

L'accès à l'information : qui y a droit et à quelle information ?

Jeremy Pope

Un gouvernement populaire sans information populaire ou les moyens de l'acquérir, n'est rien qu'un prologue à une farce ou à une tragédie ou peut-être aux deux. La connaissance régnera à jamais sur l'ignorance, et un peuple qui veut s'auto-gérer doit se doter des armes que procure la connaissance.

James Madison, Lettre à W.T. Barry, le 4 août 1822

Cette remarque de Madison est aussi valable aujourd'hui que lorsqu'il la fit il y a presque deux cents ans. L'accès à l'information reste encore un champ miné à travers le monde. Comme il l'a fait remarquer, la connaissance c'est le pouvoir et ceux qui la possèdent ont le pouvoir pour régner.

Le concept est assez problématique dans de nombreux pays industrialisés, mais il représente un défi particulièrement dans les pays qui ont connu des formes d'administration coloniale – des administrations qui se distinguent pour avoir érigé en système la culture du secret, où toute information, aussi insignifiante soit-elle, est scrupuleusement gardée et où ses acteurs rendaient compte non pas à leurs peuples mais aux lointaines capitales métropolitaines. Il n'existait aucun élément de confiance.

Avec l'indépendance, ces pays ont hérité d'administrations et de fonctionnaires obnubilés par le secret. C'est le cas également des pays en transition d'Europe centrale et de l'Est, et d'autres qui se sortent ailleurs de diverses formes de dictature et de féodalisme. Derrière l'écran du secret, s'accumulaient les cas de corruption, de répression et de violation des droits de l'homme – et la confiance était inexistante. Les événements récents, du Kazakhstan au Zimbabwe, ont clairement prouvé la persistance de ce climat dans de nombreux pays. Au Kazakhstan, les pouvoirs publics ont écarté les journalistes qui en disaient trop tandis qu'au Zimbabwe le gouvernement de Mugabe a réprimé l'accès à l'information de source gouvernementale et à la presse libre¹.

L'obsession du secret persiste dans les pays les plus industrialisés. Ainsi, la Suède a été accusée par la Commission européenne d'avoir enfreint la loi communautaire en donnant libre accès aux documents de la Commission en vertu d'une loi qui gouvernait les Suédois depuis presque deux cent cinquante ans². Même les propositions d'accès limité ont provoqué au sein du Parlement européen³ « une bataille amère ayant abouti d'ailleurs à un compromis encore controversé ».

Entre-temps, aux États-Unis (dont la loi-phare sur la liberté d'information a longtemps servi de référence au monde), la Maison Blanche cherchait à bloquer la divulgation publique de ses réunions avec les responsables de la société Enron et d'autres industries énergétiques – ce qui tend à prouver que la course à l'information n'est, en fin de compte, qu'une lutte pour la détermination des responsabilités. Au sommet de Johannesburg sur le développement durable, la bataille fit rage quand il s'est agi de savoir si les communautés en développement devaient avoir droit à l'information qui leur permettrait de demander des comptes aux multinationales si et quand celles-ci polluent l'environnement et mettent en danger la santé de leurs populations⁴.

Dans le monde en développement, les appréhensions des populations sont d'autant plus fortes que les bailleurs et les institutions internationales donnent l'impression de cultiver le secret et de ne pas rendre des comptes. Des exemples abondent où on a vu des bailleurs renforcer des régimes secrets en leur accordant prêts et assistance tout en cachant l'information afférente aux citoyens qu'ils sont normalement censés aider. Dans certains pays, on attend maintenant de ces citoyens qu'ils fassent bon usage des prêts pillés par leurs anciens dirigeants avec l'assentiment supposé des prêteurs.

Ces abus sont rendus plus complexes par un secret bancaire excessif et les centres financiers *offshore* dont certains annoncent à cor et à cri que leur mission est d'aider leurs clients (parmi lesquels figurent des dirigeants politiques corrompus) à « garder leurs biens à l'abri des yeux indiscrets⁵ ».

Qui plus est, la situation s'est compliquée avec la crise qu'a connue le monde industrialisé en matière de pratiques comptables dans le secteur privé. Dans ces pays, l'établissement d'un lien entre les récompenses aux cadres supérieurs et le prix des actions – auquel s'ajoutent d'énormes conflits d'intérêts entre les auditeurs – a favorisé l'apparition de scandaleuses pratiques comptables et délits d'initiés. Nous en sommes maintenant au point où le public ne peut plus croire qu'une société, quelle qu'elle soit, présente réellement et sincèrement la situation de ses opérations financières sans que cela entraîne des conséquences imprévisibles sur les plans d'épargne et de retraite d'une génération tout entière dans la plupart du monde développé ainsi que sur le fonctionnement normal des marchés de capitaux.

Derrière l'apparence d'ouverture et de responsabilité affichée par les cabinets d'audit et les analystes d'affaires en qui on avait naguère confiance, s'est développé tout un ensemble de pratiques illicites qui ont compromis les moyens d'existence et les attentes de millions de personnes. En effet, en sonnant l'alarme, les cabinets d'audit risquent, d'une part, de perdre des honoraires et, d'autre part, d'être interrogés sur leur propre rôle dans la conception de sociétés et de filiales structurellement opaques *offshore*⁶. On faisait confiance aux auditeurs chargés de vérifier la sincérité des comptes et cette confiance a été trahie⁷. Ces derniers se faisaient souvent aider dans leurs activités par des conseillers juridiques qui ont contribué à la créa-

tion de partenariats secrets entre sociétés et à la mise en place des systèmes d'évasion fiscale *offshore*⁸.

D'autres organisations qui suivent cette tendance au secret sont les instituts de recherche et d'importantes universités aux moyens financiers très limités et qui tendent les bras aux sponsors industriels. À ce niveau, les risques sont incalculables lorsque, comme cela devait arriver, les intérêts d'affaires entrent en conflit avec les principes fondamentaux de la recherche académique. Ceux qui financent la recherche universitaire réclament souvent le droit de ne pas retenir les résultats qui pourraient s'avérer désavantageux pour eux⁹.

Les médias, qui sont censés jouer un rôle de prévention de ces abus, souvent nous laissent tomber. À leur décharge, il faut reconnaître que certains médias ont joué des rôles clés dans la dénonciation et l'investigation de la corruption. Mais il est non moins vrai que plusieurs organisations de médias ont été à la merci des politiques tant des entreprises que des gouvernements en matière de publicité, avec des annonceurs (privés comme publics) n'hésitant pas à abuser de leur pouvoir pour donner ou retirer leurs annonces publicitaires. D'énormes conglomérats de médias internationaux se sont développés et parfois veulent tous trop s'occuper des appels d'offres des gouvernements dans le but de tromper sur la taille de leurs audiences et pour accroître les possibilités des recettes publicitaires. Ces réseaux ont acquis un pouvoir politique considérable et ne rendent des comptes à personne d'autre qu'à eux-mêmes. Ce qui sauve un peu ces conglomérats, c'est le fait d'opérer dans un environnement concurrentiel et qu'il existe toujours des médias indépendants qui peuvent et qui révèlent effectivement au grand jour les cas extrêmes d'abus de pouvoir de la part de ces géants mondiaux de la presse audiovisuelle.

L'influence croissante des médias oligarchiques constitue une autre source de danger ; en effet, ces oligarchies entendent utiliser leur pouvoir non pas pour informer, mais pour servir des intérêts clairement partisans et des objectifs politiques et financiers personnels. Le spectacle qu'offre l'Italie avec un chef de gouvernement qui domine non seulement les médias privés, mais dispose également du pouvoir influer sur les médias institutionnels appartenant à l'État ne présage rien de bon pour la démocratie. Il souligne, d'une part, les dangers de voir les médias privés dominés par un seul individu et, d'autre part, ceux inhérents à la plupart des formes de médias appartenant ou contrôlés par l'État. Les relations souvent passionnées et étroites liant les magnats de la presse audiovisuelle à de puissants dirigeants politiques des pays en développement et d'Europe centrale et de l'Est empêchent souvent les médias d'informer pleinement le public sur des sujets importants alors que ces derniers veillent dans la plupart des cas à ce que le public reçoive des nouvelles servant les intérêts d'affaires de leurs propriétaires et des partenaires politiques de ceux-ci dans la corruption. Le scénario qui se déroule en Europe centrale et de l'Est où les hommes politiques tentent de dominer les médias a quelque chose de profondément inquiétante¹⁰.

Il existe au sein de nouvelles sociétés, de l'Amérique du Sud à l'Asie centrale, des journalistes se laissant corrompre par l'hospitalité et les pots-de-vin que les sociétés leur offrent et pour qui utiliser leur pouvoir à des fins personnelles ne pose aucun problème. Même dans les pays les plus industrialisés, on a vu des reporters être si proches des grosses sociétés qu'ils ont failli à leur devoir – ils étaient tellement nombreux à subir la pression de la société Enron qu'ils ont décidé d'ignorer pendant des mois le fait que la fin de l'une des plus grosses sociétés du monde soit proche¹¹. Le *Financial Times* est l'un des journaux ayant déploré les « protestations pieuses d'intérêt public dans des journaux à sensation peu scrupuleux dans l'exercice de leur propre profession¹² ».

Contre ces bataillons, se dresse un groupe solitaire et vulnérable de personnes faisant la sentinelle : des individus qui risquent réputation, carrière et famille pour dénoncer publiquement les abus des secteurs public et privé. À ceux-là, il faut ajouter les journalistes qui ont payé de leur vie leur dévouement à la lutte contre la corruption – c'est une autre preuve qui montre jusqu'où certaines élites politiques peuvent aller pour préserver le *statu quo*. Lorsque le Voice of the People Communication Trust du Zimbabwe a réussi à contourner l'interdiction gouvernementale qui frappe les stations de radios indépendantes en faisant relayer ses émissions par les Pays-Bas, il a été victime peu de temps après « de démolition professionnelle par incendie » ont été détruits. Ses ordinateurs et son matériel d'enregistrement, ses dossiers et bandes magnétiques ; seuls les murs des studios sont restés debout¹³.

Il n'est dès lors pas étonnant que dans les diverses sociétés du monde, la notion de « confiance » ait changé radicalement – que ce soit dans le gouvernement, dans le secteur privé, dans les professions, dans les médias ou dans la société civile. Les gens n'acceptent plus le diktat « Ne me demandez pas mais vous pouvez me faire confiance ». Ils ont été si souvent écartés, si régulièrement trompés et si souvent trahis qu'ils ont maintenant tendance à rétorquer « Montrez-moi ! Je dois voir par moi-même ». La transparence a remplacé la confiance¹⁴.

En effet, le public réagit en exigeant plus que jamais auparavant non seulement de connaître les sources de financement des partis politiques, mais également les actifs, revenus et passifs des politiciens et des hauts responsables de la fonction publique¹⁵. Paradoxalement, face à ces exigences, on rétorque souvent que la divulgation représenterait une intrusion superflue dans les affaires privées – un argument qui renforce encore les soupçons selon lesquels les hommes politiques se vendraient aux plus offrants et que les responsables détourneraient des deniers publics¹⁶. Refuser l'intrusion dans les affaires privées revient fondamentalement à faire valoir le même argument classique en disant « Aie confiance en moi ! ». Mais il n'en demeure pas moins que le public reste cynique et fait exactement le contraire. À défaut d'informations fiables prouvant le contraire, il imagine simplement le pire.

Campagne pour l'accès à l'information

L'accès à l'information est devenu le cri de ralliement de nombre de mouvements de citoyens et d'organisations de la société civile à travers le monde. Des associations villageoises aux campagnes transnationales, des groupes de la société civile affirment le droit des citoyens à savoir ce que font les gouvernements, les organisations internationales et les sociétés privées, et comment sont allouées les ressources publiques. Certaines de ces exigences reflètent directement les préoccupations de la lutte contre la corruption. Les autres sont plus généralement liées à l'amélioration de la gouvernance, et vu que la corruption prospère dans l'ombre, toute tentative visant à ouvrir les organisations gouvernementales et intergouvernementales à un examen extérieur est susceptible de faire progresser la lutte contre la corruption.

Campagne locale : MKSS, Inde

L'une des campagnes les plus réussies de la société civile en faveur d'un accès élargi à l'information officielle est connue sous le nom de Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), l'association pour l'habilitation des travailleurs et des paysans dont le siège se trouve dans l'État du Rajasthan en Inde.

Le MKSS a démarré ses activités au début des années 1990 dans le village le moins alphabétisé du Devdooгри. Même après avoir été témoins, *a priori*, de malversations, les citoyens locaux n'avaient aucun moyen de le prouver. Avec les fonds modestes fournis par la communauté, un petit groupe de militants a commencé à sillonner les villages en posant des questions fondamentales sur les sommes censées être allouées à chaque communauté pour son développement et sur la manière dont elles avaient été réellement dépensées.

Plusieurs fonctionnaires du gouvernement ont dit avec insistance que personne n'avait le droit d'exiger une telle information. Toutefois, avec l'aide de fonctionnaires compréhensifs, le MKSS a pu obtenir les comptes de l'administration locale. Il a ensuite organisé des lectures publiques qui ont clairement permis de constater que l'argent n'avait pas été dépensé comme prévu. La lecture des listes de personnes rémunérées pour travailler sur les projets a permis de relever que la plupart de ces personnes étaient décédées des années auparavant. Puis, à la lecture des listes de dépenses liées au projet, ceux qui étaient présents ont déclaré que les projets n'avaient jamais été mis en œuvre.

Le mouvement MKSS a vu le nombre de ses membres s'accroître rapidement. Plus de 200 villages et 400 organisations ont participé à un *sit-in* qui a duré quarante jours en 1996 pour revendiquer le droit à l'information au Rajasthan, la transparence des comptes et la restitution des fonds manquants¹. Cette manifestation s'est transformée en une campagne nationale impliquant des journalistes, des hommes politiques ainsi que d'autres mouvements de base.

La campagne a provoqué des changements en 2001 avec l'adoption par le gouvernement du Rajasthan d'une loi sur l'accès à l'information. Cinq autres États de l'Inde ont depuis adopté une loi similaire et le mouvement MKSS qui a vu le jour au Rajasthan est devenu une campagne populaire nationale.

Campagne nationale : Grupo Oaxaca, Mexique

Le Grupo Oaxaca est né de la conférence sur « Le droit à l'information et à la réforme démocratique » tenue, à Oaxaca au Mexique, au mois de mai 2001.

Académiciens, avocats, journalistes et représentants d'ONG s'y sont rassemblés et ont décidé de mettre sur pied une commission technique qui ferait pression pour avoir une législation sur l'accès à l'information. Le président Vicente Fox s'était engagé dans le cadre de sa campagne électorale à faire adopter une loi sur l'accès à l'information dans les six mois de sa présidence ; hélas, aucune loi de cette nature n'était en préparation au moment où se tenait la réunion d'Oaxaca.

En octobre 2001, le groupe a soumis au Parlement mexicain son propre projet de loi visant à garantir l'accès des citoyens aux documents du gouvernement ; c'était la première fois qu'un groupe de la société civile déposait un projet de loi au Parlement. Le gouvernement a réagi en promettant de présenter en décembre 2001 une loi sur la liberté d'information.

L'élaboration de la loi est alors confiée à l'agence gouvernementale de lutte contre la corruption, la SECODAM. Mais des fuites ont révélé que le projet de la SECODAM était plein d'exemptions et de failles. À la suite de quoi, cette mission fut confiée au Secrétariat du gouvernement (Secretaria de Gobernación²), et les propositions de loi furent alors discutées pendant un mois par les représentants du Parlement. Les deux chambres du Parlement sont finalement parvenues unanimement, en avril 2002³, à une loi de compromis.

Campagne internationale : la politique de divulgation de la Banque mondiale

Bien que la Banque mondiale ait élaboré une politique de divulgation en 1989, politique qu'elle a ensuite révisée en 1993, en partie sous la pression de la société civile, les militants de la société civile ont estimé que cette politique était

trop restrictive. Beaucoup d'informations restaient encore sous le sceau du secret, en particulier celles relatives aux intentions de la Banque en ce qui concerne ses futurs projets et programmes. Par ailleurs, « les tentatives d'accès à l'information – faites par le public et surtout par les personnes directement touchées par les projets et les programmes de la Banque – essayaient systématiquement un refus ou se heurtaient à la bureaucratie⁴ » .

En 2001, les groupes de la société civile ont renouvelé la campagne pour la réforme. Parmi les groupes les plus dynamiques figuraient le Centre d'information de la Banque (États-Unis), Libertad Ciudadana/Poder Ciudadano (Panamà), Transparencia (Mexico), des réseaux régionaux tels que le Réseau de surveillance bancaire de l'Europe centrale et de l'Est et des sections d'ONG internationales telles que ActionAid, Oxfam et Transparency International. En avril 2001, plus de 550 organisations de ce type provenant de plus de 100 pays ont cosigné une lettre exigeant de la Banque mondiale une plus grande transparence et qu'elle rende davantage des comptes. En outre, plus de 250 groupes ont pris part à des consultations dans 19 villes éparpillées à travers le monde, et nombreux sont ceux qui ont présenté des commentaires écrits à la Banque ou à leurs gouvernements nationaux. Si la Banque veut être prise au sérieux sur la question de la participation, rétorquent-ils, elle doit permettre l'accès aux documents décrivant les projets ou les politiques en cours de discussion et les communiquer à temps pour que ceux qui sont le plus concernés puissent aider à les finaliser.

Parmi les forces ralliées contre la campagne de la société civile figuraient les gouvernements les plus corrompus et les plus répressifs du monde qui ne se

laissaient pas impressionner par les arguments selon lesquels ils devaient être tenus pour responsables de la manière dont ils géraient les projets impliquant la Banque mondiale ou d'autres sources de financement. Toutefois, le plus surprenant, c'est de voir un certain nombre de grandes démocraties du monde en développement opposer une résistance. Elles prétendent que divulguer des informations sensibles pendant la négociation des prêts pourrait faire peur aux marchés et faire fuir les créanciers privés.

La politique de divulgation de la Banque mondiale révisée au cours de l'automne 2001 s'est efforcée d'assurer une plus grande transparence⁵, mais d'une manière générale, les organisations de la société civile restent insatisfaites. La Banque a rejeté l'idée de divulguer des documents à l'état de projet qui permettraient aux personnes hors du cercle restreint de l'institution de contribuer à la préparation du projet. Elle a également refusé d'ouvrir les réunions du conseil d'administration pour permettre une représentation plus transparente. Comme le note le Centre d'information de la Banque, « La nouvelle politique (...) reflète le refus de la Banque de transformer sa rhétorique sur "la prise de décision inclusive" en engagements politiques concrets⁶ ».

Les retombées du 11 septembre

Bien que ces expériences incluent des succès, elles montrent tout de même que la lutte de la société civile pour avoir accès à l'information rencontre des obstacles à tous les niveaux : local, national et international. Le secret permet de restreindre le cercle des décideurs et d'éviter aux administrateurs la peine de s'expliquer.

Les événements du 11 septembre ont encore renforcé la volonté et la capacité des gouvernements à contrer les exigences de transparence. Les États-Unis ont réagi avec des mesures particulièrement vigoureuses en pratiquant par exemple la technique du « gommage de certaines informations sur les sites Internet », c'est-à-dire le retrait d'informations qui pourraient aider les terroristes à planifier des attaques. Les agences fédérales y compris l'Agence de protection de l'environnement, la Commission chargée de la Réglementation nucléaire, les Services fiscaux ainsi qu'un certain nombre de gouvernements d'État ont pris des mesures pour rendre l'information moins accessible. Même des groupes de la société civile se sont mis à gommer certaines informations sur les sites Internet : il s'agit de la Fédération américaine des hommes de science, l'une des ONG à la tête de la campagne pour la transparence gouvernementale à travers son « Projet sur la sécurité gouvernementale », qui a retiré de son site Internet certaines informations concernant la localisation des infrastructures de renseignement sécurisées prétextant que de telles données n'existent nulle part ailleurs⁷. Le gouvernement canadien a également pris des mesures pour limiter l'accès à l'information en promulguant, en novembre 2001, la loi sur le terrorisme qui donnait au ministre le pouvoir de casser, avec une possibilité d'appel⁸ limitée, tout ordre de communiquer des d'informations émis par le commissaire à l'information.

Toutefois, les retombées négatives sur l'accès à l'information seront probablement limitées, surtout hors des États-Unis. À en juger par le succès récent du pouvoir législatif mexicain, le droit d'accès à l'information continue d'être

une forte cause pour les militants de la société civile. Même si l'on sait que la culture du secret est profondément enracinée, ce qui nous a le plus frappé ces dernières années n'est pas que les gouvernements aient réussi à contrôler l'information mais plutôt que la société civile ait été capable de leur arracher ce contrôle.

Perspectives

Pour remporter le combat, la société civile a besoin de l'aide de tous. Il faudrait d'abord que les groupes se trouvant dans différents pays et régions communiquent les uns avec les autres et réfléchissent ensemble sur des idées de stratégies. Les chercheurs peuvent apporter une aide substantielle en évaluant la transparence des politiques gouvernementales et des organisations internationales, en les comparant les unes aux autres et aux normes absolues⁹. Les campagnes nationales doivent évidemment être prises en charge localement, mais on a besoin des bailleurs pour appuyer la mise en réseaux transnationaux des groupes de la société civile.

C'est surtout important de connaître le rôle joué par les groupes de la société civile eux-mêmes – ils ne donnent pas toujours des informations sur leurs personnels, leurs opérations, leurs sources de financement, leurs dépenses et parfois même sur les objectifs poursuivis. Les groupes impliqués dans les campagnes pour l'accès à l'information tendent à être plus transparents que beaucoup de leurs homologues, mais ils se retrouvent toujours entachés par des accusations d'irresponsabilité et d'opacité portées de plus en plus contre l'ensemble du secteur de la société civile. Ces groupes de la société civile menant campagne pour l'accès à l'information

doivent également s'imposer et imposer à d'autres groupes militants de rendre compte publiquement de leurs actes s'ils veulent, en tant que défenseurs de l'ouverture, préserver leur propre légitimité et leur crédibilité.

Ann Florini

- 1 Safia Sircar, « Information is my right », *Indiatogether*, mai 2002, www.indiatogether.org/stories/ncpri.htm.
- 2 Kate Doyle, « Freedom of information in Mexico », Washington DC : Archive de la Sureté nationale, 2 mai 2002, www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB68/index2.html.
- 3 *Washington Post* (États-Unis), 1^{er} mai 2002.
- 4 Lori Udall, « The World Bank and public accountability : has anything changed ? », dans Jonathan A. Fox et L.D. Brown, eds, *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1998).
- 5 Le plus important était que les Documents sur la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) censés être le résultat des discussions nationales associant la société civile sur les meilleurs moyens de réduire la pauvreté, doivent maintenant être divulgués localement avant que le conseil d'administration de la Banque mondiale ne puisse les examiner.
- 6 Le Centre d'information de la Banque, « The ongoing struggle for World Bank Transparency : The outcome of the information disclosure policy review » (Washington DC : Centre d'information de la Banque, 4 novembre 2001).
- 7 Lou Dolinar, « Access denied », *Newday.com* (EU), 24 octobre 2001.
- 8 David Banisar, « Freedom of information and access to government records around the world », juillet 2002, www.freedominfo.org/survey.
- 9 Le Centre d'études globales de l'University of Victoria a produit « *Rethinking Governance* » *Handbook: An Inventory of Ideas to Enhance Participation, Transparency and Accountability*, qui donne un excellent point de départ pour évaluer les efforts de divulgation des organisations internationales, www.globalcentres.org/html/inventory.html.

Si notre objectif est de parvenir à une gouvernance transparente, responsable et honnête, à un gouvernement auquel nous pouvons faire confiance et à un secteur privé fiable, alors il est évident que moins il y aura de rétention d'informations, plus nous croirons en leur véracité et plus grandes seront nos chances de réaliser notre objectif.

Excès d'informations

Les citoyens ordinaires ont besoin d'accès à l'information détenue par le gouvernement pour exercer leurs droits à pratiquement toutes les étapes de la vie – qu'il s'agisse d'accès à l'éducation, de demande d'emploi, de bénéficier de programmes de réduction de la pauvreté, d'acheter ou de vendre une maison, de démarrer une affaire ou de percevoir une pension. Sans ces informations, ils sont une proie facile pour les sujets corrompus et les abus.

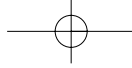
Par-dessus tout, nous avons besoin d'avoir accès à l'information détenue par les pouvoirs publics pour avoir confiance dans nos institutions publiques et être sûr qu'elles fonctionnent normalement. Les pratiques et les politiques d'ouverture peuvent en elles-mêmes procurer beaucoup de réconfort.

Toutefois, les informations dont nous avons besoin peuvent être noyées dans une cascade d'informations non pertinentes. Quel profit tirons-nous à souffrir d'un excès d'informations, si les informations que nous recevons ne nous éclairent pas vraiment, si nous sommes tout simplement confrontés à une vague de « faits » invérifiables ? En l'occurrence, aux États-Unis, il existe une foule d'informations sur ceux qui apportent leurs contributions aux campagnes électorales, mais y est largement absente l'information cruciale qui éclaire sur l'influence politique acquise par les contributeurs.

Si nous demandons une aiguille, nous ne voudrions pas devoir la chercher dans une botte de foin. C'est là qu'interviennent les médias qui peuvent servir de filtre en passant au tamis et en triant l'information pour la rendre gérable. Hélas, souvent les médias n'ont pas été à la hauteur.

Bien sûr, on ne leur facilite pas le rôle, lorsque les gouvernements utilisent leurs pouvoirs et leurs tribunaux pour intimider les rédacteurs en chef et les journalistes. On ne sert pas non plus la cause de la véracité en « travaillant » l'information comme le font les « chargés de presse » des hommes politiques. Un exemple éloquent nous est donné en Grande-Bretagne lorsque le « conseiller spécial » d'un ministre déclarait, le 11 septembre 2001 alors que toute l'attention du public était focalisée sur le drame du World Trade Center, que c'était une « bonne journée pour enterrer les mauvaises nouvelles¹⁷ ».

Les campagnes d'accès à l'information sont souvent motivées par les intérêts des médias dont les revendications pour avoir accès à l'information ne sauraient être remises en cause. Or, compte tenu de notre foi limitée dans les médias, nous



ne pouvons pas leur concéder la paternité exclusive de la lutte pour l'accès à l'information. Loin de là. Les revendications des citoyens sont plus prioritaires. À la question, « à qui appartient l'information que nous demandons ? », la réponse doit certainement être, « c'est à nous, le peuple et pas à lui, l'État ».

On comprend mieux quand l'information est détenue par l'État au nom du peuple pour être utilisée le plus avantageusement dans l'intérêt du peuple. En effet, la Constitution du Brésil va même jusqu'à consacrer le droit de chaque citoyen à ce que les entités publiques fournissent des informations concernant l'intérêt personnel du citoyen, ou l'intérêt général ou collectif, à l'exception d'informations qu'il faut garder confidentielles pour la sécurité de l'État et de la société¹⁸.

L'information au service de la lutte contre la pauvreté

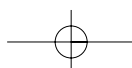
Les citoyens de l'Inde – la démocratie la plus peuplée du monde – figurent parmi les plus grands défenseurs de l'accès à l'information. En particulier, le groupe de la société civile, Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) (littéralement l'Association pour l'habilitation des travailleurs et paysans), a développé une interprétation radicale de la notion selon laquelle les citoyens ont le droit tant de savoir comment ils sont gouvernés que de participer activement au processus de contrôle sur leurs représentants¹⁹.

En encourageant les fonctionnaires compréhensifs à leur donner l'information de manière officieuse, le MKSS a pu commencer à établir le lien existant entre hommes politiques, fonctionnaires et entrepreneurs locaux ; il s'agit d'un fait bien connu et qui se développe en secret²⁰.

Cet exemple montre clairement que le droit à l'information a un intérêt pratique réel pour les populations pauvres et marginalisées, en particulier dans un contexte où les militants de la société civile peuvent les aider à y avoir accès et à l'utiliser.

Les « audits sociaux » réalisés par le MKSS ont eu tellement de succès que l'État du Rajasthan a voté une loi imposant la réalisation d'audits à travers tout l'État. Les responsables chargés de les réaliser s'étant peu engagés dans le processus, les audits officiels ont échoué lamentablement. Ils ne se sont pas donné la peine d'indiquer ni les raisons ni les dates des réunions ; ils n'ont pas non plus fourni une information complète²¹. En gérant mal à dessein l'information, ces responsables avaient pour souci de protéger les corrompus, ce qui a fini par faire échouer des réformes bien intentionnées.

L'information pour être utile ne doit pas être donnée en bloc ; elle doit être détaillée. Connaître simplement le volume du budget d'éducation de l'État ne suffit pas pour responsabiliser les parents ; ils doivent pouvoir déterminer assez facilement le budget d'éducation de leurs propres enfants. Le public a également besoin de documentation expliquant comment une application particulière a été



évaluée dans le cadre d'un programme de lutte contre la pauvreté ou comment et à qui les fonds ont été versés ; sinon il y a très peu de chances de détecter les faiblesses dans l'utilisation de l'application ou les détournements de fonds au cours de la mise en œuvre. Sans un droit d'accès aux reçus de dépenses, aux registres du personnel et des salaires, sans accès en temps opportun aux chantiers de construction, il est également impossible de déceler la fraude dans les projets de travaux publics. Qui plus est, l'information doit être physiquement accessible. En zone rurale, il importe peu de savoir quels sont les droits à l'information d'une personne si, pour y avoir accès, elle doit faire des centaines de kilomètres jusqu'à la capitale²².

L'expérience indienne laisse penser que les ONG et autres militants doivent être disposés à utiliser l'information qu'ils ont pu recueillir pour affronter les pouvoirs publics et forcer ainsi les responsables publics à prendre des mesures correctives. Un tel militantisme ne saurait être laissé à une bureaucratie non motivée.

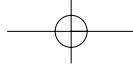
Élaborer des lois sur l'accès à l'information

L'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – le droit universel de tous « de chercher, recevoir et relayer l'information... » – est uniquement un point de départ pour l'élaboration des lois portant accès à l'information. Il vise moins la promotion de la transparence gouvernementale que la réduction de la censure gouvernementale²³. Ainsi, la tâche du réformateur est d'habiller davantage l'article 19 et de le faire pour des raisons tant sociales qu'économiques.

Fondamentalement, toute information appartient au public et doit rester dans le domaine public sauf s'il existe des raisons suffisamment fondées pour la garder secrète. L'approche du Brésil paraît pertinente de ce point de vue : la création de l'obligation légale de donner l'information officielle à toute personne qui la sollicite sauf s'il existe de bonnes raisons de ne pas la divulguer²⁴.

Toute loi sur la liberté d'information devra définir des limites, car on peut facilement abuser de l'argument « sécurité d'État ». Une loi sur les secrets officiels peut suivre de très près une autre loi progressiste sur l'accès à l'information et neutraliser effectivement en partie ou totalement les concessions obtenues antérieurement²⁵. Singapour est allé jusqu'à poursuivre en justice le *Business Times* pour avoir publié rien de plus qu'une prévision officielle du taux de croissance économique probable du pays – puis il a réduit le tirage de l'*Economist* parce que celui-ci a critiqué la démarche²⁶.

Récemment, certaines controverses nées de l'opposition entre les besoins d'accès à l'information d'une société et les soucis de sécurité d'un État sont aussi importantes que celles qui ont cours aux États-Unis sur la censure que le Département de la Justice a imposée au nom de la « guerre contre le terrorisme ». Certes, il y a, *a priori*, une certaine logique à détenir en secret des suspects et des présumés terroristes mais ne risque-t-on pas, ce faisant, de mettre en péril un



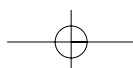
impératif social plus important ? Le juge Damon J. Keith de la cour d'appel du Sixth Circuit des États-Unis a bien exprimé cette idée récemment lorsqu'il a averti que « les démocraties meurent derrière des portes fermées ». Il a affirmé dans l'un de ses écrits que le Premier Amendement et une presse libre protégeaient « le droit des peuples de savoir » que leurs gouvernements agissaient correctement et en accord avec la loi. « Quand un gouvernement commence à fermer les portes » poursuit-il, « il contrôle de manière sélective des informations appartenant légitimement au peuple. L'information sélective, c'est de la fausse information ». De plus : « Un gouvernement qui œuvre dans l'ombre du secret est complètement à l'opposé de la société envisagée par ceux qui ont conçu notre Constitution²⁷. »

Il y a autant de difficultés à fixer des limites précises à l'accès à l'information en matière de sécurité qu'il y a de complications quand il s'agit de la vie privée des individus. L'importance que les sociétés accordent à la vie privée des individus varie tout en étant façonnée par leur vécu respectif. Le fait qu'en Suède on puisse voir la fiche d'impôt du voisin est peu susceptible de convaincre d'autres États de la nécessité d'une telle ouverture.

Les personnalités publiques réclament souvent le droit de ne pas voir leur vie privée exposée dans les médias. Mais les tribunaux partout dans le monde tendent à considérer que les personnalités publiques sont, *ipso facto*, publiques, et les citoyens et les médias sont apparemment en train de faire valoir cet argument²⁸. Par voie de conséquence, dans un nombre croissant de pays, les personnalités publiques doivent faire contre mauvaise fortune bon cœur en acceptant que leur vie privée soit sujette à un examen plus approfondi que ne le serait celle d'un citoyen ordinaire ; les politiciens en particulier doivent se montrer plus solides face à des affaires de diffamation et donc jouir de moins de protection.

Il arrive fréquemment que pour préserver « des informations commerciales sensibles », on tente de restreindre les droits du public à l'information. Or, en principe, les citoyens ont assurément le droit démocratique de connaître en détail les accords commerciaux conclus entre leur gouvernement et ses fournisseurs, et cela est d'autant plus valable qu'il s'agit du domaine de la privatisation où des activités relevant traditionnellement du secteur public sont en train de passer aux mains des privés. Alors que des transactions licites peuvent revêtir un caractère confidentiel dans le secteur privé, cette idée peut finalement s'avérer indéfendable lorsque l'argent public est en jeu²⁹.

La question la plus problématique en ce qui concerne l'accès à l'information est de savoir dans quelle mesure les citoyens doivent avoir accès aux conseils en matière de politiques. Ceux qui défendent un accès limité soutiennent que les fonctionnaires doivent faire à leurs ministres, sans peur ni crainte, des recommandations sur les politiques à mener et que rendre de tels échanges publics compromettrait le climat de confiance indispensable et finirait par miner toute prise de décision effective.



La dénonciation de la corruption en Afrique du Sud

Le refus des individus de dénoncer les activités de corruption constitue l'un des obstacles majeurs dans la lutte contre la corruption. Nombreux sont ceux qui refusent de rapporter les cas de corruption parce qu'ils ont peur d'être punis par leurs employeurs ou collègues. En Afrique du Sud, les dénonciateurs sont souvent considérés comme des semeurs de troubles ou dans la langue vernaculaire sud-africaine des *impimpis* (les indicateurs sous le régime de l'apartheid). Après avoir été stigmatisés comme des traîtres, ceux qui rapportaient les mauvaises conduites avant l'adoption de la loi sur la Protection des révélations en 2000 ne bénéficiaient d'aucune protection juridique ou appui de la part de leur gouvernement.

Une commission parlementaire a produit un projet de loi suite à une série de scandales dont ont été victimes les dénonciateurs consécutivement à leur action et qui ont conduit plusieurs d'entre eux à être licenciés. S'inspirant de la loi britannique sur les révélations d'intérêt public de 1998, ladite loi garantit un recours en justice aux dénonciateurs ayant perdu leurs emplois suite à leurs actions. La loi sur la Protection des révélations, entrée en vigueur au mois de février 2001, définit les procédures de protection contre les représailles en faveur des employés des secteurs public et privé ayant rapporté des activités illicites ou de corruption de la part de leurs employeurs ou collègues. Cette loi a pour objet d'encourager les employés honnêtes à rapporter des agissements douteux.

Mais pour qu'une telle loi puisse fonctionner, au moins trois conditions doivent être réunies. Premièrement, qu'il existe une volonté politique de s'attaquer à une culture qui méprise les dénonciateurs. Deuxièmement, que les employeurs soient formés à conduire une

politique de dénonciation viable permettant aux employés de soulever des problèmes sans avoir peur des représailles. Troisièmement, que les travailleurs eux-mêmes connaissent et comprennent leurs droits au sens de la loi, afin de pouvoir rapporter dûment les mauvaises conduites.

Après avoir contribué à la rédaction de la nouvelle loi, le Centre consultatif sur la démocratie ouverte (ODAC) s'occupe maintenant à ces trois aspects pour rendre la loi opérationnelle. La mission de l'ODAC est « de promouvoir une démocratie ouverte et transparente, de favoriser la culture qui amène les entreprises et les gouvernements à répondre de leurs actes et d'aider les gens à exercer leurs droits humains ». En offrant un conseil juridique gratuit, l'ODAC essaie d'aider les individus à faire face aux choix difficiles qu'ils doivent opérer lorsqu'ils décident de dénoncer ou de se taire. Le groupe assure le suivi, défend la mise en œuvre effective de la loi et forme les employeurs des secteurs public et privé. Dans le cadre de son assistance aux dénonciateurs, l'ODAC a également mis en place une ligne d'assistance juridique (le 0800-Lalela, qui veut dire « Écoutez » dans la langue xosa), inspirée du modèle utilisé par l'ONG britannique, Public Concern at Work.

La nouvelle loi est indispensable pour la promotion de l'accès à l'information. Avec la protection de la loi, les dénonciateurs ont pu plus facilement rendre publiques les informations sur la corruption. Les groupes de la société civile tels que l'ODAC et Transparency South Africa reconnaissent l'importance de cette loi et redoublent d'efforts pour la mettre en pratique.

Richard Calland

www.opendemocracy.org.za

C'est ainsi que les documents officiels sont souvent exonérés des obligations de la liberté d'information. Mais le fait est que les pays qui ont rendu ce type d'information accessible ont tendance non seulement à rencontrer, le cas échéant, peu de problèmes, mais ils enregistrent également un score conséquent dans l'indice de perceptions de la corruption (IPC) que publie annuellement Transparency International³⁰.

En cas de litige

Une fois établi légalement notre droit à l'information dans les limites appropriées, comment alors résoudre les conflits d'intérêts dans les possibles litiges ? Les intérêts politiques, comparativement à ceux publics, peuvent-ils intervenir aussi facilement lorsqu'un citoyen – ou un journaliste – fait une demande ?

Dans certains pays, les ministres jouissent du pouvoir discrétionnaire de refuser les demandes d'informations. Aucun ministre ne devrait avoir un tel pouvoir, car on peut facilement en abuser. On ne devrait jamais retenir une information même si sa divulgation peut déranger ou embarrasser le ministre ou le département. Et les ministres ne doivent pas non plus avoir le pouvoir de bloquer l'accès à l'information sous prétexte que l'information ne regarde en rien le demandeur ou qu'elle pourrait être « mal comprise³¹ ».

Certains pays prévoient le droit de faire appel à un commissaire à l'information, à un médiateur ou à une instance d'appel indépendante. Les systèmes de gouvernance peuvent varier, mais il existe toujours un conflit d'intérêts totalement inacceptable lorsque le fonctionnaire est juge et partie.

Campagnes d'information et gestion des archives

Le public doit-il toujours demander une information à laquelle il a droit ? Les pouvoirs publics ne doivent pas simplement attendre qu'on la leur demande. Ils doivent mettre en place des politiques de diffusion des informations essentielles auprès du public avant que celui-ci n'en fasse la demande. De telles mesures sont beaucoup plus économiques financièrement et présentent une utilité pratique plus grande que lorsque les départements attendent passivement qu'on leur présente une demande d'informations³². Une telle stratégie proactive est particulièrement avantageuse pour les gouvernements qui ont de maigres ressources. En rendant l'information accessible dans les bureaux et autres lieux publics, le temps consacré par le personnel à répondre aux demandes individuelles pourra ainsi être sensiblement réduit – et les citoyens pourront apprendre sur leurs droits sans même être conscients de leur droit de savoir³³.

Tout en faisant campagne pour un plus grand accès à l'information, nous devons aussi promouvoir la gestion des archives. Il n'y a aucun intérêt à avoir accès à une information chaotique et non fiable. En clair, cela veut dire qu'il faut mettre en place une gestion systématique, complète et fiable des archives.

Mais au fur et à mesure que les gouvernements s'ouvrent, les réformateurs doivent se résoudre à prendre le monde tel qu'il est et non pas tel qu'ils voudraient qu'il soit. Les vieilles archives peuvent être tellement chaotiques qu'on perd énormément de temps à exercer ses droits d'accès qui peuvent être totalement infructueux. En effet, au Mexique où une loi sur la liberté d'information a été promulguée, en avril 2002, un rapport nous apprend que « les archives publiques, les transcriptions et les notes relatives à des réunions importantes ont été maintenues délibérément secrètes hors de la portée du public ne laissant presque aucune trace officielle de la manière dont des décisions clés sont prises. Il est souvent arrivé que des archives officielles soient détruites ou que les fonctionnaires les emportent chez eux en quittant le bureau³⁴ ».

Dans ces cas, des dispositions provisoires sont indispensables, afin que les citoyens ne perdent pas foi en leurs droits nouvellement acquis dès qu'ils essaient de les exercer. Plutôt que de laisser invoquer l'inefficacité des systèmes actuels de gestion des archives pour bloquer totalement les réformes, il vaudrait mieux tirer un trait et tout recommencer et ne pas rendre les droits d'accès rétroactifs dans les régions où on ne peut tout simplement pas se fier au résultat produit par le système en place.

Quelle que soit l'option choisie, elle doit clairement obliger les fonctionnaires concernés à fournir une information complète, cohérente et compréhensible par le public cible. On évoque toujours le facteur coût comme obstacle à la réforme. Doit-on exiger de ceux qui demandent l'information qu'ils paient le prix de la préparation des réponses ? Dans l'affirmative, doit-on imposer des limites ? Il est évident que les coûts élevés vont décourager les demandes et compromettre le but de toute la démarche. Heureusement, les gouvernements se rendent compte que les avantages de l'ouverture sont plus importants que les coûts quels qu'ils soient. En outre, les régions qui ont voté une loi dans ce sens ont tendance à ne demander que des frais de traitement symboliques.

L'information et le secteur privé

Le secteur privé a également des besoins en matière d'accès à l'information publique complète et fiable, notamment en ce qui concerne les règles et pratiques relatives aux marchés publics que certains pays ont commencé à diffuser par le biais d'Internet³⁵.

Même si l'information détenue par le secteur privé lui-même obéit à des considérations bien différentes de celles applicables au domaine public, certaines catégories d'informations doivent être mises à la disposition des consommateurs, des fournisseurs et des employés. Elles vont de l'étiquetage précis des produits alimentaires aux comptes préparés honnêtement, de l'audit professionnel et des services financiers aux dossiers personnels tenus par l'employeur.

Le public estime légitimement qu'on lui doit davantage des comptes lorsque des entités privées se chargent des fonctions relevant du public ou lorsqu'une fonction traditionnellement assurée par l'État est privatisée. On ne peut permettre à des agences privées de masquer la responsabilité politique ; au contraire, les citoyens ont le droit de savoir beaucoup plus sur les entreprises impliquant le public et le privé que sur les activités exclusivement réservées au secteur privé. Parce qu'après tout, les fonds utilisés par l'État pour financer ces activités proviennent en partie des contribuables.

Les citoyens ont également le droit de s'attendre à une information financière honnête de la part des sociétés cotées publiquement. Nous attendons des auditeurs opérant dans le secteur privé qu'ils s'acquittent de leurs missions indépendamment de leurs clients et dans l'intérêt du public et non dans celui des hauts dirigeants. Les rapports financiers qu'ils produisent sont essentiels pour le bien-être des citoyens et ils remplissent une fonction d'intérêt public en donnant les informations qui reflètent sincèrement l'état de la santé financière des sociétés dont ils ont eu à vérifier les comptes³⁶.

Il faut verser à l'actif des principales sociétés le fait qu'elles commencent, dans leur strict rôle en tant que sociétés, à reconnaître le bien-fondé des préoccupations du public et réagissent positivement dans certains cas en promouvant des politiques d'accès à l'information³⁷. En effet, le fait que le secteur privé doive des comptes au public au sens large est précisément au cœur du mouvement croissant pour la responsabilité sociale des sociétés.

Un changement de culture

Aussi importants que soient les avantages de l'ouverture, la perspective d'accorder des droits d'accès à l'information peut paraître inquiétante pour les fonctionnaires qui considèrent que leurs dossiers sont confidentiels et donc à l'abri des regards inquisiteurs du public.

Il faudrait que les fonctionnaires changent de culture – de l'employé situé au bas de l'échelle au ministre responsable. Ils doivent comprendre que, même si par le passé leurs administrations semblent avoir fonctionné normalement, l'adoption de politiques d'accès à l'information peut relever sensiblement la performance qualitative de l'administration. Ces politiques encouragent l'éthique du « service public », renforcent la satisfaction tirée de l'emploi et rehaussent l'estime dont font l'objet les fonctionnaires au sein des communautés qu'ils servent et où ils vivent.

Un programme de réformes

Quels devraient être alors nos objectifs ?

Nous attendons de nos gouvernements des politiques d'accès à l'information clairement articulées et largement diffusées et qui garantissent le plus d'accès pos-

sible tant aux citoyens qu'aux médias – aux niveaux local et national³⁸. Notre droit légal à l'accès à l'information du domaine public doit être officiellement garanti.

Les systèmes de gestion des archives doivent veiller à ce que l'information à laquelle le citoyen a droit soit précise, complète et facilement accessible.

L'information essentielle doit être portée à la connaissance du public sous une forme et dans un langage compréhensibles par ce dernier. Les politiques d'information du public doivent prévoir des pratiques transparentes en matière de financement des partis politiques avec la divulgation des bailleurs et des dons. Le public doit également avoir accès à la déclaration des biens et intérêts des personnalités publiques.

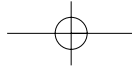
Nous devons parvenir à une garantie formelle de la liberté d'expression, de la liberté de la presse et de l'absence d'une législation répressive en matière de diffamation. Les journalistes honnêtes doivent pouvoir exercer leur métier sans être influencés par leur intérêt personnel ou des « sponsors ». Lorsque leur existence est justifiée pour défendre l'intérêt du public, les médias d'État doivent être gérés de manière indépendante de la ligne éditoriale du parti au pouvoir. Si l'on considère que les systèmes sont gérés par l'archiviste en chef et que les archives en sa possession comprennent les fonds de dossier sur support papier indispensables pour détecter la mauvaise gestion et la corruption, on doit se demander pourquoi ces postes sont si subalternes et si mal dotés en ressources. Demandons-nous pourquoi le poste d'archiviste en chef ne bénéficie pas d'une protection constitutionnelle et pourquoi il n'est pas placé sur le même pied d'égalité qu'un juge de la Cour suprême ou qu'une institution supérieure d'audit tellement son rôle est essentiel pour garantir à la fois le devoir de rendre des comptes et l'ouverture au public.

Au niveau international, les agences bilatérales et multilatérales doivent mettre à disposition une information complète concernant leurs prêts et aides au développement – non pas seulement sur les montants globaux des prêts, mais également sur les projets locaux qu'ils financent. De la même manière, les politiques du secteur privé doivent promouvoir l'accès à l'information détenue par les sociétés.

Nous ne devons pas non plus négliger la nécessité d'avoir des garanties formelles de protection des plaignants au cas où ils seraient forcés d'agir pour dénoncer la corruption.

Conclusion

Près de deux siècles après James Madison, la lutte pour l'accès à l'information, affaiblie par les événements du 11 septembre et la « guerre contre le terrorisme » se poursuivra de plus belle. Partout, la société civile continue de subir les contre-coups du secret qui perpétue surtout un environnement permettant à la corruption de se développer librement – une menace directe pour chacun d'entre nous et qui continue de saper les acquis démocratiques des dix dernières années. Est-ce



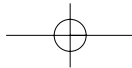
trop pour nous d'espérer qu'au fur et à mesure que les sociétés deviennent plus ouvertes, la confiance en leurs institutions se renforcerait ?

Le dramaturge et penseur George Bernard Shaw a affirmé que « le droit de savoir est comme le droit à la vie. Il est fondamental et non négociable si l'on part de l'hypothèse que la connaissance, comme la vie, est une chose souhaitable³⁹ ». À peu près pour les mêmes raisons, les architectes de notre mouvement mondial contre la corruption ont choisi le terme « transparence » pour servir de cri de guerre sur notre bannière.

- 1 *Washington Post* (EU), 30 août 2002.
- 2 www.cfoi.org.uk/sweden1.html. La liberté d'information fait partie intégrante de la loi suédoise depuis 1766. Le gouvernement suédois continue à faire avancer la question, notamment dernièrement à travers son Initiative Ouverture de la Suède qui vise à améliorer l'application de la loi et à sensibiliser l'opinion publique. Voir www.oppnasverige.gov.se/page/1/42.html.
- 3 *Guardian* (Grande-Bretagne), 4 mai 2001.
- 4 *Guardian* (Grande-Bretagne), 29 août 2002.
- 5 Voir « Keep Your Assets away from Prying Eyes ... Ten Good Reasons to Choose Dominica », une publicité qui apparaît sur le site Internet de Safe Haven Offshore Limited, juin 2000, www.safehavenoffshore.com/10reasons.htm.
- 6 La International Accounting Standards Committee Foundation, l'instance susceptible d'établir les règles pour toutes les sociétés européennes cotées en Bourse à partir de 2005, a été critiquée pour n'avoir pas divulgué les noms de 100 sociétés donatrices. Cela a posé problème lorsqu'il est apparu que la société Enron avait envisagé d'accorder des dons au comité si cela pouvait l'aider à finaliser les politiques de l'IASC. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 4 mars 2002.
- 7 Les sociétés Enron et Arthur Andersen étaient des exemples typiques. Collusion entre l'audit interne et l'audit externe alors que des dizaines de millions de dollars de dettes étaient cachés et que des sociétés encore débutantes accumulaient des millions de dollars en profits. *Wall Street Journal* (EU), 16 avril 2002. Loin de faire confiance aux dirigeants du secteur privé, la Securities and Exchange Commission a proposé qu'il soit fait obligation à ces derniers, sous peine de sanctions pénales, de certifier conformes les rapports trimestriels sur la situation de leurs sociétés. *Financial Times* (Grande-Bretagne), 13 juin 2002.
- 8 Ancien président de la SEC, Arthur Levitt écrit : « les avocats qui peuvent jouer un rôle essentiel dans la dénonciation ou le camouflage des problèmes financiers, devraient revoir leur propre code de déontologie. Aux termes de l'American Bar Association's Ethical Standards (ou code de déontologie de l'Ordre des avocats américain), les avocats qui découvrent des agissements illicites de la part de leurs clients ne peuvent pas les rapporter au SEC ni aux autorités locales. Ce conflit structurel doit être résolu. » *New York Times* (EU), 17 janvier 2002.
- 9 *Guardian* (Grande-Bretagne), 11 juin 2002.
- 10 *New York Times* (EU), 31 août 2002.
- 11 « Enron était aussi un exemple d'échec du journalisme. Si l'entreprise est plus puissante, nous avons alors besoin d'un meilleur journalisme pour l'obliger à rendre des comptes... Les indicateurs étaient là pour celui qui voulait bien les voir... [mais] la plupart des journaux n'ont commencé à prendre les problèmes d'Enron au sérieux que... quand le jeu était fait », Richard Lambert, rédacteur en chef de *Financial Times* (Grande-Bretagne) de 1991 à 2001, a critiqué la prestation de sa propre profession dans « Enron and the press », *Prospect Magazine* (Grande-Bretagne), mars 2002.
- 12 13 juin 2002.
- 13 *Times* (Grande-Bretagne), 30 août 2002.
- 14 Le professeur Onora O'Neill a défendu une thèse inverse dans ses Conférences Reith 2002, où elle affirme notamment que « le déluge d'informations déversées sur nous au nom de l'ouverture nous rend plus que jamais moins capables de déterminer la vérité ». Voir « Trust is the first casualty of the cult of transparency », *Guardian* (Grande-Bretagne), 24 avril 2002. Les conférences ont été éditées par Cambridge University Press.
- 15 Le président mexicain, Vicente Fox, a répondu à ces exigences en révélant volontairement sur Internet ses actifs financiers personnels. VOA News (EU), 3 mai 2002.
- 16 *Financial Times* (Grande-Bretagne), 29 août 2002 ; www.transparency.org/cgi-bin/dcn-read.pl?citID=45105.



- 17 Le commentaire malheureux du chargé de presse Jo Moore a permis de déclencher une réévaluation par la Wicks Committee (qui siégeait encore au moment de la rédaction de cet article) du rôle des « conseillers spéciaux » qui sont des postes politiques dans la fonction publique britannique. *Guardian* (Grande-Bretagne), 9 octobre 2001. Elle a été licenciée plus tard pour avoir annoncé la mauvaise nouvelle le jour des funérailles nationales.
- 18 La Constitution du Brésil, article 5, rubrique 33.
- 19 Pour une information plus détaillée, voir Rob Jenkins et Anne Marie Goetz, « Accounts and accountability: theoretical implications of the right-to-information in India », *Third World Quarterly*, vol. 20, n° 3 (1999).
- 20 BBC News (Grande-Bretagne), 14 juin 2002.
- 21 « Critique of State government initiated social audit campaigns and public hearings (Jan Sunwais) », note préparée pour MKSS dans le cadre de l'atelier sur « Institutionalisation of social audit and public vigilance », tenu le 7 janvier 2002.
- 22 Comparé à un cas similaire en Tanzanie, rapporté lors de l'atelier de TI sur « Information for accountability workshop », Tanzanie, 27-28 mars 2000 ; www.transparency.org/working_papers/thematic/proceedings.html.
- 23 Voir Jenkins et Goetz.
- 24 Constitution du Brésil, article 5, rubrique 33. C'est également le cas du New Zealand's Official Information Act 1982 (la loi sur l'information officielle de la Nouvelle-Zélande de 1982). La loi a inversé le principe du secret défini dans les Official Secrets Act 1951 (loi sur les secrets officiels de 1951) qu'elle a abrogé.
- 25 Le Zimbabwe a fusionné les deux approches en une seule loi en donnant un titre apparemment « libérale » à un ensemble de dispositions très répressives. Les coûts des licences fixés par la loi sont qualifiés « d'absolument scandaleux » et susceptibles de pousser plusieurs agences internationales à mettre un terme à leurs opérations au Zimbabwe. *Daily Telegraph* (Grande-Bretagne), 17 juin 2002. D'autres comme la BBC ont été exclus de force du pays.
- 26 Le rédacteur en chef de la *Singapore Business Times* était poursuivi en justice avec d'autres, en application de la loi du pays sur les secrets officiels, pour avoir publié en « flash » les prévisions de PIB - calculs des taux de croissance économique les plus récents - avant qu'ils n'aient été officiellement rendus publics. Lorsque l'*Economist* a ironiquement fait des commentaires sur cette action en justice, il allait au-devant d'une confrontation avec le gouvernement qui a abouti à la réduction du tirage du magazine à Singapour. « Newspapers : a Ban Is Not a ban unless restricted » par Francis T. Seow (ancien procureur général de Singapour), avril 1998, www.sfdonline.org/Link%20Pages/Link%20Folders/Press%20Freedom/seow.html.
- 27 *New York Times* (EU), 2 septembre 2002.
- 28 *Times* (Grande-Bretagne), 29 mars 2002 : « Le *Mirror* était autorisé à démontrer que [Naomi Campbell, un mannequin] mentait partout en déclarant ne pas s'adonner à la drogue tout en recevant des soins pour drogués. Mais le journal est allé trop loin en divulguant des renseignements personnels sensibles. » Décidément, le progrès est loin d'être universel à voir les lois du Zimbabwe interdire sans ambages toute critique de son Président.
- 29 *Guardian* (Grande-Bretagne), 18 juin 2002 : « False accounting exposes private cash for public services as a theft from the taxpayer ».
- 30 Les pays nordiques et la Nouvelle-Zélande sont systématiquement en tête de liste des pays les plus propres du monde.
- 31 New Zealand State Services Commission, 1995.
- 32 Cette condition est désormais imposée aux autorités locales de Grande-Bretagne. Consulter le site Internet de the Standards Board for England à www.standardsboard.co.uk/guidance/guidance_index.htm.
- 33 Par exemple, en Indonésie, la Banque mondiale a encouragé la mise en place de tableaux d'affichage sur les sites de développement qui donnent des détails sur tout projet en cours. La communauté locale peut alors suivre le processus et contrôler l'entreprise. Voir Jenkins et Goetz.
- 34 *Washington Post* (US), 1^{er} mai 2002.
- 35 Le système OUVERT de la ville de Séoul en Corée du Sud constitue un bon exemple ; www.transparency.org/building_coalitions/public/local_government/projects_topic/procurement.html. Pour plus d'informations, voir l'essai sur l'e-gouvernement dans le présent ouvrage.
- 36 « La dimension déontologique - surtout la question du devoir envers des personnes autres que leurs clients - ne semble pas avoir été soulevée » a écrit Peter Martin dans « Accountants Moral Duty », *Financial Times* (Grande-Bretagne) du 17 janvier 2002. Voir également *Financial Times* du 5 mars 2002.
- 37 Une initiative similaire a été prise par NIREX (www.nirex.co.uk/ipublic), une société « œuvrant pour le développement de solutions sécurisantes et responsables du point de vue environnemental pour la gestion des déchets radioactifs ». Sa « politique de transparence » à travers l'internet engage la société à pratiquer une « politique d'ouverture ». Elle conduit également une politique de



réponse personnalisée pour les demandes individuelles tout en garantissant un recours à un panel d'inspecteurs indépendants.

- 38 TI Russie est l'une des sections de TI qui travaille avec les autorités locales dans ce sens. En Grande-Bretagne, la législation impose désormais aux autorités locales de mettre en place des politiques d'information proactives (Local Government Act 2000 : www.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000022.htm).
- 39 « Preface on doctors : the flaw in the argument », dans *The Doctor's Dilemma*, 1913.

