



Integrity Action  
Document de travail numéro 2  
Fredrik Galtung

# Le taux de progression

Un paramètre clé pour mesurer la  
transparence et la responsabilisation

Il n'y a pas d'indicateur communément admis pour mesurer la transparence et la responsabilisation. Plusieurs organisations s'attachent activement de par le monde à promouvoir ces principes, mais il n'y a pas eu de moyen efficace de savoir si les efforts entrepris à cet effet ont abouti à des résultats. Integrity Action a élaboré une approche qui permet d'obtenir des résultats pouvant être mesurés par un 'taux de progression'. Ce taux évalue la mesure dans laquelle les problèmes inhérents à la transparence et à la responsabilisation sont résolus à la satisfaction des principales parties prenantes. L'approche d'Integrity Action, fondée sur le renforcement de l'intégrité au sein des communautés, a permis de réaliser ce taux de progression allant jusqu'à 80 % en termes d'amélioration de la qualité des routes, des écoles et des services à l'usage de plusieurs milliers d'individus. Ce document de travail fait valoir le bien-fondé du taux de progression en tant que paramètre clé de l'évaluation des travaux dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation, et il met en exergue quelques impacts de cette méthode sur d'autres travaux entrepris.

# Le taux de progression

Un paramètre clé pour mesurer la transparence et la responsabilisation

## Introduction<sup>1</sup>

Le mouvement pour la transparence et la responsabilisation a pris son essor au début des années 90 pour devenir un mouvement mondial diversifié et très innovant qui rassemblaient des organisations non gouvernementales, des gouvernements, internationales, des entreprises et des penseurs de politiques vers la fin des années 2000. À travers ses nombreuses manifestations, le mouvement a pratiquement aujourd'hui atteint tous les pays. Un des aspects intéressants de ce mouvement est la vitesse à laquelle il a pris une envergure mondiale. Des réformateurs et des militants travaillent pour réaliser des changements aussi bien dans les pays très industrialisés que dans les pays à revenu moyen et faible. Les organisations actives dans ce domaine traitent des questions telles que la lutte contre la corruption, l'accès à l'information, la responsabilité judiciaire et sociale, l'aide, la construction, le budget et les ressources naturelles, la transparence et la responsabilisation dans la prestation des services publics, la justice fiscale, les mouvements illicites des capitaux, et le commerce des armes.

Ce qui fait de ce mouvement hétérogène un mouvement unifié c'est que ses acteurs s'engagent tous à responsabiliser les autorités publiques et les institutions et qu'ils sont tous convenus du fait que, dans bien des cas, les trois piliers fondamentaux pour établir la responsabilité au sein d'un état libéral et démocratique – élections justes,

---

<sup>1</sup> Remerciements : Ce document est le fruit d'efforts collectifs qui n'aurait pas été possible sans le dévouement de mes plus proches collaborateurs, sources d'inspiration et d'idées, en particulier Harutyun Aleksanyan, Mira Almukarker, Edward Irby, Emmanuelle Kunigk, Siobhan O'Shea, Patrick Rafolisy, Hadeel Qazzaz, Joy Saunders, Claire Schouten, Begaim Usubalieva, Lilia Utiusheva, ainsi que mes anciens collègues Nick Duncan et Martin Tisé. Sur le terrain, nous comptons énormément sur nos partenaires, dont les noms figurent dans l'encadré 1, tels que le DFID (Fonds pour la gouvernance et la transparence), la Fondation Ford, les Open Society Foundations, le NORAD, et la Banque mondiale (Mécanisme d'octroi de dons pour le développement), qui ont apporté leur appui financier aux travaux qui font l'objet de ce document. Lorraine Kingsley a accompli un travail de terrain inestimable en recueillant des données à partir d'études de cas. Mes remerciements et ma reconnaissance vont également à Alan Barlow, Alan Doig, Nilima Gulrajani, Gordon Johnson, Samandar Mahmodi, Ornit Shani, et Yama Torabi pour leurs commentaires et suggestions.

justice indépendante, et liberté de la presse – n'ont pas été respectés et que les attentes du public n'ont pas été satisfaites.

Dans l'esprit des citoyens et au sein de plusieurs gouvernements, la question d'un paramètre clé pour évaluer la performance dans le domaine de la transparence et de la responsabilité a dominé les débats publics et politiques : l'Indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International. L'IPC a été publié pour la première fois en 1995, et au fil des ans il est devenu un des indices les plus influents pour évaluer la gouvernance et le développement. Il a été intégré dans plusieurs plans gouvernementaux et constitue un indicateur de performance important pour plusieurs organismes de lutte contre la corruption qui ont eu pour tâche d'améliorer le score de leurs pays dans une période déterminée.

L'IPC classe les pays sur une échelle allant de 0, qui représente une corruption totale, à 100, qui représente l'absence de corruption. J'ai fait valoir ailleurs<sup>2</sup> que tandis que l'IPC joue un rôle catalyseur en tant qu'outil heuristique lors des premières phases de ce mouvement et que les principaux points à l'ordre du jour étaient la sensibilisation et le plaidoyer pour des normes juridiques plus efficaces, il s'est avéré en grande partie inutile en tant qu'outil de mesure pour évaluer la mise en œuvre des politiques et les tendances de corruption. Même sur un intervalle de confiance de 90 %, les variations dans 31 pays ont été estimées à +/- 20 % de la valeur fixée, tandis que les variations dans un certain nombre de pays ont été estimées à +/- 50 %. Un tel écart pourrait traduire une divergence d'opinions sur les pays qui sont très peu connus. Cela pourrait aussi signifier que des phénomènes différents sont en cours d'évaluation. Après tout, la corruption se manifeste de manière différente dans le monde : par exemple les pays qui ont affiché un score entre 38 et 41 en 2012 sont la Bulgarie, le Burkina Faso, la Chine, le Libéria et la Tunisie. À part le fait que ces pays se situent plus ou moins au même niveau, les différences entre eux sont considérables quant à la valeur monétaire, aux types de gouvernement, à l'intégration des politiques, aux valeurs humaines, à la prédominance de la corruption dans les rues et à l'impact de la corruption dans ces pays. Aussi, une prévision météorologique et des résultats électoraux peuvent être annoncés dans une grande marge de confiance, mais cette annonce n'est pas particulièrement fondée sans mesurer la probabilité d'une pluie diluviale, d'une neige légère ou d'un beau temps, ou l'éventualité qu'un certain candidat gagne une élection. L'IPC ne nous donne aucune idée du type de corruption en cours d'évaluation.

---

<sup>2</sup> Fredrik Galtung, "Measuring the Immeasurable: Boundaries and Functions of (Macro) Corruption Indicators" (Mesurer l'incommensurable : Les limites et fonctions des indicateurs de corruption) dans Charles Sampford et al. eds., *Measuring Corruption*, Ashgate, Aldershot, 2006: p. 101 à 130.



Plusieurs personnes qui travaillent dans le domaine de la transparence et la responsabilisation sont conscientes des lacunes de l'IPC. Une solution aurait pu être l'élaboration de mesures de corruption plus objectives ou plus précises. Mais malgré de nombreux efforts qu'ils ont entrepris au cours des 20 dernières années, des chercheurs et des militants n'ont pas réussi à développer une méthodologie pour mesurer l'incidence de corruption au sein des institutions et des services qui soit robuste, reproductible et adaptable. Les enquêtes les plus courantes tournent autour des perceptions du public, des déclarations volontaires de paiements illicites ou de tentatives d'extorsion. Toutefois, ces enquêtes ne sont pas suffisamment efficaces pour jeter la base d'une politique parfaite. Malgré son imperfection, l'IPC demeure l'indicateur de performance clé de plusieurs organismes de lutte contre la corruption et continue d'être mentionné dans les articles de journaux sur une base quasi-journalière<sup>3</sup>.

Le fait de rendre transparents et accessibles une législation sur le droit à l'information et une loi sur la protection des « donneurs d'alerte » ainsi que les budgets publics est indéniablement important, mais tout cela n'a aucun intérêt si en fin de compte les conditions de vie des gens ne sont pas améliorées. Integrity Action a élaboré une approche simple : le taux de progression en tant que paramètre clé pour mesurer les efforts dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation. Le taux de progression évalue les problèmes liés à la transparence et à la responsabilisation qui sont résolus à la satisfaction de principales parties prenantes. Les citoyens ordinaires, les gens du monde des affaires, les politiciens, les autorités publiques, les journalistes et les ONG figurent parmi ceux qui définissent les problèmes. Des catégories d'individus et d'institutions aussi diversifiées pourraient participer aux efforts visant à résoudre ces problèmes. Cet indicateur peut fournir un point de repère qui permet effectivement de suivre les progrès réalisés à ceux qui s'engagent dans cette réforme.

Integrity Action, fondée en 2003, a pour mandat d'habiliter les citoyens à agir avec intégrité et à l'exiger; elle participe activement à l'établissement d'institutions pour promouvoir un état qui soit ouvert, responsable et qui réponde aux besoins et attentes des citoyens<sup>4</sup>. Au cours des cinq dernières années, nous avons testé des variations en faisant recours à une méthode de base, le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés (RIC), pour évaluer son efficacité dans la résolution de problèmes liés à

---

<sup>3</sup> Le Prime Ministry Inspection Board de la Turquie est un exemple, parmi des douzaines d'exemples dans le monde : La Turquie a indiqué, dans un rapport annuel de Transparency International de 2009, qu'elle avait pour objectif « d'ici fin 2012, d'améliorer son score d'au moins 20 % de l'Indice de perception de la corruption ». Le rapport a aussi pour but d'obtenir des améliorations concernant le niveau d'intégrité dans le monde.

<sup>4</sup> L'organisation a été créé sous : "Tiri : Promouvoir l'intégrité" et a été rebaptisé « Integrity Action » (Actions pour l'intégrité) en octobre 2012.



la transparence et à la responsabilisation dans plusieurs pays en Afrique, en Asie, dans l'ancienne Union soviétique, et au Moyen-Orient. L'année dernière, nous avons franchi une étape déterminante lorsque les données que nous avons recueillies avec nos partenaires indiquent que l'approche a atteint un taux de progression supérieur à 50 % quant aux problèmes d'infrastructure identifiés par des membres des collectivités locales, et un taux de progression de 30 % pourraient être atteint quant aux services publics tels que l'eau, le sanitaire et le bien-être social.

Le taux de progression vise à évaluer les résultats, par exemple dans la recherche de solutions qui répondent aux plaintes des citoyens, ou dans l'amélioration des prestations de services publics en se basant sur les lacunes identifiées par les parties prenantes de ces services. En revanche, les apports sont les activités ou les changements dans les politiques, tels que les audits sociaux, les portails d'information, les pactes d'intégrité, ou les accès aux législations de droit d'accès à l'information. Le taux de progression indique si ces résultats contribuent à l'autonomisation des citoyens et des titulaires de charges publiques, individuellement ou collectivement, pour parvenir à des solutions spécifiques, et, partant, à de meilleurs résultats qui sont dans l'intérêt du public. Lorsqu'on parvient à de telles solutions avec un certain degré de cohérence, on peut interpréter ce fait par un signe qu'une politique, une loi ou une méthode de résolution de problème est efficace et qu'il ou elle peut éventuellement devenir une pratique courante dans les relations entre l'état et la société.

Comme il sera démontré plus loin, le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés est aussi une méthode très rentable pour trouver des solutions. Elle coûte, en moyenne, moins d'1 % de la valeur des projets et des services d'infrastructures qui sont en cours d'amélioration. Des estimations prudentes indiquent que l'aide et les projets gouvernementaux dans les pays en développement connaissent une perte, en moyenne, de 10 à 25 % de la valeur d'un projet, due à des actes frauduleux, à la corruption ou à la mauvaise gestion<sup>5</sup>. En 2002, l'Union africaine

---

<sup>5</sup> Lorsque Oby Ezekwesili a mis en place l'unité de contrôle en matière d'achat de l'Office du Président au Nigéria au début des années 2000, elle a réduit les coûts de 40 à 50 %. De pareils taux de réduction ont été observés en Italie à la suite du mouvement populaire de lutte contre la corruption Mani Pulite qui a perturbé des réseaux de corruption au début des années 90. Pour passer en revue les questions relatives aux infrastructures, voir Paul Collier et Anke Hoeffler, "The Economic Costs of Corruption in Infrastructure" (Les pertes économiques causées par la corruption du secteur de la construction), Rapport mondial sur la corruption de 2005 : La corruption dans le secteur de la construction et de la reconstruction post-conflit, *Transparency International*, Berlin : p. 12 à 19. Et pour une typologie et une analyse de la corruption dans le secteur mondial de l'infrastructure, voir [giaccentre.org/cost\\_of\\_corruption.php](http://giaccentre.org/cost_of_corruption.php). Des données qui proviennent des États-Unis fournissent un autre point de repère en matière de pertes causées par la corruption et les actes frauduleux : Le Département américain de la santé et des services humains évalue la fraude dans le programme Medicare de 7 à 14 % de l'ensemble des remboursements au cours de l'année 2000, de David Becker, et al, "Detecting Medicare Abuse," (Détection des abus dans le programme Medicare) Série document de travail NBER no. 10677, août 2004. Vers 2010 de telles pertes ont été



estimait que la corruption fait perdre en moyenne 25 % du PIB en Afrique (l'équivalent d'environ 148 milliards de dollars) chaque année. Si 1 % des coûts d'un projet de grande envergure est investi dans le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés et que cela aura pour effet une réduction même du taux de perte causé par le gaspillage, la corruption et la mauvaise gestion de 4 %, on obtiendrait un rendement net trois fois plus élevé sur l'investissement, et on peut considérer l'approche comme s'autofinçant.

L'adoption du taux de progression en tant que paramètre clé pour mesurer les mouvements en faveur de la transparence et de la responsabilité permettrait d'encourager l'innovation, d'obtenir des gains d'efficacité et d'aider à mettre en relief les pratiques efficaces. Si la solution était un remède, l'approche tendant à renforcer l'intégrité au sein des communautés serait une sorte de traitement. Un malade pourrait subir différents traitements qui peuvent plus ou moins échouer ou réussir, mais bien que nous soyons maintenant rassurés de l'efficacité de l'approche qui vise à renforcer l'intégrité au sein des communautés, celle-ci n'est pas censée guérir tous les maux ni être adaptée à tous les contextes. On pourrait aussi trouver des solutions par le biais d'autres méthodes, notamment dans des milieux où des personnes, qui sont généralement dignes de confiance, intègres et compétents, gèrent des programmes publics.

Grâce à l'utilisation du taux de progression en tant que principal outil d'évaluation, il est possible de faire une étude comparative de l'efficacité de différents traitements et de déterminer si ce sont des traitements à long terme. Dans les pays et secteurs gouvernementaux où la corruption et la mauvaise gestion sont très courantes, l'utilisation du taux de progression peut également engendrer des retombées positives, comme l'illustreront quelques exemples cités plus-bas.

Ce document de travail est divisé en trois parties : La première partie présente une vue d'ensemble des constatations et des brèves études de cas à partir des activités que nous avons effectués dans six pays dans le cadre de la méthode fondée sur le renforcement de l'intégrité au sein des communautés. Dans la deuxième partie, je décris de manière plus détaillée le fonctionnement de la méthode tout en introduisant deux concepts essentiels à sa compréhension : 'boucler la boucle' et 'intégrité organisationnelle'. La troisième partie fait valoir l'originalité de cette méthode et décrit

---

estimées à 48 milliards de dollars au cours de la même année d'exercice (voir Government Accountability Office des États-Unis, *Fraude, gaspillage et abus au sein des programmes Medicare et Medicaid : une mise en œuvre efficace des récentes législations et une prise de mesures par des organismes pourraient aider à diminuer les paiements malhonnêtes; auditions devant le Sous-comité de Gestion financière fédéral; Informations gouvernementales; Services fédéraux; Sécurité internationale; Comité sénatorial de la sécurité intérieure et des affaires gouvernementales – Sénat des États-Unis, 9 mars 2011).*



ce qui la distingue des autres méthodes fondées sur l'engagement ou la confrontation. La conclusion met en relief certaines des répercussions globales de la méthode et du taux de progression dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation.

## 1. Tester l'Approche : Mettre en pratique le taux de progression

« *La question de savoir comment habiliter les citoyens à servir de catalyseurs dans la résolution des problèmes d'intégrité dans le secteur de l'infrastructure et des services publics clés qui constituent pour eux la priorité absolue* » demeure le moteur principal des activités d'Integrity Action. En fixant l'intégrité comme objectif et en engageant les citoyens au moyen d'une approche constructive basée sur le renforcement de l'intégrité au sein des communautés, nous pouvons contribuer à la réalisation de nouvelles solutions aux problèmes qui nous sont souvent bien familiers et qui peuvent paraître insolubles. Nous créons une dynamique au niveau local qui aide à identifier des solutions viables pour améliorer la qualité des infrastructures et des services publics. Ces activités ont souvent comme sous-produits la réduction de la fraude, de la corruption, du gaspillage et de la mauvaise gestion.

Si les fonds ne sont pas investis directement dans les matériaux de construction, tels que les briques, les mortiers, les graviers, les tuyauteries ou les puits, comment voulez-vous que les communautés puissent bénéficier de meilleurs bâtiments scolaires, de meilleures routes ou d'un meilleur accès à l'eau potable dans un environnement où la mauvaise gestion, l'incompétence, la corruption ou la fraude sont très courants? Des activités de renforcement de l'intégrité au sein des communautés ont été entreprises dans six pays par des partenaires d'ONG et d'institutions publiques dont les noms figurent dans l'encadré 1. Quant aux résultats obtenus, tout le mérite revient à ces ONG qui ont été chargées d'effectuer les travaux sur le terrain. La première partie de cette section présente quelques études de cas qui illustrent ces travaux et leurs impacts. La deuxième partie présente des conclusions générales tirées des travaux entrepris dans six pays. La troisième partie explique comment le taux de progression est calculé.

### **Encadré 1 : Les partenaires de Integrity Action**

**Afghanistan** : Integrity Watch, Afghanistan

**Kenya** : Programme de soutien aux régions rurales et côtières, Fédération des avocats, Commission internationale des juristes au Kenya.

**Kirghizistan** : Academy of Management, Fondation Aga Khan, Association of Attorneys - Insan Leilek, Judicial Training Centre of the Supreme Court, Mountain Societies Development Support Programme.

**Nepal** : Campaign for Human Rights and Social Accountability (CAHURAST)

**Palestine** : Aman (the coalition for accountability and transparency), Institut de recherche appliqué de Jérusalem (ARIJ), Faculté de droit de l'Université d'An-Najah, Centre d'aide à la créativité des enseignants (TCC).

**Timo-Leste** : Luta Hamutuk



### 1.1. Études de cas

Depuis 2009, année où Integrity Action a commencé à entreprendre des travaux dans plusieurs villes de Kirghizistan, des services de ramassage des poubelles ont été améliorés. Au cours des quatre dernières années, la ville de Naryn, une ville reculée à température glaciale, a été la première à démontrer comment une approche fondée sur renforcement de l'intégrité a permis de réformer les services locaux de manière radicale. La ville négligeait la gestion des déchets solides qui ne couvrait qu'une partie de la ville. Grâce aux efforts réalisés avec Integrity Action, l'entreprise du conseil chargée de la collecte des poubelles a complètement réformé son système de ramassage et a annoncé que, deux fois par semaine, les mêmes jours, la collecte des poubelles se feront dans 126 points de ramassage. Tous les résidents pourront accéder aux informations en consultant des cartes à grande échelle affichées dans des bureaux des fournisseurs de services. En outre, plus de 250 conteneurs de déchets ont été installés dans toute la ville, et un nombre de camions à poubelle deux fois plus élevé par rapport à ce qu'il y avait auparavant sont déployés à travers toute la ville.

L'entreprise ayant fait preuve de transparence et de responsabilité dans la fourniture des services – ainsi que d'une meilleure compétence – sert de modèle pour les autres villes de Kirghizistan. Des autorités et des conseillers élus des villes de Batken et d'Isfana ont récemment visité la ville de Naryn pour tirer des enseignements de leurs expériences. Entretemps, Integrity Action a aidé la ville d'Osh à lutter contre les décharges illégales des poubelles dans les zones publiques, et, pour la première fois, a fait recours à des services de ramassage pour un des quartiers les plus favorisés de la ville.

Voici comment nos travaux ont débuté. Dans un premier temps, notre démarche consistait, dans le cadre des activités entreprises en Kirghizistan par Integrity Action, à créer un groupe de réflexion composé de professeurs d'universités à Bishkek pour réaliser des études préliminaires au niveau local et fournir une formation conjointe aux autorités publiques et à des représentants de communautés. Ces universitaires sont conscients du fait qu'une méthode était nécessaire et qu'il ne serait pas facile d'identifier des outils qui contribueraient à l'obtention de meilleures prestations de service. Pendant plusieurs mois ils ont élaboré des outils et des manuels de formations avec l'aide d'Integrity Action, de manière à ce que les militants de la société civile puissent bénéficier d'un cadre leur permettant d'analyser les prestations de service, de mettre en relief les problèmes, et de faire pression pour plus de transparence et de responsabilisation et pour une meilleure compétence. Le Professeur Rakhat Bazarbaeva a dit : 'Nous avons élaboré 30 indicateurs d'intégrité se rapportant aux prestations de services, à la transparence, à l'ouverture, à la participation, et à





l'éthique. Ensuite, nous formons les activistes locaux sur les méthodes de surveillance des prestations de services.'

Un Groupe de travail conjoint a été créé en 2010 pour rassembler des représentants municipaux, des élus, des résidents ainsi que des organisations communautaires pour que, ensemble, ils puissent discuter des problèmes et œuvrer en vue d'identifier et mettre en œuvre des solutions appropriées. Connue sous le nom de Conseil de coordination de la ville de Naryn, ce Groupe de travail conjoint examine la question de savoir si des auditions publiques et des campagnes médiatiques pouvaient être organisées dans le but d'améliorer les services de ramassage des poubelles<sup>6</sup>. Le directeur de pays d'Integrity Action, Lilia Utiusheva, a indiqué que : "Aucun système de ramassage de poubelles n'a existé auparavant dans la ville de Naryn. Il n'existait pas non plus de routes finies que les camions-poubelle pouvaient empreinter. Comme preuve à l'appui, les moniteurs communautaires prenaient des photos de ces camions qui faisaient le tour de la ville une fois par semaine et ramassaient les poubelles à l'endroit où les chauffeurs les voyaient. En 2011, un plan a été dressé par le bureau du Maire, le conseil municipal, le bureau d'architecture et les moniteurs communautaires, et une carte a été élaborée de sorte que tous les quartiers de la ville bénéficient du ramassage de poubelles les mêmes jours, chaque semaine. »

Une campagne médiatique en vue de sensibiliser à la nécessité de recouvrer les impôts a entraîné une augmentation considérable du nombre de résidents qui paient les taxes municipales, ce qui a permis au fournisseur d'acquiescer les sommes nécessaires à l'installation de 250 poubelles dans toute la ville et de déployer plus de camions. Bilimbek Jakiev, un membre du Groupe de travail conjoint a déclaré : « Dans le cadre de la campagne menée par le Conseil de coordination, le recouvrement des impôts est passé de 118 000 som kirghizes en 2008, soit l'équivalent de 1 600 livres, à 1,9 millions som soit, aujourd'hui, l'équivalent de 26 000 livres. Ces jours-ci, la communauté vit dans un environnement plus propre et les poubelles sont collectées régulièrement, et tout ça grâce à l'amélioration de la perception des impôts qui ne pouvait pas être réalisée sans ce projet. »

---

<sup>6</sup> Les membres du Groupe de travail conjoint (GTC) sont formés sur l'approche d'Integrity Action grâce aux efforts concertés d'universitaires et de décideurs locaux. Dans les pays où des structures similaires au Groupe de travail conjoint existent, comme par exemple au Kenya, des appuis ont été apportés à ces structures. Il est possible d'identifier des moniteurs communautaires par le biais de différentes méthodes qui garantissent leur légitimité locale. Dans la plupart des pays, cette identification se fait par le biais d'élections locales. Dans la pratique, il s'avère souvent que les personnes qui jouissent de la confiance du public, comme par exemple les membres du conseil local de Shura en Afghanistan, ou un membre du conseil d'une organisation communautaire respectable en Kirghizistan, peuvent joindre les rangs des moniteurs. En Palestine, dans le cadre d'un accord conclu avec le Ministère de l'éducation, des jeunes en âge scolaire ont été actifs et efficaces dans leur rôle de moniteurs.



Dans la phase finale, la priorité absolue est accordée à la viabilité du projet. Nurjan Asanbekova, membre de l'Association des avocates de Kirghizistan, a dit : « À travers ce projet, nous avons constaté qu'aucun critère ne détermine les exigences minimales que doit remplir le fournisseur local. Par exemple, si je ne réussis pas à fournir des services de qualité en termes de ramassage de poubelles dans la ville de Naryn c'est parce que je n'ai pas obtenu de réponse à ma question telle que : 'Combien de poubelles une ville de la taille de Naryn devrait fournir?' Le Conseil de coordination devra veiller à ce que les normes soient définies, approuvées et ensuite adoptées. »

L'utilisation de radios communautaires a permis d'intégrer une interaction continue entre les résidents et les élus locaux dans les pratiques de Naryn. Un partenaire de projet, le Mountain Societies Development Support Programme, a contacté la station de radio 'Almaz' pour étudier la possibilité d'organiser une émission radiophonique hebdomadaire de libre antenne, pendant 15 minutes, où les résidents pourraient poser des questions concernant les services locaux – en mettant l'accent sur des problèmes qu'ils ont identifiés – aux représentants du Bureau du Maire, du gouvernement local, des organisations communautaires chargées du système de surveillance et des fournisseurs de services. Le projet a été réalisé en décembre 2012, et il est en place à titre de service public gratuit.

Dans le cadre établi par Integrity Action, le Professeur Rakhat Bazarbaeva a dit ceci : « La méthode et les indicateurs ont été élaborés étape par étape sans recourir aux services de consultants externes, et, aujourd'hui, voici que d'autres organisations, telles que la Fondation Eurasia et la Banque mondiale, manifestent leur intérêt en utilisant cette méthode et ces indicateurs. Le Ministère de l'économie nous a contactés pour les aider dans leurs activités de lutte contre la corruption, et des discussions sont en cours pour discuter du type de formation nécessaire aux Écoles de l'intégrité qui se tiendront au printemps [de 2013]. Et si le Ministère de l'économie mettait en place des plateformes régionales dans le cadre de leur forum contre la corruption, nous avons bon espoir que les moniteurs formés dans ce domaine pourront y participer. »

Au Timor-Leste, la plus jeune nation d'Asie, où plusieurs années de conflits et de mauvaise gestion ont détruit 70 % des infrastructures et entravé des efforts déployés pour réduire la pauvreté et l'insécurité alimentaire, Celestina de Jesus Correia travaille comme moniteur communautaire à titre bénévole pour Luta Hamutuk. Ce dernier est une organisation timoraise indépendante qui lutte contre la corruption en renforçant les capacités à long terme des communautés d'exiger la responsabilisation et de participer aux prises de décisions. Celina nous a dit ceci : « Avant j'étais femme au foyer, mon devoir était de m'occuper de mon mari, de mes enfants, et d'autres hommes qui tenaient des réunions dans le bureau du village. J'étais en sixième année d'études quand j'ai quitté l'école, mais aujourd'hui j'ai appris comment rédiger des rapports, je



suis beaucoup plus confiante quand je suis assise avec des hommes pour discuter des problèmes dans mon village, quand je parle en public et quand je dois aider les gens de mon village à résoudre leurs problèmes comme dans le cas des projets d'assainissement de l'eau. Ce sont des changements très importants dans ma vie depuis que je travaille comme moniteur volontaire. »

Celestina inspecte les bâtiments et évalue les budgets, prends des photos, collabore avec les entrepreneurs, le gouvernement local et les membres de la communauté. Le dévouement des moniteurs comme Celestina et le personnel de Luta Hamutuk porte ses fruits. À Bazartete, les moniteurs ont sensibilisé sur le cas de l'école primaire locale dépourvue d'équipements de base, tels que les chaises, les tables et les tableaux noirs. Les élèves étaient assis par terre pendant les cours, tandis que les instituteurs avaient du mal à enseigner sans tableau noir. Ils ont fini par décider d'envoyer une lettre au Ministère de l'éducation. En six semaines, des responsables du Département de l'éducation sont venus visiter l'école et ont effectivement livré des chaises, des tables et des tableaux. C'est un autre exemple qui illustre comment les habitants locaux se sont dotés des moyens pour apporter de réels changements dans leur vie et dans leurs communautés.

La ville de Hébron, située dans la partie sud de la Cisjordanie, connaît des pénuries d'eau permanentes, en particulier dans la Vieille ville. La majorité des ménages sont contraints d'acheter de l'eau des camions citernes à des prix exorbitants parce que les conduites d'eau peuvent ne fonctionner qu'une ou deux fois par semaine. Ces conduites d'eau sont dans un tel état de détérioration qu'elles font perdre une quantité importante d'eau à cause des fuites. La situation à Hébron est aggravée par les colonies israéliennes, qui empiètent sur la Vieille ville, ainsi que par la présence militaire israélienne qui contrôle une grande partie de la ville. Ces facteurs font qu'il est particulièrement difficile d'améliorer la gestion de l'eau et l'infrastructure. Néanmoins, après trois ans d'efforts soutenus pour améliorer la transparence dans le domaine de l'information du public et de la responsabilisation des autorités publiques, les résidents et les fonctionnaires municipaux ont signalé amélioration en trois volets dans la fourniture d'eau pendant l'hiver 2012-2013, au cours de l'année précédente.

Grâce à l'initiative d'un résident de la ville de Naplouse, située dans la partie nord-ouest de la Cisjordanie, la ville a pu doubler le recouvrement d'impôts après une année d'exercice. Les nouveaux revenus ont permis à la ville de déployer 60 nouveaux éboueurs et d'acheter plusieurs camionnettes pour améliorer le ramassage de déchets solides, satisfaisant ainsi une demande de longue date du public. Pour la première fois, les quartiers périphériques, y compris ceux du côté de la vallée qui ne l'ont pas été auparavant, sont systématiquement desservis par les services municipaux.



À Lunga Lunga, une ville située dans la région côtière kényane, grâce à des preuves photographiques recueillies et à l'utilisation d'un Groupe de travail conjoint qui consulte en permanence les responsables, les moniteurs communautaires ont pu construire des fontaines publiques dans une communauté qui ne disposait pas d'un accès à l'eau courante pendant 20 ans. Auparavant, les femmes et les filles du village devaient faire, tous les jours, 12 kilomètres de marche et passer plusieurs heures pour aller chercher de l'eau dans les zones avoisinantes.

## **1.2. Résumé des résultats obtenus à ce jour**

Le tableau ci-après résume les taux de progression recueillis dans six pays, sur une période de deux ans (2011-2012), où des efforts de renforcement de l'intégrité au sein des communautés ont été entrepris avec l'appui d'Integrity Action. À travers notre approche et notre collaboration avec nos partenaires sur le terrain, le taux des résolutions des problèmes dans la mise en œuvre des projets a atteint plus de 83 % en Afghanistan, tandis qu'ailleurs, le taux est supérieur à 50 %. Le taux de résolution des problèmes au sein des services gouvernementaux est de 25 à 33 %. Le cas d'Afghanistan s'est avéré le plus remarquable grâce à son taux de progression élevé et au nombre de projets qui ont fait l'objet de leur étude. L'on peut faire la distinction entre les solutions au niveau du projet et les sous-solutions dans le cadre du projet. La réparation d'un seul point d'eau ou l'installation d'une cuisine dans une clinique sont des démarches importantes qui vont dans la bonne direction et sont susceptibles d'être stimulantes, mais ne satisfont pas quant aux solutions au niveau du projet. Le tableau ci-après ne donne que des informations sur les solutions au niveau du projet.



Activités de Renforcement de l'intégrité au sein des communautés entreprises dans 6 pays par Integrity Action en 2011-2012 :

Période : 2011-2012	Afghanistan	Kenya	Kirghizistan	Népal	Palestine	Timor Leste	Total
Nb. de Projets d'infrastructure évalués	281	-	-	8	-	26	315
<b>Taux de résolution</b>	<b>83%</b>	-	-	<b>100%</b>	-	<b>62%</b>	<b>82%</b>
Valeur estimées des Projets évalués en dollars E.-U.	\$247m <sup>2</sup>	-	-	\$26k	-	\$1.60m	environ \$249m
Nb. de Services publics évalués	-	16	12	-	8	-	36
<b>Taux de résolution</b>	-	<b>25%</b>	<b>33%</b>	-	<b>25%</b>	-	<b>28%</b>
Total nb. de Moniteurs <sup>3</sup>	845	393	494	57	603 <sup>4</sup>	181	2,573

<sup>1</sup>Il ne s'agit que des chiffres pour 2010.

<sup>2</sup>L'information sur le Budget n'était disponible que pour 251 projets; les contrats pour 30 projets n'ont pas pu être obtenus.

<sup>3</sup>Les moniteurs sont en partie des fonctionnaires des services publics qui font partie de Groupes de travail conjoints.

<sup>4</sup>Plus de la moitié des moniteurs en Palestine sont des élèves et des étudiants.

Integrity Action a utilisé cette approche dans des pays où le système de gouvernance est faible, où l'état de droit est souvent bafoué, et où les pratiques de la corruption, de la fraude et de la mauvaise gestion sont courantes. Integrity Action a effectué des travaux dans ces pays afin de tester l'approche fondée sur le renforcement de l'intégrité au sein de communautés et le taux de progression dans des pays qui n'ont pas les mêmes taux d'alphabétisation (98 % en Kirghizistan et 92 % en Palestine contre 28 % en Afghanistan); dans les pays à croissance économique rapide (Timor-Leste, Kenya); et dans certains pays qui se situent bien en bas de l'indice de développement humain (Népal, Afghanistan). Nous avons entrepris certaines de nos activités dans les zones urbaines (Palestine), tandis que dans d'autres pays nos travaux ont été effectués en grande partie dans les zones rurales (en Afghanistan, au Kenya, au Timor-Leste, au Népal). Certains pays sont lourdement tributaires de l'aide étrangère (notamment l'Afghanistan et la Palestine) tandis que d'autres sont presque entièrement autonomes (le Timor-Leste et le Kenya). Ces pays ont les trois caractéristiques suivantes en commun : a) au cours des dernières années, ils ont tous connu des poussées de violence généralisée continues ou sporadiques; b) ils se classent tous dans le dernier quartile de l'indice de perception de la corruption<sup>7</sup>; et c) On n'observe dans aucun de ces pays une liberté totale de la presse ainsi que l'existence d'un pouvoir judiciaire indépendant.

<sup>7</sup> Palestine ne figure pas parmi les pays de l'Indice de perception de la corruption à cause de son statut de territoire occupé.



Pour les quatre principales raisons ci-après indiquées, les résultats tirés des taux de progression recueillis dans six pays représentent éventuellement un changement important dans les efforts en faveur de la transparence et de la responsabilisation :

- Premièrement, un taux de progression élevé dans certains endroits où des projets et des services sont évalués a un impact positif sur la vie de milliers de personnes.
- Deuxièmement, le travail exceptionnel d'Integrity Watch Afghanistan montre que ce travail mérite d'être renforcé. Integrity Watch Afghanistan a atteint un ratio de 3:1 (3 moniteurs pour 1 projet), ce qui représente un déploiement et un engagement extrêmement efficaces et performants des moniteurs communautaires.
- Troisièmement, les travaux sont effectués dans les pays où l'on utilise souvent la violence et l'intimidation en recourant à la force physique. Aucun moniteur local ni des membres d'ONG partenaires n'ont été tués<sup>8</sup>.
- Quatrièmement, les travaux menés sont d'un excellent rapport coût-efficacité, puisqu'ils coûtent en moyenne moins d'1 % de la valeur des projets qui font l'objet de suivi et qui sont améliorés, notamment quand ils commencent à être renforcés comme en Afghanistan, en Palestine et au Timor-Leste.

### **1.3. Comment le taux de progression est-il calculé**

Le taux de progression est l'indicateur de résolution des problèmes liés à la transparence et à la responsabilisation à la satisfaction des principales parties prenantes – en un mot, c'est le pourcentage des problèmes résolus. Ceux qui sont concernés par les résultats de cette « résolution de problèmes » ont besoin de définir ce que l'on entend par « solutions » et la définition de celles-ci, quand bien même ce sont des solutions de politique générale ou des solutions systémiques. On pourrait définir 'un taux de progression' comme un pourcentage conséquent. Une solution ponctuelle ou unique – comme la création d'un fonds souverain – ne peut pas, par conséquent, être considérée comme une solution. Si dans 16 endroits les communautés locales déployaient leurs efforts pour améliorer la qualité de la gestion des services de soins de santé de base et que leurs expériences ont apporté des améliorations dans seulement 4 endroits, cela représenterait un taux de progression de 25 %. Si les citoyens déposent des plaintes en utilisant la législation du droit à l'information, et si dans 50 % des cas ils sont satisfaits des réponses obtenus, on peut

---

<sup>8</sup> En avril 2013, nous nous sommes rendu compte d'un cas où pour la première fois un moniteur communautaire était agressé physiquement par des travailleurs d'une entreprise de construction. Il continue malgré tout de travailler comme moniteur local volontaire. Floribert Kazingufu Kasirusiru, Chef de la Fondation Chirezi, notre partenaire en RDC, nous a dit ceci : « En tant que militants des droits de l'homme, souvent, nous avons envie de confronter le gouvernement pour réclamer justice. Sans l'approche d'intégrité basé sur le le renforcement de la confiance et de la crédibilité, je serais déjà mort. »



dire que c'est un taux de progression. Des facteurs comme la formation d'un Groupe de travail conjoint ou l'adoption d'une législation en matière de contrats qui vient d'être publiée pourraient résoudre un problème procédural ou juridique, mais ils ne seraient pas évalués en tant que solutions par définition. Le fait que 30 % des communautés dans une province donnée ont des Groupes de travail conjoints ou que 88 % des contrats sont aujourd'hui accessibles serait considéré comme des progrès considérables accomplis, mais non comme des solutions.

Le tableau ci-dessus fait apparaître celui qui est en tête de course parmi les partenaires d'Integrity Action : Integrity Watch Afghanistan (IWA), une ONG chef de file dans son domaine. IWA affiche un taux constant de progression supérieur à 80 % et elle a été en mesure de résoudre des problèmes identifiés dans 281 projets à travers les cinq provinces au cours des deux dernières années<sup>9</sup>. Les partenaires d'Integrity Action au Népal, en Palestine et au Timor-Leste ont effectué des travaux de suivi de 8, 13, and 26 projets, respectivement. Ces nombres sont considérablement inférieurs, mais pour les organisations qui ont récemment adopté cette approche et qui disposaient de ressources initiales modestes, ces résultats sont importants. Integrity Action a œuvré de concert avec l'IWA depuis sa création en 2006 et l'organisation a eu quelques années d'avance sur les autres. Aussi, les innombrables nouveaux projets d'infrastructure bénéficiant de l'aide extérieure conçus en Afghanistan au cours de ces dernières années ont fait que ce pays se prête parfaitement à l'évaluation, malgré les défis que pose la corruption galopante dans le pays et les menaces continues de violences.

Des travaux de construction du bâtiment de l'école secondaire Bahram Shahdid à Mazar e Sharif, qui ont été entrepris par Unicef, ont débuté en mars 2011. Les travaux étaient censés être finis après un an. Toutefois, sous la pression des moniteurs locaux, les travaux ont été interrompus en 2011 à la suite de problèmes graves sur la qualité du travail. Le constructeur a utilisé des briques ordinaires et plus d'une centaine de sacs de ciment de mauvaise qualité. Cela aurait pu avoir de sérieux impacts sur la stabilité et la sécurité à long terme du bâtiment. Les parquets du bâtiment scolaire étaient loin de satisfaire les normes requises. De plus, les panneaux de plafond étaient mal ajustés, et salles de classe n'avaient ni portes ni fenêtres.

En décembre 2012, les moniteurs locaux, agissant sur le conseil de l'IWA, ont décrit en détail leurs plaintes, dans une lettre adressée au département public de l'éducation,

---

<sup>9</sup> Un contraste révélé par les statistiques pour l'Afghanistan est que la Haute Autorité de contrôle, l'organisme afghan de lutte contre la corruption, a présenté un certain nombre de dossiers comportant des preuves de corruption de haut niveau par des fonctionnaires de rang élevé au sein du Gouvernement afghan au Procureur général en vue de poursuites. Il n'y a jamais eu une seule poursuite réussie depuis la mise en place du Haut Office de contrôle. Tandis que l'état ne parvient pas à endiguer la corruption de haut niveau, il est apparemment envisageable de s'y attaquer en commençant par les gens ordinaires.



sur le processus de construction. Après réception de la lettre par le département, le conseiller provincial a accepté d'enquêter sur la question. En janvier 2003, le Conseil provincial de surveillance de l'IWA a convoqué une réunion à laquelle ont participé des représentants des gouvernements locaux, notamment du Département de l'économie et de la Direction de l'enseignement, des membres du conseil local Shura, Unicef, et l'entreprise de construction. Pendant la réunion, la compagnie a signé une garantie, signée par tous les témoins présents à la réunion. Le constructeur s'est engagé à se conformer aux obligations et de terminer les travaux de façon satisfaisante.

Haji Helaldin, un moniteur local nous a dit ceci : « Sans les formations, il ne nous aurait pas été possible de surveiller ce qui s'est passé. Nous n'avions aucune idée de nos droits. » De même, Mohammad Afzal, un collègue moniteur local et président du conseil local Shura, a dit : « Nous sommes maintenant en mesure de surveiller tout ce qui passe, ce qui n'a pas été le cas avant. » Bien qu'il reste beaucoup à faire, l'école est aujourd'hui fonctionnelle et les enfants n'ont plus à se trouver sous des tentes appartenant au Haut-Commissariat pour les réfugiés de l'ONU pour assister à des cours, comme c'était le cas il y a plusieurs années.

La Nongre Road est une nécessité vitale pour les résidents du district d'Injil de la Province de Herat. Elle dessert les 5 000 familles qui habitent dans le district, au nombre environ de 35 000 individus, et elle relie Herat et les villages environnants à l'Iran. Kurbanali, un moniteur local, 35 ans, résume pourquoi la surveillance locale est nécessaire : « Si les gouvernements locaux n'assurent pas les activités de surveillance, alors nous devons prendre nos responsabilités. » Malgré les défis nombreux qui se posent, cette communauté tire des enseignements des expériences des moniteurs locaux pour parvenir à exiger leurs droits.

Après cinq mois de construction de la nouvelle route, les moniteurs communautaires ont constaté qu'il y avait de sérieux écarts entre ce que la compagnie était censée faire et ce qui a été fait jusque-là. La route était d'une très mauvaise qualité. Elle n'était que de 5 mètres de large au lieu de 8, tel que stipulé dans le contrat. L'épaisseur n'a pas été respectée, ce qui supposait qu'elle allait être facilement endommagée et que des nids-de-poule qui sont dangereux pour les conducteurs pouvaient se former. De plus, cette route était très dangereuse parce qu'elle n'était pas droite et elle avait des surfaces discontinues et de multiples virages.

Les moniteurs communautaires avaient pu interrompre les travaux. Ils sont ensuite partis mobiliser la communauté locale et contacter le conseil local Shura, afin de conscientiser les résidents. Les moniteurs ont tout d'abord fait part de leurs préoccupations directement à l'entreprise de construction, mais cela n'a apporté aucun changement dans leurs pratiques, et ils ont refusé de respecter leurs obligations selon le contrat.





Avec l'aide du personnel de l'IWA, Kurbanali s'est mis avec 200 résidents locaux des six villages pour écrire une lettre adressée au gouvernement provincial, dans laquelle il déplorait le fait que l'entreprise de construction n'a pas respecté le contrat. Une fois de plus, ils n'ont pas obtenus la réponse qu'ils espéraient. Le Ministère des travaux publics a répondu ne pas être en mesure d'aider la communauté à résoudre le problème.

Kurbanali et ses collègues moniteurs n'ont pas baissé les bras. Les résidents locaux, y compris beaucoup de jeunes, l'ont suivi. Ils ont décidé d'aller plus loin et porter l'affaire au niveau provincial en organisant une série de manifestations contre la mauvaise qualité de la route et l'entreprise de construction, et en y participant, de janvier à mars. Ces manifestations ont été facilitées et encouragées par l'IWA dans le cadre d'une campagne de sensibilisation et s'adressaient au conseil provincial et au bureau du gouverneur.

Cet effort a plutôt porté ses fruits, car l'entreprise de construction s'est vue obligée de respecter le contrat. Les premiers 4,5 km ont maintenant été refaits conformément aux termes du contrat. La route a été refaite avec 8 m de large, et l'épaisseur de la couche d'asphalte de 5 cm a été respectée. Les 4 kilomètres restants sont en train d'être construits, en respectant également les normes. L'entreprise de construction a aussi installé un système de drainage et construit 3 km supplémentaires de route, une portion qui n'a pas été complétée. Voici comment Kurbanali expliquait la détermination de la communauté : « La majorité des habitants de cette communauté sont revenus d'Iran quand le calme est revenu après la guerre. Sachant que la plupart ont travaillé dans le secteur de la construction en Iran, nous avons l'idée de comment surveiller le processus et comment obtenir les meilleurs résultats »<sup>10</sup>.

L'école Bahram Shahdid et la Nongre road de la Province principale sont deux exemples qui illustrent comment les problèmes sont résolus. Des exemples comme ceux-là qui illustrent des projets problématiques révèlent souvent l'existence d'une multitude de problèmes. De plus, il n'existe pas de mécanisme opérationnel standard qui peut garantir la résolution de problèmes. Les communautés, qui reçoivent parfois de l'aide de l'extérieur, font des expériences et des essais jusqu'à ce qu'ils trouvent une solution qui soit efficace et applicable.

En calculant le pourcentage de solutions, l'on peut faire la distinction entre les solutions que les communautés peuvent trouver eux-mêmes, et celles qui requièrent l'intervention du gouvernement ou l'appui d'une ONG pour les trouver. De réelles autonomisations et durabilité pourraient résulter de la capacité des communautés à

---

<sup>10</sup> Dans cette communauté, les résidents locaux qui ont travaillé dans le domaine de la construction en Iran étaient bien placés pour entreprendre des activités de surveillance. Mais il ne leur aurait pas sans doute été possible de forcer l'entrepreneur à refaire son travail, sans avoir accès aux contrats et sans l'intervention de l'IWA, qui les ont aidés à traiter de l'affaire de manière constructive avec les autorités publiques.



résoudre les problèmes eux-mêmes aux côtés des parties prenantes qui sont directement concernés par le processus. Allant de l'avant, Integrity Action commencera à aller voir ses partenaires pour collecter des données à ce sujet. Enfin, on peut distinguer les solutions secondaires des solutions de politiques – ou encore solutions systémiques. Les exemples ci-dessus et ceux indiqués dans le tableau sont ce qu'on appellerait des solutions secondaires, même si des dizaines de milliers d'individus en bénéficient. Un exemple de solutions systémiques est illustré par l'effort entrepris actuellement au chef-lieu de Kwale, au Kenya, qui s'inspirait directement des travaux bénéficiant de l'appui d'Integrity Action et qui visait à consacrer 1 % de ses ressources au renforcement de l'intégrité au sein des communautés. La fourniture de ces ressources additionnelles contribuerait à rendre le projet de renforcement de l'intégrité au sein des communautés indépendant des aides financières et du financement des donateurs et devrait être évalué par une augmentation du volume des activités et par un taux de progression plus élevé.

Le but ou l'objectif ultime d'un projet n'est pas de réaliser des solutions. Les résultats escomptés sont l'amélioration des routes, des systèmes de ramassage de poubelles et des bâtiments scolaires. Cependant le taux de progression est une variable intermédiaire très importante qui indique les raisons des changements et comment ils se sont produits. Sans ces informations, il nous est pratiquement impossible d'améliorer les politiques ou d'évaluer si elles contribuent réellement à des changements importants sur le terrain.

#### **1.4. Valider l'Approche**

Au cours des quatre dernières années, nous avons testé un certain nombre de variations en se basant sur les grandes lignes de l'approche de renforcement de l'intégrité au sein des communautés pour voir ce qui pourrait engendrer les meilleurs résultats. Des exemples qui expliquent la méthode itérative d'apprentissage faisant appel à l'action au niveau des pays ou des communautés, qui souligne également la capacité d'Integrity Action à reconnaître les faiblesses initiales dans la mise en œuvre de l'approche et en tirer des leçons.

Au Libéria, par exemple, notre partenaire a fait passer des annonces dans les journaux et dans des stations radio communautaires pour recruter des moniteurs au lieu de les identifier par le biais de réseaux locaux dans les communautés ou par voie électorale comme en Afghanistan. Après quelques formations les moniteurs ont mis en lumière des preuves que des projets n'ont jamais été mis en œuvre ou qu'ils n'ont pas été entrepris conformément aux contrats. Les informations sur ces défaillances par le biais des médias locaux et celles produites par les ONG locales ont fait naître un nombre négligeable de solutions. Malgré ces résultats insatisfaisants, le Gouvernement de Liberia s'est engagé à adopter une approche fondée sur les droits et sur la



participation des citoyens dans le cadre des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté, le « Programme de transformation ». Le bailleur de fonds avec qui nous avons collaboré au Liberia était déçu par les résultats, ce qui fait que les travaux ont été interrompus après 1 an. Nous avons récemment eu l'occasion de reprendre les travaux au Liberia, en se basant sur les enseignements tirés ici et là.

Dans trois pays, nous avons testé l'engagement des membres du parlement à un stade précoce du processus, considérant qu'ils pourraient apporter une contribution importante lorsque nous avons affaire avec la bureaucratie. Nous avons constaté que, quand bien même ils représentaient des circonscriptions électorales spécifiques, les parlementaires ne sont pas disposés à aider ou sont incapables de le faire. En outre, leurs participations politisent les travaux effectués depuis le début. Cependant, dans plusieurs pays, une fois que les communautés sont autonomisées et qu'elles sont en mesure de réaliser des résultats grâce à leurs propres efforts, ils ont l'attention et le support des représentants nationaux élus – mais généralement pas avant.

Integrity Action a aussi testé s'il était plus efficace de former séparément les membres de la communauté et les autorités publiques ou de les former ensemble depuis le commencement. Après avoir essayé les deux approches dans des contextes différents, nous avons constaté que le deuxième approche qui consiste à former les autorités publiques et les membres de la communauté ensemble depuis le début du processus était le meilleur moyen d'établir une confiance et des relations de travail entre les parties.

Enfin, nous nous sommes demandés si l'utilisation des litiges d'intérêt public comme moyen de défendre les droits sociaux et économiques dans certains pays pourrait être un outil nécessaire pour améliorer les normes d'intégrité dans les services publics destinés aux pauvres. Nous nous sommes très vite rendus compte que cela n'était pas envisageable dans les pays où nous travaillons et qu'une telle démarche fondée sur la confrontation pourrait avoir des répercussions négatives sur notre travail immédiat. Nous avons toutefois constaté que la participation des conseillers parajuridiques comme source d'appui s'est avérée en même temps responsabilisant et rentable.

Dans ces pays, les mesures classiques de responsabilisation horizontale et verticale, comme par exemple les audits, les inspections postérieures à la construction, ou les poursuites judiciaires contre les entrepreneurs, ont tendance à faire diminuer les taux de progression. Alors qu'il est important de continuer à renforcer ces mécanismes de responsabilisation traditionnels, nous proposons que, dans un court et moyen termes, l'approche de renforcement de l'intégrité au sein des communautés soit un moyen rentable et socialement bénéfique pour améliorer la qualité et l'efficacité des services et des infrastructures publics. C'est aussi une méthode pour résoudre les problèmes d'un état en commençant par les citoyens ordinaires et de proposer une dynamique,

souvent nouvellement créée, pour une collaboration constructive entre les citoyens et les autorités.

### 1.5. Mise en garde et prudence

La théorie de la réflexivité de George Soros prévoit que l'adoption d'une mesure clé dans quelque domaine que ce soit peut avoir des conséquences imprévues : certaines positives, d'autres négatives<sup>11</sup>. Au niveau le plus basique, on pourrait s'attendre à ce que l'utilisation du taux de progression incite certains acteurs à signaler excessivement des changements qui n'ont pas eu lieu, ou alors à sous-estimer les problèmes parce qu'ils sont difficiles à résoudre, en louant ainsi leur travail, mais peut-être en ignorant ces problèmes qui sont au centre des préoccupations des citoyens locaux. Si la méthode de renforcement de l'intégrité au sein des communautés est appliquée dans un climat de collaboration, les citoyens et les autorités publiques pourront recouper leurs résultats respectifs, en particulier s'ils sont rendus publics dans un site comme le DevelopmentCheck.org (voir ci-après). Des vérifications externes supplémentaires ainsi qu'une validation indépendante ponctuelle des évaluations pourraient être utiles. En fin de compte, le renforcement de l'intégrité au sein des communautés ne peut être viable que s'il engendre des résultats importants pour une communauté. Les moniteurs et les membres des Groupes de travail conjoint œuvrent à titre bénévole et se font rembourser les dépenses de base telles que les coûts de transport et de communication. À moins d'être cruciaux, les problèmes qu'ils sont en train de résoudre pourraient les démotiver rapidement. En ce sens, l'intégrité du processus est directement liée à ses résultats, et les deux pourraient se renforcer.

Certains pourraient cependant s'opposer au fait que le taux de progression est trop réducteur : il ne tient nécessairement pas compte du volume des problèmes qui ont besoin d'être résolus. Dans un pays où la gouvernance est efficace, il ne reste que trois problèmes à régler, et si deux est résolu, le taux de progression est de 66 %. Mais dans une autre communauté où il peut y avoir une centaine de problèmes et que la moitié est résolue, les résultats obtenus sont certainement impressionnants. Les informations sur le taux de progression ne devraient naturellement pas être isolées des autres données, comme par exemple le nombre de projets qui font l'objet de suivi et le nombre de problèmes identifiés. Le taux de progression en tant que tel ne veut pas dire grand-chose. Toutefois, ce qui risque d'être tenu c'est le rapport de cause à effet entre les taux de progression et les indicateurs au niveau macro et les évaluations, comme par exemple les enquêtes par sondage sur la corruption ou les indicateurs de

---

<sup>11</sup> Voir par exemple George Soros, "General Theory of Reflexivity," *Financial Times*, disponible sur le site <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/0ca06172-bfe9-11de-aed2-00144feab49a.html#axzz2QoeSxqTE> (consulté le 17 avril 2013).



gouvernance au niveau macro. Ces derniers peuvent parfois servir d'outils de sensibilisation, mais ils ne sont pas suffisamment précis pour établir un lien de causalité avec des réformes spécifiques.

Un autre argument contre le taux de progression est que certains problèmes pourraient paraître très graves – par exemple le cas d'un dirigeant corrompu autoritaire qui reste au pouvoir pendant des décennies – qu'il est important de les dénoncer en public même si les changements ne sont pas visibles dans un court terme. En outre, certains principes comme l'accès à l'information, budgets transparents, autonomisation, responsabilisation ou participation, constituent des valeurs en soi, même si ces principes n'engendrent pas des changements sur le terrain. On a effectivement l'impression que la résolution d'une solution tend à sous-estimer les enquêtes, les campagnes de sensibilisation ou les avancées dans l'élaboration des politiques.

Il y a deux réponses à ces objections : En premier lieu, les enquêtes et les signalements pourraient, d'une certaine manière, être les antécédents de la transparence et de la responsabilisation, mais ils ne sont pas l'aspect essentiel du mouvement. Ce mouvement s'intéresse à ces révélations qui aident à améliorer la qualité de la gouvernance, et rarement comme une fin en soi. En second lieu, ce document fait valoir qu'il devrait toujours y avoir un lien étroit et important entre les changements dans les politiques et un taux de progression. On pourrait tester une loi sur le droit à l'information pour savoir si cette loi prévoit un meilleur accès aux soins de santé maternelle des femmes des zones rurales; tester une base de données transparente pourrait consister à poser la question de savoir si les députés de l'opposition, dans les pays bénéficiaires de l'aide, l'utilise pour responsabiliser de manière plus efficace le gouvernement au pouvoir; un budget transparent devrait être utilisé par des groupes d'intérêt marginalisés pour défendre leurs droits budgétaires; un système transparent d'établissement de contrat permettra aux citoyens locaux de valider plus aisément les résultats des projets d'infrastructure dont ils assurent le suivi. Autrement dit, les changements de politiques et les impacts qui en découlent doivent être évalués en fonction du taux de progression auquel ils contribuent. Si ce taux est inférieur, l'on devrait se poser la question de savoir dans quelle mesure les politiques ont été mal conçues, leur mise en œuvre laissait à désirer, ou si elles ont été captées par des groupes d'intérêt bien placés.

Integrity Watch Afghanistan a constaté qu'ils ont réussi à intéresser les chefs des conseils locaux Shura pour travailler en collaboration en tant que moniteurs locaux. Ces personnes sont établies par leurs communautés locales et ce sont toujours des hommes. Ces personnes d'autorité traditionnelle contribuent en grande partie au succès des activités de surveillance locales en Afghanistan. Une autre ONG pourrait décider de se battre pour l'autonomisation des femmes et des jeunes, et ces groupes



traditionnellement marginalisés devraient aussi pouvoir effectuer des travaux de surveillance dans leur propre communauté. Bien qu'ils puissent tenir compte des techniques de l'IWA sous tous ses aspects, l'autre ONG est susceptible de constater que les entreprises de construction et les organes des gouvernements locaux ignorent l'existence de jeunes moniteurs et de monitrices. En conséquence, le taux de progression ne peut être qu'inférieur. Les femmes et les jeunes pourraient néanmoins tirer de la fierté du fait qu'ils ont pu exprimer leurs préoccupations et de l'expérience qu'ils auraient acquises tout au long du processus. Le taux de progression inférieur pourrait être perçu comme insignifiant. Pour un défenseur du taux de progression ces résultats divergents devraient nous inviter à étudier la possibilité de réunir les deux groupes et de trouver des méthodes innovantes de faire participer les femmes et les jeunes dans une démarche initiée par les doyens du conseil Shura.

Enfin, un critique pourrait soutenir qu'il est nécessaire d'évaluer un taux de progression, autrement la résolution de problèmes moins importants ou relativement faciles à résoudre qui n'affectent que quelques individus pourrait être évaluée de la même manière que celle de problèmes qui affectent des milliers de personnes, dans le cadre d'un projet de la valeur de plusieurs millions. Il existe trois façons de répondre à ce problème :

- Premièrement, c'est un test pour renforcer sa crédibilité : les taux de progression devraient être communiqués avec d'autres chiffres, par exemple la valeur des projets faisant l'objet de suivi, le nombre des bénéficiaires potentiels des services, et le nombre de problèmes identifiés. L'indice la plus importante, pour un organisme de lutte contre la pollution travaillant dans un pays où la corruption est pratique courante, pourrait s'avérer être le taux de condamnation (il pourrait donner des informations sur la taille des transactions financières, ou sur le montant des fonds rapatriés). Si l'organisme de lutte contre la corruption arrête et condamne des 'menus fretins' il ne sera pas aussi crédible qu'un organisme travaillant dans un pays voisin qui a obtenu des condamnations importantes (d'autant plus que ce sont des personnes qui appartiennent au parti politique au pouvoir ou des proches de ce parti). De même, une ONG qui réussit à résoudre des problèmes par le renforcement de l'intégrité au sein des communautés dans le cadre de projets qui affectent des milliers d'individus sera naturellement plus crédible qu'une ONG qui axe uniquement son travail sur des projets de petite envergure, facile à mettre en œuvre.
- Deuxièmement, un seuil peut être fixé : Une ONG ou une agence gouvernementale travaillant dans le renforcement de l'intégrité au sein des communautés pourrait décider de fixer un seuil et de ne s'occuper que des projets qui concernent au moins 10 000 individus ou des projets d'une valeur minimum de 50 000 dollars. Ce seuil aurait un impact immédiat sur le taux. Les organismes de lutte contre la corruption utilisent assez souvent ces seuils.



- Troisièmement, les changements à petite échelle sont importants : Au Kenya par exemple, le taux d'abus sexuel des étudiantes par des enseignants de sexe masculin est significatif. Un moniteur communautaire, qui a bénéficié d'une formation dans le cadre des activités d'Integrity Action, a pris seul l'initiative de décider que le moment était venu pour confronter un enseignant et le traduire devant la justice, ce que la police et le ministère de l'éducation ont refusé de faire auparavant, même après de multiples plaintes venant de la communauté. Malgré la résistance manifestée par des membres de la police locale qui avaient des liens de parenté avec l'enseignant et le fait que ce dernier a fui la communauté, le moniteur a enfin réussi à le faire arrêter, juger et finalement emprisonner pour plusieurs années. Les changements qui n'affectent que peu d'individus sont importants, notamment pour les faibles et les marginalisés. En fait, le test de base de la force et de l'intégrité d'une solution – et partant des méthodes et institutions qui produisent des solutions – consiste à établir le fait qu'elle autonomise les faibles et les pauvres.

À mesure que la qualité des services et de la gouvernance s'améliore et la corruption diminue, on pourrait s'attendre à un taux de progression élevé. Comme cela pourrait sembler contraire à la logique, un taux de progression élevé est caractéristique d'un système efficace. Il évalue les problèmes qui ont besoin d'être réduits, mais pas la solution<sup>12</sup>. L'on ne peut pas espérer – ni souhaiter – que le secteur public soit entièrement intègre, ce que laisserait souvent entendre une connotation dystopienne, mais l'essentiel est que le progrès évalué par le taux de progression est un bon signe dans l'ensemble. La section suivante présente une description du fonctionnement de la méthode de renforcement de l'intégrité au sein des communautés, tant en théorie qu'en pratique.

## 2. Faire participer le citoyen au : Renforcement de l'intégrité au sein des communautés

Le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés (RIC) est une méthode de collaboration à l'intention des citoyens locaux et des autorités publiques qui les encourage à œuvrer ensemble pour améliorer les prestations et la performance des services et des infrastructures publics. À cet effet, il convient :

- D'identifier conjointement les problèmes de gouvernance concernant les services et les infrastructures publics;
- Proposer des solutions pratiques pour résoudre les problèmes; et
- Œuvrer ensemble pour veiller à ce que les solutions soient appliquées.

---

<sup>12</sup> Un exemple dans le domaine de la manufacture illustrerait bien ce point de manière extrême. Six Sigma est un ensemble d'outils et de stratégies qui aident à réduire les erreurs dans les processus de fabrication, au cours desquels 99,9996 % des produits fabriqués sont exempts de défauts.



Ce sont les ingrédients de base nécessaires pour parvenir à une solution. Le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés est axé sur les solutions aux préoccupations de la communauté locale et analyse les défis en matière d'intégrité comme ceux posés par la corruption, le manque de responsabilisation, l'incompétence et les comportements contraires à l'éthique, ce qui constitue un point de départ pour la conception de solutions visant à satisfaire les communautés locales. En utilisant cette approche, les citoyens locaux et les autorités publics s'impliquent en étroite collaboration dans un processus constructif. Dans un premier temps, on se concentrera sur ces services publics et projets d'infrastructure, auxquels les communautés locales ont accordé la priorité la plus élevée.

Le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés doit contribuer à la valeur ajoutée grâce au processus de changement. Son succès est essentiellement évalué sur la base de sa contribution au renforcement de l'intégrité organisationnelle.

### **2.1. Concrétiser l'intégrité**

Parfois, nous définissons l'intégrité par son contraire, l'absence de corruption. Des synonymes lui sont également attribués, comme honnêteté, droiture, probité et moralité. Aucun de ces synonymes ne peut spécialement aider dans l'élaboration d'une approche opérationnelle, puisque nous ne saurons jamais avec certitude quels sont les facteurs qui pourraient contribuer au renforcement de l'intégrité du public et de l'intégrité organisationnelle. Integrity Action considère l'intégrité organisationnelle comme un ensemble de caractéristiques qui justifient la crédibilité et qui engendrent la confiance entre ses parties prenantes. L'intégrité crée des situations dans lesquelles les organisations résistent intelligemment à la corruption et deviennent plus crédibles et efficaces. Integrity Action a élaboré une approche dans laquelle il aligne l'intégrité organisationnelle avec les quatre facteurs suivants : la responsabilisation, la compétence, le comportement éthique et le contrôle de la corruption.

La responsabilisation c'est la capacité des principales parties prenantes à vérifier que ce qu'il a été prévu de faire est accompli, et c'est aussi la capacité de réagir face aux plaintes légitimes internes et externes. Il est fort possible qu'un individu soit intègre sans être responsable, mais le fait que les institutions, en particulier les institutions publiques, sont tenues responsables de leurs actes d'une manière plus ou moins importante est propre au contrat social, à la fois verticalement et horizontalement. Sans responsabilisation, ils peuvent être honnête dans le sens où ils ne déçoivent pas ni ne trichent, mais en fait ils agissent en toute impunité. En revanche, une condition préalable pour une responsabilisation efficace représente un certain niveau de transparence. La transparence n'a pas de valeur en soi; elle a une valeur quand elle contribue à améliorer la responsabilisation de manière significative et utile<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Bien que la transparence ait une valeur secondaire par rapport à la responsabilisation, le rôle qu'elle joue est aussi important qu'il est tout à fait approprié pour décrire le mouvement dont Action





La compétence est la capacité de faire les choses correctement. Sans compétence, un individu ou une organisation pourrait avoir de bonnes intentions et être honnête au sens strict du terme, mais si l'organisation ne fournit pas une bonne infrastructure, un système de soins de santé efficace, ou un bon système éducatif, en fin de compte elle n'est pas intègre. De surcroît, la compétence est une norme contextuelle. Un médecin qui est formé et qui a reçu son éducation en Allemagne peut obtenir des distinctions dans son pays natal, mais pourrait, malgré ses meilleures intentions, ne pas être en mesure de pratiquer son travail correctement dans un camp de réfugiés en Centrafrique – sous des contraintes, avec un accès limité aux médicaments, et des conditions sanitaires déplorables. Être compétent dans un endroit donné, ne signifie forcément pas être compétent ailleurs.

Un comportement éthique est défini comme un comportement de respect et dans l'intérêt du public. Les normes éthiques sont contextuelles et ce qui constitue un intérêt public ou un bien public sera souvent contesté, même au sein d'une petite communauté qui paraît homogène. Malgré les difficultés inhérentes de définir l'éthique, la volonté de se conformer aux valeurs de base et d'aborder des questions dans un intérêt plus vaste du public, telles que l'environnement, l'accès à la justice, l'infrastructure publique, etc., est intrinsèquement liée à la question d'intégrité organisationnelle. Sans tenir compte du comportement éthique, on peut donner une définition plus simple de l'intégrité comme « une pleine application des lois et législations »<sup>14</sup> ou comme « Accomplir ce qu'il est prévu de faire »<sup>15</sup>. Par la norme de cette définition, on pourrait dire qu'un juge qui applique des lois qui sont perçues par plusieurs comme immorales – par exemple la Loi sud-africaine qui interdit le mariage mixte Prohibition of Mixed Marriages Act (1949) – ou un assassin qui a été payé et qui exécute son contrat agissent dans l'intégrité. Si ces actes sont accomplis dans l'intégrité, alors la notion même d'intégrité est vide de sens.

Le facteur final dont la présence très répandue remet gravement en cause l'intégrité organisationnelle est la corruption. La corruption, abus de pouvoir à des fins d'enrichissement personnel, est un des phénomènes les plus dotés d'une grande force d'adaptation et de résistance de l'humanité. Des mesures de responsabilisation traditionnelle, le renforcement des normes de compétence, et même la tenue de dialogues ouverts ou des accords communs d'établissement de normes éthiques ne feront pas disparaître la corruption. Une leçon importante tirée au cours des 20 dernières années de militantisme et de renforcement des institutions dans le domaine de la lutte contre la corruption est que la dissuasion effective et l'application des normes nécessitent un ensemble de ressources et mécanismes institutionnels spécialisés et transparents, qui, en revanche, doivent être complétés par d'autres institutions.

---

Integrity et d'autres font partie, en tant que mouvement mondial en faveur de la transparence et de la responsabilisation.

<sup>14</sup> C'est également indiqué par exemple par TRS Allan dans "Law, Justice and Integrity: The Paradox of Wicked Laws," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol 29, No, 4, 2009: 705-728.

<sup>15</sup> Tony Simons, *The Integrity Dividend: Leading by the Power of Your Word*, Jossey Bass, San Francisco, 2008.



L'approche d'intégrité, élaboré par Integrity Action, peut être résumé par le formule ci-après : a pour alignement, A pour responsabilisation, C pour compétence, E pour éthique et c pour corruption :

$$I = a (A, C, E) - c$$

Selon cette approche, l'intégrité n'est pas une notion absolue que vous avez ou qui vous échappe complètement. Cette approche manichéenne rendrait une fois de plus la notion dénué de sens, puisqu'aucune institution n'est parfaite ni ne détient des règles occasionnelles qui sont exigeantes. Pendant longtemps, les ingénieurs ont eu une vision plus pragmatique de l'intégrité que les éthiciens organisationnels. Les ingénieurs définissent l'intégrité comme une conformité à des normes voulues, en tenant compte du facteur tant interne qu'externe. L'intégrité structurale d'un bâtiment à Kobe (Japon), une ville exposée aux tremblements de terre, se distingue d'une structure d'apparence similaire à Washington D.C., où un tremblement de terre est prévu ne survenir que tous les 55 000 ans<sup>16</sup>. L'intégrité organisationnelle devrait, de même, prendre en considération les caractéristiques des institutions qui les aideraient à mieux satisfaire les besoins internes et externes.

Le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés est un cycle qui peut être divisé en cinq phases :

1. Sensibilité au contexte
2. Apprentissage commun
3. Base de données d'informations recueillies
4. Engagement constructif; et
5. Boucler la boucle

Nous avons élaboré et adapté une diversité d'ensembles d'outils pour étayer chacun de ces points. En retour, ces outils peuvent être répartis dans une catégorie d'instruments qui sont spécialement orientés vers le renforcement de la responsabilisation, la compétence ou le comportement éthique, qui constituent les éléments principaux nécessaires à notre définition de l'intégrité.

## **2.2. Sensibilité au contexte**

Des études préliminaires permettent d'évaluer et de définir l'environnement communautaire et les problèmes qui ont trait aux prestations de services, et de comprendre le contexte local. Ces études devraient être effectuées dans chacun des sites choisis à des fins de renforcement de l'intégrité au sein des communautés en vue d'évaluer et de définir l'environnement communautaire et les problèmes afférents aux prestations de service, y

---

<sup>16</sup> Tiré de US Geological Survey, cited in Nate Silver, *The Signal and the Noise: Why So Many Predictions Fail – But Some Don't*, Penguin, Londres, 2012: Loc 2469 (Édition Kindle).



compris le rôle des perturbateurs potentiels<sup>17</sup>. Des méthodes en vue d'une étude préliminaire pourraient être intégrées dans les débats des groupes de discussion. Les facilitateurs sont formés par Integrity Action pour mener des discussions et identifier les diverses préoccupations des parties prenantes et les défis dans le domaine de l'intégrité sur le plan local. Les groupes de discussion aident à identifier les sites où les projets devront être réalisés, et les résultats des travaux de ces groupes seront ensuite examinés et feront l'objet de discussion dans une réunion avec des partenaires et d'autres parties prenantes pour veiller à ce que les questions prioritaires et le choix des sites correspondent à leurs attentes et à leurs capacités. À des fins d'évaluation de l'intégrité institutionnelle, cette étape pourrait également inclure la collecte de données de référence, par exemple par le biais d'une enquête sur la perception de la corruption ou par le biais de fiches de rendement.

A la suite de consultations appropriées au niveau local, et si une décision est prise conjointement pour aller de l'avant, on peut élaborer un cadre logique au niveau local qui sera intégré dans une base de données de surveillance et d'évaluation<sup>18</sup>. Cette base de données comporte des informations mises à jour concernant tous les aspects du processus de renforcement de l'intégrité au sein des communautés, y compris les photos prises lors des visites des sites, les ateliers de formation, les manuels, les principales constatations et, éventuellement, les recommandations, et l'éventuelle mise en œuvre des projets.

### **2.3. Apprentissage commun**

Pendant cette phase nous formons des formateurs et nous travaillons ensemble pour adapter une variété d'outils d'apprentissage et de surveillance dans un contexte locale. Autant que faire se peut, nous faisons appel aux formateurs locaux, qui pourraient venir des ONG, d'universités ou d'institutions de formation de fonctionnaires locaux, et nous assurons également des formations de la communauté locale. Les représentants de cette communauté peuvent être élus ou choisis dans le cadre d'une approche consensuelle locale, par exemple lors de réunions communautaires. Aussi certains d'entre eux pourraient être des enseignants retraités ou alors des jeunes en âge scolaire. Pendant cette formation, les membres de la communauté qui font montre d'un très grand intérêt et qui ont démontré un certain leadership figureront parmi ceux qui seront demandés à former des Groupes de travail conjoints, qui rassembleront des représentants du secteur public et de la société civile, à titre bénévole. Un Mémoire d'accord pourrait être signé pour responsabiliser les organismes participants, plutôt que des individus, et pour veiller à ce que les problèmes soient résolus.

---

<sup>17</sup> Ce document ne comporte pas une section qui traite des perturbateurs ou de leur empêchement. Pourtant, aborder cette question fait partie intégrante des recherches en cours effectuées par Integrity Action, qui seront publiées plus tard, en 2013.

<sup>18</sup> Comme exemple, consulter le site: <http://ppi-mande.integrityaction.org/>



Les participants du secteur public ne doivent pas nécessairement être des personnes d'expérience. Leur niveau d'engagement et au moins une reconnaissance tacite de leurs supérieurs, sont les deux principaux facteurs de réussite. Si des chartes du service public et des codes de conduite ou d'éthique sont déjà disponibles, ils peuvent utilement servir de documents d'orientation pour les Groupes de travail conjoints. Là où ils ne le sont pas, les Groupes de travail conjoints les défendront éventuellement.

#### 2.4. Base de données d'informations recueillies

Pendant les phases préliminaires et les phases d'apprentissage commun, un excellent moyen de cerner et de hiérarchiser les problèmes est la création de groupes de discussions constitués de membres de la communauté. En Afghanistan, par exemple, les membres de la communauté ont accordé la plus haute priorité à la surveillance de l'état des bâtiments scolaires nouvellement construits, suivi de près par celle de l'infrastructure routière. Dans la ville de Naplouse en Cisjordanie, le problème principal concerne la gestion des déchets solides; à Hébron, c'est le problème d'accès à l'eau.

Durant cette phase, les indices concluants sont nécessaires pour produire un effet levier qui pourrait mener vers une solution. Une fois que les priorités générales – comme les problèmes liés à l'eau et aux conditions sanitaires – sont définies, les moniteurs communautaires sont formés pour collecter les indices sur trois dimensions dans le domaine du service public et de l'infrastructure :

- a) Accès à l'information : Concernant les projets d'infrastructure, les moniteurs essaient d'accéder aux informations provenant de cinq documents de projet – l'étude de faisabilité, les plans de projets, le contrat, le budget, et le devis quantitatif. Souvent le public n'a pas accès à ces documents, mais les moniteurs communautaires et les

#### **Encadré 2 : Étude de cas sur un 'Échec' :**

Maji Matone était une initiative qui s'inscrit dans un effort visant à collecter des informations par texto pour identifier et réparer un pourcentage estimé à 46 % de points d'eau défectueux dans les zones rurales tanzaniennes (ils comptent au total environ 30 000). L'initiative a été largement diffusée lors du lancement du Open Government Partnership (Partenariat gouvernemental ouvert). Daraja, une ONG locale, a publié un numéro de téléphone vers lequel les résidents des zones rurales tanzaniennes pouvaient envoyer un texto contenant des informations sur les points d'eau défectueux. La campagne a fait l'objet d'une promotion percutante par le biais de brochures, d'affiches, et programmes radiophoniques locaux. Les SMS sont transmis directement au numéro du téléphone portable de l'ingénieur en eau compétent du district, et Daraja a établi un partenariat avec les stations de radio locales pour le suivi des réponses de l'ingénieur. Après six mois de campagne, seuls 53 SMS appropriés ont été reçus, bien qu'ils en attendaient 3 000. Ils ont pu résoudre quelques problèmes après avoir reçu les messages, mais les résultats sont restés en deçà des attentes pour améliorer le projet. Parmi les leçons que Daraja a tirées de son expérience est le fait qu'une nouvelle technologie n'est pas une recette miracle, et que la responsabilisation est en fin de compte politique, mais non administrative. [Tiré de "Why did Maji Matone Fail?" (Pourquoi Maji Matone a échoué?), Daraja.org, octobre 2012]



membres des Groupes de travail conjoints utilisent des méthodes créatives et des réseaux informels pour y accéder.

- b) L'engagement de la communauté : La communauté s'est-elle engagée dans la conception ou la mise en œuvre du projet, ou les deux?
- c) L'efficacité du projet : Les problèmes sont-ils identifiés et résolus? La communauté est-elle satisfaite du projet? Lorsque les moniteurs ont des doutes, par exemple quand il s'agit de matériaux utilisés dans un projet de construction ils peuvent parfois faire appel à l'aide des ingénieurs des bâtiments qui pourraient être retenus comme conseillers semi-volontaires pour les projets de surveillance de l'infrastructure publique.

Les moniteurs communautaires travaillent de manière constructive avec les fournisseurs de services, les entrepreneurs et les autorités locales pour accéder aux documents de projet, tels que les budgets et les contrats; ils mènent également des enquêtes dans les communautés affectées et appuient leur projet avec des photographies.

Dès 2012, les informations et les photos collectées par nos moniteurs ont été téléversées sur le site Internet [developmentcheck.org](http://developmentcheck.org). Cette plateforme inédite de surveillance en ligne veille à ce que la voix du peuple soit entendue et que leurs vues soient recueillies proactivement, sur une base représentative et de manière statistiquement significative. La plupart des outils en ligne sont réactifs et sont fondés sur la participation volontaire. En tant que tels, ils sont facultatifs et sujets aux opinions sociales. Les personnes qui sont susceptibles d'utiliser ces outils seront dans leur vingtaine ou trentaine, du sexe masculin et instruits. C'était un des problèmes qu'a rencontrés Maji Matone (voir encadré 2), une initiative qui consiste à recueillir les informations envoyées par texto par les citoyens concernant les points d'eau défallants.

DevelopmentCheck mise sur la participation des moniteurs communautaires qui sont formés, et sur des critères d'échantillonnage convenus pour assurer qu'un échantillon représentatif de la population soit entendu. Comme il repose essentiellement sur des bénévoles, la collecte des données est peu coûteuse. Il est actuellement utilisé dans neuf pays en Afrique, en Asie et au Moyen-Orient et sera d'ici peu étendu à d'autres pays. Il utilise les normes de présentation de l'information de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, ce qui la rend compatible avec les bases de données sur la transparence de l'aide; il constitue également un des outils uniques qui permettent aux citoyens de fournir des informations en temps réel sur la prestation des projets d'aide et leur mise en œuvre. DevelopmentCheck peut être renforcé par d'autres méthodes, y compris les auditions publiques, les informations par texto, Facebook, Twitter et les programmes radiophoniques ou télévisés avec la participation directe des auditeurs.

## **2.5. Engagement constructif**

Pendant cette phase, les parties prenantes se réunissent et discutent des informations recueillies par les moniteurs et proposent des solutions aux problèmes qu'ils ont identifiés.



Dans plusieurs pays, nous avons testé l'utilisation de conseillers parajuridiques que nous avons estimés utiles.

Durant la phase d'engagement constructif, certains besoins peuvent paraître manifestes : « un bâtiment scolaire mal construit doit être refait »; « Un dispensaire partiellement construit doit être terminé »; ou « une nouvelle route construite hors normes quant à sa largeur ou à la qualité des matériaux utilisés doit être refaite ». Pourtant, il n'est pas évident de trouver les moyens de résoudre ces problèmes, notamment quand la communauté soupçonne que les autorités publiques responsables étaient mêlées à la corruption, à la fraude et/ou au conflit d'intérêt.

Les Groupes de travail conjoints initient le processus visant à recueillir des idées et des suggestions pour la résolution des problèmes identifiés par les moniteurs. Des auditions publiques peuvent parfois contribuer au bon fonctionnement de ce processus bien que nous ayons tendance à les éviter dans les pays fragiles et instables. Dans ces pays, une audience à huis clos avec les parties prenantes principales donne de meilleurs résultats. Les Groupes de travail conjoints qui vont commencer leur travail d'ici peu peuvent accéder à un service d'assistance en ligne sur l'intégrité auquel plus d'une centaine d'experts internationaux issus de 40 pays ont accepté de contribuer. À ce stade, là où nous avons recouru à des conseillers parajuridiques des Groupes de travail conjoints, leurs services étaient une importante source de support et de conseils. En retour, ils reçoivent des honoraires modiques. Integrity Watch Afghanistan a établi des liens de confiance avec les bailleurs de fonds principaux et les fonctionnaires de rang élevé, qui sont parfois en mesure d'exercer des pressions nécessaires pour obtenir des solutions utiles à la résolution des problèmes.

## **2.6. Boucler la boucle**

Cette phase finale consiste à 'boucler la boucle' lorsque les solutions proposées par les Groupes de travail conjoints sont effectivement mises en œuvre. Il s'agit de boucler la boucle quand on intègre un mécanisme de retour d'information dans un processus pour qu'il déclenche des réactions intelligentes. Un arroseur automatique qui arrose une pelouse tous les matins à 6 heures est une 'boucle ouverte'. Mais si l'arroseur comporte un capteur qui mesure l'humidité du sol, qui est par exemple causée par les pluies de la veille et peut s'arrêter automatiquement dans la matinée tant que la pelouse n'a pas besoin d'être arrosée une deuxième fois, il s'agit d'une 'boucle bouclée'. Un capteur encore plus intelligemment conçu mesure les taux d'humidité et permet un arrosage qui n'utilise que la quantité d'eau nécessaire pour la pelouse.

Un autre exemple est la différence entre la première génération du système de navigation avec GPS intégré aux véhicules que nous comparons avec les applications sur le smartphone, comme le Waze, qui permettent de capter en direct des informations transmises par des milliers de conducteurs et, de ce fait, permettent davantage de détecter les embouteillages en temps réels, de conseiller un conducteur de prendre une route



alternative pour aller au travail, ou de fournir une estimation plus précise de l'heure d'arrivée qu'un système de navigation à boucle ouverte. Un système à boucle fermé comme le Waze est plus utile pour les conducteurs et, partant, est également et finalement une meilleure proposition commerciale. Tous les sites Internet les plus populaires reposent sur l'intégration de mécanismes de retour d'information à boucle fermé.

Dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation, un système de plaintes qui ne déclenche pas des réactions fiables et systématiques est un système à boucle ouverte. Il y a quelques années, l'ONG indienne Janaagraha, basée au centre informatique indien à Bangalore, a créé un site web innovant appelé [ipaidabribе.org](http://ipaidabribе.org). Chaque citoyen peut utiliser ce site pour donner des informations sur les tentatives d'extorsion, ou des paiements de pot-de-vin, en donnant des détails sur le montant payé et le contexte. Pendant des années, des milliers d'utilisateurs dans 500 villes indiennes ont soumis des informations concernant de tels actes. Cette information chiffrée est excellente, plus qu'un sondage d'opinions ou un indice de corruption, car elle permet une bien meilleure compréhension des types de tentatives d'extorsion que subissent quotidiennement les Indiens. Mais elle demeure une boucle ouverte : pour éviter la diffamation on ne donne pas le nom de l'autorité publique qui exige le pot-de-vin, et la personne qui informe garde aussi l'anonymat. Une série d'informations de caractère négatif pourrait mettre les fonctionnaires dans l'embarras, et pourtant, malgré la soumission de ces informations, les mesures correctives sont rarement prises. En d'autres termes, le taux de progression est très faible.

Au Royaume-Uni, [FixMyStreet.com](http://FixMyStreet.com), comme le nom du site l'indique, permet aux citoyens d'informer sur les problèmes au niveau local, comme « les graffitis, les décharges sauvages [déversements illégaux des déchets], les plaques de pavés abîmées ou les lampadaires cassés ». On peut dire que ce site est caractérisé par deux options, à boucle fermée et à boucle ouverte : il fait parvenir ces informations, qui sont généralement accompagnées d'une photographie, directement au conseil local, à la personne ou aux individus chargés de s'attaquer à ces problèmes. Cette option constitue une boucle ouverte, mais il est tellement ciblé qu'il aboutit souvent à des solutions. Selon la deuxième option, boucle fermée, l'organisation qui a créé le site [FixMyStreet.com](http://FixMyStreet.com), MySociety, signe un contrat avec le conseil municipal pour que ce dernier affiche les solutions sur la page d'accueil de la municipalité et encourage fortement ses résidents à informer sur les problèmes. Jusqu'à présent, 30 conseils municipaux britanniques ont signé l'accord.

L'on ne peut atteindre un taux de progression élevé dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation qu'en bouclant la boucle. Au Royaume-Uni, les prestations des services dans le domaine de l'infrastructure et des services publics fonctionnent généralement de façon à ce que le conseil municipal puisse apprécier ce genre d'informations soumises par leurs résidents. [FixMyStreet.com](http://FixMyStreet.com) permet d'économiser du temps et de l'énergie nécessaires à l'identification des problèmes de manière proactive. Dans un pays où les services publics sont généralement efficaces, l'on devrait s'attendre à que le taux de solution pour ces problèmes soit élevé avec ou sans le site web. Pourtant,



ce n'est pas dans un pays – où les nids de poules sont omniprésentes, où les lampadaires sont parfois inexistantes, où les déversements illégaux des déchets sont courants, et où des milliers de personnes subissent au quotidien des exigences de pot-de-vin – qu'un système de retour d'information verra sa boucle se boucler.

Si le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés n'aboutit pas à la résolution des problèmes à la satisfaction des parties prenantes principales, c'est que les solutions n'ont pas été trouvées. Cette méthode peut toutefois déclencher une « réaction intelligente » qui pourrait par exemple rendre encore plus intensifier les problèmes pour faire intervenir le gouvernement provincial, un conseiller parajuridique venant de la capitale ou Integrity Action. Par conséquent, le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés n'est pas un processus itératif et 'boucler la boucle' n'est pas synonyme de 'résolution d'un problème lors d'un premier essai'.

Les activités qui peuvent aider à boucler la boucle incluent les mesures suivantes :

1. Soumettre des recommandations de politique intelligentes et qui tiennent compte des réalités locales;
2. Sensibiliser des perturbateurs potentiels ou les empêcher de prendre des décisions, le cas échéant;
3. Montrer clairement que les solutions représentent un succès collectif, et non celui de la société civile, ni d'une ONG, mais qui sont le fruit d'une réelle collaboration entre les autorités publiques et les citoyens locaux;
4. Tisser des liens de travail étroits avec des institutions publiques et des fonctionnaires de rang élevé triés sur le volet;
5. Partager et diffuser les meilleures pratiques, par exemple par le biais des médias locaux, des auditions publiques et des médias sociaux;
6. Organiser des auditions publiques en invitant toutes les parties prenantes, les organisations pairs, la société civile et les médias à présenter les principaux succès, défis et enseignements tirés.

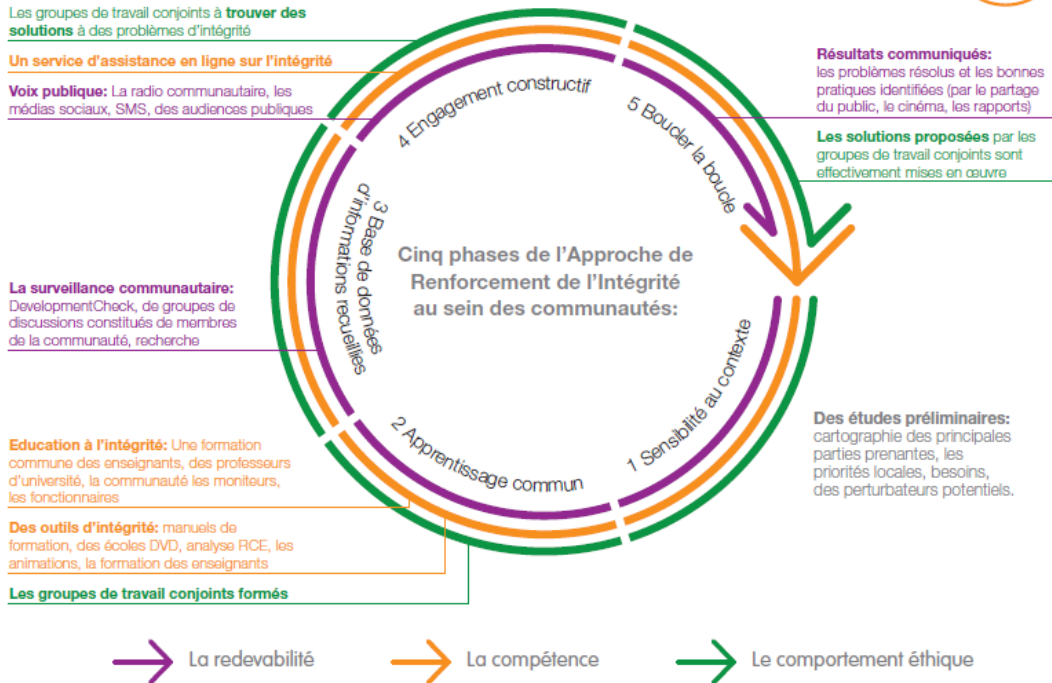
La figure 1 illustre les cinq phases du cycle de renforcement de l'intégrité au sein des communautés et l'utilisation des outils ainsi que les interventions qui sont axées vers le renforcement de la responsabilisation, la compétence et l'éthique.

La période de temps requise pour boucler la boucle varie considérablement, mais une moyenne dans les délais n'est pas une indication fiable. Tandis que certains problèmes peuvent être résolus en quelques semaines, d'autres persistent, et les Groupes de travail conjoints sont toujours en train d'essayer de mettre en œuvre des solutions deux ans après leur proposition. Ces solutions sont particulièrement peu coûteuses, et certaines sont très innovantes.





## L'approche d'Integrity Action, fondée sur le renforcement de l'intégrité au sein des communautés



### 2.7. Éliminer le cercle de corruption?

Le cycle des événements autour du Renforcement de l'intégrité au sein des communautés n'inclut pas un cercle de corruption ou de contrôle de corruption, qui fait pourtant partie intégrante des formules d'évaluation de l'intégrité. Pourquoi ce manquement? Lorsque la corruption est très courante au sein des services publics, les outils de surveillance déployés par les moniteurs communautaires et les Groupes de travail conjoints révéleront des preuves possibles de corruption circonstancielle, une mauvaise gestion et une fraude. Toutefois, le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés n'est pas une campagne de lutte contre la corruption. En effectuant nos travaux, notre première priorité consiste à trouver des solutions et à résoudre les problèmes qui affectent les communautés locales.

Poursuivre ou dénoncer des cas spécifiques de corruption n'est pas un objectif efficace pour les communautés locales. La poursuite de cas fortuits de corruption est en fin de compte la responsabilité de l'état ou, au mieux, quelque chose qui devrait être récupérée par les médias. Les moniteurs communautaires ou les Groupes de travail conjoints pourraient décider, au cas par cas, d'alerter les autorités compétentes et/ou le principal bailleur de fond d'un projet sur les problèmes de sorte que ces entités puissent prendre les mesures nécessaires et appropriées. En outre, les données recueillies sur le site DevelopmentCheck sont disponibles, et elles sont par conséquent accessibles aux

décideurs de haut rang et aux organismes de mise en œuvre. Lorsqu'il y a de prime abord matière à enquêter, ces autorités publiques pourront pousser la question plus loin sans impliquer les membres de la communauté qui sont les donneurs d'alerte.

Les Groupes de travail conjoints communiquent un message uniforme selon lequel leur objectif principal consiste à résoudre les problèmes, et non de recourir aux châtimements, ni à la justice. Mais ils sont en possession d'informations suffisantes pour porter leur cause à l'attention d'autorités extérieures ou de plus haut niveau, si nécessaire. La raison pour laquelle la corruption fait partie intégrante des formules d'évaluation de l'intégrité et constitue un élément tacite de l'approche de renforcement de l'intégrité au sein des communautés est que la collecte des preuves circonstancielles de corruption et de mauvaise gestion donne aux moniteurs et aux Groupes de travail conjoints constitue un levier, qui est bénéfique, lorsqu'il s'agit de boucler la boucle.

### 3. Qu'y-a-t-il d'innovant s'agissant du Renforcement de l'intégrité au sein des communautés (RIC)?

L'approche qui consiste au renforcement de l'intégrité au sein des communautés (RIC) est de loin différente des autres approches dans le domaine de la transparence et de la responsabilisation pour plusieurs raisons.

#### **3.1. Quel rôle le RIC ne joue-t-il pas?**

Le RIC n'est pas une initiative de lutte contre la corruption. Si, dans un premier temps, sa conception a été motivée un objectif visant à décourager les actes de corruption, le RIC consiste à utiliser les preuves recueillies par les moniteurs communautaires afin de traduire en justice les cas de fraude ou au moins les porter à l'attention des médias. De plus, il devra faire la distinction entre, d'une part, l'incompétence, et d'autre part, la corruption ou la fraude. Tandis que la dernière est une activité criminelle, la première est un cas beaucoup plus difficile à poursuivre bien qu'il fasse souvent autant de dégâts. Enfin, une campagne de lutte contre la corruption fondée sur des preuves de fraude irréfutables recueillies directement est incompatible avec l'engagement constructif des autorités publiques basée sur la coopération. Il pourrait fonctionner une ou deux fois, mais ne peut pas être renforcée ou répétée. Les fonctionnaires auront compris les risques à prendre et veilleront à ce qu'avant de faire le travail, ce dernier soit d'abord remis en cause.

Le RIC ne se limite pas à l'identification des actes de fraude ou des contradictions non négligeables entre les plans, les contributions, les budgets ou les engagements du public avec de véritables prestations, ce qui rend les titulaires de charge public plus responsables de leurs actes. Seule la phase de collecte des preuves lors du processus de RIC est complètement axée vers la responsabilisation. Le RIC reconnaît qu'une approche pleinement fondée sur la responsabilisation, qui pourrait être efficace dans un pays industrialisé développé, est moins susceptible de réussir dans des pays où les mauvaises



pratiques sont très répandues et où les moyens de responsabilisation externe sont souvent très limités.

Le RIC n'est pas une approche fondé sur la dénonciation et la condamnation, ni non plus une approche qui est axée sur des solutions qu'on peut trouver par le biais de la technologie de l'information et de la communication (ICT), qui est un élément précieux du processus de renforcement de l'intégrité au sein des communautés (voir DevelopmentCheck); nous reconnaissons cependant que ce sont les individus et les institutions qui bouclent la boucle. La technologie sert simplement de support au processus.

Un consentement préalable n'est pas nécessaire pour démarrer le RIC ou pour qu'en fin de compte l'utilisation ce dernier soit efficace. Bien qu'elle puisse paraître semblable à une méthode de développement participatif ou de budgétisation concertée, elle se distingue ainsi fondamentalement des approches traditionnelles et participatives en ce qu'elle préconise la budgétisation et les planifications concertées qui nécessitent a priori un leadership éclairé venant des autorités publiques. Si un maire n'est pas intéressé par la tenue d'une consultation publique ou par la participation des citoyens de sa ville dans les décisions budgétaires, on n'y arrivera pas. Un maire pouvait en théorie mettre les bâtons dans les roues en limitant la participation à des résidents ayant la même conviction politique.

### **3.2. Le rôle du RIC**

Le RIC est une approche basée sur la collaboration que les citoyens peuvent utiliser, de leur propre initiative. En d'autres termes, c'est une approche proactive adoptée par les citoyens; ils initient l'approche, le développent et se l'approprient. Les gouvernements et les organismes d'exécution (comme l'ONU ou une ONG importante qui fournit des services) peuvent également adopter la démarche fondée sur le RIC, mais l'approche ne dépendra finalement pas de leur existence.

La figure 2 montre la distinction entre une approche proactive fondée sur l'intégrité et des approches axées sur la conformité ou plus réactives. Une vaste majorité des entreprises multinationales s'investissent actuellement dans une approche mixte fondée sur la réactivité/conformité tandis que nous investissons dans une approche fondée sur la réactivité/intégrité. Certains commerces s'investissent dans une approche proactivité/conformité, mais l'approche proactivité/intégrité ne répond pas aux aspirations de la plupart des entreprises et des organismes. La figure 2 fait également valoir qu'il existe différents niveaux de risques et de rendements pour chacune de ces approches. Tandis que les stratégies réactives ont généralement un faible taux de risque, le taux de rendement qui en découle est aussi faible. Les stratégies proactives de conformité ont un taux de risque moyen et génèrent un taux de rendements moyen. La stratégie d'intégrité proactive est une stratégie à taux de risque élevé – au moins au début – mais son taux de rendement est également le plus élevé. Enfin, le taux de rendement le plus élevé viendrait



d'une stratégie « d'intégrité et de conformité » adoptée par une agence commerciale, une organisation ou un organisme gouvernemental qui mettent en œuvre des plans d'action se basant sur toutes les quatre catégories. Aussi paradoxal qu'il puisse paraître, nos études montrent que le moyen le plus rapide pour parvenir une stratégie globale serait de commencer par se trouver dans le quadrant supérieur droit, à l'aide d'une approche proactive d'intégrité et travailler à partir de ce point pour ensuite incorporer les trois autres stratégies.

Figure 2 : Rapport intégrité-Conformité

Proactif!	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formation sur la conformité</li> <li>• Tester l'intégrité</li> <li>• Politique de tolérance zéro</li> <li>• Code de conduite</li> <li>• Activités collectives</li> <li>• « Liste blanche » de fournisseurs</li> <li>• Récompense des donneurs d'alerte</li> <li>• Pacte d'intégrité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcement de l'intégrité au sein des communautés</li> <li>• Initiatives des parties prenantes sous surveillance</li> <li>• Intégrité comme facteur de différentiation concurrentiel</li> </ul>
	Taux de rendement moyen, Taux de risque moyen	Taux de rendement élevé, Taux de risque élevé
Réactif!	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hotline des donneurs d'alerte</li> <li>• Protection des donneurs d'alerte</li> <li>• « Liste noire » de fournisseurs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centre d'orientation sur l'éthique</li> <li>• Agent d'éthique</li> <li>• Code d'éthique</li> <li>• Conformité éthique établie</li> </ul>
	Taux de rendement faible, taux de risque faible	Taux de rendement faible, taux de risque faible
	Conformité!	Intégrité!

L'efficacité et l'efficacité de l'approche RIC sont également liées à la question de légitimité. Les gouvernements tirent leur légitimité du fait qu'ils sont démocratiquement élus, ou dans le cas des dirigeants apparemment populaires de certains États du Golfe ou de la Chine, lorsqu'une vaste majorité des citoyens donnent leur accord à cette forme de gouvernement non élu. Deux des trois piliers de la responsabilité dans les états démocratiques libéraux – le judiciaire et les médias – ne font pas l'objet d'élection, mais tirent leur légitimité d'une tradition qui s'est développée au fil des générations<sup>19</sup>.

Le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés tire sa légitimité des quatre éléments essentiels suivants :

<sup>19</sup> L'élection des juges aux États-Unis est une rare exception.



- Premièrement, des méthodes utilisées par la communauté pour choisir les moniteurs et les membres des Groupes de travail conjoints. Les moniteurs les plus efficaces sont ceux qui sont choisis, de manière démocratique et consensuelle, directement par leur communauté.
- Deuxièmement, parce qu'ils travaillent tous à titre bénévole. Si les participants au processus recevaient une subvention ou une indemnité journalière, leur motivation pouvait être mise en cause.
- Troisièmement, la capacité de réunir les représentants des citoyens avec les autorités publiques est reconnue comme un succès, dans plusieurs endroits.
- Quatrièmement, les efforts des populations en vue du RIC est plus efficace quand ils consistent à s'attaquer à des questions qui leur sont primordiales, comme les écoles, les routes, l'eau, l'électricité, le sanitaire et les services de soin de santé. Ce sont des problèmes qui pourraient susciter des solutions innovantes.

Tandis que les acteurs externes – une ONG nationale ou Integrity Action – jouent un rôle au début du processus, ce rôle diminue à mesure que le processus avance et vient à boucler la boucle. Quand le processus atteindra la phase finale, il est entièrement presque dirigé et maîtrisé sur le plan local. Les communautés locales et les parties prenantes détiennent la clé de réussite, qui fait partie intégrante des formules d'évaluation de l'intégrité organisationnelle. En cas d'échecs, ou lorsque les perturbateurs dans le système contre-attaquent, et les solutions ne sont pas trouvées, on sollicite un appui externe qui peut s'avérer nécessaire.

Le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés peut également avoir des retombées favorables. Nous avons plusieurs exemples de projets et d'initiatives qui ont été initiés par des moniteurs communautaires sans appui externe ni intervention de nos ONG partenaires ou Integrity Action. Dans plusieurs pays, par exemple, les communautés réparent ou créent une clinique, des jardins d'enfant ou des écoles, et ensuite soumettent des 'plans d'intégrité' pour convaincre les organismes publics à financer les besoins en effectifs et les coûts de la gestion de ces structures. L'autofinancement du RIC (contrairement aux travaux financés par les bailleurs de fonds ou subventionnés) est envisagé dans au moins deux pays à la suite d'initiatives entreprises au niveau local. Dans plusieurs pays, comme en Palestine et au Kenya, grâce à leurs expériences, les communautés locales se sont inscrites ou ont commencé à se constituer en tant qu'organisations communautaires en vue de tisser officiellement des liens professionnels avec l'état<sup>20</sup>. Un autre impact positif est que plusieurs moniteurs communautaires et des membres de Groupes de travail conjoints se sont lancés pour la première fois dans l'arène politique à la suite d'expériences positives acquises par le biais du Renforcement de l'intégrité au sein des communautés. En Cisjordanie, un moniteur communautaire a été élu au Conseil municipal de Naplouse, dans le cadre des élections locales de 2012. Dans un

---

<sup>20</sup> Nos partenaires en Kirghizistan sont déjà des Organisations communautaires bien établies.



autre pays, un militant est devenu Ministre adjoint des affaires sociales et, un autre, Maire adjoint.

## Conclusion

Les trois éléments ci-après sont nécessaires au Renforcement de l'intégrité au sein des communautés : le renforcement des capacités à introduire le concept de l'intégrité comme objectif; la formation de Groupes de travail conjoints (ou le renforcement de ces derniers, dans le cas où des dispositions similaires existent déjà); et la création de bases de données d'informations recueillies pour évaluer les solutions; et le levier de changement est créé. Dans un état qui est efficace ou dans un environnement où le taux de confiance est élevé, un mécanisme de retour d'information, tel que FixMyStreet.com pourrait suffire pour engendrer des solutions. Mais, là où les capacités de l'état et le niveau de confiance sont faibles, s'investir dans le renforcement de l'intégrité au sein des communautés pourrait être nécessaire.

Dès lors que le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés en tant que méthode fait toujours l'objet de peaufinement et de tests continus, en allant de l'avant, il en est au point où, au cours des prochaines années, il devrait être testé de cinq différentes manières :

Premièrement, un RIC peut-il être mise en œuvre au niveau national ou à un niveau qui aurait des impacts considérables sur certaines des priorités nationales principales. Des six pays où la méthode a été mise en œuvre, Afghanistan a été de loin le plus couronné de succès en termes de nombres de projets mis en œuvre. Mais, même dans ce cas, le succès n'est pas encore à l'échelle nationale. De très grands pays, des pays qui connaissent des conflits internes, ainsi que des pays dont la situation géographique pose de grands défis (tels que les îles indonésiennes ou la topographie complexe de Pakistan), posent de toute évidence des défis particuliers et l'on devrait être logiquement prudent et ne pas s'empresser d'élaborer une nouvelle méthode, lorsqu'il s'agit d'environnements similaires.

Une option serait de faire du Renforcement de l'intégrité au sein des communautés une affaire à but lucratif, qui lui permettrait d'être mieux doté en équipements et de réussir à atteindre les buts plus rapidement que les ONG. Le risque, cependant, est que le motif de réalisation d'un profit pourrait entrer en conflit avec la participation volontaire des moniteurs communautaires et l'esprit communautaire des Groupes de travail conjoints. Une autre option, que nous avons testée avec succès en Palestine, est de faire participer les adolescents en tant que moniteurs communautaires à titre bénévole, comme faisant partie intégrante de leur éducation civique. Nous avons également étudié la question de savoir si un tel modèle pouvait être étendu aux étudiants universitaires de premier cycle. La participation de plusieurs jeunes volontaires par le biais des écoles et des universités



aiderait à garder les pieds sur terre afin de renforcer la surveillance communautaire. Cela fera bénéficier aux jeunes des expériences réelles et constructives qui leur permettent de contribuer au renforcement de l'intégrité dans les services publics. En Kirghizistan, des études de cas par le biais du Renforcement de l'intégrité au sein des communautés – par exemple le cas des dépôts d'ordures – sont enseignées aux autorités publiques à l'Académie nationale de l'administration. Exposer les autorités publiques à de pareilles expériences peut également contribuer au renforcement des activités si elles sont imitées ailleurs.

Deuxièmement, peut-on utiliser le RIC pour améliorer vraiment les prestations de services? Le RIC a connu plus de succès dans le domaine de l'infrastructure que dans celui des services publics. Il implique plus de parties prenantes et ne comporte ni de point de départ ni de point d'arrivée, par exemple s'agissant d'une nouvelle route, école ou d'un nouveau système d'irrigation. Dans la réalisation des infrastructures, un entrepreneur peut être tenu responsable; dans les services publics, c'est le gouvernement qui doit être tenu responsable. De plus, les infrastructures sont visibles et concrets, tandis que des services comme la protection sociale, l'école primaire et les soins de santé de base sont plus abstraits. Le taux de progression pour les services publics dans les pays fragiles et en développement reste faible. Nous sommes convaincus que la méthode peut être améliorée de façon à en uniformiser la mise en œuvre, et, partant, atteindre un taux de progression élevé. Mais la nature immatérielle et sempiternelle des services publics fait que les défis seront encore beaucoup plus importants.

Troisièmement, la méthode RIC était jusque-là largement axée sur la réalisation de l'étape finale des infrastructures et des services publics, mais qu'en est-il des budgets pour les services qui n'ont jamais été rendus ou les politiques qui ont été partiellement mises en œuvre? Le seul moyen qui permet de découvrir les infrastructures et les services publics fantômes est d'accéder aux budgets et aux plans à un plus haut niveau et de surveiller les dépenses et les décisions. En Afghanistan et en Palestine, et au Timor-Leste, nos partenaires participent déjà à des activités de contrôle interne et de surveillance des budgets aux niveaux national et provincial. Mais la combinaison du RIC et de la surveillance de budget – au moins dans le cadre de nos travaux – n'en est qu'à son premier pas. S'attaquer à un problème en amont pourrait affecter plus de personnes, mais nous ajouterions, sur la base de notre expérience, que l'on ne devrait jamais perdre de vue le fait que les réactions des citoyens et les activités de surveillance pendant la phase finale sont importantes. Ceci restera toujours l'ultime test qui est essentiel pour boucler la boucle s'agissant des problèmes de quelque nature que ce soit. De manière plus générale, en vue des travaux de surveillance des budgets, les informations sur les taux de progression montreront clairement les résultats ciblés et la détermination à boucler la boucle.

Quatrièmement, outre la production d'un taux élevé pendant un court terme, les solutions soumises par les Groupes de travail conjoints sont-elles durables? Une seule solution, comme le remède à une maladie, ne garantit pas que le même problème ne se pose pas



un jour, à l'avenir, ou que d'autres problèmes ne les remplacent pas. Les Groupes de travaux conjoints sont-ils en mesure de se renouveler au fil du temps sans faire recours à une aide extérieure de façon à fournir une assistance en vue de la poursuite de la surveillance de la communauté? La question de savoir s'il existe des modèles de financement novateurs qui peut assurer que les quelques ressources que nécessite cette approche puissent être consultées dans le temps en fait partie intégrante.

Cinquièmement, l'approche RIC peut-elle être gérée et facilitée à l'initiative d'un gouvernement provincial éclairé, comme le Ministère de la santé ou de l'éducation? Ou un important fournisseur de services de développement, comme la Banque mondiale ou l'Organisation mondiale de la Santé, peut-elle améliorer l'intégrité de la prestation de leurs services en mettant en œuvre l'approche et réserver 1 % du budget d'un projet de Renforcement de l'intégrité au sein des communautés? Nous estimons que cela vaut bien la peine de tester cette approche, et qu'elle représente peut-être un pas dans la bonne direction en tant que stratégie proactive reposant sur l'intégrité pour les organisations.

Les chiffres ont la capacité de simplifier la compréhension d'un vaste public et sa communication avec ce public sur ce qui peut autrement être considéré comme une série de problèmes très mal compris ou très graves. Dans certains cas, le paramètre clé définit un problème. Dans d'autres, il mesure l'innovation. L'utilisation du taux de progression en tant que paramètre clé pour mesurer la transparence et la responsabilisation constituera, dans les années à venir, une force motrice pour stimuler notre action et l'innovation dans notre domaine d'activités. Quelques investissements aussi bien qu'une validation par un tiers des résultats sont nécessaires pour que cette méthode soit pleinement intégrée. Si un taux de progression élevé est un signe d'excellence, il constitue aussi un élément de référence et peut être source d'objectif ou d'aspiration. Le domaine de la transparence et de la responsabilisation commence à contribuer à l'idée selon laquelle les fonctionnaires à différents niveaux du gouvernement peuvent aider à trouver des solutions aux problèmes qu'ils rencontrent – et peuvent même faire mieux en acceptant l'aide des parties prenantes externes.





## **INTEGRITY ACTION**

Integrity Action est une organisation et un réseau actif d'ONG engagées, d'universitaires et de décideurs politiques, travaillant en étroite collaboration avec les gouvernements, les organisations médiatiques, le monde des affaires et nos pairs pour identifier les moyens de promouvoir l'intégrité dans des endroits les plus problématiques dans le monde. Integrity Action estime que l'intégrité offre la meilleure occasion pour promouvoir un développement juste et équitable dans le monde entier. Nous considérons l'intégrité organisationnelle comme l'ensemble des caractéristiques qui justifient la fiabilité et qui génèrent la confiance entre les parties prenantes. Sans intégrité, les mesures visant à protéger les droits humains et l'environnement, à renforcer la démocratie, à promouvoir l'équité sociale et à réduire la pauvreté sont compromises. En l'absence d'intégrité, la corruption s'épanouit.

Fredrik Galtung est le Directeur général d'Integrity Action.

## **Comment Integrity Action peut vous aider?**

Si vous cherchez à explorer les moyens de mettre en œuvre le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés dans votre pays ou dans l'application d'un programme de réforme de la gouvernance qui utilise le taux de progression en tant que paramètre clé, nous serons heureux de voir comment nous pourrions vous aider.

Integrity Action peut soutenir l'intégration du Renforcement de l'intégrité au sein des communautés dans les programmes existants :

1. En fournissant une formation en leadership et des services consultatifs pour appuyer le passage d'un programme fondé sur la conformité à une stratégie d'intégrité proactive fondée sur le Renforcement de l'intégrité au sein des communautés. Nous pouvons également travailler avec les parties prenantes afin d'établir un consensus autour des principaux taux de progression.
2. En assurant une formation sur le site DevelopmentCheck et adapter son utilisation au niveau local en vue de publier les taux de progression en ligne.
3. En Fournissant un accès à un service d'assistance sur le site d'Action Integrity pour que les défenseurs de l'intégrité au niveau local puissent s'associer à notre expertise mondiale.
4. En effectuant une validation indépendante par le biais de vérifications ponctuels qui confirment l'intégrité des données ainsi que celle de l'approche.

Là où des programmes n'existent pas encore, Action Integrity commencerait par conduire un exercice de diligence sur ses partenaires potentiels, fournir une formation et éventuellement offrir une subvention supplémentaire, le cas échéant.

## **Comment vous pouvez aider Integrity Action**

- Si vous êtes un bailleur de fonds, aidez-nous à élargir l'approche Renforcement de l'intégrité au sein des communautés et à renforcer nos ressources en matière de formation, nos outils de surveillance et le soutien entre pairs, ainsi que l'apprentissage entre les organisations œuvrant dans ce



domaine.

- Si vous êtes un expert dans un des sous-domaines relatifs au renforcement de l'intégrité au sein des communautés (intégrité organisationnelle, lutte contre la corruption, budgétisation, ingénierie, construction, contrats, etc.), donnez de votre temps dans le cadre du service d'assistance pour l'intégrité.
- Si vous êtes universitaire ou des travailleurs de terrain et vous pensez que vous pouvez aider à développer les ressources de formation ou de fournir une formation aux formateurs.
- Si vous êtes décideur politique ou un chef de file du milieu des affaires et vous pouvez aider à établir le bien-fondé d'une approche d'intégrité proactive dans votre organisation, pays ou secteur.
- Si vous êtes un bailleur de fonds, aidez-nous à approfondir et à élargir notre réseau d'éducation pour l'intégrité afin que nous puissions engager des milliers de jeunes pour travailler comme moniteurs communautaires et leur proposer les moyens leur permettant d'améliorer l'intégrité dans leurs professions, lieu de travail et dans leurs sociétés.

## Contact

Fredrik Galtung

T: +44(0) 203 119 1187

E: [info@integrityaction.org](mailto:info@integrityaction.org)

W: [www.integrityaction.org](http://www.integrityaction.org)

A: First Floor, 364 City Road, London, EC1V 2PY, UK