

Introduction

Peter Eigen, Président, Transparency International

La corruption ne remplit pas seulement les poches de l'élite politique et du monde des affaires ; elle prive les gens ordinaires de services essentiels comme l'accès à des médicaments susceptibles de sauver des vies et l'accès aux soins de santé et au logement. En un mot, la corruption coûte des vies humaines.

Nulle part ailleurs la corruption n'est aussi enracinée que dans le secteur du bâtiment, thème principal du *Rapport mondial sur la corruption 2005* de Transparency International. Du projet hydraulique des Hauts plateaux du Lesotho (page 38) à la reconstruction d'après-guerre en Irak (page 98), la transparence dans les marchés publics est, sans conteste, le facteur le plus important pour juger du succès de l'appui des bailleurs de fonds au processus de développement durable. Les pays en développement se retrouvent avec des infrastructures inférieures aux normes et une dette excessive à cause de procédures de passation de marchés gangrenées par la corruption.

Bâtir un monde sans corruption

Aussi enracinée que la corruption paraisse, elle peut être vaincue. Transparency International (TI) a été l'un des précurseurs du Pacte d'Intégrité (PI) contre les pots-de-vin, qui prévoit des sanctions telle que l'inscription sur liste noire d'un fournisseur qui n'aurait pas respecté l'accord contre les pots-de-vin (page 72). Appliquée actuellement dans plus de 20 pays à travers le monde, en 2003-2004, la campagne de TI a porté ses fruits sur le plan mondial. Le PI est de plus en plus utilisé par les banques multilatérales de développement, une nette avancée qui apportera beaucoup de réconfort aux citoyens ordinaires du monde en développement.

Ainsi, en septembre 2004, la Banque mondiale a rendu publique sa décision d'exiger des entreprises soumissionnaires pour les grands projets qu'elle finance, qu'elles attestent « avoir pris les dispositions nécessaires pour qu'aucune personne agissant en [leur] nom ou pour [leur] compte ne commette d'acte de corruption ». Cette percée est la preuve de l'impact grandissant du mouvement de lutte contre la corruption sur l'agenda mondial.

Une autre initiative de TI (conjointement avec Social Accountability International et un groupe d'entreprises internationales), les Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé, servent de références pratiques aux entreprises pour prévenir la corruption dans l'ensemble de leurs opérations.

En janvier 2004, au Forum économique mondial de Davos, 19 sociétés internationales parmi les plus importantes du monde ont entamé une importante démarche

devant aboutir à l'établissement d'un secteur du bâtiment libre de toute corruption lorsqu'elles ont apposé leurs signatures sur les Principes du secteur privé adaptés aux industries du génie civil et du bâtiment (voir page 58).

Les coûts de la corruption

Ces initiatives, et d'autres, sont essentielles à la construction d'un monde sans corruption. Plus de 4 billion de \$ américains sont consacrés aux marchés publics annuellement à travers le monde. De la construction de barrages et d'écoles à la fourniture de services de collecte d'ordures, les travaux publics et le bâtiment sont désignés, étude après étude, comme le secteur le plus exposé à la corruption – aussi bien dans le monde en développement que dans le monde développé. Si nous n'arrêtons pas la corruption, le prix à payer sera toujours plus désastreux.

Aussi horrible que cela paraisse, il en coûtera des vies humaines. Rien qu'au cours des 15 dernières années, les tremblements de terre ont coûté la vie à plus de 150 000 personnes. Comme l'écrit James Lewis, les « [t]remblements de terre ne tuent pas ; l'effondrement des immeubles, si » (page 28). Des exemples en Turquie et en Italie ont démontré que les immeubles s'écroulent souvent parce que la réglementation en vigueur en matière de bâtiment et de plans a été ignorée – et elle l'est souvent parce que certaines personnes ont été payées pour la contourner. En termes économiques, les études rassemblées par Paul Collier et Anke Hoeffler (page 15) révèlent comment la corruption augmente le coût et altère la qualité des infrastructures. Elle ralentit le développement en réduisant les taux de croissance à long terme. En somme, la corruption a la capacité de dévaster les économies émergentes.

La corruption dans le secteur du bâtiment ne se limite pas à piller les économies, elle les façonne aussi. Des responsables des pouvoirs publics corrompus orientent le développement économique et social vers de grands projets infrastructurels à forte intensité de capitaux, préparant ainsi un terrain où foisonne la corruption au mépris des programmes de santé et d'éducation. Les coûts d'opportunité sont énormes et les pauvres sont les plus touchés. Si la corruption ne sévissait pas autant dans le secteur du bâtiment, beaucoup d'argent aurait pu servir à financer la santé et l'éducation et un plus grand nombre de pays en développement aurait un avenir durable, soutenu par une économie de marché qui fonctionne et par l'État de droit.

La corruption détourne également les dépenses publiques vers des projets qui détruisent l'environnement. Peter Bosshard (page 23) stigmatise « les ouvrages de la corruption » à travers le monde (d'immenses projets de construction qui ont pu se poursuivre simplement parce que des pots-de-vin ont été versés et que les normes environnementales n'ont pas été appliquées). Le barrage de Yacyretá en Argentine, l'usine d'énergie nucléaire de Bataan aux Philippines et le barrage de Bujagali en Ouganda ont tous été mis en cause par des allégations de détournement de fonds. Trop souvent, la corruption conduit à la réalisation de projets d'infrastructures redondants, avec des conséquences potentiellement désastreuses pour l'environnement.

Le ciment de la corruption

La liste de projets entachés de corruption est longue. Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* présente des études de cas sur le Lesotho (page 38) et l'Allemagne (page 60), tandis que les rapports pays sur la Chine, le Costa Rica, la République Tchèque, la Norvège et sur d'autres pays, font tous états d'allégations de corruption dans le bâtiment au cours des années 2003 et 2004.

Neill Stansbury décrit (page 43) comment les caractéristiques du secteur du bâtiment le prédisposent à la corruption : la férocité de la concurrence pour les contrats de type « ça passe ou ça casse », le nombre élevé des échelons d'approbation et de délivrance officielles des autorisations, le caractère unique de nombreux projets, les risques de retards et de dépassements de délais et le simple fait de pouvoir si rapidement cacher la mauvaise qualité de tant de travaux à l'aide d'une couche de béton, de plâtre ou de revêtement. Trop souvent, les investisseurs et les institutions financières internationaux sont aussi coupables par leur soutien à la corruption. C'est ainsi que la Banque mondiale et les banques régionales de développement, trop disposées à accorder des prêts sans les gardes-fous nécessaires en termes de contrôle et de suivi, ont péché en investissant largement dans des projets qui font souvent l'objet d'allégations de corruption. On a fortement critiqué aussi les agences de crédit à l'exportation (ACE) (des agences semi-publiques de garanties et d'assurances pour les entreprises nationales qui cherchent des débouchés à l'étranger) pour leur manque de transparence et leur volonté de continuer à traiter avec des entreprises de bâtiment réputées corrompues. Comme l'affirme avec force Susan Hawley (page 66), les banques multilatérales de développement et les ACE ont un impact et une responsabilité qui vont bien au-delà des sommes d'argent qu'elles investissent elles-mêmes, ne serait-ce que parce que les garanties qu'elles fournissent contribuent à la mobilisation des investissements du secteur privé.

La reconstruction après la guerre

La corruption dans la passation des marchés publics semble particulièrement insoluble dans le contexte de l'après-guerre, compliqué par l'affaiblissement des structures de l'État, le développement des marchés parallèles, une tradition de favoritisme, l'afflux brutal de financements et la nécessité « d'acheter » le soutien à court terme des anciens combattants. De l'Iraq à l'Afghanistan, du Cambodge à la République Démocratique du Congo, les enseignements du passé sont sans cesse ignorés et la corruption peut fleurir au lendemain des conflits.

Attestant de la fréquence tragique des conflits à travers le monde, le *Rapport mondial sur la corruption 2005* présente un article de fond sur la corruption dans les périodes de reconstruction d'après-guerre. Philippe Le Billon analyse la nature de la corruption dans les contextes post-confliktuels (page 87) et souligne l'ampleur des dégâts qu'elle peut avoir, en minant tant les efforts de paix que l'État de droit et en accumulant de graves problèmes à long terme.

La nécessité d'adopter des mesures de lutte contre la corruption se fait particulièrement sentir au cours des premières années qui suivent la fin de la guerre. Comme

Reinoud Leenders et Justin Alexander l'affirment dans leur étude de cas sur l'Iraq (page 98), il est essentiel de prendre des mesures énergiques et immédiates pour juguler la corruption lorsque démarreront les dépenses de reconstruction. Sans un engagement systématique en faveur de la transparence au cours du processus de reconstruction, l'Iraq court le risque de devenir le plus grand scandale de corruption de l'histoire. Les conséquences pour les citoyens ordinaires seront énormes, avec de longues séquelles.

Des réformes concrètes sont nécessaires

Pour lutter contre la corruption dans le secteur du bâtiment, il faudrait en impliquer tous les acteurs. Les actionnaires des sociétés, les organisations professionnelles et les organisations de la société civile ont tous un rôle à jouer dans la dénonciation et la lutte contre l'incurie professionnelle (voir les recommandations, pages 77-83).

Mais, avant tout, la plus grande part de responsabilité dans la gestion honnête et transparente des fonds publics revient aux pouvoirs publics. Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* lance les Normes minimales de TI en matière de marchés publics (voir encadré), une référence pour tous les pouvoirs publics sur les questions de travaux publics et bien d'autres. À l'instar des mesures de lutte contre la corruption, la mise au point de règles adéquates n'est qu'une première étape. Comme le montrent nombre de rapports pays du *Rapport mondial sur la corruption 2005*, la mise en œuvre n'est que rarement à la hauteur des normes que les pouvoirs publics prétendent vouloir atteindre.

Des initiatives du secteur privé pour lutter contre la corruption ont été mises en œuvre sous les auspices du Forum économique mondial (page 58) et par la Fédération internationale des ingénieurs-conseils (page 48) afin de relever les normes. Aussi louables que soient de telles initiatives, elles doivent être mises en œuvre sans réserve et adoptées dans l'ensemble du secteur. Autrement, elles resteront au stade de simples déclarations d'intention et ne réussiront pas à aplanir la situation.

Les institutions internationales ont également pris des mesures pour appliquer des réformes. C'est ainsi que la Banque mondiale a commencé à inscrire sur liste noire les entreprises dont la corruption est avérée (page 72). Même si cela marque un progrès important, il est essentiel que toutes les banques régionales de développement adoptent également des systèmes d'exclusion. Les ACE ont aussi un besoin urgent de réformes. Il ne suffit pas qu'elles soient de plus en plus nombreuses à reconnaître ce que la bonne pratique exige d'elles, encore faut-il qu'elles prennent des mesures concrètes. Toutes les institutions financières internationales ont une responsabilité particulière de vérification au préalable de tous les projets et entreprises auxquels elles apportent leur appui.

La corruption ne peut être vaincue sans une volonté politique et une direction courageuse. Les hommes politiques et les responsables des pouvoirs publics sont bien placés pour assurer une telle direction mais la société civile doit être aussi disposée à contrôler leurs actions, à s'assurer qu'ils respectent leurs engagements et à les amener à répondre de leurs actes.

Notre vigilance fera plus qu'améliorer les finances publiques et la qualité des investissements dans les projets de construction et d'infrastructures. Elle veillera à ce que l'argent du contribuable soit utilisé pour le bien collectif et sauvera des vies.

Le *Rapport mondial sur la corruption 2005* commence avec un hommage rendu à un citoyen ordinaire, Satyendra Dubey, assassiné pour avoir eu le courage de dénoncer la corruption dans un énorme projet de construction autoroutière en Inde. Lors de la cérémonie de remise du Prix de l'intégrité 2004 de Transparency International, un vibrant hommage posthume lui a été rendu à Dubey, en reconnaissance de sa contribution à la lutte pour débarrasser le monde de la corruption.

Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics

Les Normes minimales de TI en matière de marchés publics offrent un cadre de prévention et de réduction de la corruption sur la base de règles claires, de la transparence et de procédures de contrôle et de vérification efficaces tout au long du processus de passation des marchés.

Les Normes se concentrent sur le secteur public et couvrent le cycle du projet dans son ensemble dont, notamment, l'évaluation des besoins, la conception, la préparation et l'établissement du budget avant le processus de passation de contrat, le processus de passation de contrat lui-même et la mise en œuvre du contrat. Les Normes couvrent tous les types de marchés publics y compris :

- les contrats d'approvisionnement et de services ;
- les contrats de fournitures, de construction et de prestations de services (y compris les conseils en génie et les conseils en matière financière, économique, juridique et de nature similaire) ;
- les privatisations, les concessions et les agréments ;
- les processus de sous-traitance et l'implication des agents et des partenaires en coentreprise.

Les autorités chargées des marchés publics devraient :

1. appliquer un Code de conduite par lequel l'autorité contractante et son personnel s'engagent à respecter une stricte politique de non-corruption. Cette politique doit tenir compte des possibilités de conflits d'intérêts, prévoir des mécanismes de dénonciation de la corruption et de protection des dénonciateurs ;
2. permettre à une entreprise de soumissionner seulement si elle applique un Code de conduite par lequel l'entreprise et son personnel s'engagent à respecter une politique stricte de non-corruption¹ ;
3. ouvrir une liste noire où seront inscrites les entreprises contre lesquelles il existe suffisamment de preuves de leur implication dans des actes de corruption ou, le cas échéant, adopter une liste noire établie par une institution internationale habilitée. Exclure, pour une période donnée, les entreprises inscrites sur liste noire, de la liste des soumissionnaires agréés pour les projets de l'autorité concernée ;
4. veiller à ce que figurent dans tous les contrats passés entre l'autorité et ses contractants, fournisseurs et prestataires de services, des dispositions obligeant les parties à un respect strict des politiques de non-corruption. La meilleure méthode d'y parvenir sera peut-être d'exiger le recours à un pacte d'intégrité au cours des phases de soumission et d'exécution du projet, par lequel l'autorité et les entreprises soumissionnaires s'engagent à s'abstenir de prendre ou de donner des pots-de-vin ;

5. faire en sorte que les marchés publics d'une valeur supérieure à un plafond peu élevé fassent l'objet d'un appel d'offres concurrentiel. Les exceptions doivent être rares et dûment justifiées ;
6. donner à tous les soumissionnaires et de préférence au grand public également, un accès facile aux informations relatives :
 - aux activités antérieures à l'initiation du processus de passation de contrat ;
 - aux possibilités de soumissions ;
 - aux critères de sélection ;
 - au processus d'évaluation ;
 - à la décision d'attribution et à l'exposé des motifs ;
 - aux conditions du contrat et à tout amendement ;
 - à la mise en œuvre du contrat ;
 - au rôle des intermédiaires et des agents ;
 - aux dispositifs et procédures de règlement des litiges.

Seules les informations protégées par la loi devraient être gardées secrètes.

Le public devrait également avoir accès à des informations similaires sur les processus de passation directe de contrats ou d'appel d'offres restreint ;

7. veiller à ce que, tout au long du processus de passation de contrat, aucun des soumissionnaires n'ait accès à des informations privilégiées, en particulier celles concernant le processus de sélection ;
8. donner suffisamment de temps aux soumissionnaires pour leur permettre de préparer leurs offres et remplir les conditions de présélection le cas échéant. Laisser écouler un délai raisonnable entre l'annonce de la décision d'attribution et la signature du contrat, afin de donner à un concurrent contrarié l'occasion de contester la décision d'attribution ;
9. faire en sorte que tout ordre de « modification » de la valeur du contrat ou du cahier des charges au-delà d'un seuil cumulé (par exemple jusqu'à plus de 15 % de la valeur du contrat) soit contrôlé à un haut niveau, de préférence, par l'organe de prise de décision qui a alloué le contrat ;
10. garantir que les organes de contrôle et d'audit interne et externe sont indépendants et fonctionnent efficacement et que le public peut accéder aux rapports qu'ils ont produits. Tout retard anormal dans l'exécution du projet doit déclencher des contrôles supplémentaires ;
11. veiller à la séparation des fonctions clés, de sorte que la responsabilité de la demande d'évaluation, de la préparation, de la sélection, de la signature de contrat, de la supervision et du contrôle de projet soit assignée à des organes différents ;
12. appliquer des principes administratifs de prudence tels que l'utilisation de comités au stade de la prise de décision et la rotation du personnel occupant des postes sensibles. Le personnel responsable des processus d'approvisionnement devrait être bien formé et percevoir un salaire adéquat ;
13. promouvoir la participation des organisations de la société civile en qualité de contrôleurs indépendants tant des soumissions que de l'exécution des projets.

Note

1. Les principes pour contrer la corruption dans le secteur privé, élaborés par Transparency International et Social Accountability International, offrent un cadre approprié pour l'élaboration d'une politique efficace de lutte contre la corruption (consulter www.transparency.org/building_coalitions/private_sector/business_principles.html).

