

La Construction Sector Transparency Initiative (CoST) vise principalement à obtenir la transparence dans les projets de construction du secteur public grâce à la divulgation d'informations dans le domaine public (voir le Bulletin d'information n° 1, Présentation de la CoST). Il est crucial que les informations divulguées soient à la fois exactes et présentées d'une manière facilement compréhensible pour les parties prenantes. Pour ce faire, le projet pilote de la CoST a été conçu de manière à ce que l'exactitude et l'exhaustivité des informations divulguées soient soumises à la vérification des équipes d'assurance spécialisées nommées à cette fin. Ce bulletin explique les approches d'assurance adoptées dans les sept pays participant au projet pilote de la CoST et évalue la mesure dans laquelle les équipes d'assurance (EA) ont pu atteindre leurs objectifs.

Objectifs et constitution des équipes d'assurance

Dans chaque pays participant au projet pilote, le groupe multilatéral (MSG) qui régissait la CoST a nommé une ou plusieurs équipes d'assurance. Les approches variaient en fonction des pays. Les MSG de la Zambie, du Royaume-Uni et de l'Éthiopie ont nommé des personnes expérimentées issues du secteur de la construction, travaillant en équipe (Zambie et Royaume-Uni) ou de manière autonome (Éthiopie). Le Malawi et le Vietnam ont nommé des bureaux d'études tandis que le MSG de la Tanzanie a désigné cinq équipes distinctes de deux personnes. Les Philippines ont fait appel à une organisation existante, la commission d'audit (CA), pour éviter de donner l'impression que la CoST copiait le travail d'autres agences ; la CA a été nommée pour assurer les fonctions de l'EA et non pas pour mener un audit. L'EA de tous les pays participant au projet pilote avait les principaux objectifs suivants :

- assister le MSG afin d'entrer en relation avec les entités contractantes pour assurer la divulgation d'informations significatives relatives aux projets (ISP) concernant les projets de construction sélectionnés par la CoST. (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.)

- vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des divulgations d'ISP et faire un rapport sur l'étendue et l'exactitude des informations publiées sur les projets de construction sélectionnés ;
- analyser les données divulguées et vérifiées afin de prendre des décisions éclairées en matière de coût et de qualité de l'infrastructure construite ;
- produire des rapports pour le MSG clairement intelligibles pour les profanes, insistant sur tout « sujet de préoccupation » révélé par les informations analysées.

Ces termes de référence démontrent que l'on considérait que l'EA jouait un rôle d'interprète en aidant à rendre les divulgations de données brutes plus intelligibles pour la majorité des parties prenantes concernées : en plus de vérifier les données divulguées, l'équipe devait les analyser, souligner tous les « sujets de préoccupation », et signaler ceux-ci dans la langue de tous les jours au MSG.

Tâches préliminaires : collaborer avec les EC et les projets sélectionnés

L'entité contractante (EC) d'un projet est essentielle au processus de divulgation d'ISP. La mission du MSG consistait à convaincre ces entités de participer au projet pilote. Cela a pris du temps, mais finalement les EC de trois à cinq secteurs de chaque pays ont accepté.

Les EC ont fourni une liste des projets de construction en cours parmi lesquels (selon la conception du projet pilote) le MSG devait choisir un échantillon, en utilisant une procédure aléatoire et en tenant compte de critères tels que le secteur, la taille, l'emplacement et la source de financement. En fait, dans aucun pays les projets n'ont été sélectionnés au hasard et, dans de nombreux cas, la sélection était confiée à l'EA ou à l'EC elle-même, ce qui impliquait évidemment des partis pris. Les projets sélectionnés sont présentés dans le tableau 1.

Tableau 1 : nombre de projets par secteur inclus dans le projet pilote

Pays	Transport	Eau, assainissement, irrigation, protection contre les inondations	École et universités	Logements	Bâtiments gouvernementaux	Hôpitaux et centres de santé	Ports et aéroport	Total
Éthiopie	14	7	2	0	0	2	0	25
Malawi	5	2	0	2	0	0	0	9
Philippines	5	2	1	0	0	0	2	10
Tanzanie	2	1	0	0	1	2	0	6
Royaume-Uni	2	2	2	2	0	0	0	8
Vietnam	5	4	1	1	0	0	1	12
Zambie	8	0	6	0	3	0	0	17
Total	41	18	12	5	4	4	3	87

Compilation et divulgation d'informations relatives aux projets

Le document descriptif de la CoST a prévu que les EC réaliseraient des collectes périodiques d'informations significatives relatives aux projets, consigneraient les informations dans un modèle tenu à cet effet et les divulgueraient directement dans le domaine public régulièrement. Les termes de référence des équipes d'assurance ont proposé que les équipes assistent à ce processus si nécessaire.

Dans la pratique, le Vietnam était le seul pays où les EA aidaient les entités contractantes à compiler les ISP et à les divulguer directement dans le domaine public (figure 1). Dans tous les autres pays, les EA devaient elles-mêmes collecter les ISP et les entrer dans le modèle des ISP (figure 2).

Figure 1 : collecte et divulgation des ISP : le Vietnam et le document descriptif du projet pilote

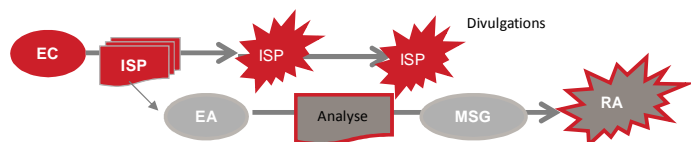
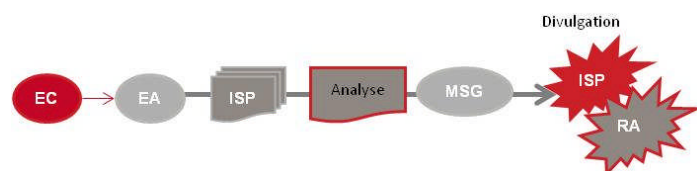


Figure 2 : collecte et divulgation des ISP : l'Éthiopie, la Tanzanie, le Malawi, les Philippines, la Zambie et le Royaume-Uni

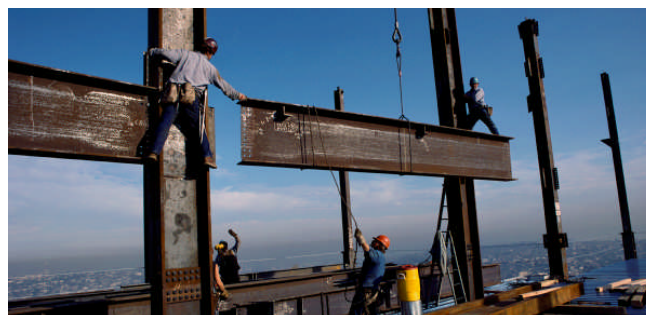
Remarque : les bulles « éclatées » représentent la divulgation d'informations significatives relatives aux projets (ISP) et les rapports d'assurance (RA).

Les principales raisons invoquées pour expliquer pourquoi les EC se montraient réticentes à divulguer des informations étaient qu'elles n'étaient pas tenues par la loi de divulguer tous les éléments d'ISP et dans le format exigé par la CoST, et que, pour elles, la divulgation était une charge supplémentaire et non financée.



Les facteurs-clés qui ont encouragé les EC du Vietnam à divulguer les ISP ont été l'attribution de primes à leur personnel pour le travail supplémentaire accompli, et les directives claires de divulgation reçues de la plus haute autorité, le Premier ministre.

Les EA ont éprouvé des difficultés à collecter et à classer les ISP. Les informations devaient être extraites de documents sources appartenant à l'EC ou à son entreprise cliente et le processus était entravé par une mauvaise gestion des documents, les documents sources étant conservés dans différents bureaux, souvent répartis à travers le pays. Parfois, la réticence du personnel de l'EC à coopérer s'est ajoutée aux difficultés rencontrées. Dans certains pays, les EC se méfiaient de la CoST ; certaines considéraient qu'elle exerçait des pressions sur les donateurs, tandis que d'autres doutaient de l'utilité de la divulgation d'informations, en particulier compte tenu des coûts qu'elle impliquait.



Le fait que les ISP soient réunies par les équipes d'assurance plutôt que par les EC créait des implications quant à leur divulgation. Même si les EC communiquaient des informations aux EA, celles-ci n'avaient pas le droit de les divulguer au public car les informations appartenaient aux EC. Enfin, les données brutes des ISP étaient divulguées par le MSG dans chaque pays mais uniquement avec l'accord des EC (et dans certains cas, après de longues négociations).

Étant donné le temps limité disponible, les EA obtenaient généralement une seule série de collecte d'informations à partir des projets sélectionnés. La plupart des ISP divulguées par le biais du projet pilote reflètent par conséquent uniquement le statut de chaque projet à un moment particulier. Le Vietnam est l'exception notable où

les informations ont été collectées et divulguées régulièrement pendant une période de cinq mois.

Vérifier l'exactitude et l'exhaustivité

Les EA devaient vérifier que les ISP divulguées par l'EC étaient exactes et exhaustives, en accordant une attention particulière aux raisons invoquées pour justifier les dépassements de délais et de coûts. Les informations étant collectées par l'EA à partir de documents sources et l'EA déduisant d'elle-même les raisons des dépassements, la vérification de l'exactitude avait peu de sens. Certaines EA essayaient de vérifier les documents sources avec des consultants et des entrepreneurs mais souvent cela revenait simplement à s'assurer qu'ils disposaient de copies des mêmes documents.

Les rapports des EA signalaient parfois des éléments d'information manquants ou qui ne pouvaient pas être obtenus auprès de l'EC ou d'autres sources. Le manque d'informations a posé problème dans un projet en Malawi, un projet au Vietnam et plusieurs projets en Zambie où l'élément le plus fréquemment absent était le budget.

Évaluer le coût et la qualité

Au moment de la rédaction, on avait reçu les rapports des EA de 67 projets de six pays participant au projet pilote (ceux des Philippines et ceux de dix projets en Éthiopie étaient en instance [$<OK ?$]). Les rapports des EA indiquaient de nombreux cas de dépassements de délais et de coûts mais fournissaient moins d'explication et d'avis sur leurs résultats que ce à quoi l'on s'attendait lorsque la CoST avait été désignée. L'expérience a démontré que la prise de décisions concernant le rapport qualité-prix, le délai d'exécution et la qualité en se basant sur les informations publiées par les EC était plus difficile qu'on ne l'avait supposé au début du projet pilote.



Pour déterminer si le coût d'un projet constitue un bon rapport qualité-prix, il est nécessaire d'examiner à la fois le prix du contrat d'origine et toute augmentation de prix lors de la mise en œuvre du projet. La plupart des rapports des EA soulignaient des dépassements de coûts, mais beaucoup moins déterminaient si les dépassements étaient justifiés. La plupart des difficultés qu'ils soulevaient concernaient les augmentations de coût du projet qui n'étaient pas convenablement expliquées par la

documentation disponible. Dans certains cas, une enquête approfondie et une analyse plus détaillée de la documentation (en particulier du devis quantitatif) ont révélé des augmentations de prix excessives, notamment des cas de doubles comptabilisations. Les analyses détaillées des prix du contrat initiaux ont soulevé des préoccupations similaires. Cela signifie que pour prendre des décisions fermes concernant le coût du projet, il est nécessaire de procéder à une enquête approfondie similaire à un audit.

Les dépassements de délais, tout comme les dépassements de coûts, étaient fréquemment notés mais moins souvent remis en question.

Prendre des décisions éclairées quant à la qualité du projet est encore plus problématique. Dans la plupart des pays, les activités de l'EA incluaient simplement une visite sur le site du projet, la vérification de la qualité étant limitée à une inspection visuelle. Ainsi, il était difficile pour les équipes de tirer des conclusions sur la qualité de l'infrastructure construite (et peu s'y sont essayées). Les quelques commentaires sur la qualité des projets figurant dans les rapports des EA se limitaient à des lacunes et des défauts très évidents concernant les procédures.

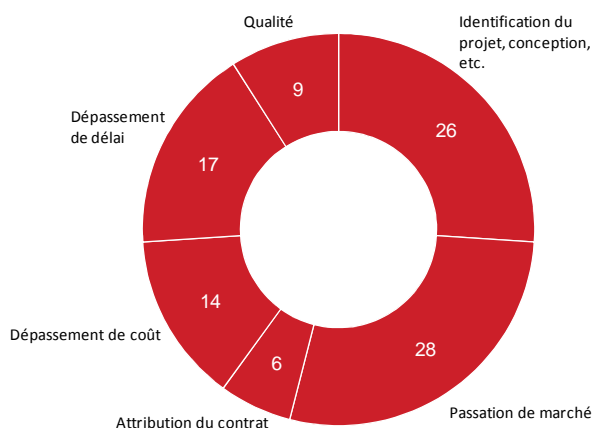
Souligner les « sujets de préoccupation »

Certaines EA rechignaient à employer le terme « sujets de préoccupation », préférant parler d'« observations » ou de « conclusions ». Nombre de leurs observations servaient simplement à souligner les faits révélés par les ISP. Peu d'entre elles reflétaient les efforts déployés pour trouver les raisons ou découvrir les implications des faits présentés et expliquer pourquoi ils pouvaient être préoccupants.

Parmi les observations qui faisaient plus que présenter simplement des faits, environ un tiers (31 %) était lié à des dépassements de coûts et de délais pendant la mise en œuvre du projet ; beaucoup se rapportaient également aux phases initiales du cycle du projet, notamment l'identification et la conception du projet (26 %) et la passation de marché (28 %) (figure 3). Bien plus de la moitié se rapportaient à des contrats de conception ou de supervision conclus avec des consultants.



Figure 3 : répartition des sujets de préoccupation signalés dans les rapports des EA



Présenter dans un langage simple

Présenter des détails complexes dans un langage simple, clairement intelligible pour les profanes n'a pas été chose facile pour les professionnels de la construction des EA. Avec le recul, il aurait été plus sage pour un MSG d'engager un rédacteur expérimenté pour rédiger à nouveau les rapports des EA avant de les divulguer au public. Les rapports doivent être rédigés avec soin pour éviter la subjectivité et empêcher que les décisions éclairées ne soient considérées comme de simples opinions.



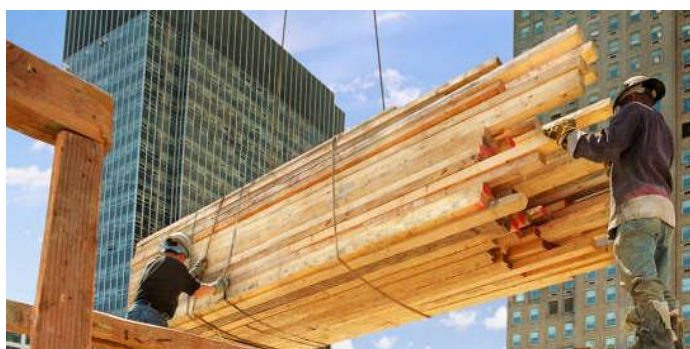
Se projeter dans l'avenir

L'expérience démontre que les termes de référence définis pour les EA lors de la phase pilote étaient irréalistes. Bien que les équipes aient fait du bon travail pour compiler les informations relatives aux projets, les futures phases de la CoST devraient s'employer à aider les EC à divulguer les ISP elles-mêmes (comme ce fut le cas au Vietnam). Le rôle de l'EA consisterait alors à vérifier l'exactitude et l'exhaustivité des informations divulguées. Une enquête approfondie devra être menée pour déterminer le meilleur moyen d'y parvenir.

Si les ressources sont disponibles, on pourrait demander aux EA d'analyser les informations plus en détail pour découvrir d'autres sujets de préoccupation et déterminer si les dépassements de délais et de coûts étaient justifiés. Ce genre d'information peut permettre d'informer les parties prenantes des résultats des EC en matière de gestion de projets de construction. Cela pourrait aussi se

révéler un outil utile pour améliorer les résultats des EC et cela a été vu sous cet angle dans certains pays participant au projet pilote.

Les EA ne doivent pas être tenues d'évaluer la qualité des projets ou d'évaluer le rapport qualité-prix, car ces tâches exigent un audit technique et financier. La conception de la CoST suppose que les entités contractantes font l'objet d'un processus d'audit crédible et que, dans la mesure du possible, les projets sont soumis à des audits techniques et financiers crédibles et indépendants. La mission de l'EA consiste à évaluer l'adéquation du processus d'audit.



Pour obtenir plus d'information et nous contacter :

Site Web : <http://www.constructiontransparency.org>

E-mail : Costsecretariat@uk.pwc.com

Téléphone : +44 (0) 20 7804 8000