

## 1. La nécessité d'une approche accélérée

Cette Note d'orientation indique comment déterminer les priorités et accélérer la mise en œuvre d'un ou de plusieurs des quatre aspects essentiels de l'approche CoST, sans nécessairement faire partie d'un programme CoST reconnu. Une telle approche permettra non seulement de réduire les risques liés à la passation de marchés publics d'infrastructures pendant une crise et ses conséquences, mais également, de préparer les bases pour des réformes à plus longue échéance.



*CoST Jalisco convoque les parties prenantes pendant le Covid-19.*

Le processus normal de mise en place d'un programme CoST reconnu exige du temps et des efforts considérables, et il ne peut généralement pas être réalisé, et encore moins institutionnalisé, rapidement. Dans le cas où il s'agirait de faire face à une crise, telle qu'une pandémie ou une catastrophe naturelle, une telle mise en place pourrait être trop tardive pour être pertinente. Pourtant, dans de tels contextes, le besoin d'une transparence précoce et d'une collaboration efficace entre les parties prenantes est d'une importance cruciale. D'où la nécessité d'une approche accélérée et hiérarchisée telle que celle qui sera décrite.

Élaboré dans le contexte de la pandémie de Covid-19, ce document est destiné aux décideurs qui n'ont peut-être pas encore mis en pratique les principales aspects de CoST, à savoir [le travail multipartite](#), [la divulgation](#), [l'assurance](#) et [l'audit social](#), mais qui reconnaissent la pertinence potentielle de chacune de ces caractéristiques.

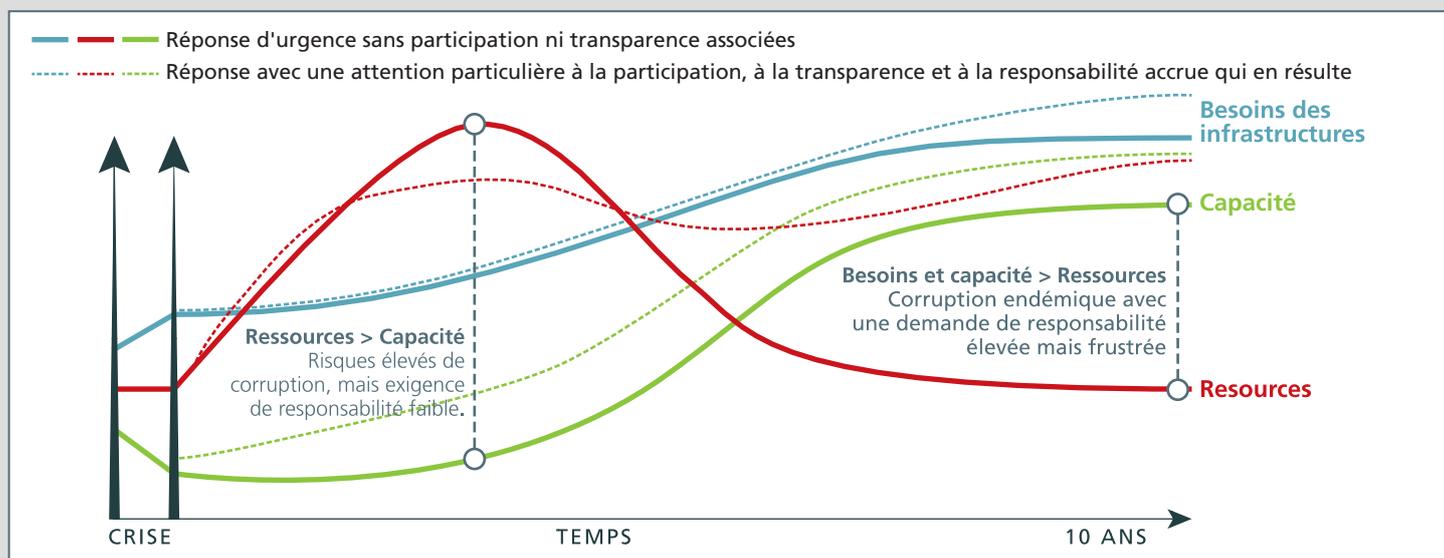
## 2. La Présentation du défi

Une caractéristique commune à toute crise d'importance affectant le bien-être des citoyens, est qu'après une période initiale d'inaction, des ressources supplémentaires sont rapidement mobilisées. Lorsque la capacité du gouvernement et du secteur privé à assurer l'utilisation rentable de celles-ci est dépassée, il y a une augmentation du risque d'inefficacité, de mauvaise gestion et de corruption. Les mauvaises pratiques peuvent perdurer, menant les niveaux d'investissement dans les infrastructures à un niveau inférieur à la capacité disponible et bien inférieur aux besoins. La frustration des citoyens qui en résulte peut contribuer à un cercle vicieux de méfiance mutuelle entre les parties prenantes, alors que la mauvaise gestion et la corruption persistent.

Ce scénario classique est illustré par les lignes pleines de la **figure 1**. En revanche, les lignes en pointillés montrent comment ces risques peuvent être réduits grâce à une attention précoce sur les aspects de CoST. Le travail multipartite permet de renforcer rapidement les capacités, ce qui accroît la pertinence, la confiance et les investissements. Un cercle vertueux de meilleures performances et de confiance associée peut réduire davantage les vecteurs de la corruption et donner lieu à des investissements à plus long terme, à un meilleur rapport qualité-prix et à un développement accéléré.

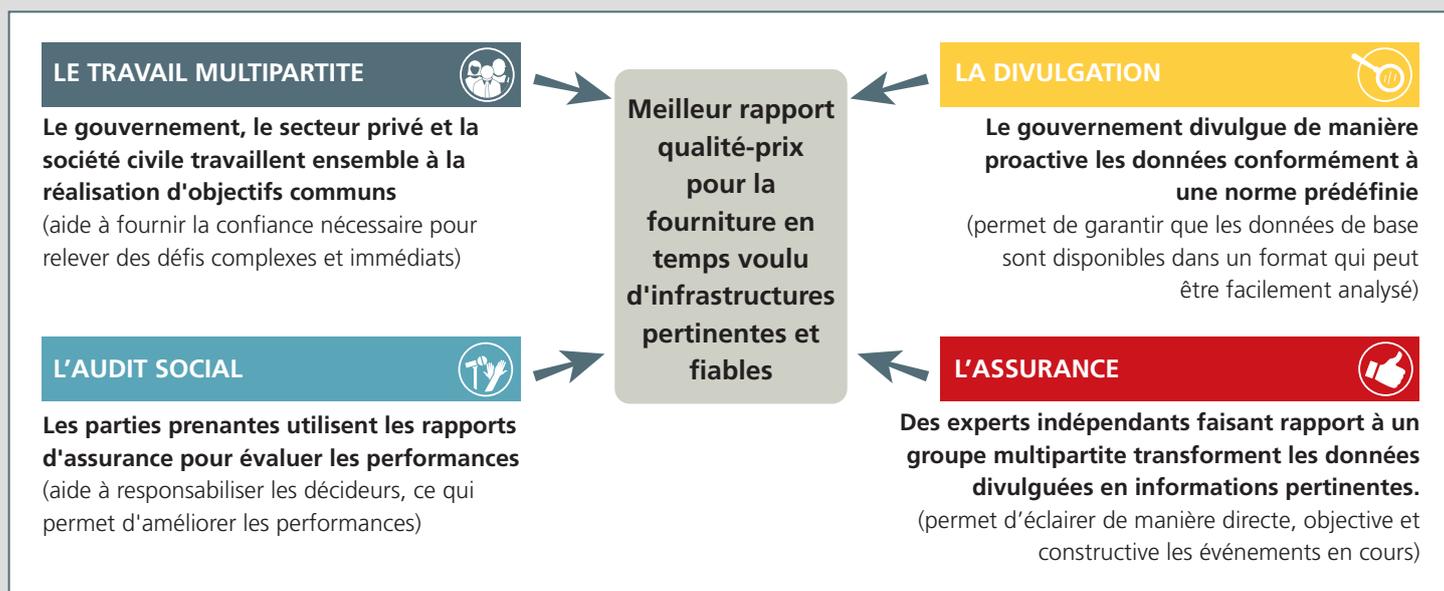
## Note d'orientation :

### Améliorer la transparence, la participation et la responsabilité dans le secteur des infrastructures en cas de crise



## 3. Des infrastructures de qualité, des économies plus dynamiques, de meilleures conditions de vie

Afin de répondre aux besoins des citoyens, les investissements dans les infrastructures publiques doivent être soigneusement planifiés, préparés et mis en œuvre. Les quatre aspects de CoST constituent une norme mondiale en matière de transparence, de participation citoyenne et de responsabilité accrue nécessaires pour y parvenir. D'où la vision de CoST : "des infrastructures de qualité, des économies plus dynamiques, de meilleures conditions de vie". La figure 2 résume l'essentiel de chacun de ces aspects.



<sup>1</sup> Source: adapté de Galtung, F. et M. Tisné (2008), Integrity After War : Why Reconstruction Assistance Fails to Deliver to Expectations. Ce document fait également référence à la période suivant une crise comme un "moment ouvert" pour des réformes majeures qui sont trop souvent gaspillées

<sup>2</sup> Pour en savoir plus, consultez : [www.infrastructuretransparency.org/our-approach/](http://www.infrastructuretransparency.org/our-approach/).

La norme de divulgation prédéfinie à laquelle il est fait référence est la norme OC4IDS (Contrats Ouverts pour la Norme sur les Données d'Infrastructure)<sup>3</sup>. L'OC4IDS exige la "divulgation proactive" de 40 points de données qui s'appliquent à la fois au niveau du projet (de la planification à l'achèvement) et au niveau du contrat, ainsi que la fourniture d'une "divulgation réactive", c'est-à-dire la fourniture d'informations supplémentaires sur demande. Ces exigences proactives et réactives sont également définies dans La Norme sur les Données des Infrastructures de CoST (CoST IDS).

En réalité, la préparation des projets devient encore plus importante pendant et juste après une crise, car les conséquences d'un échec peuvent être plus graves. Cette nécessité ne doit pas nécessairement être une cause de retard : en réponse à la pandémie de Covid-19, certains pays ont préparé et livré en quelques semaines d'importantes infrastructures de santé publique qui auraient normalement pris des années à planifier, à concevoir et à construire.

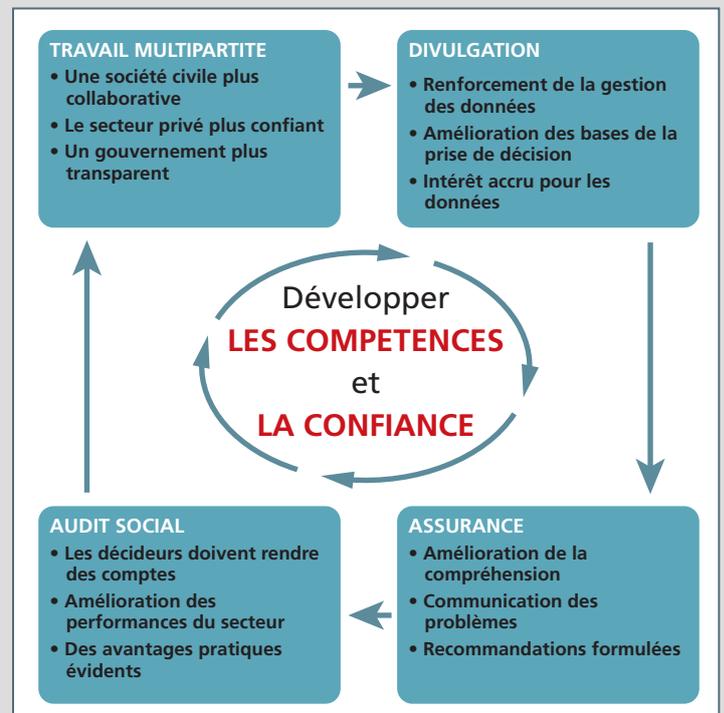


Figure 3 : Le cycle vertueux des quatre aspects de CoST

### La combinaison des aspects de CoST

Lorsqu'elles sont appliquées ensemble, les quatre aspects de CoST peuvent donner lieu à un cercle vertueux de renforcement des compétences et de la confiance, ce qui se traduit par des économies de temps et de coûts. Il n'est pas nécessaire d'introduire ces aspects de manière séquentielle et, dans la pratique, certaines seront déjà évidentes dans quelque mesure. L'important est d'identifier les omissions évidentes, tout en évaluant dans quelle mesure elles correspondent aux possibilités apparentes de renforcer une ou plusieurs de ces aspects.

## 4. La nature unique et la pertinence de CoST

Dans différents pays, ainsi qu'au niveau international, il existe de nombreuses initiatives visant à améliorer la transparence, la participation citoyenne et l'audit social. Ce qui fait la particularité de CoST et la rend particulièrement pertinente en cas de crise est :

- a combinaison unique de l'application des quatre aspects dans le contexte de l'infrastructure publique, tant au niveau du projet que de ses contrats qui les constituent
- la flexibilité avec laquelle ses normes peuvent être appliquées tout en respectant les principes sous-jacents consistant à se baser sur des preuves, être constructif et coopératif.

Il en résulte une approche constante et rigoureuse, axée sur la collaboration, cherchant à trouver des solutions, plutôt que sur la remise en cause de l'autorité par la confrontation ou la recherche de responsabilités. Bien que l'approche fasse appel à des compétences spécialisées dans divers domaines, ces experts veillent à ne pas empiéter sur le domaine de compétence d'autres personnes ayant des responsabilités directes dans le cadre d'un projet, ni à leur nuire. Au contraire, ils posent des questions pertinentes visant à clarifier - dans l'intérêt de toutes les parties concernées - ce qui fonctionne bien et ce qui pourrait être amélioré.

<sup>3</sup> Voir [www.standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/en/](http://www.standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/en/) pour plus de détails sur les contrats ouverts pour la norme de données d'infrastructure

Dans certaines circonstances, plutôt que de considérer des acteurs spécifiques comme faisant partie du problème, CoST considère que chacun d'entre eux fait partie de la solution. Cette approche constructive encourage la compétence et contribue à faire ressortir le meilleur des personnes, y compris celles qui peuvent elles-mêmes être impliquées ou autrement compromises, d'une manière ou d'une autre, par une forme quelconque de faute professionnelle, mais qui, si on leur donnait le choix, agiraient différemment.

## 5. Le succès de l'application de ces aspects dans un large éventail de contextes

L'approche de CoST [peut fonctionner et fonctionne](#) dans diverses circonstances, comme le montrent les exemples suivants :

- **Le Honduras** - où [le programme a débuté](#), et a rapidement prospéré, à une époque de méfiance généralisée à l'égard du gouvernement, de violence criminelle et de réduction de l'espace civique découlant sur le long terme des conséquences de l'ouragan Mitch, qui a fait environ 7 000 morts dans ce pays et qui a endommagé ou détruit des pans entiers des infrastructures publiques.
- **L'Ouganda** - où, malgré d'importants problèmes de mauvaise gestion et de corruption, plusieurs entités adjudicatrices ont adopté l'approche constructive de CoST pour améliorer la gestion des données, le suivi des performances et l'audit social.
- **L'Afghanistan** - où le caractère professionnel et mesuré des rapports d'assurance de CoST a conduit le gouvernement à établir un processus d'examen de la conception des infrastructures qui, depuis, a permis [d'économiser des millions de dollars](#).
- **Ukraine** - où [CoST a été implantée](#) lors d'une période de crise nationale et d'extrême méfiance entre les parties prenantes, mais où elle s'est rapidement imposée comme étant un partenaire de confiance pour beaucoup et a ensuite été invitée par d'autres entités adjudicatrices à étendre son rôle pour les inclure..



*De graves inondations détruisent des habitations à Kilembre, en Ouganda en mai 2020.*

Ce succès peut être attribué à la manière dont les groupes multipartite dirigés localement (MSG) ont la liberté et l'autorité d'adapter l'approche de CoST aux circonstances, tout en restant alignés sur ses principes fondamentaux.

## 6. L'approche accélérée de CoST

### La vue d'ensemble

En examinant comment développer une approche accélérée de CoST, il est important de ne pas perdre de vue l'objectif. Il ne s'agit pas de promouvoir la transparence, la participation et la responsabilité à tout prix ou de gagner des membres pour un programme. Au contraire, il s'agit de contribuer à l'introduction de pratiques visant à améliorer les performances à tous les stades de la passation de marchés publics d'infrastructures. Dans le contexte particulier des marchés publics d'infrastructures passés dans l'urgence dans une situation de crise, les actions suivantes sont réalisées :

- Accorder la priorité aux aspects de l'approche CoST qui ne sont pas encore pleinement mises en œuvre ou abordés par d'autres. Dans la plupart des cas, il est probable que cela conduise à mettre l'accent, initialement, sur une transparence de base sous la forme d'une divulgation cohérente et proactive d'au moins quelques points de données clés de l'OC4IDS ou de l'IDS de CoST
- Rester attentif, et atténuer, si possible, les risques potentiels liés au fait que certaines caractéristiques importantes de CoST (par exemple avoir une base correctement constituée pour le travail multipartite) peuvent ne pas pouvoir être pleinement appliquées à court terme.
- Éviter le risque d'être indûment distrait par des thèmes (telles que la souffrance et l'injustice) qui peuvent être importants dans un contexte d'après-crise mais qui ne sont pas directement liés aux infrastructures.

À cet effet, le **tableau 1** résume les principales étapes permettant de renforcer - ou, si nécessaire, d'introduire - un ou plusieurs aspects de l'approche de CoST en cas de crise. Bien qu'il y ait une séquence logique à ces étapes, elles ne doivent pas nécessairement être entreprises de manière séquentielle.<sup>4</sup> Chaque étape se voit assigner un objectif limité en soi, comme cela est résumé dans la colonne de droite. En outre, la plupart des étapes pourraient être considérée comme la première phase d'un processus plus long visant à institutionnaliser les bonnes pratiques.

Ces étapes sont principalement axées sur des activités pratiques entreprises au niveau local. Elles n'incluent pas les détails des dispositions administratives internes à CoST qui peuvent, selon la relation convenue avec les autorités, être nécessaires pour atteindre le niveau nécessaire de soutien et de capacité pour la mise en œuvre. Certaines de ces considérations, qui sont toujours susceptibles d'être fortement influencées par les circonstances existantes, sont abordées dans [la note d'orientation sur l'adhésion à CoST](#).

Ces étapes seraient généralement gérées dans le cadre d'un programme standard des membres de CoST. En cas de crise, il peut être approprié que différentes organisations assument la responsabilité des différentes étapes. Par exemple, l'étape C pourrait être réalisée par un cabinet de conseil, une organisation non gouvernementale, une institution universitaire ou une entité gouvernementale respectée, capable d'assumer rapidement la responsabilité de certaines tâches. Certaines étapes peuvent également être considérées comme facultatives selon qu'elles apportent une valeur ajoutée dans les circonstances spécifiques de la crise.

**TABEAU 1 : LES PRINCIPALES ÉTAPES DE LA MISE EN PLACE D'UN PROGRAMME ACCÉLÉRÉ**

ÉTAPE	OBJET
<b>A. Identifier un contact principal</b>	Pour définir et renforcer la compréhension de l'approche de CoST dans le pays
<b>B. S'assurer un soutien gouvernemental</b>	Pour garantir que toutes les étapes ultérieures puissent se dérouler, même si elles sont limitées
<b>C. Procéder à une évaluation rapide des possibilités</b>	Établir une représentation du contexte institutionnel et politique afin de définir les priorités de l'approche
<b>D. Réunir les parties prenante</b>	Pour élargir l'engagement et construire une approche participative crédible
<b>E. Identifier une stratégie de renforcement de la confiance</b>	Pour s'assurer que les premières actions bénéficient d'un large soutien et constituent une bonne base
<b>F. Mettre en œuvre une divulgation élémentaire</b>	Parvenir à une transparence de base avec un minimum d'efforts
<b>G. Faciliter ou mettre en œuvre l'assurance de base</b>	Pour garantir une action rapide afin de transformer les données divulguées en informations convaincantes
<b>H. Promouvoir l'audit social</b>	Accroître la sensibilisation aux données et aux informations divulguées et à la manière de les utiliser
<b>I. Réviser et consolider</b>	Tirer les leçons de l'expérience et l'améliorer le cas échéant
<b>J. Réviser et développer</b>	Guider le processus d'extension éventuelle de l'application des fonctionnalités de CoST

<sup>4</sup> Plusieurs de ces étapes peuvent être entreprises en parallèle. Les principales relations sont que le processus d'assurance découle nécessairement du processus de divulgation, et que l'audit social est tributaire de la divulgation et, idéalement, de l'assurance qui lui est associée.

## Note d'orientation :

### Améliorer la transparence, la participation et la responsabilité dans le secteur des infrastructures en cas de crise

Chaque crise est différente en termes des contraintes qui s'y appliquent et des opportunités qui peuvent se présenter. C'est pourquoi, plutôt que de considérer les étapes identifiées comme étant une séquence obligatoire, il pourrait être utile de les considérer comme une liste de contrôle pour aider à identifier les possibilités de résultats rapides, tout en restant conscient des avantages à long terme de la combinaison des quatre aspects de CoST.

Ceci est illustré dans le **tableau 2** à la fin de cette note d'orientation. En présentant trois scénarios possibles pour l'application de l'approche CoST en cas de crise, il montre comment se concentrer sur la bonne exécution des tâches élémentaires dans chaque cas.

## L'élaboration des étapes

### ÉTAPE A : IDENTIFIER UN CONTACT PRINCIPAL POUR COST

L'une des premières étapes consiste à identifier une personne disposée et compétente, probablement sur une base volontaire, pour assumer le leadership local nécessaire pour comprendre et communiquer ce que CoST implique ou pas. C'est l'une des étapes les plus importantes pour parvenir à un résultat correct, car elle contribue au soutien précoce, bien informé et de haut niveau du gouvernement, dont dépendent en fin de compte toutes les étapes ultérieures.

Les principales caractéristiques de ce contact principal sont les suivantes :

- **Reconnu** – Il devra être connu par les principales parties prenantes telles que les organismes professionnels, les organisations de la société civile (CSO), les donateurs, les associations du secteur privé et d'autres avec lesquelles CoST peut avoir des contacts.
- **Influent** - Il devra soit occuper un poste de haut niveau au sein du gouvernement, ou être considéré comme un interlocuteur de confiance par les principales parties prenantes au sein du gouvernement.
- **Respecté** - il devra être tenu en haute opinion, grâce à sa réputation d'intégrité.
- **Engagé** – il devra être prêt à faire des efforts, à persévérer sereinement lorsque les défis se présenteront et devra garder à l'esprit la vision fondamentale de l'approche : " des infrastructures de qualité, des économies plus dynamiques, de meilleures conditions de vie ".
- **Compétent** – Il devra posséder les compétences et l'expérience nécessaires pour communiquer efficacement avec tous les groupes de parties prenantes, apprécier l'importance de données solides pour éclairer la prise de décision afin de prévoir et de relever les défis, et déléguer à d'autres.
- **Solidaire** – Il sera soucieux d'aider les autres et les laissera s'attribuer le mérite de leurs succès.

Bien qu'il puisse sembler excessivement difficile d'identifier une telle personne, l'expérience suggère que, même dans les contextes les plus improbables, plusieurs candidats sont susceptibles d'exister. Ceux-ci seront généralement connus et reconnus dans le contexte national ou régional, de sorte que CoST et d'autres devront rapidement utiliser et étendre leur propre réseau de contacts pour sonder les points de vue des différents groupes de parties prenantes. Idéalement, un candidat bénéficiant du soutien de tous les groupes concernés sera rapidement retenu. Il ou elle peut alors être contacté(e) pour savoir s'il ou elle sera prêt(e) à recevoir des informations supplémentaires



*Le ministre de l'infrastructure ukrainien Vladyslav Kryklii et le directeur du programme CoST John Hawkins signent un protocole d'accord.*

Un risque manifeste à éviter est que cette personne cherche à “contrôler” l’initiative. En tant que tel, il doit être clair dès le départ que sa gestion reposera idéalement sur une forme de MSG émergent, dans lequel chaque membre s’engage à respecter un code de conduite simple.

À court terme, cette personne aura besoin d’un soutien considérable. Cela prendra la forme d’une communication générale visant à renforcer la compréhension, la confiance et les relations, ainsi que de la mise à disposition d’outils et de ressources qu’il ou elle pourra souhaiter transmettre à d’autres. Il est possible que CoST puisse fournir un tel soutien, notamment par l’intermédiaire d’un responsable régional du secrétariat international de CoST (CoST IS). Un Groupe de Travail informel, qui pourrait comprendre des représentants des donateurs intéressés et d’autres parties prenantes bien informées et intéressées par la valeur de l’approche de CoST, servirait à la fois à soutenir cette personne et à tirer parti de son expérience.

Avec le temps, le rôle du contact principal évoluera. Il ou elle pourra devenir membre d’un MSG évolutif ou devenir un **champion CoST** officiel.

## ÉTAPE B : OBTENIR LE SOUTIEN DU GOUVERNEMENT

Le soutien du gouvernement est nécessaire pour chacun des quatre aspects. Il est donc important de bénéficier dès le départ d’un appui politique de haut niveau. Cela devrait normalement se faire sous la forme d’un soutien de principe du président, du premier ministre ou d’un ministre de haut rang.

Un tel soutien ne doit pas nécessairement, et éventuellement ne devrait pas, être illimité, ni trop large. Il pourrait plutôt prendre la forme d’un engagement - dans le cadre de la réponse du gouvernement à la crise, en ce qui concerne les aspects liés aux infrastructures - à se concentrer sur un ou plusieurs des aspects de CoST. En limitant ainsi l’engagement du gouvernement, il sera probablement plus facile d’obtenir le soutien nécessaire. Cela incite toutes les parties concernées à réussir, de sorte que l’initiative puisse prendre racine et se développer, ses avantages se faisant plus largement ressentir.

Tout soutien gouvernemental de ce type doit être clairement communiqué aux responsables de la mise en œuvre, notamment aux fonctionnaires des entités adjudicatrices participantes qui se chargeront de la divulgation. À court terme, cela peut se faire par le biais d’un décret, mais à plus long terme, l’idéal serait de le préciser au moyen d’un instrument juridique ou politique imposant la divulgation et de le formuler de manière plus solide, afin de tenir pleinement compte des lois et règlements connexes pertinents.

## ÉTAPE C : PROCÉDER UNE ÉVALUATION RAPIDE DES POSSIBILITÉS

L’approche de CoST peut faire double emploi avec celle de plusieurs autres initiatives, dont certaines peuvent être déjà en place, en préparation ou envisagées dans le pays. Il est important que ces initiatives soient évaluées et prises en considération afin de :

- gagner du temps en évitant les doubles emplois inutiles
- comprendre le paysage institutionnel, y compris les principales parties prenantes et les dispositions juridiques
- dresser la carte des courants politiques, des problèmes et des politiques émergents afin d’identifier les fenêtres d’opportunité possibles pour des réformes bien fondées. De telles opportunités se présentent souvent après une crise, mais ne sont pas souvent saisies<sup>5</sup> Identifier, parmi les quatre aspects essentiels, celles qui, si elles étaient renforcées, seraient susceptibles d’apporter une valeur ajoutée aux systèmes de transparence et de responsabilité existants.

<sup>5</sup> Le Honduras constitue une exception notable. Lorsqu’il a posé sa candidature à CoST en 2014, le pays se remettait encore d’une catastrophe naturelle tout en expérimentant une réduction de l’espace civique, un manque de transparence et le harcèlement des journalistes. Une référence à la transparence des infrastructures dans un document officiel de 2013 a fourni un point d’entrée pour que certaines parties du gouvernement s’engagent avec CoST, ce qui a permis de préparer en trois mois seulement une candidature de grande qualité. Au fur et à mesure que les avantages de l’approche CoST sont apparus, le risque de résistance a diminué et le soutien du gouvernement a été consolidé. En 2016, CoST du Honduras a reçu un prix très convoité de l’Open Government Partnership.

## Note d'orientation :

### Améliorer la transparence, la participation et la responsabilité dans le secteur des infrastructures en cas de crise

Un soutien des gérants régionaux et des conseillers techniques de CoST IS peut être disponible pour aider à garantir que cette évaluation soit bien menée. Lorsqu'il s'avère nécessaire de faire appel aux services d'un expert national pour soutenir une telle étude, cela se fera très probablement par désignation directe, les aspects administratifs seront traités par une entité respectée dans le pays disposant des capacités nécessaires.

Cette étape sert de précurseur à celles qui suivent, tout en contribuant à la prise de décision quant à savoir s'il est opportun de se concentrer sur elles :

- **Étape D** - commencer à identifier les principales parties prenantes
- **Étape E** - commencer à explorer les possibilités de gains rapides, tout en envisageant la relation appropriée avec CoST
- **Étape F** - identification des possibilités spécifiques de divulgation limitée à un stade précoce.



CoST Afghanistan convoque les parties prenantes pour le lancement d'un rapport sur le plan d'infrastructure nationale.

#### ÉTAPE D : RÉUNIR LES PARTIES PRENANTES

En s'appuyant idéalement sur les relations identifiées ou développées au cours de l'étape C, cette démarche aboutit à réunir pour la première fois les parties prenantes intéressées émanant du gouvernement, de la société civile et du secteur privé, afin de convenir de la composition d'un MSG provisoire.

Autant que possible, les premières réunions avec chacun des groupes de parties prenantes se feront sur une base bilatérale afin de :

- identifier les personnes et les organisations clés qui composent chaque groupe et comprendre leurs objectifs et leurs méthodes
- communiquer clairement l'approche et les objectifs, afin de déterminer les synergies possibles
- évaluer quelles organisations et quels individus pourraient, de façon réaliste, être intéressés et engagés à participer à un MSG provisoire

Le processus de gestion de cette étape devrait, si possible, être mené par une personne ayant une expérience pratique de CoST tout en ayant des connaissances concernant le secteur et des parties prenantes au niveau local. Une approche possible serait que le gérant régional de CoST la dirige, assisté par le contact principal identifié à l'étape A. Au cours de cette étape, des précisions seront apportées sur les partenaires potentiels dans le pays pour une mise en œuvre rapide des étapes G (Assurance) et H (Audit social).

#### ÉTAPE E : IDENTIFIER UNE STRATÉGIE DE RENFORCEMENT DE LA CONFIANCE

Comme indiqué dans la note d'orientation sur l'adhésion à CoST, il existe normalement trois options pour appliquer l'approche CoST :

1. Le gouvernement, avec ses partenaires du secteur privé et de la société civile, peut adhérer en tant que membre
2. Un gouvernement peut adhérer à CoST en tant qu'affilié
3. Quiconque peut utiliser la gamme d'outils et de [ressources](#) de CoST disponibles sur le site web de CoST

Dans un contexte de crise ou d'après-crise, l'option la plus réaliste est une combinaison de l'option 3 et d'un maximum de conseils et de soutien de la part de membres expérimentés de CoST qui puissent être fournis de manière réaliste. Dans de telles

circonstances, des aspects du soutien qui seraient habituellement disponibles uniquement dans le cadre de l'option 1 pourraient être fournis, avec le soutien associé des partenaires de développement.

Une des premières tâches de ce MSG embryonnaire ou de facto provisoire est la formulation d'une stratégie de renforcement de la confiance, visant à obtenir des gains rapides grâce à quelques bases simples. Les éléments d'une stratégie, qui serait formulée en étroite consultation avec les personnes susceptibles de fournir un soutien financier, comprendraient généralement les éléments suivants

- Accord sur un principe de transparence des infrastructures entre les parties prenantes, qui s'applique même aux marchés publics d'urgence, annoncé de manière commune. Cela aura pour effet que les points de données qui seraient divulgués dans un cas normal, le resteront dans le cas des marchés publics d'urgence, et ce, dans un délai (court) déterminé.
- Lorsque qu'il manquait, dans les pratiques de transparence d'avant la crise, des points de données clés dans le cadre de l'OC4IDS, le programme CoST cherche et obtient l'accord des entités adjudicatrices participantes sur les points de données qui seraient relativement faciles à divulguer, ainsi que l'établissement d'un calendrier ambitieux mais réaliste pour le faire.
- Les parties prenantes s'accordent sur l'étendue et la nature éventuelles de l'approche CoST dans le pays pendant la période d'après-crise, et sur une série d'étapes de renforcement de la confiance qui devraient être appliquées pour y parvenir.

L'une des premières étapes serait l'identification et l'engagement d'un responsable national qui servirait de secrétariat central initial chargé de soutenir, d'encourager et de façonner le MSG et de mettre en œuvre les décisions qui y sont prises. Dans l'attente ou non de la mise en place d'un tel secrétariat, le groupe de travail pourrait contribuer à fournir les ressources nécessaires.

#### ÉTAPE F : METTRE EN ŒUVRE LA DIVULGATION ÉLÉMENTAIRE

La divulgation publique des données relatives aux projets d'infrastructure est l'un des aspects les plus facilement compréhensibles de CoST ; soit les données sont facilement accessibles au public, soit elles ne le sont pas. Le manuel de divulgation de CoST et la note d'orientation correspondante décrivent la manière de parvenir à une telle transparence de manière cohérente par une combinaison de divulgation proactive et réactive par les entités adjudicatrices participantes.

À moins que les ensembles de données pertinentes soient déjà disponibles, mais tout simplement qu'ils ne soient pas divulgués, il peut être irréaliste, dans un contexte d'après-crise, d'attendre la divulgation d'une forte proportion des 40 éléments de données incluses dans l'OC4IDS. L'accent devrait plutôt être mis sur l'identification des gains rapides qui :

- commencent par la divulgation des éléments de base (tels que l'objet du projet, le nom du projet, la référence du contrat, le coût du contrat, le nom du sous-traitant, l'étendue des services ou des travaux, la date de début, la date de fin) qui sont déjà à la disposition du gouvernement, idéalement sous forme numérique.
- rendent ces données plus largement disponibles, y compris, si possible, en ligne dans un format facilement téléchargeable, et incluent à la longue des quantités croissantes de données historiques.

Aussi anodines qu'elles puissent paraître à première vue, avec le temps, quelques données solides peuvent fournir des informations précieuses sur tous les aspects de la performance des passations de marchés publics, depuis la définition du cahier des charges jusqu'à la remise finale du projet, tout en renforçant le sentiment de contrôle et de responsabilité externes.

Parvenir à une divulgation même élémentaire peut nécessiter le soutien de professionnels expérimentés de CoST. Ce soutien pourrait être fourni dans un premier temps par le groupe de travail et, le cas échéant, par le responsable, qui pourrait être assisté à terme par un petit nombre d'employés constituant un secrétariat.

#### ÉTAPE G : FACILITER OU METTRE EN ŒUVRE L'ASSURANCE DE BASE

Comme le processus par lequel les données divulguées sont transformées en informations pertinentes, l'assurance ne devrait pas être compliquée. Pour être efficace, elle n'a pas besoin que les 40 points de données soient nécessairement divulgués, elle ne

## Note d'orientation :

### Améliorer la transparence, la participation et la responsabilité dans le secteur des infrastructures en cas de crise

nécessite pas de visites sur site et elle n'exige pas l'inclusion de données chronologiques, ce qui est pratique car chacune de ces données apparaîtra sur le long terme. Ce dont elle a besoin, c'est de données fiables et collectées de manière cohérente, qui soient disponibles pour être examinées et analysées par des professionnels expérimentés connaissant bien le domaine.

À titre d'exemple, lorsque le gouvernement ukrainien a accepté, en période de crise nationale, de divulguer des données historiques sur tous les contrats d'entretien routiers conclus en 2016, très peu de points de données étaient disponibles. Pourtant, en recueillant soigneusement quelques points de données auprès de sources officielles, l'équipe d'assurance a pu produire le graphique présenté à la **figure 4**. Cela a eu pour effet, de mettre en lumière l'absence apparente de base rationnelle pour l'allocation des budgets, ce qui a permis de prendre des mesures correctives, notamment en matière de gestion des données.

L'assurance est normalement commanditée et gérée par le MSG. Au besoin, elle peut être facilitée par le MSG et entreprise par une autre entité identifiée à l'étape C et/ou à l'étape E.

Pour l'approche accélérée de CoST, les principales exigences en matière d'assurance sont les suivantes :

- des données de base sur la localisation, le coût, la portée et le calendrier des contrats relatifs aux projets d'infrastructure
- des professionnels capables d'évaluer objectivement ces données, de rechercher des précisions ou des données manquantes si nécessaire, d'analyser l'ensemble de données qui en résulte et de communiquer tout élément ou toute préoccupation sous-jacente d'une manière claire et sans porter de jugement, permettant ainsi de renforcer les mécanismes de responsabilité existants et d'encourager la compétence.

Le [Manuel d'Assurance CoST](#) et la [Note d'Orientation](#) associée décrivent les principes de l'assurance dans un environnement riche en données, avec un accès facile à des informations complémentaires. Bien qu'il soit important que les spécialistes de l'assurance et les différentes parties prenantes connaissent cet idéal - et le considèrent comme un objectif à long terme - à court terme, il est possible d'obtenir beaucoup de choses simplement en faisant bien les choses élémentaires.

Dans le contexte d'une crise, la capacité du gouvernement à gérer et à surveiller les projets d'infrastructure peut être compromise en raison d'une combinaison de contraintes de communication et d'autres exigences imposées aux fonctionnaires. En particulier lorsque les projets se trouvent dans des endroits éloignés, les citoyens et les OSC peuvent éventuellement apporter leur aide, notamment en envoyant des photographies géoréférencées et horodatées. L'approche multipartite décrite donne la possibilité de s'appuyer sur ces informations supplémentaires pour soutenir les activités d'assurance et aider les entités adjudicatrices à les utiliser.

#### ÉTAPE H : PROMOUVOIR L'AUDIT SOCIAL

Comme le précise la section 2 de la présente Note d'Orientation, les approches collaboratives et inclusives deviennent encore plus pertinentes après une crise. L'approche constructive de CoST en matière d'audit social devient particulièrement pertinente dans un environnement d'après-crise, lorsque les canaux normaux de communication et de responsabilité risquent d'être affaiblis. La contribution apportée à l'audit social comprend généralement :

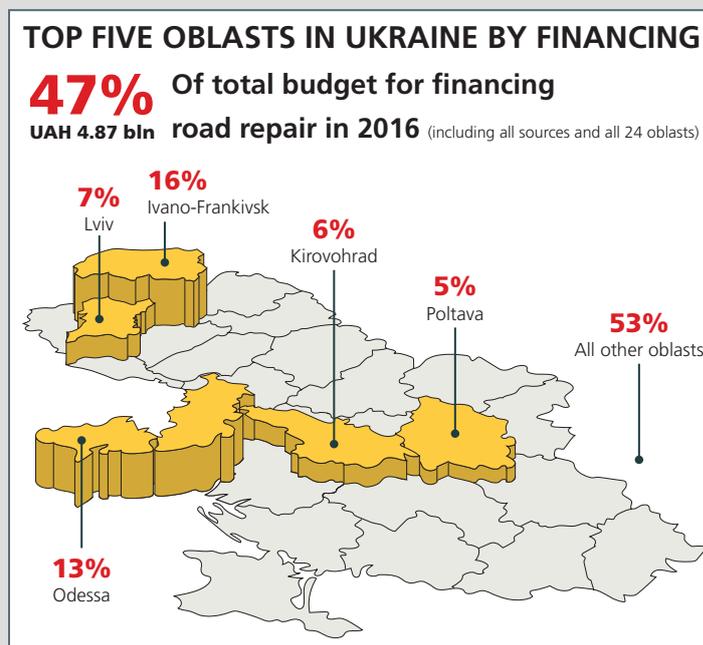


Figure 4 : Assurance élémentaire en Ukraine

- Contribuer à faire en sorte que les citoyens, les OSC et les médias aient accès à des données et des informations significatives sur les infrastructures, qui peuvent être utilisées pour renforcer les processus d'exigence de reddition de comptes

- Évaluer objectivement le degré d'application effective dans la pratique de la consultation des collectivités et des autres processus participatifs prévus par la loi ou par des règlements, protocoles et contrats spécifiques.

Dans un contexte de crise ou d'après-crise, il peut être ambitieux de déployer directement des ressources pour remplir ces fonctions. Il faut plutôt s'attacher à informer et à soutenir les médias et les autres acteurs sur la disponibilité des données pertinentes et des informations associées. En outre, le processus d'assurance comprendra idéalement une évaluation du degré d'institutionnalisation de l'engagement communautaire et de son degré d'évidence dans la pratique.

Aussi importante soit-elle, cette étape n'implique pas nécessairement beaucoup de temps et d'efforts. À court terme, il est possible de réaliser beaucoup de choses simplement en soutenant les OSC déjà engagées dans un travail de communication avec le public. Ce soutien prendra principalement la forme de résultats de la divulgation et de l'assurance.



*Le directeur du programme CoST Sekondi-Takoradi, Isaac Aidoo, invite les parties prenantes à adopter les principes CoST.*

### ÉTAPE I : RÉVISER ET CONSOLIDER

Ayant cherché à initier l'approche sur de bonnes bases, il est important, avant d'élargir le champ des activités, de faire un bilan objectif de ce qui fonctionne et ne fonctionne pas et le cas échéant, de prendre des mesures correctives.

Étant donné le caractère central de la divulgation, un tel examen représente également une occasion opportune - si des progrès satisfaisants semblent avoir été réalisés - d'examiner le profit potentiel d'un investissement dans un portail de divulgation géoréférencé qui pourrait être utilisé par toute entité adjudicatrice du secteur. La plateforme SISOCS<sup>6</sup> représente un moyen prouvé d'y parvenir. Bien que CoST puisse mettre le code source à disposition pour qu'il puisse être adapté pour fonctionner dans n'importe quel pays, un tel développement nécessite également une analyse minutieuse des flux de données existants des entités adjudicatrices, afin d'assurer la compatibilité et de minimiser toute duplication des efforts.

### ÉTAPE J : RÉVISER ET DÉVELOPPER

Lorsqu'une expérience suffisante aura été acquise, et que la confiance aura été instaurée, dans l'application accélérée de chacun des aspects de CoST - bien qu'à des degrés variables - il y aura probablement intérêt à élargir et à approfondir le champ d'application de l'approche.

Comme c'était le cas au départ, un bon moyen d'y parvenir est que les parties prenantes conviennent ensemble du scénario futur idéal et élaborent un plan pour y parvenir ensemble, dans l'intérêt de tous.

<sup>6</sup> Voir [www.sisocs.org](http://www.sisocs.org). Si elle est visualisée dans Chrome, cette application, développée pour CoST Honduras, peut être traduite dans la plupart des langues

## 7. Mise en application pratique

Le **tableau 2** ci-dessous résume la manière dont chacun des quatre aspects de CoST peut être appliqué de manière réaliste dans le contexte de trois scénarios qui peuvent se produire pendant et après une crise. Les scénarios ne couvrent pas toutes les éventualités mais donnent une indication de ce qui peut être pertinent à court, moyen et long terme.

TABLEAU 2 : EXEMPLES DE SCÉNARIOS POSSIBLES POUR L'APPLICATION DE L'APPROCHE COST EN CAS DE CRISE			
ÉCHÉANCIER	COURT TERME	MOYEN TERME	LONG TERME
<b>Exemple de scénario</b>	Passation de marchés d'urgence pour la réhabilitation de routes, de l'approvisionnement en eau et en énergie et de la construction d'abris et d'installations sanitaires ou autres	Programme de reconstruction et/ou d'augmentation rapide de la capacité de service des hôpitaux, des transports, de l'énergie, etc..	Mesures de stimulation fiscale entraînant une nette augmentation des investissements dans les infrastructures afin de stimuler la croissance économique et la création d'emplois
<b>Relation avec CoST</b>	Utiliser les outils et les normes disponibles gratuitement sur le site web de CoST	Envisager d'adhérer à CoST en tant qu'affilié	Envisager d'adhérer à CoST en tant qu'affilié ou membre
 <b>Le Groupe de Travail Multipartite (en relation avec l'étape D)</b>	S'engager si possible avec la société civile et le secteur privé pour aider à établir la confiance dans le processus	S'engager avec la société civile et le secteur privé et éventuellement créer un petit groupe multipartite	S'engager avec la société civile et le secteur privé et établir un MSG dûment constitué ou son équivalent
 <b>La divulgation (en relation avec l'étape F)</b>	Veiller à ce qu'il n'y ait pas de lacunes importantes en matière de transparence. Utiliser une version plus succincte de l'OC4IDS ou du CoST IDS et accepter éventuellement un léger retard (spécifié) dans la divulgation	Utiliser la version complète de l'OC4IDS, la divulgation étant facilitée par une plate-forme de données ouverte	Utiliser la version complète de l'OC4IDS, la divulgation étant facilitée par une plate-forme de données ouverte
 <b>L'Assurance (en relation avec l'étape G)</b>	Possibilité d'inclure un processus d'assurance limité sur un petit échantillon de projets afin de mettre en évidence les problèmes et les signaux d'alerte potentiels	Inclure un processus d'assurance limité pour étudier les données divulguées, avec une assurance complète potentielle sur un petit échantillon de projets pour mettre en évidence les problèmes et les signaux d'alerte	Inclure un processus d'assurance complet tel que défini dans les guides publiés
 <b>L'audit social (en relation avec l'étape H)</b>	Identifier les OSC ayant la capacité de contrôler la divulgation de base et d'utiliser certaines des données divulguées	Identifier les OSC ayant la capacité de contrôler la divulgation. Utiliser les résultats pour identifier et appliquer des mécanismes appropriés pour s'engager plus efficacement avec les communautés affectées	Identifier les OSC nécessitant un renforcement des capacités pour contrôler la divulgation complète. Utiliser les résultats pour identifier et appliquer des mécanismes appropriés pour s'engager plus efficacement avec les communautés affectées

## 8. Conclusion

En décrivant les caractéristiques du travail multipartite, de la divulgation, de l'assurance et de l'audit social de CoST, cette Note d'Orientation a mis l'accent sur les possibilités considérables qui existent pour les introduire (ou les renforcer si elles sont déjà en place) pendant ou après une crise, tout en soulignant la nécessité de se concentrer sur les gains rapides et de mener à bien les tâches élémentaires.

Le Covid-19 a eu pour effet d'unir les gouvernements, les financiers, les entreprises privées et les citoyens dans la perception que la fourniture d'infrastructures de "qualité" est mieux réalisée par des processus qui sont transparents, participatifs et responsables. Dans tous les contextes, l'approche CoST peut contribuer à atteindre cet objectif.

Pour de plus amples informations et conseils, veuillez consulter : [www.infrastructuretransparency.org](http://www.infrastructuretransparency.org)



*Des contrôleurs civils appartenant à l'audit social de CoST au Honduras réalisent une visite sur le terrain*



Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands