

La Construction Sector Transparency Initiative (CoST) cherche à augmenter le niveau de transparence dans la livraison des projets de construction du secteur public en divulguant les informations relatives au projet au public. La divulgation des détails relatifs aux projets dans les phases de préparation, d'appel d'offres et de construction devrait améliorer la responsabilité et éventuellement mener à une plus grande concurrence dans l'appel d'offres et à des améliorations dans le coût et la qualité de la construction financée par des fonds publics.

La CoST a été mise à l'essai dans le cadre d'un projet pilote, pendant une période de trois ans, dans sept pays : l'Éthiopie, le Malawi, les Philippines, la Tanzanie, le Royaume-Uni, le Vietnam et la Zambie. En outre, le Guatemala a rejoint l'initiative plus tard à titre d'associé. Dans chaque pays, une étude préliminaire a été entreprise afin de fournir des points de référence pour mesurer l'impact de la CoST au cours de la phase pilote et sur le long terme. Les études avaient également pour objectif de documenter la situation du pays dans lequel le projet pilote a été mené, en particulier le nombre et le type d'entités contractantes dans chaque pays et les détails concernant toute initiative similaire ou complémentaire. Ce bulletin explique comment ont été entreprises les études préliminaires et résume leurs principales conclusions.

Objectifs et méthodologie

Pour être en mesure de comparer les conclusions des pays participant au projet pilote, une approche et méthodologie commune a été préparée par le Secrétariat international (IS) de la CoST pour les études.

Les études ont été conçues pour :

- Examiner actuellement quels points des informations importantes relatives au projet (MPI) la loi / les règlements exige(nt) que les Entités contractante (EC), les agences responsables de la contraction des projets de construction, divulguent dans le domaine public. Les MPI sont définies comme les informations requises pour comprendre un projet de construction et sont suffisantes pour permettre aux parties prenantes de juger en connaissance de cause le coût, le délai, et la qualité de l'infrastructure concernée.
- Évaluer, pour un ensemble d'échantillons d'entités contractantes, quels points des MPI sont actuellement divulgués dans le domaine public, et par quelle méthode de publication.

- Évaluer (pour le même ensemble d'échantillons d'EC) les obstacles (légaux, administratifs ou autres) à la divulgation de ces informations.
- Pour un ensemble d'échantillons de projets achevés par les EC prises en exemple, collecter les données concernant les indicateurs clés de la concurrence sur les marchés de l'offre et des performances du projet.
- Fournir des informations concernant d'autres initiatives en cours affectant la passation de marché et la gestion des contrats de construction, et concernant la façon dont celles-ci sont susceptibles de compléter, de soutenir ou d'affecter d'une autre façon les activités menées par la CoST.

Les groupes multilatéraux (MSG) qui géraient la CoST dans les pays participant au projet pilote ont été encouragés à adopter d'autres objectifs dans l'étude concernant leur propre situation nationale. Cependant, dans la pratique, peu l'ont fait.

Un ensemble d'indicateurs clés a été identifié afin de mesurer les niveaux actuels de (1) divulgation des informations importantes relatives au projet (MPI) par les entités contractantes ; (2) concurrence sur les marchés de l'offre ; et (3) performances du projet (Tableau 1).

Tableau 1. Indicateurs clés pour les études préliminaires

Indicateur	Méthodes d'évaluation
Divulgation des MPI par les entités contractantes	<p>Nombre de points des MPI que la loi / les règlements exige(nt) que les EC divulguent au public</p> <ul style="list-style-type: none"> • % de ces points qu'un échantillon d'EC dit divulguer • % que l'échantillon d'EC dit divulguer sur un site internet ou dans la presse (divulgation proactive)
Concurrence sur les marchés de l'offre	<p>Pour chacun des contrats concernant la conception et la supervision du projet et le contrat principal pour les travaux :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nombre de sociétés manifestant leur intérêt • Proportion des sociétés présélectionnées continuant à faire des offres • Nombre de sociétés soumettant une offre
Performances du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Dépassements de délai sur un échantillon de projets • Dépassements de coût sur un échantillon de projets • Nombre d'ordres pour pallier un travail défectueux

Dans tous les pays participant au projet pilote, les MSG ont nommé une équipe de consultants chargée de conduire l'étude préliminaire. La plupart de ces équipes viennent de sociétés privées. Cependant, au Royaume-Uni et en Zambie, ces équipes viennent de départements universitaires.

Sélection des échantillons

Échantillonnage des EC

Dans chaque pays, l'équipe en charge de l'étude préliminaire travaillait en étroite collaboration avec les MSG pour identifier un échantillon approprié d'entités contractantes à partir desquelles collecter des données concernant la divulgation. L'IS a suggéré que le fait d'avoir un échantillon de cinq EC serait approprié et que celles-ci pourraient comprendre un éventail d'entités grandes et petites et à un niveau national et local.



Il s'est avéré difficile de persuader les EC de participer à ces études dans beaucoup de pays. En Tanzanie, dix EC étaient à l'origine sélectionnées, mais seules cinq d'entre elles ont accepté. En Zambie et au Vietnam, l'une des EC à l'origine incluse a quitté l'étude. Au Vietnam, l'échantillon a été contrôlé par des unités de gestion de projet au sein du ministère des Transports. En Éthiopie, seuls les ministères du gouvernement central et les agences ont été inclus. Cependant, dans la plupart des pays, les équipes ont réussi à couvrir un éventail représentatif d'agences impliquées à la fois dans les travaux d'ingénierie et de construction à des niveaux nationaux et locaux.

Échantillonnage des projets.

Un fois que les EC ont été sélectionnées, il a fallu identifier un ensemble d'échantillons de projets à partir desquels collecter des données afin d'être représentatif selon les sous-secteurs, types de construction, tailles de projet et sources de résultat (donateur / national). L'IS a recommandé qu'il soit demandé aux EC d'établir une liste de projets répondant à ces critères et que les MSG fassent une sélection au hasard à partir de cette liste. Dans la pratique, cela n'a pas été le cas. Dans certains cas, le consultant a sélectionné les projets parmi ceux proposés par l'EC (avec des conséquences évidentes sur les risques de distorsion).

Saisie et vérification des données

Données concernant la divulgation

Il a été demandé aux EC quelles informations elles ont divulgué, l'endroit où elles les ont divulguées et ce qu'elles ont compris que la loi exige d'elles en matière de divulgation (Tableau 1 ci-dessus).

Afin de faciliter la comparaison sur un plan international, l'IS a fourni une série de tableaux associés sur lesquels saisir les réponses des EC. Un nombre limité de réponses standards a été suggéré dans le questionnaire. Bien qu'ils permettent d'établir une comparaison selon les pays, ils ne fournissent pas toutes les possibilités et certaines équipes en charge de l'étude préliminaire ont exprimé leur opposition à l'utilisation de ces tableaux.

La terminologie utilisée dans le questionnaire n'était pas toujours comprise par les pays participant au projet pilote. Ce problème aurait pu être réduit si les équipes en charge de l'étude préliminaire avaient suivi les conseils de l'IS qui préconisaient de rencontrer en personne les EC et de les aider à répondre à leurs questions. Rétrospectivement, il aurait été utile de tester les questions sur quelques EC avant d'entreprendre les études à une plus grande échelle.

Un autre problème a été causé par l'échec des équipes en charge de l'étude préliminaire de vérifier si les informations fournies par les EC étaient correctes. Bien qu'il était évidemment impossible d'examiner chaque réponse, il aurait dû être possible pour les équipes de faire des contrôles au hasard pour voir si les informations que les EC avaient dit divulguer se trouvaient réellement dans le domaine public. Avec le recul, une exigence de cet effet aurait dû être incluse dans les termes des études Référence et Étendue du travail.

Données au niveau du projet

Données collectées sur l'échantillon de projets liées à la concurrence sur les marchés de l'offre et aux performances du projet mesurées en termes de délai et de coût (Tableau 1). Pour mesurer la concurrence, on a cherché les données relatives au nombre de sociétés manifestant leur intérêt pour l'appel d'offres, au nombre de sociétés présélectionnées et au nombre d'offres pour chacun des contrats concernant la conception, la supervision et les travaux du projet. Pour mesurer les performances du projet, on a cherché les données



relatives à la fois au coût et au délai des projets original et final. À l'origine, il était proposé de mesurer la qualité du projet en termes de nombre d'ordres émis pour pallier le travail défectueux, mais cet indicateur n'a pas pu être utilisé avec succès étant donné que de tels ordres sont souvent émis oralement dans la plupart des pays participant au projet pilote. On n'a pas encore identifié d'indicateur simple et fiable de la qualité du projet.

Les informations enregistrées dans les tableaux pour chacun des pays participant au projet pilote ont été utilisées par le Secrétariat international pour compiler une comparaison des résultats préliminaires sur un plan international.

Résultats

Niveaux et méthodes de divulgation

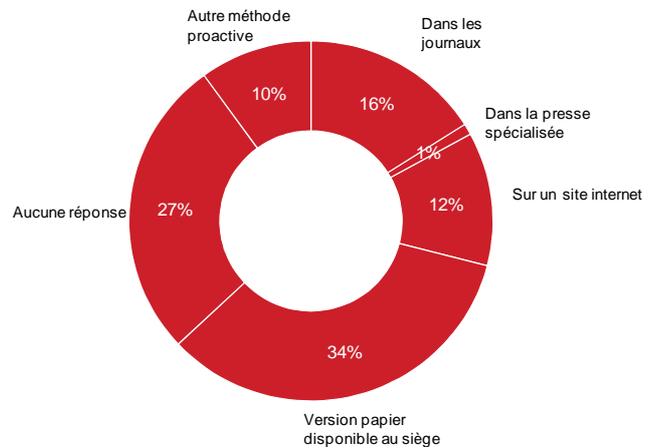
Les études préliminaires ont démontré que le nombre de points des MPI dont la divulgation a été exigée par la loi a varié en fonction des pays. Ce nombre va de 10 au Vietnam à 19 en Tanzanie et 27 au Guatemala. Le respect de la loi a également varié. En moyenne sur les huit pays, les EC indiquent *toujours* divulguer 51 pourcent des points que la loi exige qu'elles divulguent et *parfois* en divulguer 9 pourcent de plus.

Tous les points que les EC disent divulguer n'étaient pas forcément accessibles au public. Seuls les points divulgués via un site internet, un journal, une publication spécialisée ou ceux exposés sur des enseignes peuvent véritablement être considérés être dans le domaine public ou divulgués de manière proactive. Ainsi, il a été demandé aux EC comment elles ont divulgué les divers points des informations, afin de distinguer les points divulgués de manière proactive de ceux divulgués de manière réactive (simplement à disposition du public pour consultation sur requête au bureau de l'EC).

En moyenne sur sept des huit pays (aucune donnée disponible pour l'Éthiopie), 39 pourcent des points que les EC ont dit divulguer l'ont été de manière proactive conformément à la définition indiquée ci-dessus (Figure n 1). Les 34 pourcent de points qui étaient uniquement disponibles sous forme de copie papier conservée au siège ont été divulgués de manière réactive.



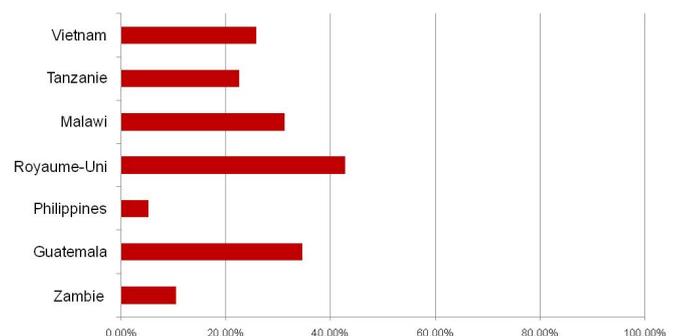
Figure 1 : Méthodes de divulgation des points dont la divulgation est requise dans 7 pays



Sans grande surprise, les pratiques varient en fonction des pays. Cependant, dans la plupart des cas, moins de 40 pourcent, et dans certains cas moins de 20 pourcent, des 31 points des MPI (c'est-à-dire les informations que la CoST considère essentielles pour comprendre un projet de construction) ont été divulgués de manière proactive (Figure n° 2).

Les comparaisons des niveaux et méthodes de divulgation sur un plan international révèlent certains faits importants concernant la transparence. Mais le fait de savoir comment, quand et où les informations sont divulguées est aussi important que le fait de savoir si elles le sont ou non. Les exigences actuelles en matière de transparence dans les pays participant au projet pilote proviennent principalement des réformes de passation de marché, et les informations dont la divulgation est exigée sont destinées à atteindre des offres potentielles et actuelles sur le marché, plutôt qu'à informer la population en général de l'avancement d'un projet particulier. Ainsi, le fait que les informations se trouvent dans le domaine public ne signifie pas qu'elles sont disponibles pour le public sous une forme répondant aux critères de la CoST.

Figure 2 : Nombre moyen de points divulgués de manière proactive en % du nombre total de points des MPI



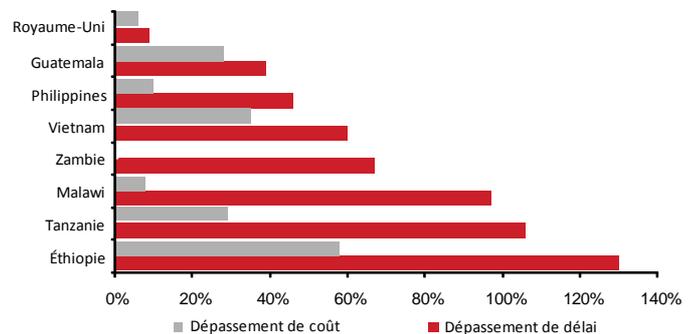
Concurrence sur les marchés de l'offre

L'analyse des statistiques d'offres en fonction des huit pays indique un bon niveau de concurrence pour les contrats relatifs aux travaux, mais moins de concurrence pour les contrats concernant la supervision ou la conception du projet, qui sont souvent entrepris en interne. Le nombre d'offres reçues varient largement en fonction des EC individuelles. En Éthiopie, Tanzanie et au Royaume-Uni, au moins un projet pour les travaux et un projet pour la supervision ont reçus une seule offre, bien que dans le cas du Royaume-Uni ceci était dû au fait que le fournisseur a été supprimé d'une structure ou d'une liste de fournisseurs approuvée.

Performances du projet.

Sur les huit pays, 145 projets ont été inclus dans l'échantillon. Les études préliminaires ont indiqué que, dans les huit pays, les dépassements de délai et de coût étaient importants, mais que la moyenne du dépassement de coût était, pour tous les pays, inférieure à la moyenne du dépassement de délai, souvent de manière considérable (Figure n° 3)

Figure 3 : Moyenne du dépassement de délai et de coût sur les 145 projets de construction inclus dans l'échantillon, par pays



Pour obtenir plus d'informations et nous contacter :

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

E-mail : Costsecretariat@uk.pwc.com

Téléphone : +44 (0) 20 7804 8000