

Le contrôle des contrats de reconstruction en Irak

Décembre 2005

La récupération par un pays des contrats de reconstruction à l'issue d'un conflit est à plusieurs titres d'une importance stratégique. Si d'une part il permet à ce pays de faire fonctionner son économie et donc de « rembourser » en partie les coûts éventuels de la guerre ou de l'aide humanitaire, cette récupération permet également d'assurer une présence nationale à long terme, d'imposer ses normes techniques voire légales et de rendre plus dépendant les pays contractants.

Le conflit en Irak a probablement été celui dans lequel la répartition des contrats de reconstruction a été le mieux verrouillé par les puissances occupantes et plus précisément par les Etats-Unis. Ce conflit représente donc à la fois le modèle-type d'un verrouillage du processus de reconstruction et un échantillon des techniques que les entreprises françaises auront à affronter.

L'attribution des contrats de reconstruction

La fin de la campagne militaire en Irak est immédiatement suivi (en mai 2003) de la création d'une autorité provisoire de la coalition (*Coalition Provisional Authority*, CPA, dissoute en juin 2004) qui prend en charge le Fond de développement pour l'Irak (20Mrd \$) et partir du 6 novembre 2003 le *Iraq Relief and Reconstruction Fund* (18,3Mrd \$). En effet, l'Irak « a besoin d'une administration efficace dès le premier jour ». Son président (Paul Bremer) est nommé par le Département de la Défense. Son adjoint, Richard Henry Jones, est également l'ambassadeur des Etats-Unis au Koweït. Le Royaume-Uni est représenté par Jeremy Greenstock, autre adjoint de Paul Bremer. Cette autorité n'est pas indépendante, mais elle est reconnue de fait par l'ONU dans la résolution 1483/2003 de son Conseil de Sécurité. La CPA a le pouvoir de lancer des appels d'offre et donc d'attribuer des contrats (alinéa 13 de la résolution 1483) « dans la transparence » « à des fins servant le peuple Irakien » (alinéa 14), mais sans processus de contrôle ou de contestation. Le mémorandum de P. Wolfowitz du 5 décembre 2003 mentionna que les contrats de services et de construction seraient octroyés par la CPA ou par le Département de la Défense en son nom.

La CPA, qui a donc à sa charge la reconstruction de l'Irak, a décidé de privatiser par appel d'offre l'ensemble des services non-régaliens assurés par l'ancien Etat Irakien. Ces privatisations concernent par exemple les banques mais également – contre l'opposition britannique – le port d'Umm Qasr, marché remporté par la firme américaine Stevedoring Services. L'ordre 39 du CPA dispose que « tout investisseur étrangers a droit à faire des investissement dans des conditions qui ne peuvent être moins favorables à celles applicables à un investisseur Irakien ». L'ordre 49 limite les taxes sur les entreprises travaillant en Irak à 15% de leur revenu, les entreprises travaillant avec la CPA étant exemptées de toute taxe. L'ordre 12, puis 54, a suspendu tous les droits de douanes, éliminant de fait les compétiteurs domestiques – de petites tailles – des chantiers irakiens, y compris pour les contrats de sous-traitance, ce au profit des entreprises des voisins arabes alliés aux Etats-Unis, notamment le Koweït.

Trois méthodes assurent le choix des entreprises prestataires par l'administration américaine.

- Ces entreprises ne pouvaient dans un premier temps qu'être originaire de nations ayant participé au conflit proprement, selon un mémorandum du secrétaire-adjoint à la défense Paul Wolfowitz (5 décembre 2003). Les entreprises françaises, canadiennes et russes notamment ne pouvaient être admises qu'à titre de sous-traitant, ce jusqu'en mars 2004.

- Les offres de marché public sont faites par le CPA ou des organisations proches du ministère de la Défense, par exemple le *U.S. Army Corps of Engineers*, le *U.S. Army Communications-*

Electronics Command, le *Naval Facilities Engineering Command*. Dès lors, les normes sont celles des Etats-Unis, ce qui donne un avantage comparatif à leurs entreprises nationales. La combinaison de normes américaines (qui excluent beaucoup de compétiteurs arabes, incapables de répondre aux normes de sécurité) et de l'interdiction de compétiteurs internationaux tels que la France, le Canada ou la Russie éliminent le gros de la concurrence menaçant les entreprises américaines.

- L'US Agency for International Development centralise les dons publics et privés américains et peut lui aussi – encore aujourd'hui – passer des appels d'offres, les entreprises américaines étant leurs seuls contractuels potentiels.

- Les recours sont difficiles, voire impossible, notamment pour les appels d'offre initiés directement par la CPA. En effet, contrairement aux autres organisations, les entreprises répondant aux appels d'offres du Pentagone et de la CPA n'ont pas à transmettre une copie de leur offre à l'*Iraq Reconstruction Contracting Office* (localisé en Virginie). En outre, la CPA n'étant pas une partie du gouvernement des Etats-Unis, le droit et les sujétions de l'administration américaine ne s'appliquent pas, le seul recours possible pour les candidats à un marché offert par la CPA est la CPA. Par l'[ordre 17 du 27 juin 2004](#), la CPA décrète que son personnel d'une part, les parties contractantes avec elle d'autre part, sont immunisés contre toute poursuite fondée sur le droit irakien (mais pas sur le droit de leur pays d'origine).

En outre, l'*International Advisory and Monitoring Board*, censé contrôler la transparence de la CPA, n'a pu faire son travail car la CPA ou refusa de transférer les documents que la résolution de l'ONU lui faisait obligation de rendre public.

L'organisation du marché du pétrole.

Le contrôle du pétrole irakien – troisième réserve de la planète – est souvent perçu comme étant une des motivations de la guerre en Irak. Pendant la prise de Bagdad, le ministère irakien au pétrole – qui détenait des informations sur la localisation et l'importance des poches de pétrole – a été préservé par les troupes de la coalition du pillage et des combats. En outre, la CPA a su s'entourer de consultants issus des grandes compagnies pétrolières. Dans un premier temps, et à l'exception d'un petit nombre de contrats (couvrant 17 champs sur 80) détenus depuis le régime de Saddam Hussein par des compagnies étrangères mineures (Pertamina, Irish Petrel resources), la CPA a attribué des contrats de réparation / remise à niveau de court terme à des entreprises telles que Halliburton ou Parsons, ce qui a toutefois permis à des entreprises américaines de connaître les caractéristiques des nappes de pétrole. Ensuite, le pétrole irakien sera l'objet de *production sharing agreement* (PSA), d'une durée de 25 à 40 ans. Selon ce système (développé dans les années 60 en Indonésie), l'Etat restera propriétaire du pétrole mais l'entreprise extractrice aura le droit de garder une quantité annuelle contractuelle du pétrole extrait pour « couvrir ses frais », le reste étant partagé toujours selon le contrat entre l'Etat et la société. Or, un tel système n'est viable que pour un pays ayant des réserves limitées ou nécessitant l'utilisation de techniques d'extraction coûteuses, il n'est donc nullement optimal pour l'Irak, qui aurait de la mise en place de n'importe lequel des alternatives : une industrie nationale.