

Réforme de la Banque mondiale

Le rôle des ONG dans la démission de Wolfowitz

Beatrice Edwards

Cette étude de cas présente l'évolution d'une stratégie de participation de la société civile ayant mené à la démission de cinq hauts dirigeants de la Banque mondiale qui ont tenté de démanteler les mécanismes de contrôle de l'institution. Elle décrit le processus suivi pour traiter de cette crise de la gouvernance : création d'une coalition spéciale d'organisations de la société civile ayant une tradition de collaboration officielle avec la Banque; réduction de la participation officielle de la société civile au profit de contacts informels; critique publique de la gestion de la Banque; et reprise de la collaboration de la coalition avec la nouvelle direction de la Banque mondiale une fois réalisées en partie les réformes relatives à une politique de protection des dénonciateurs.

Introduction : La Banque mondiale

Le Groupe de la Banque mondiale (GBM) [1] est issu d'un accord international conclu en 1945 pour offrir des prêts en vue de reconstruire les pays dévastés par la Seconde Guerre mondiale. Au fil des ans, le GBM a créé cinq institutions distinctes et sa mission a évolué vers le financement du développement international. De nos jours, la Banque prête chaque année quelque 25 milliards \$US à des pays d'Asie, d'Afrique, d'Europe de l'Est, d'Amérique latine et des Caraïbes. La Banque est en train de devenir un acteur central dans la formulation des réformes de l'architecture financière internationale en vue de contrer la crise économique mondiale actuelle. Comme les Nations unies, le GBM bénéficie de l'immunité dans les pays où il opère. Les tribunaux nationaux n'ont aucune compétence sur les activités de la Banque mondiale ou son personnel. [2]. Cette autonomie juridique laisse l'institution sans aucune norme minimale de responsabilité envers les pays qui la financent ou reçoivent ses prêts.

En 2004, après des années de conjecture sur la corruption dans les projets de la Banque mondiale, le Sénat des É.-U. a tenu des audiences publiques à ce sujet. Une série de témoins rapportèrent la disparition de fonds et de nombreuses irrégularités dans les projets de la Banque en raison de la corruption et des abus de pouvoir. Un expert universitaire estima que la Banque mondiale avait dilapidé quelque 100 milliards \$US depuis sa création. [3].

La participation des organisations de la société civile (OSC) désireuses de contrer le gaspillage, les pratiques frauduleuses et les abus de pouvoir ne donna pas de résultats significatifs. Au début 1996, la Banque adopta un discours anticorruption en rapport avec les programmes de prêts au pays bénéficiaires, mais elle était beaucoup plus réticente à aborder ces problèmes à l'interne, sur le plan institutionnel.

Le point d'entrée de la collaboration des OSC avec la Banque mondiale

Avant 1985, les banques de développement, dont la Banque mondiale, n'avaient pratiquement aucun lien avec les OSC. À la fin des années 1980, elles forcèrent cependant les pays

emprunteurs à adopter un train de mesures axées sur la privatisation des services publics. La Banque mondiale prôna la privatisation tous azimuts : des services publics rentables furent vendus à l'entreprise privée et la banque commença à traiter avec les OSC en tant que partenaires du secteur privé dans la gestion des services sociaux offerts aux pauvres.

Au même moment, des coalitions progressistes d'OSC qui défendaient l'environnement, les travailleurs et les femmes profitèrent de ces partenariats pour consulter la Banque en rapport avec des enjeux concernant leurs membres et renforcer les mesures anticorruption. Au début des années 2000, plusieurs secteurs de la Banque avaient établi une culture de collaboration avec les OSC, tant sur le plan de la coopération que celui de la consultation.

Pour les OSC progressistes, la collaboration officielle avec la Banque mondiale dans le cadre des processus consultatifs établis par l'institution fut souvent superficielle. Vu son influence politique et économique, la Banque avait le gros bout du bâton et plusieurs OSC redoutaient de servir de caution à des politiques publiques qu'elles réprouvaient totalement, comme la privatisation. Les OSC pouvaient rarement orienter les priorités d'une consultation et arracher à la Banque de vraies mesures de protection ou un changement politique donné.

La Banque mondiale et les OSC : la collaboration officielle s'approfondit

Pressions en vue d'un objectif précis : la politique de protection des dénonciateurs

En réaction aux critiques sur les problèmes de corruption de la Banque mondiale dévoilés lors des audiences du Sénat des É.-U. en 2004, l'institution envisagea d'adopter une politique pour protéger des représailles les membres du personnel qui dénonçaient la corruption interne. Dans un esprit de consultation, la chef du contentieux de la Banque invita en 2006 le Government Accountability Project (GAP) à commenter diverses versions des politiques préliminaires en matière de protection des dénonciateurs. Établi à Washington D.C., le GAP est une OSC doublée d'un cabinet d'avocats sans but lucratif voué à la protection et à la défense des *dénonciateurs*. Dans le jargon juridique, le terme désigne les employés qui exercent leur droit à la liberté de parole pour contester les abus de pouvoir contraires à l'intérêt public.

La protection des dénonciateurs à la Banque mondiale est particulièrement ardue sur le plan juridique. Le dénonciateur victime de renvoi, de démotivation ou d'exclusion pour avoir dévoilé la fraude ou la corruption interne n'a pour seul recours juridique que le processus interne établi par l'institution. Ces processus juridiques internes sont boiteux en raison de leur manque d'indépendance par rapport à la gestion institutionnelle [4].

Après avoir étudié la politique de protection des dénonciateurs proposée par la chef du contentieux, le GAP conclut qu'elle ne protégeait pas adéquatement le personnel contre les représailles. De fait, le contentieux semblait lui-même essentiellement opposé à ce que le dénonciateur dispose d'un appareil d'arbitrage impartial échappant au contrôle de la Banque. Malgré les frustrations inhérentes au travail avec le contentieux, le GAP développa des rapports de collaboration étroits avec l'association du personnel de la Banque. Lors de rencontres avec un échantillon représentatif du personnel, le GAP constata l'inquiétude croissante du personnel devant l'effritement des mécanismes de contrôle depuis l'arrivée du président Paul Wolfowitz et son équipe de gestion [5].

Pendant cette période, des membres du personnel au courant de la politique de protection des dénonciateurs démontrèrent au GAP que les agents de surveillance nommés par Paul Wolfowitz, et les virages organisationnels instaurés à sa demande, minaient l'efficacité de la politique. Ainsi, la chef du contentieux nommée par Wolfowitz était une proche alliée politique ayant peu d'expérience pratique du droit; les services recevant les plaintes relatives à l'éthique relevaient de la chef du contentieux; la directrice nommée par Wolfowitz (après qu'il eut rejeté tous les candidats recommandés par un comité international de mise en candidature) pour gérer le service de l'intégrité institutionnelle (INT), groupe d'enquête de la Banque, n'avait pas l'indépendance requise pour exécuter ses fonctions en toute objectivité [6].

Vu la teneur de la politique, soit la protection des dénonciateurs, il n'existait aucun précédent de procédure permettant de contrôler ou sanctionner les hauts dirigeants de la Banque (dont le président). Les canaux officiels en place, soit le représentant des É.-U. siégeant au conseil d'administration et le service du contentieux, n'étaient pas efficaces. En l'absence de mécanisme structurel permettant de sanctionner le président de la Banque mondiale, l'existence d'une culture de consultation du personnel avec les OSC se révélerait un facteur d'importance capitale.

Développer la collaboration informelle : divulgation confidentielle de fautes professionnelles

Puisqu'elle n'est pas soumise à la compétence des tribunaux nationaux, la Banque mondiale peut être un milieu de travail répressif pour le personnel. Depuis sa création en 2000, l'INT a la réputation de mener des enquêtes sélectives et très intrusives, souvent contraires au droit fondamental à la vie privée et à la représentation reconnu par des pays membres et par le droit international [7]. Le système interne de résolution des conflits de la Banque (CRS), qui reçoit les griefs, a été sévèrement critiqué pour son manque d'objectivité [8]. Les supérieurs coupables peuvent donc en toute impunité imposer des représailles aux membres du personnel qui ne disposent d'aucune protection juridique.

À la suite du travail réalisé avec le personnel sur la politique de protection des dénonciateurs, le GAP commença à recevoir des révélations sur des fautes professionnelles impliquant Paul Wolfowitz et son équipe de gestion :

- Tentative de reprendre les prêts au gouvernement irakien en violation des protocoles de la Banque interdisant les prêts aux pays en conflit [9];
- Omission de rapporter la fusillade d'un consultant de la Banque à Bagdad;
- Décision unilatérale de supprimer les fonds consacrés aux services de planification familiale dans une nouvelle stratégie en matière de santé et de nutrition;
- Augmentation de salaire et promotion non autorisées accordées à Shaha Riza, compagne de Paul Wolfowitz et cadre de rang intermédiaire à la Banque;
- Embauche non autorisée de Shaha Riza par le Pentagone alors qu'elle travaillait à la Banque mondiale et que Wolfowitz était secrétaire adjoint à la Défense des É.-U.

Ces conséquences choquantes de l'absence de reddition de comptes incitèrent le GAP et les dénonciateurs à cibler un seul objectif : forcer le président de la Banque mondiale et ses conseillers à respecter les règlements et protocoles de la Banque.

Alors que le GAP recevait cette série de révélations des dénonciateurs de la Banque, ses rapports officiels avec le service du contentieux devenaient de plus en plus tendus. Cette distance rehaussa cependant la crédibilité du GAP auprès du personnel de la Banque, qui vit en l'organisme un défenseur responsable du contrôle interne. Le GAP n'accepte jamais de fonds de la Banque ou du gouvernement des É.-U. En 2006, le GAP choisit de ne représenter aucun des dénonciateurs dans le processus d'appel officiel pour éviter toute apparence de conflit d'intérêts entre son travail politique et son travail juridique. En trois mois, les communications directes avec le contentieux avaient presque cessé et la Banque commença à critiquer régulièrement le GAP dans les médias [10].

Exiger une collaboration efficace : l'exposition médiatique

La presse

Le travail d'un chroniqueur du *Washington Post* a joué un rôle capital dans l'exposition médiatique du manque de contrôle à la Banque sous le règne de l'équipe Wolfowitz. Bénéficiant d'un très vaste lectorat à Washington, ce reporter rédige une chronique de *potinage* sur l'utilisation abusive des fonds dans les institutions publiques et les transactions intéressées chez les fonctionnaires. Ses informateurs ayant rarement les moyens d'être cités, il travaille comme le GAP à partir de sources anonymes et confidentielles. C'est à ce reporter que le GAP confia l'affaire de l'augmentation de salaire inappropriée de Shaha Riza. Comme elle touchait à la fois *le sexe et l'argent*, la révélation fit vite boule de neige.

Rappelons que les médias à grand tirage aux É.-U. hésitaient (et hésitent encore) à traiter de la mauvaise gestion et des fautes professionnelles graves à la Banque mondiale quand cela implique de hauts dirigeants, et ce, quelle que soit la crédibilité des preuves. Les hauts dirigeants de la Banque coupables de mauvaise gestion, de corruption ou de fraude sont généralement bien protégés. Les lois nationales ne s'appliquent pas à eux et la presse hésite à les blâmer. De plus, les grands reporters des É.-U. ont besoin de la collaboration officielle de ces cadres comme sources d'information prestigieuses et crédibles. Le reporter qui s'aviserait de les mettre dans l'embarras au-delà d'une certaine critique *pour la forme* verrait bientôt ses sources se tarir.

Outre l'intérêt professionnel, la familiarité est un autre facteur qui influe sur les révélations médiatiques au sujet de hauts dirigeants. Dans le petit monde de Washington (et de toute capitale nationale, sans doute) les grands reporters et les éditeurs des principaux bureaux de presse connaissent bien les hauts dirigeants des institutions puissantes. Ils sont souvent voisins, collègues et amis. Leur désir d'accorder le bénéfice du doute aux gestionnaires d'appareils gouvernementaux ou intergouvernementaux dépasse de loin leur soif d'objectivité. Les bureaux de presse des É.-U. qui couvrent de plus près les affaires de la Banque – *New York Times*, service des dépêches Reuters et nouvelles internationales du *Washington Post* – ont suivi le déroulement de l'affaire Wolfowitz bien plus qu'ils ne l'ont lancée. La couverture initiale a été faite par le chroniqueur à potins du *Washington Post* cité précédemment, la radio publique nationale, le service de dépêches de l'Associated Press, les bureaux journalistiques de la télévision et la presse internationale.

Les blogues

La sanction et le retrait de Paul Wolfowitz et de son équipe n'auraient pu se produire sans la surveillance et la pression publiques soutenues assurées par deux blogues entièrement consacrés à la campagne, *Wolfowitz Resign*, géré par l'OSC *50 Years is Enough*, et *World Bank President*, géré indirectement par *Bretton Woods Project* et *IFIWatch*. Le blogue *Wonkette* a aussi exercé une certaine influence.

IFIWatch a créé le blogue *World Bank President* en avril 2007 pendant la réunion des ministres des Finances de la Banque tenue au printemps. Ces rencontres furent bombardées d'allégations de copinage politique impliquant Paul Wolfowitz – résultat direct de la sortie simultanée de l'histoire du *Washington Post* au sujet des augmentations de salaire de Shaha Riza et la création des blogues. Journalistes, activistes et personnel de la Banque ont affiché des informations sur le blogue, souvent en temps réel.

L'une des réussites de la campagne contre Wolfowitz fut la création d'une coalition d'OSC combinant une grande expérience, l'accès à des renseignements internes et la capacité d'adapter instantanément ses stratégies. Au plus fort de la controverse, malgré tout son talent pour la diplomatie, la Banque mondiale ne pouvait plus occulter ou camoufler les révélations faites par des témoins confidentiels lors d'audiences à huis clos sur les écarts de conduite présumés du président de la Banque.

Les blogues furent un outil particulièrement efficace dans l'affaire Wolfowitz parce que le caractère informel du médium se prêtait bien à la satire. On a notamment tourné en ridicule les actions et les déclarations contradictoires de Paul Wolfowitz, Shaha Riza, Suzanne Folsom et Robin Cleveland, un *lieutenant* de haut niveau [11]. Cela a compromis toute chance de conserver leur poste. Au fur et à mesure de la campagne, il devint évident qu'il serait impossible de gérer le personnel de la Banque aussi longtemps que cette équipe resterait en place. Il devint tout aussi évident que les blogues pouvaient être des outils puissants pour faire éclater la suffisance et le pouvoir sur lesquels s'appuient les hauts dirigeants sans scrupules qui veulent échapper à l'examen public.

Représailles : la Banque mondiale tente de limiter la collaboration officielle

Dès le départ, Paul Wolfowitz annonça clairement à ses opposants de la société civile que lui et son équipe entendaient livrer une chaude lutte. Avec le contentieux, il retint d'abord les services d'un prestigieux cabinet d'avocats de Washington afin de trouver la source des fuites au sein du personnel de la Banque [12]. Il choisit ensuite un avocat connu pour sa combativité pour le représenter lors des audiences devant le conseil d'administration de la Banque. De plus, Wolfowitz et ses alliés réussirent à utiliser la page éditoriale du *Wall Street Journal* pour se défendre et attaquer le GAP [13]. Le personnel de la Banque fut aussi l'objet d'attaques répétées dans le *Wall Street Journal*. Wolfowitz remit à la presse une explication concoctée avec son avocat pour justifier l'opposition du personnel à son endroit : c'était lui, en fait, qui s'était battu contre la corruption à la Banque et qui avait réussi à éliminer la fraude et les abus de pouvoir au sein de l'institution. Comme son travail avait réussi à réduire l'influence des dirigeants corrompus, une poignée d'employés s'est liguée contre lui pour l'évincer. Selon cette version, le groupe utilisait le GAP et une nébuleuse organisation de blogueurs pour salir la réputation de Wolfowitz et protéger ses propres prérogatives [14].

Alors que l'équipe Wolfowitz lançait son offensive médiatique, le contentieux coordonnait une enquête menée par un cabinet d'avocats externe. Ce cabinet a, entre autres, inspecté les comptes de courriel des présumés auteurs des fuites et interrogé en règle plusieurs employés de la Banque. Deux mois plus tard, quand Wolfowitz démissionna, on n'avait encore identifié aucun dénonciateur. De fait, les seuls auteurs de fuite identifiés par le cabinet d'avocats auraient été les personnes ayant fourni au *Wall Street Journal* des renseignements favorables à Wolfowitz.

En juin 2008, le conseil d'administration de la Banque, une fois encore en consultation officielle avec le GAP, approuva une politique de protection des dénonciateurs. Cette politique n'a pas encore été pleinement testée et comporte toujours des lacunes. La première cause type est présentement en cours.

Stratégies du GAP en vue d'assurer la reddition de comptes

Voici les stratégies du GAP pour assurer la reddition de comptes dans le cadre de son travail de réforme des politiques de protection des dénonciateurs à la Banque mondiale.

Offrir une protection aux dénonciateurs : la méthode du GAP

Quand un dénonciateur se met sous la protection d'une organisation extérieure comme le GAP, c'est souvent après avoir entrepris une série de démarches en vue de contrer la corruption à l'interne et subi diverses représailles sur le plan professionnel. Il faut pour cela que ces personnes connaissent la mission du GAP et ses moyens. Dans le cas du personnel de la Banque mondiale, cette information a été transmise dans le cours du travail officiel du GAP avec la Banque sur le dossier de la transparence.

Après avoir assuré aux dénonciateurs que leur nom ne sera pas divulgué, le GAP documente les révélations le plus complètement possible. Si le dénonciateur veut rendre ses révélations publiques, le GAP travaille avec un journaliste ou émet un communiqué de presse pour obtenir une première couverture médiatique. En attendant la réaction de l'employeur, le GAP retient habituellement une partie de l'histoire. Quand une révélation partielle est rendue publique, les personnes corrompues ont tendance à tergiverser pour camoufler leur participation ou leurs fautes professionnelles. C'est alors que le GAP lance une deuxième révélation qui valide la première et discrédite la personne corrompue et l'institution qui tente de la protéger. Dans le cas de la Banque mondiale, il a été démontré que le président avait menti à la presse à trois reprises dans une brève période. Il a prétendu :

- avoir tenté d'informer le personnel de la Banque de la fusillade d'un consultant à Bagdad;
- ne pas avoir eu l'intention d'éliminer le financement des services de planification familiale de la stratégie relative à la santé et la nutrition;
- que les augmentations de salaire et les promotions de sa conjointe avaient été approuvées par le conseil d'administration.

Tout cela était faux. Une fois sa malhonnêteté étalée au grand jour, on mit fin à tout semblant de consultation officielle entre la Banque et le GAP. Au même moment, la pression s'accrut sur l'institution et la crédibilité changea de camp. La presse ne pouvait plus accepter les explications

de l'institution au sujet des irrégularités présumées. La population fit passer le fardeau de la preuve des dénonciateurs et du GAP à la Banque et aux coupables. Une fois ce virage effectué, la direction de la Banque avait irrémédiablement perdu toute crédibilité.

Au même moment, le GAP mit fin à sa collaboration avec la Banque, se privant de l'accès aux canaux de communication officiels. La Banque s'opposa dorénavant à quiconque critiquait Wolfowitz dans la presse.

Travailler au sein d'une coalition

L'association d'OSC qui a réussi à obtenir la démission du président de la Banque mondiale et celle de son équipe était formée des groupes suivants :

- Le GAP, spécialisé dans la protection des témoins et les divulgations publiques;
- Un vaste échantillon représentatif du personnel de la Banque ayant accès à une mine d'information interne – dossiers des salaires, ébauches de stratégies, transcriptions d'audiences et communications émises par les bureaux nationaux;
- Deux OSC capables d'activer des blogues et possédant un réseau de sources d'information internes et d'experts externes;
- Plusieurs OSC en contact régulier avec des membres du personnel de la Banque intéressés à des enjeux spécifiques des projets de la Banque mondiale;
- Des contacts médiatiques à la radio, à la télévision et dans la presse écrite.

La cohésion fut presque instantanée puisque les membres de la coalition avaient une tradition commune de coopération officielle avec la Banque. Des OSC avaient participé au travail relatif à la transparence et la reddition de comptes, d'autres à la protection de l'environnement, d'autres à la défense des droits des femmes et des travailleurs dans les projets de la Banque mondiale. Aussitôt que des membres du personnel de la Banque abordaient leurs contacts dans les OSC, l'information était relayée au GAP, transmise aux médias ou affichée sur les blogues.

Les OSC qui ont boudé la coalition brillèrent par leur absence. Dans le cadre des consultations, la Banque a pu intégrer plusieurs OSC importantes et bien subventionnées dans son giron et leur donner de bons motifs de préserver le statu quo. La politique de privatisation prônée par la Banque depuis vingt ans avait permis à plusieurs OSC de recevoir des fonds de la Banque et d'agir comme fournisseurs ou consultants dans ses projets. Une OSC importante qui travaillait à promouvoir la transparence et la reddition de comptes à la Banque mondiale et reçoit maintenant des fonds importants de la Banque a été remarquablement silencieuse tout au long de la campagne. Pour réaliser la réforme, il fallait prendre le risque de se retirer pour un temps et cela empêcha les OSC ayant des liens financiers avec la Banque de participer au mouvement.

On choisit avec soin le moment de divulguer l'information. La coalition d'OSC et le GAP planifièrent des révélations en série afin que l'affaire des fautes professionnelles des hauts dirigeants de la Banque occupe les médias pendant près de quatre mois. L'exposition médiatique des fautes professionnelles connut son apogée lors des réunions des finances de la Banque en avril 2007, une période où l'institution reçoit la couverture médiatique la plus importante dans la presse internationale.

Leçons de l'expérience

Le président Paul Wolfowitz remit sa démission et quitta la Banque mondiale le 30 juin 2007. Le président *anticorruption* dut rendre compte de son copinage politique et de ses violations des protocoles de la Banque mondiale. Ses deux principaux lieutenants partirent avec lui et la directrice de l'INT démissionna six mois plus tard. Avant sa démission, elle dut renoncer au titre de *conseillère du président* en raison du conflit d'intérêts inhérent à ses responsabilités dans l'enquête sur les actes préjudiciables. Dans un total discrédit, la chef du contentieux démissionna en avril 2008. Le directeur général qui avait tenté d'éliminer le financement futur des services de planification familiale dans les pays emprunteurs resta en place, mais ses efforts furent déjoués.

Le processus par lequel le GAP et la coalition forcèrent la Banque à rendre des comptes se fit en trois temps : collaboration officielle, retrait et reprise de la collaboration.

Bâtir une coalition : utilité de la collaboration officielle

Il existait déjà une tradition et une culture de collaboration avec le GAP dans le cadre des mécanismes de consultation officiels de la Banque. Même s'ils n'ont pas produit de réformes substantielles, ces mécanismes ont servi de canal pour développer les contacts avec des membres du personnel qui ont ensuite divulgué confidentiellement des fautes professionnelles internes autrement restées dans l'ombre. Même si les mécanismes établis par la Banque mondiale pour encadrer la collaboration de la société civile étaient clairement limités afin de contrôler l'échange d'information, ils ont tout de même eu l'effet corollaire de briser le *caractère insulaire* de la Banque.

Les consultations officielles ont aussi fourni des mécanismes favorisant la cohésion spontanée d'une coalition autonome. Dans les discussions et les rencontres sur les questions relatives à la Banque, le personnel et d'autres OSC pouvaient facilement distinguer les OSC indépendantes de celles qui dépendaient financièrement de la Banque. Quand la crise du leadership s'amorça, les dénonciateurs savaient où aller et vers qui se tourner et les OSC militantes avaient déjà établi des contacts systématiques entre elles.

Retrait : s'opposer publiquement

Le GAP et la coalition durent établir le moment où la participation officielle n'était plus utile et accepter de s'opposer publiquement à la Banque. Cela supposait le retrait des processus officiels. À ce stade, l'indépendance des OSC militantes a joué un rôle capital dans la gestion d'une série de révélations. Les membres du personnel de la Banque ne pouvaient se permettre de dévoiler les fautes professionnelles à visage découvert sans détruire leur carrière. Par contre, des OSC comme le GAP qui n'avaient aucune attache financière avec la Banque pouvaient accorder des entrevues, faire des déclarations publiques et expliquer la crise publiquement. La presse en avait absolument besoin pour *mousser l'affaire*. Pour critiquer les puissants dirigeants, les journalistes, notamment ceux de la radio et la télévision, avaient besoin d'un visage et d'une voix, et de déclarations *officielles* provenant d'une OSC qui acceptait d'être citée.

Fait intéressant, les OSC ayant des liens financiers avec la Banque ne purent se porter à sa défense pendant la controverse publique à cause de la crédibilité des allégations. Elles ont dû se limiter à garder le silence. À bien des égards, leur silence pendant l'affaire démontra à quel point elles étaient compromises.

À ce stade, les blogues et la presse jouèrent un rôle beaucoup plus important. Même s'ils constituent une source d'information non officielle, les blogues ont une caractéristique technique qui accroît leur crédibilité : ils peuvent afficher des documents. Des membres du personnel de la Banque ont *coulé* des communications du bureau de la Banque mondiale à Bagdad, des procès-verbaux de réunions du conseil, des courriels, de l'information sur les salaires, des témoignages présentés lors d'audiences devant le conseil et d'autres documents prouvant l'existence de fautes professionnelles aux échelons les plus élevés de la Banque. Une fois les documents publics, la presse à grand tirage fut forcée d'enquêter pour ne pas donner l'impression d'ignorer des nouvelles essentielles. La visibilité de l'information permit aussi que, dans le domaine public, le fardeau de la preuve soit transféré du GAP et des dénonciateurs à la Banque mondiale en tant qu'institution.

Reprise de la collaboration : ouvrir la porte à une coopération approfondie

Quand l'équipe de gestion coupable eut été dénoncée et sanctionnée, les OSC responsables exprimèrent le désir de reprendre la collaboration avec le nouveau président et la nouvelle équipe de gestion de la Banque. Pendant l'année suivante, la participation officielle fut axée une fois de plus sur la politique de protection des dénonciateurs, qui fut finalement approuvée par le conseil de la Banque en juin 2008.

En rétrospective, le GAP et la coalition tirèrent deux conclusions du travail en vue d'améliorer le contrôle interne à la Banque mondiale :

- malgré leur faible utilité apparente, les mécanismes officiels de participation deviennent des canaux permettant d'établir des communications informelles et une collaboration beaucoup plus significatives;
- pour exercer un véritable impact sur la réforme de la Banque mondiale, les OSC durent prendre le risque d'être exclues des processus officiels de participation et *s'exposer publiquement* afin que les pressions externes s'exercent sur une institution à l'abri de tout système juridique impartial. Le retrait géré de façon adéquate ouvre la porte à une forme de coopération approfondie.

Au sujet de l'auteure

Beatrice Edwards est directrice des programmes internationaux du Government Accountability Project (GAP), un cabinet d'avocats sans but lucratif d'intérêt public voué à la protection des dénonciateurs au sein des gouvernements, des grandes sociétés et des organisations intergouvernementales. Avant de se joindre au GAP, madame Edwards a dirigé le projet relatif aux institutions financières internationales à l'Internationale des services publics, une fédération syndicale internationale. Beatrice Edwards détient une maîtrise en études latino-américaines de l'Université du Texas et un doctorat en sociologie de l'American University, où elle enseigne à l'occasion.

Notes

1. Le GBM englobe la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), la Société financière internationale (SFI), l'Association internationale de développement (IDA), l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).
2. Voir par exemple l'article VIII, section 8 des Articles de l'Accord relatif à l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.
3. *World Bank Corruption May Exceed \$100 Billion*, Carol Giacomo, Reuters, 13 mai 2004.
4. *World Bank, Status of Grievance Process Reform*, Government Accountability Office, NSIAD-99-96, 13 mai 1999, Washington, DC.
5. Ce groupe comprenait : Paul Wolfowitz, président; Ana Palacio, chef du contentieux; Suzanne Rich Folsom, directrice, service de l'Intégrité institutionnelle; Robin Cleveland, conseillère du président; Kevin Kellums, conseiller du président; et Juan José Daboub, directeur général.
6. *Report of the Independent Review of the Department of Institutional Integrity*, 14 septembre 2007. Le panel était dirigé par Paul Volcker, ex-président de la Federal Reserve Bank des É.-U.
7. Au moment où le GAP faisait un travail intensif sur la protection des dénonciateurs, l'INT était dirigé par Suzanne Rich Folsom, qui portait aussi le titre de conseillère du président. Quand on lui fit remarquer la contradiction inhérente au fait de diriger l'unité d'enquête alors qu'elle conseillait le président, madame Folsom répondit qu'il lui semblait important que les gens à l'extérieur de la Banque sachent qu'elle *avait ses entrées* auprès du président.
8. Les dénonciateurs qui s'adressent au GAP notent de façon systématique qu'ils doivent éviter le processus officiel de règlement des griefs pour régler leurs différends. Une fois intégrés au processus officiel, ils ont l'impression d'avoir déjà perdu leur cause.
9. *World Bank Protocols for Resuming Lending in a Post-Conflict Situation*, Banque mondiale, Washington, D.C. nd.
10. Malgré le retrait du GAP, le service du contentieux de la Banque mondiale accusa le GAP dans les médias d'avoir tenté d'influencer la teneur de la politique de protection des dénonciateurs au profit de ses clients potentiels qui auraient des griefs en instance dans le système de résolution des conflits. Voir *How not to Leak*, *Wall Street Journal*, 8 septembre 2007.
11. Lors d'un incident mémorable, Paul Wolfowitz se fit huer alors qu'il tentait de s'adresser au personnel réuni informellement dans le hall d'entrée de l'édifice principal. C'était une mutinerie sans précédent à la Banque mondiale.
12. La Banque retint les services du cabinet d'avocats Williams and Connolly, LLP. On apprend maintenant seulement à quel point cette enquête fut intrusive et exhaustive.
13. Au cours de l'année 2007, le GAP, une petite ONG, a été attaqué nommément à cinq reprises dans le titre des éditoriaux du QSJ.
14. Voir par exemple *Mind the GAP*, *Wall Street Journal*, 4 septembre 2007.

Références

Giacomo, C. 2004, *World Bank Corruption May Exceed \$100 Billion*, Reuters, 13 mai.

United States Government Accountability Office (1999). *World Bank, Status of Grievance Process Reform*, Government Accountability Office, NSIAD-99-96, Washington, DC.

Volcker, Paul, et al, 2007, *Report of the Independent Review of the Department of Institutional Integrity*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Banque mondiale (1960), *Articles of Agreement for the International Development Association of the World Bank*, article VIII, section 8.

Banque mondiale (nd), *Protocols for Resuming Lending in a Post-Conflict Situation*, Washington, D.C.

Commentaire

James V. Riker, Université du Maryland

Réforme de la Banque mondiale : Le rôle joué par les organisations de la société civile dans la démission de Wolfowitz, par Beatrice Edwards

Cette importante étude de cas offre un cadre utile pour comprendre le processus multinationnel visant la reddition de comptes des institutions financières internationales. Tirée de l'incroyable expérience du GAP (Government Accountability Project) à Washington, D.C., l'étude de cas offre des leçons et des conclusions précieuses pour élaborer une stratégie de la société civile en vue d'imposer une responsabilité publique aux institutions internationales. Elle soulève notamment des questions cruciales quant à la façon dont les organisations de la société civile (OSC) travaillent ensemble à la formulation des enjeux publics clés, la gestion de l'information clé, le ciblage des acteurs clés et la participation aux processus en vue d'une action publique efficace et d'une réforme significative.

Formuler l'enjeu : le pouvoir de l'information

On peut approfondir cette importante analyse en problématisant le pouvoir de l'information elle-même à susciter une intervention publique efficace – d'abord par les organisations de la société civile, puis par la Banque mondiale. Comme on le voit dans l'étude de cas, les éléments d'information n'eurent pas tous le même pouvoir d'influence sur le débat et sur la modification des conditions du débat quant au dossier professionnel de Paul Wolfowitz et à sa conduite à la Banque mondiale. Quelle a été l'information la plus pertinente pour déclencher l'intervention publique, la mobiliser et la soutenir, puis pour inciter le conseil d'administration à faire enquête et intervenir? Le GAP documenta et formula soigneusement cet enjeu public d'importance cruciale, puis transmit ensuite les détails pertinents à un journaliste éminent afin d'amorcer un processus de reddition de comptes multinationnel. Ce cas démontre l'importance de la divulgation stratégique de l'information et le rôle capital joué par Al Kamen du *Washington Post* pour faire connaître les accusations de fautes professionnelles et d'abus de pouvoir à l'endroit de Wolfowitz à la Banque mondiale.

De plus, la presse et les blogues – notamment www.worldbankpresident.org - ont joué un rôle central dans la formulation des termes du débat et la volonté d'approfondir l'enquête sur les agissements de Wolfowitz dans les meilleurs délais, tant à l'interne qu'à l'externe. Que savons-nous du processus visant à légitimer ou infirmer de telles informations sur la corruption, les fautes professionnelles et la mauvaise gestion dans la sphère publique? Quel fut le rôle joué par les grands journaux autres que le *Washington Post* et le *Wall Street Journal* – par exemple, le *Financial Times* et l'*International Herald Tribune* –, dans la diffusion de l'affaire partout dans le monde? Il va sans dire que les journaux alternatifs et les médias hégémoniques n'ont pas traité l'affaire de la même façon. Les médias hégémoniques, notamment le *Wall Street Journal*, défendirent les intérêts des É.-U. en appuyant Wolfowitz et en se portant à son secours, malgré les preuves de plus en plus accablantes de fautes

professionnelles et de mauvaise gestion. Les médias alternatifs, notamment les blogues, fournirent quant à eux des preuves pertinentes et réclamèrent que la Banque mondiale rende publiquement compte de ses actes, ayant un écho qui allait bien au-delà des limites de Washington.

Le rôle d'acteurs clés : la Banque mondiale et les pays membres

Cette analyse présente l'affaire sous l'angle du rôle joué par le GAP dans la politique de Washington. Il faut aussi voir le rôle joué par d'autres acteurs clés, tels que le conseil d'administration (et les pays membres) de la Banque mondiale. Pourquoi le conseil ayant « approuvé à l'unanimité » la nomination de Wolfowitz à la présidence de la Banque mondiale fin mars 2005 [1] a-t-il fini par capituler et exigé sa démission en mai 2007? Il faudrait examiner de plus près le rôle du conseil d'administration de la Banque. A-t-il perdu la face et s'est-il trouvé au cœur d'une crise de la légitimité quand l'association du personnel de la Banque mondiale s'est mobilisée pour contester la fonction et l'autorité du président Wolfowitz, et finalement exiger sa démission? Des pays membres, notamment en Europe, ont-ils menacé de retirer leur appui une fois que la gravité des fautes professionnelles de Wolfowitz, sa mauvaise gestion et ses efforts en vue de les dissimuler furent rendus publics? Quelle leçon les dirigeants de la Banque mondiale ont-ils tirée de cette crise?

Plaidoyer transnational

Au-delà du point de vue de Washington, D.C., comment évaluer la dynamique transnationale ayant façonné cette affaire? Quel en a été le retentissement ailleurs dans le monde, notamment en Europe? Il faut pour cela saisir la mouvance des liens et de la collaboration entre les organisations de la société civile (OSC), le conseil d'administration de la Banque mondiale, le personnel de la Banque mondiale, les pays membres et les médias. Élément tout aussi important, comment caractériser les divers éléments de la société civile mondiale et leurs rapports avec la Banque mondiale pendant cette période? Comme le démontre clairement l'étude de cas, les OSC n'ont pas toutes joué le même rôle au cours des trois stades – collaboration officielle, retrait et reprise de la collaboration – avec la Banque mondiale. Certaines OSC ont de fait été muselées, ne voulant pas mordre la main qui les nourrit afin de ne pas nuire à leurs bonnes relations avec la Banque mondiale et maintenir leur financement. D'autres eurent une attitude plus critique et commencèrent à mobiliser leurs réseaux transnationaux d'information et de plaidoyer pour faire pression sur leur gouvernement, sur les représentants et sur le personnel de la Banque mondiale; renforcer l'obligation de responsabilité publique; et exiger des réformes significatives à la Banque mondiale. Le plaidoyer transnational comprenait une pétition internationale en ligne signée par du personnel de la Banque mondiale, des universitaires, des professionnels du développement et des dirigeants d'OSC. Des personnalités publiques et des médias d'envergure ont fini par exiger la démission de Wolfowitz.

Établir le contexte

Plusieurs OSC s'opposèrent à la nomination de Wolfowitz en mars 2005. Même avant, plusieurs dirigeants et organisations de la société civile mirent en doute la volonté de la Banque mondiale de se plier à l'obligation démocratique de rendre compte. [2]. L'absence de processus de

sélection démocratique pour choisir le président de la Banque mondiale fut un point de controverse pour des OSC majeures, critiques des institutions financières internationales [3]. À l'annonce de la nomination de Wolfowitz, des OSC abordèrent des pays membres et des représentants de la Banque dans diverses capitales pour contester sa compétence en matière de développement et de droits de la personne, et critiquer son rôle au département de la Défense des É.-U. sous les deux administrations Bush, afin d'empêcher l'approbation de sa candidature à la présidence de la Banque mondiale [4]

Évaluer l'héritage de la débâcle de Wolfowitz à la Banque mondiale : quelles leçons la société civile doit-elle en tirer?

Au-delà de la démission de Wolfowitz, comment évaluer les répercussions à long terme de cette affaire sur une réforme sérieuse de la Banque mondiale en ce qui a trait à la responsabilité publique et la gouvernance démocratique? L'affaire Wolfowitz entraînera-t-elle une meilleure surveillance des présidents de la Banque mondiale à l'avenir? Une débâcle du même genre risque-t-elle de se reproduire? Le conseil d'administration a-t-il mis en place des mesures adéquates pour l'éviter? Qu'en est-il de la qualité des rapports entre le personnel de la Banque mondiale et les OSC après la débâcle Wolfowitz? Les membres du personnel de la Banque mondiale sont-ils plus susceptibles de rapporter la corruption, les fautes professionnelles et la mauvaise gestion, ou le conseil et les nouveaux administrateurs ont-ils plutôt resserré le contrôle et la surveillance afin de limiter ou contrôler les rapports du personnel avec les OSC? La préoccupation première du conseil et de la nouvelle direction est de se prémunir contre de futures dénonciations (par le personnel) et contre le travail de plaidoyer des OSC. A-t-on instauré des mesures adéquates pour protéger le personnel de la Banque mondiale afin qu'il puisse rapporter les cas de corruption et de mauvaise gestion sans crainte des représailles? Sur quels standards l'institution doit-elle se guider en matière de reddition de comptes?

Dans la foulée de la démission de Wolfowitz, comment évaluer l'état des rapports entre les acteurs clés impliqués dans l'affaire, notamment :

1. Le conseil d'administration de la Banque mondiale et les OSC?
2. Le conseil d'administration de la Banque mondiale et l'association du personnel de la Banque mondiale (et ses membres)?
3. Le personnel de la Banque mondiale et les OSC?
4. Les pays membres et les OSC?
5. Les médias et les OSC?
6. Les médias et la Banque mondiale?

Quel a été l'impact global de l'aide accordée par la Banque mondiale à certains pays clés (comme l'Irak) et de sa position sur certains enjeux politiques clés (protection des dénonciateurs; planification familiale; changements climatiques; droits de la personne)? A-t-on mis en place les mesures ou procédures appropriées pour assurer que les politiques de la Banque mondiale ne soient pas détournées ou contournées faute de processus de surveillance et de prise de décision appropriés?

Enfin, vu la publicité ayant entouré la démission de Wolfowitz et son départ de la Banque mondiale, le gouvernement des É.-U. aurait pu perdre la présidence de la Banque mondiale. Pourquoi le conseil d'administration de la Banque mondiale et les pays membres ont-ils permis

au gouvernement des É.-U. de nommer le remplaçant de Wolfowitz, Robert Zoellick? Comment interpréter cette décision majeure? La réforme sérieuse de la Banque mondiale est-elle partielle ou incomplète? Comment réorienter les efforts de la société civile en vue de défendre la responsabilité publique de la Banque mondiale et d'autres institutions internationales? Ces questions stratégiques permettront de mieux comprendre toutes les dimensions de cette importante étude de cas.

Notes

1. Voir la déclaration de l'IFI Democracy Coalition, 2005, *Democratizing the World Bank and IMF*, New Rules for Global Finance, Washington, D.C., 7 février, en ligne : www.new-rules.org/docs/ifidemocracycoalitionstatment.htm
2. Voir Abid Aslam, 2005, *Wolfowitz Approved as World Bank Chief; Groups Protest 'One-Horse Race'*, OneWorld.net, 2 avril, en ligne : www.commondreams.org/headlines05/0402-05.htm
3. Voir par exemple Kumi Naidoo, 2005, *The Absence of Democracy at the World Bank*, CIVICUS, 29 mars, en ligne : www.civicus.org/new/content/deskoftheseecretarygeneral10.htm
4. Voir la déclaration de l'IFI Democracy Coalition, 2005, *Democratizing the World Bank and IMF*, New Rules for Global Finance, Washington, D.C., février