Globethics Repository



[Rapport mondial sur la corruption 2004] Les fonds issus du secteur privé

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	Roeber, Joe
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-08 03:53:32
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177634

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 71

4 Les fonds issus du secteur privé

Les leçons tirées du scandale sud-africain de la vente d'armement et de l'affaire Elf ont mis en exergue la nécessité d'assainir les relations entre le monde des affaires et celui de la politique. Joe Roeber se penche sur la façon dont les hommes politiques impliqués dans le marché de l'armement abusent de la confidentialité qu'ils justifient en invoquant le secret défense. Nicholas Shaxson se penche, quant à lui, sur la problématique de la corruption politique dans l'industrie pétrolière ainsi que sur les avantages et les inconvénients d'initiatives telles que la campagne « Publiez ce que vous payez ».

Juanita Olaya montre que tout processus qui ne serait pas transparent expose le gouvernement à des plaintes pour inégalité de traitement, voire même pour corruption, car les contrats publics impliquent un système concurrentiel et des exigences normatives. Duff Conacher examine de plus près la ligne ténue qui sépare l'influence légitime de celle illégitime dans le domaine des pressions exercées par les entreprises. Larry Noble et Steven Weiss illustrent comment les associations de la société civile peuvent veiller à cette séparation en exposant au grand jour les flux de capitaux des entreprises dans la vie politique.

La corruption dans le marché de l'armement : le scandale des ventes d'armes à l'Afrique du Sud et l'affaire Elf

Joe Roeber[1]

Le marché officiel de l'armement est l'un des plus corrompus de tous les marchés légaux et l'un de ceux dans lequel les gouvernements sont les plus inextricablement et étroitement impliqués[2]. Dès lors que la décision d'acheter et de vendre revient au gouvernement, il est inévitable que toute corruption dans ce commerce soit également politique. En outre, les gouvernements sont souvent à l'origine même du problème. Alors qu'il est difficile de surveiller les transactions d'un marché déjà si opaque, le secret accordé par les pouvoirs publics dans les aspects les plus cruciaux de cette industrie crée des conditions propices au développement de la corruption.

Les hommes politiques qui se trouvent de part et d'autre d'un marché d'armement peuvent toucher des dessous-de-table à titre individuel ou en tant que bénéficiaires d'un financement illicite de parti politique. Tandis que les gouvernements importateurs jouent le rôle de clients et de payeurs, les gouvernements exporta-

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 72

teurs sont davantage impliqués en tant que promoteurs de leurs industries. Les gouvernements exportateurs ont été les protagonistes principaux des scandales impliquant les sociétés Thyssen d'Allemagne, Bofors de Suède, Thomson-CSF (à présent Thales) de France et BAE Systems de Grande-Bretagne. Ces entreprises et leurs partisans préfèrent parler de « commissions » pour ce que d'autres appellent des pots-de-vin. Accepter des pots-de-vin est universellement proscrit mais, jusqu'à il y a peu et à la seule exception des États-Unis, les dessous-de-table étaient parfaitement légaux dans les pays d'origine de ces paiements du moment que ceux-ci étaient effectués à l'étranger[3].

Le marché de l'armement de l'après-guerre froide est encore en surcapacité et le pouvoir de négociation de certains fabricants est faible. En effet, les entreprises européennes, dont les plus importantes sont situées en France et en Grande-Bretagne, s'affrontent sur un marché dominé par les fabricants américains. Les entreprises de toutes nationalités se servent des pots-de-vin que les plus faibles protagonistes considèrent comme un moyen « de se battre à armes égales ». Ils utilisent également des « compensations », c'est-à-dire des arrangements complexes qui aident les acheteurs à générer les devises nécessaires à la transaction. Ces compensations sont opaques, difficiles à contrôler et constituent donc un canal fort efficace pour les paiements de dessous-de-table.

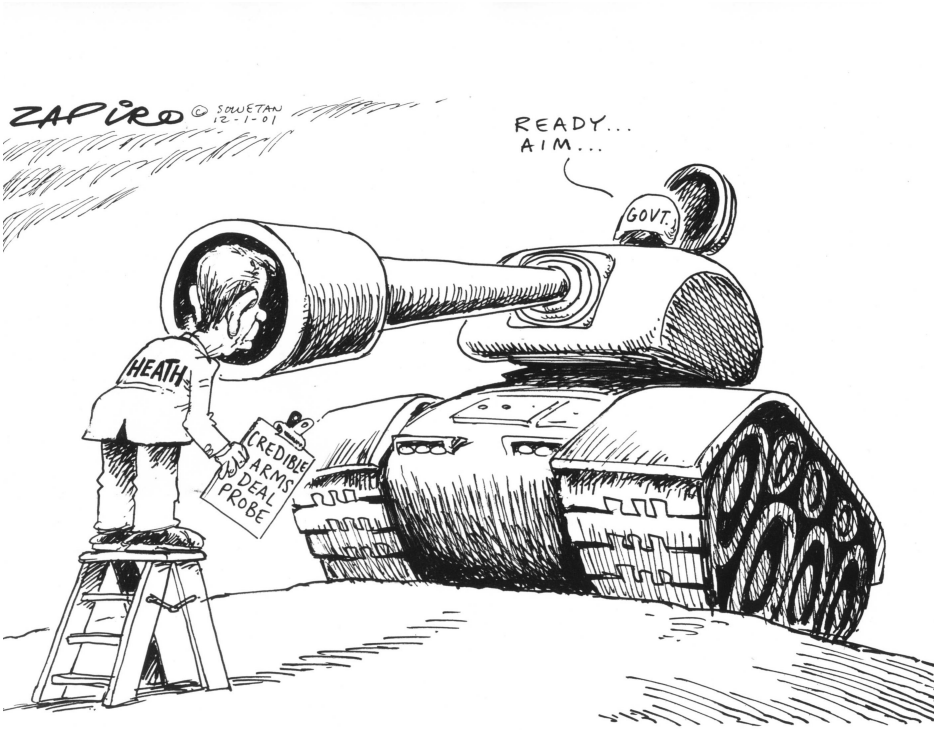
Dans les principaux pays exportateurs, la corruption politique tend à être plus complexe et plus opaque non seulement parce que l'intolérance du public et l'indépendance de la presse exercent une pression poussant à la dissimulation, mais également parce que les motifs pour lesquels les gouvernements soutiennent leurs industries de l'armement sont complexes. Les gouvernements voient ces industries comme une partie intégrante de leur capacité de défense, comme un auxiliaire de leurs politiques étrangères, une source d'emplois et un pôle de recherche technologique pour l'économie nationale. Il en résulte que les gouvernements exportateurs empêchent le débat public en invoquant immanquablement la sécurité nationale. Les mêmes raisons sont invoquées pour justifier le secret approuvé par le gouvernement et l'implication des services secrets. Néanmoins, quelle que soit la justification de départ, certains trouveront toujours le moyen de s'enrichir. Le rapport Scott en Grande-Bretagne enquêtant en 1996 sur la complicité du gouvernement dans un scandale de violation d'embargo où il était question de vente d'équipement à double usage à l'Irak démontre de quelle manière on peut abuser de ce secret[4].

Les élites politiques et leurs associés dans les pays en développement, tout comme d'ailleurs les fonctionnaires et les corps militaires associés au marché, peuvent s'attendre à recevoir des sommes capables de changer leur vie pour avoir approuvé des achats d'armement. Les paiements se font sous plusieurs formes et par plusieurs canaux, l'enveloppe brune glissée au responsable au sommet (ou plus probablement un virement sur un compte à l'étranger) étant la méthode qui a le moins de chance d'être découverte. Les entreprises ont peaufiné les techniques de paiements illégaux à un niveau élevé de sophistication, et les hommes politiques ont des moyens efficaces d'autoprotection à leur disposition comme la capacité d'influer sur les organes qui devraient enquêter sur eux. Le récent scandale de l'armement en Afrique du Sud en est un exemple flagrant.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 73

Le scandale du marché de l'armement en Afrique du Sud

Il convient de rendre hommage à l'ouverture et à la transparence de l'Afrique du Sud d'après l'apartheid qui ont permis de maintenir vivaces les interrogations sur la corruption dans le marché d'armement de 4,8 milliards de dollars américains signé en 1999, et ce en dépit des fermes tentatives du gouvernement pour les étouffer. En effet, les militants ayant interpellé le Parlement ont subi de plein fouet les tentatives visant à enrayer tout débat et furent muselés en 2001 par un rapport qui a été d'emblée largement qualifié de mise en scène. Une des raisons du rejet de ce rapport était que le seul organe pouvant se targuer de façon crédible d'indépendance, à savoir l'Unité spéciale d'enquête Heath (Heath Special Investigation Unit), avait été tenu à l'écart de l'enquête par une manœuvre constitutionnelle des plus douteuses[5]. Néanmoins, deux accusations font leur chemin *via* les tribunaux. L'une menée par Economists Allied for Arms Reduction a trait au financement du marché. L'autre est menée par Richard Young, un fournisseur de la défense sud-africaine, qui demande compensation pour la perte du marché dans un appel d'offres au profit d'une filiale de Thomson.



Zapiro, Afrique du Sud

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 74

En outre, le vice-président d'Afrique du Sud, Jacob Zuma, a aussi fait l'objet d'une enquête car il était accusé d'avoir tenté d'obtenir des pots-de-vin du responsable sud-africain de Thomson en échange de sa protection politique à propos des enquêtes visant l'entreprise et de l'assurance de son « soutien permanent[6] ». Cette affaire a pris fin lorsque le procureur national, Bulelani Ngcuka, a annoncé en août 2003 que Zuma ne serait pas inculpé car, bien qu'il existe de sérieux éléments de preuve contre lui, le gouvernement n'était pas certain d'avoir gain de cause devant un tribunal. Les chefs d'accusation pesant contre Schabir Shaikh, un homme d'affaires étroitement lié à Zuma, donnaient une idée précise des preuves en question, à savoir les montants et autres avantages que Zuma auraient reçus[7]. Une autre affaire étroitement liée à celle de Zuma est celle de Tony Yengeni, l'ancien chef de file du parti au pouvoir, le Congrès national africain (ANC). En effet, en mars 2003, ce dernier a été condamné à quatre ans de prison pour fraude dans la procédure d'appel d'offres impliquant l'actionnaire allemand de l'European Aeronautic Defence and Space Company. Yengeni a fait appel de ce jugement[8].

D'autres questions restent sans réponses. BAE Systems a remporté un contrat de simulateurs de vol avec son Hawk qui était en compétition avec l'Aermacchi MB339, moins cher et préféré par les forces aériennes sud-africaines, dans une procédure qui a tout l'air d'avoir été faussée (les paramètres de performance ont été modifiés et, cette manipulation n'ayant pas donné les résultats escomptés, le Conseil des ministres a donné l'ordre aux évaluateurs d'ignorer le prix dans le système d'appréciation adopté[9]). Les mécanismes de compensation, vantés comme étant le couronnement triomphant du processus de financement et la justification ultime de la transaction, ont été largement remis en cause. Les arrangements entre amis abondent sous couvert de programmes compensatoires, permettant apparemment de distribuer aux amis des hommes politiques haut placés (et même au frère du président Thabo Mbeki, Moeletsi) une part du gâteau que représente le marché de la défense, sous couvert de la politique de « black empowerment[10] ».

On peut également citer cet exemple parmi tant d'autres : celui de l'ancien ministre de la Défense, feu Joe Modise, qui avait pris une participation dans la société Conlog avec des fonds prêtés par l'Allemagne lorsqu'il était encore ministre. Cette société était censée bénéficier de l'enveloppe défense dans le cadre de la politique de « black empowerment » (promotion des Noirs) et le prêt a été acheminé par un compte appartenant à la belle-sœur de Chippy Shaikh, chef du département des achats au ministère de la Défense et frère du chef de la filiale de Thomson mentionnée ci-dessus. Le dernier acte de Modise en sa qualité de ministre de la Défense fut de signer le contrat pour l'achat de sous-marins au constructeur naval allemand HRW alors que les fonds n'avaient pas encore été approuvés[11].

Les dessous des ventes d'armement à l'Afrique du Sud posent des questions fondamentales sur les raisons stratégiques de l'acquisition de systèmes onéreux et techniquement complexes, tels des avions de chasse Gripen anglo-suédois, des simulateurs de vol Hawk britanniques et des frégates allemandes dernier cri pour des opérations en haute mer, et ce pour défendre l'Afrique du Sud contre des voisins qui ne représentent aucune menace militaire[12]. Un processus d'analyse approfondi avait permis de dégager quatre solutions alternatives de défense coûtant

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 75

entre 4 et 6 milliards de rands (environ 1 milliard de dollars US) mais, après plusieurs voyages en Europe, un contrat global de haute technologie coûtant 29 milliards de rands (alors 4,8 milliards de dollars US) a finalement été conclu. Avec le coût du financement et l'affaiblissement du rand, le marché s'élève à présent à quelque 66 milliards de rands (9,1 milliards de dollars US)[13]. De plus, le ministère de la Défense est en passe de solliciter une rallonge de financement auprès du Trésor afin de rendre opérationnels tous ces équipements[14]. Au regard du besoin criant d'investissements dans le secteur social en Afrique du Sud, ces dépenses constituent un énorme scandale, et ce même en faisant abstraction du volet corruption de l'affaire. À ce stade avancé, le minimum que nous puissions faire est de nous demander quel rôle a joué la corruption pour que l'on en arrive à un contrat global de défense aussi hypertrophié.

Encadré 4.1. La corruption politique et la politique de passation des marchés publics

L'attribution de contrats après la dernière guerre en Irak a braqué les projecteurs sur l'interface entre la politique et les contrats publics. Le *New York Times* titrait récemment « marchés en Irak : secret contre divulgation » et faisait remarquer que « les cadres de sociétés cotées en Bourse sont prudents lorsqu'il s'agit de respecter les réglementations de divulgation totale sur d'importantes transactions commerciales de crainte de se mettre à dos les organes chargés de l'attribution des contrats en Irak[1] ».

Le débat sur la corruption politique se focalise bien souvent sur le financement des partis politiques et les systèmes électoraux. Il existe néanmoins un large champ d'action pour la corruption politique dans l'attribution des marchés publics, surtout lorsque le secret règne. Le cas le plus flagrant est celui où les partis et hommes politiques se servent des avantages de l'État (dont les politiques publiques, les contrats, les emplois, les biens publics et l'immunité) à leur profit personnel. Nous en avons eu une récente illustration avec l'arrestation au Japon de l'homme politique Suzuki Muneo qui aurait accepté des pots-de-vin de sociétés d'exploitation forestière en échange de l'attribution de marchés et aurait influencé la politique étrangère et d'aide japonaise afin d'avantager une société de construction dans un litige avec la Russie[2]. Le pouvoir peut également servir à récompenser les partisans politiques ou à s'assurer de futurs soutiens. On soupçonne que ce soit le cas dans l'affaire de la privatisation et de la vente aux enchères de Slavneft, la huitième plus grosse entreprise pétrolière de Russie. En effet, l'un des principaux financiers et partisan de longue date du président Vladimir Poutine aurait bénéficié de cette vente[3].

L'adjudication de contrats publics est souvent utilisée comme un outil de politique publique. Environ 68 % du budget national des dépenses publiques est octroyé en contrats[4] et les gouvernements se soucient généralement non seulement des travaux proposés, mais également de leur impact éventuel sur les industries locales, les emplois ou les dépenses globales. Le fait que différents intérêts soient en jeu ne devrait pas constituer un problème tant que l'intérêt public reste supérieur et que les adjudications du gouvernement s'effectuent de façon juste et transparente entre différents concurrents. Lorsque le processus d'adjudication n'est pas transparent, les gouvernements s'exposent à des accusations de corruption.

La dimension politique des marchés publics est encore plus flagrante dans le contexte des guerres et de reconstruction après la guerre. À titre d'exemple, en connexion avec la première phase de la reconstruction après la guerre en Irak en 2003, alors que les

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 76

discussions sur la reconstruction ont précédé la guerre elle-même, pouvait-on parler d'une attribution transparente des contrats pour le processus de reconstruction sans faire allusion au contexte politique et à l'usage de la force qui a créé ce besoin de reconstruction? Beaucoup a déjà été dit sur le fait que les contrats aient été attribués à des entreprises qui avaient contribué de manière substantielle à la campagne du Parti républicain américain à la suite d'un processus d'appel d'offres qui n'était pas ouvert à tous. S'il y avait eu une concurrence loyale et ouverte pour l'obtention de ces contrats, les questions sur les procédures (et les doutes correspondants sur leurs chronologies, leurs qualités et leurs prix) n'auraient pas été de mise. Une bonne politique va de pair avec une bonne procédure de passation des marchés, les deux reposant sur la transparence.

Les exemples présentés ci-dessus ont des incidences claires sur les politiques. Il faudrait tout d'abord que les lois de financement des partis politiques se penchent sur les questions liées aux conflits d'intérêts et aux prescriptions aussi bien pour les fournisseurs que les responsables gouvernementaux. Cela pourra contribuer à mettre un terme au délit d'initié et au pouvoir découlant de la possibilité laissée à d'anciens membres du gouvernement de passer directement à des postes de direction d'entreprises et *vice versa*. Ensuite, la corruption n'est pas un marché au comptant : la faveur accordée aujourd'hui n'est pas nécessairement « récompensée » sur-le-champ, mais bien souvent, plusieurs mandats électoraux plus tard. Il convient donc d'adapter les exigences d'informations et les systèmes de contrôle en conséquence afin qu'ils puissent s'appliquer sur le long terme.

Juanita Olaya (Transparency International)

Notes

1. *New York Times* (États-Unis), 12 avril 2003.
2. *Asia Times* (Japon), 5 août 2003 ; BBC News (Grande-Bretagne), *Asia-Pacific*, 16 juillet 2002.
3. *Washington Post* (États-Unis), 25 janvier 2003.
4. Base de données statistiques de l'UNPAN, dépenses du gouvernement central par catégorie et fonction, en pourcentage de toutes les dépenses du gouvernement central en 1997 (calculs réalisés par l'auteur). Les chiffres qui en résultent n'intègrent ni les salaires ni les paiements d'intérêts de la moyenne mondiale. Des différences en fonction du niveau de développement des pays sont possibles.

Le volet armement de l'affaire Elf

Les scandales et les quasi-scandales de corruption impliquant les marchés d'armement ne sont pas nouveaux en Europe, et la dernière affaire en cours concerne l'enquête sur la société Elf en France. En janvier 2003, Roland Dumas, ministre des Affaires étrangères sous François Mitterrand, a été blanchi de l'accusation d'avoir joui des fruits de la corruption provenant d'Elf par le biais de sa maîtresse, Christine Deviers-Joncour. Il avait été jugé coupable de ce délit (recel et abus de biens sociaux) deux ans auparavant[15]. La cour d'appel a décidé que, si Mme Deviers-Joncour avait bien été engagée dans le but précis de donner un accès au bureau de Roland Dumas, celui-ci ignorait que l'appartement d'une valeur de 17 millions de francs (3 millions de dollars US) où ils se rencontraient, ou encore les milliers de dollars dont elle était prodigue avec sa carte de crédit illimitée

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 77

avaient été fournis par Elf de manière corrompue[16]. Il n'a pas même été question des 65 millions de francs (12 millions de dollars US) qu'elle lui aurait prétendument versés afin de l'inciter à ajuster la politique du gouvernement pour permettre la vente de frégates à Taiwan pour un montant de 14,6 milliards de francs (2,6 milliards de dollars US). La politique gouvernementale a effectivement été modifiée et, d'après les dires de Dumas lui-même, le constructeur naval, Thomson-CSF, a versé 500 millions de dollars américains en « commissions » à des personnes connues de lui-même et du président Mitterrand. En effet, la cour semble avoir jugé que Dumas, avocat des personnalités riches et célèbres, ami personnel du président, ministre du gouvernement et président de la plus haute cour française avait simplement été trop naïf.

L'enquête sur la vente des frégates à Taiwan a été perdue de vue, engloutie dans les procédures d'arbitrage. Entre-temps, certains des co-accusés de Dumas sont retournés devant les tribunaux avec d'autres, essentiellement des dirigeants d'Elf, accusés d'avoir versé des pots-de-vin à des hommes politiques africains et de s'être servis au passage[17]. Les preuves de paiements effectués à des hommes politiques français ont été classées « secret défense » par le gouvernement et ne peuvent être utilisées devant les tribunaux.

Les ramifications de l'affaire Elf s'étendent bien au-delà des frontières françaises, jusqu'en Allemagne où elles ont contribué à ruiner la réputation de l'ancien chancelier Helmut Kohl. Les « commissions » qu'Elf aurait versées pour « faciliter » l'achat de la raffinerie moribonde de Leuna en Allemagne de l'Est sont au cœur de cette affaire. Selon Loïk Le Floch-Prigent, PDG de Elf, la société a acheté cette raffinerie sur insistance du président Mitterrand qui souhaitait aider son ami Helmut, dont le *modus operandi* comprenait l'achat de l'allégeance des agents régionaux de l'Union démocratique chrétienne (CDU) grâce à des fonds provenant de la caisse noire d'un parti. La fin de la longue carrière de Kohl a débuté lorsque l'on a suggéré que des pots-de-vin avaient peut-être été versés afin de faciliter la vente de tanks par Thyssen à l'Arabie saoudite.

L'Arabie saoudite a commandé 36 tanks après la guerre du Golfe de 1990 à l'issue d'un appel d'offres non concurrentiel pour un montant de 446 millions de Marks (223 millions de dollars US), dont la moitié en commissions. Il est donc logique de penser que l'essentiel de la commission a été versé aux donateurs princiers de la transaction, comme c'est de coutume. Mais une part du gâteau est revenue à l'intermédiaire Karl-Heinz Schreiber, une autre aux dirigeants de Thyssen (et c'est là que l'administration fiscale allemande a commencé à s'intéresser à l'affaire), ainsi qu'une toute petite partie à la CDU, et c'est à ce moment-là que les journalistes ont dressé l'oreille et que la carrière de Kohl a commencé à péricliter[18].

En vertu de la loi allemande, seule la moitié des tanks étaient habilités à obtenir des licences d'exportation. Le 20 février 1991, Schreiber, un combinard dont la griffe devait se retrouver dans plusieurs autres transactions, a contacté le trésorier de la CDU, Walther Leisler Kiep, pour lui demander de l'aide[19]. Il semble que la CDU ait été payée pour procéder à un ajustement de la politique en vigueur : une semaine plus tard, le Conseil de sécurité fédéral, passant outre le ministère des Affaires étrangères, a approuvé l'exportation des tanks. Le 2 août, Thyssen versa la première tranche des commissions de Schreiber, soit 11 millions de Marks (5,7 millions de dollars US), et un peu plus de trois semaines plus tard remit une mallette

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 78

contenant un million de Marks (500 000 dollars US) en espèces au comptable de la CDU en présence de Kiep. L'histoire de ces fonds nous donne une idée de l'utilisation des caisses noires : 422 800 Marks (211 400 dollars US) sont allés au cabinet d'experts-comptables, 370 000 Marks (185 000 dollars US) à un administrateur de la CDU et Kiep a conservé le reste.

En mai 1999, le bureau des contributions d'Augsburg arrêta pour fraude fiscale deux dirigeants de Thyssen qui avaient omis de déclarer les 12,5 millions de Marks (6,25 millions de dollars US) reçus de Schreiber. Un mandat a également été délivré pour l'arrestation de Ludwig-Holger Pfahls, l'ancien secrétaire d'État au ministère de la Défense et puis plus tard président de la cour constitutionnelle allemande, au motif qu'il n'avait pas déclaré un dessous-de-table de 3,8 millions de Marks (1,9 million de dollars US). Il demeure depuis lors en dehors du pays.

Déductions et recommandations

Que nous révèlent toutes ces informations sur la corruption politique dans les marchés de l'armement ? Elles nous montrent qu'elle est pratiquée, même si elles ne nous indiquent pas la fréquence de ces pratiques. Elles laissent penser également que ce problème est endémique, dès lors que les transactions sont peu nombreuses, substantielles et sporadiques. Les défenseurs de l'industrie diront qu'ils peuvent démontrer à quel point ces affaires de corruption sont rares. Les détracteurs diront plutôt que cela démontre à quel point elles sont rarement découvertes. Pour pouvoir trancher entre ces deux affirmations, il faut nous pencher sur la nature de cette industrie, sur les circonstances dans lesquelles fleurit la corruption et sur le rôle de la politique.

Le commerce des armes partage les mêmes caractéristiques que d'autres commerces sensibles à la corruption mais se distingue par deux signes particuliers : le manque de transparence des prix (condition préalable pour un marché qui fonctionne) et un secret autorisé officiellement. C'est la combinaison de ces deux éléments qui rend ce commerce si perméable à la corruption. L'étroite implication des gouvernements dans ces activités ne fait qu'empirer les choses. Il n'est donc pas surprenant que le système politique, de temps en temps, soit « mis en vente » pour d'éventuels bénéficiaires. Les retombées positives de la corruption développent les affaires et le ravitaillement en armes dans les régions instables.

N'y a-t-il donc rien à faire ? Plusieurs actions sont possibles, et nous en mentionnerons trois en particulier, avec deux conditions préalables : tout d'abord, les seules mesures qui valent la peine d'être prises sont celles qui ont de bonnes chances de succès et sont multilatérales. La seconde condition est que la campagne d'action ne s'inscrive pas dans le cadre élargi de la campagne contre le commerce même de l'armement. Dans ce contexte, il est paradoxal de noter que l'essentiel de l'effort de lutte contre la corruption doit porter non pas sur l'interdiction du commerce des armes, mais sur la prévention des dérives dans les marchés de la défense.

- La toute première et la plus importante des actions consisterait à **appliquer dans les faits la Convention de lutte contre la corruption** de l'OCDE, en commençant par la mise en place d'un système rigoureux et indépendant de

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 79

contrôle avec une permanence téléphonique sécurisée pour ceux qui dénoncent des actes de corruption (voir « La Convention de l'OCDE arrêtera-t-elle le paiement de pots-de-vin à l'étranger ? », chapitre 7, page 49).

- La deuxième action tient compte du pouvoir qu'ont les gouvernements exportateurs de délivrer ou de refuser les licences à l'exportation en vertu de certains paramètres juridiques et politiques. Ces **octrois de licences d'exportation** devraient être soumis à la condition que les sociétés se soient elles-mêmes au préalable qualifiées en présentant des engagements écrits annuels signés par les hauts cadres de la direction des sociétés et déposés auprès des services de contrôle des exportations. Semblables aux « lettres annuelles d'attestation » à présent monnaie courante dans les grandes sociétés pétrolières, ces engagements attesteraient qu'à la connaissance des responsables, aucune corruption n'est intervenue dans l'obtention de marchés.
- S'inspirant de l'initiative « Publiez ce que vous payez » existant dans les industries de l'extraction, la troisième action consisterait à modifier les règles comptables pour exiger le **signalement de tout paiement** au niveau national.

Si ces propositions ne trouvent pas grâce aux yeux des gouvernements, les électeurs doivent être encouragés à demander aux gouvernements de rendre des comptes sur cette pratique de soudoyer les élites politiques de certains des pays les plus pauvres du monde afin de les pousser à acheter des armes dont ils n'ont nullement besoin à des montants qu'ils ne peuvent probablement pas se permettre.

Notes

1. Joe Roeber est journaliste indépendant et membre de TI Royaume-Uni.
2. Le marché officiel de l'armement est le marché légal et libre où les gouvernements interviennent généralement en qualité d'acheteurs ou de vendeurs. Cet article ne prend pas en compte les armements et systèmes échangés sur les marchés noirs et gris ou transférés clandestinement vers des pays sous embargo.
3. La pratique consistant à verser des pots-de-vin à des responsables étrangers est interdite dans les pays qui ont ratifié la Convention de lutte contre la corruption de l'OCDE de 1997.
4. Sir Richard Scott a publié son rapport en cinq volumes *Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions* en février 1996. voir www.ombudsman.org.uk/pca/document/hc804/a30-95.htm
5. Voir www.idasact.org.za/pims/arms/review.htm
6. Voir « Zuma denies bribery allegations », SABC News (Afrique du Sud), 29 novembre 2002 ; « Bank record raises new questions on "bribe" », *Business Day* (Afrique du Sud), 7 juillet 2003 ; et « Zuma investigation stirs dormant party and empowerment tensions », *Financial Mail* (Afrique du Sud), 8 août 2003.
7. « Zuma off the hook », *Sunday Times* (Afrique du Sud), 24 août 2003 ; « Shaikh case puts Zuma back in the spotlight », *Business Day* (Afrique du Sud), 26 août 2003.
8. « Yengeni out on bail pending appeal against sentence », *SAPA* (Afrique du Sud), 19 mars 2003.
9. Rapport au Parlement de l'enquête conjointe sur les contrats globaux des marchés stratégiques, 14 novembre 2001, chapitre 4. Une série d'articles dans le *Guardian* (Grande-Bretagne), 13, 14 et 16 juin 2003, se penche sur ce commerce en se

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 80

focalisant sur le marché sud-africain et laisse entendre que le ministre de la Défense Joe Modise, a été généreusement rémunéré pour son aide ; voir « BAE "paid millions" to win hawk jet contracts », *Guardian* (Grande-Bretagne), 30 juin 2003.

10. Voir « President's brother buys into arms deal », Paul Kirk, *Mail and Guardian*, 27 juillet 2001, et « More arms deal revelations », Raenette Taljaard, parlementaire, site Internet de l'Alliance démocratique, 26 mars 2002.
11. Le récit de l'implication de Modise figure dans « Soldiers of fortune », Peter Honey, *Financial Mail* (Afrique du Sud), 26 mars 2002.
12. Voir « The new defence equipment », page en ligne du site Internet du gouvernement sud-africain, www.gov.za/projects/procurement/background/new_equipment.htm
13. « South Africa's multi-billion arms programme revisited », *Defence Systems Daily*, 19 novembre 2001, defence-data.com/features/fpage47.htm
14. Voir le vote 22 dans le document du budget 2003, disponible sur le site Internet du Trésor national, www.treasury.gov.za
15. Les informations de base concernant le procès de 2001 (aperçu de la connexion allemande) figure dans David Ignatius, « True crime: The scent of french scandal », *Legal Affairs* (États-Unis), juin 2002.
16. « Court overturns Dumas conviction for corruption », *Independent* (Grande-Bretagne), 30 janvier 2003.
17. Pour plus de détails, voir « The Elf affair: who's who », *Financial Times* (Grande-Bretagne), 15 avril 2003. Le procès a pris fin en juillet 2003, le verdict est attendu pour novembre.
18. Le début de l'histoire Thyssen figure dans « Schreiber muss mit Auslieferung rechnen », *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 8 mai 1999 ; et « BND prüft Verstrickung in Waffengeschäfte », *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 1er octobre 1999. Un article plus détaillé figure dans « Goldgräber in Kriegszeiten », *Der Spiegel* (Allemagne), n° 46, 1999.
19. Pour le *modus operandi* de Schreiber, voir Stevie Cameron et Harvey Cashore, *The Last Amigo : Karl-Heinz Schreiber and the Anatomy of a Scandal*, Macfarlane Walter & Ross, Toronto, 2001.

Le procès Elf : la corruption politique et l'industrie pétrolière

Nicholas Shaxson[1]

Selon BP, moins de 30 % du pétrole dans le monde provient des pays de l'OCDE[2]. Une grande partie du reste provient de pays pauvres dont les problèmes de gouvernance, selon des recherches récentes, sont souvent exacerbés par la dépendance par rapport au pétrole[3]. Depuis la fin de l'époque coloniale, les gouvernements des pays pauvres ont pris le contrôle sur leurs industries gazières et pétrolières : ils sont plus facilement en mesure à présent de dicter les conditions d'extraction de leur pétrole. Ainsi, lorsque les entreprises pétrolières occidentales se plient aux exigences des dirigeants corrompus, le résultat est que cette corruption s'exporte vers le monde développé, par le canal des entreprises pétrolières et des banques qui utilisent les paradis fiscaux sur des marchés financiers dérégulés afin de procéder à des transactions secrètes avec les dirigeants corrompus. Les flux de capitaux pétroliers

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 81

sont tellement colossaux qu'ils sont capables de dénaturer la prise de décision, non seulement dans les pays pauvres producteurs, mais également dans les pays riches.

La corruption politique dans l'industrie pétrolière est multiforme. L'une se limite au simple versement de dessous-de-table aux dirigeants nationaux pour l'obtention de marchés pétroliers, souvent couverts par des intermédiaires ou dissimulés sous des couches de comptes bancaires secrets dans des paradis fiscaux. Ces dessous-de-table peuvent s'élever à des dizaines, voire des centaines, de millions de dollars. Les entreprises nient la corruption mais la faiblesse des lois nationales dans les pays producteurs leur permet de négocier des contrats officiels prévoyant des paiements qui iront directement aux élites sans passer par les caisses de l'État. Les entreprises peuvent alors clamer que le problème n'est pas la corruption mais les dérives dans la comptabilité nationale ou simplement une mauvaise gestion des recettes.

Le procès Elf et au-delà

Les magistrats français qui instruisent depuis 1994 le dossier de l'ancienne entreprise pétrolière publique Elf Aquitaine (à présent rebaptisée Total) ont levé le voile sur certains des secrets de l'industrie pétrolière. En effet, l'enquête, sur ce que le journal britannique *The Guardian* qualifie de « plus gros scandale financier dans une démocratie occidentale depuis la fin de la seconde guerre mondiale[4] » illustre bien la problématique de la corruption politique qui a caractérisé l'industrie pétrolière depuis des décennies. Elf n'a certainement pas le monopole de la corruption politique, mais constitue un excellent cas d'étude, car cette entreprise s'est « fait prendre ».

Elf était une entreprise publique jusqu'en 1994. Les diplômés des grandes écoles formant l'élite française tournent régulièrement à des postes importants, politiques et diplomatiques, à la tête d'entreprises publiques comme Elf, de grosses entreprises privées ou des services secrets. Les choses se compliquent, surtout en Afrique, par l'existence de « réseaux » sophistiqués : réseaux de solidarité, structures maçonniques, services secrets, encadrés par des hommes tels que le mystérieux Jacques Foccart, agent des présidents français pour qui Elf était l'arme la plus puissante et peut-être son plus grand intérêt[5].

Elf s'est servi de l'influence politique française au Gabon, riche en pétrole, pour signer des contrats juteux générant des profits colossaux hors normes, alors que cette entreprise s'inscrivait dans la vision du général de Gaulle comme un fleuron de l'industrie nationale française capable de rivaliser avec les concurrents « anglo-saxons ». Le Gabon et Elf Gabon faisaient également office de tirelire géante permettant à Elf et à la France de dissimuler des pots-de-vin et de manier d'autres outils tels que des services de mercenaires et de ventes d'armes, soit pour l'obtention de marchés pétroliers, soit à des fins plus ouvertement géopolitiques. Le procès Elf a dévoilé l'existence de paiements à des hommes politiques en Afrique, Asie centrale, Chine, France, Allemagne, Russie, Espagne, à Taiwan, aux États-Unis et au Venezuela. Les détails de ces paiements dévoilés devant la cour étaient même adressés aux autorités budgétaires, douanières et à la présidence française pour approbation.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 82

Le « système Elf », en place depuis les années 1960, avait également deux objectifs essentiels pour sa survie. L'un était de couvrir le financement des principaux partis politiques français et des services secrets. L'autre objectif, également crucial pour préserver l'omerta, était l'enrichissement personnel.

Après 1989, lorsque feu le président français François Mitterrand nomme Loïk Le Floch-Prigent à la tête de Elf, c'est l'escalade dans la corruption. Le président Mitterrand, à peine réélu, est mécontent du fait que le système Elf ne bénéficie essentiellement qu'aux partis politiques de droite ou « gaullistes » rivaux et estime que son parti, le parti socialiste, devrait recevoir une plus grosse part du gâteau[6]. Ceci était le feu vert pour l'expansion du système Elf.

« Au départ, tout était plus au moins contrôlé par les gaullistes », a déclaré François-Xavier Verschave, président de Survie, une ONG basée à Paris[7]. « C'est alors que Le Floch-Prigent est arrivé. Le système est devenu moins classique, plus hétérodoxe, plus baroque. Il est donc devenu vulnérable. »

De nouvelles rivalités dans la politique et les services secrets français ont donné lieu à des fuites, des contre-fuites et des dénonciations. La législation française a conféré aux magistrats de larges pouvoirs (contrairement à certaines juridictions « anglo-saxonnes » où les négociations de peines et autres caractéristiques peuvent favoriser les ententes afin d'éviter que les pires secrets ne soient dévoilés) et c'est ainsi que cette affaire a suivi son chemin. Comme dans un jeu de poupées russes, chaque affaire dévoilée en cachait une autre ce qui a décuplé la complexité du dossier.

Des magistrats tels que la juge Eva Joly, qui a démarré l'instruction en 1994, ont reçu des menaces de mort et ont dû se faire protéger par des gardes du corps à certains moments[8]. L'obstruction en France fut encore exacerbée par la faible coopération de la Grande-Bretagne, du Liechtenstein et de Monaco, bien que les juges suisses se soient montrés plus coopératifs. Il est difficile dans la législation française de prouver la corruption de fonctionnaires, les juges préfèrent donc se rabattre sur l'enrichissement personnel ou les dessous-de-table. Malgré tout, les enquêtes ont permis de mettre à nu l'ensemble du système Elf.

Les effets du procès sont ambigus. En effet, ils ont mis en lumière la corruption, mais des lois récentes ont réduit les pouvoirs des juges d'instruction et de plus amples restrictions seront probablement encore imposées. « C'est un peu comme si [Eva] Joly avait fait une belle capture de poisson dans son filet et que l'on laissait à présent ce poisson pourrir au soleil pendant que l'opinion publique française se pince poliment le nez », écrit le commentateur David Ignatius. « Elle a forcé une brèche, en courant un grand risque personnel, mais la classe politique a refusé de la suivre pour pénétrer dans une nouvelle ère de responsabilité comptable... pendant un moment au moins, le système était faible, exposé et peut-être prêt à s'effondrer, mais il a survécu en raison de la loi de l'omerta régnant au sein de l'élite française[9]. » D'éminents hommes politiques français tels que Charles Pasqua, Roland Dumas et même le président Jacques Chirac ont été cités, ou évoqués dans les procès, mais ont échappé à toute sanction juridique. Le président Chirac jouit de l'immunité présidentielle.

Les procès ont identifié plusieurs mécanismes douteux ou de corruption : surfacturation de biens générant des subventions occultes, paiements effectués par des

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 83

chaînes de comptes à l'étranger, l'utilisation du Gabon comme plaque tournante financière *offshore* afin de générer des paiements occultes, et l'utilisation de la confidentialité et des renseignements commerciaux comme clés du succès financier. Il faut également mentionner les problèmes de pantouflage : l'utilisation d'intermédiaires politiquement introduits afin de remporter des marchés ; les sociétés commerciales spécialisées qui confondent les flux de recettes ; les liens persistants entre l'industrie du pétrole et le marché clandestin des armes ; et le fait que les entreprises pétrolières assument des fonctions diplomatiques.

Comme l'a révélé le procès Elf, la corruption politique dans le domaine pétrolier est liée au secteur bancaire. On peut prendre comme exemple la renégociation de la dette angolaise de 5 milliards de dollars US à la Russie en 1996. Après un accord de réduction de la dette à 1,5 milliard de dollars US, la dette a été achetée par des oligarques russes qui se sont servis de leurs connections politiques à Moscou pour obtenir la dette à titre privé. Ensuite, deux intermédiaires, cités par ailleurs dans le procès Elf, ont aidé à convaincre l'Angola de rembourser en pétrole sa dette par le biais d'un accord de prêt opaque réalisé par les banques françaises.

Un rapport parlementaire français paru en 2001 sur le blanchiment d'argent a désigné Londres et des territoires liés à la Grande-Bretagne, dont les Bermudes, Gibraltar, les îles anglo-normandes, les îles Vierges britanniques, les îles Caïmans et l'île de Man, comme étant d'immenses zones sous-réglementées idéales pour le blanchiment d'argent ; et l'argent du pétrole transite souvent par ces zones[10]. Le pillage de plusieurs milliards de dollars en recettes pétrolières par l'ancien dictateur Sani Abacha, avec la complicité des banques basées en Grande-Bretagne, est bien documenté. Un intermédiaire américain, James Giffen, a été condamné en 2003 pour avoir violé la loi américaine sur la corruption à l'étranger (US Foreign Corrupt Practices Act), car il aurait versé 78 millions de dollars US pour acheter des responsables politiques au Kazakhstan pour le compte de Mobil (à présent ExxonMobil) (voir le rapport sur le Kazakhstan, chapitre 8, page 255).

Assainir le secteur corrompu du pétrole

À la lumière de cette complexité, dont ce qui précède n'est qu'un avant-goût, il serait bon de se pencher sur l'initiative « Publiez ce que vous payez », une campagne menée par les ONG et qui est née des enquêtes sur la corruption réalisées par Global Witness en Angola mais qui depuis a acquis une envergure internationale[11]. PWYP souhaite que les législateurs dans les pays riches, et si possible les institutions telles que les organismes de crédit à l'exportation, exigent des sociétés exploitant des ressources naturelles qu'elles publient des données désagrégées par pays, afin de faire apparaître clairement les impôts et autres paiements des sociétés pétrolières. En effet, à partir des comptes publiés actuellement, il est généralement impossible de démêler l'écheveau des mouvements de recettes entre les sociétés et des pays tels que l'Angola.

Cette campagne est confrontée à des défis à la fois techniques et politiques. En effet, sa démarche ne peut prendre en compte tous les flux de recettes contractuelles : dans le cadre de contrats de partage de production, les gouvernements hôtes, tels que l'Angola, sont propriétaires du pétrole en sous-sol et ils rémunèrent

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 84

les sociétés pétrolières pour leurs services, et non le contraire. Seuls quelques paiements, tels que les impôts sur les sociétés ou primes de signature passent des sociétés aux gouvernements. Ainsi, si les entreprises communiquaient les informations sur leurs paiements aux gouvernements du pays d'accueil par exemple, ces informations ne mentionneraient pas les bénéfices retirés par l'État de sa propre part de production pétrolière, ce qui peut représenter plus de la moitié des recettes fiscales totales de l'État. Les entreprises publiques pétrolières peuvent également mélanger les flux de recettes provenant du pétrole, des raffineries, du gaz, des produits chimiques, des stations essence, et des co-entreprises publiques avec ceux des sociétés de services pétroliers qui sont en dehors du champ d'intervention de la campagne « Publiez ce que vous payez ». Les flux troubles de revenus provenant d'opérations en aval, tels que les raffineries sont particulièrement difficiles dans des pays tels que le Nigeria, où il existe de gros intérêts de raffinage et où les subventions publiques rendent la question encore plus opaque.

Une initiative soutenue par le gouvernement britannique, l'Extractive Industries Transparency Initiative (EITI), vise également à combler certaines failles techniques en ne se focalisant pas uniquement sur les sociétés pétrolières internationales mais également sur les gouvernements. « Il est indispensable que les sociétés et les gouvernements aient une action conjointe, travaillant en tandem », a déclaré le Premier ministre britannique Tony Blair lors d'une réunion de l'EITI en juin 2003. « Il nous faut lier l'initiative "Publiez ce que vous payez" avec l'initiative "Publiez ce que vous gagnez". » Toutefois, tenter d'associer des gouvernements tels que celui de l'Angola, c'est se fixer des objectifs quelque peu ambitieux. En effet, il est à craindre que les pays pour lesquels le problème est vraiment crucial seront ceux qui seront les plus réticents à adhérer à cette initiative : le paiement de pots-de-vin est souvent un instrument de pouvoir politique. Ceux qui sont engagés dans la campagne « Publiez ce que vous payez » affirment qu'une approche purement volontaire (prônée par l'EITI et d'autres) n'est pas suffisamment ferme pour faire changer d'avis les sociétés.

Néanmoins, ni « Publiez ce que vous payez » ni l'EITI ne s'attaquent à des formes de corruption telles que les conflits d'intérêts et le pantouflage. Il est également en dehors de leurs prérogatives d'évaluer si les coûts d'investissement dans un champ pétrolier par exemple (inscrits sous le terme « coût du pétrole » dans les contrats de partage de production) reflètent bien la valeur réelle du marché ou si ils contiennent des subventions occultes susceptibles de produire des pots-de-vin. Le procès Elf a dévoilé plusieurs cas de pots-de-vin dissimulés par des coûts d'investissement gonflés. En 2001, l'Angola a entériné les éléments d'une « étude diagnostic du pétrole » avec le FMI qui reconnaît explicitement ce problème et recommande la mise en place de gardes fous contre le « gonflement des coûts unitaires de production, des frais d'exploitation et de frais d'aménagement des champs et l'insertion de frais non autorisés dans les comptes de recouvrement des frais[12] ».

De nouveaux développements tels que la création par la société publique angolaise des pétroles Sonangol de plus de 60 co-entreprises et filiales avec des sociétés étrangères de services pétroliers pour les plates-formes pétrolières, les bateaux de forage et autres services, couvrant la plupart des volets « coûts d'investissement », viennent encore compliquer le tableau. Les sociétés pétrolières prévoient d'investir

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 85

23 milliards de dollars US en Angola sur les cinq prochaines années[13] ; cette région est donc une vaste « caisse noire » potentielle où les sociétés de services pétroliers ne sont contrôlées que par les gouvernements hôtes et les sociétés pétrolières. La collaboration pour occulter les flux de recettes dans ce milieu est hautement probable.

« Aucune des deux initiatives, l'EITI et « Publiez ce que vous payez », n'aborde la question du coût du pétrole, à plus forte raison les « caisses noires », » a déclaré un responsable de société pétrolière. « Aucune des deux ne parviendra à révéler quoi que ce soit sur les pots-de-vin ; il est illusoire de le croire. Je ne comprends même pas pourquoi les gens pensent que la corruption est le plus gros problème en matière de gestion des revenus. Je la considère un peu comme une attraction, bien qu'elle soit importante et particulièrement révoltante[14]. »

Ces deux initiatives sont conscientes des défis et de l'hostilité de certaines sociétés pétrolières envers « Publiez ce que vous payez » qui insiste tant pour que la divulgation d'informations soit obligatoire. « "Publiez ce que vous payez" ne pourra pas tout saisir mais ce sera un premier pas important », a déclaré Simon Taylor de Global Witness, ajoutant que si les exigences de cette campagne sont satisfaites, cela permettra d'éliminer l'hypocrisie du système de deux poids deux mesures dans les pays riches et les pays pauvres, et réduira les zones possibles de corruption[15]. « Il s'agit de consacrer une nouvelle bonne pratique au niveau mondial. Nous sommes au tout début d'un nouveau processus. »

Les deux campagnes jouissent d'un important élan politique : plus de 160 ONG ont adhéré à « Publiez ce que vous payez » et, lors de la réunion de l'EITI en juin 2003, un groupe d'institutions représentant la somme étonnante de 3 trillions de dollars US en fonds gérés a publiquement soutenu cette initiative[16].

La taille des sociétés pétrolières et l'importance stratégique de leur produit expliquent leur capacité à passer outre les lois nationales ou à les modifier en leur faveur. C'est la source de l'essentiel de la corruption. Dans le classique d'Anthony Sampson 1975, *The Seven Sisters* (« Les sept sœurs »), retraçant l'historique de l'industrie pétrolière, on lit que les sociétés pétrolières « semblent faire partie du Gouvernement mondial... finançant des nations entières, alimentant des guerres... et sont un perpétuel sujet de suspicion et d'investigation ; leur savoir-faire supranational s'étend bien au-delà de la capacité des gouvernements nationaux[17] ». L'ampleur et la persistance de la corruption politique dans l'industrie pétrolière durant de si nombreuses décennies laissent penser qu'elle ne pourra jamais être éradiquée, mais simplement tempérée, dans une lutte permanente entre, d'une part, les intérêts pétroliers et, d'autre part, les acteurs politiques des pays riches ou la société civile et les intérêts des pays pauvres. En règle générale, plus le secteur pétrolier occupe une place prépondérante dans l'économie et la force institutionnelle d'un pays, plus le potentiel de corruption politique s'accroît.

À l'intérieur des frontières nationales, des systèmes de pouvoirs et contre-pouvoirs ont été mis au point, grâce au processus démocratique bien souvent, afin de contrer la corruption politique. Les problèmes ne se situent pas à l'intérieur des pays, mais entre les pays, dans une arène mondiale où les multinationales telles que les grandes entreprises pétrolières exploitent le fait qu'il est difficile de faire s'accorder les différents systèmes juridiques nationaux. Cela offre d'immenses possibilités de vides juridiques. S'attaquer à la corruption politique dans l'industrie

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 86

pétrolière s'intègre dans le cadre élargi du défi du renforcement et de la coordination de la gouvernance mondiale.

Notes

1. Nicholas Shaxson est l'auteur des dossiers pays sur l'Angola et le Gabon pour le journal *The Economist Intelligence Unit* et écrit régulièrement pour le *Financial Times* (Grande-Bretagne) et le *Financial Times Energy* (Grande-Bretagne).
2. BP, BP Statistical *Review of World Energy*, BP, Londres, 2003.
3. Pour de plus amples informations sur le problème, voir Catholic Relief Services, *Bottom of the Barrel: Africa's Oil Boom and the Poor*, Catholic Relief Services, Baltimore, 2003.
4. *Guardian* (Grande-Bretagne), 2 juin 2001.
5. Voir Antoine Glaser et Stephen Smith, *Ces Messieurs Afrique*, Calmann-Lévy, Paris, 1994 ; et leur dernier ouvrage, *Ces Messieurs Afrique 2 : des réseaux aux lobbies*, Calmann-Lévy, Paris, 1997. Foccart est décédé en 1997.
6. Le Floch-Prigent a confirmé cette requête de Mitterrand durant le procès.
7. Entretien avec l'auteur.
8. Mme Joly décrit certaines des menaces et intimidations reçues dans un nouveau livre, *Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ?*. Sa publication a été interrompue par les juges le 19 juin 2003. L'ouvrage sera probablement publié après la fin du procès.
9. David Ignatius, « True crime: The scent of french scandal », *Legal Affairs* (mai-juin 2002).
10. Arnaud Montebourg et Vincent Peillon, *Rapport d'information*, 10 octobre 2001.
11. Voir www.publishwhatyoupay.org
12. « Terms of reference: financial diagnosis and monitoring of State petroleum reserves » (« Termes de référence : diagnostic financier et contrôle des réserves pétrolières de l'État »), publié en 2001 sur le site Internet du média d'État www.angola.org
13. Dow Jones Business News, 18 juin 2003.
14. Entretien avec l'auteur.
15. Entretien avec l'auteur.
16. « Déclaration des "investisseurs" sur la transparence dans le secteur de l'extraction » organisé par ISIS Asset Management, juin 2003.
17. Anthony Sampson, *The Seven Sisters: The Great Oil Companies and the World They Made*, Viking Press, New York, 1975.

Encadré 4.2. La réglementation canadienne en matière de lobbying : encore de sérieuses lacunes

Les lois du Canada en matière de lobbying sont souvent citées en exemple au reste du monde. Cependant, à la suite d'une série de scandales impliquant des dons politiques et des détournements de deniers publics, le Premier ministre Jean Chrétien a proposé en juin 2002 des modifications importantes des lois fédérales sur le lobbying, le financement politique et les règles d'éthique. Ces réformes avaient pour but d'accroître la transparence du lobbying, de fixer les limites des dons politiques et de réformer les institutions chargées de contrôler le comportement éthique des ministres et parlementaires. Malheureusement, ces changements laissent encore d'importantes lacunes.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 87

Dans le cas du lobbying, la réglementation sur la divulgation d'informations reste trop limitée et une faible mise en application demeure un sérieux problème.

Réglementer les lobbies et garantir ainsi la transparence est déterminant dans la lutte contre la corruption politique car la ligne entre le lobbying légal et illégal est fort ténue. Les groupes de pression canadiens sont régis par la loi sur l'enregistrement des lobbyistes ainsi qu'un code de déontologie introduit en 1997 en vertu des dispositions de cette loi. Cette loi devrait en principe garantir l'enregistrement des groupes de pression, mais la loi ne les contraint à s'enregistrer que s'ils sont spécialement rémunérés pour leurs activités de lobbying. La loi prévoit trois catégories de groupes de pression : les lobbyistes-conseils (engagés généralement par des sociétés afin d'exécuter une tâche précise), les lobbyistes salariés qui travaillent pour une société, et les lobbyistes pour le compte d'une organisation non lucrative. Sur la base de ces définitions, une forte proportion des groupes de pression d'entreprise n'est pas prise en compte : les employés salariés des sociétés rassemblent souvent les informations nécessaires pour faire pression, mais ne doivent pas se faire enregistrer comme membre de groupes de pression, tandis que les directeurs des sociétés et les cadres à la retraite (qui ne sont pas toujours rémunérés et qui donc ne sont pas tenus de se faire enregistrer) sont ceux qui mènent véritablement les actions de lobbying.

Les médias et un certain nombre de groupes d'intérêt n'ont pas cessé d'interpeller les ministres et les hauts fonctionnaires afin qu'ils révèlent qui exerce des pressions sur eux, car cela permettrait de rendre transparents tous les efforts de pression dirigés vers ces décideurs clés. Toutefois, le gouvernement fédéral a refusé de promulguer cette mesure et les provinces de l'Ontario, de la Colombie britannique, de la Nouvelle-Écosse et du Québec ont toutes promulgué des législations sur le lobbying basées sur le faible exemple fédéral.

La loi sur l'enregistrement des lobbyistes oblige les groupes de pression enregistrés à publier des informations de base sur eux-mêmes (ou leur client dans le cas d'un consultant), les ministères visés, l'objet de l'action de lobbying et la technique utilisée. Les derniers amendements, promulgués en juin 2003 contiennent un ajout important : l'obligation pour les membres des groupes de pression de communiquer leurs emplois précédents au sein du gouvernement. Cela constitue une avancée dans la mesure où cela permettra de jeter un peu de lumière sur le problème du pantouflage grâce auquel d'anciens fonctionnaires monnaient leurs connaissances et leurs entrées au sein des institutions, en devenant membres de groupes de pression.

Mais la communication d'une autre information cruciale, à savoir combien l'on dépense dans une campagne de lobbying, n'est toujours pas obligatoire au Canada (bien qu'elle le soit dans plus de 30 États des États-Unis). Les lobbyistes ne doivent pas non plus communiquer leurs emplois précédents auprès de candidats ou de partis politiques.

Toutefois, le véritable défaut du système de lobbying au Canada est l'absence de système de mise en application et de sanction pour les violations de l'éthique. La ligne de front de l'application consiste en un registre des groupes de pression et en un conseiller en éthique, tous deux manquant cruellement de moyens pour contrôler l'industrie du lobbying et garantir le respect du Code de déontologie du lobbyiste. En outre, le conseiller en éthique est nommé et peut être limogé par le Premier ministre, ce qui crée un risque de parti pris car les décisions de ce conseiller sont susceptibles d'atteindre le Premier ministre ou les membres de son gouvernement.

Entre autres dispositions, l'article 8 du code de déontologie interdit au groupe de pression de placer un fonctionnaire « dans une situation de conflit d'intérêts en proposant ou entreprenant une activité qui constituerait une influence inappropriée » sur ce fonctionnaire. L'interprétation de cet article est déterminante pour son application. En effet, l'association de citoyens Démocratie en surveillance basée à Ottawa a déposé plusieurs plaintes contre le fait que des lobbyistes avaient violé l'article 8 en mobilisant des fonds, en travaillant pour et en faisant des cadeaux au Premier ministre ou à des ministres auprès de qui ils menaient des actions de lobbying. Le conseiller en éthique a

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 88

rejeté plusieurs de ces plaintes, alléguant qu'il s'agissait d'une interprétation restreinte de cet article et Démocratie en surveillance a porté l'affaire devant les tribunaux.

Même si le gouvernement fédéral a refusé d'exiger des lobbyistes qu'ils communiquent combien ils dépensent, de récentes modifications de la loi fédérale sur les financements politiques ont comblé plusieurs vides juridiques (mais pas tous) en matière de divulgation d'informations sur les dons. Le projet de loi C-24, qui amende la loi électorale canadienne et qui entrera en vigueur en janvier 2004, fixe également, pour la première fois, des limites aux dons politiques. Pour ce qui est de ses répercussions sur le lobbying, les dons des groupes de pression aux partis et candidats seront à présent pleinement identifiés.

Le projet de loi C-34, qui deviendra loi d'ici décembre 2003, est la dernière partie de l'ensemble de mesures déontologiques du Premier ministre Jean Chrétien. S'il est adopté dans son intégralité, ce projet de loi remplacera le conseiller en éthique par trois nouveaux organismes de surveillance. Un nouveau commissaire déontologique (Ethics Commissioner) avec davantage d'indépendance sera chargé de l'application des règles pour les ministres du gouvernement et les députés ; un responsable déontologique (Ethics Officer) fera de même pour les sénateurs ; et le directeur de l'enregistrement (Registrar) sera chargé de faire appliquer le code de déontologie des lobbyistes.

Néanmoins, certaines lacunes demeurent dans le projet de loi. En effet, les personnes chargées de veiller à la déontologie ne seront pas totalement indépendantes puisque la primature contrôle toujours toutes les nominations. Le grand public ne pourra pas déposer plainte auprès des organismes de surveillance et les tribunaux ne pourront pas réexaminer les décisions de ces organismes de surveillance. Nous continuerons à assister à une application non indépendante des règles de déontologie pour les fonctionnaires fédéraux (et pas de protection efficace pour ceux qui dénoncent les dérives). Il serait préférable d'avoir un système de surveillance déontologique unique totalement indépendant, totalement habilité, totalement responsable de ses actes pour les ministres, les parlementaires et les lobbyistes. C'est ce que Démocratie en surveillance prône sans cesse.

Près de cent quarante ans après avoir obtenu le statut de nation, le gouvernement fédéral canadien manque toujours de mesures clés de lutte contre la corruption permettant de s'assurer que les contributions politiques et les puissants groupes de pression ne puissent pas influer sur l'intérêt public en acquérant une influence indue sur les hommes politiques. Les modifications introduites en 2003 dans les lois sur le lobbying, le financement politique et la déontologie constituent un pas dans la bonne direction, mais il reste encore un long chemin à parcourir.

Duff Conacher (Démocratie en surveillance/ Democracy Watch, Canada, www.dwatch.ca)

Notes

1. Pour plus d'informations sur ces projets de loi voir : http://www.parl.gc.ca/LEGISINFO/index.asp et pour des informations sur les lois voir: http://lois.justice.gc.ca
2. En janvier 2003, le conseiller en éthique a déclaré qu'un lobbyiste avait violé l'article 8 dès lors qu'il pose un acte qui « interfère avec la décision, le jugement ou l'action » d'un fonctionnaire d'une façon qui équivaut à « une contrainte injuste par laquelle la volonté du fonctionnaire a été vaincue ».
3. En outre, le projet de loi C-34 donne davantage de force aux efforts visant à faire adopter les règles de déontologie à tous les membres de la Chambre des communes et aux sénateurs. Les précédentes tentatives d'adoption de ces règles ont toutes échouées car les hommes politiques fédéraux ont refusé de promulguer des règles qui les couvraient eux-mêmes. En revanche, le gouvernement du Québec a réagi à un scandale déontologique impliquant des lobbyistes et des ministres début 2002 en promulguant des mesures encore plus fermes avant la fin de l'année et en mettant en place un nouveau mécanisme de surveillance, uniquement destiné aux groupes de pression.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 89

Encadré 4.3. Sur les traces de l'argent d'Enron

À l'automne 2001, les rumeurs selon lesquelles le géant de l'énergie texan était confronté à de sérieux problèmes financiers ont commencé à circuler. Non seulement l'entreprise était au bord de la faillite, mais elle était en outre coupable de malversations comptables et éthiques qui pouvaient résulter en des poursuites pénales et en de nombreuses enquêtes du Congrès américain.

Enron était évidemment plus qu'un scandale financier. C'était aussi une bombe politique, en grande partie révélée par le Center for Responsive Politics (CRP) basé à Washington. Peu après la révélation publique des problèmes d'Enron, le CRP a publié des statistiques démontrant que cette entreprise et ses employés avaient fait don de près de 6 millions de dollars américains à des candidats au Congrès ou au président, ainsi qu'aux partis politiques nationaux au cours des treize dernières années. Le CRP a également montré que les anciens PDG d'Enron, Ken Lay et Jeffrey Skilling, faisaient partie des plus généreux donateurs de la société.

Les nombreuses relations politiques d'Enron ont amené certains à se demander si Washington n'avait pas fermé les yeux sur les transgressions de l'entreprise. C'est ainsi qu'une histoire qui a débuté dans les pages économie des journaux s'est retrouvée soudain à faire la une de tous les grands journaux des États-Unis et de la planète.

Le CRP a recherché les informations concernant toutes les contributions politiques au niveau fédéral et des États au jour le jour depuis 1989. Il peut compter sur un solide système de divulgation d'information aux États-Unis qui met un accent particulier sur la communication pré-électorale des informations. Plusieurs fois par an, tous les candidats briguant un mandat important ainsi que les partis politiques doivent déposer des déclarations auprès de la Commission électorale fédérale où figurent les détails de leurs levées de fonds et de leurs dépenses. Ceux qui reçoivent des contributions pour un montant supérieur à 200 dollars américains par an sont juridiquement contraints d'inscrire le nom et l'adresse du donateur sur la liste. Le bénéficiaire est également contraint de demander des informations sur la profession et l'employeur du donateur et communiquer cette information si elle est fournie.

Ce détail revêt une importance particulière dans la mesure où elle permet au CRP d'examiner les informations sur les contributions provenant de la Commission électorale fédérale dans le but d'identifier les donateurs politiques et les intérêts qu'ils représentent. Pour toutes les contributions que le CRP peut retracer, elle attribue un code différent identifiant le donateur, son employeur, sa profession et la grande catégorie de milieu professionnel ou le groupe d'intérêt auquel il appartient. À titre d'exemple, une contribution provenant d'un employé de Microsoft portera un code unique à ce donateur, un autre sera attribué à tous les employés de Microsoft, et un autre encore à tous les employés des sociétés informatiques, etc.

Par conséquent, le CRP peut non seulement estimer le montant qu'un donateur, une société ou une industrie a versé en tout, mais également déterminer combien a été donné au parti démocrate ou au parti républicain, ainsi qu'aux candidats en poste ou à leurs adversaires. Toutes ces informations sont accessibles gratuitement sur le site Internet du CRP: www.opensecrets.org. Le public du CRP est constitué par les médias, mais les ONG œuvrant dans de nombreux domaines différents s'intéressent également de près à ces questions, tout comme les universitaires, les protagonistes politiques eux-mêmes (ainsi que leurs adversaires).

La mission du CRP est de sensibiliser davantage le public sur le rôle de l'argent dans la victoire aux élections, les groupes d'intérêt qui influencent le plus les hommes politiques ainsi que les propositions législatives qui ont les meilleures chances d'être adoptées. Le CRP effectue la recherche et l'analyse d'informations que l'organisme public chargé de recueillir ces informations ne peut ou ne voudra pas réaliser.

404034_p001a324 22/04/04 15:45 Page 90

Le CRP n'affirme pas que l'argent achète les voix. Il affirme que les gros donateurs ont accès à des hommes politiques auxquels les autres n'ont pas accès. Les donateurs utilisent cet accès pour nouer des relations avec les élus et développer un réseau d'influence dans les plus hautes sphères du pouvoir. Ils parviennent souvent à leurs fins. Enron n'est que l'illustration d'une société qui a fait jouer le jeu politique en sa faveur. Le CRP estime que la meilleure manière d'éviter ce genre d'abus à l'avenir est de faire savoir au public qui finance qui dans les élections aux États-Unis.

Larry Noble et Steven Weiss (Center for Responsive Politics, États-Unis)

Encadré 4.4. Dora Akunyili : lauréate du prix de l'Intégrité 2003 de TI

Dora Akunyili est la directrice générale de l'agence nationale du Nigeria pour l'administration et le contrôle de l'alimentation et des médicaments (NAFDAC). Elle a fait face à des menaces de mort alors qu'elle s'attaquait à la corruption dans la fabrication, l'importation et l'exportation de médicaments, cosmétiques et produits alimentaires.



Depuis sa prise de fonction en avril 2001, Mme Akunyili, qui est pharmacologue de formation, a acquis le respect de tout le pays pour sa détermination à poursuivre les marchands de médicaments illégaux et à imposer des normes strictes aux entreprises multinationales. Elle a poursuivi les fabricants et importateurs de faux médicaments, qui sont accusés d'être à l'origine de décès par crise cardiaque au Nigeria.

Des médicaments de contrefaçon pour une valeur estimée à 16 millions de dollars US ont été saisis et détruits par Mme Akunyili et son équipe, sauvant ainsi la vie d'innombrables Nigérians.

« La corruption dans le secteur de la santé équivaut à un meurtre », a déclaré Mme Akunyili. Elle a dédié son prix à tous ceux qui sont décédés après avoir consommé des médicaments de contrefaçon.