.fr |
| 16 | KITI Bonaventure | RJBEA | 96 91 78 20/94 52 30 37 | bkiti@yahoo.fr |
| 17 | ASSOGBA Martin | ALCRER | 97 08 71 92/90 04 62 68 | alcrerpara@yahoo.fr |
| 18 | KINSIKLOUNON Sébastien | HELVETAS Swiss Inter-Coopération | 97 48 99 36/94 94 86 43 | sebastien.kinsiklounon@helvetas.org |
| 19 | DOVONON Léonce F. | DIE / DGEau | 93 64 00 52/98 23 71 80 | ldovonon@yahoo.fr /leonedov onon@yahoo.fr |
| 20 | KPADONOU Hounsa Gabriel | DNSP/MS | 97 58 87 99 | khgabriel@yahoo.fr |
| 21 | DOSSA Blaise | DGEau | 97 64 52 86/98 68 47 11 | hagbeca@gmail.com |
| 22 | DJIDONOU Julien | AFEB | 97 08 27 40 | djidonoujulien@yahoo.fr |
| 23 | ASSOGBA N. Bertin | IBT/ INECA | 97 39 51 10/95 96 49 00 | Ibt1000@yahoo.fr |
| 24 | BIOKOU E. Aurore | PNE-Bénin | 97 22 27 48 | Aughi.07@gmail.com |
| 25 | TOMETY Zita | EAA RN-BENIN | 97 89 86 10 | zitatometry@yahoo.fr |
| 26 | NDOUME Françoise N. | Win-s | + 49 30 34 38 20 40 | Fndoume@win-s.org |
| 27 | VISSCHER Jan Teun | Consultant - Pays- Bas | | jtvisscher@yahoo.com |

Annexe 4 Programme de l'atelier

| | |
|---------------|---|
| 08.30- 9:00 | Arrivée et installation des participants |
| 09:00-0 9:10 | Mot de bienvenue |
| 09:10-0 9:20 | Présentation de l'agenda Présentation des participants, recueil des attentes et normes de gestion de l'atelier |
| 9:20 – 9.30 | Présentation de WIN |
| 09.30-10.30 | Présentation de l'outil EAIE |
| 10:30 – 10:45 | Exercice d'annotation par les participants |
| 10:45 – 11:15 | Pause Café |
| 11:15 – 12:30 | Exercice d'annotation en deux groupes (les deux PL) |
| 12:30 – 13:45 | Déjeuner |
| 13:45 – 15:00 | Exercice d'annotation en 4 groupes (R, PPI, PS et LAC) |
| 15:00 - 16:00 | Restitution des résultats (espace ouvert) |
| 16:00 – 16:30 | Débat sur la suite du processus (travaux de groupes suite) |
| 16 :30-17 :00 | Évaluation |
| 17 :00 | Clôture |

Les rapporteurs

- Françoise Nicole Ndoume
- Armand Houanye
- Rachad Alimi
- Jan Teun Visscher