

4 Recommendations

Transparency International¹



De l'expérience dans le secteur du bâtiment ? Pas en tant que tel mais parfaitement qualifiée...
Zapiro, Mail & Guardian, 23 octobre 1997

Les gouvernements sont responsables au premier chef de la gestion honnête et transparente des fonds publics. Ils doivent mettre en place des règles de gestion des contrats publics respectant les normes internationales minimales. Les Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics (voir page 5) offrent un cadre de référence mondial.

Mais, à en juger par le niveau de tolérance de la corruption dans le secteur de la construction et la rare application des lois, il ne suffit pas de mettre en place des règles appropriées. Fort heureusement, des initiatives visant à juguler la corruption dans ce secteur sont déjà prises par les entreprises elles-mêmes, par les banques et les agences de crédits à l'exportation (ACE) qui financent les projets d'infrastructure, ainsi que par l'entreprise civile et les pouvoirs publics. Certaines de ces initiatives, telles que le Pacte d'intégrité (PI) de Transparency International et les efforts des dirigeants de certaines entreprises de construction parmi les plus importantes du monde qui essaient de se mettre d'accord sur des principes de lutte contre la corruption dans le secteur privé, ont été décrites plus haut.

Aucune de ces initiatives ne peut, à elle seule, changer la situation. Les secteurs privé et public ainsi que les banques et les ACE qui financent les projets doivent travailler ensemble pour éradiquer la corruption. Ce chapitre propose des recommandations aux différents acteurs intervenant dans le secteur ; ces recommandations pourraient, si elles étaient rigoureusement suivies, contribuer à réduire concrètement la corruption.

Les recommandations font une distinction entre les donneurs d'ordre privés et publics, car dans les cas où les projets sont financés par de l'argent public, le niveau de probité doit être absolu. Elles reconnaissent toutefois que ces deux sphères débordent parfois l'une sur l'autre : un contrat public est rarement mis en œuvre exclusivement par la seule entreprise qui l'a remporté mais plutôt par un réseau de sous-traitants avec un risque potentiel de corruption à chaque niveau de passation de contrats de sous-traitance entre une entreprise privée et une autre entreprise privée.

Beaucoup de ces recommandations ne s'adressent pas exclusivement au secteur de la construction mais elles intègrent certaines de ses caractéristiques, comme sa dimension, sa complexité et son importance par rapport à une gamme plus étendue de services, qui leur donnent d'autant plus un caractère d'urgence.

1. Actions relevant des donneurs d'ordre (secteur public et privé)

(Le terme « donneur d'ordre » désigne le promoteur ou le propriétaire d'un projet, y compris les services et les agences gouvernementaux lorsqu'il s'agit de travaux publics).

- 1.1 Mettre en œuvre un Code de conduite par lequel le donneur d'ordre et ses employés s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption.
- 1.2 Autoriser une entreprise à soumissionner pour les projets du donneur d'ordre si et seulement si elle a mis en œuvre un Code de conduite par lequel ladite entreprise et ses employés s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption.

- 1.3 Établir une liste noire des entreprises jugées coupables de corruption. Au besoin, adopter la liste noire établie par une institution internationale habilitée. Ne pas autoriser une entreprise inscrite sur liste noire à soumissionner pour les projets du donneur d'ordre pendant une période déterminée après sa condamnation.
 - 1.4 Exiger le respect d'un pacte d'intégrité pour le projet, tant au cours de la phase de soumission que d'exécution du projet (voir page 26).
 - 1.5 Lorsqu'ils ne sont pas couverts par un pacte d'intégrité, s'assurer que tous les contrats entre le donneur d'ordre et ses entrepreneurs et fournisseurs prévoient une disposition obligeant les parties à une observation stricte des politiques de lutte contre la corruption.
2. **Actions supplémentaires relevant des donneurs d'ordre publics**
(Les recommandations ci-après sont un résumé des Normes minimales de Transparency International en matière de marchés publics, voir page 5).
- 2.1 Les contrats publics d'une valeur supérieure à un seuil relativement peu élevé doivent faire l'objet d'un appel d'offres ouvert. Les exceptions doivent être rares, et les raisons qui ont présidé au choix d'une autre méthode doivent être clairement justifiées.
 - 2.2 L'autorité contractante doit fournir à tous les soumissionnaires, et de préférence au grand public également, l'accès aux informations concernant les opportunités de contrats, les critères de sélection, le processus d'évaluation, les modalités du contrat et ses modifications, la mise en œuvre du contrat et le rôle des intermédiaires et des agents. Seules les informations bénéficiant d'une protection légale doivent être gardées confidentielles.
 - 2.3 Pour donner l'occasion à un concurrent éventuellement mécontent de contester la décision d'attribution du marché, il faut laisser s'écouler une période de temps raisonnable entre la publication de la décision d'attribution et la signature effective du contrat.
 - 2.4 Les organes de contrôle et d'audit interne et externe doivent être indépendants et opérationnels, et les rapports qu'ils produisent doivent être accessibles au public. Tout retard suspect dans l'exécution des projets doit déclencher automatiquement des activités de contrôle.
 - 2.5 Les ordres de « modifications » d'un contrat qui ont des implications financières ou touchent à la description des lots du cahier des charges doivent être contrôlés à un haut niveau.
 - 2.6 L'autorité contractante doit séparer les fonctions et s'assurer que les responsabilités pour la définition de la demande, la préparation, la sélection, la signature du contrat, la supervision et le contrôle d'un projet sont confiées à des cellules différentes.
 - 2.7 L'autorité contractante doit mettre en œuvre les garde-fous internes conventionnels tels que le « principe des quatre yeux » et la rotation du personnel occupant des postes sensibles. Les membres du personnel responsables des processus d'approvisionnement doivent être bien formés et bien rémunérés.

3. Actions relevant des entreprises de construction et de génie civil

- 3.1 Mettre en œuvre un Code de conduite par lequel une entreprise et ses employés s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption (voir page 58 sur l'initiative du FEM et page 48 sur l'initiative de la FIDIC). Le code doit prévoir des procédures de gestion, de formation et de notification et des procédures disciplinaires.
- 3.2 Appliquer les règles de diligence normale aux agents, coentreprises, partenaires d'un consortium, sous-traitants et fournisseurs, afin d'être raisonnablement certains qu'ils ne s'adonneront pas à des actes de corruption dans l'exécution des transactions de l'entreprise.
- 3.3 S'assurer que tous les contrats entre l'entreprise et ses agents, coentreprises et partenaires d'un consortium, sous-traitants et fournisseurs obligent les parties à une observation scrupuleuse des politiques de lutte contre la corruption.
- 3.4 Conclure, si possible, des pactes d'intégrité sectoriels ou spécifiques à un projet (voir page 51 sur les Pactes d'intégrité). Les pactes doivent être suivis par un organisme indépendant et prévoir des sanctions applicables. Le cas échéant, le pacte sera élargi aux services publics et aux institutions financières concernés.
 - (a) Un pacte d'intégrité sectoriel est un accord entre les entreprises travaillant dans le même secteur, par lequel elles s'engagent à agir en toute intégrité lorsqu'elles doivent rivaliser dans le cadre des processus de soumission.
 - (b) Un pacte d'intégrité de projet est un accord entre les participants à un projet spécifique, par lequel ils s'engagent à agir avec intégrité dans le cadre du projet en question. Un pacte d'intégrité de projet peut comprendre les deux éléments suivants :
 - (i) le pacte d'intégrité de présélection et de soumission qui lie le donneur d'ordre, le concepteur et toutes les entreprises soumissionnaires.
 - (ii) le pacte d'intégrité dans l'exécution du projet qui lie le donneur d'ordre, le concepteur, l'agent qui délivre le certificat de conformité et l'entreprise retenue.

4. Actions relevant des institutions financières internationales, des banques et des agences de crédits à l'exportation

- 4.1 Accepter de fournir des financements ou des garanties à un projet si et seulement si tous les principaux participants ont mis en œuvre un Code de conduite par lequel ils s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption.
- 4.2 Accepter de fournir des financements ou des garanties seulement aux projets qui suivront une procédure d'appel d'offre ou un processus transparent d'approvisionnement.

- 4.3 Renforcer les règles de diligence normale, afin de prévenir toute forme de corruption dans le cadre du projet. Augmenter le temps et les ressources en personnel consacrés à la supervision. Exiger la divulgation intégrale des paiements effectués en faveur d'agents et d'autres intermédiaires.
 - 4.4 Établir une liste noire des entreprises jugées coupables de corruption (voir page 72). Au besoin, adopter une liste établie par une autre institution internationale. Refuser pour une période donnée, des financements ou des crédits à l'appui des projets auxquels participent des entreprises inscrites sur liste noire au lendemain de leur condamnation.
 - 4.5 Exiger l'application d'un pacte d'intégrité de projet (voir page 58) tant au cours de la phase de soumission que d'exécution du projet.
 - 4.6 Introduire un mécanisme fiable de protection des dénonciateurs de la corruption.
 - 4.7 Rendre accessible au public en temps utile, toute documentation pertinente sur la planification, l'approbation et la mise en œuvre d'un projet.
- 5. Actions relevant des associations commerciales et professionnelles**
- 5.1 Dénoncer publiquement la corruption.
 - 5.2 Amener, par la publicité et la formation, les membres de l'association à prendre davantage conscience de la corruption et de ses conséquences.
 - 5.3 Mettre en œuvre un Code de conduite par lequel les membres de l'association s'engagent à suivre scrupuleusement une politique de lutte contre la corruption. Le code doit prévoir un mécanisme disciplinaire de sanctions contre les contrevenants.
 - 5.4 Soutenir le développement et la mise en œuvre de mécanismes de lutte contre la corruption applicable à l'ensemble du secteur professionnel.
- 6. Actions relevant des auditeurs**
- Renforcer les règles de diligence normale au cours des missions d'audit, afin d'essayer de prévenir toute forme d'acte de corruption de la part des entreprises et des donneurs d'ordre.
- 7. Actions relevant des actionnaires**
- 7.1 Interroger les conseils d'administration des entreprises et des donneurs d'ordre pour vérifier si les entreprises courent un risque lié aux conséquences des pratiques de corruption.
 - 7.2 Refuser d'investir dans des entreprises et des donneurs d'ordre qui n'appliquent pas des politiques efficaces de lutte contre la corruption.
- 8. Actions relevant des gouvernements**
- 8.1 Soutenir le développement et la mise en œuvre des actions indiquées plus haut.
 - 8.2 Encourager un ou plusieurs organismes internationaux indépendants à prendre les mesures suivantes :

- (a) Développer et gérer une norme éthique internationale avec audit extérieur à laquelle les entreprises et les donneurs d'ordre peuvent se conformer s'ils adoptent des politiques efficaces de lutte contre la corruption. Les entreprises qui violeraient cette norme perdraient leur accréditation pour une période donnée. Les listes de soumissionnaires pour les travaux publics ne comporteraient, à terme, que les entreprises accréditées.
 - (b) Développer et gérer une procédure d'accréditation pour les contrôleurs indépendants. Les contrôleurs indépendants seraient des personnes qualifiées chargées de suivre la présélection, la soumission et l'exécution des projets en vue de s'assurer, autant que possible, qu'elles se déroulent dans un environnement exempt de toute forme de corruption. Les contrôleurs indépendants pourraient être nommés dans le cadre du contrat, des pactes d'intégrité ou par d'autres mécanismes de nomination.
 - (c) Mettre en place un observatoire de la corruption qui :
 - (i) recevrait des rapports sur les actes de corruption ;
 - (ii) communiquerait ces rapports aux autorités compétentes dans les juridictions correspondantes ;
 - (iii) assurerait le suivi des rapports en concertation avec les juridictions compétentes afin de s'assurer qu'ils sont traités ;
 - (iv) diffuserait les rapports sur les actes de corruption sur son site Internet.
 - (d) Dresser et mettre à jour une liste noire publique, transparente et efficace des entreprises qui ont participé à des actes de corruption.
- 8.3 Garantir l'existence d'une cellule spécialisée d'investigation et de poursuite des actes de corruption qui soit opérationnelle et efficace pour le secteur de la construction. Si une telle cellule n'existe pas en créer une qui :
- (a) soit dotée d'un personnel qui a une bonne expérience du secteur de la construction ;
 - (b) soit multidisciplinaire et qui compte parmi ses membres des ingénieurs, des vérificateurs judiciaires, des métreurs-vérificateurs, des programmeurs et des avocats ;
 - (c) soit compétente sur tout le territoire du pays ;
 - (d) soit habilitée à perquisitionner des locaux, saisir des documents et interroger des témoins ;
 - (e) coopère avec les agences chargées de l'application des lois dans d'autres pays ;
 - (f) coopère avec les autorités chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent ;
 - (g) enquête sur tous les cas suite à la réception de preuves probantes provenant des entreprises, de particuliers, d'ONG et de tribunaux de règlement des litiges ;
 - (h) poursuit en justice les affaires pour lesquelles l'investigation a produit suffisamment de preuves ;
 - (i) publie les poursuites et les condamnations.

- 8.4 Améliorer l'efficacité des mécanismes de lutte contre le blanchiment d'argent de manière à rendre plus facilement identifiables, dans le système bancaire international, les pots-de-vin payés en rapport avec la construction d'ouvrages.
- 8.5 Signer, ratifier et mettre en œuvre la Convention des Nations unies contre la corruption et se conformer activement à la Convention de l'OCDE contre la corruption.

9. Actions relevant des organisations de l'entreprise civile

- 9.1 Suivre les phases de soumission et d'exécution des projets du secteur public pour essayer de s'assurer qu'elles se déroulent dans un environnement exempt de toute forme de corruption. Pour ce faire, exiger l'accès aux informations relatives aux projets.
- 9.2 Travailler de concert avec les médias pour sensibiliser le public sur les préoccupations suscitées par la corruption qui sévit dans le secteur de la construction.

10. Actions relevant de l'ensemble des participants

- 10.1 Travailler à l'amélioration de la transparence dans le secteur de la construction. Plus il y a de transparence, plus il sera difficile de masquer la corruption.
- 10.2 Signaler les actes de corruption aux autorités ou à toute association commerciale ou professionnelle compétente.

Note

1. Transparency International (Royaume-Uni) est à la tête, depuis septembre 2003, d'une initiative de lutte contre la corruption dans le secteur de la construction qui implique de travailler avec l'industrie, afin d'en éradiquer la corruption et de développer et promouvoir les outils de lutte contre la corruption et les actions présentés ici.