

Photo by: Simone D. McCourtie/World Bank

La corruption et les gouvernements locaux

Les initiatives de lutte contre la corruption se focalisent souvent sur les abus et pratiques illégales au niveau national. Pourtant, les gouvernements locaux sont également investis de pouvoirs importants : distribuer les ressources de l'état aux citoyens et leur fournir directement des services publics. Par conséquent, il est fort probable que les citoyens, dans leur vie de tous les jours, soient davantage en contact avec les agences locales qu'avec le gouvernement national. Cette proximité ainsi que la liberté de décision laissée aux responsables locaux dans l'exercice de leurs fonctions peut rendre les gouvernements locaux fortement vulnérables à la corruption.

Les expériences tirées du Libéria, du Pérou, de la Slovaquie et de la Corée du Sud nous montrent que des stratégies et des outils sur mesure permettent d'identifier efficacement les risques de corruption et de renforcer l'intégrité au niveau local. Par exemple, l'utilisation d'indicateurs de gouvernance locale et de corruption peut permettre de surveiller les changements dans le temps. Pour y parvenir, l'engagement de la société

Table des matières

1. Le rôle des gouvernements locaux
2. Les risques de corruption au niveau local
3. Mesures pour combattre la corruption au niveau local
4. Conclusion

civile est essentiel. Les réformes institutionnelles, comme la création d'agences locales de lutte contre la corruption, peuvent engager les citoyens à prendre part aux mécanismes de surveillance ainsi qu'aux décisions politiques. Une telle approche encourage la collaboration entre parties prenantes et favorise l'élaboration d'initiatives locales efficaces.

1. Le rôle des gouvernements locaux

Les gouvernements locaux jouent souvent un rôle de premier plan dans la gestion des services fournis aux citoyens, y compris en ce qui concerne les déclarations et les permis, l'entretien des routes, l'aménagement urbain et les services publics.¹ Dans de nombreux pays, les organismes locaux fournissent aussi des services de base, tels que la sécurité publique, la santé et l'éducation, et peuvent assumer des responsabilités transversales pour le développement économique ou la réduction de la pauvreté.² Par conséquent, les autorités locales constituent souvent, pour le citoyen, le premier contact direct avec l'état et parfois le seul lien unissant la population à ceux qui la gouvernent.

La structure et les pouvoirs des gouvernements locaux varient considérablement d'un pays à l'autre, reflétant le débat de longue date sur les avantages et les inconvénients d'une décentralisation des pouvoirs dans le but d'améliorer la prestation de services et d'encourager le contact avec le gouvernement (voir encadré ci-contre). Les quatre pays examinés en détail dans ce document, le Libéria, le Pérou, la Slovaquie et la Corée du Sud, illustrent cette diversité, mais mettent aussi en évidence des risques communs de corruption des gouvernements locaux.

Les gouvernements locaux consistent en des unités législatives, exécutives ou administratives situées à l'échelon infranational et généralement réparties par niveaux, que ce soit de la région, du district ou de la municipalité. Par exemple, le Libéria comprend 15 comtés gérés par des administrateurs nommés par le président, tandis que le Pérou comprend trois niveaux de gouvernement local (les régions, provinces et districts) composés de plus de 2000 organes administratifs.

L'autonomie opérationnelle et fiscale dont sont dotés les gouvernements locaux s'étend de manière extrêmement variable. Le pouvoir de décision peut être entièrement transféré et inclure un degré d'autonomie politique et législative, ou peut prendre la forme d'une responsabilité déléguée, les organes locaux restant responsables devant le gouvernement central.³ De la même manière, de nombreuses collectivités locales (notamment dans les pays en développement) dépendent principalement des fonds dispensés par les budgets du gouvernement central, tandis que d'autres ont le pouvoir de réunir leurs propres fonds, y compris la capacité d'établir et de percevoir les taxes locales ou de faire payer la fourniture de services. Par exemple, d'après des données datant du début des années 2000, 85 à 90 pour cent du financement des districts en Tanzanie sont issus de transferts du gouvernement central, alors que les autorités locales en Afrique du Sud génèrent plus de 90 pour cent de leurs propres recettes.⁴

2. Les risques de corruption au niveau local

L'expérience vécue par de nombreuses sections de Transparency International (TI) indique que les gouvernements locaux peuvent constituer le principal foyer de corruption dans un pays. TI-Corée, la section nationale de TI en Corée du

Sud, a découvert que les problèmes de corruption rencontrés au niveau local étaient plus sérieux que ceux rencontrés au niveau national, situation qui a amené de nombreuses organisations non-gouvernementales (ONG) du pays à concentrer leurs efforts au niveau local. La section nationale de TI au Pérou, Proética, a de plus en plus focalisé son travail sur les gouvernements locaux, reflétant à la fois le manque d'équilibre des pouvoirs en place à ce niveau et le souhait que les autorités régionales et provinciales intègrent des programmes de lutte contre la corruption dans leurs juridictions. En Slovaquie, des enquêtes ont incité la section à développer des programmes en vue de s'attaquer à une augmentation de la corruption locale dénoncée par les citoyens. Selon un sondage réalisé par TI Slovaquie, plus d'un tiers des citoyens ont le sentiment que le gouvernement local est affecté par la corruption.⁵

L'une des raisons pour lesquelles on se concentre sur les programmes locaux de lutte contre la corruption est que l'économie politique de la corruption est différente au niveau local.⁷ Les théoriciens constatent que les responsables publics locaux ont souvent davantage de pouvoir de décision que les décideurs au niveau national, et soulignent que les organismes publics locaux sont organisés de manière relativement complexe et sont soumis à un moindre contrôle.⁸ Ainsi, les dirigeants locaux ont souvent plus de liberté dans l'exercice de leurs fonctions, mais également plus d'occasions d'abuser de leur position. En particulier, on identifie au niveau local plusieurs facteurs de vulnérabilité à la corruption:

Un contrôle des fonds dispersé. Le transfert des fonds centraux des niveaux supérieurs aux niveaux inférieurs de gouvernement (souvent à travers des embouteillages administratifs) ainsi que la dispersion des pouvoirs permettant de prélever des revenus augmentent le nombre d'acteurs disposant d'un contrôle sur les finances publiques. Une telle situation accroît les possibilités de fraude budgétaire, notamment en détournant ou en « omettant » de déclarer des fonds publics qui ont été affectés ou perçus. Un aperçu général des cas de corruption survenus dans des régions et provinces d'Indonésie a montré que la fraude budgétaire représentait plus de 60 pour cent des actions en justice.⁹ Des recherches supplémentaires ont révélé que près de 30 pour cent des dépenses annoncées pour des routes de villages indonésiens avaient été détournés.¹⁰ Il existe également des preuves d'un vaste détournement de fonds publics présumé dans l'Etat de Rivers au Nigéria, riche en ressources, où les investissements dans les services locaux ont été minimes malgré des augmentations significatives des budgets de la région provenant de ses richesses en pétrole (voir encadré ci-contre).¹¹

Liberté d'embaucher et de limoger. Le pouvoir de recruter et de licencier le personnel local sans l'approbation du gouvernement central est une pratique qui confère aux gouvernements locaux une indépendance accrue. Cependant, lorsque des mécanismes efficaces de contrôle et de garantie ne sont pas en place, cela peut créer des occasions favorisant des pratiques d'embauche corrompues. Par exemple, les candidats politiques au Pérou et en Corée du Sud comptent souvent sur leur famille ou leurs amis pour financer ou organiser leurs campagnes. Ces « faveurs » doivent alors être récompensées si le candidat l'emporte, ce qui peut amener les responsables politiques locaux à utiliser les

La corruption locale au Nigéria

Au Nigéria, la région du Delta du Niger bénéficie d'importantes ressources publiques issues des revenus du pétrole. En 2006, l'Etat de Rivers disposait d'un budget de 1,3 milliard de dollars (1,04 milliard d'euro), bien plus que celui de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest. Pourtant, la corruption généralisée a entraîné l'appauvrissement de l'approvisionnement et de la qualité des services publics de base.

Ces problèmes ne se limitent pas à cette seule région. Par exemple, le non-paiement des enseignants d'école primaire par les administrations locales est devenu si répandu que le gouvernement central du Nigéria gère désormais lui-même le versement de leurs salaires.

De plus, il existe des preuves indiquant que la corruption locale a entraîné la hausse de l'insécurité et de la violence dans la région. De nombreuses élections locales et régionales ont été signalées comme truquées, certains candidats ayant utilisé des ressources qui auraient été acquises par le biais de la corruption pour acheter des votes et employer des gangs chargés d'intimider les électeurs.¹⁵

La corruption dans l'éducation locale

Dans le cadre du programme Africa Education Watch (AEW) de Transparency International¹⁶, des sections nationales de TI ont évalué la qualité de la gouvernance, de la transparence et de la gestion des ressources dans des écoles de sept pays : le Ghana, Madagascar, le Maroc, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et l'Ouganda.

Les conclusions de cette recherche ont identifié trois pratiques de corruption qui concernaient plus particulièrement les parents :

- Des sollicitations illégales de frais qui avaient été supprimés
- Le détournement de ressources; et
- Des abus de pouvoirs de la part des enseignants ou des responsables.

A Madagascar, presque le quart des foyers a déclaré avoir payé des frais bien qu'ils aient été supprimés en 2005. En Sierra Leone, 20 pour cent des foyers ont déclaré avoir payé des frais d'examen bien qu'ils soient désormais illégaux. Dans d'autres pays, des preuves indiquent que des écoles et des enseignants ont exigé le paiement de cours particuliers et de manuels scolaires.¹⁷

ressources publiques pour affecter des sympathisants politiques à un poste dans l'administration locale. En Slovaquie, le clientélisme et le népotisme dans la gestion des ressources humaines au niveau municipal seraient la première source de corruption locale. Plus de la moitié des personnes interrogées lors d'un sondage réalisé par TI Slovaquie ont déclaré avoir été témoin de pratiques de clientélisme de la part des autorités locales et ont estimé que la corruption était la seule façon d'obtenir un emploi dans l'administration publique municipale.¹²

Interaction lors de la prestation de services. Etant donné que les organismes locaux sont responsables de l'approvisionnement de services, les relations entre les acteurs tendent à se rapprocher et les responsables locaux sont plus susceptibles d'entrer directement en contact avec les citoyens.¹³ Cette situation peut aider à renforcer la gouvernance, mais peut aussi augmenter les occasions d'offrir ou exiger des pots-de-vin pour fournir des services de manière plus efficace, favorable ou rapide, comme pour la délivrance de permis ou la collecte de taxes. L'Indice sur la corruption en Afrique de l'Est 2009 de TI Kenya a révélé que 40 pour cent des personnes interrogées dans les trois pays sondés, le Kenya, l'Ouganda et la Tanzanie, ont déclaré que les autorités locales leur avaient sollicité ou fait comprendre qu'elles attendaient un dessous-de-table.¹⁴ La corruption au niveau local peut prendre la forme de paiements de facilitation, par lesquels les responsables exigent de l'argent en échange de services sans se soucier de leur gratuité, ou contre la promesse d'un service plus rapide ou plus favorable. Le programme Africa Education Watch de TI est parvenu à des conclusions similaires, en révélant qu'on continuait de faire payer aux parents des frais d'inscription et d'examen à l'école locale, même après leur suppression (voir encadré ci-contre).

Relations entre fonctionnaires locaux et entreprises. La proximité relative des parties prenantes permet aussi une plus grande interaction et davantage de dialogue entre les dirigeants locaux et les entreprises, ce qui peut remettre en cause l'équité des procédures d'achats publics. Sur le marché local, le nombre d'entreprises est souvent moins important¹⁸, elles sont souvent plus petites, et des conflits d'intérêt majeurs peuvent émerger lors de l'attribution de contrats. Au Pérou, l'achat public est considéré comme la fonction administrative locale la plus vulnérable à la corruption, des contrats publics pouvant être attribués de façon à favoriser des sympathisants ayant soutenu des candidats vainqueurs d'une élection. En Slovaquie, comme dans de nombreuses autres économies de « transition », l'administration foncière est perçue comme fortement corrompue. La vente publique de biens municipaux et les contrats de projets de constructions sont considérés comme particulièrement inquiétants.¹⁹ Les observateurs remarquent également que les municipalités rivalisent souvent pour attirer les investisseurs, au moyen d'avantages ou de traitements préférentiels qui peuvent aller jusqu'à l'évasion fiscale ou une certaine indulgence dans l'application des réglementations, pour des permis de construire par exemple. Une telle collusion entre les gouvernements locaux et l'industrie locale est considérée par beaucoup comme un facteur important dans la croissance irrégulière de l'économie russe.²⁰

Le pouvoir des réseaux de patronage. Les autorités locales sont particulièrement vulnérables à la manipulation par des groupes qui font appel à

leurs relations informelles ou patrimoniales pour exercer une influence illégitime sur les dirigeants locaux et pour saper l'obligation de responsabilité devant les citoyens. Des facteurs tels que de fortes attaches familiales ou dynastiques, l'influence dominante de leaders locaux et les traditions culturelles de réciprocité, ainsi que le mandat souvent prolongé des fonctionnaires locaux, peuvent conduire à la captation de l'état par les élites.²¹ Les relations de pouvoir au niveau local peuvent aussi être de simples répliques de celles en place au niveau national. Au Libéria, les administrateurs de comtés sont nommés par l'élite politique nationale, et non de manière indépendante, ce qui signifie qu'un mécanisme majeur de responsabilité devant les citoyens est absent. Les fonctionnaires locaux ne sont pas enclins à se considérer comme responsables aux yeux des collectivités locales, mais ont tendance à se préoccuper davantage de la considération des dirigeants à l'échelon national. Pour finir, lorsque des ressources sont en jeu, la captation de l'état par les élites peut entraîner la division ethnique, l'instabilité et la violence. Des dirigeants locaux pourraient très bien utiliser leur pouvoir pour discriminer des groupes spécifiques, par exemple en taxant fortement des minorités.²²

Un manque relatif de compétence et de supervision. Les ressources humaines et matérielles dont disposent les institutions publiques locales sont souvent limitées et empêchent une autorégulation efficace. Par rapport aux institutions nationales, de nombreux organismes publics locaux manquent de compétences et le personnel est souvent insuffisamment payé, créant un environnement susceptible d'inciter les fonctionnaires à la petite corruption pour compléter leur salaire. En Afghanistan, le bon fonctionnement des institutions locales est entravé par le manque de ressources matérielles et de personnel compétent, situation qui aurait accentué les préoccupations liées à la sécurité dans certaines régions du pays.²³ L'ampleur de la corruption au niveau local peut être aggravée par une absence relative de procédures de contrôles et contrepoids efficaces, les activités des autorités locales étant généralement moins sujettes aux contrôles des cabinets d'audit et des médias. En particulier, les pays en développement ne disposent pas, la plupart du temps, de médias locaux assez solides capables de donner des informations sur l'activité du gouvernement ou sur les fonds transférés du gouvernement central aux organismes publics locaux (voir encadré ci-contre).²⁴

3. Mesures pour combattre la corruption au niveau local

L'échelon local offre des occasions uniques, que se soit pour les activités de sensibilisation, les initiatives et les coalitions contre la corruption, d'aborder les problèmes identifiés. Attirer l'attention du public sur le besoin de changement peut s'avérer plus facile là où la corruption affecte directement la vie des individus et où les efforts se concentrent sur les populations confrontées à ces abus. Comme elles partagent un réservoir commun d'expériences et d'intérêts, les coalitions pour l'action locale sont plus faciles à établir. Lorsque les initiatives anti-corruption sont couronnées de succès, les résultats peuvent être plus visibles pour les populations, mettant en évidence le lien direct entre transparence, intégrité et amélioration de la prestation de services.²⁶

Le pouvoir de l'information

En Ouganda, les efforts effectués pour entraver les abus dans l'usage des fonds transférés aux collectivités locales et destinés à l'éducation ont révélé que l'accès public à l'information constituait un facteur primordial pour réduire le détournement d'argent public.

Le gouvernement ougandais a commencé à publier, dans les journaux locaux, le détail des virements effectués vers les districts. En évaluant de manière globale cette initiative, qui visait à enrayer la perte des fonds d'état destinés aux écoles de district, on a constaté qu'il existait un rapport entre la proximité d'une communauté aux médias et la réduction des détournements de fonds.²⁵

Les efforts locaux de lutte contre la corruption peuvent venir compléter, soutenir et même supplanter les initiatives nationales. Au Pérou, le modèle d'intervention qui consiste à identifier les risques de corruption sur le territoire et à développer des capacités de contrôle et de suivi social, a été mis en place à l'échelle nationale lorsque l'un des responsables locaux qui avait soutenu l'initiative a assumé une fonction plus importante au niveau national. Au Libéria, les actions et le suivi menés sur la corruption au niveau local ont été utilisées pour façonner des décisions prises par la Commission de gouvernance pour élaborer la politique de décentralisation du pays.

Evaluer les risques de corruption locale

Au moment de mettre en œuvre un programme de lutte contre la corruption au niveau local, il est indispensable de rassembler toutes les informations pertinentes sur les conditions qui prédominent dans les institutions locales. Un tel exercice a été réalisé par la section nationale de TI au Pérou, qui a passé six mois à identifier les risques de corruption dans la province de Lambayeque. L'étude évaluait le gouvernement régional et comprenait une analyse des risques touchant les institutions publiques les plus significatives de la région (mairies, tribunaux, commissaires aux comptes, etc.), ainsi que les principaux acteurs de la société civile et du secteur privé, comme les entreprises, les médias locaux et les organisations locales. Les informations ainsi rassemblées ont permis à la section d'aborder les risques de corruption mis à jour, comme l'insuffisance d'accès libres à l'information publique à l'échelon municipal et régional, ainsi qu'une connaissance limitée des différents niveaux de gouvernement local parmi les ONG locales.

Au Libéria, le groupe de contact de TI, CENTAL (Centre pour la transparence et l'intégrité au Libéria), a travaillé de concert avec l'ONG internationale Global Integrity pour développer des indicateurs d'intégrité locale permettant de quantifier à la fois le cadre légal régissant la gouvernance locale et l'efficacité de ces mesures pour combattre la corruption en pratique. De la même façon, les sections nationales de TI en Espagne et en Corée du Sud ont utilisé des indices locaux pour mettre en relief et promouvoir la transparence et l'intégrité au niveau des municipalités. TI Corée utilise un indice d'intégrité, produit par l'agence nationale de lutte contre la corruption, pour rassembler les acteurs locaux afin de discuter des options politiques permettant aux municipalités de mieux faire face aux risques de corruption.

Le choix et la conception des indicateurs et des indices de gouvernance locale ont été rendus plus faciles grâce aux meilleures pratiques internationales et au partage des expériences nationales.²⁷ Par exemple, un atelier latino-américain qui s'est déroulé récemment à Caracas a permis à six sections nationales de TI, la Colombie, le Salvador, le Guatemala, le Mexique, le Nicaragua et le Venezuela, d'échanger des méthodologies et des indicateurs utilisés par chaque pays pour évaluer les gouvernements locaux.²⁸

Assurer un suivi des réalisations des gouvernements locaux

Encourager la société civile à surveiller la répartition budgétaire et la prestation de services peut être un moyen de s'assurer que les fonds se trouvant dans les caisses du gouvernement local parviennent aux projets et aux personnes auxquels ils sont destinés. Le travail effectué au Rajasthan (Inde) par MKSS, une ONG locale, a débouché sur la publication des registres du gouvernement local et l'organisation d'audiences publiques afin que la population puisse vérifier l'existence ou non d'irrégularités entre les dépenses prévues dans le budget et le travail réellement effectué.²⁹

Comme le montre l'exemple de l'Inde, ce genre d'audit social donne aux citoyens le pouvoir de participer au contrôle « de bas en haut » de la qualité des services fournis et de défier les institutions ou fonctionnaires corrompus. Au Kenya, des acteurs de la société civile ont utilisé une gamme d'outils d'audit social comprenant des fiches d'évaluation, des listes de vérification et des audiences publiques permettant aux citoyens de poser des questions sur la gestion du Fond de Développement des Circonscriptions (Constituency Development Fund) du pays et d'assurer le suivi de l'affectation de ses ressources.³⁰

Les possibilités offertes par les technologies de l'information ont également été exploitées pour promouvoir la transparence dans l'administration locale en encourageant les citoyens à superviser la prestation de services. Par exemple, la ville de Seoul en Corée du Sud a mis en place un système en ligne permettant aux citoyens de suivre le traitement de leurs demandes de permis et autres formulaires (voir encadré ci-contre).

Renforcer les compétences au niveau local

Renforcer l'intégrité dans les systèmes de gouvernement local peut nécessiter une réforme institutionnelle des organismes locaux. Parmi les initiatives possibles, citons la réforme de la fonction publique, le renforcement de l'intégrité du judiciaire, l'amélioration des contrôles financiers ou la révision des procédures locales d'achat public.³¹ De plus, la création d'agences locales de lutte contre la corruption (ACA) peut jouer un rôle important en enquêtant et en attirant l'attention sur des allégations de corruption. Moins courantes que leurs équivalentes au niveau national, il existe cependant des preuves limitées de leur succès. Par exemple, des ACA locales aux USA (Floride) et en Australie (Nouvelle-Galles du Sud) ont réussi à dévoiler des cas de corruption dans des institutions locales (voir encadré ci-contre).

Le renforcement des compétences locales implique aussi de donner plus de pouvoir aux organisations de la société civile afin d'obliger les autorités locales à justifier davantage leurs actions et leurs politiques. TI Roumanie a organisé des ateliers de « formation des formateurs » destinés aux représentants d'ONG travaillant au niveau local. Les sessions de formation ont porté sur des sujets tels que le renforcement de l'intégrité publique et l'établissement de mécanismes de protection des personnes dénonçant la corruption. En formant ces représentants à devenir des formateurs, le but est de favoriser la diffusion des connaissances sur ces sujets parmi la société civile et de constituer un nouveau groupe d'individus convaincus de l'intérêt du combat contre la corruption au niveau local.

Le système OPEN à Seoul

Le système OPEN (*On-line Procedures Enhancement for Civil Applications* ou Renforcement en ligne des procédures de demandes civiles) est un outil internet qui permet aux citoyens de suivre en temps réel le progrès des demandes effectuées auprès du gouvernement métropolitain de Seoul. Il a été en parti conçu pour alerter les citoyens sur toute action injuste ou corrompue dans le traitement de leurs demandes de permis et autres autorisations. Le système permet aussi aux citoyens de poser des questions s'ils pensent que le processus d'examen de leur demande a fait l'objet d'irrégularités.³⁴

Agences locales de lutte contre la corruption aux USA: l'exemple du comté de Miami-Dade

Suite à une série de scandales de corruption, les citoyens du comté de Miami-Dade, dans l'état de Floride, ont voté, en 1996, pour établir un comité d'éthique et un bureau d'inspection générale (Office of the Inspector General ou OIG).

Ces organisations ont pour mission de surveiller les programmes et contrats des autorités locales et d'exposer les cas de fraude et de mauvaise gestion financière. Les principales activités de ces agences comprennent l'audit des contrats des autorités locales, la gestion conjointe d'une permanence téléphonique, la conduite de formations sur l'éthique destinées aux élus, ainsi qu'un travail de sensibilisation de la population. L'OIG se charge également d'enquêter sur des cas de corruption présumés et transmet ses résultats au comité d'éthique.

Depuis son origine, le comité d'éthique a présenté plus de 400 opinions consultatives aux employés gouvernementaux et aux élus. Les enquêtes de l'OIG ont exposé des cas de fraudes de plusieurs millions de dollars dans le secteur de la construction et ont révélé un scandale impliquant plus de 3 millions de dollars (2,1 millions d'euro) d'emprunts illicites.³⁵

**Corée du Sud: Guri-PACT
(Pacte de la ville de Guri sur la
transparence et la lutte contre
la corruption)**

La section nationale de TI en Corée du Sud, en étroite collaboration avec la ville de Guri, a lancé le Guri-PACT en novembre 2008. L'initiative a été rendue possible grâce au financement du gouvernement central et au soutien du maire.

Ce Pacte prévoit un ensemble important de normes visant à réduire la corruption dans une ville considérée comme l'une des plus corrompues de Corée du Sud. Par exemple, l'article 24 crée le Conseil du Guri-PACT, qui encourage la coopération entre les organisations de la société civile et les citoyens, qui peuvent officiellement évaluer, développer et renouveler le pacte.

Suite à la mise en œuvre du Pacte, les mesures de perception de la corruption dans la ville de Guri, établies par l'indice d'intégrité de l'agence nationale de lutte contre la corruption, ont enregistré une amélioration.

Au Pérou, la section nationale a créé une école nationale de lutte contre la corruption, dont le but est de former des acteurs importants de la société, venant des quatre coins du pays, aux techniques de sensibilisation à la lutte contre la corruption, et de leur apporter une assistance technique pour la mise en œuvre d'initiatives locales contre la corruption. De manière moins officielle, le groupe de contact de TI au Libéria a opté pour la création de « Clubs d'Intégrité » pour attirer l'attention des membres de la communauté sur des domaines liés à la corruption et pour raffermir l'engagement des leaders locaux.³²

Etablir des coalitions pour le changement

Etablir une large coalition d'acteurs au niveau local permet d'encourager la volonté politique d'appliquer des réformes et fournit une base solide sur laquelle mettre en place des garanties contre la corruption. Le Programme des Nations Unies pour le développement a recommandé que le partenariat se compose de représentants du gouvernement local et central, d'associations de gouvernements locaux, d'organisations de la société civile, d'organisations de quartier, d'institutions ou de leaders traditionnels, d'entreprises locales et de citoyens ordinaires.³³


En particulier, de solides partenariats avec des responsables du gouvernement et des acteurs politiques majeurs sont essentiels pour parvenir à des accords permettant de promouvoir davantage de responsabilité et de transparence. Parmi les initiatives recommandées, citons l'utilisation de pactes d'intégrité ou de lutte contre la corruption, comme par exemple l'initiative Guri-PACT en Corée du Sud (voir encadré ci-contre). De la même façon, dans le cadre de son projet avec la ville de Martin, TI Slovaquie a travaillé étroitement avec le gouvernement local sur une variété de domaines politiques pour lesquels des risques de corruption ont été identifiés. La première phase de ce projet évaluait les politiques existantes, en collaboration avec le maire de la ville et d'autres acteurs (représentants locaux, personnel de mairie, employés municipaux, chefs d'entreprise locaux et citoyens) afin d'identifier les domaines les plus vulnérables à la corruption. TI Slovaquie a ensuite entrepris de formuler des recommandations politiques concrètes focalisées sur l'accroissement de la transparence et la réduction du pouvoir discrétionnaire (par exemple, le recours à des enchères électroniques pour les procédures locales d'achat public). Ces recommandations ont été présentées au gouvernement local et débattues lors de forums en présence d'acteurs locaux concernés. La dernière phase du projet a été consacrée à la mise en œuvre des conclusions issues des consultations.

Comme le montrent les cas de la Slovaquie et de la Corée du Sud, le recours au soutien d'individus au sein des gouvernements locaux peut être un moyen d'encourager l'adoption d'initiatives anti-corruption à plus grande échelle. Dans ces deux pays, les maires ont appuyé les initiatives proposées, permettant une plus large adhésion. De même, les efforts de lutte contre la corruption réalisés dans six régions du Pérou ont été rendus possibles grâce au soutien d'un responsable du gouvernement régional. De plus, la formation de fonctionnaires sur les risques de corruption au Pérou n'a été rendue possible qu'après avoir obtenu le soutien du bureau de l'inspecteur national.

4. Conclusion

Les campagnes nationales de lutte contre la corruption doivent prendre en compte le rôle important tenu par les administrations locales dans la vie des citoyens, et leur capacité à soutenir le combat contre la corruption dans le pays. Les autorités locales jouent un rôle essentiel dans le renforcement de l'intégrité nationale, et contribuent également à une participation citoyenne active.

L'expérience des sections de TI au Libéria, au Pérou, en Slovaquie et en Corée du Sud ainsi que dans d'autres pays, nous montre que le travail de lutte contre la corruption au niveau local doit prendre en compte le fait qu'un plus fort pouvoir de décision au niveau local est susceptible de mener à des niveaux de corruption locale plus importants, en fonction du contexte. Une évaluation de la situation locale devrait amener les organisations de la société civile et les organismes de lutte contre la corruption à bien comprendre les risques actuels que représentent les administrations publiques locales (et les services publics qu'elles fournissent), de même que les risques auxquels elles sont confrontées.

Pour concevoir des programmes d'intégrité et de lutte contre la corruption capables de répondre avec succès à ces risques, la communauté locale doit être prise en compte. Cela peut être réalisé à travers la création d'une coalition de parties prenantes souhaitant promouvoir un véritable changement, mais également en amenant les membres clés de l'exécutif local à soutenir et superviser les réformes. 

La corruption et les gouvernements locaux

Références:

¹ I. Kolstad et O. H. Fjeldstad, 'Fiscal Decentralisation and Corruption: A brief overview of the issues' (Bergen, Norvège: Institut Chr. Michelsen, 2006).

² Voir: 'L'appui S&E à la décentralisation et à la gouvernance locale' du Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM). Disponible à l'adresse: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Content.nsf/7732def81dddffa7ac1256c240034fe65/07f6b5cc332a3b0c12571f5002e7a27?OpenDocument.

³ Voir: D. Rondelli et G. Cheema, 'Decentralization & Development: Policy Implementation in Developing Countries' (Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1983). Voir également: NU DAES, 'Public Governance Indicators: A Literature Review' (New York, NY: NU, 2007). <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan027075.pdf>.

⁴ I. Kolstad et O. H. Fjeldstad, 'Fiscal Decentralisation and Corruption: A brief overview of the issues', voir note n°1.

⁵ Les résultats datent de novembre 2007. Le sondage a été réalisé par FOCUS pour le compte de TI Slovaquie.

⁶ Voir: M. Steinich, 'Suivi et évaluation de l'appui à la décentralisation : défis et options', Document de réflexion ECDPM n° 19 (Maastricht: Centre européen de gestion des politiques de développement, 2001). Disponible à l'adresse: http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Navigation.nsf/index2?readform&http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Fr_Content/Content.nsf/7732def81dddffa7ac1256c240034fe65/814126e190c0b079c1256cf6005146ff?OpenDocument.

⁷ Les conclusions des recherches empiriques n'ont pas permis de déterminer si les systèmes décentralisés entraînaient davantage ou moins de corruption. Des recherches complémentaires examinant le lien entre décentralisation et corruption au niveau local seraient appréciées.

⁸ Voir, par exemple: R. Prudhomme, 'The Dangers of Decentralisation', *The World Bank Research Observer*, 10:No.2 (201-220), 1995; Transparency International/UN-Habitat, 'Tools to Support Transparency in Local Governance' (Berlin, Allemagne: Transparency International/UN-Habitat, mars 2004).

⁹ Voir: K.P. Erawan et E. Oyamada, 'Understanding the Political Economy of Corruption at Local Level: The Case of Indonesia' Document de travail, Forum CAD pour le développement (Paris, France: OCDE, 2004).

www.oecd.org/dataoecd/41/25/34097312.PDF; M. Chêne, 'Corruption Challenges at Sub-national Level in Indonesia', U4 Expert Answer (Bergen, Norvège: Institut Chr. Michelsen, 21 Juillet 2009). www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=210.

¹⁰ Centre de ressources anti-corruption U4, I. Kolstad et O. H. Fjeldstad, 'Fiscal Decentralisation and Corruption: A brief overview of the issues', voir note n°1.

¹¹ Human Rights Watch, 'Chop Fine: The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria', Vol. 19, No. 2 (A) (New York, NY: HRW, janvier 2007). www.hrw.org/reports/2007/nigeria0107.

¹² Voir: E. Sičáková – Beblavá et M. Pagáčova, *Sondage municipal (Bratislava: TI Slovaquie et FOCUS, 2007)*.

¹³ T. Gurgur et A. Shah, 'Localization and Corruption: Panacea or Pandora's Box?', Document de travail de recherche sur les politiques n°3486 de la Banque mondiale (Washington, DC, USA: Banque mondiale, janvier 2005).

¹⁴ Transparency International Kenya, 'TI Kenya East Africa Bribery Index Report 2009', (Nairobi, Kenya: TI Kenya, juillet 2009).

¹⁵ Human Rights Watch, 'Chop Fine: The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria', voir note n°11.

¹⁶ Africa Education Watch (AEW) de Transparency International est un programme sur trois ans (2007-2010) qui porte sur la gouvernance et la transparence dans la gestion des fonds publics dans le système éducatif primaire.

¹⁷ Les cours particuliers rémunérés peuvent constituer des cas de corruption lorsque les professeurs n'enseignent qu'une partie du programme durant les heures de cours officielles et font pression sur les étudiants pour qu'ils payent des cours privés afin d'apprendre le reste. Voir: TI, 'La corruption dans le secteur éducatif', documents de travail #4/2007 et #4/2009, (Berlin, Allemagne: TI, novembre 2007 et avril 2009).

¹⁸ Jeremy Pope, *TI Source Book 2000* (Berlin, Allemagne: TI, 2000), Ch. 13.

¹⁹ TI, *Baromètre mondial de la corruption 2009* (Berlin, Allemagne: TI, 2009).

²⁰ Voir la discussion dans P. Bardhan et D. Mookherjee, 'Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview', de S. Rose-Ackerman (ed.), *International Handbook on the Economics of Corruption* (Cheltenham, RU: Edward Elgar Publishing, 2006).

²¹ M. Chêne, 'Corruption and Decentralisation in Afghanistan', U4 Expert Answer (Bergen, Norvège: Institut Chr. Michelsen, 2007). Disponible à l'adresse: www.u4.no/pdf/?file=helpdesk/helpdesk/queries/query148.pdf.

²² Voir R. Prudhomme, 'The Dangers of Decentralisation', voir note n° 8.

²³ M. Chêne, 'Corruption and Decentralisation in Afghanistan', voir note n°21.

²⁴ I. Kolstad et O. H. Fjeldstad, 'Fiscal Decentralisation and Corruption: A brief overview of the issues', voir note n°1.

²⁵ R. Reinikka et J. Svensson, 'The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture', Document de travail de recherche sur les politiques n°3239 de la Banque mondiale (Washington, DC, USA: Banque mondiale, 2004).

http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&piPK=64165421&menuPK=64166093&theSitePK=469372&entityID=000012009_20040326142036.

²⁶ Association internationale pour la gestion des villes et des régions (ICMA), 'Building Transparent Communities: ICMA's Approach - 2006' (Washington, DC: ICMA, 2006).

²⁷ Voir: PNUD, 'A Users' Guide to Measuring Local Governance' (Oslo, Norvège: PNUD, 2009).

²⁸ Pour plus d'informations, consulter (en espagnol): Taller Latinoamericano de Intercambio Metodologías e Indicadores Municipales, atelier organisé par Transparencia Venezuela et TI à Caracas, au Venezuela, 8-10 Juin 2009. <http://sites.google.com/site/indicadoresmunicipales>.

²⁹ Centre de ressources anti-corruption U4, 'Following the money: do Public Expenditure Tracking Surveys matter?', publication U4 2008:8 (Bergen, Norvège: Institut Chr. Michelsen, 2008).

³⁰ N. Otieno et G. Muyumbu, 'Fighting Corruption & Inefficient Service Delivery in Kenya through Social Audit', dans 'The Governance Link Issue 6 May 2009'. Disponible sur www.governancelink.org/glink_issue6/GLINK_ISSUE6.html.

³¹ M. Chêne, 'Corruption Challenges at Sub-National in Indonesia', voir note n°9.

³² Le projet est financé par Action Aid Liberia et vise à former des iClubs dans les comtés de Grand Gedeh et Gbarpolu.

³³ PNUD, 'A Users' Guide to Measuring Local Governance', voir note n°27.

³⁴ Transparency International/UN-Habitat, 'Tools to Support Transparency in Local Governance', voir note n°8.

³⁵ M. Chêne, 'Local Anti-Corruption Agencies: Pros and Cons', U4 Expert Answer (Bergen, Norvège: Institut Chr. Michelsen, 2009). www.u4.no/pdf/?file=helpdesk/helpdesk/queries/query141.pdf.

Ce document de travail a été préparé par Alastair Evans du département Politique et Recherche du secrétariat de TI en collaboration avec Craig Fagan et John Webb. Les contributions sur le travail local contre la corruption ont été apportées par les organisations suivantes: CENTAL (Liberia), Proética (Pérou), TI-Corée (Corée du Sud) et TI-Roumanie. TI Allemagne et TI Roumanie ont également collaboré à ce document.

TI souhaiterait remercier les personnes et organisations suivantes pour avoir révisé ce document : Raymond June (Global Integrity, USA), Prod Laquian (Shaw University, Canada), Isabelle Bully-Omicin (ICMA International, USA), Trusha Reddy (Institute for Security Studies, Afrique du Sud) et Ilka Anfisa Ritter (GTZ).

Pour plus d'informations sur les efforts de TI dans la lutte contre la corruption, veuillez consulter : www.transparency.org.

Pour plus d'informations sur ce document de travail et les autres documents de cette série, veuillez contacter Craig Fagan au secrétariat de TI : [plres\[at\]transparency.org](mailto:plres[at]transparency.org).

**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

Téléphone

+49-30-343820 -0

Télécopie

+49-30-347039 -12

Secrétariat International

Alt-Moabit 96

10559 Berlin

Allemagne

Imprimé sur du papier recyclé

© 2009 Transparency International. Tous droits réservés.

Transparency International (TI) est l'organisation internationale de la société civile au premier plan de la lutte contre la corruption. Grâce à ses 90 sections nationales dans le monde entier et à son Secrétariat basé à Berlin, en Allemagne, TI sensibilise l'opinion publique aux effets néfastes de la corruption et travaille de concert avec les gouvernements, le secteur privé et la société civile pour développer et mettre en œuvre des mesures efficaces visant à la combattre. Pour plus d'information, veuillez visiter : www.transparency.org

ISSN 1998-6432