

2 La corruption dans la pratique



Étude de cas : le Lesotho envoie les multinationales sur le banc des accusés

*Fiona Darroch*¹

Alors que les procès se poursuivent, il a été suffisamment établi que le projet hydroélectrique des Hauts Plateaux du Lesotho, connu sous le nom de Lesotho Highlands Water Project (LHWP), constitue l'un des plus grands cas de corruption internationale de tous les temps. Dans un petit pays très pauvre, de nombreuses entreprises de construction internationales ont été traînées devant la justice et résolument condamnées. Ce cas établit plusieurs précédents importants. D'abord dans le fait que des affaires de cette nature soient poursuivies en justice et en termes de réaction des institutions financières internationales (telle que la Banque mondiale), mais aussi par le message plus général véhiculé : les sociétés qui ont recours à la corruption pour gagner des marchés internationaux courent le risque d'une sanction et d'une inscription sur liste noire, quel que soit le lieu où elles commettent ce crime.

En 1986, les Gouvernements du Lesotho et d'Afrique du Sud ont signé un traité qui a finalement abouti au LHWP. Ce projet d'infrastructure de 8 milliards de dollars américains, qui consiste en cinq barrages principaux, 200 km de galeries et une puissante centrale hydroélectrique dont la construction devait s'achever en 2020, devait servir à contrôler et à exploiter le débit du fleuve Senqu (connu sous le nom de fleuve Orange en Afrique du Sud). Par la même occasion, le projet devait approvisionner en eau la province de Gauteng en Afrique du Sud et fournir de l'électricité et une source de revenu à la population du Lesotho.

Le gouvernement civil qui a succédé au régime militaire du Lesotho en 1993 a commandé un audit des deux organismes de contrôle du projet, la Lesotho Highlands Development Authority (LHDA), un établissement public semi-autonome, et la Trans-Caledon Tunnel Authority (TCTA), l'agence d'exécution de la composante relativement modeste du projet située en Afrique du Sud. L'audit a mis au jour des irrégularités administratives importantes au sein de la LHDA, au point de déclencher une enquête sur le comportement de son Directeur général, Masupha Ephraim Sole. En 1996, Sole était licencié de la LHDA, une décision qui a été maintenue malgré les appels successifs.

Au cours des investigations, les signes d'alertes classiques ont clairement révélé que Sole vivait bien au-dessus de ses moyens : une résidence, des voitures et des vacances luxueuses et des cas de népotisme en étaient les signes les plus ostentatoires. Après avoir reconnu que certains contrats négociés sous la direction de Sole avaient entraîné des pertes substantielles pour la LHDA, et compte tenu du fait que Sole a refusé de divulguer ses comptes bancaires, l'Autorité de développement a intenté un procès devant un tribunal civil pour demander la réparation du préjudice subi. L'Autorité cherchait aussi à obtenir des dédommagements pour le préjudice subi suite à l'attribution injustifiée d'un contrat à l'un des nombreux consortiums travaillant pour le projet hydroélectrique.

Sole sur le banc des accusés

Devant le refus de Sole de fournir ses archives bancaires et son entêtement à soutenir que tous les comptes avaient bel et bien été divulgués, la cour a assigné le directeur de la banque de Sole à comparaître. Cette procédure a finalement permis de découvrir des preuves attestant l'existence de comptes bancaires à Ladybrand et Bloemfontein, deux villes d'Afrique du Sud, ainsi qu'auprès de l'Union des Banques Suisses.

En août 1997, le Gouvernement du Lesotho a demandé qu'un tribunal suisse exige par ordonnance la divulgation d'un certain nombre de comptes bancaires détenus en Suisse, y compris ceux appartenant à Sole. Malgré la tentative d'un certain nombre d'entrepreneurs et de consultants travaillant pour le projet hydroélectrique et également titulaires de comptes bancaires en Suisse pour bloquer cette procédure, le président de la cour a donné suite à la requête. La Cour d'appel fédérale a maintenu sa décision et, début 1999, les archives bancaires ont été remises au Gouvernement du Lesotho. Les archives de Sole ont révélé qu'il avait reçu de fortes sommes d'argent qu'il ne pouvait justifier. Le procès civil s'est terminé en octobre 1999 par un jugement condamnant Sole à verser des dommages et intérêts d'un montant de 1,4 million de dollars américains. Sole a fait appel en avril 2001 mais en vain.

Les archives des banques suisses ont révélé, qu'en sa qualité de Directeur général, Sole avait systématiquement perçu de fortes sommes d'argent versées par les courtiers ou intermédiaires des sociétés ou consortiums ayant bénéficié de contrats dans le cadre du projet hydroélectrique. Le mode, le montant et le calendrier des paiements étaient assez révélateurs du fait qu'il s'agissait d'actes de corruption. Le Gouvernement du Lesotho a donc décidé de poursuivre en justice non seulement Sole, mais aussi les sociétés et les intermédiaires impliqués. Au mois de décembre 1999, Sole et 18 autres accusés ont été jugés coupables de corruption. Sole devait, par ailleurs, répondre du double chef d'accusation d'escroquerie et de parjure. Sept des accusés ne se sont pas présentés à l'audience préliminaire.

Le procès de Sole a commencé en juin 2001. Malgré les 16 chefs d'accusation de corruption et les deux chefs d'accusation d'escroquerie dont il devait répondre, Sole a toujours refusé de produire des preuves. Le juge Brendon Cullinan, ancien Premier juge du Lesotho, a déclaré Sole coupable des actes qui lui sont reprochés et l'a condamné à 18 ans de prison. Dans l'énoncé des motifs de la condamnation, Cullinan a relevé que les transactions en question « liaient de manière inextricable » les accusés : les consultants et entrepreneurs, les intermédiaires et Sole lui-même. Sole a fait appel mais n'a réussi qu'à ramener la peine à 15 ans d'emprisonnement.

Les jugements préliminaires et le jugement final du procès de Sole constituent un cas de jurisprudence très important, qui servira de référence pour les procès contre la corruption dans les juridictions de droit coutumier. En particulier, le juge s'est attaché à répondre aux questions de juridiction (peut-on juger l'affaire au Lesotho ?), de citation (la société a-t-elle une personnalité juridique ?), de corruption (quels sont les éléments constitutifs du crime ?) et à la question de savoir si les preuves indirectes étaient suffisantes pour justifier une condamnation pour corruption.

Le procès d'Acres

Le géant canadien en ingénierie, Acres International, était concerné par deux contrats dans le cadre du LHWP, dont l'un était financé par la Banque mondiale ; c'est la première société jugée en rapport avec les pots-de-vin versés à Sole. Le parquet a accusé la société Acres d'avoir versé de l'argent à Sole par l'intermédiaire de Zaliswonga Bam, un intermédiaire mort d'une crise cardiaque en 1999. Des preuves montrent clairement que des sommes d'argent ont été versées par Acres à Bam, en utilisant des comptes suisses numérotés. Bam a touché un pourcentage sur ces sommes puis viré le reste de l'argent sur les comptes de Sole.

Acres a reconnu avoir versé ces sommes à Bam ; la société soutient, toutefois, que ces versements ont été effectués en application d'un « accord de représentation » conclu avec Bam pour les prestations que ce dernier lui aurait fournies en tant qu'agent ou représentant. La société Acres a déclaré que Bam avait effectivement fourni ces prestations et que des paiements de cette nature sont une pratique courante en pareilles circonstances ; elle a ajouté que le fait que ces paiements avaient été faits dans le secret ne devait pas servir de prétexte pour accuser les auteurs de mauvaises intentions et qu'en tout état de cause, la société ignorait tout des paiements que Bam aurait effectués en faveur de Sole.

La société n'a pas convaincu le juge Mahapela Lehohla du bien fondé de ces arguments. Les relations entre la société Acres et l'Autorité de développement étaient si bien établies qu'Acres n'avait pas besoin des services d'un « représentant » a conclu le juge Lehohla. Qui plus est, il n'y avait pas de preuves tangibles de l'existence de la pseudo-société de Bam, « ACPM », dont le nom apparaît sur le compte bancaire suisse. Le juge n'a trouvé aucune pièce attestant la nature des prestations que Bam aurait fournies, ni pourquoi il les aurait fournies vu son rôle de responsable de l'Association de logement du Botswana. Se référant aux dispositions de la loi telles qu'elles ont été exposées par le juge Cullinan dans le procès Sole, le juge Lehohla a conclu que le prétendu accord de représentation était une imposture, que la société Acres avait un intérêt à soudoyer Sole – au détriment de ses concurrents – et a donc déclaré cette société coupable des actes qui lui sont reprochés. Après avoir été jugée coupable et condamnée au paiement d'une amende de 2,5 millions de dollars américains, Acres a rejeté le jugement de la cour en laissant entendre que le juge était incompetent et que le procès n'était pas juste. L'appel interjeté par la société Acres n'a pas reçu de suite.

Les suites de la condamnation de la société Acres

Avant le début du procès pénal, la Banque mondiale avait déjà entamé une procédure d'exclusion de deux des sociétés travaillant pour le projet hydroélectrique du LHWP et qui avaient bénéficié de son financement. Dans un premier temps, la Banque avait conclu que les preuves n'étaient pas suffisantes pour justifier l'exclusion de la société Acres. Mais la Banque a estimé que « de nouvelles preuves » étaient apparues au cours du procès contre Acres et a donc repris la procédure d'exclusion d'Acres. Au mois de juillet 2004, la Commission de la Banque mondiale chargée de l'application des sanctions a prononcé la suspension d'Acres pour une période de trois ans². La période de suspension a été plus courte qu'elle aurait pu l'être, essentiellement parce que la Com-

mission des sanctions a pris en ligne de compte l'amende déjà infligée par les tribunaux du Lesotho et le fait que les personnes jugées coupables de corruption ne travaillaient plus pour la société³.

Après le procès de la société Acres, la société allemande Lahmeyer s'est retrouvée devant la justice. Bien que poursuivie pour des faits différents, la société s'est défendue en utilisant un argumentaire presque identique. Dans ce cas également, Bam a joué les intermédiaires et les preuves fournies à l'appui des accords de représentation entre Bam et la société Lahmeyer étaient insuffisantes. Ce procès a suivi le même cheminement que le procès de la société Acres, de même que l'appel interjeté, et la Banque mondiale pourrait réagir de la même manière par une procédure d'exclusion.

Un autre intermédiaire accusé de corruption, le Sud-africain Jacobus du Plooy, a plaidé coupable. Il était clair, lors de sa condamnation, qu'il pouvait apporter son aide à l'accusation, mais il n'est pas certain qu'une telle assistance contribuera au succès d'autres poursuites.

C'était ensuite au tour de la société française Spie Batignolles de se retrouver sur le banc des accusés, et des poursuites contre Impregilo, une société italienne, ont également été engagées avec une première audience prévue en octobre 2004. Au moment où nous écrivons ces lignes, on continue à rassembler des preuves contre d'autres sociétés.

Les enseignements tirés de ces procès

Ces procès ont été l'occasion de tirer un certain nombre d'enseignements essentiels. Avant tout, si l'on considère le Lesotho, aucun autre petit pays pauvre n'a adopté une approche aussi globale pour extirper la corruption de son économie en initiant des poursuites judiciaires contre des sociétés internationales ayant trempé dans la corruption. Beaucoup d'observateurs se sont félicités de la détermination et de la ténacité du procureur général et des plaignants. Les procès se sont déroulés sans aucune aide financière extérieure, malgré les promesses d'octroi d'une telle aide, même si le Lesotho a bénéficié récemment d'une assistance juridique mutuelle.

Maintenant que la corruption a été parfaitement éprouvée dans nombre de ses aspects juridiques dans les tribunaux du Lesotho, les juges et les avocats peuvent désormais se référer à une jurisprudence claire et élaborée de droit coutumier sur les questions relatives à la compétence des tribunaux et aux citations. Par ailleurs, la définition de la notion de corruption a été encore améliorée en ce sens que les deux parties en cause doivent répondre, au même titre, de leurs actes : le receveur autant que le payeur.

Il faut noter que la procédure initiée par la Banque mondiale peut apparaître comme sans commune mesure avec les poursuites pénales, tant du point de vue des preuves que des procédures. De « nouvelles preuves apparues » au cours d'un procès pénal suivant une procédure contradictoire ont été utilisées pour étayer une procédure d'exclusion essentiellement de nature inquisitoire, où les preuves ont été rassemblées mais non vérifiées au cours d'une instruction contradictoire. Une méthode d'évaluation différente de preuves identiques peut aboutir à des jugements différents. De plus, la Banque mondiale est hors du domaine de compétence d'un examen judiciaire. Elle a mené sa propre enquête sur la corruption des sociétés au Lesotho et ses procédures ne sont pas soumises à un système de vérification judiciaire. À l'inverse, les procès qui se sont déroulés au Lesotho sont passés par un tel système de vérifica-

tion à chaque étape ; ils ont effectivement fourni à la Banque mondiale les éléments utilisés pour étayer sa procédure d'exclusion.

Néanmoins, il s'est établie une coopération étroite entre la Banque mondiale et l'équipe du substitut du procureur du Lesotho et le groupe d'enquêteurs de la Banque a accompli un travail exhaustif qui a abouti à la première exclusion d'une importante société internationale.

Les perspectives d'avenir

D'autres institutions financières internationales (IFI) seraient bien sages de suivre l'exemple de la Banque mondiale. L'exclusion est potentiellement plus dissuasive qu'une condamnation pénale dans un grand pays puisqu'elle risque d'avoir un impact plus sérieux sur les activités de la société qu'une simple amende. Les IFI dont l'argent a été utilisé pour financer des contrats négociés et exécutés par une société jugée coupable de corruption par la suite doivent revoir leur propre procédure et envisager sérieusement la possibilité d'imposer des sanctions similaires. Dans le cas contraire, on aurait le sentiment que les sociétés Acres et Lahmeyer sont victimes d'une discrimination disproportionnée.

La communauté internationale a accueilli très favorablement ces procès au début, mais ce soutien ne s'est pas automatiquement traduit par une forme d'assistance concrète – exception faite de la coopération pleine et entière des autorités suisses et l'échange d'informations entre la Banque mondiale et l'équipe du substitut du procureur du Lesotho – jusqu'à une période assez récente où un groupe d'organisations non-gouvernementales a exercé des pressions au sein du Parlement européen pour qu'une assistance de cette nature soit revue à la hausse. Le pays reçoit maintenant une assistance juridique mutuelle accrue, toutefois, sans aucune composante financière autre que les prêts accordés aux autorités du Lesotho.

La décision de la Banque mondiale d'exclure la société Acres a été présentée comme un message clair de la Banque indiquant que ses politiques peuvent être musclées lorsqu'il s'agit d'éradiquer la corruption de ses pratiques de prêt, même s'il faut revoir les rapports entre ses propres procédures et la procédure normale que doit suivre un procès pénal à un autre niveau. On attend toujours les réactions d'autres IFI par rapport à l'exclusion de la société Acres. En principe, les stratégies de lutte des IFI contre la corruption devraient faire l'objet d'une coordination de sorte que l'exclusion d'une société par l'une ou l'autre des IFI se traduise automatiquement par l'exclusion de ladite société par toutes les IFI. L'exclusion pourrait ainsi avoir un effet dissuasif beaucoup plus efficace aux yeux de toute société tentée de corrompre un fonctionnaire étranger.

Notes

1. Fiona Darroch est avocate au sein de cabinet Hailsham Chambers, Londres.
2. Juste avant que la Commission des sanctions ne prononce son jugement, la société Acres a été rachetée par une plus grande société, Hatch.
3. À la suite de ce procès, la société Acres a mis en place un Système de gestion de l'intégrité dans les affaires conforme aux propositions de la FIDIC (la Fédération internationale des ingénieurs-conseils).

Mettre au jour les soubassements de la corruption dans le secteur de la construction

*Neill Stansbury*¹

Les études montrent que la corruption est plus élevée dans la construction que dans n'importe quel autre secteur de l'économie². La corruption dans la construction est amplifiée par la dimension et les ramifications du secteur qui s'étend, de la base au sommet de la pyramide, des infrastructures de transport et des centrales de production d'énergie aux constructions à usage d'habitation. C'est un secteur qui touche aux projets initiés à la fois par les pouvoirs publics (souvent appelés « travaux publics ») et le secteur privé. Le marché de la construction est estimé globalement à environ 3 200 milliards de dollars américains par an. Sa part dans l'économie varie de 5 à 7 % du PIB dans les pays développés et les pays en développement plus avancés et autour de 2-3 % dans les pays en développement à revenu plus faible³.

La corruption varie sensiblement de par sa nature et son ampleur dans l'ensemble de l'industrie de la construction. Certains secteurs et territoires sont relativement peu corrompus et un grand nombre d'organisations et d'individus veulent à tout prix éviter la corruption. La majorité des entrepreneurs pratiquant la corruption ne suivent pas cette tendance délibérément mais parce qu'ils se sentent obligés de le faire, compte tenu du mode de fonctionnement de cette industrie et du paysage politique.

Pourquoi le secteur de la construction est-il si prédisposé à la corruption ?

En règle générale, les projets de construction impliquent un nombre varié de participants dans une structure contractuelle complexe. La Figure 2.1 donne un exemple possible (simplifié) de structure contractuelle complexe pour la construction d'une centrale électrique. Chaque ligne représente un contrat entre deux acteurs (sociétés, pouvoirs publics, banques, etc.).

Pour la construction d'une centrale électrique, en principe, le « client » (ou propriétaire) sera une autorité ou une entreprise publique. Dans la phase de planification du projet, le client passera des contrats avec des consultants et des ingénieurs (en haut à droite du schéma) pour que ces derniers réalisent des études de faisabilité, des évaluations d'impacts sur l'environnement et d'autres exercices de planification. Le client devra aussi collecter des fonds pour le projet, en négociant des accords avec les banques commerciales, les banques de développement et les institutions financières internationales (en haut à gauche du schéma). Le client attribuera alors le principal contrat de construction à une seule société (le « maître d'œuvre ») suivant une procédure d'appel d'offre public et conformément aux dispositions relatives à l'attribution des marchés publics.

Le « maître d'œuvre » sera probablement une société privée de construction ou d'ingénierie qui peut alors, à son tour, sous-traiter les principaux lots du projet suivant ses propres lignes directrices en matière d'attribution de contrats. À leur tour, les sous-traitants peuvent aussi sous-traiter une partie des travaux dont ils ont la responsabi-

lité, et les sous-sous-traitants peuvent acheter des équipements et du matériel auprès de fournisseurs ou encore attribuer eux-mêmes des contrats de sous-traitance.

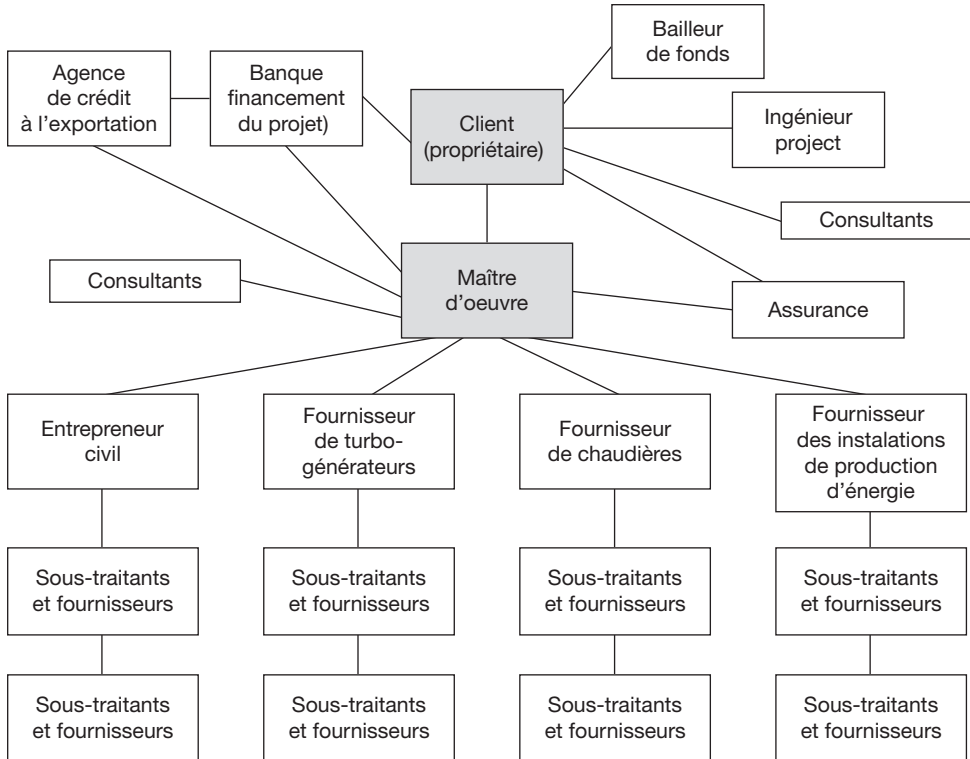


Figure 2.1 : Une structure contractuelle simplifiée pour la construction d'une centrale électrique

Les caractéristiques des projets de construction énumérées ci-après rendent ces derniers particulièrement prédisposés à la corruption :

1. **La dimension des projets.** Si les projets de construction peuvent être différents par la taille, les projets d'infrastructure, eux, sont souvent gigantesques. Le coût des barrages, des centrales électriques, des usines de production industrielle et des autoroutes peut rapidement se chiffrer en milliards de dollars. On peut plus facilement masquer d'importants paiements douteux et surévaluer les créances dans les vastes projets que dans les petits ;
2. **Le caractère unique des projets.** Le fait que de nombreux grands projets soient des exemplaires uniques rend la comparaison des coûts difficile ; on peut ainsi plus facilement surévaluer les coûts ou masquer les paiements douteux ;
3. **L'implication des pouvoirs publics.** La plupart des projets d'infrastructure appartiennent à l'État. Même pour les projets privatisés, la planification ou le financement de l'utilisation du produit fini requièrent l'accord des pouvoirs

publics. Cette industrie tend à être fortement réglementée, tant au niveau du gouvernement national que des administrations locales. Elle doit généralement obtenir de nombreux permis. Compte tenu de leur pouvoir – combiné à la complexité structurelle et financière des projets, il est relativement facile pour les fonctionnaires d’extorquer de l’argent quand un contrôle adéquat de leur comportement fait défaut ;

4. **Le nombre de liens contractuels.** Comme nous l’avons souligné plus haut, la structure du projet peut varier sensiblement, la chaîne de contrats qu’elle implique pourrait facilement avoir plus de 1 000 liens, chacun dépendant d’autres liens contractuels de la chaîne. Chaque lien donne la possibilité de soudoyer un individu pour obtenir un contrat. Qui plus est, des travaux et des prestations sont échangés contre paiement dans le cadre de chaque lien contractuel. Chaque lot de travaux et chaque paiement créent de nouvelles occasions de payer des pots-de-vin en échange, soit d’une attestation de surcharge de travail, de travail défectueux ou de prorogations de délai, soit d’une accélération des paiements ;
5. **Le nombre des phases du projet rend sa surveillance difficile.** Les projets passent normalement par diverses phases ; chaque phase fait appel à une équipe de gestion différente qui doit livrer la phase achevée des travaux aux entrepreneurs chargés de la phase suivante. Par exemple, un projet de construction d’une centrale électrique peut comprendre les différentes phases suivantes : détermination de la demande, choix du type (hydroélectrique, thermique, pétrole, gaz), conception, excavations, fondations, travaux de génie civil, travaux de construction, construction du matériel, installation du matériel, mise en service et exploitation. Même si un seul entrepreneur se charge de toutes les phases du projet, il sous-traitera normalement plusieurs lots des travaux à des sous-traitants individuels, ce qui crée des difficultés en termes de contrôle et de surveillance ;
6. **La complexité des projets.** La complexité du projet rend souvent incertaines les interdépendances entre les entrepreneurs et les événements. Les personnes travaillant ensemble sur un projet semblent souvent ne pas connaître ou avoir des opinions divergentes sur les causes d’un problème ou du dépassement des coûts. Il est plus facile ainsi de rejeter la faute sur autrui et de réclamer quand même d’être payé, même quand ces réclamations sont injustifiées. Les pots-de-vin et les réclamations surévaluées peuvent être facilement camouflés tout en rejetant la responsabilité sur d’autres facteurs comme la mauvaise conception ou la mauvaise gestion. Cette complexité est aussi motif à payer des pots-de-vin dans la mesure où les décisions relatives aux causes et aux effets, et leurs conséquences en termes de coût, peuvent avoir un énorme impact ;
7. **La fréquence limitée des projets.** La fréquence des grands projets est irrégulière. Il est donc parfois vital pour la survie et la rentabilité de l’entreprise que les entrepreneurs remportent un marché, quitte à recourir à la corruption ;
8. **La nature cachée des travaux.** En matière de construction, la plupart des composantes sont finalement recouvertes par d’autres composantes. L’armature en acier de la structure pourra être recouverte par le béton et les briques, par le plâtre ; les éléments mécaniques seront intégrés dans un boîtier et les structures

de la toiture seront recouvertes d'un parement. De ce fait, toute l'industrie de la construction accorde une importance capitale aux individus habilités à délivrer un certificat de conformité des travaux effectués avant de passer à leur revêtement ; une fois qu'une composante des travaux est cachée par une autre, il est très onéreux ou difficile de vérifier alors sa conformité aux normes. Ce coût et cette difficulté créent, pour les entrepreneurs, l'occasion de faire un mauvais travail ou d'utiliser des matériaux de qualité inférieure puis de verser des pots-de-vin au fonctionnaire habilité à certifier que les travaux ont été exécutés en conformité avec le cahier des charges ;

9. **La culture du secret.** L'industrie de la construction ne peut pas se targuer d'avoir une culture de la transparence. Pour preuve, les coûts sont gardés secrets même quand c'est l'argent public qui est dépensé. Le secret commercial a la primauté sur l'intérêt public. L'inspection de routine des livres de compte et des dossiers, qui permettrait de découvrir d'éventuelles malversations, n'est généralement pas effectuée ;
10. **Des intérêts nationaux bien établis.** Les entreprises locales et nationales ont souvent des positions bien établies sur leur propre marché. Ces positions ont souvent été bétonnées à l'aide de pots-de-vin. Les sociétés internationales cherchant à pénétrer ces marchés constatent souvent qu'il leur est impossible de remporter des contrats sans recourir à la corruption ;
11. **L'absence d'organisation unique pour chapeauter cette industrie.** La construction met en contact une gamme très variée de professions, de gens de métiers et d'entrepreneurs spécialisés, ce qui conduit à des niveaux de compétences, d'intégrité et de surveillance variables. Parmi ces professions figurent des architectes, des ingénieurs, des géomètres, des experts comptables et des avocats ; dans les gens de métiers, on retrouve des conducteurs de machine, des échafaudiers, des briqueteurs, des électriciens et des plombiers. Les compétences des entrepreneurs varient de l'excavation à l'isolation et des groupes électrogènes aux systèmes de refroidissement. Chaque profession ou corps de métier peut être affiliée à une organisation professionnelle différente et obéir à un code de conduite différent, avec des niveaux différents d'application de ces codes. Aucune organisation n'est à elle seule globalement responsable ;
12. **L'absence de « diligence normale ».** Compte tenu de l'enveloppe requise pour les grands projets d'infrastructure, les organismes de financement jouissent d'une grande influence, car ce sont elles qui déterminent si le projet doit être poursuivi ou non et quelles sociétés remportent les contrats. Les fonds proviennent pour l'essentiel des banques commerciales et des banques de développement internationales ou régionales tandis que les agences de crédit à l'exportation financées par les États peuvent assurer les projets internationaux à risque. Ces agences, qui respectent peu le principe de diligence raisonnable vis-à-vis des participants aux projets de construction, permettent à la corruption de perdurer.
13. **Le coût de l'intégrité.** On ne peut pas s'imaginer le nombre de personnes travaillant dans le secteur de la construction qui acceptent le statut quo ou ne font rien pour changer la situation. La subornation et les pratiques malhonnêtes y sont si enracinées qu'elles sont souvent acceptées comme étant la norme. Le

versement de pots-de-vin est considéré généralement par les sociétés comme un coût de routine qu'elles comptent intégrer dans le prix du contrat. Le fait que nombre de sociétés de construction paient si couramment des pots-de-vin ou s'engagent dans des opérations frauduleuses rend le coût très élevé pour toute entreprise qui souhaite agir dans le respect de la morale, car elle peut perdre au profit de ses concurrentes moins scrupuleuses. Nombreuses sont les sociétés qui se trouvent ainsi prises dans un cercle vicieux : elles pratiquent la corruption, souvent de mauvaise grâce, comme un moyen de se protéger contre les pratiques corrompues d'autres sociétés. Heureusement, certaines associations d'entreprises et d'industries prennent des mesures pour changer le statut quo (voir Encadré 2.1).

Les mécanismes de la corruption dans la construction⁴

Les pratiques corrompues se retrouvent à toutes les phases des projets de construction : de la phase de planification et de conception à la phase de construction, en passant par la phase d'attribution des contrats, et jusqu'à la phase d'exploitation et d'entretien de l'ouvrage après l'achèvement des travaux.

Corruption au cours de la planification et de la conception

À l'étape de la planification et de la conception, la corruption peut conduire au lancement de projets hypersophistiqués ou excessivement chers. Elle peut se manifester par l'approbation de projets inutiles. Dans certains cas, les projets sont conçus uniquement comme des vecteurs de corruption et n'auraient même pas pu franchir la phase de planification n'eût été cette motivation. Dans d'autres, le projet aurait pu être abandonné dans sa phase de planification suite à une évaluation critique de son impact sur l'environnement, par exemple, si un pot-de-vin n'avait pas été versé.

La plupart des projets doivent recevoir une approbation qui est généralement du ressort d'un ou de plusieurs responsables des pouvoirs publics. Les promoteurs ou les entrepreneurs peuvent soudoyer ces fonctionnaires pour obtenir l'approbation du plan. L'approbation d'un projet de construction public peut aussi dépendre du soutien des élus au niveau national ou local. Dans ce cas, les promoteurs et les entrepreneurs ont des occasions d'acheter un soutien pour leur projet en offrant de financer des hommes politiques, leur parti ou les fondations qu'ils défendent.

Parfois, les entrepreneurs suborneront l'ingénieur-conseil du client plutôt que son représentant. L'ingénieur-conseil (qui peut être un important cabinet international d'experts-conseils en génie civil) qui conçoit le projet pour le client occupe une position influente, car celui-ci peut concevoir le projet de manière à favoriser la technologie d'un entrepreneur donné. Dans certains cas, l'ingénieur-conseil peut même élaborer le contrat en ce sens en toute bonne foi, convaincu que la technologie en question est la meilleure. Dans d'autres, cela a pu se faire en contrepartie d'un pot-de-vin ou de la promesse d'un futur contrat.

Encadré 2.1 Le point de vue du secteur privé sur la promotion de l'intégrité au sein des cabinets-conseils

Jorge Diaz Padilla¹

Le secteur de l'ingénierie-conseil a évolué pour devenir une industrie de taille à travers le monde. La Fédération internationale des ingénieurs-conseils (FIDIC)² estime ce marché à quelques 500 milliards de dollars américains de frais annuels d'expertise, dont plus de la moitié représente les prestations de cabinets-conseils privés indépendants. Les clients exigent de plus en plus la garantie que les cabinets-conseils exercent dans un environnement sain, sans corruption, surtout lorsqu'il s'agit de marchés publics.

La majorité des cabinets-conseils font leur possible pour élaborer et appliquer une politique de lutte contre la corruption. Toutefois, ces approches tendent à être appliquées au coup par coup. Ce qui manque, c'est une norme d'intégrité capable de lier entre eux et de transformer des actes isolés de garantie de l'intégrité en ce que la FIDIC appelle un Système intégral de gestion de l'intégrité dans l'entreprise (BIMS), doté de procédures formelles permettant d'identifier les risques potentiels, de prévenir et de lutter contre la corruption ainsi que d'appliquer une politique d'intégrité commerciale à tout projet et dans l'ensemble de l'organisation. Les « Principes de gestion de l'intégrité dans l'entreprise pour le secteur de l'ingénierie-conseil » et une déclaration de politique d'intégrité faite par la FIDIC ont été rendus publics en 2001 et le « Manuel de formation à la gestion de l'intégrité dans l'entreprise » a été publié en 2002. Depuis lors, de nombreux cabinets-conseils ont élaboré et mis en œuvre le BIMS, conformément aux principes de la FIDIC, et certains d'entre eux ont même été homologués sur la base de la Norme ISO 9000. Les principales démarches à suivre pour concevoir et mettre en œuvre le BIMS sont :

1. **l'élaboration d'un code de conduite.** Pour obtenir l'adhésion de tous, il est essentiel que le conseil d'administration et la haute direction élaborent un code de conduite qui doit être clair, simple, facile à communiquer et à appliquer ;
2. **la conception d'une politique d'intégrité de l'entreprise.** Les principes d'une politique d'intégrité sont basés essentiellement sur la Convention de l'OCDE contre la corruption et le code déontologique de la FIDIC. La politique d'intégrité s'articule autour du fait que la corruption ne peut être éradiquée que par une honnêteté et une intégrité à toute épreuve. Par honnêteté, on entend le fait de n'être mêlé à aucune escroquerie ou fraude tandis que l'intégrité traduit le refus de l'entreprise d'obtenir ou de garder ce qui, moralement, ne lui appartient pas. Cette politique doit être conforme à toutes les règles et règlements locaux ainsi qu'au code de conduite du cabinet en question. La politique d'intégrité doit être documentée, mise en œuvre, faire l'objet d'une distribution interne et externe et mise à la disposition du public ;
3. **la nomination d'un représentant.** Le cabinet doit nommer un membre expérimenté de la direction comme représentant chargé de s'assurer que toutes les conditions du BIMS sont respectées. Il peut également sélectionner un membre du personnel qui assurera la liaison entre la direction et les consultants ;
4. **l'identification des exigences du BIMS.** Les exigences doivent essentiellement porter sur les processus en vigueur dans un cabinet donné et qui sont vulnérables à la corruption. Elles peuvent dépendre de la taille et de la structure du cabinet, de la nature de ses services-conseils, de la réglementation locale et nationale, des forces du marché et des attentes et exigences de toutes les parties intéressées ;

5. **l'analyse et l'évaluation des pratiques en vigueur.** Une évaluation de la manière dont le cabinet traite actuellement les questions relatives à la lutte contre la corruption doit être réalisée. Les différences entre les pratiques actuelles et les exigences du BIMS doivent être déterminées ;
6. **l'utilisation d'instruments de mise en œuvre du BIMS.** Un cabinet-conseil doit utiliser les instruments suivants pour appuyer la planification et la mise en œuvre de son BIMS : un code de conduite, une politique d'intégrité, une définition des rôles, responsabilités et pouvoirs, des procédures d'intégrité pour les principaux processus (soumission de propositions et négociations, exécution et livraison de projet, réception de projet), une comptabilité structurée, des mesures d'application et une déclaration d'intégrité des opérations dans le rapport annuel. Le cabinet doit aussi mettre en place une procédure d'évaluation de ses consultants sous-traitants et de ses conseillers extérieurs sur la base de leur propre politique d'intégrité et garder une déclaration sur leur attachement à la gestion de l'intégrité des opérations ;
7. **l'utilisation d'un système de documentation.** Un BIMS doit être bien documenté afin de prouver que tous les processus pouvant affecter l'intégrité de l'entreprise pour les services que le cabinet fournit ont été pleinement anticipés. Une documentation bien mesurée est essentielle – un excès de documentation peut décourager quelque peu le personnel et la direction d'utiliser la procédure. Le BIMS doit être décrit dans un Manuel général d'intégrité de l'entreprise et, si nécessaire pour les grands projets, dans un Dossier d'intégrité du projet ;
8. **l'analyse régulière des pratiques en vigueur.** Le BIMS doit déterminer les mesures à prendre en cas de non-respect de la Politique d'intégrité de l'entreprise. Les sanctions indiquées lorsque les pratiques de corruption sont avérées vont de l'avertissement à la suspension ou au licenciement des coupables.

Une fois que le BIMS fonctionne normalement et que le cabinet-conseil est assuré que les Principes directeurs sont respectés, le cabinet doit initier un processus d'évaluation, afin de s'assurer en permanence qu'ils sont suivis. Ce processus peut comprendre une évaluation par la première partie intéressée, qui consiste en l'évaluation du BIMS par la direction et le représentant du personnel, une évaluation par la deuxième partie intéressée, qui est basée sur les informations reçues des clients, ou une évaluation par une tierce partie c'est-à-dire réalisée par un organisme extérieur. Si une évaluation extérieure est entreprise, elle peut être réalisée dans le cadre d'un processus d'homologation de qualité ISO 9001 : 2000.

À l'avenir, une nouvelle norme ISO pourrait être élaborée pour attester qu'une société applique un Système d'intégrité des opérations. Ce type de norme n'a pas besoin de s'adresser à une industrie précise ; l'expérience de la FIDIC en matière de gestion de l'intégrité pourrait aboutir à une norme d'intégrité pour l'industrie de la construction dans son ensemble et même pour d'autres secteurs.

Notes

1. Cet article est basé sur le travail élaboré par le Groupe d'étude de la FIDIC sur la gestion de l'intégrité, présidé par Felipe Ochoa, et le Groupe de travail conjoint sur l'intégrité mis sur pied sous les auspices de la FIDIC avec la participation de la Banque mondiale, la Banque inter-américaine de développement et la Fédération pan-américaine des consultants (FEPAC). Jorge Diaz Padilla est le président élu de la FIDIC.
2. La FIDIC, Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils, est la première organisation mondiale représentant l'industrie internationale des experts-conseils en génie civil. Créée en 1913 avec son siège à Genève, elle regroupe en son sein plus de 30 000 cabinets-conseils dans 70 pays.

La corruption affectant l'attribution des contrats

La pratique des pots-de-vin

Les pots-de-vin liés à l'attribution des contrats sont la forme la plus visible de la corruption, en particulier lorsqu'il s'agit de contrats relatifs à d'immenses travaux. Ce type de corruption définit le fait qu'un entrepreneur donne de l'argent au représentant du client pour obtenir un contrat. Dans certains cas, l'entrepreneur versera un pot-de-vin à l'ingénieur-conseil qui, en retour, présentera au client l'offre de ce soumissionnaire comme la meilleure. Le pot-de-vin, qu'il soit destiné au client ou à l'ingénieur conseil, peut leur être versé directement mais, souvent, il passe par des intermédiaires, afin d'en brouiller l'identité et le but.

- **Agents.** L'intermédiaire prend souvent la forme d'un agent. L'entrepreneur nomme un agent qui a des contacts avec un représentant du client ou avec le gouvernement du pays concerné. L'entrepreneur verse à l'agent un certain pourcentage de la valeur du contrat une fois que le contrat lui est attribué. L'agent reverse une partie de l'argent reçu au représentant du client ou du gouvernement concerné, en contrepartie de l'attribution du contrat à l'entrepreneur. Le paiement est généralement fait en devises sur un compte à l'étranger. Les entrepreneurs masquent les pots-de-vin dans un document formel définissant l'étendue des services prestés par l'agent. Néanmoins, cette étendue sera en général inventée ou exagérée et le montant de l'argent versé dépassera de loin la valeur de toute prestation légitime fournie par l'agent.
- **Coentreprises et filiales.** Le niveau de diligence raisonnable appliqué par les agences de crédit à l'exportation, les banques et les auditeurs est plus faible dans certains pays que dans d'autres. Lorsqu'un entrepreneur soumissionne dans le cadre d'une coentreprise internationale impliquant plusieurs pays, la coentreprise peut s'arranger pour que l'accord de l'agence soit mis en œuvre – et que la commission soit payée – depuis le pays qui a le moins de chance de découvrir la commission. De même, lorsque l'entrepreneur fait partie d'un groupe multinational, la commission peut être payée par une filiale implantée dans un pays où la commission a moins de risque d'être détectée. La filiale sera alors remboursée par l'entrepreneur sous forme de frais intersociétés pour de fausses prestations ou des prestations surévaluées.
- **Sous-traitants.** Un entrepreneur peut aussi payer un pot-de-vin par le biais d'un accord de sous-traitance déguisé. Par exemple, un sous-traitant peut accepter de fournir des appareillages et du matériel à l'entrepreneur contre le paiement d'une certaine somme d'argent, mais en réalité il ne fournira pas ce service ou fournira des prestations d'une valeur nettement inférieure à celle convenue. La différence peut alors être reversée à la partie concernée sous forme de pot-de-vin.

Dans de nombreux cas, l'entrepreneur préférerait ne pas verser de pot-de-vin du tout mais il est informé par le représentant du client ou un agent qu'aucun contrat ne sera attribué sans pot-de-vin. Dans ce cas, on parle d'extorsion. Dans d'autres contex-

tes, c'est l'entrepreneur qui prend l'initiative du paiement. Un entrepreneur peut s'approcher du représentant du client ou du gouvernement et demander le droit de négocier un contrat sur une base non-compétitive moyennant le paiement d'un pot-de-vin. L'absence d'offres concurrentielles risque d'augmenter à la fois le coût et la dimension des travaux.

Un entrepreneur peut aussi prendre l'initiative de payer un pot-de-vin parce qu'il sait qu'il est fort probable que ses concurrents fassent de même au cours du processus de soumission et il en conclut qu'il faut qu'il paie ce pot-de-vin pour « niveler l'aire de jeu ». Toutefois, un instrument novateur élaboré par Transparency International – le Pacte d'intégrité – supprime cette logique en demandant aux soumissionnaires de s'engager à s'abstenir de toute forme de corruption (voir Encadré 2.2).

Encadré 2.2 Plus de transparence dans les marchés de l'énergie électrique au Mexique grâce au Pacte d'intégrité (PI)

Transparencia Mexicana

Élaboré par Transparency International, le Pacte d'intégrité (PI) a pour objet de prévenir la corruption dans les marchés publics. Il se compose d'un accord entre une autorité publique ou le département d'une autorité publique et tous les soumissionnaires pour un marché public. Conformément au PI, les deux parties acceptent de ne pas payer, offrir, demander ou accepter de pots-de-vin ou d'être de connivence avec des concurrents afin d'obtenir un contrat, ou de pratiquer ces formes d'abus lors de son exécution. Les soumissionnaires sont tenus de divulguer toutes les commissions et frais de même nature qu'ils auraient payés à quiconque en rapport avec le contrat. Des sanctions sont prévues en cas de violation de ces principes ; elles vont de la perte du contrat ou du refus d'attribuer un contrat, à l'inscription des soumissionnaires sur liste noire en passant par la confiscation de la caution de soumission ou du cautionnement définitif et la demande de réparation du préjudice subi. Des poursuites pénales, civiles et administratives contre les fonctionnaires impliqués peuvent également être intentées. Le PI permet aux entreprises de s'abstenir de toute forme de corruption tout en sachant que leurs concurrents sont soumis aux mêmes règles. Il permet aux gouvernements de réduire le coût élevé de la corruption dans les marchés publics, la privatisation et la délivrance d'agrément.

Transparencia Mexicana, la section de TI au Mexique, a mené à terme 15 PI entre 2001 et le moment de la rédaction de cet article et 12 autres sont en cours de réalisation. Le PI mexicain suit les mêmes principes que ceux du PI plus global de TI, mais prévoit des dispositions supplémentaires visant une plus grande participation des citoyens dans le processus d'attribution des contrats. La principale différence réside dans le fait que le PI mexicain introduit ce qu'il appelle « le témoin social » dont la mission est de suivre le processus. Le témoin social est désigné par Transparencia Mexicana et doit être un expert technique indépendant et jouir d'une bonne réputation dans ce domaine. Il/elle doit produire un rapport final comportant ses observations et ses recommandations sur le processus, une analyse des critères de sélection des soumissionnaires, une évaluation du domaine de compétence des soumissionnaires et une évaluation des motivations sur lesquelles se fondent les décisions prises par l'autorité qui attribue les contrats.

Un exemple de PI en vigueur concerne une soumission de 2002 pour la construction d'une centrale hydroélectrique de 1 228 GWh, dénommée « El Cajón » et annoncée comme le projet d'infrastructure mexicain le plus important de la décennie. C'était la première fois que le Gouvernement fédéral acceptait, par le biais de la Commission fédérale de l'électricité (CFE), qu'une organisation indépendante de la société civile suive un processus de soumission dans le secteur de l'énergie, lequel est historiquement perçu par le public mexicain comme un secteur fortement souillé par la corruption.

Le PI a duré d'août 2002 à juin 2003. La première démarche entreprise après l'introduction du PI a été de nommer un témoin social chargé de suivre le processus. Il a été ensuite demandé aux soumissionnaires de remettre les Déclarations unilatérales d'intégrité à Transparencia Mexicana comme condition préalable de qualification pour participer à l'appel d'offre. Ces Déclarations étaient signées par la plus haute autorité des consortiums soumissionnaires. Des Déclarations similaires ont été également soumises par les responsables de la CFE et par tous les responsables publics directement impliqués dans le processus d'attribution des contrats. Dans le cadre du PI, Transparencia Mexicana a rencontré chacun des soumissionnaires et leur a demandé quelles parties du processus seraient, à leur avis, les plus vulnérables à des irrégularités. Ils ont répondu qu'ils se préoccupaient surtout de l'évaluation équitable de leur proposition.

Trente et une sociétés ont acheté les principes directeurs du processus d'attribution des contrats. Sur les 31, 21 n'ont pas fait d'offres et les 10 restantes se sont constituées en trois consortiums qui ont soumis des offres. Ces derniers ont été évalués sur les plans technique et économique. Dans l'épreuve technique, il s'agissait de déterminer s'ils répondaient aux critères de sélection ; l'épreuve économique visait simplement à déterminer le mieux-offrant parmi les soumissionnaires. Sur la base de cette évaluation, le contrat a été attribué au consortium comprenant Constructora Internacional de Infraestructura, Promotora e Inversora Adisa, Ingenieros Civiles Asociados, La Peninsular Compañía Constructora et Energomachexport-Power Machine, pour une valeur de 748 millions de dollars, ce qui représente un montant inférieur au budget alloué par le gouvernement à ce projet qui était de 812 millions de dollars.

Le processus de réclamation

Au cours du processus de soumission, Transparencia Mexicana a reçu par courriel une réclamation pour irrégularité – la CFE aurait fourni une information confidentielle à l'un des soumissionnaires cinq mois avant l'appel d'offre public. Transparencia Mexicana a convoqué le plaignant pour une réunion mais n'a reçu aucune réponse. Elle a également demandé des explications à la CFE. Celle-ci a répondu qu'elle avait publié sur Internet des informations relatives au projet « El Cajón » des mois avant l'appel d'offre et a demandé une réaction de la part des parties intéressées par le projet.

Aucun des soumissionnaires ne s'est plaint des critères de sélection, ni du cadre juridique du processus d'attribution du contrat. Au moment où nous écrivons ces lignes, Transparencia Mexicana n'avait pas connaissance d'une réclamation qui n'aurait pas été résolue.

Prochaines étapes

L'implication de Transparencia Mexicana dans le processus d'attribution du contrat relatif à « El Cajón » représente une petite porte ouverte sur un secteur qui était jusqu'ici inaccessible à la société civile et dont l'image a été ternie par les allégations de corruption.

Mais cette expérience a également servi à démontrer certaines des limites du PI. Si le PI peut aider à préserver le processus d'attribution des contrats de la corruption, rien ne garantit qu'une fois en cours d'exécution, le projet ne sera pas entaché d'irrégularités ou de décisions contraires à l'éthique susceptibles d'entraîner des dépassements massifs de coûts. Le Gouvernement fédéral devrait permettre à la société civile d'aller au-delà du processus d'attribution des contrats et de superviser aussi la conformité de l'exécution des projets de travaux publics avec le contrat.

Le processus de soumission peut être corrompu par la pression internationale. Par exemple, le gouvernement d'un pays développé peut influencer le gouvernement d'un pays en développement en lui demandant de veiller à ce qu'un projet donné soit attribué à une société provenant du pays développé en question, même si elle ne présente ni l'offre la plus avantageuse, ni la meilleure option. Cette pression peut prendre plusieurs formes, y compris une promesse d'aide, des accords d'armement ou des accords de soutien à la candidature d'un gouvernement désireux d'adhérer à une organisation internationale. On essaie parfois de cacher à tout prix ce type de pressions. Dans d'autres cas, elles sont exercées très ouvertement.

Bien que ces exemples traitent essentiellement de l'attribution de gros contrats, les mêmes principes s'appliquent à toutes les catégories de contrats. En bas de l'échelle, un fournisseur peut verser 100 dollars au directeur du service d'approvisionnement d'une société en échange d'un petit contrat de fourniture. Au sommet de l'échelle, un maître d'œuvre peut payer un pot-de-vin de 50 millions de dollars au représentant d'un gouvernement en contrepartie de l'attribution d'un gros contrat pour un projet d'infrastructure.

Tromperie et collusion

La tromperie et la collusion dans l'attribution des contrats prennent plusieurs formes ; elles impliquent généralement une entente :

- un groupe d'entrepreneurs soi-disant concurrents peut secrètement se mettre d'accord pour se partager les projets futurs, afin de maintenir les prix à des niveaux élevés. Ils choisissent le soumissionnaire qui remportera un projet spécifique et notent les prix qui seront proposés par le soumissionnaire qu'ils ont convenu de pré-sélectionner. Ils soumissionnent tous, mais avec des prix plus élevés que ceux de leur complice qui est donc retenu par le client comme le mieux-disant. Le client est ainsi victime de tromperie puisqu'on lui fait croire à une vraie concurrence au cours du processus de soumission ;
- un groupe d'entrepreneurs soumissionnant pour un projet peut se mettre secrètement d'accord pour que chacun d'eux intègre dans sa soumission une somme convenue d'avance et qui correspond à l'estimation totale des coûts de soumission de tous les soumissionnaires. Ils ne pré-sélectionnent pas celui qui va remporter le marché et font des offres dans une compétition ouverte. Quel que soit celui qui remporte le projet, il doit diviser la somme convenue entre tous les autres soumissionnaires sous forme de ristourne aux « perdants » ;

- un groupe de fournisseurs de matériels peut se mettre d'accord pour fixer le prix plancher des matériels qu'il vend. Même en cas de concurrence, les prix seront maintenus à un niveau plus élevé que cela n'aurait été le cas dans une vraie compétition.

Cette forme de collusion est souvent associée au paiement de pots-de-vin. Par exemple, un pot-de-vin peut être versé au représentant d'un client afin d'obtenir des informations internes sur le budget prévu ou de limiter le nombre de soumissionnaires autorisés.

La corruption affectant la construction elle-même

La pratique des pots-de-vin

Les pots-de-vin ne s'arrêtent pas à la phase d'attribution des contrats. Plusieurs transactions consécutives à l'attribution d'un contrat peuvent avoir un impact financier important sur les participants et offrent donc des possibilités de corruption :

1. la **négociation des « modifications » au contrat**. Il est rare qu'un contrat soit exécuté précisément de la manière convenue initialement. Il est parfois nécessaire de modifier la conception ou la technique de construction, suite à la découverte d'une erreur dans la conception initiale, à des circonstances imprévues (telles que la méconnaissance de l'état du terrain) ou à la volonté du client de modifier certaines exigences après le démarrage du projet. Les changements à apporter à la conception ou à la technique apparaissent sous la forme de « modifications » (ou « avenant ») au contrat. Les modifications impliquent normalement un coût, car certains lots arrêtés d'un commun accord sont appelés à être sacrifiés tandis qu'il sera peut-être nécessaire de commander d'autres articles ou de recourir à une main-d'œuvre et à des matériaux supplémentaires. Bref, les modifications créent des occasions de corruption qui mettent en scène l'entrepreneur, le représentant du client, l'architecte ou l'ingénieur habilité à les autoriser et à approuver leurs implications financières. Les grands projets d'infrastructure peuvent comporter des milliers de modifications, dont le coût peut varier de quelques centaines à plusieurs millions de dollars. Les implications financières ne sont pas seulement ressenties au niveau du contrat principal. En raison de la complexité de la structure contractuelle liée aux grands projets de construction, tous les participants affectés doivent se mettre d'accord sur les effets et le coût des modifications, ce qui crée de nombreuses occasions de corruption ;
2. la **dissimulation des pots-de-vin différés**. Les modifications au contrat fournissent une opportunité de dissimuler les pots-de-vin différés. Un entrepreneur peut remporter un contrat pour être le mieux-disant sans intégrer de pot-de-vin dans la valeur du contrat mais en convenant secrètement avec le représentant du client qu'une modification importante impliquant le paiement d'un pot-de-vin sera ultérieurement apportée au contrat. Le report du paiement d'un pot-de-vin jusqu'à la nomination de l'entrepreneur peut offrir un moyen efficace de dissimulation puisque les modifications ne font pas l'objet d'un appel à la

concurrence et que, par rapport aux appels d'offre, elles font l'objet d'une bien moins grande publicité. Le coût de toute modification (et du pot-de-vin qu'elle dissimule) peut de ce fait être très élevé.

3. les **retards dans l'exécution de projet**. Il est très fréquent qu'un projet soit achevé plus tard que prévu pour des raisons qui vont des mauvaises conditions climatiques, aux modifications, à la défaillance d'un sous-traitant ou aux matériels défectueux. Les implications financières d'un retard peuvent être assez élevées. Si le retard est le fait de l'entrepreneur, le client est en droit de réclamer de l'entrepreneur des dommages-intérêts fixés à l'avance. Si c'est le client qui est responsable du retard, l'entrepreneur est en droit d'exiger du client le paiement de coûts additionnels pour cause de retard et d'interruption des travaux. Par conséquent, celui ou celle qui fixe les délais et les implications financières des retards est susceptible d'être corrompu(e). Toutes ces ramifications existent à tous les niveaux de la structure contractuelle et offrent de multiples occasions de corruption.
4. la **dissimulation des travaux inférieurs aux normes**. La qualité de la construction est un élément central d'un projet. Dans la mesure où une large proportion des travaux et des matériaux est recouverte au fur et à mesure que le projet avance, il est difficile ou onéreux de vérifier un mauvais travail ou la qualité inférieure des matériaux utilisés après leur recouvrement. Ainsi, les contrôleurs doivent délivrer des certificats de conformité étape par étape. Ces contrôleurs sont susceptibles d'être corrompus pour déclarer qu'un travail non-conforme ou non-existant est acceptable. Ces défauts de construction ne seront peut-être découverts que plusieurs années plus tard.

Certains des exemples que nous avons donnés jusqu'ici décrivent la corruption de l'architecte ou du représentant du client par l'entrepreneur ; mais l'inverse est aussi possible. Le client peut corrompre l'architecte en lui demandant de certifier faussement que l'entrepreneur a retardé le projet dans le but de déduire les dommages-intérêts conventionnels des sommes payables à l'entrepreneur. Le client peut corrompre l'ingénieur du projet en lui demandant de certifier à tort que les ouvrages de l'entrepreneur sont défectueux, ce qui donne au client le droit de refuser de payer la retenue de garantie à l'entrepreneur.

Le processus de règlement des litiges n'est pas non plus épargné. Les témoins peuvent être soudoyés pour fournir une fausse preuve, les experts peuvent être subornés pour produire de faux rapports « indépendants » et les juges ou les médiateurs peuvent toucher des pots-de-vin pour rendre des jugements favorables. Les litiges dans la construction sont très complexes : il est parfois difficile de prouver que l'opinion des témoins, des experts et des juges a été indûment influencée. La corruption des témoins ou des experts peut se traduire par des pots-de-vin en liquide mais peut aussi prendre la forme d'une promesse d'emploi futur ou permanent.

La tromperie

Les pratiques de tromperie au cours de l'exécution d'un projet n'attirent pas le même niveau d'attention que les pots-de-vin versés pour remporter un contrat, mais la tromperie est une pratique extrêmement fréquente au cours de cette phase et peut

avoir un coût plus élevé que celui des pots-de-vin en termes de pertes financières. La tromperie porte sur des actions que beaucoup, dans le secteur de la construction, considèrent non pas comme un acte de corruption mais comme un « élément faisant partie du jeu ».

La tromperie peut avoir un impact énorme sur la valeur globale d'un contrat. Elle peut se passer au niveau de chaque lien contractuel et le coût des surfacturations au bas de l'échelle contractuelle peut remonter jusqu'au sommet en étant augmenté de frais supplémentaires à chaque échelon, ce qui démultiplie le coût de la tromperie initiale. Ce phénomène est connu sous le nom de réclamations frauduleuses ou surévaluées.

- Comme indiqué plus haut, des modifications peuvent être apportées à l'ampleur des contrats au cours de leur exécution et les projets peuvent accuser des retards. Les implications financières des modifications et des retards sont parfois résolues à l'avantage d'une partie contractante au moyen de la corruption, mais il est plus fréquent d'adopter un comportement trompeur. Si le client donne à l'entrepreneur une autorisation de modification lui demandant de redimensionner les travaux, celui-ci peut saisir cette occasion pour gonfler le coût de la modification ou du retard qu'il entraîne. L'entrepreneur peut aussi imputer au client ou à l'architecte un retard dont il est lui-même responsable, afin de ne pas avoir à verser les dommages et intérêts conventionnels pour le retard et d'être en droit de réclamer au client des coûts additionnels.
- Le client peut aussi faire des réclamations infondées à l'entrepreneur. Par exemple, un client peut déclarer de mauvaise foi que l'entrepreneur a retardé le projet ou qu'il a effectué un mauvais travail ou utilisé des matériaux inférieurs aux normes lors des fondations, afin de constituer une réclamation financière infondée ou exagérée destinée à éponger les sommes qu'il doit à l'entrepreneur. En procédant ainsi, le client sait que l'entrepreneur ne peut obtenir le paiement de son dû qu'en passant par la justice ou par la médiation, ce qui est onéreux et prend beaucoup de temps. Le client peut espérer que l'entrepreneur abandonnera cette créance ou acceptera de recevoir une somme inférieure au montant réellement dû.
- Un architecte nommé par le client pour travailler sous la double casquette de concepteur et d'agent de certification, deux fonctions conflictuelles, peut éviter de délivrer un certificat donnant droit à l'entrepreneur de réclamer des coûts additionnels ou un prolongement de délai si la cause de ces coûts ou de ce prolongement de délai est liée au départ à une erreur de conception de la part de l'architecte. Il s'agit là d'un comportement trompeur de la part de l'architecte qui doit exercer de manière impartiale la fonction d'agent de certification.
- Les pratiques trompeuses des sous-traitants et des fournisseurs peuvent également gonfler le coût des projets. Une société spécialisée dans l'échafaudage peut exagérer le nombre d'échafaudages sur le chantier ou le nombre d'ouvriers ayant participé à leur mise en place. Un sous-traitant en travaux de terrassement peut falsifier le volume des excavations.

- Les avocats et autres experts-conseils qui dépendent des réclamations/contestations pour gagner leur vie peuvent matériellement exacerber la situation. Ils peuvent mettre trop de personnel sur un dossier de réclamation, facturer un nombre excessif d'heures de travail ou donner au client un conseil exagérément optimiste sur l'issue d'une réclamation.
- Un entrepreneur ou un client peut corser la tromperie en nommant un expert « indépendant » pour témoigner en faveur de leur cause. Or un expert indépendant est censé être impartial pour aider le tribunal chargé du règlement des litiges à statuer. Si l'expert donne une opinion qui n'est pas « indépendante » mais faussée par un parti pris en faveur de l'une des parties, cela peut avoir un impact important sur le résultat de l'audience. De même, les employées peuvent fournir exprès de fausses preuves pour aider leur employeur à gagner un procès.
- De nombreuses réclamations sont assorties d'un montant important de faux frais supplémentaires comme « marge de négociation ». La logique du demandeur en incluant cette marge est que son adversaire va automatiquement chercher à réduire le montant de la réclamation, par conséquent il faut ajouter une marge suffisante pour parvenir au chiffre « correct » au terme des négociations.

La corruption affectant l'exploitation et l'entretien

Une fois que le projet est achevé, il faut en assurer l'exploitation et l'entretien. L'exploitation du projet peut nécessiter la fourniture de consommables tels que le carburant et les matières premières. Il faut réparer les routes et assurer régulièrement l'entretien, la réparation et la rénovation des usines de production industrielle.

Il existe, au cours de cette phase, autant d'occasions de corruption et de tromperie que durant les phases d'attribution de contrats et de construction. Des pots-de-vin peuvent être payés pour remporter un contrat d'exploitation et d'entretien et les pratiques de tromperie peuvent conduire à la surfacturation. Dans de nombreux projets, le coût de l'exploitation et de l'entretien dépassera le coût réel du capital nécessaire à la construction du projet. Résultat, les opportunités de corruption peuvent s'avérer plus nombreuses.

Parfois, ce sont les mêmes entrepreneurs qui ont construit l'usine qui se chargeront de son exploitation et de son entretien ; ainsi le pot-de-vin payé pour remporter le contrat principal peut couvrir également l'exploitation et l'entretien. Dans certains projets publics/privés où un consortium privé construit, possède et exploite un ouvrage, et fournit ensuite au gouvernement ou aux services publics locaux le produit fini, il existe de nombreuses occasions de corruption pour s'entendre sur le prix à verser pour ce produit fini.

Dans les projets de haute technologie, l'entrepreneur qui a construit le projet est, peut-être, la seule société à pouvoir en assurer l'entretien. Cette situation lui confère l'exclusivité en matière de fourniture pendant toute la période du contrat d'entretien, ce qui rend la comparaison des coûts difficile et augmente les possibilités de dissimulation de pots-de-vin et de surfacturations.

En outre, les coûts élevés d'exploitation et d'entretien peuvent être une conséquence directe de la corruption au cours des phases d'attribution des contrats et de

construction. La corruption au cours du processus de soumission peut être liée au cahier des charges excessives d'un projet, ce qui peut augmenter les frais d'exploitation et d'entretien. La corruption au cours du processus de construction peut altérer la qualité de la construction, entraînant de ce fait des frais élevés de réparation et d'entretien par la suite.

Lutter contre la corruption

Le secteur de la construction est complexe, divers et fragmenté ; autant d'éléments qui contribuent à une absence de contrôle efficace et de normes uniformes d'intégrité. Ce fait, combiné à la complexité de la structure contractuelle, offre d'énormes opportunités à la corruption de prospérer. Le manque de transparence entourant les projets et leur environnement controversé tendent à favoriser la pratique des pots-de-vin et la tromperie. Le fait que le versement de pots-de-vin et la tromperie sont des pratiques si fréquentes dans cette industrie amène beaucoup de participants à les accepter comme un état de fait plutôt que d'essayer de changer la façon de faire des affaires. Néanmoins, il est possible de prendre certaines mesures – les recommandations de ce rapport (voir page 77) formulent des propositions de réformes concrètes – et des initiatives positives sont prises par certains milieux d'affaires pour contrer la corruption dans le secteur (voir Encadré 2.3).

Encadré 2.3 Un groupe de travail du FEM adopte les principes pour contrer la corruption dans le secteur privé

Transparency International

Lors de la réunion annuelle du Forum économique mondial (FEM) qui s'est tenue à Davos, en Suisse, en janvier 2003, certaines sociétés de génie civil et de construction de premier plan ont mis sur pied le Groupe de travail des chefs d'entreprise du FEM du secteur de l'ingénierie et de la construction pour lutter contre la corruption dans le secteur. Le Groupe de travail, travaillant en étroite collaboration avec Transparency International et l'Institut de Bâle sur la gouvernance, s'est réuni plusieurs fois au cours de 2003. Suite aux accords conclus au cours de ces réunions, 19 sociétés internationales de premier plan, issues de 15 pays et représentant un chiffre d'affaires annuel total supérieur à 70 milliards de dollars américains, ont signé les « Principes commerciaux pour contrer la corruption dans le secteur de l'ingénierie et de la construction » lors de la réunion du FEM à Davos en janvier 2004. Ce document suit le modèle des « Principes pour contrer la corruption dans le secteur privé », élaboré en 2002 par Transparency International, en concertation avec Social Accountability International et plusieurs grandes multinationales. Une organisation qui adopte ces Principes s'engage à :

- adopter une politique interdisant toute forme de corruption ;
- mettre en œuvre un programme de gestion mettant en pratique sa politique de lutte contre la corruption.

Ces Principes fournissent aussi des conseils pratiques en ce qui concerne le champ d'application et la mise en œuvre du programme de lutte contre la corruption.

Les sociétés d'ingénierie et de construction ont traditionnellement refusé de prendre publiquement position contre la corruption. L'annonce publique de l'adoption desdits Principes par 19 sociétés a rompu cette tradition et prouve que des sociétés parmi les plus importantes de l'industrie internationale sont convaincues qu'on peut et doit faire quelque chose pour contrer la corruption. Comme Alan Boeckmann, PDG de Fluor Corporation et Président du Groupe de travail des chefs d'entreprise du FEM le fait remarquer, « il n'y a rien de plus frustrant que de perdre une occasion de remporter un grand contrat au profit d'un concurrent disposé à payer des pots-de-vin ».

Le Groupe de travail a poursuivi ses réunions en 2004. Ces réunions examinent essentiellement les principales questions suivantes :

- Comment augmenter effectivement le nombre de sociétés internationales de construction susceptibles d'adopter ces Principes ? Pour avoir un minimum d'impact réel sur la corruption, une grande majorité de sociétés opérant dans le secteur doit s'engager à appliquer une politique efficace de lutte contre la corruption. Chaque membre du Groupe de travail a accepté d'essayer d'inciter d'autres sociétés issues de son propre territoire ou secteur à signer les Principes ;
- Comment s'assurer que les sociétés qui déclarent avoir adopté les Principes appliquent effectivement un vrai programme de lutte contre la corruption ? Une des solutions serait d'obtenir une accréditation extérieure du programme de lutte contre la corruption adopté par une société. Le Groupe de travail poursuit activement cette idée ;
- Comment garantir que les sociétés qui appliquent un programme efficace de lutte contre la corruption seront récompensées et non pénalisées pour ce qu'elles font ? Si certaines sociétés adoptent un programme de lutte contre la corruption et d'autres ne le font pas, celles qui ne le font pas peuvent continuer à remporter des marchés en ayant recours à la corruption au détriment de celles qui refusent de pratiquer la corruption. Une manière de garantir que les sociétés respectant un code d'éthique seront récompensées serait de demander aux institutions financières internationales comme la Banque mondiale et aux clients du secteur public de n'autoriser que les soumissions provenant des sociétés ayant adopté les Principes. À terme, lorsqu'un système d'accréditation extérieure des Principes sera en place, seules les sociétés qui auront obtenu cette accréditation devraient être inscrites sur les listes de soumissionnaires. Le Groupe de travail a engagé des discussions avec la Banque mondiale au sujet de cette proposition et se dit très optimiste quant à la volonté de la Banque mondiale de demander désormais aux emprunteurs impliqués dans de grands projets de s'engager à ne pratiquer ni directement ni indirectement la corruption.

Le point suivant que le Groupe de travail doit examiner de toute urgence est celui de savoir quel mécanisme d'inspection mettre en place sur les projets afin de s'assurer que les sociétés ne pratiquent pas la corruption. Comme toujours lorsqu'il s'agit de codes volontaires, des sceptiques mettront en doute la crédibilité des intentions des sociétés signataires. Si l'accès aux listes de soumissionnaires est soumis à l'adoption d'une politique de lutte contre la corruption comme condition préalable, certaines sociétés feindront de l'adopter pour pouvoir accéder à la liste mais continueront à verser des pots-de-vin dans la pratique. Cela pourrait porter préjudice aux sociétés qui souscrivent réellement à la politique de lutte contre la corruption, et il est donc dans l'intérêt de ces sociétés que des mécanismes d'inspection et de mise en œuvre appropriés soient mis en place. TI a soumis au Groupe de travail les mécanismes d'inspection et de mise en œuvre évoqués aux pages 77-83.

Notes

1. Neill Stansbury est Directeur de projet en matière de construction et d'ingénierie pour TI (RU). Il est avocat et se spécialise dans l'industrie de la construction et du génie civil.
2. Selon l'Indice de perceptions de la corruption 2002 de Transparency International (résumé dans le Rapport mondial sur la corruption 2003), la construction et les travaux publics sont considérés comme le secteur le plus corrompu de tous ; il dame le pion à l'industrie de l'armement et au secteur du pétrole et du gaz. Le cabinet Control Risks Group a mené une enquête auprès des chefs d'entreprises dans six pays développés (Grande Bretagne, Allemagne, Hong Kong, Pays-Bas, Singapour et États-Unis) qui conclut également que le secteur de la construction et des travaux publics est le plus corrompu de tous. Lire Facing Up to Corruption (Londres : Control Risks, 2002), résumé dans le Rapport mondial sur la corruption 2004.
3. CNUCED, Réglementation et libéralisation dans le secteur des services de construction et contribution de ce secteur au développement des pays en développement (CNUCED, 2000), disponible sur : www.unctad.org/fr/docs/c1em12d2.fr.pdf
4. TI définit la « corruption » comme étant « l'abus de pouvoir à des fins de profits personnels ». L'expression « corruption » dans cet article recouvre les pots-de-vin et la tromperie.

Étude de cas : un incinérateur démesuré engloutit des liasses de billets à Cologne

*Hans Leyendecker*¹

Un procès qui s'est achevé en 2004 en Allemagne a révélé l'ampleur de la corruption dans la construction des installations de traitement des déchets. Cette ampleur s'explique en partie par le nombre limité d'entrepreneurs se partageant le marché de projets lucratifs de grande envergure. Dans le pays, la pratique des pots-de-vin dans le secteur de l'enlèvement des ordures est telle qu'elle a été surnommée la « respiration artificielle » du système. Lors de la construction d'un incinérateur à Cologne, un des derniers projets du genre, la concurrence pour remporter ce marché était particulièrement féroce.

Cologne, la quatrième plus grande ville de l'Allemagne a toujours été réputée pour son approche assez libérale des règles et normes éthiques. « Vivre et laissez vivre » est le dicton favori de ses habitants, car il traduit assez bien cette attitude de laissez-faire appelée ici « Kölner Klüngel » ou système de la clique de Cologne – une appellation à l'innocence trompeuse.

Les principaux partis politiques, l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et le Parti social-démocrate (SPD) font partie de ce système de clique. Leurs représentants s'assistent souvent mutuellement en se refilant des postes et des contrats publics. Cette assistance est même non-partisane : les vainqueurs donnent un coup de main aux perdants, car on ne sait jamais qui sera au pouvoir demain.

En 2002, la ville a été secouée par un scandale en particulier. Les investigations ont révélé au grand jour des afflux de pots-de-vin évalués à environ 21,6 millions de DM (13,3 millions de \$ US) qui ont atterri dans les poches des personnalités locales lors de la construction d'une usine d'incinération de déchets d'une valeur d'un demi-milliard de dollars dans la périphérie de Cologne. Les hommes politiques, les gestionnaires et les lobbyistes étaient tous impliqués dans ce scandale. Cette affaire a finalement révélé l'existence d'une répugnante toile de la corruption, aux ramifications sans fin et qui a pris au piège la classe politique de la ville.

Quand la toile s'effiloche

La découverte de ce scandale a commencé avec un tuyau anonyme. En juin 2000, un indicateur a informé l'administration fiscale locale que des millions de deutsche Mark avaient changé de main pour payer des pots-de-vin lors de la construction d'un incinérateur de déchets dans les années 90. Au début, les enquêteurs étaient plutôt sceptiques. Une investigation similaire entreprise en 1996 n'avait pas abouti.

Cette fois-ci, des agents fédéraux et régionaux enquêtaient déjà sur des versements de pot-de-vin en rapport avec la construction de projets de grande envergure pratiqués ailleurs. En parcourant les archives fédérales, les agents de Cologne ont mis la main sur d'importantes informations sur le secteur de la construction tel qu'il fonctionne sous leur nez et dans le pays tout entier. C'était comme si le paysage du traitement des déchets tout entier avait été fertilisé à l'argent liquide.

Des desseins malhonnêtes

Les agents ont arrêté et placé en garde à vue un certain nombre de suspects y compris un ancien directeur de la construction, un fonctionnaire, des lobbyistes du secteur et un responsable du SPD. Ils ont appris que des masses d'argent sale en liquide avaient changé de main à chaque étape de l'entreprise. Même si des années plus tard, on ne sait toujours pas clairement qui a initié ce projet.

Un ingénieur qui a conçu la moitié des incinérateurs de déchets en Allemagne, Hans Reimer, a déclaré qu'il avait rencontré, au début des années 90, un fonctionnaire nommé Ulrich Eisermann, avec qui il aurait évoqué un contrat de génie civil pour la construction des installations d'incinération prévues. Eisermann aurait indiqué à cette époque que des commissions occultes d'un montant de 20 millions de DM (12 millions de \$ US) devaient être intégrées dans la valeur du contrat. L'ingénieur, qui soutient que des pots-de-vin sont souvent payés sur des projets de grande envergure, a décliné l'offre. Eisermann déclare n'avoir jamais eu cette conversation.

Une clique se forme

En 1993, le directeur d'une société de construction LCS Steinmüller a rencontré Eisermann, qui était le fonctionnaire responsable du projet. Lors d'une conversation feutrée, le directeur aurait avoué que sa société avait si désespérément besoin de ce contrat qu'elle serait, en fait, disposée à payer un pot-de-vin.

Bien qu'intéressés, aucun des deux ne savait, toutefois, comment procéder. C'est alors que l'entrepreneur en traitement de déchets Hellmut Trienekens est entré en jeu. Homme très expérimenté, Trienekens a recommandé de payer les pots-de-vin via la Suisse. Il gravitait autour de la scène politique depuis assez longtemps pour connaître tous les circuits nécessaires. Il a manifesté beaucoup d'intérêt à être impliqué dans le projet d'incinérateur de déchets, et il représentait, avec son réseau d'influences, un partenaire stratégique important.

Un plan véreux

Eisermann devait faire en sorte que LCS Steinmüller obtienne le contrat pour la construction de l'usine. Quatre soumissionnaires étaient en lice pour le projet, qui comportait plusieurs phases. Eisermann avait reçu comme instructions de ses supérieurs de choisir comme maître d'œuvre, la société qui serait le mieux-disant sur la majorité des phases du projet.

Selon les preuves révélées au cours du procès, Eisermann a emmené les soumissions à son domicile, a décacheté les enveloppes à la vapeur et soigneusement retiré les lettres d'offre. Il s'était mis d'accord avec le patron de LCS Steinmüller, Sigfrid Michelfelder, de lui décrire jusqu'au dernier détail les offres concurrentes. La même nuit, il a remis une note à Michelfelder, qui a revu l'offre faite par sa société. Certains éléments étaient moins chers, d'autres étaient désormais plus chers. Le coût du système de nettoyage des conduits de gaz, par exemple, avait augmenté de plus de 10 millions de DM (6 millions de \$ US). Eisermann a accepté la nouvelle offre et l'a remise dans l'enveloppe d'origine qu'il a recachetée. Le plan a marché. LCS Steinmüller a remporté le contrat avec Trienekens comme co-partenaire des installations de traitement de déchets.

Les partis politiques ont joué un rôle actif depuis le début, certains hommes politiques défendant avec véhémence la construction de l'usine d'incinération. Ils ont fait jouer leur influence pour amener Eisermann à placer stratégiquement de grandes sociétés de construction comme sous-traitants pour le projet. Les partis savaient qu'ils pouvaient compter sur les contributions quasi-légalement ou dons « de remerciement » de la part des sociétés qui remportaient les contrats publics grâce aux pressions exercées par les partis politiques.

Plus tard, lors du procès, la section locale du SPD s'est avérée particulièrement impliquée. Le sous-secrétaire Norbert Rüter aurait accepté 30 dons douteux de cette nature² – dont certains étaient accompagnés d'un reçu et d'autres pas. Un trésorier du parti a accepté un montant total de 510 000 DM (320 000 \$ US) sous forme d'importantes contributions provenant de LCS Steinmüller et d'autres entrepreneurs. Il aurait finalement réussi à intégrer ces fonds dans les comptes du parti en délivrant des reçus aux sympathisants du parti pour des dons qu'ils n'avaient jamais faits. Eisermann a porté un autre coup en déclarant avoir payé à Rüter un pot-de-vin de 2 millions de DM (1,2 million de \$ US) pour qu'il défende au départ le projet de construction de l'incinérateur au sein du conseil municipal. Rüter a systématiquement réfuté cette accusation.

Une fois le projet en cours, le maître d'œuvre, LCS Steinmüller, a régulièrement viré des millions de deutsche Mark sur le compte d'une société-écran, avec une adresse à Zurich au nom de Stenna Umwelttechnik AG (société d'ingénierie de l'environnement). Bien qu'il s'agisse d'une entité extraterritoriale, Stenna était responsable du suivi des services technique du projet de Cologne. Un gestionnaire de LCS Steinmüller a déclaré plus tard que le personnel suisse de Stenna avait « au hasard apposé des cachets officiels et ajouté des dispositions légales » aux documents et avaient « seulement fait sembler de vérifier quoi que ce soit ».

Cet arrangement s'est avéré avantageux pour Stenna. La société-écran a facturé plus de 4 millions de DM (2,5 millions de \$ US) en taxes, frais bancaires et frais d'opérations. Et puis, comme le flux de fonds illicites ne semblait plus sûr, le lien avec Stenna a été rompu en 1996 et une nouvelle société-écran a été utilisée.

Un dénouement amer

Au mois de mai 2004, le procès de la corruption de Cologne est arrivé à sa conclusion. Les juges chargés de l'affaire ont accusé le ministère public d'avoir retenu des preuves documentaires importantes jusqu'au moment où la défense ne pouvait plus s'en servir. En conséquence, les accusés s'en sont tirés avec des peines légères.

Eisermann, qui aurait reçu la part du lion sur les pots-de-vin perçus, a été condamné à trois ans et neuf mois de prison. Michelfelder, le directeur de LCS Steinmüller, a été condamné à une peine avec sursis mais a dû payer 1 million d'euros (1,2 million de \$ US) d'amende. Les médias laissent entendre en général que Trienekens aurait touché une partie des pots-de-vin – ce qu'il dément avec véhémence. Il a été initialement condamné à deux ans d'emprisonnement mais la peine a été commuée à deux ans de liberté surveillée, sous réserve du paiement d'une caution de 10 millions d'euros, soit le montant le plus élevé jamais appliqué à un crime fiscal. Le socio-démocrate Rütter a été disculpé de toutes les accusations portées contre lui.

Le fond de l'affaire n'a rien à voir avec les faiblesses personnelles. Le juge président l'audience a expliqué que ce n'est pas seulement « dans les nations en développement que les gens ont l'habitude de se servir au passage, surtout lorsqu'il s'agit de grands projets de construction ; cela se passe également en Allemagne ». Les membres du conseil « se sont laissés tirailés de toutes parts ». L'entrepreneur en traitement de déchets Trienekens s'est assuré qu'une « liste sans fin de dons » parvienne aux hommes politiques locaux. Un préjudice « aux immenses proportions » a été subi.

Cette histoire illustre le fait que la corruption fait toujours des victimes. Dans ce cas, ce sont, une fois encore, les citoyens ordinaires : après toutes les machinations véreuses, les frais municipaux d'enlèvement des ordures ont été triplés et la ville s'est retrouvée avec des installations disproportionnées par rapport à ses besoins. Le projet a été conçu initialement pour traiter environ 400 000 tonnes de déchets par an. Dans les coulisses, les lobbys influents du secteur ont manipulé les chiffres et ont réussi à faire approuver des installations beaucoup plus grandes. Trienekens est même allé jusqu'à importer, par trains spécialement affrétés, des ordures de Naples pour les faire incinérer dans des installations démesurées, éparpillées à travers la région Rhin-Ruhr. Il faut croire que les saletés rapportent gros.

Notes

1. Hans Leyendecker est l'une des grandes figures du journalisme d'investigation en Allemagne qui a fait un reportage sur le scandale de l'incinérateur de Cologne. Depuis 1997, il est le rédacteur en chef de la rubrique politique du journal *Süddeutsche Zeitung*, un quotidien allemand à fort tirage.
2. *Süddeutsche Zeitung* (Allemagne), 11 novembre 2003.