



La Construction Sector Transparency Initiative (CoST) vise à améliorer la transparence et la responsabilité dans les projets de construction financés par des fonds publics en divulguant des informations significatives relatives aux projets (ISP)ⁱ dans le domaine public, d'une manière accessible et compréhensible. La CoST a été mise à l'essai dans le cadre d'un projet pilote qui s'est déroulé dans sept pays. Dans chaque pays, les entités contractantes qui participaient au projet pilote étaient tenues de divulguer les ISP concernant une sélection de projets, et le groupe multilatéral qui gérait le projet pilote devait nommer une équipe d'assurance chargée d'analyser et de vérifier les ISP et de les interpréter pour le public (voir le Bulletin d'information n° 1, *Présentation de la CoST*, et le Bulletin d'information n° 7, *Le processus d'assurance*).

La CoST a identifié 31 éléments d'ISP générés à partir de projets individuels considérés comme étant pertinents et nécessaires pour obtenir une plus grande responsabilité et de meilleurs résultats en termes de projets. Pendant le projet pilote de deux ans et demi, ces informations ont été rassemblées à partir de 87 projets dans sept paysⁱⁱ et utilisées pour évaluer l'exécution et la probité des projets de construction en termes de délai d'exécution, de coût et de qualité.

Ce bulletin utilise les conclusions du projet pilote de la CoST pour démontrer à quel point il est complexe d'atteindre de plus hauts niveaux de transparence et de responsabilité dans le secteur de la construction.

L'argument en faveur de la transparence

Les projets d'infrastructure du secteur public contribuent grandement à la croissance économique et à la réduction de la pauvretéⁱⁱⁱ. Cependant, la mauvaise gestion et la corruption au cours de la planification et de la mise en œuvre de ces projets peuvent gravement nuire aux bénéfices sociaux et économiques attendus.

Entre 2003 et 2006, des études menées par Transparency International, l'OCDE et l'American Society of Civil Engineers ont présenté le secteur de la construction comme l'un des secteurs les plus sujets à la corruption. Ils ont estimé que 10 à 30 pourcent de l'investissement consacré à un projet de construction financé par des fonds public était perdu en raison de la mauvaise gestion et de la corruption.



Ce gaspillage de fonds publics peut résulter d'un investissement dans des projets non viables ou des projets qui sont par la suite rendus non viables suite à une mauvaise gestion ou à la corruption pendant leur livraison. La corruption prend de nombreuses formes dont les effets sont variables. Par exemple, lorsque des responsables des achats exigent des pots-de-vin ou que des entrepreneurs offrent des pots-de-vin pour obtenir des contrats, les prix peuvent être gonflés et la concurrence est affaiblie. Une fois le contrat signé, l'argent peut être détourné au profit de fonds privés en ne livrant pas le projet conformément aux spécifications. En Érythrée, le problème était si important que le gouvernement a réduit son investissement dans le secteur de la construction pour éviter la corruption qu'il provoquait^{iv}.

Cependant, les prix élevés et la mauvaise qualité, ainsi que les retards, peuvent également résulter d'une mauvaise gestion, par exemple, des spécifications mal préparées et une supervision inadéquate lors de la mise en œuvre du projet. La transparence permet d'exposer à la fois la corruption et la mauvaise gestion, mais une enquête détaillée menée par des experts est souvent nécessaire pour faire la distinction entre les deux.

La corruption et la mauvaise gestion peuvent donner lieu à une infrastructure inappropriée, défectueuse et dangereuse — des bâtiments qui s'effondrent et des routes qui se détériorent — ce qui augmente non seulement les frais d'entretien, de réparation et de remplacement, mais peut aussi entraîner une responsabilité civile et pénale en cas de dommages (encadré n° 1). Les effets de la mauvaise gestion et de la corruption sont particulièrement difficiles pour les pauvres qui dépendent davantage des biens publics ou des services dérivés des biens construits.

Bien que l'impact de la corruption et de la mauvaise gestion soit plus important dans les pays à faible revenu, il ne s'agit pas seulement du problème des pays en développement (encadré n° 2).

Encadré n° 1 : la corruption tue

En 2001, le séisme de Bhuj, en Inde, a provoqué des dommages étendus, notamment l'effondrement de 461 593 maisons rurales en maçonnerie ordinaire. Les codes de bonne pratique en cas de séisme existent en Inde, mais leur non-application, associée à de mauvaises procédures d'inspection, a provoqué une défaillance et des dégâts importants sur 179 immeubles de grande hauteur en béton armé à Ahmedabad, à 230 kilomètres de l'épicentre. Les dégâts causés à l'industrie et aux opérations portuaires ont entraîné des pertes directes et indirectes de 5 milliards de dollars. De récentes données statistiques publiées dans la revue *Nature* montrent qu'environ 83 pourcent de l'ensemble des décès dus à un séisme au cours des trente dernières années sont survenus dans des sociétés corrompues où les normes de construction étaient généralement mauvaises.

Les séismes d'Haïti en 2010 et d'Iran en 2005 sont des exemples extrêmes de décès excessifs dans des nations où les niveaux de corruption perçus sont supérieurs à la moyenne.

Sources : ProVention Consortium (2007), « Construction Design, Building Standards and Site Selection: Tools for mainstreaming disaster risk reduction », note d'orientation 12. Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et Ambraseys et Bilham, « Corruption Kills » dans *Nature*, vol. 469, janvier 2011, Macmillan Publishing, pp. 153-155.

Des défis uniques

L'expérience du projet pilote de la CoST a démontré que le secteur de la construction présentait un ensemble unique d'obstacles à la transparence et à la responsabilité :

- la fragmentation du secteur, où l'on trouve de multiples entités contractantes et divers contrats ;
- un cycle de projet long et complexe ;
- différentes catégories d'acteurs ;
- des informations complexes.

Par conséquent, le modèle de la CoST devait être conçu pour refléter ces obstacles. De nombreuses parties prenantes connaissant bien l'Extractive Industry Transparency Initiative (EITI), le tableau 1 illustre les différentes difficultés que les deux initiatives rencontrent avec les données de la Tanzanie.

La fragmentation du secteur

Les entités contractantes (EC) sont les organismes des ministères et agences du gouvernement qui concluent des contrats avec des entreprises privées pour planifier, concevoir, superviser et construire des structures. Dans chaque pays participant au projet pilote de la CoST, le groupe multilatéral (MSG) qui gérait la CoST devait engager le dialogue avec les EC individuelles pour les persuader de participer. Cette tâche a été compliquée par le très grand nombre d'EC : par exemple, on en dénombrait plus de 40 000 au Royaume-Uni et des milliers à la fois au Vietnam et aux Philippines. Dans le secteur de

l'extraction, en revanche, un ou deux ministères ou agences du gouvernement entretenaient généralement des relations commerciales avec une poignée de grandes entreprises.

Les 29 EC qui ont participé au projet pilote de la CoST comprenaient notamment des ministères déléguant des projets routiers et énergétiques s'élevant à plusieurs millions de dollars et des autorités locales commandant des logements de petite taille. Elles étaient souvent réparties à travers le pays. Par exemple, les trois EC participant du Malawi étaient basées à Blantyre dans le sud, à Lilongwe au centre du Malawi, et dans le nord du pays.

Le marché de la construction de la plupart des pays comprend un grand nombre de travaux de génie civil et de contrats de construction de faible valeur dont l'exécution peut prendre quelques mois et peu de contrats de grande valeur dont l'exécution peut nécessiter plusieurs années. Par conséquent, le secteur de la construction est dominé par de petites et moyennes entreprises nationales et l'on trouve peu de grandes entreprises internationales. En revanche, le secteur de l'extraction est caractérisé par une poignée de contrats de concession à long terme de grande valeur et est dominé par d'immenses multinationales qui sous-traitent souvent aux grandes entreprises de construction.

Le projet pilote de la CoST n'a pu couvrir qu'une petite proportion du grand nombre de contrats du secteur de la construction dans les sept pays.

Encadré n° 2 : la corruption dans le secteur de la construction au Royaume-Uni

En 2008, 103 entreprises de construction britanniques ont été reconnues coupables de collusion sur les prix, une forme de manipulation des procédures d'appel d'offres dans laquelle les entrepreneurs complotent pour placer des appels d'offres importants pendant l'étape des soumissions ; ces entreprises ont été condamnées à des amendes d'un montant total de 129 millions de livres sterling. En 2006, lors d'un sondage réalisé par l'UK Chartered Institute of Building (CIOB), 51 pourcent des personnes interrogées issues de l'industrie de la construction pensaient que la corruption dans le secteur de la construction du Royaume-Uni était extrêmement ou assez courante. En 2010, lors d'un deuxième sondage réalisé par le CIOB, 45 pourcent des personnes interrogées issues de l'industrie de la construction ont déclaré que la collusion sur les prix était toujours fréquente.

Source : Chartered Institute of Building (2010), « A report exploring procurement in the construction industry » pp. 13 et 26.

Un cycle de projet long et complexe

Un projet de construction implique de multiples transactions entre l'EC et les divers entrepreneurs tout au long du cycle du projet, et aucun paiement n'est plus important qu'un autre. La conception originale du projet

pilote de la CoST se concentrait sur la divulgation des informations relatives au projet pendant la phase de mise en œuvre du cycle du projet (figure 1), c'est-à-dire sur les modifications apportées au projet qui affectent son délai d'exécution et son coût.

Les pays participant au projet pilote de la CoST ont décidé que la priorité devait être élargie pour inclure les phases de planification et de conception du projet. Ceci s'expliquait par la mauvaise gestion et la corruption pendant les phases du cycle du projet qui influenceraient les phases ultérieures et affecteraient de manière négative le délai d'exécution global, le coût et la qualité du projet. Cette décision semble avoir été judicieuse : les équipes d'assurance du projet pilote ont par la suite identifié des « sujets de préoccupation » tout au long du cycle du projet, notamment les phases de faisabilité, de conception et de financement (qui représentaient conjointement 26 pourcent du nombre total de préoccupations). Les équipes d'assurance ont exprimé des préoccupations particulières au sujet de l'administration et de la tarification des contrats de consultation en matière de conception et de supervision.

La décision d'exiger des informations sur les transactions sur une grande partie du cycle du projet a rendu plus difficile la collecte des ISP, car les EC conservaient souvent les informations relatives au processus d'appel d'offres et à l'attribution des contrats séparément des informations liées à l'exécution du contrat.

Différentes catégories d'acteurs

Chaque phase d'un projet de construction (comme indiqué sur la figure 1) implique généralement différentes équipes de gestion et exige que les personnes responsables de chaque phase, une fois cette phase terminée, passent le relais à l'équipe chargée de la prochaine phase. Cela crée un environnement où évoluent différentes catégories d'acteurs. Les interactions entre les acteurs sur un chantier de construction reposent sur les rôles historiquement définis de l'architecte, de l'ingénieur, du métreur-vérificateur et/ou du constructeur, chacun ayant des responsabilités distinctes en matière de planification et de

conception de la structure, d'estimation du prix et de construction du bien. Les acteurs doivent respecter divers mécanismes de contrôle tout au long du cycle du projet tels que l'examen du budget, l'analyse de faisabilité et l'approbation de la conception pendant les étapes initiales du projet, en passant par la conformité au contrat lors de l'étape de mise en œuvre. L'objectif des mécanismes de contrôle est de s'assurer que les acteurs sont responsables et que l'entité contractante répond de ses actes devant le gouvernement, et en fin de compte le public. Lorsque les mécanismes de contrôle sont faibles, ambigus ou qu'ils se sont détériorés, cela peut créer une méfiance et une confrontation entre les acteurs et un environnement où les mauvaises pratiques de gestion et la corruption peuvent prospérer. La divulgation des ISP peut permettre de révéler cet état de fait, mais pour garantir l'entière responsabilité, une enquête plus détaillée sera nécessaire afin de déterminer un motif valable.



La divulgation d'ISP lors du projet pilote de la CoST a particulièrement souligné la mauvaise gestion du temps et des coûts (encadré n° 4). Les études préliminaires ont démontré que, sur les 145 projets échantillonnés dans les huit pays, au moins 55 pourcent dépassaient le budget, dont 8 pourcent de plus de 100 pourcent (voir le Bulletin d'information n° 5: *Études préliminaires*). En outre, elles ont démontré qu'un contrat durait en moyenne 9 à 130 pourcent plus longtemps que la durée du contrat d'origine. Après avoir analysé un échantillon de 67 projets dans six pays, les équipes d'assurance ont souligné un dépassement des délais dans 40 pourcent des projets.

Fait intéressant concernant le projet pilote, on a observé

Tableau 1. Comparaison des secteurs de la construction et de l'extraction en Tanzanie

	Construction	Extraction
Entités contractantes	233	1
Entreprises du secteur privé	4 630 entrepreneurs enregistrés ^v	18 entreprises en activité ^{vi}
Nombre de contrats conclus entre les secteurs public et privé	Des milliers de contrats, souvent plusieurs pour chaque projet.	Peu de contrats de concession à long terme.
Taille des contrats	De nombreux contrats de faible valeur et peu de contrats de grande valeur.	Peu de contrats de grande valeur.
Paiement	Plusieurs paiements effectués par les EC aux entreprises privées sur la base des taux unitaires (englobant les estimations des quantités de matériaux, d'équipements et de main-d'œuvre nécessaires) indiqués sur les devis quantitatifs.	Paiement unique effectué par une entreprise privée au ministère, en fonction de la quantité et du taux du marché du minerai extrait.
Priorité de la CoST / l'EITI	Les transactions pendant le cycle total du projet.	Transaction unique de l'entreprise privée au gouvernement.

que dans de nombreux pays, l'EC, les consultants et les entrepreneurs accordaient peu d'attention aux mécanismes de contrôle du contrat, en particulier la gestion du temps et des coûts. Cela peut être dû au fait que chaque camp a sa part de responsabilité. Par exemple, les équipes d'assurance ont observé de mauvaises pratiques de paiement, en particulier en Zambie où cela posait problème dans 11 des 17 projets. De nouvelles formes de contrat ont été présentées par l'équipe d'assurance du Royaume-Uni (encadré n° 3) qui fait appel à un système de gestion des coûts régi par des mécanismes de contrôle solides qui permet à l'EC et à l'entrepreneur d'avoir accès aux mêmes informations simultanément, sans transactions dissimulées.

Encadré n° 3. Gestion des coûts transparente et responsable

L'équipe d'assurance du Royaume-Uni a félicité l'Highways Agency pour sa gestion des coûts exemplaire adoptant cette approche ouverte, transparente et responsable au titre des contrats NEC3 où les mécanismes de contrôle gèrent les changements de coût au fur et à mesure. Selon cette approche, l'entrepreneur doit tenir des comptes de coûts détaillés et donner des prévisions de coûts régulières au chef de projet. Lors d'une visite de chantier à la station de St Pancras à Londres et sur le projet High Speed 1, le premier chemin de fer britannique pouvant atteindre 300 km/h, le groupe consultatif international de la CoST a appris comment une approche transparente aidait à réduire les possibilités de corruption et de mauvaise gestion. Le projet High Speed 1 a été inauguré à temps et dans le respect du budget de 5,8 milliards de livres sterling, le 14 novembre 2007. Anciennement connu sous le nom de « Channel Tunnel Rail Link », la voie de 109 km, établie en vertu d'un contrat NEC, relie Londres au réseau européen de trains à grande vitesse de 3 750 km via le tunnel sous la Manche et fait passer le trajet Londres-Paris à deux heures et 15 minutes.

Des informations complexes

Lorsque l'EITI demande à ses experts d'harmoniser une seule transaction, la CoST demande à ses équipes d'assurance de vérifier, d'analyser et d'interpréter les informations concernant de nombreux projets impliquant un nombre de contrats encore plus important. Et bien que certaines des informations relatives aux projets qui devaient être divulguées lors du projet pilote de la CoST (prix d'attribution du contrat, devis des ingénieurs ou nombre de soumissionnaires) puissent être présentées clairement et n'exigent aucune autre interprétation pour le public, les informations relatives aux changements de coût, au délai et à la qualité nécessitent l'interprétation d'un expert.

Figure 1. Le cycle du projet



Par exemple, pendant l'exécution du contrat, les revendications peuvent être arbitrairement gonflées, et les ordres de modification et les prolongations de délai peuvent être injustifiés, mais il n'est pas si facile de déterminer si c'est le cas ou non. Dans ces cas de fraude, le consultant chargé de superviser la construction joue un rôle essentiel : il serait très difficile pour un entrepreneur de profiter de ces mesures sans sa complicité. Le consultant peut également surfacturer frauduleusement des services rendus ou « surconcevoir » délibérément le projet afin d'obtenir des frais plus élevés ou de favoriser des fournisseurs dont il peut obtenir des pots-de-vin. Les représentants du client peuvent délibérément détourner les fonds du projet en ayant recours aux mêmes procédés et par le biais de paiements frauduleux au titre de malfaçon, d'équipement ou de services non réellement fournis.^v Ces actes ne transparaîtront pas dans la divulgation des ISP uniquement. Par conséquent, la divulgation d'informations pourrait induire en erreur le public en lui laissant croire que tout est en ordre lorsque ce n'est peut-être pas le cas.



Engagement et responsabilité publics

Les quatre caractéristiques du secteur de la construction publique susmentionnées ont tendance à quelque peu compliquer la mise en œuvre d'une initiative de transparence dans ce secteur. Parallèlement, on a le potentiel d'obtenir le soutien et le volontarisme locaux en faveur de la transparence et de la responsabilité dans le secteur de la construction, étant donné que les projets d'infrastructure publics sont hautement visibles au niveau local et qu'ils ont tendance à directement affecter les communautés. La construction d'une route ou d'une école en partie financée par les ressources locales affecte clairement la vie de la population locale et suscite potentiellement une forte demande d'information, de transparence et de responsabilité concernant la prise de décision et l'utilisation des ressources du projet. Pour la CoST, ce potentiel de mobilisation de la communauté en faveur de la transparence et de la responsabilité est un

plus. Cependant, une communication ciblée avec les communautés touchées et une formation à l'interprétation des données peuvent être nécessaires pour susciter l'intérêt et l'implication.

Les groupes locaux peuvent également être formés pour surveiller le processus de construction et exposer les irrégularités. Aux Philippines, une organisation de citoyens en est un exemple, précédant la CoST de près de vingt ans (encadré n° 4). Ces activités sont un moyen efficace de vérifier la qualité des travaux de construction qui n'est généralement pas révélée dans la documentation du projet. À ce titre, elles sont considérées comme complémentaires à la CoST.

Les groupes professionnels, tels que les institutions d'ingénierie dont les membres sont des particuliers, sont des éléments importants de la société civile.

Généralement, la constitution des groupes professionnels est dans l'intérêt de la société. Ainsi, la forte influence des professionnels peut jouer un rôle déterminant dans l'interprétation des données divulguées au grand public et dans la responsabilisation des décisionnaires. Les groupes du secteur privé représentant des consultants et des entrepreneurs, dont les membres sont issus de sociétés individuelles, peuvent poursuivre des intérêts commerciaux mais ces intérêts impliquent que leurs membres ont les mêmes chances d'obtenir des contrats. Ils sont intéressés par les informations divulguées par la CoST car cela leur permet (entre autres choses) de savoir qui obtient les contrats. Cela leur permet donc de soulever des enjeux et de responsabiliser l'EC et le gouvernement.

Les autorités formelles ont aussi un rôle-clé à jouer en répondant d'abord à la demande de la société civile qui l'enjoint à enquêter officiellement lorsque des questions sont posées au sujet des ISP divulguées et à assurer éventuellement une supervision et une fonction de vérification qui interprète les ISP divulguées pour le public et permet à la société civile de responsabiliser l'EC et le gouvernement. Lorsque les autorités formelles sont absentes, la CoST devra considérer des mécanismes qui joueront ce rôle.

Conclusion

En dépit des difficultés uniques du secteur de la construction, le projet pilote de la CoST a donné un aperçu des performances de la gestion de projet et de la probité des EC et de leurs fournisseurs et a attiré l'attention du public sur des préoccupations. À mesure qu'elle ira de l'avant, la CoST devra tenir compte des enjeux suivants.

1. La présentation et la communication des ISP divulguées au public afin de garantir leur pertinence, leur compréhension et leur accessibilité.
2. Le potentiel d'inclure un contrôle au niveau local des activités sur les chantiers de construction.
3. Le renforcement de la supervision et des autorités de vérification pour s'assurer que la société civile puisse utiliser les informations divulguées par la CoST pour exiger une responsabilité plus importante.

4. La manière dont la CoST peut compléter le rôle des autorités formelles lorsqu'elles sont absentes ou peu influentes.

En se penchant sur ces questions, il est possible d'améliorer la valeur de la CoST et par conséquent, la transparence et la responsabilité des projets de construction financés par des fonds publics.



References

- I. Les ISP sont définies comme étant des informations suffisantes pour permettre aux parties prenantes de prendre des décisions éclairées en matière de coût, de temps et de qualité de l'infrastructure concernée.
- II. Le Guatemala a rejoint la CoST après le lancement du projet pilote à titre d'associé et divulgue actuellement des informations relatives à un certain nombre de projets.
- III. Voir Calderón, CS, et Servén, L. (2010). « Infrastructure and Economic Development in Sub-Saharan Africa. » *Journal of African Economies* 19 (AERC Supplement 1), pp. 13-87 et Foster V. et Briceño-Garmendia C (2010), *Africa Infrastructure: A Time for Transformation*, Agence Française de Développement et Banque mondiale p. 47.
- IV. Collier P. « The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it. » Oxford University Press (2008) p. 138.
- V. Mawenya, Prof A.S. « Challenges of Delivering value for money consulting engineering services in corruption prone sub-Saharan African Countries » 14ème Gama Conference, Botswana, 14-17 mai 2007.

Pour obtenir plus d'information et nous contacter :
<http://www.constructiontransparency.org>
 E-mail : costsecretariat@uk.pwc.com
 Téléphone : +44 (0) 20 7804 8000