Globethics Repository



[Rapport mondial sur la corruption 2003] Amérique du Nord

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Book chapter
Authors	Dininio, Phyllis;Anechiarico, Frank
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-17 23:34:37
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177382

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 115

Amérique du Nord

Canada et États-Unis

Phyllis Dininio et Frank Anechiarico

Vue d'ensemble

En Amérique du Nord, l'évolution de la corruption au cours de ces dernières années est caractérisée par des scandales financiers et politiques et par l'influence de la « guerre contre le terrorisme ». Les scandales comptables en ont constitué le thème central, à commencer par la faillite de la société Enron considérée comme la septième plus grande entreprise des États-Unis ; d'autres scandales mêlés les uns aux autres sont apparus mettant en cause de nombreuses autres sociétés américaines dont Adelphia Communications, Global Crossing, Halliburton, Qwest, Worldcom et Xerox. Ces affaires ont amené le public à se demander sérieusement si les règles et principes comptables en vigueur – et l'influence de l'argent des sociétés sur la politique américaine – sont vraiment efficaces. Il a donc été proposé de renforcer la réglementation de l'industrie comptable, d'améliorer la politique de divulgation de l'information par les sociétés et de punir plus sévèrement les dirigeants qui induisent en erreur les investisseurs. Les États-Unis ont également précipité l'adoption d'une réforme sur le financement des campagnes dont le but est de réduire les dons aux partis politiques ; cette réforme était restée en suspens pendant sept ans. La nouvelle loi a encore bien des obstacles à franchir ; néanmoins elle représente une grande victoire de la campagne pour la réduction du rôle de l'argent dans la politique américaine.

Au Canada, un scandale d'ordre éthique a éclaboussé le gouvernement libéral du Premier ministre, Jean Chrétien, en mai 2002. Malgré les accusations de clientélisme et de favoritisme portées contre son administration dans l'attribution des contrats, Chrétien était bien déterminé à rester au pouvoir. Il s'est séparé des deux ministres à l'origine du tollé général dans le pays, et a annoncé l'instauration d'une nouvelle règle éthique pour les ministres restés en fonction ; de plus, il a changé les lois régissant la réglementation sur les groupes de pression et le financement des partis politiques.

La « guerre contre le terrorisme » a eu autant d'effets positifs que négatifs sur la lutte contre la corruption. Côté positif, elle a conduit à l'adoption par les États-Unis d'une nouvelle législation plus dure contre le blanchiment d'argent. Côté négatif, elle a inspiré aux gouvernements américain et canadien des mesures qui

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 116

constituent des défis majeurs à la transparence et limitent les libertés civiles. En Amérique du Nord, malgré le rôle de soutien puissant joué, l'année dernière, par les ONG, des scandales aussi disparates que ceux qui ont frappé les médias canadiens et l'Église catholique américaine soulignent le besoin d'une plus grande transparence et du renforcement de l'obligation de rendre compte.

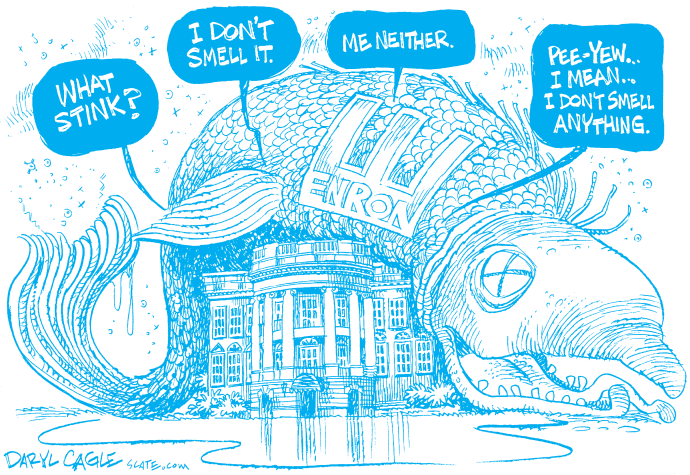
Aux niveaux international et régional

Après le 11 septembre, la lutte contre la corruption au niveau international est devenue la grande priorité, et l'administration du président George W. Bush a pris plusieurs mesures dans ce sens, notamment pour réprimer le terrorisme organisé. Le 25 octobre 2001, le Congrès a adopté la « loi 2001 destinée à unir et à renforcer l'Amérique en la dotant d'outils appropriés et indispensables pour intercepter et neutraliser le terrorisme », autrement connue sous le nom de « Loi patriote américaine ». Aux termes de cette loi, les institutions financières doivent empêcher les agents étrangers corrompus de se servir du système financier américain pour dissimuler des biens acquis de façon illicite ; la même loi qualifie la corruption de crime lié au blanchiment d'argent[1]. Grâce à ces dispositions sur le blanchiment d'argent, il est plus difficile aux individus et entreprises basés aux États-Unis de blanchir de l'argent à l'étranger. Les places financières échappant aux contraintes légales et réglementaires, comme les îles Caïmans, ne peuvent plus recevoir de gros transferts d'argent sans que ceux-ci soient notifiés au préalable au Trésor américain. En outre, Washington a signé avec Aruba, la Colombie, le Panamá et le Venezuela un accord qui impose aux « bureaux de change… de garder la trace des transactions inhabituelles effectuées en espèces ou par mandats postaux ; ces données seront ensuite vérifiées grâce aux systèmes d'information mis en place dans chaque pays[2] ».

L'administration américaine a étendu au domaine diplomatique le champ d'application de son programme de lutte contre la corruption ; elle soumet désormais les voyages des responsables latino-américains soupçonnés de corruption à de nouvelles restrictions. Depuis février 2002, les consulats américains ont annulé les visas de responsables du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Paraguay[3].

Washington a aussi recentré la politique de développement des États-Unis en mettant l'accent sur la lutte contre la corruption. À la conférence monétaire tenue en mars 2002, conférence parrainée par l'ONU et consacrée au financement du développement, le président Bush a lancé le « Compte des défis du millénaire » qui accorde pendant trois ans aux pays ayant, entre autres, des programmes de lutte contre la corruption et de bonne gouvernance, des milliards d'aide supplémentaire au développement. L'administration américaine a également inscrit les programmes de lutte contre la corruption comme l'un des thèmes principaux du sommet mondial de l'alimentation en 2002, de celui du G8 et du sommet mondial sur le développement durable[4].

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 117



Qu'est-ce qui sent mauvais ?
Je ne sens rien.
Moi non plus.
Beurk... je veux dire... que je ne sens rien.

Daryl Cagle, États-Unis

La politique de développement du Canada met aussi l'accent sur la lutte contre la corruption. En avril 2002, le Premier ministre Jean Chrétien s'est rendu en Afrique du Sud pour étudier le « Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique » (NEPAD), une initiative dirigée par l'Afrique pour promouvoir le développement et réduire la pauvreté sur le continent. Grand défenseur du NEPAD, qui donne priorité au progrès de la responsabilité et de la bonne gouvernance, Jean Chrétien a promis de débloquer 315 millions de dollars américains sur trois ans pour soutenir cette initiative[5].

Le NEPAD était également à l'ordre du jour de la réunion du G8 au Canada en juin 2002 et dont il assurait également la présidence. À cette occasion, les dirigeants du monde ont accepté de débourser des milliards de dollars américains pour venir en aide aux pays africains qui s'engagent à combattre la corruption et à poursuivre des réformes sur la libéralisation des marchés[6].

Au niveau national

Au niveau national américain, la question dominante en 2001 et 2002 était la proportion que prend l'influence de l'argent sur les résultats des élections et sur les politiques intérieures américaines. En mars 2002, le Congrès a mis en œuvre la première réforme (et la plus importante) sur le financement des campagnes électorales depuis plus de vingt-cinq ans. La loi McCain-Feingold interdit les dons d'argent aux partis nationaux et restreint la publicité financée de l'extérieur par des groupes en faveur de candidats particuliers[7]. Se fondant sur la liberté d'expression garantie

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 118

par le Premier amendement, le système de financement des campagnes permettait précédemment aux citoyens de faire des dons illimités aux partis politiques pour les aider à plaider certaines causes. Or, au lieu d'utiliser cet argent donné gracieusement à régler des problèmes de partis, ces derniers s'en servaient souvent pour soutenir des candidats individuels ; ils finançaient simplement la publicité sur des questions auxquelles s'identifiaient ces candidats. Par ailleurs, ces généreux bienfaiteurs espéraient et obtenaient une certaine ouverture en ayant un accès privilégié aux responsables de l'administration et aux candidats au moment de la collecte des fonds pour les partis politiques[8]. On ne sait pas exactement dans quelle mesure ceux qui donnent des sommes d'argent aussi importantes « n'achetaient » pas les candidats pour obtenir des faveurs dans le cadre de politiques spécifiques ; c'est ainsi que dans les années 1990, l'exploitation de l'argent a ébranlé la confiance de la population par rapport aux fonctionnaires de l'administration et aux hommes politiques.

Depuis 1989, le géant de l'énergie Enron a fait don de 5,95 millions de dollars américains (dont 74 % sont allés au parti républicain) et a entretenu des relations étroites avec les décideurs de l'administration Bush[9]. Dans son livre intitulé *The Buying of the President 2000*, Charles Lewis dépeint la société Enron comme le principal protecteur de la carrière du président Bush, et le PDG d'Enron Kenneth Lay comme un ami personnel proche[10]. Au lendemain de la faillite d'Enron, le Congrès entama des audits pour savoir si l'entreprise avait bénéficié de faveurs de l'administration[11].

En février 2002, l'organe d'investigation du Congrès déposa une plainte dans laquelle elle exigeait la remise des fonds de dossiers du comité de l'administration chargé des questions énergétiques afin de déterminer si les bienfaiteurs de la campagne tels que Enron avaient exercé une influence disproportionnée sur la politique énergétique[12] du président Bush. Pour en savoir plus sur le scandale Enron, lire « Une forte dose d'Enronite », p. 119).

Le scandale Enron a eu au moins un avantage en ce sens qu'il a permis d'obtenir les dernières voix nécessaires pour faire adopter le projet de loi sur le financement des campagnes après sept ans de blocage. L'impact que cette loi aura sur l'argent des intérêts particuliers n'est pas clair. Selon les opposants à la loi, l'argent donné par les gros bienfaiteurs retournera toujours dans la politique par d'autres voies, probablement par le truchement des groupes de soutien. Les partisans rétorquent que la réforme augmentera la distance entre les bienfaiteurs et les candidats auxquels sont destinés leurs dons. La loi, qui entre en vigueur après les élections au niveau des États en novembre 2002, doit faire face à d'autres défis notamment devant la justice et par rapport à son application. En ce qui concerne les modalités d'application, la Commission électorale fédérale a statué en juin 2002 que les candidats pouvaient recueillir des dons d'argent pour les partis, au niveau des États, tant qu'ils ne sollicitaient pas directement des contributions[13] financières. Cette faille et d'autres peuvent bien inciter les partisans à regagner le terrain perdu par le biais de procès ou d'amendements.

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 119

Une forte dose d'Enronite

Depuis la faillite d'Enron à la fin de 2001, la chute consécutive de plusieurs sociétés et la révélation au grand jour de truquage de comptes ainsi que de nombreux conflits d'intérêts, le public a fortement critiqué les scandales secouant le milieu des affaires. Ces critiques ont ravivé, non seulement aux États-Unis mais également au niveau international, des inquiétudes sur la gouvernance au sein de l'entreprise, sur la réglementation des secteurs bancaire et comptable ainsi que sur les relations entre entreprises et partis politiques.

« Les ennuis d'Enron […] ont de nouveau attiré l'attention sur les méfaits de la cupidité personnelle, des comptes tronqués et d'une surveillance insuffisante[1]*. »*

« La seule conséquence positive de l'affaire Enron c'est qu'elle a permis au public de prendre conscience que quelque chose s'est brisé dans le système[2]*. »*

Ces constats ne sont pas surprenants. Emportée par la frénésie des « dot.com », la capitalisation d'Enron sur le marché a atteint les 60 milliards de dollars américains au début de 2001. Avant la fin de l'année, la société fit faillite et des dizaines de milliers de personnes à travers le monde perdirent non seulement leurs emplois, mais aussi l'argent épargné tout au long d'une vie, étant donné l'investissement de leurs pensions dans l'achat d'actions Enron. La même année, Enron versa à son équipe de 144 directeurs généraux, 744 millions de dollars américains en espèces et sous forme d'actions, soit 5 millions de dollars américains par personne. Kenneth Lay, l'ancien PDG, reçut 150 millions de dollars américains.

Le cabinet Andersen, commissaire aux comptes attitré d'Enron, évoqua avec fierté l'histoire de cette entreprise aux effectifs atteignant 85 000 employés à travers le monde entier dont 28 000 aux États-Unis. Andersen s'est lui-même effondré au lendemain de la faillite d'Enron ; le cabinet américain s'est déclaré en faillite après avoir été inculpé de destruction illégale de documents. Les cinq cabinets comptables les plus importants du monde ont été ainsi réduits à quatre et toute la profession est entrée dans une crise.

Andersen et les conseillers juridiques d'Enron avaient aidé l'entreprise à mettre en place des systèmes de transfert hors bilan qui lui permettait de faire disparaître les pertes et le passif de la société de ses états financiers consolidés. La découverte de ces procédés est essentiellement à l'origine de la perte de confiance en la solvabilité d'Enron. Il faut préciser que certaines de ses constructions sont tout à fait conformes aux règles comptables américaines.

Le déclassement d'Enron pour refléter la dégradation de sa solvabilité n'est intervenu que vers la fin de l'automne 2001. La création des systèmes de transfert hors bilan n'a été rendue possible qu'après suspension par le conseil d'administration d'Enron de certaines dispositions de son code de conduite qui régit les questions relatives aux conflits d'intérêts.

Certaines banques d'investissement d'Enron ont persisté à envoyer des signaux d'achat sur les valeurs Enron jusqu'à ce qu'elles se rendent à l'évidence que la faillite était inévitable. Par ailleurs, elles ont malgré tout beaucoup profiter à structurer et financer des opérations pour Enron.

Enron a relativement contribué le plus au financement de la campagne électorale de George W. Bush ; elle a également accordé un soutien financier important aux deux grands partis politiques et à de nombreux candidats. Des rapports étroits liaient les membres de son conseil d'administration, les responsables politiques et les autorités de régulation de l'énergie.

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 120

Au fil des procès, le public apprendra, peut-être, si les transactions individuelles étaient frauduleuses ou si des pots-de-vin ont été versés.

En effet, Enron doit déjà faire face à des accusations de corruption en Inde et au Ghana[3]. Si la corruption se définit comme « abuser du pouvoir dont on est investi pour obtenir des avantages personnels », dans le cas d'Enron, toutefois, c'est tout le système qui l'entoure qui était manifestement malsain. Tout comme il faut combattre la corruption dans le secteur public par la politique, l'administration et la société civile, dans le secteur privé, cette lutte passe par le renforcement du système d'équilibre des pouvoirs.

L'analyse qui suit dégage donc quelques considérations qui appellent à des réformes tant de la part de la société civile que de la communauté internationale.

Améliorer la gouvernance au sein de l'entreprise

Il revient, en premier lieu, aux entreprises elles-mêmes d'améliorer la gouvernance.

Les **conseils d'administration** devraient préserver leur indépendance par rapport à la direction et à un directeur général tout-puissant. Leur rôle est de représenter les intérêts des actionnaires et d'autres partenaires qui œuvrent pour le développement durable de leur entreprise dans le long terme. Le président du conseil d'administration ne devrait donc pas cumuler les fonctions de directeur général. Les administrateurs réellement indépendants devraient être majoritaires au sein du conseil d'administration et assurer la présidence de commissions distinctes chargées respectivement de l'audit et des rémunérations.

Les **commissions d'audit** devraient être responsables de la gestion efficace des risques. Elles devraient contrôler le travail des auditeurs internes et les programmes de conformité tout en ayant des liens directs avec les commissaires aux comptes indépendants ; elles devraient veiller spécialement à l'indépendance de ces derniers de toute pression réelle ou perceptible.

Les **commissions des rémunérations** devraient surtout garder à l'esprit que c'est l'argent des actionnaires qu'elles utilisent pour payer les salaires de la direction. Pour les rémunérations liées à la performance, il convient d'appliquer des critères rigoureux et réalistes ; ces rémunérations devraient aussi tenir compte du coût actuel des dispositifs à terme tels que les stock-options et les paiements de primes à plus long terme. La rémunération des dirigeants et des membres du conseil d'administration ne devrait pas inclure des incitations qui poussent à la manipulation des résultats déclarés. Tous les éléments constitutifs de la rémunération des administrateurs doivent apparaître dans les états financiers lesquels feront l'objet d'un vote distinct à chaque assemblée générale annuelle.

Il faudrait faire adopter des **codes de conduite** et des **programmes de conformité** correspondants dont le but est de garantir la mise en œuvre et le suivi adéquats avec publication d'un compte rendu détaillé dans chaque Rapport annuel.

Il faudrait obliger les sociétés à publier les résultats d'un audit indépendant dont la mission serait de vérifier que de tels systèmes sont en place ou à expliquer pourquoi tel audit n'a pas eu lieu. Il faudrait encourager les sociétés à récolter des cas spécifiques de conduite amorale et à établir les sanctions correspondantes à infliger.

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 121

Le rôle des commissaires aux comptes

L'indépendance de l'audit est apparue comme un problème fondamental après l'affaire Enron : les commissaires aux comptes devraient-ils fournir à leurs clients d'autres services que la vérification des comptes ? Les sociétés devraient-elles changer de commissaires aux comptes après un certain nombre d'années ? Faudrait-il créer une instance indépendante à la place des structures auto-régulatrices pour contrôler les audits ?

Les commissaires aux comptes doivent faire face à la remise en cause à travers le monde de leur indépendance et de leur prestation en se positionnant comme les garants de la crédibilité des marchés de capitaux. Leur premier souci devrait être la défense des intérêts des actionnaires, et le cas échéant, ceux d'autres partenaires ; ils devraient aussi protéger les droits des actionnaires face à la direction.

Les commissaires aux comptes devraient être nommés sur proposition de la commission d'audit. Cette nomination devrait être approuvée simultanément à leur rémunération lors de l'assemblée générale des actionnaires. La participation active des commissaires aux comptes aux assemblées des actionnaires devrait devenir la règle. Tout travail autre que la vérification des comptes, confiée aux commissaires aux comptes, devrait être spécialement approuvé par la commission d'audit.

Si les commissaires aux comptes veulent éviter la rotation régulière des cabinets effectuant la mission d'audit, ils devraient pour le moins mettre au point des normes de révision indépendante des missions après la rotation interne et étayer les résultats obtenus. À l'heure actuelle, aucun pays n'a exigé ces conditions.

Qu'ils le veuillent ou non, les commissaires aux comptes doivent admettre que la fraude et d'autres actes illégaux de gestion relèvent, comme il faut s'y attendre, de leur compétence. Ils devraient être en mesure de prouver qu'ils ont examiné les dispositifs mis en place par leurs clients pour lutter contre la fraude et la corruption et qu'ils ont recommandé des améliorations. La fonction d'audit peut contribuer au renforcement significatif de la gouvernance au sein de l'entreprise encore faut-il que le commissaire aux comptes comprenne cet élargissement de responsabilités.

L'intégrité indispensable en comptabilité

La crédibilité des normes comptables des États-Unis (GAAP) généralement reconnues comme l'ensemble de principes comptables le plus respecté au monde, a pris un coup à la suite de scandales liés aux pratiques comptables et de la disparition d'Enron. La chute d'Andersen sous une avalanche de créances légales et la focalisation des médias sur les défaillances des audits forcera les commissaires aux comptes à se montrer plus conservateurs dans l'interprétation des règles comptables.

On estime que l'harmonisation des normes comptables internationales afin qu'elles soient applicables partout dans le monde est le seul moyen de rétablir la crédibilité des milieux comptables. Il est plus probable qu'à la suite des critiques formulées au lendemain du scandale d'Enron contre les principes comptables américains souvent basés sur des règles, les États-Unis soient mieux disposés à accepter les normes comptables internationales. Le retour aux principes et non à la formulation de règles détaillées, alliée à la divulgation d'informations sur l'option choisie lorsque plusieurs traitements sont possibles, offre le meilleur espoir d'arriver à une meilleure transparence et aux commissaires aux

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 122

comptes le pouvoir de dénoncer la gestion malhonnête.

Les contributions politiques

Les dons politiques devraient être limités et ne devraient jamais être effectués en espèces ni accordés à des hommes politiques individuels. Les dons devraient être accordés à des organisations de parti légitimes et être reflétés intégralement dans les états financiers.

Relations bancaires

La communauté bancaire doit identifier et éliminer les conflits d'intérêts entre les banques commerciales, les fonctions de financement des sociétés, de conseil et/ou d'analyse en investissements. Il faut constamment lui rappeler son propre rôle dans le cadre du système réglementé des marchés de capitaux, en soutenant la juste répartition des risques entre actionnaires et partenaires et la gestion de leurs clients. Nous avons juste commencé à entrevoir la nécessité de réformer le secteur des services financiers pour éviter une mauvaise utilisation des stock-options et des offres publiques initiales frauduleuses.

Nombre de ces propositions de réformes existent déjà et figurent parmi les meilleures pratiques de certains pays ; d'autres sont en voie d'adoption ou d'être présentées comme de nouvelles lois aux États-Unis, en réaction à Enron et aux scandales qui lui sont liés. Au total, elles servent à rappeler à la direction des sociétés, aux commissaires aux comptes, aux banques et aux hommes politiques leurs responsabilités dans une économie de marché dont le fonctionnement efficace dépend beaucoup du comportement transparent réel ou perceptible sur le plan éthique des principaux acteurs.

Jermyn Brooks

1 *Economist* (Grande-Bretagne), 8 juin 2002.
2 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 24 juin 2002.
3 « Enron Scandal Spreads to India ? », 60 minutes, *CBS News*, 11 avril 2002 ; www.cbsnews.com/stories/2002/04/11/60 minutes/main505413.html.Kate Bayliss and David Hall « Enron : a corporate contribution to global inequality », Public Services International Research Unit, University of Greenwich, June 2001 ; www.psiru.org.

L'argent dans la politique est au cœur d'un scandale d'ordre éthique qui a éclaté au Canada cette année. Le gouvernement libéral du Premier ministre Jean Chrétien est accusé de clientélisme et de favoritisme dans l'attribution des marchés publics. Ces accusations portent essentiellement sur de petites sommes d'argent. En l'occurrence, le ministre de la Défense Art Eggleton a attribué un marché de 37 000 dollars américains canadiens (24 000 dollars américains) à un ancien amant[14] sans aucun appel d'offres. Selon les observateurs, ces petites sommes participeraient à un système par lequel les ministres accordent des marchés à des amis ou à des sociétés ayant fait des dons au parti libéral. L'attribution de contrats d'une valeur de 1,6 million de dollars canadiens (1,1 million de dollars américains) à Groupaction Marketing, qui avait fait un don de 70 000 dollars canadiens (46 000 dollars américains) au parti libéral sur plusieurs années, a donné lieu à l'ouverture d'une enquête par le vérificateur

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 123

général et la police montée royale du Canada. Le vérificateur général mène également une enquête sur tous les contrats publicitaires, de parrainage et de sondage d'opinion passés par le gouvernement[15]. Quand les principaux journaux ont demandé sa démission, à la fin du mois de mai 2002, le Premier ministre a entrepris de désamorcer la crise en faisant changer le ministre des Travaux publics, Don Boudria, de portefeuille et en limogeant Eggleton : « Après neuf années, les gens se sentent un peu trop à l'aise », a fait remarquer Chrétien, « ceci nous servira donc de leçon à tous ». Par la suite, il a gelé des douzaines de contrats et annoncé de nouvelles règles d'éthique et de collecte de fonds politiques[16].

Le remaniement ministériel a été précédé, en janvier 2002, du limogeage d'un autre ancien ministre des Travaux publics, Alfonso Gagliano, à qui on reprochait une gestion peu transparente et des transactions contestables. Quand le conseiller moral de l'administration de Chrétien a lavé Gagliano de ces accusations, ce dernier a été nommé ambassadeur au Danemark[17].

Des scandales de corruption ont également éclaboussé la politique locale aux États-Unis. Le député, James A. Traficant de Youngstown en Ohio, a été déclaré coupable en avril 2002 de corruption et d'extorsion sur 10 comptes fédéraux, et Vincent Clanci Jr., maire de Providence en Rhodes-Island, a été inculpé de complicité d'extorsion en juillet. Toujours populaires dans leurs circonscriptions respectives, ils comptaient tous deux, jusqu'à la fin de la procédure judiciaire, se faire réélire. Le 24 juillet, après un vote de la Commission chargée des questions éthiques à la Chambre des représentants, Traficant est exclu du Congrès par un vote de 420 voix contre une, et deux semaines plus tard, il était emprisonné pour huit ans[18].

Dans l'État de l'Illinois, plus de 50 agents d'État ont été condamnés en juin 2002 pour sollicitation de pots-de-vin, en échange de permis de conduire à usage commercial, de ristournes sur des baux et autres contrats ainsi que pour détournement de fonds publics au profit d'activités politiques. Les enquêteurs ont déclaré que le système de « permis à vendre » avait rapporté 150 000 dollars au fonds de campagne électorale du gouverneur républicain George Ryan. En avril 2002, deux anciens conseillers du gouvernement ont été condamnés par un grand jury qualifiant la campagne électorale « d'entreprise criminelle[19] ».

L'année dernière, la transparence a fait des progrès remarquables dans le secteur de la construction traditionnellement réputé corrompu à New York. L'enlèvement des décombres et des restes humains au World Trade Center, l'une des entreprises les plus difficiles de l'histoire américaine, s'est fait sans la moindre trace de corruption. Le caractère exceptionnel de la situation a, sans doute, incité à la probité. Mais c'est aussi grâce à la présence d'équipes de police de la ville de New York et du département des investigations qui ont gardé trace des énormes sommes d'argent versées aux entrepreneurs[20]. Le département des investigations a pu exercer un contrôle préventif à la source en travaillant ensemble avec les entrepreneurs plutôt que de les contrôler après coup en adversaires.

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 124

Le secteur privé

L'année dernière, l'économie américaine a été secouée par une série de scandales de corruption. La crise de confiance dans les entreprises américaines qui en a résulté a fait perdre des milliards de dollars au marché des actions. En effet, le public a appris, grâce aux révélations d'un employé, que la société Enron pratiquait un système de comptabilité frauduleuse. Cette société aurait maintenu le profile de sa dette à un bas niveau avec la complicité des partenaires privés et des filiales *offshore* afin de faire monter la valeur de ses actions dans un tour de passe-passe financier[21].

Selon d'autres révélations, les sociétés Adelphia Communications, Global Crossing, Halliburton, Worldcom et Xerox auraient aussi pratiqué une comptabilité trompeuse tandis que les PDG de Tyco International et de Imclone Systems étaient accusés de fraude fiscale et de délits d'initiés. Au mois de mai 2002, la Commission de contrôle des marchés de valeurs et des changes (SEC) a ouvert une enquête sur les méthodes utilisées par Halliburton pour comptabiliser les dépassements de dépenses sur les emplois dans le bâtiment. Le vice-président Dick Cheney, ancien PDG de ce géant du pétrole de 1995 à 2000, a été par la suite assigné en justice par le groupe de pression Judicial Watch qui lutte contre la corruption. Le groupe l'a accusé de s'être livré à des activités aboutissant à la surévaluation des actions de la société[22].

Au cours de la période sous-revue, la surévaluation et les nombreux réajustements consécutifs de la valeur des actions ont fait perdre des milliards de dollars aux actionnaires et des millions sur les fonds de pensions des employés. Cette situation a affaibli la confiance dans le marché et a fait tomber le marché des actions de juin 2002 à son plus bas niveau depuis le 21 septembre 2001[23]. Pour rétablir la confiance sur le marché, le Congrès et la Maison Blanche ont vite fait adopter une loi réprimant les sociétés coupables de fraude en juillet 2002. Saluée comme un réaménagement important de la réglementation américaine sur les sociétés, la loi Sarbanes-Oxley de 2002 institue de nouvelles sanctions contre les entreprises coupables de fraude et tient les directeurs généraux et les conseils d'administration directement responsables de la sincérité des états financiers[24].

À l'étranger, de sérieux conflits d'intérêts entre le gouvernement et les grosses sociétés seraient apparus comme en témoigne le projet de construction en Inde d'une centrale électrique d'une valeur de 3 milliards de dollars américains par Enron. En avril 2002, le directeur de rédaction de la section qui traite de la vie des entreprises à la Zee Tv, le plus grand réseau de télévision en Inde, a confié à un correspondant de CBS News qu'Enron lui aurait proposé un salaire annuel de un million de dollars américains s'il acceptait de devenir le directeur de la communication de cette société. Ainsi, il lui aurait été demandé de ne pas critiquer le projet. Même la Banque mondiale a refusé d'investir dans le projet ; en effet, elle a estimé, dans un rapport, que la centrale et l'électricité produite étaient trop oné-

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 125

reuses. Le gouvernement américain a malgré tout apporté son soutien au projet d'Enron. Selon le consultant chargé d'évaluer le projet pour le compte du gouvernement indien, l'ambassadeur des États-Unis accrédité en Inde, Frank Wisner, aurait mis en garde l'Inde contre le tarissement des investissements et des flux de capitaux vers ce pays, si elle rejetait la proposition d'Enron. Après avoir quitté ses fonctions de diplomate, Wisner a été engagé par Enron comme directeur de l'une de ses filiales ; il a déclaré plus tard que ce genre de pratique était chose courante[25].

Les conséquences de l'affaire Enron et les autres scandales ont affecté le secteur des services comptable, dans son ensemble y compris le cabinet Arthur Andersen qui avait exercé les fonctions de commissaire aux comptes indépendant pour Enron. Le cabinet Andersen a été accusé de faire obstruction à la justice en faisant disparaître des documents au cours de l'enquête sur la faillite du géant de l'énergie. En juin 2002, un jury de Houston a déclaré le cabinet Andersen coupable et l'a condamné à payer une amende de 500 000 dollars américains. À cet instant, le cabinet avait déjà perdu le tiers de sa clientèle et vendu en partie la société, et il lui est dorénavant interdit d'auditer les comptes des entreprises publiques après le 31 août 2002[26]. En outre, il doit faire face à une enquête de la SEC sur ses méthodes de vérification comptable. Enfin, plusieurs comités du Congrès américain tiennent des auditions pour savoir pourquoi la SEC a permis à Andersen, d'une part, d'auditer les comptes d'Enron et, d'autre part, d'avoir, en même temps, un important contrat d'assistance-conseil en gestion avec le personnel de direction d'Enron[27].

Ce même type de relations avec des cabinets-conseils a été révélé au grand jour, impliquant des sociétés comme KPMG, Xerox, Deloitte, ou Adelphia. PriceWaterhouseCoopers, l'un des « quatre grands » cabinets comptables, a payé à la SEC une amende de 5 millions de dollars américains pour un audit non conforme à la règle de l'art et pour le non-respect des normes d'indépendance[28].

Jusqu'ici, le secteur de la comptabilité, comme les professions libérales, s'autorégulait. Andersen et d'autres cabinets comptables s'étant montrés incapables de discipliner des sociétés peu scrupuleuses, le Congrès a introduit dans la loi Sarbanes-Oxley de 2002 de nouvelles réglementations plus strictes. La réglementation la plus sévère interdit aux comptables de fournir certains services-conseils aux sociétés dont ils auditent les comptes et elle a créé une nouvelle structure de contrôle dénommée « Public Company Accounting Oversight Board » ou Bureau de contrôle de la comptabilité publique des entreprises[29].

Au même moment, les dirigeants du monde des affaires ont recommandé de nouvelles procédures pour les comités d'audit des conseils d'administration des sociétés afin de les doter de moyens leur permettant de contrôler plus efficacement les comptables extérieurs. L'une de ces procédures est le choix de personnes extérieures, n'ayant aucun lien avec la direction des sociétés, comme membres des comités d'audit.

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 126

Accès à l'information en Amérique du Nord

Aux États-Unis comme au Canada, la « guerre contre le terrorisme » a incité ces pays et leurs exécutifs à adopter des lois limitant l'accès à l'information. Au nom de la sécurité nationale, le président George W. Bush a signé l'ordonnance militaire du 13 novembre 2001 interdisant l'application de procédures judiciaires normales à des non-citoyens et la présence des observateurs dans les tribunaux militaires. L'ordonnance définit les procédures de « détention, de traitement et de jugement de certains non-citoyens dans le cadre de la guerre contre le terrorisme et protège les tribunaux militaires contre la publication d'informations non autorisées et… les procédures judiciaires ». L'ordonnance accorde ainsi aux tribunaux militaires une juridiction exclusive dans ce genre d'affaires mais prive l'individu de tout autre recours ou procédure[1]. En partie pour protéger les juges des représailles, le fait qu'il soit interdit aux médias et au public d'accéder à l'audience des tribunaux crée une procédure particulièrement opaque pour établir si l'on est innocent ou coupable et donc de faire exécuter une sentence. Le déni du droit d'appel contre les jugements des tribunaux militaires restreint davantage l'accès à l'information et crée un dangereux précédent dans le droit américain. En effet, le droit américain stipule que tous les autres procès peuvent être révisés par une juridiction supérieure.

En Afghanistan, les militaires américains ont imposé aux médias des restrictions plus rigoureuses que sur tout autre scène d'opérations militaires. Le Pentagone a créé un Bureau dit d'influence stratégique dont le rôle est de donner une image favorable de l'action militaire américaine. Suite à un article paru dans le *New York Times*, en février 2002, dans lequel il est dit que le Bureau se proposait de donner de fausses informations à la presse étrangère, le Congrès et les officiers militaires ont émis des critiques et exercé des pressions sur le Secrétaire à la Défense, Donald Rumsfeld, pour l'amener à fermer ledit Bureau[2].

Au Canada, la manière dont le projet de loi du 15 octobre 2001 contre le terrorisme est formulé comporte des menaces contre l'accès du public à l'information gouvernementale. Cette loi habiliterait le ministre de la Justice à suspendre les acquis accordés par la loi de 1985 sur l'accès à l'information au motif de protéger les relations internationales, la défense ou la sécurité nationale. La loi sur l'accès à l'information contient déjà des exceptions pour ces catégories d'informations. Elle prévoit, par ailleurs, que les décisions en la matière doivent être soumises au contrôle indépendant du commissaire de l'information et des tribunaux fédéraux[3]. La nouvelle législation propose de modifier le contenu de la loi afin de protéger les décisions du ministre de la Justice contre toute révision par des organes indépendants. Un comité composé d'anciens vice-ministres et d'universitaires et mis sur pied pour conseiller le groupe de travail du gouvernement sur l'accès à l'information, a fait remarquer qu'un contrôle indépendant était essentiel pour prévenir un abus de pouvoir de la part du ministre[4]. Cette loi a également suscité des protestations de la part du commissaire à l'information, de la part de « Open Government Canada », une coalition nationale militant pour l'élargissement de l'accès aux lois sur l'information gouvernementale, et de la part d'autres médias et groupes de soutien. Le Parlement a donc décidé

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 127

d'ajourner cette loi qui sera révisée en avril 2002[5].

L'accès des Canadiens à l'information s'est trouvé aussi menacé par le Groupe de travail sur la révision de l'accès à l'information (AIRTF), parrainé par le Département de la Justice et la Direction du Trésor. L'AIRTF, une commission du gouvernement fédéral responsable de la gestion des services publics, a procédé sur deux ans à une revue de la législation canadienne sur l'accès à l'information. Son rapport, publié en juin 2002, recommande d'autres exemptions à la loi en ce qui concerne les archives de l'héritage et les sites culturels, les notes personnelles des agents de l'État, les projets d'audit, les rapports de consultants, les informations provenant des autorités étrangères, les données relatives aux infrastructures stratégiques ainsi que les futures enquêtes légales et réglementaires sur les produits de consommation. Il propose également la prolongation des délais de réaction lorsque les demandes d'accès grèvent les opérations normales du département, ainsi que le droit de rejeter les demandes jugées « peu sérieuses, vexatoires ou offensantes » et enfin l'augmentation des frais[6].

Le rapport du groupe de travail montre bien que le gouvernement est hostile à l'accès du public à l'information officielle. Il est fort surprenant que le gouvernement ait entraîné le commissaire à l'information dans une longue bataille judiciaire visant à limiter son droit d'examiner les carnets d'emploi du temps du Premier ministre. Le gouvernement a également refusé d'autoriser les hauts fonctionnaires du gouvernement à témoigner devant une commission *ad hoc* du Parlement qui cherche à réviser la loi sur l'accès à l'information[7]. Dans son rapport annuel sur l'action gouvernementale, le commissaire à l'information n'a donné à l'administration qu'une petite « mention C » (« passable »). De plus, ce rapport indique que les nouvelles méthodes tendant à rendre opaques les dépenses ministérielles, les nouvelles lois adoptées au lendemain des événements du 11 septembre et les nouveaux organismes gouvernementaux non soumis aux lois sur l'accès à l'information, sapaient les bases de l'information publique. Cependant, il reconnaît que l'augmentation des demandes d'accès à l'information et la diminution des plaintes au sujet de cet accès sont à mettre au crédit du gouvernement[8]. À la lumière de cette évaluation, l'Association canadienne des journalistes a décerné son deuxième prix annuel du « Code du silence » au ministère fédéral de la Justice pour s'être arrogé le pouvoir, en vertu de la loi C-36, de transgresser la loi sur l'accès à l'information[9]. Le prix consacre le département le moins transparent du gouvernement canadien.

D'autres organisations de la société civile canadienne ont également été actives dans le domaine de l'accès à l'information. La Coalition pour la liberté de l'information, « Open Government Canada », a créé un formulaire de correspondance en ligne qui aide à rédiger une demande d'accès à l'information. Le système de rédaction automatique des correspondances renseigne sur la manière dont il faut formuler les demandes ainsi que l'adresse des services gouvernementaux concernés pour chaque demande. En mai 2002, une conférence a été organisée sous les auspices de « Open Government Canada » pour évaluer l'accès à l'information du gouvernement et des sociétés.

La concentration des médias et la liberté de la presse au Canada sont aussi des sujets de préoccupation depuis les douze derniers mois. En décembre 2001, le

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 128

conglomérat des médias CanWest a ordonné à ses quatorze quotidiens de commencer à publier des éditoriaux identiques à celui de la direction et a interdit la publication d'éditoriaux locaux présentant des points de vue différents. La Fédération internationale des journalistes a protesté contre cette mesure et a souligné le danger que la concentration de la propriété représente pour le pluralisme dans le domaine des médias[10].

1 George W. Bush, Ordonnance militaire datée du 13 novembre 2001 sur l'identification, le traitement et le jugement de certains non-citoyens dans la guerre contre le terrorisme.
2 Informations sur la BBC News (Grande-Bretagne), le 26 février 2002.
3 *Ottawa Citizen* (Canada), 18 octobre 2001.
4 Communiqué de presse, Open Government Canada, « Open Government Canada a des doutes sur la justification donnée par le gouvernement à propos des dispositions sur le secret dans le projet de loi C-36 », www.newswire.ca/releases/October2001/29/c1374.html.
5 « Le Gouvernement du Canada introduit la Loi contre le terrorisme », Département de la Justice, Canada ; canada.justice.gd.ca/en/news/nr/2001/doc_27785.ht ml.
6 *Hill Times* (Canada), 24 juin 2002.
7 *National Post* (Canada), 26 janvier 2002.
8 *Canadian Press* (Canada), 6 juin 2002.
9 Site Internet de l'Association des journalistes, micro.newswire.ca/releases/April2002/13/c4142.ht ml/42015-0.
10 Fédération internationale des journalistes, www.ifj.org/publications/press.

La réaction des sociétés aux scandales financiers de 2001-2002 entre dans le cadre plus large de l'engagement progressif du monde des affaires dans les questions relatives à l'éthique et à la responsabilité sociale. « Sociétés et responsabilité sociale », « Conseil de conférence », « Centre de conseil en éthique », « Initiative de l'industrie de la défense » ou encore « Éthique et comportement en affaires » sont autant de regroupements américains où les dirigeants de sociétés interviennent activement pour encourager une éthique de gestion, établir de nouvelles normes de transparence et de responsabilité et assainir les pratiques au sein de l'entreprise dans le pays et à l'étranger. Transparency International-États-Unis encourage aussi le secteur privé à apporter son soutien à la réforme de la gouvernance au sein de l'entreprise et au respect des normes anti-corruption.

La société civile

En juin 2002, le conglomérat canadien, CanWest Global Communications, licencia Russel Mills, directeur de publication du grand quotidien *The Ottawa Citizen* deux semaines après qu'il a publié une vaste enquête dénonçant le comportement pour le moins douteux du Premier ministre Chrétien. Il publiait, le même jour, un éditorial dans lequel il demandait au Premier ministre de donner sa démission. La société expliqua qu'il s'agissait d'une mesure disciplinaire contre Mills parce que ce dernier n'aurait pas cité d'autres points de vue dans son article. D'autres observateurs affirment que Mills a été licencié pour des raisons politiques tout en faisant remarquer que le fondateur et PDG de CanWest n'était autre que le leader du parti libéral de la Province du Manitoba, un proche allié du Premier ministre Chrétien[30].

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 129

Le Syndicat des travailleurs de la communication, de l'énergie et de la papeterie a convoqué une réunion d'urgence de la communauté des journalistes du Canada pour rédiger une réaction au licenciement de Mills, et l'Institut de la presse internationale, un réseau mondial de directeurs de rédaction, de responsables de médias et de journalistes provenant de 110 pays et basé à Vienne, a fermement condamné l'initiative[31].

Cette année, l'intégrité de l'Église catholique romaine a été compromise aux États-Unis. En effet, ses dirigeants auraient réagi aux accusations de pédophilie et d'autres abus sexuels contre le clergé en affectant les présumés coupables à d'autres paroisses. Ces affectations eurent lieu sans en informer ni les autorités civiles ni les nouveaux paroissiens concernés. L'Église aurait aussi cherché à étouffer ces affaires en déboursant, selon certaines estimations, plus d'un milliard de dollars américains au cours des vingt-cinq dernières années pour acheter le silence des victimes[32]. Ces révélations ont jeté le discrédit sur l'Église en tant qu'institution à qui on demande désormais de faire montre de plus de responsabilité.

Aux États-Unis et au Canada, la défense de la lutte contre la corruption et les efforts déployés par les organisations de la société civile pour la détecter ont pris de l'ampleur l'année dernière. Grâce aux médias, aux ONG, et aux institutions de recherche, il y a de plus en plus d'informations, d'analyses, de prises de position de la police et de campagnes de pressions pour assainir la vie publique et privée. Aux États-Unis, des groupes comme Public Citizen, Common Cause, Democracy 21, Public Campaign et le Comité pour le développement économique ont remporté une victoire éclatante en 2002 au terme de sept années de pressions exercées pour obtenir la réforme du financement des campagnes électorales. Au Canada, une nouvelle coalition pour la liberté de l'information, la Open Government Canada, s'est vigoureusement opposée au projet de loi anti-corruption. Créée en 2000 sur le modèle de la « Coalition nationale américaine pour la liberté de l'information », Open Government regroupe des journalistes, des bibliothécaires, des chercheurs, des organisations de travailleurs, des groupes de pression et autres[33].

En réponse aux scandales de fraudes perpétrées par les sociétés continuant d'ébranler l'économie américaine jusqu'au milieu de l'année 2002, Judicial Watch, le groupe de pression contre la corruption basé à Washington, a déposé une plainte au nom des actionnaires contre le vice-président Dick Cheney et Halliburton, la compagnie pétrolière qu'il a dirigée de 1995 à 2000. Le groupe accuse Cheney de s'être livré à des pratiques comptables frauduleuses ayant entraîné une surévaluation des actions de sa société. Judicial Watch a également porté plainte pour avoir accès aux documents du groupe de travail sur l'énergie, dirigé par Cheney, auteur du projet de texte sur la politique énergétique de l'administration Bush en 2001[34].

Les organisations ayant un mandat élargi ont aussi accordé une plus grande attention à l'éthique. Pour la première fois, la Société américaine pour l'étude et l'amélioration de la fonction publique a présenté un prix pour récompenser

306132_p115a130 1/07/03 9:55 Page 130

« l'Éthique dans la pratique » lors de sa réunion annuelle de 2002. Ce prix a pour objet de reconnaître les sérieux défis éthiques qui se posent dans la fonction publique et de récompenser ceux qui ont su réagir à ces défis de manière créative et efficace. Avec la création de ce prix, la plus grande organisation mondiale s'occupant de l'étude et de l'amélioration de la fonction publique reconnaît que l'éthique fait partie intégrante de l'administration[35].

1 Public Law 107-56, The USA Patriot Act, enrolled 26 October 2001.
2 Radio Caracol (Colombie), 20 mars 2002.
3 *Honduras This Week*, 1er juillet 2002 ; *Miami Herald* (États-Unis), 3 octobre 2002 ; Periodistas frente a la corrupción, 3 avril 2002.
4 Deuxième Rapport annuel au Congrès en application de la loi sur la corruption internationale et la bonne gouvernance, 15 avril 2002.
5 CNN (États-Unis), 7 avril 2002.
6 Associated Press (États-Unis), 27 juin 2002.
7 *New York Times* (États-Unis), 21 mars 2002.
8 Buckley v. Valeo, 424 U.S. 1 (1976).
9 « Le total des dons d'Enron aux candidats et partis fédéraux », Centre d'études sur les politiques appropriées, www.opensecrets.org.
10 *International Herald Tribune* (États-Unis), 11 janvier 2002.
11 *Independent* (Grande-Bretagne), 25 janvier 2002.
12 *Washington Post* (US), 23 février 2002. Un autre exemple de la démarche d'Enron dans les affaires et en politique a été la débâcle de la déréglementation de l'électricité en Californie en été 2001. Usant de son pouvoir de contributeur aux campagnes électorales et de pression, Enron a fortement soutenu le système de déréglementation finalement adopté par l'Assemblée de l'État de Californie. Les pénuries et, dans certains cas, la multiplication des prix par quatre ont conduit l'État à acheter et à distribuer de l'électricité pour 10 milliards de dollars américains dans certaines parties de la Californie. Voir *Los Angeles Times* (États-Unis), 22 janvier 2002. En juin 2002, le Secrétaire à l'Armée, Thomas White, l'ancien cadre le plus haut placé chez Enron à se retrouver dans l'administration Bush, témoignait devant le Congrès qu'il n'était au courant d'aucune manipulation de prix par Enron pendant la crise de l'électricité de 2000 et 2001. *USA Today* (États-Unis), 15 mai 2002.
13 *New York Times* (États-Unis), 25 juin 2002.
14 Reuters (Grande-Bretagne), 26 mai 2002.
15 *National Post* (États-Unis), 9 mai 2002.
16 Reuters (Grande-Bretagne), 26 mai 2002; *Washington Post* (États-Unis), 30 mai 2002.
17 *PoliticsWatch News* (États-Unis), 18 janvier 2002, www.politicswatch.com/news-ca&gagliano%2001-17-02.htm.
18 CNN (États-Unis), 27 juin et 6 août 2002 ; Associated Press (États-Unis), 24 juin 2002.
19 CNN (États-Unis), 3 avril 2002 ; USA *Today* (États-Unis), 18 juin 2002.
20 *New York Times* (États-Unis), 21 janvier 2002.
21 *Ibid.*, 14 février 2002.
22 www.judicialwatch.org/2296.shtml. Au moment où nous rédigions ces articles, le vice-président n'avait toujours pas réagi aux accusations portées contre lui.
23 *Time* (États-Unis), 18 juin 2002.
24 *The Washington Post* (États-Unis), 31 juillet 2002.
25 www.cbsnews.com/stories/2002/04/11/60minutes/main505913.shtml.
26 *Time* (États-Unis), 18 juin 2002.
27 *Los Angeles Times* (États-Unis), 10 janvier 2002.
28 BBC News (Grande-Bretagne), 19 août 2002.
29 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 25 juillet 2002.
30 *New York Times* (États-Unis), 29 juin 2002.
31 La campagne pour la liberté de la presse et de la diffusion, www.presscampaign.org/newmain.html.
32 *USA Today* (États-Unis), 15 avril 2002; *Christian Science Monitor* (États-Unis), 15 février 2002.
33 Site Internet de « Open Government Canada » : www.opengovernmentcanada.org.
34 BBC News (Grande-Bretagne), 10 juillet 2002.
35 *PA Times* (Grande-Bretagne), janvier 2002.