

Quelles approches pour combattre la corruption?

Approaches to Curbing Corruption

Shaazka Beyerle

Chapter 2 from 'Curtailling Corruption'
Lynne Rienner Publishers, 2014
Translation: Anne-Marie Codur and Nicola
Barrach, February 2018

TRANSLATOR'S NOTES

Please insert any helpful information about this translation here.

CHAPITRE DEUX

QUELLES APPROCHES POUR COMBATTRE LA CORRUPTION ?

Définir ce qu'est la corruption

La définition la plus utilisée de la corruption est: "l'abus de pouvoir et l'abus de confiance à des fins d'enrichissement personnel".¹ Une autre définition courante est: "l'abus d'une charge publique à des fins d'enrichissement personnel."²

Ce type de définitions succinctes et opérationnelles décrit le phénomène à un niveau micro-local, individuel, comme une transaction entre deux ou plusieurs parties.³

Cependant, ce type de conceptualisation a ses limites. D'abord, la corruption n'est pas seulement un phénomène qui touche les gouvernements, comme le suggère la seconde définition. Elle peut avoir lieu dans la sphère économique et parmi des acteurs et groupes non-étatiques de la société.

¹NOTES

"What We Do," Transparency International website, accessed September 16, 2013, <http://www.transparency.org/whatwedo>.

² Daniel Kaufmann, "Ten Myths about Governance and Corruption," *Finance and Development*, September 2005, 41, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/09/index.htm>.

³ For a summary of traditional categories of corruption, see:

United Nations Handbook: Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators (Vienna: United Nations Office of Drugs and Crime, 2004), chap. 2, 23 – 30, <http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/Handbook.pdf>.

Ensuite, l'abus de pouvoir n'est pas toujours à des fins d'enrichissement personnel, mais aussi pour obtenir des gains politiques qui bénéficient à une tierce partie, une entité, ou une catégorie de la population, par exemple les forces de sécurité, les partis politiques, les entreprises, les banques, le secteur financier, et les syndicats. Enfin, le cadre de ces définitions ne dit rien sur le fonctionnement de la corruption. Il ne s'agit pas simplement de l'agrégat des transactions individuelles entre un corrompu (qui abuse de son pouvoir) et un corrupteur (victime ou partenaire volontaire de la transaction illicite).

La corruption relève d'un système d'abus de pouvoir complexe qui implique des relations multiples, dont certaines sont évidentes mais dont une large partie est cachée. D'où l'insistance sur la nécessité de la transparence, qui est demandée par tous les mouvements de lutte contre la corruption. A l'intérieur de ce système perdurent des intérêts qui cherchent à maintenir le statu quo vénal. Ma définition préférée de la corruption est la suivante: Un système d'abus de pouvoir à des fins de gains personnels, collectifs ou politiques – souvent impliquant un ensemble complexe de relations mêlées les unes aux autres, dont certaines sont visibles et d'autres sont cachées, relevant d'intérêts solidement établis qui peuvent opérer verticalement au sein d'une institution ou horizontalement à travers les sphères sociales, économiques et politiques dans une société, et parfois de manière transnationale.⁴

La corruption peut aussi être définie à partir du cadre des droits humains – au travers du regard et des expériences de la population. Quand on prend en considération cette dimension, on conçoit

⁴ Cette définition systémique a été développée par l'auteur, qui souhaite ici exprimer sa reconnaissance pour l'inspiration qu'elle a puisée dans un document de travail non publié de Maria Gonzalez de Asis, de la Banque Mondiale.

alors la corruption comme une forme d'oppression et de perte de libertés. Aruna Roy, une des fondatrices de *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS), le mouvement pour le droit à l'information, en Inde, caractérise la corruption comme “la manifestation visible du déni d'un droit, d'un salaire, de l'accès à des soins, ou de l'accès à des services qu'on a le droit de recevoir.”⁵

Les limites d'une approche de la lutte contre la corruption impulsée par le haut

Maintenant dans sa troisième décennie, la lutte lancée à l'échelle internationale contre la corruption a certainement connu quelques progrès, mais les changements réels semblent modestes face à l'ampleur du problème.⁶ Les programmes nationaux anti-corruption de large échelle ont eu la faveur des institutions multilatérales ainsi que des pays bailleurs de fonds, mais ont eu des résultats mitigés.⁷ Une revue de la littérature au travers d'une bibliographie contenant près de 800 sources a identifié 150 études de cas et conclut qu' “en ce qui concerne l'impact des

⁵ Aruna Roy, “Survival and Right to Information” (Gulam Rasool Third Memorial lecture, Forum for Freedom of Expression, Hyderabad, India, n.d.), 11, accessed October 1, 2013, <http://www.unipune.ac.in/snc/cssh/HumanRights/01%20STATE%20DEMOCRACY%20AND%20LAW/37.%20Survival%20and%20Right%20to%20Information%20Aruna%20Roy,%20%28Gulam%20Rasool%20-%20Third%20Memorial%20Lecture%29,%20Forum%20f.pdf>.

⁶ *Corruption and Human Rights: Making the Connection*. (Geneva: International Council on Human Rights Policy and Transparency International, 2009).

⁷ Karen Hussmann and Hannes Hechler, “Anti-corruption policy making in practice: Implications for implementing UNCAC,” *U4 Brief*, January 2008, 1, <http://www.cmi.no/publications/file/2915-anti-corruption-policy-making-in-practice.pdf>

efforts anti-corruption soutenus par des fonds internationaux, on relève très peu de réussites.”⁸

On n’observe pas non plus une amélioration dans la perception du public sur cette question.

L’ONG Transparency International a réalisé une enquête en 2010 (le baromètre de la corruption mondiale) qui a révélé que 60 pourcents des personnes interrogées dans 86 pays et territoires considéraient que la corruption avait augmenté dans les trois années précédentes. 80 pourcents déclarent que les partis politiques sont corrompus voire extrêmement corrompus, et la moitié estime que les efforts de leur gouvernement pour combattre la corruption ne sont pas efficaces. Depuis 2006, on estime que les paiements sous la table faits aux services de police ont doublé dans le monde, et parmi les personnes interrogées, un pourcentage plus important qu’en 2005 avouait payer des pots de vin à des fonctionnaires de la justice, ou pour obtenir des papiers d’enregistrement ou d’obtention de permis. Les plus pauvres ont une probabilité deux fois plus forte de payer des pots-de-vin que les personnes de milieux plus aisés.⁹

La manière dont on approche la lutte anti-corruption se résume généralement à trois aspects. Le premier consiste en une focalisation sur la corruption administrative, au travers d’une approche venant du plus haut niveau de l’état, et de l’élite. Cette approche ne prend pas en considération le potentiel de lutte anti-corruption qui réside dans le peuple, parmi les citoyens. Le second aspect revient à porter tous les efforts sur une approche législative, résultant dans la détermination de normes et règles, ainsi que sur les structures bureaucratiques, la création institutionnelle de

⁸ *Anti-corruption Approaches. A Literature Review* (Oslo: Norwegian Agency for Development and Cooperation, 2009),

<http://www.norad.no/en/Tools+and+publications/Publications/Publication+Page?key=119213>.

⁹ *Global Corruption Barometer* (Berlin: Transparency International, 2010),

http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2010/in_detail.

commissions anti-corruption, l'amélioration des capacités des gouvernements locaux et national, des accords internationaux, et la gestion de la finance publiques. Ces approches sont, en substance, largement inspirées des expériences des démocraties occidentales industrialisées. Certains experts en gouvernance soutiennent même que les tentatives d'amélioration de la gouvernance reposent sur des jugements de valeur que « West is best », c'est-à-dire que le modèle occidental est considéré comme un idéal en comparaison duquel on cherche à corriger les déficiences en gouvernance.¹⁰

Le troisième aspect de cette approche consiste à mettre l'accent surtout sur le processus. Selon Daniel Kaufmann, un spécialiste du développement, il existe une fausse croyance que "c'est en combattant la corruption que l'on combat la corruption." C'est-à-dire que les initiatives anti-corruption des commissions et d'agences gardiennes de l'éthique, la promulgation de nouvelles lois ou l'amélioration d'anciennes, la création de codes de conduite, de décrets, de pactes d'intégrité,... n'ont en fait, d'après cet expert, qu'un impact minimal.¹¹

Vues au travers de la perspective des mouvements populaires de mobilisation contre la corruption, ces stratégies impulsées par le haut, essentiellement conduites par les élites et profondément technocratiques, sont à plusieurs égards très limitées. En premier lieu, les approches venant du haut de la hiérarchie reposent sur la fausse hypothèse qu'une fois les structures anti-corruption mises en place, les pratiques illicites vont cesser de manière automatique. Or les institutions accusées de corruption sont souvent celles qui sont responsables de la mise en oeuvre les réformes. Mais ceux qui bénéficient des pots-de-vins sont moins enclins

¹⁰ Sue Unsworth, *An upside down view of governance* (Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, April 2010).

¹¹ Kaufmann, *Ibid.*

à les lutter vigoureusement que ceux qui en sont les victimes. Par conséquent, même si la volonté politique existe, celle-ci peut être bloquée, non pas parce qu'elle est insuffisante mais parce qu'il y a une multitude d'acteurs dont l'intérêt est de maintenir le statu quo malhonnête.

En second lieu, la société civile au niveau local n'a pas été incluse dans l'équation de la lutte anti-corruption. Elle n'est incluse ni comme source d'information et d'expertise sur le niveau de malversation et sur les approches pour la combattre efficacement, ni comme source d'expérience qu'en ont les citoyens, ni comme capacité qu'ils ont à impulser le changement vers plus d'intégrité et de responsabilité. En troisième lieu, cette approche méconnaît souvent la nature systémique de la corruption et ne prend pas en compte les secteurs de la société autres que celui de l'administration. Enfin, les cadres de référence inspirés de l'occident et de ses bureaucraties ayant atteint depuis longtemps un fort degré de maturité, ont fourni des "recettes universelles" censées pouvoir s'appliquer dans tous les contextes, et ont été promulgués en tant que telles en dépit du bon sens. Tous ces facteurs, pris cumulativement, n'ont finalement eu qu'un résultat décevant, et il n'y a eu qu'un impact minimal sur la vie quotidienne des citoyens ordinaires.

Un changement de paradigme

C'est tout au crédit de la communauté internationale de la lutte anti-corruption de s'être remise en question lors des dix dernières années, et de s'être lancée dans un changement de paradigme dans la manière de concevoir le problème et de le traiter. On reconnaît désormais qu'on ne peut pas complètement faire face à ce problème sans l'implication active des citoyens. A la 14^{ème} Conférence Internationale Contre la Corruption en 2010, qui sert de baromètre aux avancées dans ce domaine, a été instaurée une nouvelle série de sessions interactives portant sur l'action

citoyenne.¹² Ces sessions ont été l'occasion de rencontres entre les activistes utilisant les technologies de l'information et de la communication de manière innovante pour lutter contre la corruption, et de donner de la visibilité à des initiatives civiques.¹³ La déclaration finale de cette Conférence, issue de manière prémonitoire un mois avant le début de la révolution tunisienne, mentionnait que:

Lorsque les gens sont mis en puissance d'agir, ils créent le changement... Cette dimension apportée cette année à notre conférence nous indique la direction à suivre pour l'avenir du mouvement de lutte anti-corruption, qui inclut la mobilisation citoyenne et l'action des citoyens en particulier de la jeunesse.¹⁴

La 15^{ème} conférence, en 2012, avait pour thème «Mobiliser le peuple: connecter les agents du changement.» La stratégie 2015 de l'ONG "Transparency International" compte parmi ses six priorités l'inclusion croissante de la population:

“Accroître le rôle du peuple dans l'action contre la corruption, ainsi que le rôle de tous les partenaires autour du monde. Le défi est d'impliquer une partie de plus en plus large de la

¹² Note: j'ai été impliquée dans plusieurs rôles dans les 14^{ème} et 15^{ème} Conférences Internationales contre la Corruption (International Anti-Corruption Conferences - IACC).

¹³ “Changing the Rules of the Game,” 14th IACC Programme, accessed October 1, 2013, <http://14iacc.org/programme/change-the-rules-of-the-game/>.

¹⁴ “The Bangkok Declaration: Restoring Trust,” International Anti-Corruption Conference, November 13, 2010, accessed October 1, 2013, <http://14iacc.org/about/declaration/>.

population comme jamais cela n'a été réalisé auparavant – car seul le peuple peut, au bout du compte, arrêter la corruption.”¹⁵

En Avril 2011, la Banque Mondiale a pris un tournant décisif sous l'impulsion de son Président Robert Zoellick qui a lancé l'idée d'un “nouveau contrat social pour le développement” soulignant que « des citoyens éclairés et actifs forment le fondement d'une société plus forte, d'un gouvernement plus efficace et garantissent la réussite de l'Etat. »¹⁶

Les approches du haut vers le bas ou du bas vers le haut: les deux faces de la même médaille

Les approches qui viennent du haut du leadership pour s'appliquer vers l'ensemble de la société ou bien qui viennent du peuple pour remonter vers le haut, ne sont pas mutuellement exclusives. Elles sont toutes deux nécessaires. De plus, il existe une multitude de façons par lesquelles les mouvements populaires, les campagnes civiques et les mouvements citoyens, en mobilisant le pouvoir du peuple, viennent renforcer et apporter un complément aux approches légales et

¹⁵ “Strategy 2015,” Transparency International, 16, accessed October 1, 2013,

http://www.transparency.org/whatwedo/pub/transparency_international_strategy_2015.

¹⁶ Robert Zoellick, “The Middle East and North Africa: A New Social Contract for Development,” (speech, The Peterson Institute for International Economics, Washington DC, April 6, 2011), accessed October 1, 2013,

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22880264~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>.

administratives qui sont essentielles pour construire une infrastructure anti-corruption servant d'ossature à la transformation de long-terme des systèmes de prédation vénale.

1. La corruption verticale. Les initiatives de pouvoir citoyen peuvent réduire la corruption verticale à l'intérieur d'une institution. L'exemple de l'Ouganda montre comment une organisation de la société civile, la "National Foundation for Democracy and Human Rights" (Fondation nationale pour la démocratie et les droits humains) a réussi, à travers une mobilisation de la communauté reposant sur le travail de centaines de volontaires, dans le Sud-Ouest du pays, à combattre les intimidations et les extorsions de la police locale (voir chapitre 9).
2. La corruption horizontale. Les campagnes et les mouvements citoyens peuvent avoir un impact sur la corruption horizontale, qui opère à travers institutions et secteurs. *DOSTA !* (ASSEZ!) est un mouvement de jeunes en Bosnie-Herzégovine, qui a défié la corruption systémique de leur pays en se concentrant sur le scandale impliquant le Premier Ministre en exercice, son prédécesseur, une compagnie d'Etat, des administrations gouvernementales, le Premier Ministre du canton de Sarajevo, le maire de Sarajevo et la Police (Chapitre 10). Après que des journalistes aient fait une enquête exposant comment le Premier Ministre Nedžad Branković avait acquis un appartement pour la somme de 500 dollars, *DOSTA !* lança une campagne mobilisant les réseaux sociaux, utilisant des graffitis et des T-Shirts se moquant du Premier Ministre, et inondant de coups de téléphone les stations de police. Dans les semaines qui suivirent, le Parti politique auquel appartenait le Premier Ministre força celui-ci à démissionner.¹⁷

¹⁷Personal communications with Darko Brkan, Co-Founder, *DOSTA!*, April 2011.

3. L'approche systémique. Les mouvements et campagnes civiques qui sont organisés et stratégiques sont particulièrement efficaces pour faire face à la corruption systémique en exerçant des pressions sur les autres secteurs et sur les agents bénéficiant de systèmes de corruption dans la société, en dehors du cadre de l'Etat et de l'Administration. En 2004, la campagne *Addiopizzo* (Adieu « pizzo », la somme d'argent que l'on doit à la mafia sicilienne pour sa "protection"), a été lancée par un mouvement nonviolent de jeunes, à Palerme, afin de perturber le système d'extorsion de la mafia (Chapitre 6). Cette campagne s'est construite en persuadant un groupe croissant de commerçants de refuser de payer le *pizzo*. La mobilisation des citoyens s'est faite au travers de gestes simples et d'actions quotidiennes, telles que d'encourager par leur clientèle les commerces libérés du *pizzo*. Les entreprises de tourisme également libérées ont été encouragées au travers de publicité à l'échelle nationale et internationale. Enfin les pratiques éthiques dans les services publics ont bénéficié d'une coopération avec des enseignants, des écoles, et le ministère de l'éducation cherchant à instiller dans les jeunes esprits de la nouvelle génération les valeurs d'intégrité et de lutte contre la mafia.

4. Mise en application

Bien que les règles, régulations et lois dirigées contre la corruption puissent exister sur le papier, elles ne sont pas nécessairement appliquées ou leur mise en œuvre est souvent faible et insuffisante. C'est le problème qui a été identifié par l'ONG *Transparency International* dans sa stratégie publiée en 2015 (et mentionnée plus haut). Elle propose les priorités stratégiques suivantes:

« Améliorer l'application des programmes anti-corruption au sein des institutions principales ainsi que dans les corporations et entreprises de premier plan, et les systèmes financiers

internationaux.»¹⁸ Le défi est de s'assurer que l'engagement à contrer la corruption se traduit dans des actes, des mises en application des textes, et des résultats.

La priorité doit être mise sur "une application plus effective des lois et des standards à travers le monde, pour réduire l'impunité des actes de corruption."¹⁹ Le défi est de faire appliquer le cadre juridique et de s'assurer qu'il n'y ait pas d'impunité pour la corruption.

La résistance civile peut faire pression pour que de telles mesures soient prises. Par exemple, le mouvement du 5^{ème} Pilier (*5th Pillar*), en Inde, a utilisé de façon stratégique la Loi pour le Droit à l'Information qui existait en Inde, afin d'encourager les citoyens à faire des requêtes légales au titre de cette loi (Chapitre 7 de cet ouvrage). Avec les questions appropriées, il est possible d'exposer les comportements malhonnêtes, et donc d'en rendre redevables les fonctionnaires qui en sont responsables. Afin d'accroître son impact, le 5^{ème} Pilier associe cette action à d'autres tactiques nonviolentes, telles que l'organisation d'ateliers dans les centres urbains et dans les villages, l'offre d'assistance aux citoyens pour écrire des requêtes au titre de la Loi pour le Droit à l'Information, la réalisation d'« audits citoyens » des services publics, la distribution de brochures d'information, l'organisation de processions, ainsi qu'apporter un soutien pour ceux qui veulent entrer en contact avec le Department

¹⁸ Strategy 2015, Ibid., 18.

¹⁹ Ibid., 20.

Vigilance ou le Bureau Centre d'Investigation Zone Anti-Corruption du gouvernement régional.²⁰

De plus, les citoyens qui se sont mobilisés contre la corruption peuvent jouer un rôle dans l'application de mesures légales ou administratives, en particulier celles qui ont été obtenues grâce à des campagnes et mouvements nonviolents. En examinant l'ensemble des impacts du financement des mouvements sociaux ayant émergé localement, on observe que:

« Pour s'assurer que la législation est bien appliquée, il faut également surveiller les activités des agences administratives dédiées à sa mise en œuvre. Pour cela, les mouvements sociaux doivent faire plus que de la figuration dans les couloirs des administrations ou dans les arènes internationales – ils doivent organiser des réseaux d'activistes fournissant une présence nombreuse et constante sur le terrain. »²¹

5. La protection

Les campagnes et les mouvements civiques peuvent aussi soutenir et protéger des individus honnêtes qui tentent de faire bouger les choses à l'intérieur de l'Etat, des institutions et autres entités. Trop souvent un individu ou un groupe d'individus voulant réformer le système se

²⁰ Shaazka Beyerle, "People Count: How Citizen Engagement and Action Challenge Corruption and Abuse." Paper presented at the International Peace Research Association Conference, Sydney, Australia, July 8, 2010.

²¹ Rita Jalali, "Financing Empowerment? How Foreign Aid to Southern NGOs and Social Movements Undermines Grass-Roots Mobilization," *Sociology Compass* 7, no. 1, 2013, 55 – 73, 67.

retrouvent impuissant à démanteler les systèmes de corruption complexes, aux dimensions multiples et enchevêtrées.

Afin de défendre la Commission de l’Eradication de la Corruption en Indonésie (KPK), et d’obtenir la libération de deux commissaires députés faussement accusés et emprisonnés, l’ONG CICAk (« *Nous aimons l’Indonésie, nous aimons la Commission Anti-Corruption* ») lança une campagne en 2009 mobilisant des citoyens à travers tout le pays (Chapitre 5). Ce mouvement a utilisé des tactiques nonviolentes très créatives, en particulier la création d’un groupe Facebook qui a atteint 1,7 millions de membres, la mise en scène de sketches plein d’humour, de nombreuses actions de rue, et même une sonnerie spéciale anti-corruption pour les téléphones portables.

Réduire la corruption et faire rendre des comptes à ceux qui abusent de leur pouvoir, grâce à la dynamique du pouvoir citoyen

“L’histoire montre qu’il ne faut pas espérer que les dirigeants politiques et institutionnels se reforment d’eux-mêmes.”

- Pierre Landell Mills¹

Certains chercheurs dans le domaine de l’engagement citoyen et de la mise en œuvre de procédures efficaces permettant de faire rendre des comptes aux personnes en situation de

pouvoir, ont parfois confié que leurs champs d'étude manquaient de théories expliquant le changement.²²

La dynamique de la résistance civile et du pouvoir citoyen fournit un cadre conceptuel permettant de combler ce vide. Les campagnes et les mouvements populaires appartiennent par nature au champ de l'engagement civique et incluent la participation de citoyens de tous horizons, de gens du peuple, unis autour de revendications communes et d'objectifs communs. Les citoyens mobilisés, qui s'engagent dans des actions et des tactiques nonviolentes, relèvent d'une force sociale qui peut exercer des pressions à la fois sur l'Etat et sur d'autres secteurs de la société. Ces pressions proviennent de l'extérieur du système de corruption et des institutions corrompues qui généralement ne peuvent pas se réformer de l'intérieur car ceux qui bénéficient des abus et corruptions savent contourner les obstacles technocratiques et saper les efforts politiques qui tenteraient d'introduire un quelconque changement.

Les avantages stratégiques de la résistance nonviolente consistent précisément en ce que les méthodes d'action de ces mouvements soient extra-institutionnelles. Ceci leur permet de provoquer le changement là où les tenants du pouvoir institutionnel sont corrompus et/ou ne sont pas tenus à rendre des comptes, et là où les canaux administratifs et légaux sont bloqués ou

²² Rosemary McGee and John Gaventa, with Gregg Barrett, Richard Calland, Ruth Carlitz, Anuradha Joshi and Andres Mejia Acosta. "Review of Impact and Effectiveness of Transparency and Accountability Initiatives: Synthesis Report." Prepared for the Transparency and Accountability Initiative Workshop, October 14-15, 2010 (Sussex: Institute of Development Studies, University of Sussex, 2010),

<http://www.ids.ac.uk/index.cfm?objectid=7E5D1074-969C-58FC-7B586DE3994C885C>.

ineffectifs.²³ Les citoyens mobilisés à travers des campagnes et mouvements, génèrent un pouvoir citoyen au travers de trois dynamiques:

1. La perturbation du statu quo ou du fonctionnement routinier des systèmes de corruption, afin de secouer les structures de relations vénales et d'affaiblir ceux qui profitent du système. Ils en profitent au travers de lois, de pratiques et de services professionnels qui facilitent la malversation. Il n'est donc pas nécessaire de s'en prendre à des individus en particulier et de tenter de punir chacune des interactions illicites, une tâche qui s'avèrerait de toute façon impossible car la plupart des relations de corruption sont cachées et très peu de ceux qui abusent de leur pouvoir accepteraient de leur plein gré de se passer des gains qu'ils obtiennent de la corruption. Les stratégies que la résistance civile utilise pour perturber le système rendent plus difficiles et risquées ces pratiques de "business as usual." Le mouvement MUHURI "*Muslims for Human Rights*" à Mombasa, au Kenya, donne aux communautés pauvres les moyens de lutter contre la pauvreté en mettant en lumière les malversations commises par les membres du Parlement qui utilisent à des fins personnelles les fonds dédiés au développement de ces communautés – sommes s'élevant à environ un million de dollars par an par député (voir chapitre 10). MUHURI conduits des ateliers d'éducation et de formation en six étapes pour former les citoyens à l'audit

²³ Cette conceptualisation repose sur la définition des mouvements sociaux proposée par Kurt Schock:

Kurt Schock, "People Power and Alternative Politics," in *Politics in the Developing World* (3rd edition), ed. Peter Burnell, Vicky Randall, and Lise Rakner (London: Oxford University Press, 2008), 202-219.

social afin qu'ils puissent surveiller les dépenses des travaux publics, tout en utilisant des tactiques nonviolentes, telles que le théâtre de rue, les marches et manifestations, afin de mobiliser davantage de citoyens, d'élargir la base du mouvement et de collecter des informations.²⁴

2. L'Engagement des citoyens, qui les attire de plus en plus nombreux vers le mouvement anti-corruption, qu'ils viennent du grand public ou bien de secteurs, groupes et institutions variés, y compris ceux qui font partie du système de corruption. Ceci peut inclure les membres de l'élite, par exemple les dirigeants politiques qui font le choix de devenir des "champions de l'intégrité" ou des fonctionnaires qui sont réputés pour leur honnêteté. Dans le domaine de la résistance civile on décrit ce phénomène en termes de retournement de loyauté, cette loyauté se détournant des systèmes d'oppression pour se tourner vers le soutien du mouvement ou de la campagne nonviolente. Les stratégies d'engagement renforcent la participation citoyenne et la capacité d'action du mouvement, et affaiblit les sources de soutien au système: aux personnes et entités corrompues et à tous ceux qui permettent à ce système de se maintenir. L'initiative civique NAFODU en Ouganda, déjà mentionnée, offre une illustration de ce processus. En engageant des volontaires locaux et des citoyens à dénoncer la corruption de la police, par des moyens

²⁴ Les audits sociaux sont une forme de surveillance consistant en des étapes multiples, en séquence, telles que: collecte d'information; formation des citoyens à l'interprétation des documents et des budgets, surveillance des dépenses et inspection physique des travaux publics; éducation communautaire et mobilisation de la communauté; séances publiques de questions posées à des détenteurs de pouvoir; et suivi des dossiers par les citoyens.

peu risqués comme des appels téléphoniques à la radio ou des textos et SMS, cette campagne a secoué les fondements du système illicite et a généré une pression sociale importante. En même temps, l'initiative a permis de gagner l'appui stratégique de plusieurs éléments des forces de l'ordre, dont certains ont accepté la proposition de la communauté de mettre en place un protocole d'accord et de conduire des formations locales sur les valeurs d'honnêteté et d'intégrité. Dans un retournement étonnant et inattendu des relations de pouvoir, la police a commencé à partager ses propres plaintes et doléances et a demandé de l'aide à NAFODU et aux citoyens pour leur permettre de faire entendre leur voix et de faire des recommandations au gouvernement.²⁵

Il y a une autre dimension à l'engagement, qui consiste à unir ses forces à celle des "activistes institutionnels." Ces personnes sont en situation de pouvoir à l'intérieur de l'Etat et des institutions, de la même manière que les "champions de l'intégrité", et elles «soutiennent activement des causes qui ont une large intersection avec celles des mouvements de citoyens engagés.»²⁶ Ces activistes institutionnels ont un type d'activisme indépendant de la société civile. Ils ont accès à des ressources institutionnelles et ils peuvent influencer sur le processus de prise de décision politique et sur l'application de ces politiques.²⁷ Ainsi, dans certains cas de lutte contre la corruption et de demande de rendu de compte aux citoyens, ces activistes institutionnels peuvent

²⁵ Communications personnelles avec Joseline Korugyendo, ancienne chef de programmes, NAFODU, March-April 2011.

²⁶ David Pettinicchio, "Institutional Activism: Reconsidering the Insider-Outsider Dichotomy," *Sociology Compass* 6, no. 6, 2012, 499 – 510, 1.

²⁷ Pettinicchio, *Ibid.*

constituer des alliés puissants et les mouvements ont tout intérêt à rechercher leur appui – ce qui constitue un exemple de tactique d’engagement. L’objectif est alors, non pas de modifier les positions de ces activistes institutionnels ni de les encourager à s’éloigner du système de pouvoir ou de rompre avec lui. Il s’agit plutôt d’unir les forces du mouvement avec celles de ces activistes institutionnels pour faire converger une pression interne, venant de l’élite, avec une pression externe, venant du peuple.

3. Changer les relations de pouvoir – à travers le “pouvoir du nombre”. La participation du public à une large échelle par rapport à la taille de l’arène de la lutte – ce qui peut aller du niveau d’une communauté locale jusqu’au niveau national et international – peut créer une pression sociale d’une amplitude telle qu’elle devient difficile à supprimer ou à ignorer. En d’autres termes: “Quand une seule personne parle d’injustice, cela reste un murmure. Quand deux personnes s’expriment, cela devient une parole. Quand plusieurs joignent leur voix pour parler d’injustice, ils sont entendus.”²⁸ Les stratégies qui activent la dynamique des “nombres” peuvent modifier les loyautés de ceux qui ont du pouvoir, et renforcer les acteurs de changement, qui sont restés honnêtes au sein du système de corruption, qui ne se sentent plus seuls, et ne sont donc plus des cibles faciles à faire taire. En 1996, la Turquie est au prise avec un syndicat du crime d’échelle nationale qui impliquait des entités paramilitaires, la mafia, des trafiquants de drogue, des membres du gouvernement, des membres du Parlement, une partie de la justice et des médias, et des

²⁸ Cette citation sans attribution provient d’une vidéo présente sur le site de www.civicus.org en 2006. CIVICUS est une alliance internationale de la société civile.

chefs d'entreprises. Malgré le manque d'espace civique pour exprimer son mécontentement, au sein d'un régime semi-autoritaire, l'initiative des citoyens pour la lumière permanente a mobilisé en 1997 toute la population au travers d'actions de masse à très faible risque (Chapitre 10). Ces actions ont commencé avec la coordination à une certaine heure précise de l'extinction de toutes les lumières, une action qui a enclenché rapidement un mouvement de rue qui n'était pas prévu. A l'apogée de ce mouvement, près de 30 millions de personnes ont pris part à la campagne. La pression mise sur le gouvernement a fini par obliger celui-ci à lancer des enquêtes judiciaires qui ont résulté dans des verdicts et ont exposé les crimes de ce réseau criminel.

Les tactiques du Pouvoir Citoyen

Les tactiques nonviolentes constituent des méthodes de résistance civile qui génèrent du pouvoir populaire et citoyen. Les initiatives civiques des mouvements populaires qui ciblent la corruption ont étendu le répertoire de la résistance civile de façon significative en créant des tactiques innovantes ou en adaptant des tactiques plus conventionnelles et en les renouvelant. Elles ont développé certaines variétés de tactiques suivantes:

- La non-coopération
- La désobéissance civile
- Les actions de masse à faible risque
- La création de nombreux symboles
- Le théâtre de rue, la dramatisation visuelle
- Les chansons, la poésie et l'expression culturelle
- L'usage de l'humour, des actions créant des dilemmes pour le pouvoir

- La mise en point de “listes noires” de candidats
- La collecte d’information, les procédures de Droit à l’Information
- La surveillance des fonctionnaires et des élus, des institutions, des budgets, de la manière dont il est dépensé, des services publics, des projets de développement²⁹

²⁹ La surveillance est une tactique utilisée par les acteurs civiques, y compris des citoyens ordinaires, dans la lutte contre la corruption, pour faire rendre des comptes à ceux qui sont en situation de pouvoir, dans la défense des droits humains, et dans les domaines du développement de la gouvernance et de l’environnement. Cela peut impliquer l’observation, l’enregistrement, la vérification, la comparaison, la supervision et l’inspection. Dans le contexte de la lutte anti-corruption, les cibles de ces activités sont: 1) des individus (par exemple les candidats à une élection, des parlementaires, des dirigeants du gouvernement, des administrateurs publics, des fonctionnaires, des personnels de services sociaux, des agents de police); 2) des institutions (parlement, administrations publiques, agences gouvernementales, système judiciaire, forces de sécurité de l’Etat, municipalités, corporations, universités, écoles, hôpitaux) ; 3) des mesures politiques (telles que la réduction de la pauvreté, l’éducation, l’exploitation de ressources naturelles); 4) des budgets et dépenses publiques; 5) des programmes publics, des services sociaux, des travaux publics ; des pratiques d’acquisitions; et 6) des projets sociaux et économiques conduits par des gouvernements et/ou des acteurs externes. La surveillance peut être visible (par exemple au travers d’audits publiques et de sites d’inspections) ou bien anonyme (par exemple par des vidéos sur des téléphones mobiles ou des SMS, des rapports sur des fonctionnaires, des officiels ou des agents de police demandant des pots de vin). Ce type de surveillance efficace crée des pressions et perturbe les pratiques de corruption à la l’intérieur du système d’abus de pouvoir.

- Des audits sociaux et des forums où les personnalités doivent faire “face au people”
- La résistance digitale au travers des technologies des réseaux sociaux (c’est-à-dire les postes sur Facebook, le blogging, les SMS, les pétitions en ligne, Twitter)³⁰
- L’éducation et la formation
- Les initiatives sociales et économiques qui renforcent le pouvoir citoyen
- L’implication des jeunes
- La création d’institutions parallèles
- Les promesses de ne pas se laisser corrompre, les prix d’intégrité organisés et sponsorisés par des citoyens
- Des actions de protestation, des pétitions, des veillées, des marches, des « sit-ins »
- Des grèves, des boycotts, des boycotts inversés³¹
- Des barrages et blocus nonviolents
- L’accompagnement nonviolent

On trouvera dans l’annexe 1 la liste exhaustive de la grande variété de toutes les tactiques employées dans les 12 cas présentés dans cet ouvrage.

Comment les citoyens peuvent-ils faire régresser la corruption? Comment le pouvoir populaire et citoyen se manifeste-t-il ? Quels en sont les résultats ? Les sept études de cas suivantes couvrent

³⁰ Les tactiques nonviolentes peuvent être appliquées digitalement par exemple des pétitions en ligne, la surveillance par email ou SMS, le vote par SMS, les sonneries de téléphone mobile comme symbole de la résistance.

³¹ On parle de boycotts inversés quand les consommateurs apportent leur clientèle et leur soutien à des commerces.

des campagnes et mouvements nationaux ou locaux. Les chapitres trois et quatre examinent les initiatives grassroots d'échelle nationale ciblant la corruption politique en Corée du Sud et au Brésil. L'abus de pouvoir par les partis politiques, les élites et les législateurs est commun à travers le monde. Comme le *Baromètre de la Corruption Mondiale*, mentionné plus haut, l'a montré dans son rapport de 2011, 80 pourcents des citoyens interrogés perçoivent les partis politiques comme corrompus. Un rapport de 2012 de *Transparency International* portant sur l'Europe a révélé que "le mécontentement populaire vis-à-vis de la corruption a amené la population à descendre dans les rues dans les pays Européens afin de protester contre une corruption politique mêlée à une austérité perçue comme injuste car supportée essentiellement par les citoyens ordinaires."³² Un sondage de 2013 des électeurs américains a montré que 85 pourcents d'entre eux avaient une mauvaise opinion du Congrès des Etats-Unis. Quand on leur demandait de comparer leur opinion du Congrès avec celle d'une variété de choses très désagréables telles que aller chez le dentiste, avoir des poux dans la tête, se faire faire une coloscopie, avoir des cafards chez soi, leur dégoût de toutes ces choses était moins important que leur dégoût du Congrès.³³ En revanche, les cas de la Corée du Sud et du Brésil offrent des leçons riches d'enseignement, et une source d'inspiration sur la manière dont on peut passer de la colère et d'un sentiment d'impuissance et d'indifférence par rapport au processus politique à un changement positif et à une reprise de pouvoir citoyen de manière nonviolente.

³² Suzanne Mulcahy, *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe* (Berlin: Transparency International, 2012), 9.

³³ "Congress Less Popular than Cockroaches, Traffic Jams," *Public Policy Polling*, January 8, 2013, accessed October 1, 2013,

http://www.publicpolicypolling.com/pdf/2011/PPP_Release_Natl_010813_.pdf.

