

**Contrat-cadre Bénéficiaires 2009 - LOT 2: Transports et Infrastructures
EuropeAid/127054/C/SER/multi**

“GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS”

Contrat No 2012/298465

**Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance
dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-
Saharienne**

VOLUME 1 – CONCEPTS ET METHODOLOGIE



Ce projet est financé par
l'Union européenne



Un projet mis en œuvre par le
Consortium ALAnet Global



Contrat-cadre multiple pour recruter des services à court terme dans l'intérêt exclusif des pays tiers bénéficiant d'une aide extérieure de la Commission européenne

Lot 2: Transport et Infrastructures

Code de référence : EuropeAid 127054 C SER Multi

**Contrat spécifique n° 2012/298465 du Contrat-cadre Bénéficiaires
Pays bénéficiaire : Afrique sub-saharienne**

GOUVERNANCE DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

*Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance
dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne*

(volume 1 – Concepts et méthodologie)

6 février 2014

**Experts :
Max Hennion
Christophe Herniou**



Rue Montoyer 39, 1000 Bruxelles tel. 32 2 289 1172 fax 32 2 289 1177 e-mail: alanet@alanetglobal.com

Les opinions exprimées dans ce document sont celles du Consultant et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Union européenne ou celles du gouvernement des Pays concernés

Tables de matières

TABLES DE MATIERES	II
ABREVIATIONS	III
RESUME	IV
INTRODUCTION	10
1. LOGIQUE D'INTERVENTION DE L'UE	11
2. COMPRENDRE L'IMPACT DE LA GOUVERNANCE SUR L'APPUI AU SECTEUR DES TRANSPORTS	14
2.1 Prendre en compte les causes structurelles d'une gouvernance dysfonctionnelle.....	14
2.2 Comprendre les spécificités de la gouvernance dans le secteur des transports	18
Distorsions de la politique sectorielle et de la programmation.....	20
Dysfonctionnements institutionnels et administratifs	21
Corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures.....	23
Corruption liée à la régulation de l'activité de transport.....	24
Distorsion des prix liée à la concurrence imparfaite et aux rackets des services de transports	25
2.3 Identifier les marges de manœuvre.....	26
3. COMMENT UTILISER CE GUIDE ?	28
3.1 Etape 1 : Définir le point d'entrée dans la cascade d'outils.....	30
3.2 Etape 2 : Passer du point d'entrée à la définition de la stratégie à suivre.....	31
3.3 Etape 3 : Elaborer le Plan d'actions en suivant une cascade d'outils	39
3.4 Etape 4 : Accompagner le Plan d'actions	48
4. ETUDES DE CAS	49
4.1 Améliorer l'entretien routier.....	50
4.2 Renforcer le contrôle de la charge à l'essieu	53
4.3 Mettre en place un appui budgétaire sectoriel	57
4.4 Améliorer les performances d'un port d'envergure régionale	59
5. ANNEXES	63
Annexe 1 : Cadres de la stratégie de l'UE	63
Annexe 2 : Bibliographie.....	70

Abréviations

ASS	Afrique Sub-Saharienne
DUE	Délégation de l'UE
FA	Fiche action
FIP	Fiche d'identification
PIN	Programme indicatif national
PPP	Partenariats public-privé
PTF	Partenaires Techniques et Financiers (bailleurs de fonds)
TP	Travaux Publics
UE	Union Européenne

Résumé

Les problèmes de gouvernance en général et dans le secteur des transports en particulier ont partiellement limité les effets des réformes sectorielles appuyées par l'UE. L'analyse des succès limités obtenus au cours des dix dernières années s'est jusqu'à maintenant bornée à pointer un manque de capacité ou de volonté politique. En même temps, les praticiens sont conscients que les facteurs de blocage étaient plus complexes et profonds.

C'est pourquoi l'UE propose à ses différentes délégations d'ASS le présent manuel qui prétend orienter les responsables sur le terrain dans le traitement de cette problématique.

Ce guide se divise en **deux volumes** :

Le premier volume traite des **concepts et de la méthodologie** pour intégrer au mieux la gouvernance dans le portefeuille des délégations.

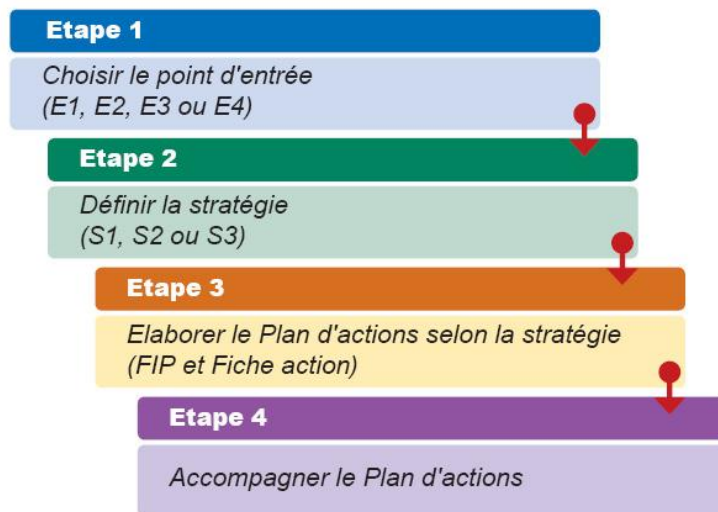
Le second volume consiste en une **boîte à outils** à utiliser en fonction (i) de la taille de projets attendus, (ii) de l'expérience des utilisateurs dans le domaine, (iii) du degré de participation des autorités locales et (iv) des moyens disponibles (temps et budgets). Onze outils sont proposés, ainsi qu'un modèle de termes de référence pour d'éventuelles études.

Ainsi, le premier volume du présent Manuel a pour objectif de décrire une méthode permettant de concevoir un appui à la gouvernance sectorielle dans les Transports grâce à des outils spécifiques, et ce en 4 étapes :

- La **première étape** a pour objectif de **choisir**, en fonction de l'ambition prévue du projet et des capacités locales estimées, **un point d'entrée dans la cascade d'outils**. Quatre points d'entrée sont possibles.
- La **seconde étape** permet, après avoir effectué les études préliminaires nécessaires (outils préliminaires), de **définir la stratégie préalable (parmi 3 possibles** en fonction de l'ambition de l'intervention).
- La **troisième étape** correspond aux **phases d'identification** (les outils d'identification permettront la préparation de la Fiche d'Identification de la future intervention) et de **formulation** (les outils de formulation permettront l'élaboration du plan d'actions et de la Fiche action).
- Enfin, la **quatrième étape** comprend l'ensemble des mesures qui accompagnent et contrôlent la bonne mise en œuvre du Plan d'actions.

Gouvernance dans le secteur des transports

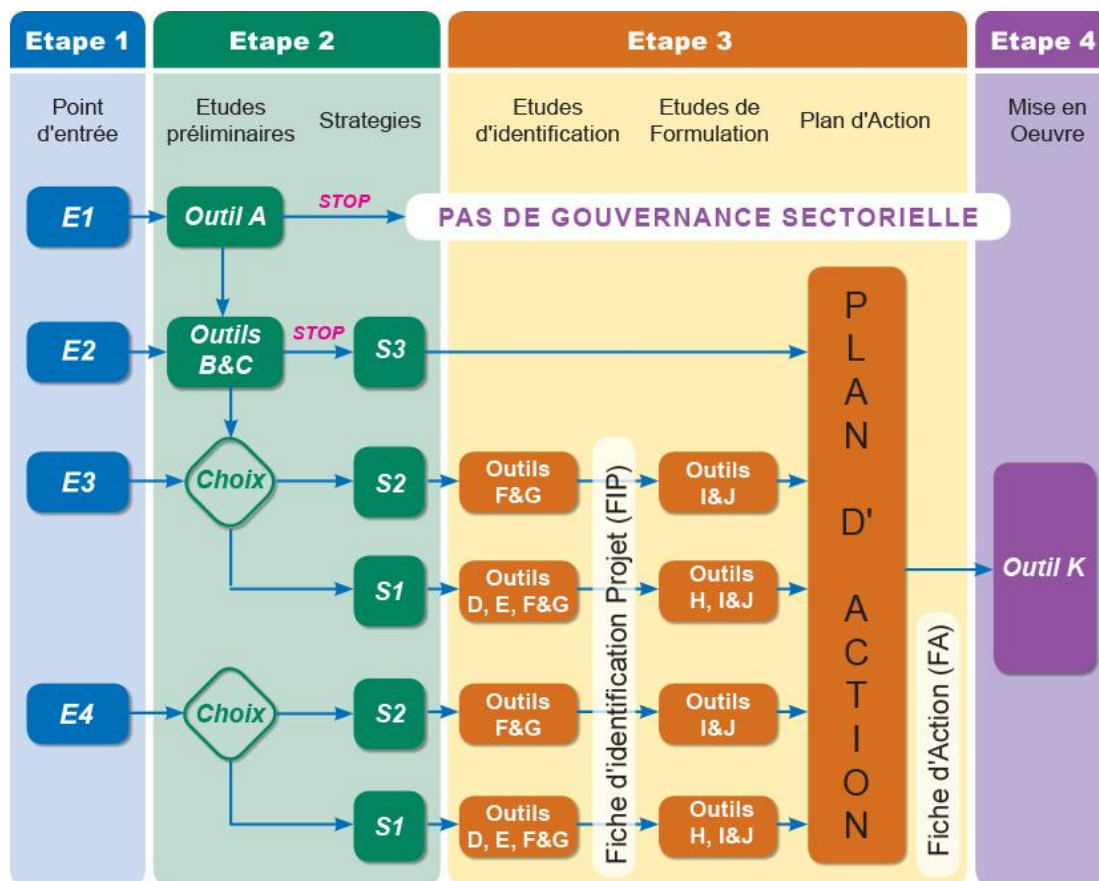
Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne
Volume 1 – Concepts et méthodologie



Voir page suivante un schéma synoptique de la méthode proposée :

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne
Volume 1 – Concepts et méthodologie



Légende :

E1, E2, E3 et E4 : Points d'entrée dans la séquence d'analyse.

E1 : projets les plus ambitieux et contexte le plus difficile = on met en œuvre le plus d'outils.

E2, E3 : projets moyennement ambitieux et/ou contexte institutionnel difficile

E4 : projet les moins ambitieux, contexte moteur, forte expérience = moins d'outils à mettre en œuvre.

S1 = Stratégie 1 ou appui direct à la gouvernance sectorielle, quand le contexte est **favorable**

S2 = Stratégie 2 ou intégration de la gouvernance sectorielle, situation **intermédiaire**

S3 = Stratégie 3 ou plaidoyer pour la gouvernance sectorielle, contexte **défavorable**

A, B, C, D, E, F, G, H, I, J et K : outils, voir description ci-dessous. En fonction de leur nature et de l'expérience/connaissance de la Délégation, les outils peuvent être mis en œuvre en interne ou en faisant appel à des consultants.

Etape 1 : Choix du point d'entrée

Utiliser la matrice de choix ci-dessous :

Critère externe	Critères internes			
	Votre niveau d'expérience est :		Votre projet est :	
Le gouvernement est :	Faible	Fort	Ambitieux	Peu ambitieux
Moteur	E3	E4	E3	E4
Pas moteur	E1	E2	E1	E2

Il faut d'abord évaluer la volonté du gouvernement, puis appliquer successivement les deux critères internes : niveau d'expérience et ambition du projet.

Si les critères niveau d'expérience et complexité du projet orientent vers des points d'entrée identiques, il faudra alors passer à l'étape suivante. S'ils sont différents, le critère pour départager les deux points d'entrée (sur les quatre) sera, tout simplement, les moyens disponibles (temps et budget) pour réaliser les outils dans la prochaine étape. Si les moyens manquent, il sera préférable de privilégier une entrée moins exigeante en ressources pour les études (en assumant les risques que comporte une approche trop superficielle).

Etape 2 : Passer du point d'entrée à la stratégie à suivre

- Avec **E1 ou E2**, la question de la pertinence et de la faisabilité d'un appui à la gouvernance se pose encore. Pour y répondre, on dispose d'une première série d'**outils d'analyse préalable (A, B et C)** qui guideront aussi, le cas échéant, vers la stratégie à adopter :

L'outil A ou checklist de l'économie politique du pays : il doit permettre de savoir si le pays est prêt à recevoir de l'aide dans le domaine de la gouvernance, sectorielle ou non. Si l'évaluation est positive, on passera directement à l'outil suivant. Dans le cas contraire, il est recommandé de ne pas poursuivre l'analyse et d'écarter la gouvernance sectorielle du projet.

L'outil B ou checklist et matrice de la gouvernance sectorielle est composé d'une *checklist* concernant l'état des lieux des informations indispensables qui va servir à alimenter la matrice de la gouvernance dans le secteur des transports.

L'outil C concerne l'**analyse de la demande et de l'offre de gouvernance** dans ce secteur à travers deux tableaux séparés : (1) l'analyse de la demande et de l'offre proprement dites et (2) l'analyse de la capacité d'appropriation d'un processus de réforme par les pouvoirs publics.

- Avec **E3 ou E4**, pas besoin d'outils (études préalables) pour prendre une décision sur la stratégie correspondant à la situation du pays en question. A ce stade, on optera directement pour une des deux stratégies (S1 ou S2) en se basant sur la connaissance du secteur, des acteurs et des institutions, ainsi que sur la taille du projet. A ce stade, la troisième stratégie (S3) doit clairement être écartée.

Etape 3 : Elaborer le Plan d'actions en suivant une cascade d'outils

Il s'agit ici d'identifier et de formuler le projet. A cet effet, des outils d'identification et de formulation sont disponibles.

Le choix d'une stratégie permettra de réduire, ou non, la taille de la cascade d'outils à utiliser. En effet, une stratégie ambitieuse (stratégie 1) exigera un degré important d'informations. Une stratégie plus prudente (stratégie 2) n'obligera pas l'utilisateur à travailler sur l'ensemble de la séquence. Enfin, une stratégie de « veille » permettra de faire l'économie des outils en élaborant un Plan d'actions a minima.

Les séquences d'outils pour les stratégies 1 et 2 sont les suivantes :

- **Stratégie 1** (quel que soit le point d'entrée) impliquera de suivre la cascade dans son intégralité (sept outils : D, E, F, G, H, I & J), alors que la
- **Stratégie 2** nécessitera seulement une cascade partielle (quatre outils : F, G, I & J).

➤ Identification

Les outils à mettre en œuvre pour l'identification de la nature et de la portée de l'appui à la gouvernance seront les suivants :

- Évaluer les performances du secteur (par mode) ou outil D (seulement pour stratégie 1) :

L'**outil D** a pour objectif de faire un **état des lieux** exhaustif du secteur par mode, dans le but de disposer d'une photographie détaillée du secteur avant d'initier le Plan d'actions. En fonction des besoins, il est possible de se limiter à un ou deux modes. C'est au choix. Cet outil s'avèrera surtout important si on doit suivre une stratégie 1. Pour une stratégie 2 on pourra éventuellement se limiter à une analyse des performances d'un mode précis. Toutefois, cela reste optionnel.

- Analyser la corruption dans le secteur ou outil E (seulement pour stratégie 1) :

L'**outil E** est lui aussi destiné à ceux qui suivront la stratégie 1. Il a pour objectif **d'analyser le niveau de corruption** dans le secteur. Principalement axé sur les passations de marchés, l'outil E conduira à identifier des garde-fous pour mieux suivre cette problématique.

- Identifier et cartographier les acteurs ou outil F :

L'**outil F** est nécessaire aux deux stratégies. On **analysera les acteurs et parties-prenantes** et établira une **cartographie** individuelle de ceux-ci. Ainsi, on disposera d'une vision complète des intérêts en jeu pour chacun, des types de relations entre chacun et d'une description de chaque « joueur », qu'il soit formel ou informel, etc.

- Analyser l'économie politique du secteur et les marges de manœuvre ou outil G :

L'**outil G** est lui aussi très important et concerne les **deux stratégies**. Il s'agit de cerner **l'état des forces en présence**. Ceux qui ont beaucoup à perdre et ceux qui, au contraire, auront tout à gagner d'une réforme. Ceux qui ont beaucoup de pouvoir et de ressources et ceux qui en ont peu. Ainsi, on dressera une cartographie des « alliés » et des « ennemis » d'une réforme potentielle, mais aussi des acteurs ou parties-prenantes.

➤ Formulation

Les outils à mettre en œuvre pour formuler la nature et la portée de l'appui à la gouvernance seront les suivants :

- Analyser les performances des institutions-clés pour l'appui de l'UE ou outil H :

Quelles sont les règles du jeu en présence ? Lesquelles sont les plus stratégiques pour l'appui envisagé ? Lesquelles sont les plus compréhensibles et flexibles ? Existe-t-il déjà des arbitrages entre les ensembles de règles ? En quoi l'équilibre entre les règles du jeu formelles et informelles peut-il influencer le séquençage et le calendrier de l'appui ? Qui sont les personnes-clés ?

- Anticiper les réactions en fonction des règles du jeu formelles et informelles ou outil I :

Existe-t-il des groupes et des partenaires potentiels hors de la sphère politico-administrative ? Sont-ils légitimes en termes de politique des transports ? Sont-ils acceptables à terme par les autres acteurs ? Quels sont les risques de leur implication dans le dialogue ou le contrôle, pour eux et pour l'appui de l'UE ? ...

Sur la base de ces analyses (identification et formulation), il sera possible de :

Etablir un dialogue de politique ouvert et transparent et élargir la concertation aux parties prenantes et aux usagers des transports (= plus de transparence, de participation, d'inclusion).

Elaborer un plan d'actions à partir des acquis dans des contextes similaires, ce qui est initié dans les exemples de prise en compte de la gouvernance dans le secteur des transports ou des incidences de l'absence de prise en compte. C'est le rôle de **l'outil J**.

Définir les indicateurs de processus d'amélioration de la gouvernance dans le secteur des transports et le cadre de conception logique ou **outil J**.

L'outil J est la dernière étape avant le Plan d'actions. Il a pour ambition de faciliter le basculement de la phase d'études vers le projet. L'outil J est la synthèse des réponses à toutes ces questions, **sous la forme d'indicateurs et donc d'activités**. Il permettra d'alimenter le cadre logique du projet.

Etape 4 : Accompagner la mise en œuvre

Une fois la convention de financement signée, on passera à **l'outil K, qui est un instrument de programmation et de suivi des activités/indicateurs**. Il s'adresse aux équipes de la section infrastructure des Délégations et de l'Ordonnateur National. Il peut servir de base à des échanges réguliers souhaitables avec les pouvoirs publics au sein de la Table sectorielle et avec les autres PTF à travers le Groupe sectoriel, s'ils existent (coordination sectorielle).

Introduction

Les problèmes de gouvernance en général et dans le secteur des transports en particulier ont partiellement limité les effets des réformes sectorielles appuyées par l'UE. L'analyse des succès limités obtenus au cours des dix dernières années s'est jusqu'à maintenant bornée à pointer un manque de capacité ou de volonté politique. En même temps, les praticiens sont conscients que les facteurs de blocage étaient plus complexes et profonds.

Le manque de volonté politique, la corruption, l'absence d'adéquation des profils aux postes, la négligence de l'entretien routier, etc. sont à l'évidence liés aux problèmes de gouvernance. Jusqu'à présent, le personnel en délégation et les consultants n'avaient pas de grille d'analyse globale, ni d'outils pour comprendre les résistances à des réformes pourtant techniquement convaincantes.

Ce manuel analyse non seulement en quoi la mauvaise gouvernance peut expliquer les semi-échecs et pourquoi les systèmes dysfonctionnels sont stables et perdurent, mais il met en plus à la disposition des praticiens une grille d'analyse et des outils qui vont leur permettre de mieux cibler les projets en fonction du degré de développement du pays partenaire, d'améliorer l'appropriation des projets et d'initier des mesures concrètes. A terme, l'objectif des réformes est de renforcer l'impact des interventions de l'UE dans le secteur par l'amélioration de la gouvernance sectorielle.

Mode d'emploi de ce manuel

La logique développée dans ce manuel est d'accompagner successivement :

La présentation de la logique d'intervention des programmes d'appui à la gouvernance dans le secteur des transports ;

l'analyse de l'impact d'un programme d'appui à la gouvernance sur les autres interventions dans le secteur des transports ;

l'évaluation de la gouvernance sectorielle dans le secteur des transports et ses implications en matière d'identification de la stratégie d'appui la mieux appropriée ;

la formulation d'un programme ou d'un projet dans le secteur en intégrant la gouvernance comme dimension transversale ;

la mise en œuvre des actions et le suivi des résultats de l'appui à la gouvernance sectorielle.

Cette approche permet à la fois l'identification de la dimension gouvernance dans le secteur des transports et l'opérationnalisation rapide d'un projet, selon les besoins du pays bénéficiaire. L'organisation du présent manuel permet d'aller directement aux outils et à leur mode d'emploi (volume 2).

Il est néanmoins fortement recommandé de prendre le temps de comprendre le degré de complexité de la gouvernance appliquée aux transports avant de vouloir utiliser les outils.

1. Logique d'intervention de l'UE

Par comparaison avec d'autres secteurs (notamment les secteurs sociaux), l'aide des partenaires techniques et financiers au secteur des transports s'est traditionnellement moins portée sur le contexte institutionnel et la gouvernance sectorielle, ce qui n'était pas de nature à garantir une appropriation adéquate. **Les principales recommandations des bailleurs de fonds ont ainsi jusqu'ici été presque exclusivement basées sur le mimétisme institutionnel** (*recopier une organisation institutionnelle d'un autre secteur ou d'un autre pays sans volonté réelle d'adaptation*) **et le basculement** (*passer rapidement d'une organisation à une autre sans transition*) ; par exemple, la mise en place de fonds d'entretien et d'agences routières, les ports-propriétaires, la séparation infrastructure-exploitation dans le ferroviaire, les agences de sécurité dans l'aérien, etc..

Ces évolutions sont nécessaires mais l'expérience a démontré que la greffe prenait mal. **Les règles du jeu informelles prévalent sur les logiques institutionnelles**. Une démarche plus appropriée consisterait à partir des pratiques et habitudes (formelles ou non) existant au sein d'une institution pour progressivement parvenir à un fonctionnement plus efficace dans la gestion des infrastructures de transport. Cette approche permettrait un développement plus réaliste car conçu en partenariat avec les acteurs.

La valeur ajoutée de l'UE à laquelle ce manuel ambitionne de contribuer, est d'engager le dialogue sectoriel sur une base ouverte, transparente et documentée. Les outils proposés permettent d'analyser les contraintes et les marges de manœuvre pour développer les appuis de l'UE.

Objectif spécifique et résultats attendus

L'objectif spécifique de l'appui de l'UE à la gouvernance sectorielle dans le secteur des transports est d'induire une gestion plus efficace mais surtout plus transparente et plus responsable¹ des infrastructures et des services de transport.

Les résultats attendus sont :

- Des infrastructures et des équipements de transport correspondant aux besoins des usagers ;
- Des infrastructures de transport mieux entretenues, plus fonctionnelles et plus sûres ;
- Des prix de transport équitables et un accès pour tous à la mobilité ;
- Des contextes sociaux et environnementaux mieux pris en compte.

Pour atteindre ces résultats, les composantes suivantes doivent être prises en compte :

- Des procédures administratives efficaces et intègres ;
- Des passations de marchés ouvertes et transparentes (infrastructure et PPP) ;

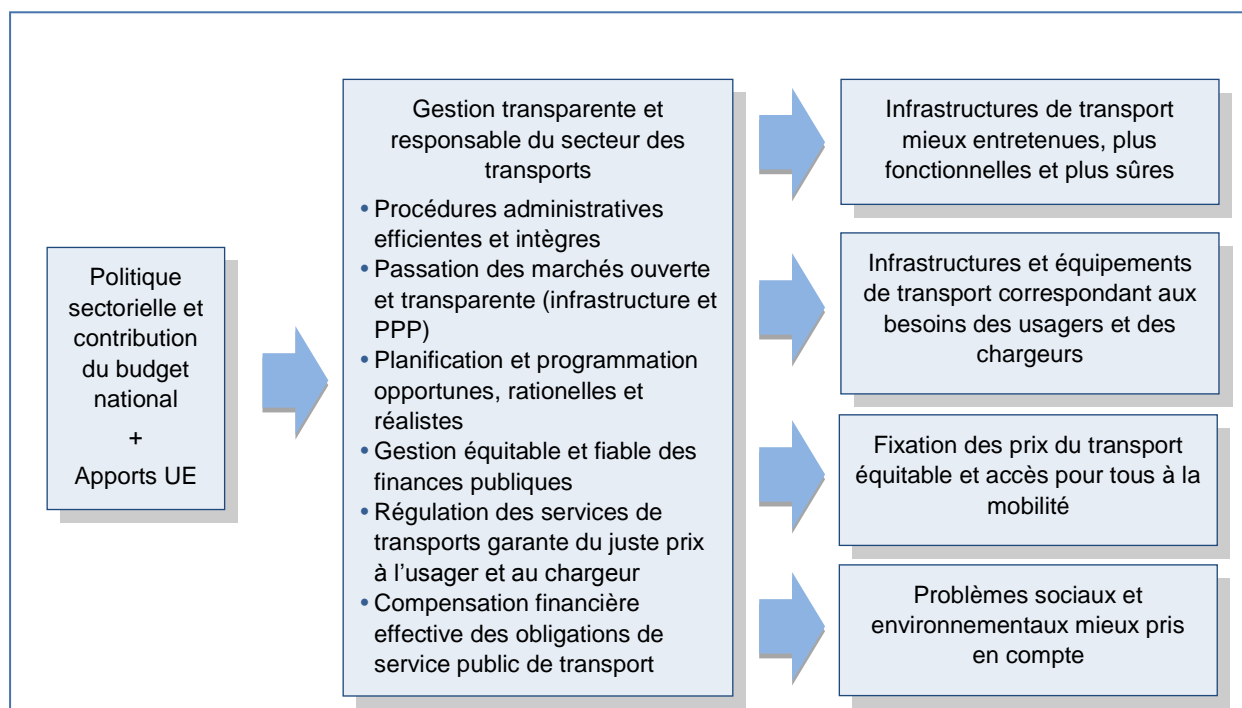
¹ Au sens de la redevabilité (*accountability*).

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

- Une planification et une programmation rationnelles (optimisées) et réalistes ;
- Une gestion équitable et fiable des finances publiques dans le domaine des infrastructures ;
- Une régulation des services de transport garante du juste prix à l'utilisateur et au transporteur ;
- Une compensation financière effective des obligations de service public de transport.



Source : Adapté de Queiroz C., Lopez A., Ishihara S. and Hommann K. (2011)

Cette logique sectorielle est cohérente avec les éléments relatifs à la gouvernance du « Programme pour le changement » de la Commission européenne ('Agenda for change' – 2011) : « La **gestion du secteur public** pour une meilleure qualité de service. L'UE doit soutenir des programmes nationaux visant à améliorer l'élaboration des politiques, la gestion des finances publiques, y compris par la mise en place et le renforcement d'organismes et de mesures d'audit, de contrôle et de lutte contre la fraude, et le renforcement des institutions, notamment la gestion des ressources humaines ; (...)

La corruption - L'UE doit aider les pays partenaires à combattre la corruption dans le cadre de programmes de gouvernance soutenant des actions de promotion, de sensibilisation et d'information et renforçant les capacités des autorités de contrôle et de surveillance et du pouvoir judiciaire² ».

² UE, COM(2011) 637 final, Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement ; 6.

Principes d'appui

L'exemple typique de réforme sectorielle dans les transports porté par les partenaires extérieurs en Afrique est la séparation des fonctions régaliennes du Ministère en charge du sous-secteur des routes et des fonctions de gestion de l'entretien routier confiées à une agence routière financée par un fonds routier. A posteriori, on peut considérer que cette réforme a progressivement généré sa propre dynamique sans tenir compte ou pas suffisamment des limites quant à sa portée réelle, son efficacité et sa durabilité.

L'intérêt théorique de cette réforme était de libérer les réformateurs du modèle de l'action publique intégrée verticalement et donc de créer un environnement propice au développement de pratiques commerciales ou managériales potentiellement moins dépendantes des systèmes de patronage et théoriquement plus efficaces.

Il apparaît assez largement maintenant que les nouvelles institutions ainsi créées, qui constituaient pourtant un changement radical, n'ont que très modérément fait rempart aux anciennes pratiques. Chaque maillon de la chaîne de contrôle a été phagocyté (dans la pratique sinon parfois dans la forme), remettant ainsi en cause l'appropriation des nouvelles structures.

En fait, plutôt que l'objectif, c'est la méthode qui devrait être remise en question. Il faudrait non seulement concevoir le projet ou la réforme sectorielle en fonction du contexte et des capacités, mais il faudrait également les négocier avec toutes les parties prenantes et pas seulement avec les champions de la réforme. C'est ce qu'on définit comme l'approche du « best fit », ou l'approximation optimale, qui s'oppose au mimétisme institutionnel généralement appliqué.

Le mieux est l'ennemi du bien en matière de gouvernance. Il faut tenir compte de l'inertie des comportements socio-culturels, ancrés dans la réalité politique et sociale de tout pays. Les bailleurs de fonds doivent sacrifier le souhaitable au faisable, dans une politique de petits pas et de progressivité dans la réforme. **Il faut privilégier les améliorations réalistes : le principe qui sera développé dans ce manuel est de privilégier des objectifs atteignables négociés, avec des premiers gains rapides et visibles, pour ensuite lancer ou accélérer la dynamique de réforme en fonction des premiers résultats de terrain.**

2. Comprendre l'impact de la gouvernance sur l'appui au secteur des transports

Les dysfonctionnements de la gouvernance dans le secteur des transports ne lui sont pas spécifiques. Ils s'enracinent dans des habitudes, des règles du jeu informelles, une géographie des acteurs et des impératifs politico-financiers propres à un pays. Ils prévalent donc pour l'ensemble des institutions de ce pays.

Il faut d'abord bien analyser l'économie politique générale du pays pour ensuite mieux comprendre les inerties et les blocages (vétos) spécifiques au secteur des transports.

2.1 Prendre en compte les causes structurelles d'une gouvernance dysfonctionnelle

L'hypothèse de départ d'une gouvernance dysfonctionnelle est que les détenteurs d'une forme d'autorité quelconque et le système politique sont systématiquement enclins à prélever des ressources sur la gestion des politiques publiques et sur le fonctionnement des marchés. Dans les pays de l'ASS, les ressources sur lesquelles prélever ces « rentes » sont rares et l'impact de ces pratiques est, par conséquent, proportionnellement plus élevé. A contrario, ceci les oblige à mettre en place des systèmes de prélèvement plus contraignants et plus imaginatifs qu'ailleurs.

L'analyse de la gouvernance, même au niveau d'un secteur, implique plus qu'un simple examen des dispositifs de captation et de distribution des rentes. Elle doit identifier les fondamentaux de l'économie politique : **les intérêts sous-jacents, les incitations des groupes d'acteurs, les rentes et leur distribution, les legs historiques, les expériences antérieures en matière de réformes, et enfin, les structures et dynamiques sociales.**

Patronage et clientélisme

Le patronage et le clientélisme politique sont les mécanismes de base de la capture des budgets et des marchés par les élites. Le patronage est le système dans lequel un groupe se met au service d'un chef en échange d'une redistribution des bénéfices captés. Le clientélisme est une variante dans la sphère politique (un avantage est concédé contre un vote, par exemple), avec une structuration moins forte.

Le patronage³ est une forme universelle de gestion du pouvoir. Il a cependant trouvé en ASS des résonances culturelles qui lui ont donné, peut-être plus qu'ailleurs, valeur de système. L'assimilation du patron à l'organisation sociale de la chefferie, du lignage, de la faction (en Afrique de l'Ouest) et de l'ethnie (en Afrique de l'Est) en a facilité l'acceptation sociale.

Le principe de base est la redistribution dissymétrique des avantages. L'individu porté à un poste (électif comme administratif) par son réseau doit, en retour, privilégier ce réseau

³ Le terme de *patronage*, dans une visée opérationnelle, est équivalent à « *gestion patrimoniale* », « *neopatrimonialism* », etc.

autant que possible par la distribution d'avantages : embauche, accès aux marchés publics, dérogations et privilèges. L'objectif est de renforcer la puissance du réseau dans la concurrence qu'il livre aux autres réseaux pour l'accès à des ressources (relativement) rares ou à des situations génératrices de rente. L'implication du patronage est incontournable pour remplacer le système existant (chefferie, lignage, faction ou ethnie), lui-même construit sur le même modèle.

Les ressources mises en circulation dans un réseau donné servent chaque émetteur, remontent la hiérarchie interne au réseau et sont redistribuées (sous forme éventuellement financière mais aussi d'échange de créances socio-culturelles) aux affiliés de manière indirecte (sans qu'elles puissent ainsi leur être directement opposables).

Cette organisation fait système sans exclure les cavaliers libres i.e ceux qui vont s'en exclure pour des raisons de convictions personnelles, ou qui en sont exclus car étrangers aux réseaux/groupes dominants. Les cavaliers libres sont utilisés comme paravents, notamment vis-à-vis des bailleurs.

Le patronage est légitimiste et conservateur mais il est capable de s'adapter. Il peut absorber de nouveaux schémas institutionnels en les vidant de leur sens initial tout en gardant la forme extérieure, généralement imposée par les bailleurs. Le fonctionnement de la plupart des fonds d'entretien routier et des agences routières actuels en est la meilleure illustration.

Les instances de contrôle et de redevabilité ne constituent pas un garde-fou efficace. Les instances publiques (Parlement, Cour des comptes, tribunal administratif, Inspection Générale) sont sujettes aux mêmes collusions et peuvent être circonvenues par des budgets sous-estimés et des nominations de complaisance. Les chiens de garde (« watchdogs ») éventuels (si le pays a atteint le seuil de développement qui permet aux classes moyennes d'être entendues) du secteur associatif, sont mis à distance des mécanismes de décision et de dialogue de politique et sevrés de documentation fiable et crédible. Ils peuvent également être circonvenus par des pressions sociales ou des pots-de-vin.

Impact sur l'accès aux bénéfices des biens collectifs

Ces dysfonctionnements (patronage et clientélisme) sont d'autant plus forts que l'Etat est faible et l'économie pauvre. Les pays fragiles et en situation de post-conflit sont les plus exposés. La majorité des pays de l'ASS (hors peut-être l'Afrique du Sud et sa marge) sont administrés par des élites qui font obstacle au développement global du pays pour préserver leur accès aux rentes. Dans les Etats faillis, les marchés publics de construction routière (travaux d'entretien y compris) représentent un enjeu financier majeur pour le patronage.

Dans un système de gestion des biens collectifs basé sur le patronage, la corruption⁴ est (avec la rente et le trafic) le moyen de dégager des liquidités de la gestion administrative. Cette gestion 'rentière' des biens collectifs s'applique également à la gestion des entreprises publiques, notamment celles de maîtrise d'ouvrage déléguée (associations assimilables à des

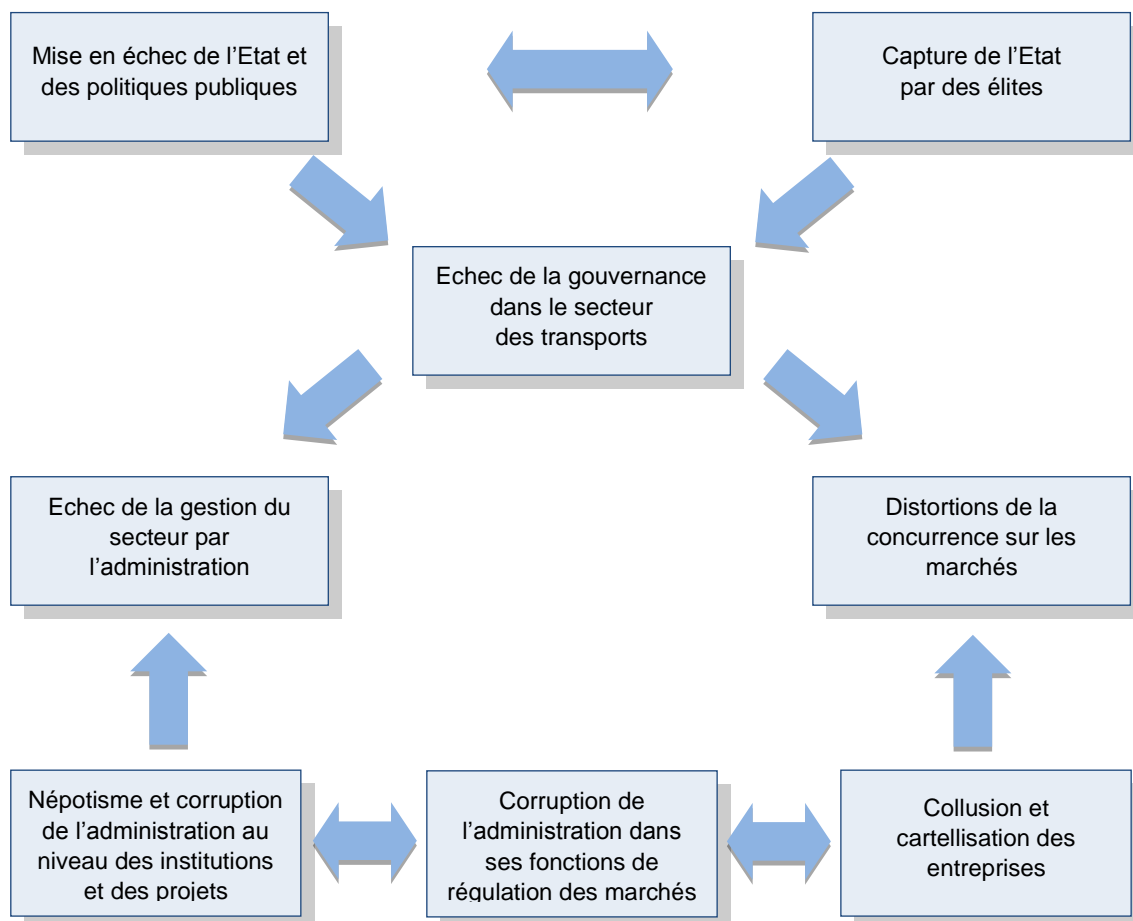
⁴ Définie comme « abuse of power for private gain » par EU (2003), *A comprehensive EU policy against corruption*, COM(2003) 317 final ; l'élargissement de la définition à la sphère politique est plus fidèle à la nature systémique de la corruption, comme dans la définition adoptée par la Banque Mondiale : « the abuse of public funds and/or office for private or political gain ».

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

entreprises publiques), de travaux publics (travaux en régie) ou de transport (principalement urbain). Les partenariats publics-privés n'en sont pas totalement exempts.



Le schéma ci-dessus permet de décrypter simplement les tenants et les aboutissants de l'échec de la gouvernance dans le secteur des transports. Les causes de cet échec sont (i) la capture de l'Etat par les élites non-développementalistes et (ii) la mise en échec de l'Etat et des politiques publiques du fait de capacités et de ressources insuffisantes. La gouvernance dysfonctionnelle qui en résulte implique et conforte (i) l'échec de la gestion du secteur des transports par l'administration et (ii) la distorsion de la concurrence entre les entreprises sur le marché des transports et de la construction et de l'entretien des infrastructures de transport.

La mise en échec de la gestion sectorielle produit et est confortée par le développement du népotisme et de la corruption au sein de l'administration et de la gestion des projets des bailleurs de fonds et des réformes, elles aussi très largement promues par les bailleurs. La distorsion de la concurrence entre les entreprises est portée par les entreprises elles-mêmes qui cherchent à démultiplier leurs profits en organisant des monopoles et des cartels, avec la collusion des administrations qui démissionnent de leurs fonctions régulatrices – ou créent des niches sur la base d'exemptions arbitraires.

La force du système est dans la multiplicité des interrelations entre les causes et les effets. Chaque élément participe d'un cercle vicieux qui entretient une façade formelle de respectabilité en justifiant la mauvaise gouvernance par la faiblesse des capacités et des moyens. L'approche sectorielle et segmentée des appuis des bailleurs de fonds a jusqu'à présent renforcé le système de patronage.

Sur la base d'une structure institutionnelle et d'un business plan initialement sains (comme par exemple, un fonds routier ou une autorité d'organisation des transports), **le système de patronage introduit à terme une logique différente qui débouche progressivement sur des inefficacités** en termes d'orientation stratégique (au niveau des membres du conseil d'administration), d'inadéquation profil-poste, de sureffectifs et de parasitage des dépenses de fonctionnement interne et parfois externe.

Les dysfonctionnements sont rendus possibles et pérennes par l'impuissance (voulue ou non) des dispositifs de redevabilité (responsabilité) et, surtout, par une impunité généralisée. Ce dernier phénomène ramène à la mal-gouvernance générale du pays.

Cette involution⁵ se retrouve souvent, même dans une moindre mesure, dans les PPP et délégations de services publics. Dans ce genre de dispositif, la rente est plutôt captée via la non-exécution d'une partie du service délégué ou des investissements de contrepartie, ou via le paiement partiel du service rendu.

Apport de l'économie politique

L'économie politique doit permettre d'analyser et d'interpréter à l'avance toutes les résistances et obstacles qui pourraient interagir lors du lancement du projet. Elle permet de les anticiper lors de son identification. En simplifiant, on pourrait dire qu'une analyse d'économie politique (AEP) doit être en mesure d'identifier les hypothèses et risques de la logique d'intervention dans l'approche cadre logique. L'AEP identifie surtout les marges de manœuvre sur lesquelles s'appuyer pour accompagner les dynamiques de changement voulues.

Dans le cadre de l'aide programmable (le FED, par exemple), ce sont ces **marges de manœuvre** qui doivent être identifiées au stade de la programmation. **Certaines marges de manœuvre sont prévisibles, d'autres moins.** L'expérience a démontré que les analyses d'économie politique conduisent systématiquement à sous-estimer la capacité de changement du système institutionnel en place. Elles ne saisissent pas ou particulièrement mal (i) les négociations en continu entre les réseaux de patronage alliés ou concurrents et entre fractions au sein d'un même réseau, qui fragilisent le système et peuvent créer des discontinuités, et (ii) les impondérables et les imprévus qui affectent nécessairement l'apparente cohérence d'un système, de ses réseaux et des organisations qu'ils tendent à utiliser.

Il revient au personnel en délégation de faire la part des choses sur la base des résultats de l'analyse de l'économie politique des transports. En partenariat avec les porteurs du changement, elle doit s'engager en mettant en place les garde-fous capables de limiter les résistances au changement. **La méthode développée dans ce manuel propose trois stratégies adaptées aux situations les plus communes** (cf. chapitre 3).

⁵ Équivalent en physiologie à la régression d'un organe, notamment sur l'effet du vieillissement.

2.2 Comprendre les spécificités de la gouvernance dans le secteur des transports

L'UE a identifié depuis plus de dix ans l'amélioration de la gouvernance comme un préalable au développement durable des pays tiers. Cette condition est applicable au niveau global (national) mais aussi au niveau des différents secteurs, dont celui des transports⁶. Les transports, à travers les infrastructures ou les services associés, sont aussi une source de financement du patronage. **Quand l'UE veut améliorer la gouvernance dans ce secteur, elle fait donc face à des conflits d'intérêts généralisés et multiformes**, du fonctionnaire de base au sommet de l'Etat, du taxi à la grande entreprise de transport d'hydrocarbures. Ces conflits d'intérêts sont d'autant plus vifs que le budget dévolu au secteur est important.

Cette situation est particulièrement aigüe dans les pays les plus pauvres. L'argent de la corruption dans la construction, du corporatisme dans les transports routiers, des entreprises publiques en situation de monopole pour les autres modes, des douanes, des contrôles routiers, etc. nourrit le patronage dès les premiers stades du développement.

Il faut donc concevoir l'appui à la gouvernance dans sa globalité, avec nécessairement une action sur la gouvernance démocratique au niveau national et une action sectorielle, où les transports devraient systématiquement être un secteur pilote du fait de son caractère particulièrement stratégique et important financièrement.

Les problèmes de gouvernance sont plus difficiles à résoudre dans le secteur des transports que dans ceux qui ne font pas ou peu intervenir le secteur privé, comme l'éducation ou la santé. **Il faut traiter simultanément les défaillances de l'administration et celles des marchés, les deux étant liés par des enjeux financiers importants.**

Pour être efficace, **l'appui de l'UE à la gouvernance doit être intégré verticalement et horizontalement.** La dimension verticale est celle de la redevabilité des politiques publiques. L'appui devra se focaliser sur (i) les instances de contrôle (ou favoriser leur création) comme le Parlement et la Cour des Comptes, (ii) les instances de gestion des finances publiques et (iii) les associations représentatives de la société civile, voire (iv) les médias indépendants. La dimension horizontale est celle des acteurs du secteur des transports : ministères, agences, fonds, organisations professionnelles. Plus les types d'acteurs sont nombreux, avec des positionnements clairs, plus le potentiel d'émergence de la demande de gouvernance trouvera à s'exprimer.

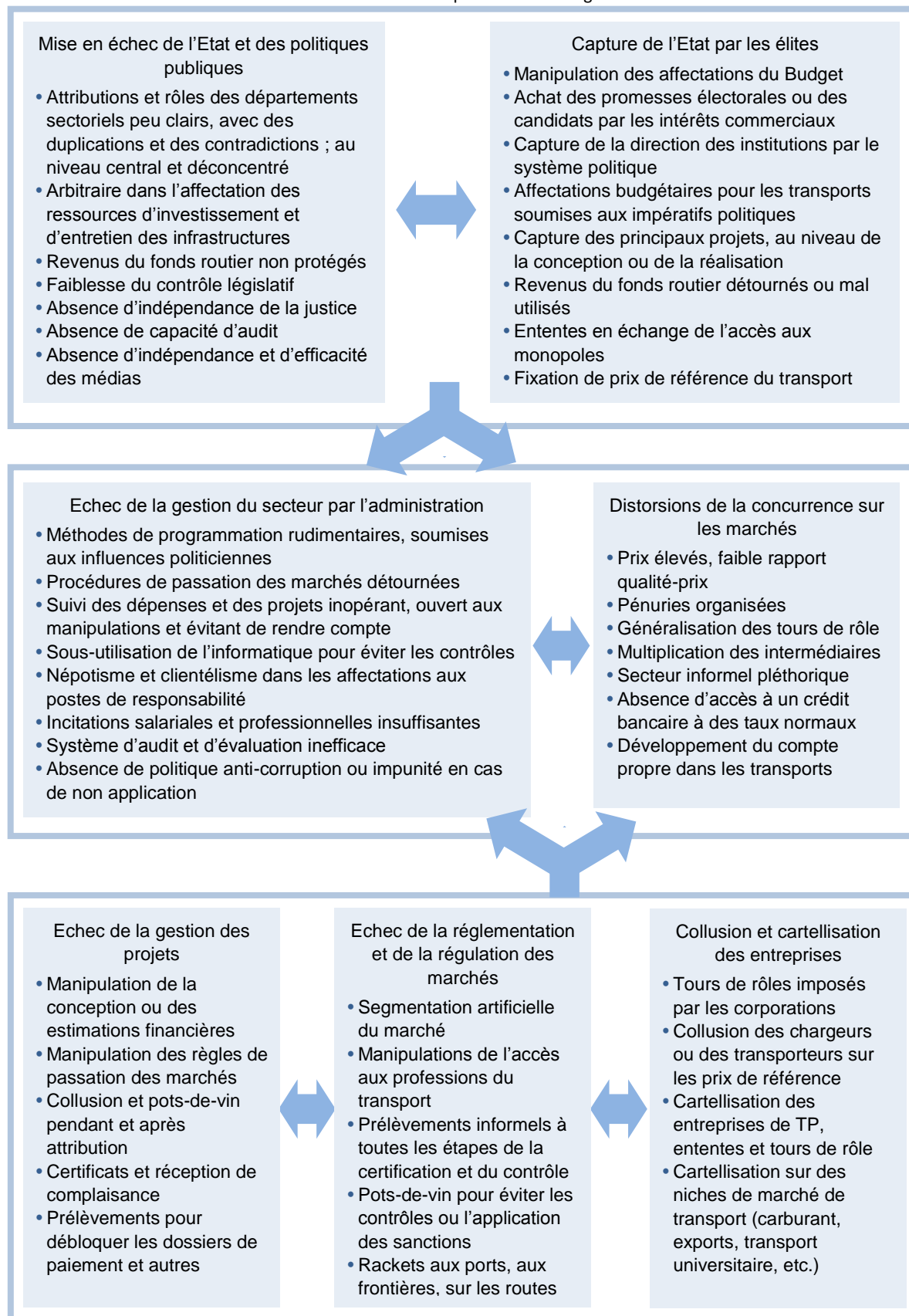
Le schéma suivant présente la grille de lecture de la mauvaise gouvernance dans le secteur des transports. Il doit être étudié en détail : il explique et donne les clés de la cohérence d'ensemble de dysfonctionnements qui, pris séparément, ne pourraient pas être résolus.

⁶ EC, *Promoting sustainable transport in development cooperation COM (2000) 422 final*.

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie



Les principaux défis de la gouvernance dans le secteur des transports sont :

- Les distorsions de la politique sectorielle, de la programmation et de la gestion des finances publiques ;
- Les dysfonctionnements administratifs, l'absence d'esprit de service public et le népotisme ;
- La corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures ;
- La concurrence imparfaite et les rackets dans les services de transports ;
- La faiblesse de la demande de gouvernance et de participation.

Chacun de ces aspects est présenté dans les pages qui suivent.

Distorsions de la politique sectorielle et de la programmation

Le cadre donné par la politique sectorielle à l'action publique est inutile voire nuisible pour les acteurs de la mal-gouvernance. L'arbitraire dans le choix des investissements et dans la part respective de la construction et l'entretien routiers permet de multiplier les opportunités de distribuer sélectivement la rente et de diversifier la clientèle.

Avec la pression des bailleurs dans les années 90, les lettres de politique sectorielle et les plans nationaux de transport se sont diffusés progressivement. L'objectif était de rationaliser les pratiques, ce qui devrait avoir pour effet de limiter les opportunités d'extraction des rentes.

Le cadre des politiques sectorielles a amélioré l'efficacité des systèmes de gestion. **Il n'a pas exclu les pratiques corruptrices et clientélistes qui se sont adaptées et renouvelées**⁷. Les haut-fonctionnaires n'entendent pas être liés à un formalisme institutionnel et administratif. Ils ont besoin de l'arbitraire pour se maintenir aussi longtemps que possible dans les jeux de la capture du pouvoir, vis-à-vis des politiques⁸ comme de leur administration.

Durant les années 2000, on a pu constater une augmentation des délégations de service public au privé. Ces délégations concernaient la gestion, le développement et l'exploitation des services et infrastructures de transports tels que les ports, aéroports et chemins de fer. Cette réforme a été mieux accueillie que les précédentes par les gouvernements car la concession, et dans une moindre mesure les privatisations, (i) ouvraient de nouvelles opportunités de pots-de-vin au moment de la sélection et (ii) ouvraient des perspectives de rentes à long terme grâce aux obligations contractuelles interdépendantes. L'arbitraire et le népotisme dans le recrutement aux postes-clés des structures semi-autonomes (fonds routiers, port-propriétaire, société de construction ferroviaire, etc.) prolongeaient le contrôle des réseaux de patronage dans les nouvelles agences.

Les principales difficultés rencontrées par les concessions ferroviaires mises en place ces 10 dernières années proviennent de l'absence de régulation entre modes de transports. Cela a créé une distorsion de compétition en faveur de la route (dont les infrastructures ont été nettement plus subventionnées) et une diminution du fret lourd sur le rail. Les concessions portuaires, sur lesquelles de rares opérateurs mondiaux ont acquis des situations de quasi-

⁷ Gwilliam (2011) ; 363.

⁸ Gwilliam (2011) ; 362.

monopole en Afrique (par ex. Dubai Ports, Bolloré,...), rencontrent moins de problèmes de développement et de performance. En revanche, cette situation quasi monopolistique suggère une captation (trop) importante de la rémunération du transport.

Des problèmes plus spécifiques à la gouvernance viennent grever les perspectives des modèles de PPP :

- Insuffisante maîtrise du modèle économique des partenariats public-privé (PPP) au sein des administrations lors des négociations ;
- Incapacité des administrations à honorer les obligations convenues pendant la négociation du contrat , notamment en matière sociale et d'investissement,;
- Rôle contradictoire de l'État qui est souvent à la fois actionnaire et responsable de la régulation ;
- Corruption lors de la sélection du contractant ;
- Difficultés à suivre le respect de ses obligations techniques par le concessionnaire (supervision de la concession par les autorités régulatrices) et focalisation sur le paiement de la redevance ;
- Flou contractuel grandissant du fait du non respect des obligations de part et d'autre et des arrangements plus ou moins informels mis en place.

Dysfonctionnements institutionnels et administratifs

Les difficultés de l'administration chargée des infrastructures sont généralement différentes de celle en charge des transports, même si elles ressortent de la même **logique de capture des biens collectifs pour des intérêts politiques ou privés**.

L'introduction à partir des années 90 des **fonds routiers** et des **agences routières** devait permettre une amélioration de la gestion et du financement de l'entretien des routes. Cette réforme est un des exemples les plus aboutis de restructuration institutionnelle en profondeur pour répondre aux dysfonctionnements de l'organisation de l'administration publique. Les agences et les fonds devaient :

- introduire une rupture avec le système de patronage en s'autonomisant (tutelle administrative et non plus technique du ministère) et en séparant gestion financière et gestion technique,
- développer une demande de gouvernance et une meilleure appropriation de la politique sectorielle (représentation des usagers dans les conseils d'administration),
- créer des sources de financement autonomes devant permettre d'affecter des ressources financières stables et en adéquation avec les besoins de mise à niveau du réseau entretenable et du maintien de sa qualité de service,
- améliorer les compétences techniques des gestionnaires sur les aspects techniques et contractuels, en développant en parallèle les fonctions régaliennes du ministère.

Le bilan après 20 ans d'appui des principaux partenaires techniques et financiers (PTF) à l'introduction de ce nouveau modèle administratif est globalement mitigé et différencié selon les modes de transport.

La rupture avec la tutelle est restée en général plus formelle qu'effective. Les agences comme les fonds d'entretien routier continuent largement à se comporter comme des départements ministériels. Les incitations financières liées à la sortie du barème de la fonction publique n'ont pas suffi à développer une approche commerciale⁹. Les audits certifient les comptes mais rarement l'effectivité des réalisations et le respect des spécifications techniques. La supervision des travaux est restée le maillon faible.

La proximité de fait de ces structures avec le gouvernement limite la portée de la rationalisation technico-économique de la programmation de l'entretien. On ne constate que rarement une amélioration durable de la qualité des études techniques (connaissance des réseaux et des trafics) et de la fiabilité des quantités et des coûts unitaires estimés¹⁰.

Le recrutement des membres des Conseils d'Administration et de l'exécutif des fonds et des agences respecte les équilibres en place et pérennise les dysfonctionnements¹¹. Les fonds ont généralement augmenté les ressources disponibles pour l'entretien routier tout en restant structurellement très en-deçà des besoins à couvrir. Les impératifs politiques prévalent de plus en plus sur les ajustements des taxes sur les carburants, principale sinon unique source de financement des fonds d'entretien routier.

Les sous-secteurs maritime et aérien, au plus près de la concurrence internationale et soumis à des cadres réglementaires universels, ont tiré de meilleurs bénéfices du nouveau modèle de séparation des fonctions et de délégation de service public, avec des gains d'efficacité et de fiabilité ; du moins pour ceux qui ont pu développer le modèle du port propriétaire dans un cadre de régulation non prédateur.

Le modèle de délégation de service public a également été mis en œuvre pour les chemins de fer mais sans contrainte de concurrence internationale (marché essentiellement domestique ou de transit international contraint des pays enclavés), sans régulation de la concurrence de la route et sans compensation des obligations de service public. **Les maigres résultats obtenus montrent les limites de l'exercice pour ce mode de transport.** Pratiquement tous les chemins de fer concédés connaissent actuellement des difficultés importantes, sauf les rares cas où il a été possible de se spécialiser dans les transports lourds (comme l'exportation du cuivre de la Copper Belt vers Mombassa).

La route (et les voies fluviales navigables) est le mode de transport où les difficultés d'intégration du modèle de séparation des fonctions sont les plus importantes. Alors même que ce mode de transport constitue généralement plus de 90% des échanges de biens et de personnes dans un pays, les mécanismes de prédation se sont adaptés. **L'influence du patronage s'est repositionnée sur les points de faiblesse de chaque intervenant de la chaîne de décision et de contrôle** : la programmation des extensions et des aménagements par le ministère, celle des opérations d'entretien par le Conseil d'administration du fonds routier, le contrôle du respect des spécifications techniques par l'agence routière, le contrôle de l'effectivité de la dépense par les fonds routiers.

⁹ Gwilliam (2011) ; 366.

¹⁰ SSATP, *Introducing the Commercialized Road Management (CRM) Project*.

¹¹ Paterson W., Chaudhuri P. (2007); 166.

Corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures

La gestion des travaux d'infrastructure de transport est sujette à des formes multiples de corruption : les outils de suivi distinguent jusqu'à 29 « indicateurs »¹² et 40 points critiques à vérifier pour sécuriser les procédures de mise en concurrence et de réalisation des travaux¹³.

La part de l'aménagement et de l'entretien du réseau routier dans le Produit National Brut (PNB) est typiquement, pour les pays en développement, de l'ordre de 2 à 4%¹⁴. Tenant compte d'un PNB global pour de l'Afrique Sub-saharienne (ASS) de l'ordre de 1 500 milliards d'euros, les dépenses annuelles d'investissements dans le secteur des transports tournent autour de 45 milliards d'euros. Le pourcentage communément évoqué de corruption sur les projets routiers étant de 5 à 10%¹⁵, on peut grossièrement estimer que **les montants mis en circulation dans les pays de l'ASS par la corruption pourraient aller de 2 à 5 milliards d'euros par an**, soit respectivement le PNB de Djibouti et de la Mauritanie.

Les règles de transparence, contrôle et redevabilité imposées par les bailleurs de fonds sont au mieux un garde-fou. Seules 15% des grandes entreprises internationales considéraient que les règles des marchés publics étaient efficaces contre la corruption¹⁶. Tous les niveaux de contrôle sont manipulables par des administrations nationales au service des réseaux de patronage, hors du contrôle d'administrations internationales, dans le meilleur des cas en sous-effectif chronique, souvent adeptes de la part du feu (la limite raisonnable des prélèvements informels qui permet le respect du calendrier d'exécution et de déboursement) et parfois victimes de complicités internes¹⁷.

La corruption augmente le coût des projets (15% du montant du contrat pour l'obtenir et le sécuriser étant une moyenne par exemple en Europe de l'Est et Asie centrale) mais permet aussi d'exagérer les prix unitaires, alimentant une inflation constante.

La cartellisation entre grandes entreprises de TP au niveau international (sélection par le degré du risque-pays) comme au niveau national (sélection par le degré de capitalisation pour l'accès au marché) réduit la capacité de la mise en concurrence à obtenir un rapport qualité-prix correspondant aux réalités du marché.

Les faiblesses de la supervision (privée comme publique) liées à l'intéressement financier des acteurs du système de patronage ainsi qu'à la faiblesse des compétences techniques et des moyens matériels pour remplir les tâches de contrôle (visites inopinées, tests en laboratoire) contribuent à libérer les entreprises de leurs obligations contractuelles.

¹² Kenny C. and Musatova M. (2010), 'Red Flags of Corruption' in World Bank Projects, An Analysis of Infrastructure Contracts, Policy Research Working Paper 5243, The World Bank. Alexeeva V., Queiroz C. and Ishihara S. (2011), Monitoring Road Works Contracts and Unit Costs for Enhanced Governance in Europe and Central Asia, Transport Papers, The World Bank.

¹³ Booth and Golooba-Mutebi, 2009, p.6

¹⁴ Entre 0,5 et 5% selon Cesar Queiroz C., Lopez A., Ishihara S. and Hommann K. (2011), Road asset governance filter – case study of Kazakhstan and Armenia, Transport Papers, The World Bank.

¹⁵ D'autres estimations retiennent la fourchette 10-20% ; cf. Kenny C. (2010) ; 5.

¹⁶ Kenny C. (2010), Publishing Construction Contracts and Outcome Details, Policy Research Working Paper 5247, The World Bank; 4.

¹⁷ Le cas particulier de l'appui budgétaire (sectoriel) est développé par Fritz V., Kolstad I. (2008), Corruption and aid modalities ; U4 Issue 4.

Les spécifications techniques peuvent n'être que très partiellement respectées, d'autant que les opérations les plus coûteuses pour l'entreprise (terrassment, couches de structure) ne sont pas visibles lors de la réception des travaux. La durée de vie des infrastructures et la durabilité des gains de coûts d'exploitation des véhicules sont les principales victimes de ce système.

Corruption liée à la régulation de l'activité de transport

La réglementation technique et la régulation économique de l'activité de transport représentent une autre source de corruption. Elle a été moins mise en avant jusqu'à présent car elle ne concerne pas directement les ressources de l'aide extérieure.

L'importance de la régulation économique commence seulement à apparaître depuis que les politiques de transport se préoccupent de leur effet sur le prix aux usagers, notamment à travers la question de la compétitivité : le transport peut représenter jusqu'à plus de 30% des prix à l'exportation dans les pays enclavés de l'ASS.

Dans la majorité des cas, **l'amélioration du cadre réglementaire est soutenue par les PTF pour assainir ou professionnaliser l'activité**. La nouvelle réglementation envisage de renforcer les contrôles sur le parc (visites techniques, charge à l'essieu, cartes grises) ou l'activité (cartes professionnelles, licence de transport). Du fait de la nature systémique de la corruption, les nouvelles dispositions donnent lieu à de nouveaux prélèvements pour obtenir des dérogations ou l'obtention induite d'autorisations. La réglementation n'étant souvent simplement pas appliquée, la professionnalisation se fait attendre, les transporteurs se multiplient sans augmentation de la demande de transport et les prix augmentent pour permettre à tous, et en tout premier lieu aux élites issues de l'administration, de prospérer.

La délivrance des autorisations (autorisation professionnelle, licence du véhicule, et parfois lettre de voiture pour la rotation) et l'obtention des certificats (visites techniques, carte grise, permis poids-lourd, assurances, etc.) sont autant de guichets ouverts au racket. Dans les environnements administratifs les plus prédateurs (Afrique de l'Ouest) jusqu'aux 2/3 de la flotte¹⁸ peuvent circuler sans être en règle et donc constituer un vivier renouvelé de proies faciles pour les contrôles routiers. La pratique généralisée de la surcharge (mais aussi la non-conformité des véhicules ou la non disponibilité des documents de voyage) favorise les prélèvements illicites des forces de l'ordre en leur fournissant des opportunités pour les pratiquer.

Les « tracasseries » sur les routes, et notamment sur les corridors régionaux, constituent un surcoût particulièrement important sur les principaux axes d'Afrique de l'Ouest et Centrale. Elles existent sur l'ensemble du continent mais à des degrés moindres. Les données qui ont été collectées systématiquement (depuis 2005 et la création de l'Observatoire des Pratiques Anormales) sur les corridors de l'Afrique de l'Ouest estiment le montant moyen des prélèvements illicites à 3,4€/100 km¹⁹. Il est très variable selon les corridors²⁰ (22€ pour un chargement d'oignons du Niger au Ghana, 6 € pour un chargement de noix de karité de Bamako à Accra).

¹⁸ IRTG project, 2009.

¹⁹ 20ème rapport de l'OPA / UEMOA (2012). Le nombre de contrôles est de 1,8 pour 16 mn de délai (par 100 km).

²⁰ Bromley D., Foltz J. (2011) ; 3.

Le racket dans les ports et sur les corridors régionaux contribue, bien évidemment, à gonfler artificiellement les prix de transport. Il introduit aussi des retards de livraison et surtout crée de l'incertitude sur les délais, autant de facteurs de renchérissement du prix.

Distorsion des prix liée à la concurrence imparfaite et aux rackets des services de transports

Un prix élevé des transports (incluant les surcoûts liés aux rackets) a une incidence non seulement sur la compétitivité des productions nationales sur le marché international et sur les marchés sous-régionaux, mais également sur la dynamique de l'économie rurale²¹, en l'orientant vers l'autarcie et donc l'autoconsommation²².

L'activité privée est également assujettie à la logique d'extraction de la rente, et ce, même pour une activité aussi informelle que celle du transport routier en ASS. Les récentes études démontrent une **surévaluation du prix du transport dans la majorité des pays du continent, et en particulier en Afrique de l'Ouest**.

Les prix élevés sont liés seulement pour une part à l'extraction de la rente par les associations professionnelles (ou syndicats ou bureau de fret) et les services de l'État (accès à l'activité et réglementation, prélèvements sur la route). **Ils sont également générés par une entente sur un tarif, ou a minima un prix de référence**, convenu entre transporteurs (publics) et souvent entre transporteurs et chargeurs. Son application est contrôlée par les associations professionnelles.

Le niveau de prix est calculé pour permettre aux artisans-chauffeurs, dont l'activité peut être aussi réduite qu'une ou deux rotations par mois, de rester dans l'activité. Il permet en fait (i) un retour sur investissement aux élites qui ont financé l'achat du véhicule ou qui en sont effectivement propriétaires et (ii) un surprofit (donc une rente) aux plus gros investisseurs.

Il est fréquent que **le patronage monopolise ou cartellise un segment de marché** (hydrocarbures), **une niche** (transport de personnes des entreprises minières) **ou une desserte** (transport scolaire ou universitaire) pour maximiser la rente.

Les organisations professionnelles préservent leur rente de situation et sont appuyées par leurs réseaux au sein du pouvoir et de l'administration. Elles ralentissent les évolutions réglementaires²³, appliquent de manière partielle les accords régionaux et la réglementation nationale (sur la visite technique et la surcharge, notamment) et s'entendent pour limiter la concurrence, synonyme de diminution des prix.

Les facteurs de l'activité qui justifient les prix élevés comme les retours à vide et le nombre de rotations par mois sont réels sur le marché domestique. Les prix élevés sur les corridors régionaux de transit sont également le reflet des dysfonctionnements (i) du marché (paiements informels aux associations, aux courtiers pour déroger aux règles corporatistes et à l'administration pour déroger à la réglementation) et (ii) de la chaîne logistique²⁴ (temps

²¹ Freund C., Rocha N. (2010), *What Constrains Africa's Exports?* Development Research Group, Trade and Integration Team WPS5184, The World Bank

²² Bromley D., Foltz J. (2011), *Sustainability under siege: Transport costs and corruption on West Africa's trade corridors*, *Natural Resources Forum* 35 (2011) 32–48

²³ USAID/UEMOA (2012).

²⁴ Gwilliam (2011); 366.

d'attente de chargement, paiements informels pour déroger aux règles d'affrètement ou de répartition du fret).

Il n'existe pas pour autant un mécanisme unique de fixation des prix. La situation embryonnaire de la chaîne logistique a fractionné le marché en fonction des niches, des procédures, des chargeurs, de la nature du produit, etc. Cette profusion permet de **multiplier les situations d'oligopole sur des marchés restreints**, sachant que le prix de référence reste calculé sur la base d'une situation d'entente anti-concurrentielle.

La rationalité **d'un prix de référence (officiel ou non) artificiellement élevé** est parfois justifiée en appliquant les contraintes de prix d'une activité de transport professionnalisée (achat d'un véhicule neuf, entretien régulier, pièces détachées d'origine) au segment informel du marché (faible kilométrage annuel et retour à vide).

La meilleure preuve que le transport routier est organisé en Afrique – à des degrés divers entre l'Afrique de l'Ouest et le reste du continent – pour capturer une rente est la réaction du secteur à la mise en place des contrôles de la charge à l'essieu. Plutôt que d'éliminer les artisans-transporteurs et leur flotte vétuste, la réaction de la profession a été d'augmenter les prix de 20-30% par un accord entre les associations professionnelles et les conseils des chargeurs.

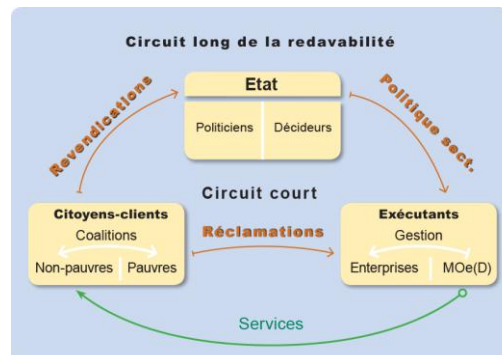
Les institutions qui génèrent la rente (principalement le tour de rôle) sont justifiées comme des mesures sociales. Elles garantissent effectivement la survie du secteur informel, qui constitue l'essentiel de la surcapacité. Chaque petit transporteur réalise un très faible kilométrage annuel, ce qui pousse les prix à la hausse. Ce niveau de prix génère des bénéfices considérables aux quelques entreprises fortement capitalistiques qui vont alimenter le fonctionnement des relations de patronage.

2.3 Identifier les marges de manœuvre

L'appui de l'UE et des partenaires en matière de réformes sectorielles est généralement une offre de gouvernance. Il consiste à implanter des bonnes pratiques et des schémas institutionnels plus efficaces, puis à les opérationnaliser avec un appui technique, en renforçant des compétences existantes et en en développant de nouvelles.

Encore faut-il que cette offre rencontre une demande. Les populations et leurs représentants sont parfaitement informés des problèmes de gouvernance récurrents du secteur. Les tenants et aboutissants des dysfonctionnements (et en particulier de la corruption) sont connus, comme les risques qu'ils impliquent pour la qualité et la pérennité des infrastructures (sans oublier l'augmentation artificielle des prix). Pour autant, **la demande d'une meilleure gouvernance ne s'exprime pas ou peu. Quand elle s'exprime, elle est impuissante à faire bouger les lignes.** La priorité de tous, et particulièrement des plus pauvres, est une meilleure route et une diminution des prix, pas une meilleure gouvernance.

La demande de gouvernance se base sur la redevabilité. Dans le cadre général des services publics, la redevabilité présente trois facettes : redevabilité des politiciens vis-à-vis de la

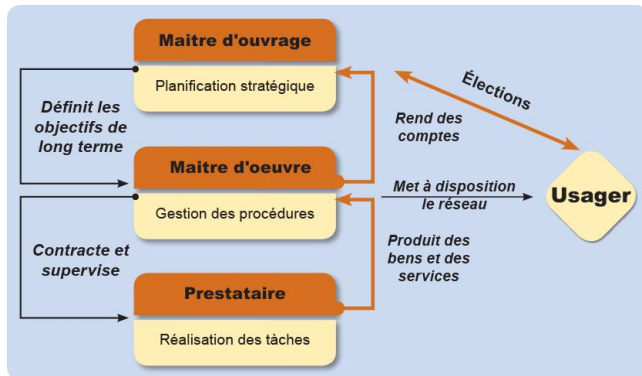


Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

population, redevabilité des services publics (hôpital, école) vis-à-vis de leurs « clients » et capacité de l'exécutif à encadrer et suivre les acteurs des services publics (figure ci-contre).



Dans le secteur des infrastructures et des services de transport, ce schéma ne fonctionne pas : les politiciens sont redevables in fine devant les électeurs mais seulement de manière diffuse (voir schéma ci-contre). Le reste du système n'est responsable qu'en interne, d'où le sentiment d'impuissance des populations quand les routes se dégradent.

L'appui au secteur des transports peut traduire cette approche en soutenant les principaux usagers des infrastructures, les organisations d'entreprises de travaux publics d'une part et les conseils de chargeurs d'autre part. Les autres bénéficiaires des interventions de l'UE pour l'amélioration des conditions de circulation sont trop dispersés pour constituer une force d'action collective. Il est cependant primordial qu'à pratiquement toutes les étapes d'un projet d'appui à la gouvernance dans le secteur des transports, l'UE impose de la transparence et de la visibilité, et donc publie et communique non seulement sur ses résultats mais aussi sur les débats en cours. Cette transparence sera particulièrement utile pendant les étapes d'identification et de formulation pour ouvrir un espace de dialogue mais aussi pour mettre en lumière les acteurs du système.

Le système de patronage est conservateur et stable. Il a la capacité de détourner les réformes institutionnelles en contournant les règles formelles par des pratiques informelles. **Aussi les crises et, en particulier, les sorties de crise, moments où le système est déstabilisé ou pas encore reconfiguré, sont les meilleures périodes pour introduire les réformes structurelles.**

En dehors de ces périodes particulières, la réforme institutionnelle portée par les bailleurs de fonds dans le secteur des transports n'est consentie qu'en cas de faillite trop évidente de la gestion du secteur, comme la dégradation avancée du réseau routier ou une augmentation importante du prix des denrées de première nécessité (encore faut-il que le public l'associe à l'augmentation des prix du transport). **Une réforme a le désavantage, pour le patronage, de remettre en question la distribution des attributions-clés, d'introduire des exigences nouvelles de responsabilité, d'exiger l'acquisition de nouvelles compétences, d'instaurer de nouveaux circuits de décision stratégique et de dépense, et d'impliquer des réallocations de postes entre les différents réseaux de patronage.** Il faut du temps au système de patronage pour adapter les schémas hiérarchiques et contourner le dispositif de suivi et de contrôle.

Les difficultés rencontrées généralement par les projets de renforcement de capacité peuvent également s'expliquer dans ce même schéma. L'incitation au développement des compétences personnelles et de l'organisation est faible, du moins quand l'institution est laissée à la seule dynamique du patronage. La méritocratie est supplantée par un népotisme élargi.

3. Comment utiliser ce guide ?

Une démarche en quatre étapes

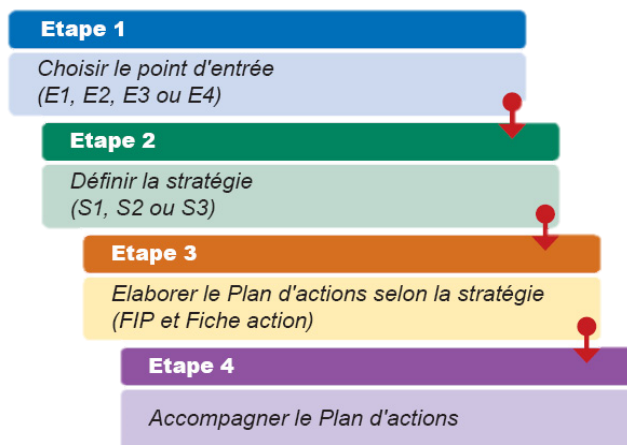
Face à la diversité des situations rencontrées en Afrique Sub-Saharienne, il n'est pas souhaitable d'offrir une démarche unique. Celle-ci serait soit :

Trop lourde et partiellement redondante pour les pays ayant déjà beaucoup avancé sur le sujet ou souhaitant mettre en œuvre un projet aux objectifs assez limités, soit ;

Trop limitée, lorsque la situation locale est complexe ou que le projet envisagé mobilise d'importantes ressources et de nombreux partenaires.

Il convient donc de moduler l'approche. Le présent manuel propose une démarche structurée et flexible pour s'adapter aux réalités locales. Elle se compose de **quatre étapes pouvant solliciter jusqu'à onze outils différents**, de la façon suivante :

Les grandes étapes de la démarche :



- La **première étape** a pour objectif d'aider à **choisir un point d'entrée dans la cascade d'outils**. Quatre points d'entrée sont possibles. Le choix de ce point d'entrée permet de calibrer l'effort à fournir pour élaborer le Plan d'actions. A ce stade, aucun outil spécifique n'est nécessaire.
- Durant la **seconde étape** et après avoir effectué les études préliminaires nécessaires (outils préliminaires), il conviendra de **définir la stratégie à suivre**. Des outils spécifiques aideront à définir les études préalables nécessaires au choix de la stratégie la plus adaptée. Trois stratégies possibles ont été identifiées.

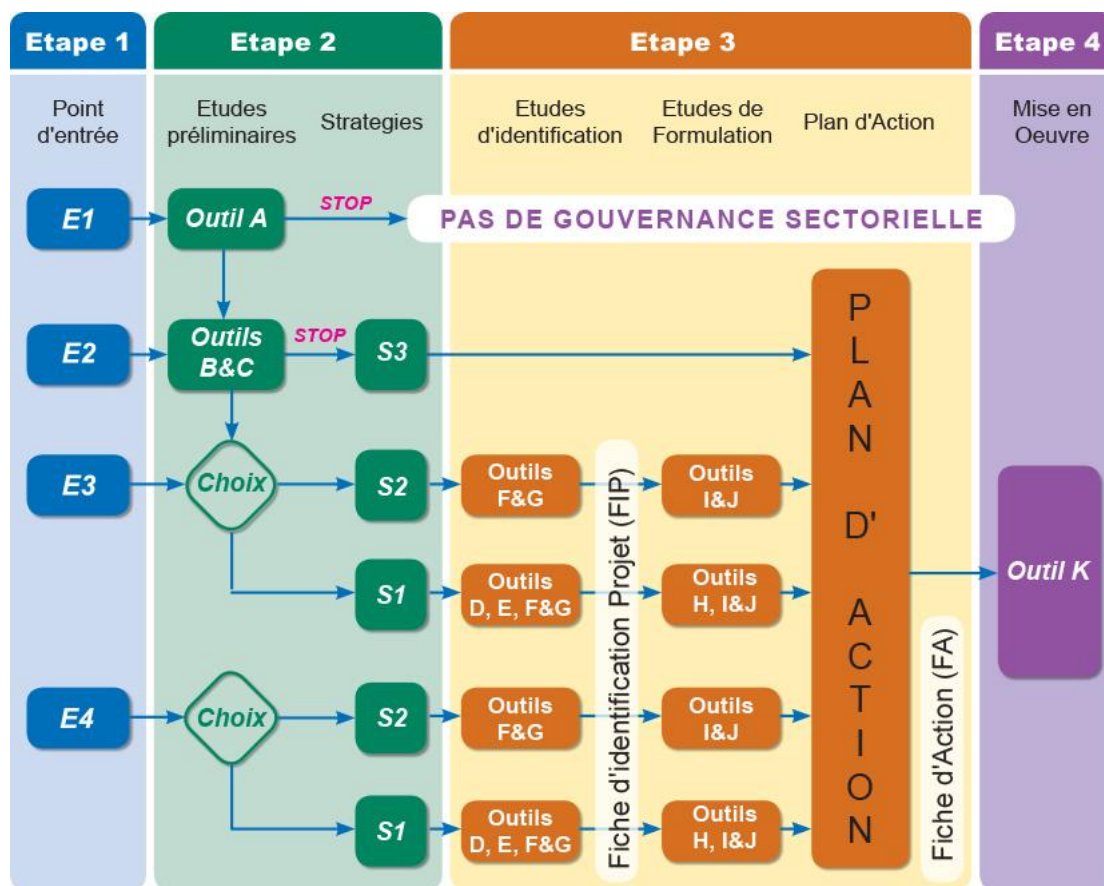
Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

- La **troisième étape** consiste en la **finalisation de la phase d'identification** (les outils d'identification permettront la préparation de la fiche d'identification de la future intervention) et en **l'élaboration du Plan d'actions**. Après la phase d'identification, et en fonction de la stratégie choisie, un certain nombre d'outils permettront d'effectuer les analyses/études complémentaires et de définir les détails du plan d'actions. Le résultat de cette phase est la rédaction du plan d'actions et de la fiche d'action d'un projet ou programme.
- Enfin la **quatrième étape** comprend l'ensemble des mesures qui accompagnent et contrôlent la bonne mise en œuvre du Plan d'actions. Un outil unique est proposé pour assurer le suivi des projets.

Le schéma ci-dessous synthétise la méthode proposée :



3.1 Etape 1 : Définir le point d'entrée dans la cascade d'outils

Explication de la démarche

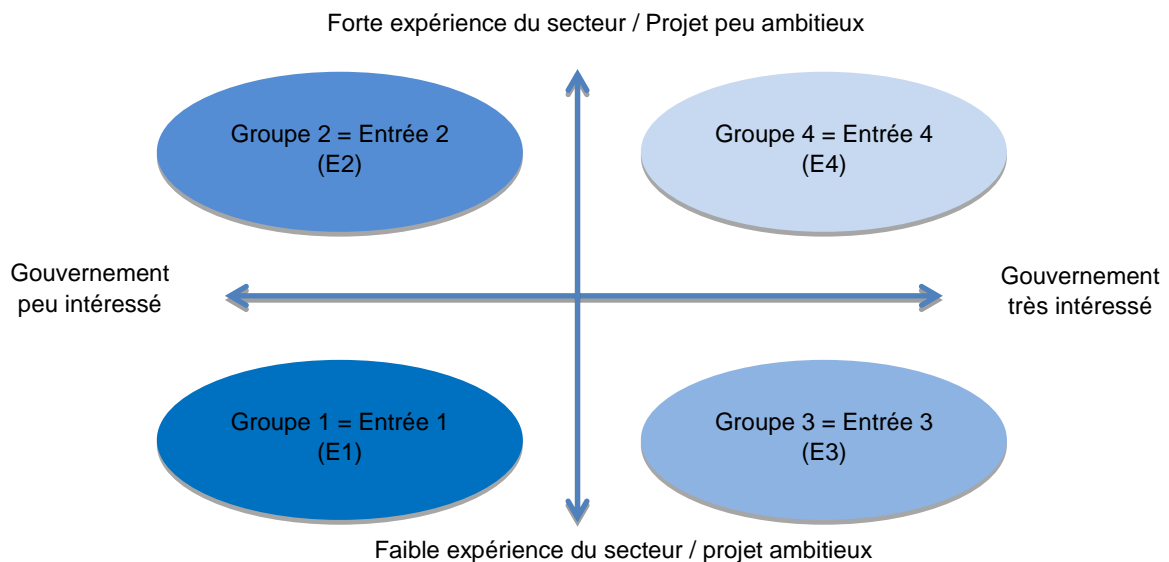
Cette étape doit permettre d'indiquer un point d'entrée (parmi les quatre proposés et qui seront nommés : E1 à E4) dans une cascade d'outils. Pour simplifier la démarche, **trois critères de sélection** ont été définis et positionnés au sein d'une matrice. D'autres sont envisageables, mais ceux proposés ont le mérite d'être simples d'utilisation et facilement identifiables.

Les trois critères sont les suivants :

Le premier, et le plus important, est de savoir si **le gouvernement local est moteur ou non** dans le processus de réforme sectorielle. Il correspond à la caractéristique externe fondamentale du projet et à l'axe horizontal de la matrice.

Le second critère est lié au **niveau d'expérience de la délégation dans le secteur des transports**. Il faut entendre par « niveau d'expérience » : (i) celui des personnes au sein de la Délégation et/ou (ii) celui issu d'une longue série de projets dans le secteur des transports, plus particulièrement dans la gouvernance des transports, au cours des derniers PIN.

Le dernier critère s'intéresse à la taille et à la complexité du projet en préparation.



Les deux derniers critères représentent les deux principales caractéristiques internes du projet et les axes verticaux de la matrice. Le croisement de la caractéristique externe (i) et des caractéristiques internes (ii et iii) de l'éventuel projet dans la matrice donnera deux points d'entrée identiques ou très proches (par exemple E3 et E4 ou E1 et E2).

- **Si les points d'entrée sont identiques**, alors on passera à l'étape suivante.
- **S'ils sont différents**, il est recommandé d'utiliser un dernier critère pour départager et identifier le point d'entrée le plus adapté. Le critère pour départager les deux points d'entrée (sur les quatre) sera, tout simplement, les moyens financiers disponibles et le

temps imparti pour réaliser les outils dans la prochaine étape. Si les moyens manquent, il sera préférable de privilégier une entrée moins exigeante en ressources pour les études (en assumant les risques que comporte une approche trop superficielle).

Si, malgré ces options possibles, l'utilisateur n'est pas pleinement satisfait du point d'entrée proposé, il est possible de composer soi-même la séquence. A partir de la panoplie d'outils décrits au chapitre 5 et en fonction de la stratégie choisie parmi les trois proposées, il est aisé d'aboutir à un Plan d'actions.

La matrice pour définir le point d'entrée dans la cascade

La matrice est la suivante:

Critère externe	Critères internes			
	Niveau d'expérience est :		Le projet est :	
Le gouvernement est :	Faible	Fort	Ambitieux	Peu ambitieux
Moteur	E3	E4	E3	E4
Pas moteur	E1	E2	E1	E2

3.2 Etape 2 : Passer du point d'entrée à la définition de la stratégie à suivre

Pourquoi définir une stratégie préalable ?

Le choix d'une stratégie préalable doit permettre de pré-dimensionner ou de prédéfinir le degré d'ambition du Plan d'actions et ainsi d'éviter de se lancer dans une longue et coûteuse série d'études et d'analyses qui pourrait conclure, au final, à (i) l'impossibilité d'une réforme ou d'un projet ou à (ii) une réforme/projet à la portée limitée. Le choix de la stratégie et le résultat des études d'identification éventuelles (outils d'identification F à G) déboucheront sur la Fiche d'Identification du projet/programme (qui sera ensuite détaillée grâce à des études complémentaires - outils de D à J - pour fournir la Fiche action avec le Plan d'actions).

Trois stratégies possibles

Stratégie 1 (S1) ou appui direct à la gouvernance sectorielle	Stratégie 2 (S2) ou intégration de la gouvernance sectorielle	Stratégie 3 (S3) ou plaidoyer pour la gouvernance sectorielle
L'appui à la gouvernance est priorisé à partir des impératifs techniques et institutionnels du secteur et s'inscrit dans une approche verticale globale.	Les impératifs techniques et institutionnels sectoriels sont complétés par l'introduction d'une amélioration de la gouvernance, considérée comme une dimension transversale.	Des interventions ciblées sur une organisation sont occasionnellement utilisées pour mettre en exergue les enjeux de la bonne gouvernance.

Quelle stratégie ?

Afin de dimensionner correctement les études en fonction de besoins réalistes, des moyens financiers disponibles ou du calendrier imparti, il faudra définir ou choisir la **stratégie (parmi les trois proposées)**. Le point d'entrée (et le degré de connaissance de la gouvernance sectorielle locale) indiquera la séquence **d'outils (outils d'analyse/études préalables)** à suivre la plus adaptée pour définir la stratégie :

- **Pour une entrée en E1 ou E2**, la question de la pertinence et de la faisabilité d'un appui à la gouvernance se pose encore. Pour y répondre, la Délégation disposera d'une première série d'outils d'analyse préalable (A, B et C) qui guideront aussi, le cas échéant, vers la stratégie à adopter.
- **Pour une entrée en E3 ou E4**, il n'est pas besoin d'outils (études préalables) pour prendre une décision sur la stratégie correspondant à la situation. A ce stade, il suffira **d'opter directement pour une des deux stratégies** (S1 ou S2) sur la base de la connaissance du secteur, des acteurs et des institutions, ainsi que de la taille du projet au sein de la Délégation. Au vu du contexte, la troisième (S3) ne devrait pas être choisie.

Il est recommandé **de créer un groupe de référence multisectoriel** conduit par le Chef de la coopération (et non la Section infrastructure) afin de favoriser la transversalité et la participation de tous au sein de la Délégation. De même, un deuxième comité multi-bailleurs permettrait d'avoir accès aux informations internes des PTF, tout en bénéficiant de leurs points de vue critiques durant l'élaboration de la séquence d'outils. La situation la plus intéressante est lorsqu'il existe dans le pays un Groupe sectoriel dynamique dont l'UE est chef de file. A ce stade, il est préférable de ne pas encore introduire le sujet au niveau de la Table sectorielle car impliquer les administrations sectorielles serait prématuré, sauf si le gouvernement est moteur.

Encore une fois, le bon sens doit primer sur une application automatique de ce qui va suivre. A chaque moment, on devra se poser la question de l'utilité de cet outil dans ce contexte pour déterminer s'il convient de le garder dans la séquence ou le retirer. Suivant cette logique, il est possible d'en ajouter d'autres selon les besoins, voire d'en créer de mieux adaptés. Il faudra **mesurer les contraintes et identifier les leviers du changement** pour aboutir au choix de l'orientation stratégique. De même, il faudra mesurer les influences de l'économie politique sur les jeux de pouvoir qui donnent accès aux rentes économiques et aux avantages de la corruption ; ce sont eux qui limitent la capacité d'action collective (émergence d'un consensus au-delà des technocrates champions de la réforme) qui permettrait une appropriation des réformes sectorielles appuyées par l'UE.

Le temps nécessaire pour cette étape est de 3-4 mois pour un **coût estimé** à un maximum de 100 jours de l'homme (en cas d'externalisation des activités).

Les outils à mettre en œuvre (analyses/études préalables au choix de la stratégie) sont les suivants :

- **L'outil A (Checklist de l'économie politique du pays)** doit permettre de savoir si le pays est prêt à recevoir de l'aide dans le domaine de la gouvernance, sectorielle ou non. Si l'évaluation est positive, il convient de passer directement à l'outil

suisant. Dans le cas contraire, il est recommandé de ne pas aller plus loin dans l'analyse de la faisabilité d'un projet de gouvernance sectorielle.

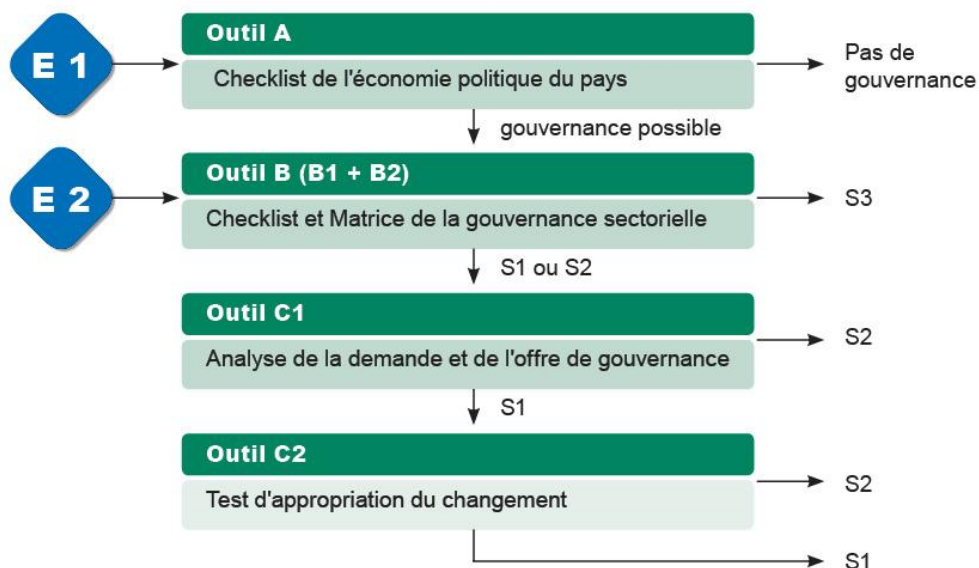
- **L'outil B (Checklist et la Matrice de la gouvernance sectorielle)** est composé de deux sous-outils associés (B1 et B2). Le premier (B1) est une *checklist* concernant l'état des lieux des informations indispensables concernant la gouvernance dans le secteur des transports qui va servir à alimenter le second (B2) qui est la matrice de la gouvernance dans le secteur des transports.
- **L'outil C (Analyse de la demande et de l'offre de gouvernance et le Test d'appropriation du changement)** est lui composé de deux sous-outils (C1 et C2) distincts. Il correspond à l'analyse de la demande et de l'offre de gouvernance dans le secteur à travers : (1) l'analyse de la demande et de l'offre de gouvernance proprement dites (C1) et (2) l'analyse de la capacité d'appropriation d'un processus de réforme par les pouvoirs publics (C2).

Quelle stratégie pour une entrée en E1 ?

Pour une entrée en E1, il conviendra d'appréhender la capacité du pays (outil A) à mener des réformes de gouvernance (sectorielle ou non). Ceux qui déboucheront sur une réponse positive suivront la même approche que ceux qui sont entrés en E2 en poursuivant avec les outils B et C et pourront ainsi définir une stratégie opérationnelle (1, 2 ou 3). Dans le cas contraire, il est conseillé d'abandonner toute intention d'appui à la gouvernance sectorielle. Il y a d'abord lieu de développer le contexte propice à la mise en place de gouvernance générale.

Point d'entrée	Caractéristiques principales	Description rapide du cheminement à suivre
E1	<p>E1 correspond essentiellement à des situations où (i) la DUE dispose d'une expérience restreinte dans le secteur des transports et/ou (ii) le projet est particulièrement ambitieux et la DUE pense mobiliser des moyens importants.</p> <p>Ces situations se combinent toujours avec un gouvernement local faiblement moteur dans le processus de réforme ou des réformes qui, bien qu'inscrites au programme du gouvernement, n'arrivent pas à se matérialiser malgré la disponibilité des moyens.</p> <p>Idéalement, la DUE est en phase d'élaboration du PIN, mais pas obligatoirement.</p>	<p>Il est suggéré de suivre la séquence la plus complète qui doit, dans un premier temps, amener à définir si le pays est apte à définir et mener des réformes (outil A), sectorielles ou non :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si la réponse est négative, ne pas aller plus loin. Le pays n'est pas encore prêt pour mener des réformes institutionnelles et, a fortiori, sectorielles ; • Si la réponse est positive, il conviendra de définir quelle est la stratégie la plus adaptée (parmi trois) pour un appui en utilisant les résultats des analyses/études préalables (outils B et C). Sur la base de cette stratégie et des résultats des analyses/études de formulation (outils D à G) éventuelles, il faudra élaborer la FIP. Suivre ensuite la séquence d'outils (analyses/études complémentaires) adaptée à la stratégie (voir schéma suivant) pour élaborer le Plan d'actions et la Fiche action.

La séquence à suivre est la suivante (point d'entrée en E1 ou E2) :



Quelle stratégie pour une entrée en E2 ?

Pour une entrée en E2, la connaissance de l'économie politique du pays de la DUE est suffisante (forte expérience) ou la taille du projet envisagé permet de se passer de l'outil A. Il conviendra alors de commencer directement avec les outils B et C (**analyses/études préalables au choix selon la stratégie**). Cela concerne (i) l'analyse matricielle ainsi que (ii) l'évaluation de l'offre et de la demande et le test de l'appropriation.

Pour le choix de la stratégie, il est recommandé de faire appel au bon sens. La lecture des résultats des trois tableaux (résultats des outils) doit permettre de dégager une tendance claire pour telle ou telle stratégie, sans équivoque.

Toutefois si, pour une majorité de personnes (consultants inclus), aucune tendance ne devait se dégager clairement, il est suggéré de suivre le cheminement ci-dessous :

- **Si l'analyse matricielle du secteur** (outils B1 et B2) indique S3, ne pas aller plus loin. Si l'on obtient S1 ou S2, passer à l'outil C ;
- **Si l'évaluation de la demande et de l'offre** (outil C1) indique S2 ou S3, ne pas aller plus loin et suivre la stratégie S2. Pour S1, passer au test de l'appropriation de la réforme ;
- **Le test de l'appropriation de la réforme** (outil C2) doit permettre essentiellement de confirmer la stratégie 1 qui sera, par la suite, la plus onéreuse en études mais aussi la plus porteuse d'interventions (et d'impacts). Ainsi, si le test confirme S1, la stratégie à suivre sera cette dernière. En revanche, si le résultat est S2 ou S3, rester en S2.

Si, malgré tout, aucune tendance ne se dégageait, il est suggéré tout simplement d'opter pour la stratégie médiane, soit S2.

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

Point d'entrée	Caractéristiques principales	Description rapide du cheminement à suivre
E2	<p>E2 est le point d'entrée idéal pour ceux qui ont (i) une forte expérience du secteur et/ou (ii) un projet peu ambitieux.</p> <p>Ces situations se combinent toujours avec un gouvernement local faiblement moteur dans le processus de réforme ou des réformes qui, bien qu'inscrites au programme du gouvernement, n'arrivent pas à se matérialiser malgré la disponibilité des moyens.</p> <p>Idéalement, la DUE est en phase d'élaboration du PIN, mais pas obligatoirement.</p>	<p>Avec E2, on fera l'économie de l'étude de l'aptitude du pays à mener des réformes (outil A) mais il faudra définir une stratégie afin de déterminer si la faible participation du gouvernement ne sera pas rédhibitoire, si elle est de façade, si l'état de la gouvernance du secteur est trop dégradé, etc. Pour ce faire, on dispose d'outils (analyses/études préalables – outils B et C -) adaptés.</p> <p>Une fois la stratégie définie (voir chapitre suivant) et les éventuelles études d'identification effectuées (outils D à G), on passera à la préparation de la FIP. Il ne reste plus qu'à s'engager dans la séquence d'outils correspondante (analyses/études complémentaires – outils H à J) pour définir le Plan d'actions et la Fiche d'Action :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si la stratégie 1 s'impose, il sera possible d'envisager un programme ambitieux. La DUE sera confortée dans son approche réformatrice. Les risques d'un échec, bien que présents, sont assez réduits. La séquence d'outils (analyses/études complémentaires) à suivre pour élaborer le Plan d'actions et la Fiche d'action est la plus complète ; • Si la stratégie 2 est recommandée, alors il faudra se contenter d'un projet aux objectifs relativement modestes, tout en maintenant une veille active pour identifier quand des conditions favorables à la mise en œuvre d'une stratégie 1 seront réunies. Comme pour S1, suivre une cascade d'outils spécifiques (analyses/études complémentaires) adaptée à la stratégie indiquée (voir schéma suivant) mais moins complète, pour élaborer le Plan d'actions et la Fiche d'action ; • Si la stratégie 3 est pointée, une approche très prudente s'impose en n'allant pas plus loin dans la démarche. Cette situation est aussi valable pour tous les projets d'amélioration de la gouvernance, pas seulement dans les transports, car ils seront tous voués à l'échec ou connaîtront une exécution hasardeuse. La mise en place d'une veille est plus que souhaitable. Aucun

		outil complémentaires) applicable.	(analyses/études n'est alors
--	--	--	---------------------------------

Quelle stratégie pour une entrée en E3 ?

Pour une entrée en E3 ou E4, la démarche de choix de la stratégie est beaucoup plus simple puisqu'il faudra choisir entre les stratégies 1 ou 2 (la stratégie S3 est a priori exclue). Pas besoin d'outils (analyses/études préalables), de consultants, quelques minutes suffisent. Le choix de la stratégie se fait simultanément avec celui du point d'entrée.

Globalement, **pour une entrée en E3**, suivre :

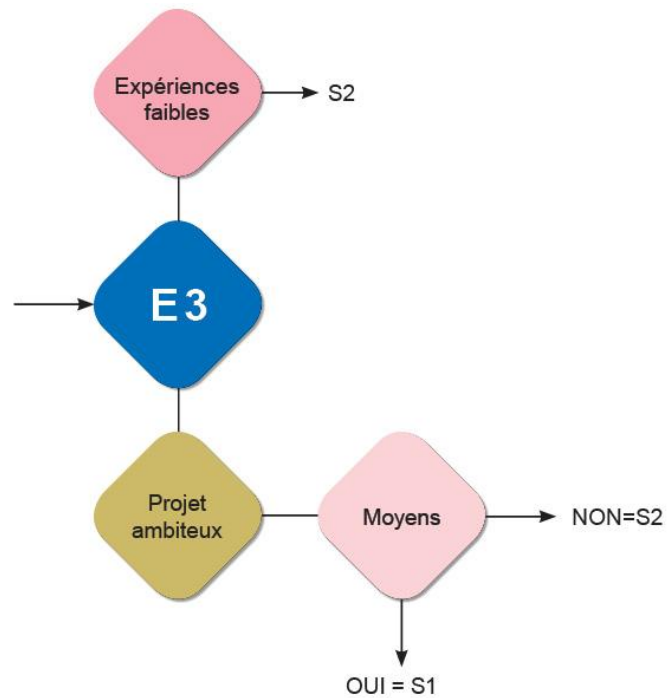
Point d'entrée	Caractéristiques principales	Description rapide du cheminement à suivre
E3	<p>E3 est le premier point d'entrée lorsque le gouvernement est moteur mais que (i) l'expérience de la DUE est faible et/ou (ii) le projet ambitieux.</p> <p>Une majorité utilisera sans doute ce point d'entrée.</p>	<p>Avec le point d'entrée E3, il faudra choisir sa stratégie sans effectuer d'études/analyses préalables (outils A à C).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si le projet à mettre en œuvre est ambitieux, il est recommandé de suivre la stratégie 1. Dans ce cas, faire les études d'identification et de formulation détaillées (respectivement outils D à G et H à J) ; • Si l'expérience dans le secteur est faible, il est suggéré de suivre la séquence correspondant à la stratégie 2. Il n'est pas prudent d'élaborer un projet de réforme sectorielle sans avoir accumulé un minimum d'expérience dans ce secteur. Le Plan d'actions sera certainement assez modeste et découlera des résultats des études d'identification et de formulation (respectivement outils F/g et I/J). Le choix de la stratégie 2 est naturel pour une entrée E3 ; • Enfin, pour toute stratégie 1 (projet ambitieux), il faudra pondérer son choix en fonction des moyens financiers disponibles et du calendrier imparti. En cas de moyens importants, la stratégie 1 est confirmée. Dans le cas contraire, suivre la stratégie 2. <p>La Fiche action sera produite en suivant la séquence d'outils (analyses/études complémentaires) correspondant à la stratégie choisie (S1 ou S2).</p>

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

Ce qui correspond au schéma suivant :

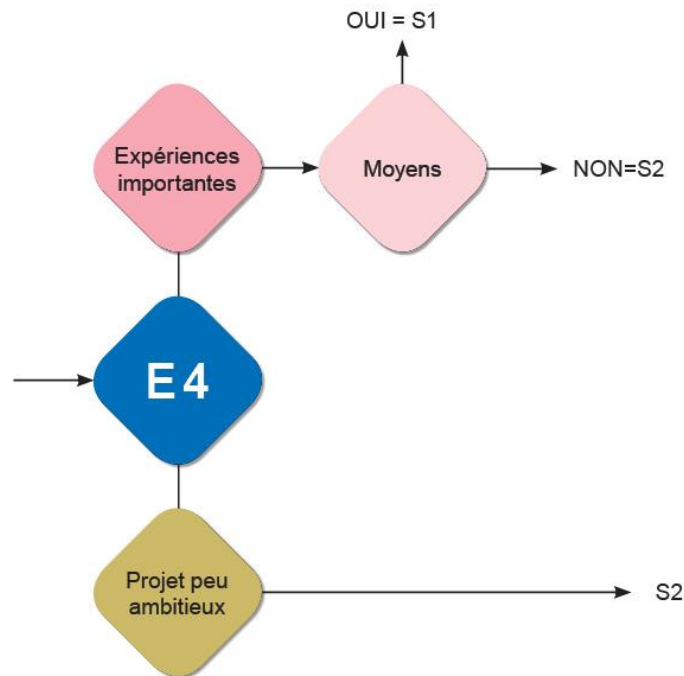


Quelle stratégie pour une entrée en E4 ?

Une entrée en E4 induira le cheminement suivant :

Point d'entrée	Caractéristiques principales	Description rapide du cheminement à suivre
E4	<p>E4 correspond à la situation presque idéale.</p> <p>D'un côté, le gouvernement est (très) moteur et, de l'autre, la DUE possède une bonne expérience du secteur depuis plusieurs PIN, ou encore le projet initialement prévu sera, quoi qu'il arrive, de taille assez modeste.</p>	<p>Avec le point d'entrée E4, l'objectif est de définir rapidement la stratégie (et la FIP) pour ensuite utiliser les outils (outils d'analyses/études complémentaires) afin d'élaborer le Plan d'actions et la Fiche action.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si la DUE possède une expérience importante dans le secteur, le fait que le gouvernement soit demandeur d'une réforme peut inciter à suivre la stratégie 1 et sans doute à élaborer un projet qui pourrait être ambitieux. Le choix de la stratégie 1 est naturel pour une entrée E4 ; • Si le projet est de taille modeste, les besoins en études seront limités. Il convient alors de suivre la séquence proposée par la stratégie 2. Ce sera le cas des composantes institutionnelles de taille modeste ; d'un projet d'infrastructure de transport, par exemple. • Encore une fois, pour toute stratégie 1 (expériences importantes), il faudra pondérer son choix en fonction des moyens financiers disponibles et du calendrier imparti. En cas de moyens importants, la stratégie 1 est confirmée. Dans le cas contraire, suivre la stratégie 2.

Ce qui se résume ainsi :



3.3 Etape 3 : Elaborer le Plan d'actions en suivant une cascade d'outils

Explication de la démarche

La particularité de l'appui à la gouvernance dans les transports réside dans le fait qu'il faut constamment interagir avec la gouvernance globale du pays. La mal-gouvernance sectorielle s'enracine dans le système global de patronage et de corruption. L'UE a des appuis spécifiques au niveau global (justice, gestion des finances publiques, appui aux acteurs non étatiques, etc.). L'appui à la gouvernance dans le secteur des transports ne peut pas attendre des résultats à trop long terme. La gouvernance sectorielle doit s'aligner sur les grands principes mais également développer une approche pilote (tenant compte des spécificités du secteur). Cette action est d'autant plus nécessaire que les infrastructures et les services de transports ont souvent une place importante dans l'économie nationale des pays de l'ASS (et même internationale). Au vu des enjeux, les résistances seront nécessairement plus fortes que dans d'autres secteurs.

Il n'y a pas de différence de méthode entre l'approche sectorielle et l'approche projet pour l'appui à la gouvernance. Dans les deux cas, il faut partir de l'analyse des structures et des pratiques informelles, au niveau des institutions et des individus, pour définir des marges de manœuvre réalistes dans lesquelles les actions pourraient s'insérer.

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

Idéalement, il faut donc mettre en place une approche progressive en cascade. Dans la pratique, il s'agit d'adapter la démarche à l'évolution (i) des connaissances disponibles au niveau de la Délégation et des autres bailleurs, (ii) des marges de manœuvre et (iii) de la dynamique ou de la crispation du partenaire et du projet.

A ce stade, il aura **déjà été défini** :

- Si une action de gouvernance sectorielle est envisageable (étude préliminaire – outil A – pour une entrée en E1) et,
- La stratégie 1, 2 ou 3 (études préliminaires – outils B ou C – si le point d'entrée est E1 et que l'outil A est concluant, ou si le point d'entrée est E2).

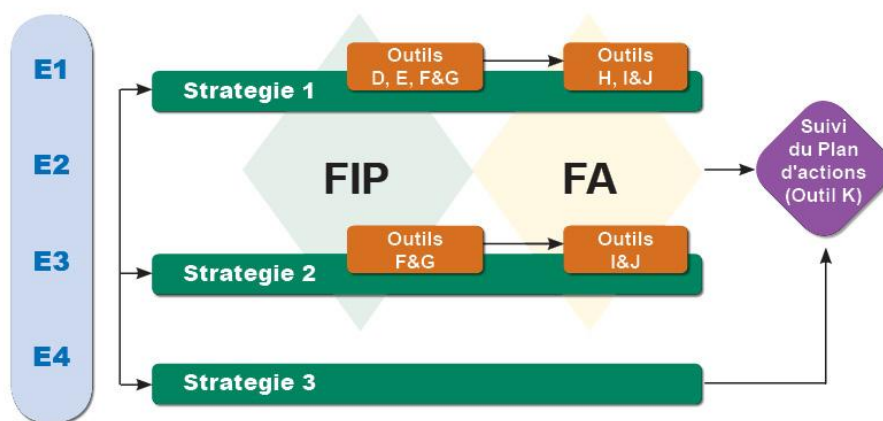
Ou alors, pour les points d'entrée E3 et E4, **il a été choisi** la stratégie 1 ou 2 (simultanément avec le point d'entrée) en utilisant les critères suivants : taille du projet, niveau d'expérience dans le secteur et moyens disponibles.

La cascade consiste en une série d'outils à mettre en œuvre pour :

- **Elaborer la FIP** (outils d'analyse/études d'identification éventuels – outils D à G) et,
- **Elaborer la Fiche action** (outils d'analyse/études complémentaires – outils H à J).

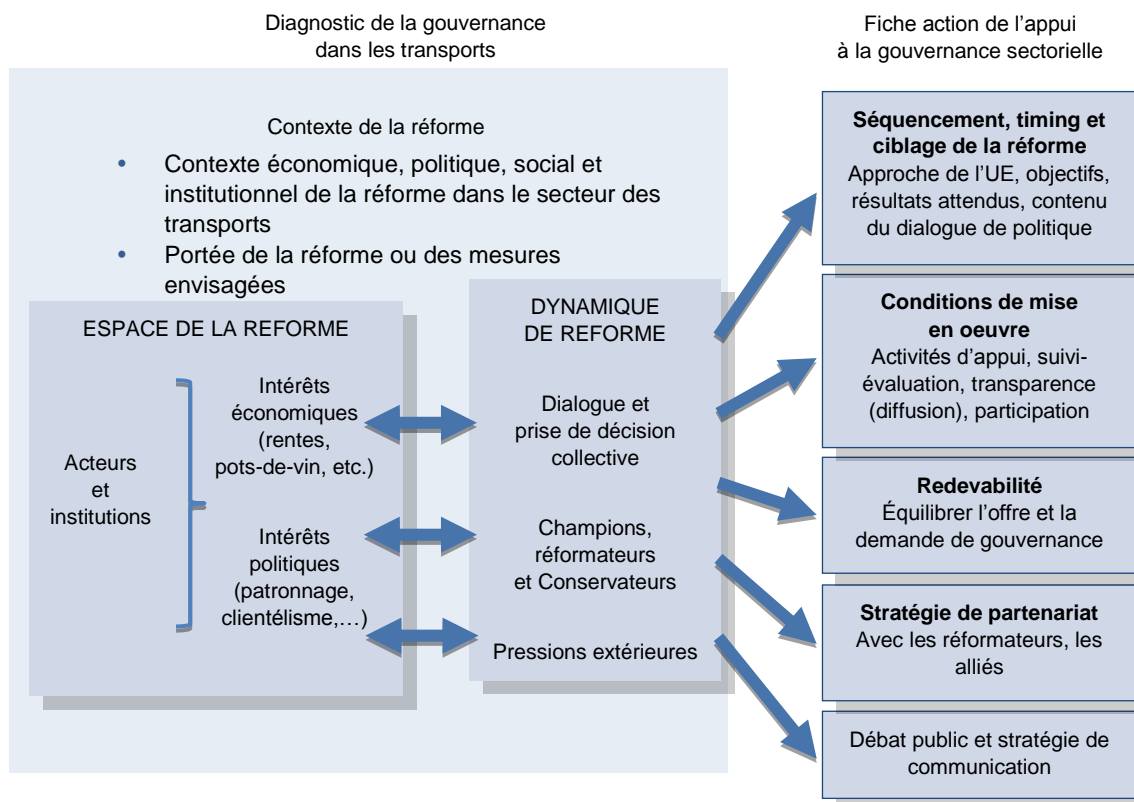
De toute évidence, une stratégie 1 (quel que soit son point d'entrée) impliquera le suivi de la cascade complète (sept outils), alors que la stratégie 2 renverra à une cascade partielle (quatre outils).

Le Plan d'actions issu de la stratégie 3 reflétera uniquement la nécessité d'une veille du secteur. Il sera par conséquent beaucoup moins élaboré que pour les autres stratégies, mais demandera tout de même une certaine implication de la part de la Délégation. Il ne fera pas l'objet d'un projet particulier, donc pas de FIP et de Fiche action (FA) à prévoir.



Elaborer la FIP

Cette étape correspond à un diagnostic approfondi du secteur en intégrant la dimension de la gouvernance. Son objectif est d'aboutir à la rédaction de la Fiche d'identification de Projet (FIP). La FIP identifiera le cadre d'intervention adapté aux contraintes et enjeux politico-économiques spécifiques au secteur des transports, comme présenté dans le schéma ci-après :



Source : inspiré de World Bank, The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations, 2008

A l'issue de cette étape, on disposera (1) des moteurs potentiels de changement et des marges de manœuvre pour l'appui à la réforme dans le secteur ou l'un des sous-secteurs et (2) de la fiche d'identification. A l'étape suivante, on cherchera à construire le projet (voir ci-après : Elaborer la Fiche action).

Le temps nécessaire pour mettre en œuvre la cascade dans son ensemble (outils D à G pour la stratégie 1) est de 6 mois, avec nécessairement l'appui d'un consultant. **Le coût est estimé** à un maximum de 200 jours de l'homme.

Les outils à mettre en œuvre pour l'identification de la nature et de la portée d'un appui à la gouvernance seront les suivants²⁵ :

- Analyse des performances du secteur (par mode) ou **outil D** ;
- Analyse de la corruption dans le secteur ou **outil E** ;

²⁵ Adapté de Unsworth and Williams (2011).

- Cartographier les acteurs ou **outil F** (composé des outils F1, F2 et F3) ;
- Analyse de l'économie politique du secteur et identification des moteurs du changement et des marges de manœuvre ou **outil G** (composé des outils G1, G2, G3 et G4).

L'outil D (Analyse des performances du secteur par mode) a pour objectif de faire un état des lieux exhaustif du secteur par mode, permettant ainsi de disposer d'une photographie détaillée du secteur avant d'initier le Plan d'actions. En fonction des besoins, se limiter à un ou deux modes, au choix. Cet outil est particulièrement important en cas de poursuite d'une stratégie 1. Pour une stratégie 2, il sera éventuellement possible de se limiter à une analyse des performances d'un mode précis. Toutefois, cela reste optionnel.

L'outil E (Analyse de la corruption dans le secteur) est lui aussi destiné à ceux qui suivront la stratégie 1. Il a pour objectif l'analyse du niveau de corruption dans le secteur. Principalement axé sur les passations de marchés, l'outil E permettra d'identifier les garde-fous pour mieux suivre cette problématique. Il faudra aussi diagnostiquer les points faibles pour mieux les traiter dans le Plan d'actions. Pour une stratégie 2, ne pas utiliser cet outil, sauf pour un projet de modernisation de la gestion des finances publiques. Dans ce cas, on s'éloigne du secteur des transports.

L'outil F (Cartographie des acteurs) est nécessaire aux deux stratégies afin (1) d'analyser les acteurs et parties-prenantes et (2) d'établir une cartographie individuelle de ceux-ci. Ainsi, on disposera d'une vision complète des intérêts en jeu pour chacun, des types de relations entre chacun et une description de chaque « joueur », qu'il soit formel ou informel, etc. Cet outil est composé d'une séquence de trois sous-outils à élaborer conjointement : F1 - **Photographie des acteurs**, F2 - **Analyse des relations entre les acteurs** et F3 - **Matrice des intérêts sectoriels des acteurs**. Comme le prochain outil, il est fondamental pour une bonne analyse de la gouvernance sectorielle. Il conviendra de concentrer ses moyens et son attention sur leur rédaction.

L'outil G (Analyse de l'économie politique du secteur et identification des moteurs du changement et des marges de manœuvre) est lui aussi très important et concerne les deux stratégies. Il se compose d'une séquence de quatre sous-outils à élaborer conjointement : G1 - **Analyse de l'économie politique du secteur**, G2 - **Evaluation des parties-prenantes**, G3 : **Moteurs du changement** et G4 : **Marges de manœuvre**. Il s'agit de cerner l'état des forces en présence. Ceux qui auront beaucoup à perdre et ceux qui, au contraire, auront tout à gagner d'une réforme. Ceux qui ont beaucoup de pouvoir et de ressources et ceux qui en ont peu. Ainsi, il sera possible d'établir une cartographie des « alliés » et des « ennemis » d'une réforme, mais aussi des acteurs ou parties-prenantes qui pourraient basculer dans un des camps et changer définitivement la répartition actuelle des forces et le paysage institutionnel du secteur, en mieux ! Bref, on identifiera quelles sont les marges de manœuvre pour aller de l'avant.

Avec l'outil G, on s'attachera à répondre aux questions suivantes : Quels sont les conflits de valeurs et d'objectifs susceptibles d'interférer avec l'appui de l'UE ? L'analyse peut-elle identifier de nouvelles niches et de nouveaux acteurs porteurs de plus de demande de gouvernance dans les transports ? Un coût politique pour l'UE est-il prévisible, ou encore des intérêts contradictoires avec des interventions dans d'autres secteurs, avec un autre système d'acteurs ou de règles du jeu ? Etc.

La démarche complète est la suivante :



Les besoins d'analyse de cette étape sont définis en fonction du choix stratégique fait à l'étape précédente.

Pour une stratégie 1, suivre l'ensemble de la séquence (outils D, E, F et G) car le niveau de connaissance du secteur et de sa gouvernance est relativement faible, ou la possibilité de mobiliser des ressources financières importantes ne permet pas d'envisager des raccourcis.

Pour une stratégie 2, se limiter aux outils F et G. Les analyses des acteurs et de l'économie politique du secteur devraient suffire à satisfaire les besoins en études et à élaborer une FIP de qualité.

Elaborer la Fiche action

La stratégie d'appui à la gouvernance sectorielle se base sur une théorie du changement à la fois globale (pour assurer la cohérence des interventions de l'UE) et très spécifique au contexte national et sectoriel.

Le changement est rendu possible par l'existence de trois facteurs interdépendants : (i) la frustration par rapport à l'état du système/organisation (moteur du changement), (ii) la conception d'un état futur plus satisfaisant et (iii) une vision claire et partagée du passage de l'un à l'autre.

Il est naturellement empêché ou freiné par les intérêts établis, en interne à l'organisation ou au secteur mais surtout en externe dans le secteur des transports : les rentes installées, les filières corrompibles, les situations de pouvoir.

Le temps nécessaire pour mettre en œuvre cette étape dans son ensemble (outils H à J pour la stratégie 1) est de 3 mois, avec nécessairement l'appui d'un consultant. Le coût est estimé à un maximum de 100 jours de l'homme.

Les outils à mettre en œuvre pour formuler la nature et la portée d'un appui à la gouvernance seront les suivants²⁶ :

- Analyse des performances des institutions-clés pour l'UE ou **outil H** (composé des outils H1 et H2) ;
- Evaluation des réactions des organisations formelles et informelles ou **outil I** (composé des outils I1 et I2) ;

²⁶ Adapté de Unsworth and Williams (2011).

- Elaboration des indicateurs de suivi et du cadre de conception logique ou **outil J** (composé des outils J1, J2 et J3).

Ils doivent aboutir à la définition précise et opérationnelle des conditions et des moyens à réunir pour élaborer le projet d'appui à la gouvernance pour le secteur des transports. Ils viennent en complément des outils élaborés durant la FIP qui alimenteront aussi la Fiche action.

Cela consiste principalement à répondre aux questions suivantes :

L'Outil H (Analyse des performances des institutions-clés pour l'UE) est composé de deux outils à élaborer conjointement : H1 - **Analyse des performances des organisations clés** et H2 - **Diagramme et ciblage des organisations efficaces**. Globalement, il conviendra de répondre aux questions suivantes : Quelles sont les règles du jeu en présence ? Lesquelles sont les plus stratégiques pour un appui ? Lesquelles sont les plus compréhensibles et flexibles ? Existe-t-il déjà des arbitrages entre les ensembles de règles ? En quoi l'équilibre entre les règles du jeu formelles et informelles peut-il influencer le séquençage et le calendrier d'un appui ? Qui sont les personnes-clés ? Quelles sont la géométrie et les limites de leur influence ? En quoi leurs convictions sont-elles compatibles avec les objectifs d'un appui (à court et long terme) ? Des collaborations objectives avec les leaders sont-elles envisageables ? Des alliances avec des acteurs moins stratégiques mais plus réceptifs sont-elles possibles ? Quelles sont les affiliations politiques susceptibles interférer ? Quelle serait la pérennité de la tactique adoptée ?

L'Outil I (Evaluation des réactions des organisations formelles et informelles) est composé de deux sous-outils à élaborer conjointement : I1 - **Grille d'analyse des relations de gouvernance sectorielle** et I2 - **Grille d'analyse de l'équilibre entre les organisations formelles et informelles**. Globalement, il conviendra de répondre aux questions suivantes : Existe-t-il des groupes et des partenaires potentiels hors de la sphère politico-administrative ? Sont-ils légitimes en termes de politique des transports ? Sont-ils acceptables à terme par les autres acteurs ? Quels sont les risques de leur implication dans le dialogue ou le contrôle, pour eux et pour l'appui de l'UE ? Quelles sont les contraintes fortes de chacune des catégories d'acteurs, directement ou indirectement usagers des transports ? Quelles sont les implications en matière de priorisation, d'incitation et de développement des capacités pour l'appui de l'UE ? La focalisation sur ces contraintes a-t-elle des implications en termes d'architecture institutionnelle ?

Sur la base de ces analyses, il sera possible de :

- Etablir un dialogue de politique ouvert et transparent et élargir la concertation aux parties prenantes et aux usagers des transports ;
- Elaborer un plan d'actions à partir des acquis dans des contextes similaires. C'est le rôle de l'outil J.

L'outil J (Elaboration des indicateurs de suivi et du cadre de conception logique) est la dernière étape avant le Plan d'actions. Il a pour ambition de faciliter le basculement de la phase d'études vers le projet. L'outil J est la synthèse des réponses à toutes ces questions, sous la forme d'indicateurs et d'activités. Il conviendra de puiser aussi dans les outils F et G de l'étape précédente. Cette étape concernera plus spécifiquement les outils J1 (**Grille des indicateurs**

du Plan d'actions) et J2 (**Diagramme de suivi des indicateurs du Plan d'actions**). Les deux sont à élaborer conjointement. Pour faciliter la tâche, dix indicateurs sont proposés qui, dans leur ensemble, couvrent tout le spectre de la problématique de la gouvernance dans les transports en ASS. Si ces indicateurs devaient ne pas correspondre pleinement au Plan d'actions, il en existe plus de 200 dans la littérature actuelle ! Toutefois, il est recommandé d'utiliser cette batterie de dix indicateurs parfaitement adaptée aux préoccupations d'une DUE souhaitant intervenir dans ce secteur en ASS. Ensuite, il conviendra d'aborder l'outil J3 (**Cadre de conception logique du Plan d'actions**). Ce dernier alimentera par la suite le Cadre logique de la Fiche action et des DTA.

Pour la stratégie 1, réaliser l'ensemble de la séquence suivante :



- **Stratégie 1** : outils H, I et J car le niveau de connaissance du secteur de la DUE n'est pas suffisant. La taille importante de l'appui envisagé incite à ne pas faire d'impasse dans la séquence. La relative participation du gouvernement au processus indique que la réforme fait encore débat et que rien n'est acquis ;
- **Stratégie 2** : le projet est modeste et/ou l'on dispose d'une expérience dans le secteur qui permet de faire l'économie de l'outil H. Dans ce cas, se limiter aux outils I et J.

Quel Plan d'actions pour une stratégie 1 ?

Pour une **stratégie 1**, le projet devra intégrer transversalement une **dimension éthique** qui doit en constituer le fil conducteur en introduisant les principes directeurs que sont (i) le dialogue inclusif, (ii) l'équité sociale, donc la priorité aux segments peu solvables de la demande, (iii) la rationalisation de l'utilisation des fonds publics, (iv) le respect de l'esprit des règles et des procédures et (v) la transparence et l'intégrité.

L'amélioration de la gouvernance sectorielle restera limitée tant que le secteur ne bénéficiera pas de **systèmes extérieurs de contrôle et de redevabilité**. Le Plan d'actions inclura donc obligatoirement un soutien au niveau de la Cour des Comptes et du Parlement.

L'application de ces principes pour la priorisation des actions de gouvernance dans le secteur des transports se traduira par un Plan d'actions pouvant intégrer les types d'activités suivants :

- **Procédures administratives efficaces et intégrées** : clarification des rôles respectifs des organisations, développement de l'esprit de service public des agents, renforcement des capacités, développement de guides de procédure administrative incluant la redevabilité, renforcement de l'Inspection Générale, révision de l'échelle des sanctions pécuniaires et pénales et renforcement de leur application, systématisation des contrôles et audits externes financiers, organisationnels et techniques des agences semi-autonomes, publicité des audits et du suivi de l'application de leurs recommandations, mise en place de sites web de dénonciation des abus et des cas de corruption, etc.

- **Gestion des contrats ouverte et transparente (infrastructure et PPP)** : intégration des indicateurs d'alerte aux plans de passation de marchés des responsables de la commande publique, renforcement des capacités, généralisation de la publication sur le web des pièces publiques des offres et de leur évaluation, augmentation du nombre de pièces publiques, participation d'un observateur indépendant à l'évaluation des offres, appui à la Commission centrale des marchés, renforcement des missions de contrôle et de la supervision administrative, réforme de la réception des ouvrages, etc.
- **Planification et programmation opportunes, rationnelles et réalistes** : analyse des besoins, notamment des populations les moins solvables et de la contribution des transports à l'amélioration de la compétitivité des exportations, dialogue inclusif sur la vision à long terme et les principes de la politique sectorielle, adoption de contrats-programme, priorisation des critères technico-économiques dans la programmation, signature de contrats de performance avec les agences semi-autonomes et les entreprises publiques, etc.
- **Gestion équitable et fiable des finances publiques** : publicité des arbitrages budgétaires, rationalisation du circuit de la dépense publique, élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme pour le secteur, mise à niveau des ressources dédiées à l'entretien des réseaux et équipements, recours accru aux PPP, ...
- **Régulation des services de transports garante du juste prix à l'usager et au chargeur** : révision et application de la réglementation technique pour les véhicules, l'accès et l'exercice des professions du transport, mise en place d'une instance de régulation chargée d'identifier et de pénaliser les situations de monopole ou d'oligopole, privatisation des entreprises publiques, contrôle de la charge à l'essieu, mise en place d'observatoire de performance des corridors (du type Observatoire des Pratiques Anormales en Afrique de l'Ouest),...
- **Professionnalisation des entreprises de travaux publics** : mise en place de contrats pluriannuels, encouragement de l'accès au crédit, appui aux organisations professionnelles pour la définition et la gestion d'une formation continue, promotion du dialogue inclusif sur la commande publique,...
- **Compensation financière effective des obligations de service public de transport** : budgétisation de l'indemnisation des obligations de service public sur la base d'une étude des besoins, élargissement de l'assiette fiscale sur les services de transports, mise en place d'autorités coordinatrices, publication des contrats de service public,...

L'accomplissement des objectifs de réforme de la gouvernance suppose un engagement financier important et à long terme, justifiant pour le partenaire d'entamer un processus difficile de déclenchement d'une action collective remettant en cause les rentes et les privilèges.

Idéalement, l'ancrage institutionnel du programme devra être au niveau du Secrétariat Général de la Présidence ou de la Primature, sinon au sein du Secrétariat Général du Ministère des Transports avec une implication du chef de cabinet en tant que coordinateur. Le Parlement et la Cour des comptes seront associés et bénéficieront d'un appui spécifique.

Quel Plan d'actions pour une stratégie 2 ?

Pour une **stratégie 2**, les options techniques restent les mêmes que pour la stratégie précédente mais la démarche consiste à **accompagner des actions de transports** (investissements essentiellement) par un volet dédié à l'amélioration de la gouvernance. Les mesures liées à la gouvernance cibleront en priorité : (i) des procédures administratives plus efficaces et intégrées, (ii) une passation de marchés plus ouverte et transparente et (iii) une planification et une programmation (investissements réseaux nouveaux et entretien) plus opportunes, rationnelles et réalistes.

Le Plan d'actions de cette intégration de la gouvernance sera élaboré à partir des composantes suivantes :

- Une révision des textes réglementaires pour conforter les mesures de contrôle ex ante et ex post ainsi que pour augmenter le niveau des sanctions administratives et pécuniaires ;
- Un plan de formation dédié aux organes de contrôle ;
- Un plan de communication sur la gouvernance avec un volet ciblé sur les administrations sectorielles et un autre volet ciblé sur les usagers et le public en général ;
- Un appui en termes d'assistance technique mis à la disposition de l'inspection générale (ou du secrétaire général) et du service en charge de la planification et de la programmation (généralement au niveau du ministère technique mais éventuellement au niveau de l'agence routière) ;
- Un dialogue politique trimestriel ouvert aux professionnels et aux représentants des usagers.

La modalité d'un appui pourra être un programme sectoriel ou sous-sectoriel (orienté sur le sous-secteur des infrastructures et services routiers). Mais il pourra aussi prendre l'aspect d'un projet spécifique ou d'une composante institutionnelle d'un projet. La dimension gouvernance sera introduite comme un poste clé dans l'offre pour la mission d'appui au secteur. L'ancrage institutionnel sera celui du ministère chargé des transports ou de la direction générale qui gère le sous-secteur ciblé par le programme.

Quel Plan d'actions pour une stratégie 3 ?

Dans une démarche de **stratégie 3**, on utilisera idéalement un projet existant dans le secteur des transports pour effectuer une veille sur les entorses à des procédures administratives efficaces et intégrées, de manière à introduire la nécessité d'améliorer la gouvernance dans les discussions des groupes de travail thématiques et dans le dialogue de politique avec le gouvernement.

3.4 Etape 4 : Accompagner le Plan d'actions

Une fois la convention de financement signée, l'outil K propose un suivi du Plan d'actions par indicateur.

L'utilisation de cet outil concerne la phase de mise en œuvre du Plan d'actions, une fois la Fiche action approuvée et la Convention de financement signée. Il permettra de suivre les avancées du projet. Cet instrument doit permettre la programmation des grandes activités et le suivi des indicateurs. Il s'agit de fiches synthétiques qui devront être mises à jour régulièrement.

Il concernera tous ceux qui ont suivi les stratégies 1 ou 2. Il est l'outil idéal pour le suivi des services du Maître d'ouvrage, en l'occurrence ceux de l'Ordonnateur National (ON) : COFED, CAON, BON, etc.

En interne à la DUE, la section Infrastructure est responsable de la gestion du Plan d'actions et donc de l'alimentation des fiches conjointement avec les Chargés de programmes infrastructure et Modernisation de l'Etat (entre autres) suivant le projet pour l'ON. Idéalement, il est possible de créer au sein de la Délégation un Comité de suivi du fait des caractéristiques transversales d'un Plan de réforme institutionnelle.

Des échanges réguliers sont souhaités avec les pouvoirs publics au sein de la Table sectorielle et avec les autres PTF à travers le Groupe sectoriel.

4. Etudes de cas

L'objectif de ce chapitre est d'illustrer le potentiel de l'approche de la gouvernance sectorielle dans le secteur des transports. Des cas qui constituent des interventions fréquentes de l'UE dans ce secteur sont présentés. Ils se basent sur des projets qui ont été mis en œuvre relativement récemment et qui ont été évalués. Les évaluateurs de ces projets ont identifié des faiblesses ou des blocages, tant au niveau des performances que de la durabilité, qui sont **généralement liés à des dysfonctionnements de la gouvernance sectorielle** (et globale, d'ailleurs).

Sur la base de l'identification de ces problèmes, ce chapitre se propose d'illustrer quelle aurait pu être la valeur ajoutée de la mise en œuvre de la méthode décrite au chapitre précédent pour l'atteinte des objectifs initiaux. Il convient donc de l'apprécier comme une approche théorique et non comme l'application réelle de la méthode.

Les cas retenus sont les suivants :

- Contribuer à mettre en place une assistance technique à **l'amélioration de l'entretien routier** dans un pays dont la gouvernance démocratique et institutionnelle est dysfonctionnelle ;
- Contribuer à **renforcer le contrôle de la charge à l'essieu** dans un pays où la corruption est généralisée mais où le gouvernement appuie cette mesure ;
- Contribuer à **renforcer l'efficacité de la programmation** et la mise en œuvre de l'entretien routier avec un **appui budgétaire sectoriel** dans un pays où le système politique est autoritaire ;
- Contribuer à **améliorer les performances d'un port** d'envergure régionale dans un pays.

Les illustrations des principes développés dans ce guide se basent sur des cas réels d'intervention de l'UE en appui au secteur des transports. Pour rendre l'illustration plus parlante, la description est volontairement schématique et introduit des éléments typiques aux pays qui ont des caractéristiques similaires. La présentation n'est donc pas à prendre comme une monographie d'un pays particulier.

4.1 Améliorer l'entretien routier

CONTEXTE		
<p>Cette illustration se base sur le cas d'un programme d'assistance technique au ministère en charge de l'entretien routier dans un pays d'Afrique de l'Ouest dont la gouvernance démocratique et institutionnelle est dysfonctionnelle. Pour rendre l'illustration plus parlante, la description est volontairement schématique et introduit des éléments typiques des pays post-conflits ou dans lesquels la transition démocratique et la construction d'un Etat de droit ont du mal à s'imposer.</p> <p>Le contexte est celui d'une crise de gouvernance démocratique chronique, entretenue pendant des décennies par un pouvoir autoritaire personnalisé :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le clientélisme est généralisé et la corruption gangrène l'ensemble du système,. • La justice civile et administrative est inexistante de fait. • Le Ministère des Travaux Publics (TP) n'a pratiquement pas réalisé d'entretien routier pendant au moins les dix dernières années. Le réseau routier est en ruine. • Le ministère n'a de budget ni pour l'entretien, ni pour son fonctionnement, y compris au niveau central, et les rémunérations dans la Direction de l'Entretien Routier sont quasiment insignifiantes; la création d'une agence routière est envisagée par les très rares champions de la réforme. • Il n'y a pas de programmation rationnelle de l'entretien routier ; les programmes annuels sont d'avantages guidés par des considérations politiques que technico-économiques. • La passation des marchés publics est corrompue en interne au ministère et au niveau de la Commission Nationale des Marchés Publics. • L'effectivité de la mise en œuvre des travaux d'entretien sur budget national n'est pas connue, même par le Fonds Routier. Il n'y a pratiquement aucune entreprise de TP locale. Les bureaux de contrôle sont inexistants, incompetents et plus que probablement corrompus. • Les opérateurs de transports constituent un continent inconnu. • Les conditions de transport ne sont pas d'une grande efficacité, généralement inconfortable, voire dangereuses pour des niveaux de prix qui restent élevés par rapport au niveau de vie. <p>Dans ce contexte, l'UE s'est engagée dans un programme conséquent d'appui technique au ministère des TP et, dans une moindre mesure, au Fonds Routier (FR). Des assistants techniques internationaux, comportant beaucoup d'experts des pays voisins, ont appuyés tous les services de la direction chargée de l'entretien routier. A l'issue de trois ans d'efforts de la Délégation, les résultats techniques sont importants. Mais les cadres n'ont gagné ni en autorité, ni en incitation, ni d'ailleurs en stabilité. La pérennité et l'appropriation des améliorations ne sont en rien garanties.</p> <p>Pourtant, l'environnement du ministère et du projet est resté le même, en dépit des espoirs initiaux de changement. Le nouveau pouvoir semble toujours être contraint au marchandage avec tous les réseaux de patronage, dans un pays où les militaires sont prompts à intervenir dans le jeu politique.</p>		
VALEUR AJOUTEE DU GUIDE		
<p>La prise en compte de la gouvernance dans le secteur des transports n'aurait peut-être pas complètement changé le résultat mais elle aurait amélioré les performances de l'appui et ses chances d'être plus durable.</p>		
ETAPE 1 - DEFINIR LE POINT D'ENTREE DANS LA CASCADE D'OUTILS		
Positionnement du partenaire	Expérience de l'UE	Moyens disponibles
Le gouvernement a un discours réformiste qui ne se	L'UE n'a pas une longue expérience de coopération	Le projet d'appui à l'entretien routier représentait déjà

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

traduit pas par une dynamique de réforme institutionnelle.	avec le ministère des transports. Elle a accompagné les transitions démocratiques difficiles.	initialement une contribution importante, de l'ordre de 80 millions d'euros.
En fonction de ces données, le point d'entrée devrait être E1 ou E2 . Dans la mesure où la délégation a déjà effectué des interventions dans un des domaines de la gouvernance (Etat de droit, justice, soutiens à la société civile), le point d'entrée E2 aurait été retenu .		
ETAPE 2 : PASSER DU POINT D'ENTREE A LA STRATEGIE A SUIVRE		
Outil	Commentaire	Conclusion
B1	<u>La checklist de la gouvernance sectorielle</u> (B1) permettra d'identifier l'ampleur et la diversité des problèmes de gouvernance dans le secteur ainsi que de constater que rien n'est documenté ; la connaissance de l'informel est elle-même informelle mais bien maîtrisée par la délégation.	→ L'outil B confirmerait l'intérêt et l'opportunité d'un appui à la gouvernance, donc d'un positionnement en S1 ou S2.
B2	<u>La matrice de la gouvernance sectorielle</u> (B2) va permettre de hiérarchiser les priorités thématiques des prochaines étapes, ce qui sera transcrit dans les TdR des consultants. Les entêtes de colonnes correspondent aux principaux défis de la gouvernance dans le secteur. Dans le cas présent, la hiérarchie des problèmes par ordre d'importance serait la suivante : 1. Corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures et dans la régulation ; 2. Dysfonctionnements institutionnels et administratifs ; 3. Distorsions de la politique sectorielle, programmation et gestion des finances publiques ; 4. Extraction d'une rente dans les services de transport et dans la régulation ; 5. Etat de la demande de gouvernance.	
C1	Il pré-identifiera des individualités qui se positionneront dans un discours de dynamique de changement, de part et d'autre de l'administration et du secteur privé. La matrice qui en résultera fera l'objet de discussions de groupe plus ou moins élargies selon la réaction du partenaire. Idéalement, il devra faire l'objet d'une restitution publique, en présence de la presse.	→ L'outil C1 conclurait sans doute que la demande de gouvernance est inexistante, voire que celle exprimée par les groupes de pression du sous-secteur des routes va plutôt dans le sens de la préservation de l'opacité et du corporatisme.
C2	Il viendra illustrer la prédominance des bailleurs de fonds dans l'offre de réforme. Il peut être considéré comme un élément de dialogue avec le gouvernement plutôt qu'un élément diffusable. En même temps, plus la démarche sera transparente à toutes les étapes, plus elle aura en elle-même	→ Sur la base des résultats , une stratégie offensive (S1) aura peu de chance d'atteindre le résultat attendu, même si le gouvernement acceptait de créer une agence routière en plus du fonds routier ; les

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

	un impact sur la gouvernance.	nouvelles institutions seraient hybrides et, derrière un vernis de façade, les anciennes règles du système de patronage continueraient à régir le système. → La stratégie d'intégration transversale de la gouvernance (S2) sera préférée.
ETAPE 3 : ELABORER LE PLAN D'ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
F1	L'outil F1 aurait mis en évidence le poids des interrelations entre tous les groupes d'acteurs autour de l'extraction de la rente, soit lors de la passation des marchés, soit dans la fixation des prix de transport, et donc le risque pour la pérennité.	→ Cela aurait impliqué d'ouvrir l'appui à l'entretien à la participation de plus d'acteurs pour créer un espace de décision collective plutôt que d'enfermer le programme entre les murs du ministère.
F2	L'outil F2 , en identifiant la nature des relations et en en qualifiant l'importance systémique, donnera des clés quant à la stratégie de communication et de plaidoyer à mettre en place. Il peut notamment permettre d'identifier de manière tactique les participants aux focus groupes, aux forums nationaux et aux plateformes d'échange sur la gouvernance dans le sous-secteur.	→ Dans le cas présent, les options seront limitées mais constitueront un levier plus efficace.
G	La série des outils G démontrera que les marges de manœuvre seraient restées étroites car le sous-secteur fonctionne malheureusement largement en vase clos, avec en arrière-plan un pouvoir largement arbitraire entre les mains de quelques-uns.	A l'issue de ces étapes, la délégation aurait été en mesure de rédiger une fiche d'identification de projet a priori relativement éloignée d'une assistance technique aux seuls services chargés de l'entretien routier.
I1	L'outil I1 explorera les relations formelles (partenaires institutionnels et organisations comme les syndicats).	Le passage à la Fiche action découlerait de cette ébauche et serait nourri en premier lieu par l'outil I.
I2	I2 essaiera de prévoir les réactions des pouvoirs et des relations informels.	Ces deux exercices ont un caractère incertain, mais sont surtout productifs s'ils sont utilisés de manière participative, donc en impliquant aussi largement que possible tous les acteurs, clients, usagers. Les plateformes ouvertes de discussion feront apparaître des rapports de force collectifs et individuels, des personnalités qui représentent des classes d'âge, des cadres ayant partagé une expérience à l'étranger, etc. qui vont être autant de lignes de fracture par la suite.

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

J	Pour boucler la fiche d'action, l' outil J , il revient à la délégation d'acclimater et de rendre les indicateurs spécifiques, mesurables, et ciblés dans le temps.	
ETAPE 4 : ACCOMPAGNER LE PLAN D'ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
K	Sur la base de la liste d'indicateurs définis à l'étape précédente, l' outil K sera mis en œuvre en interne par la délégation et systématiquement partagé avec le partenaire et mis en ligne sur le site Web du projet ou de la délégation.	

4.2 Renforcer le contrôle de la charge à l'essieu

CONTEXTE
<p>Cet exemple se base sur le cas d'un pays d'Afrique centrale où la corruption est généralisée mais où le gouvernement appuie cependant le contrôle de la charge à l'essieu. Le contexte de l'intervention est plus complexe que dans le cas précédent :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le pays a fait des progrès sensibles au cours des deux dernières décennies en matière de développement économique et institutionnel, • Les organisations de la société civile ne peuvent faire pression sur les dysfonctionnements de la gouvernance, • La corruption est généralisée, • L'administration sectorielle s'est structurée avec la contribution de l'appui de l'UE depuis plus de dix ans, • Le Ministère des Travaux Publics dispose d'un personnel avec des compétences techniques et de moyens de fonctionnement, • Les garde-fous mis en place pour essayer de sécuriser la passation des marchés ont réduit de manière drastique le rythme d'engagement des dépenses. Les alternatives à la participation aux réseaux de patronage et à l'extraction de la rente n'ont pas encore émergé. • La situation est assez similaire pour le transport routier, mis à part la multiplicité des acteurs et la faible part de la commande publique. Les grandes entreprises exportatrices soutiennent une frange professionnalisée d'opérateurs qui viennent concurrencer le secteur informel pendant les baisses saisonnières d'activité. • Le taux de camions en surcharge avait atteint des niveaux peu soutenables pour le réseau routier (de l'ordre d'environ 80 % du total des camions contrôlés). <p>Grâce à une initiative de l'UE, deux premiers pont-bascules avaient été implantés, mais leur mise en service s'est accompagnée de très fortes résistances de la part des transporteurs. De telle sorte que le taux de surcharge n'avait pas significativement baissé.</p> <p>En réaction et en parallèle à ses investissements dans les routes régionales, l'UE a dû adapter sa stratégie afin de contrer ces manœuvres, notamment grâce à une technologie plus adaptée : choix d'une technologie numérique de pesée, affichage public des pesées, automatisation du calcul du montant des amendes, centralisation en temps réel des pesées pour comparaison d'un poste à l'autre et contrôle, immobilisation des camions. Le taux de surcharge est descendu à 10% dès la mise en œuvre du dispositif.</p> <p>→ La contribution de l'UE a donc été décisive en termes d'efficacité, en faisant passer le taux de surcharge de 80% à 10% en quelques années en choisissant une approche principalement technique,</p>

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

mais aussi soucieuse d'améliorer les conditions de travail des opérateurs de pesage. Cependant, cette approche a été imposée aux transporteurs dans une logique de protection du patrimoine routier. Elle est donc fragile car à l'exact opposé d'une décision d'action collective qui renforcerait l'appropriation. Les causes profondes de la surcharges n'ont pas été résolues.

VALEUR AJOUTEE DU GUIDE

→ La prise en compte de la gouvernance dans les activités de transport n'aurait peut-être pas complètement changé le résultat à court terme mais elle aurait amélioré les chances de pérenniser les acquis sur le moyen terme, voire contribué à créer un nouvel équilibre au sein de la profession.

ETAPE 1 - DEFINIR LE POINT D'ENTREE DANS LA CASCADE D'OUTILS

Positionnement du partenaire	Expérience de l'UE	Moyens disponibles
Le partenaire a démontré au cours des années une pratique très conservatrice et frileuse de la réforme quand elle touche à l'extraction de la rente par la sphère publique.	L'UE a une très longue expérience du secteur des routes, mais n'a pas d'expérience dans l'appui aux transporteurs et à la chaîne logistique, sauf par des actions avec les douanes, notamment. Elle a donc une idée des dysfonctionnements plutôt que de leurs causes premières.	Les moyens disponibles pour le contrôle de la surcharge sont relativement importants, de l'ordre de 5 millions d'euros.

En fonction de ces données, **le point d'entrée devrait être E1**. La maigre connaissance des liaisons formelles et informelles entre les transporteurs routiers, acteurs d'un des secteurs d'activité non seulement les plus dynamiques mais également générateur de liquidités importantes, et le pouvoir et ses réseaux de patronage établis depuis bientôt trente ans justifie de **lancer une analyse de l'économie politique (outil A)**.

ETAPE 2 : PASSER DU POINT D'ENTREE A LA STRATEGIE A SUIVRE

Outil	Commentaire	Conclusion
A	L'analyse de l'économie politique se justifie d'autant mieux que l'investissement envisagé dans ce secteur est important et que l'UE a besoin de renouveler les termes du dialogue de politique : le gouvernement s'est systématiquement défaussé de ses engagements ; en abordant frontalement la question de la gouvernance et de la corruption, l'intensité du dialogue a de fortes chances d'évoluer vers des échanges moins formels et policés.	→ L'analyse de l'économie politique réalisée par un consultant conclura probablement dans ce cas à une fragmentation de l'activité, avec des intérêts et des investissements concurrents dans l'activité des différents réseaux de patronage en lutte pour le pouvoir et contribuera à éviter des situations de blocage ou de chantage des corporations affiliées au pouvoir en place. → Ce résultat justifie à son tour de poursuivre la démarche préconisée dans le guide.
B1	La matrice de la gouvernance sectorielle va permettre de hiérarchiser les priorités thématiques des prochaines étapes. Dans le cas présent, l'ordre des priorités serait le suivant :	
B2		

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

	<div>1. Extraction d'une rente dans les services de transport et distorsion des prix</div> <div>2. Dysfonctionnements institutionnels et administratifs de l'accès et de l'exercice de la profession</div> <div>3. Etat de la demande de gouvernance parmi les transporteurs (par segment de marché)</div> <div>4. Corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures</div> <div>5. Distorsions de la politique sectorielle, programmation et gestion des finances publiques.</div>	
C1	L'outil C1 conclurait sans doute que la demande de gouvernance existe dans les entreprises professionnalisées qui ont des avantages compétitifs et qui souhaiteraient marginaliser le secteur informel. Ils pourraient être soutenus dans cette démarche par certains chargeurs mais pas nécessairement par le Conseil des Chargeurs.	→ Sur la base des résultats, la stratégie d'intégration de la gouvernance (S2) s'impose pour la mise en place de la réglementation technique et de la régulation économique dans l'activité et pour les différents marchés du transport routier de marchandises (éventuellement étendu au transport de passagers par bus interurbains).
C2	L'outil C2 viendra illustrer la prédominance des bailleurs dans l'offre de réforme dans le secteur, et la pauvreté de cette offre pour l'activité de transport, qui est restée longtemps dans l'angle mort de l'aide au développement.	
ETAPE 3 : ELABORER LE PLAN D'ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
F1	L'outil F1 analysera l'écart entre les fonctions attendues de chaque groupe d'acteurs et leur implication effective dans les différents aspects du fonctionnement et de la gestion publique de l'activité du transport routier de marchandises.	<div>→ Il aurait mis en évidence le poids des interrelations entre tous les groupes d'acteurs autour de l'extraction de la rente par la fixation des prix de transport, lors de la passation des marchés publics de transport (aide alimentaire, par exemple), avec les contrôles routiers, les procédures douanières, portuaires, etc.</div> <div>→ Il aurait conclu à la nécessité d'aborder la question d'un appui au contrôle de la surcharge de manière plus inclusive en garantissant la participation de plus d'acteurs pour créer un espace de décision collective au lieu de cloisonner les débats et décisions au sein de l'administration.</div>
F2	L'outil F2 peut notamment permettre d'identifier de manière tactique les participants aux focus groupes, aux forums	

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

	nationaux et aux plateformes d'échange sur la gouvernance et la concurrence.	
G	La série des outils G – <u>identification des marges de manœuvre</u> - poursuit le travail de ciblage et de faisabilité de la réforme engagé avec F.	<p>→ Les marges de manœuvre seraient dégagées par la volonté de la Direction chargée de l'entretien routier, l'alliance objective avec les transporteurs professionnalisés, les clivages entre les organisations professionnelles et la nature diffuse de la distribution de la rente parmi les réseaux de patronage proches du pouvoir.</p> <p>→ A l'issue de ces étapes, la délégation aurait été en mesure de rédiger une fiche d'identification de projet a priori allant bien au-delà d'une approche purement technique et basée sur la répression.</p> <p>La tactique consisterait plutôt à partir d'un agenda de réformes relativement large de la profession de transporteur, impliquant des surcoûts importants, formels (formation, fiscalisation, contrôles techniques et contrôle de la surcharge) et informels (petite corruption, maintien des contrôles routiers et autres tracasseries jusqu'au port) pour les opérateurs, et donc l'exclusion des artisans-transporteurs de l'activité. Cette approche devrait être renforcée par la mise en place d'un dispositif de suivi des performances et des pratiques anormales pour chacun des corridors, donc un observatoire. Ainsi on adresserait un problème continuellement revendiqué par les transporteurs pour justifier leurs pratiques de surcharge.</p>
I1	Le passage à la Fiche action serait nourri par les outils I1 et I2 qui vont tenter d'anticiper sur les réactions à l'amélioration des performances ou à la réforme. Ces deux exercices ont un caractère incertain, mais sont surtout productifs s'ils sont utilisés de manière participative, donc en impliquant aussi largement que possible tous les acteurs, clients, usagers.	→ Les plateformes ouvertes de discussion feront apparaître des rapports de force collectifs et individuels, des personnalités qui représentent des classes d'âge, des cadres ayant partagé une expérience à l'étranger, etc. qui vont être autant de lignes de fracture par la suite.
I2		
J	Pour boucler la fiche d'action, l' outil J propose une liste d'indicateurs liés à la gouvernance.	
ETAPE 4 : ACCOMPAGNER LE PLAN D'ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
K	Sur la base de la liste d'indicateurs définis à l'étape précédente, l' outil K va organiser le	

	suivi des performances du projet.	
--	-----------------------------------	--

4.3 Mettre en place un appui budgétaire sectoriel

CONTEXTE		
<p>Cet exemple se base sur le cas d'un pays d'Afrique de l'Est mais sans s'y limiter, de la même manière que pour les exemples précédents. L'UE a contribué à l'amélioration de la gestion des routes et des transports routiers par deux appuis budgétaires successifs.</p> <p>Le contexte de l'intervention était:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le pays concerné connaît une période de croissance économique historique depuis les années 90, sur la base d'une démocratie autoritaire et d'un dirigisme administratif plutôt axés sur des entreprises publiques dans lesquelles les réseaux de patronage ont des participations. • L'administration chargée des routes s'inscrit dans une tradition centralisatrice et de dirigisme, avec une éthique qui s'apparente beaucoup à l'esprit de service public des administrations européennes. La corruption existe sans doute mais elle n'est pas un mal endémique et paralysant. • Le cadre de politique pour le secteur des routes a été élaboré sans arrière-pensée avec les bailleurs de fonds. Il applique les bonnes pratiques internationales avec un Fonds Routier, une Agence Routière et un ministère réduit à peine au-delà de ses fonctions régaliennes. • Le Fonds Routier collecte et gère des ressources en croissance, même si elles ne couvrent que 65% des besoins de l'entretien routier ; les ressources ne sont décaissées qu'à hauteur de 84%. • L'économie et l'organisation du transport routier sont très mal connues. <p>Les deux appuis budgétaires sectoriels de l'UE se sont positionnés sur la base de bons diagnostics techniques et institutionnels. La contribution de l'UE s'est d'abord portée sur le cadre de politique et la planification du sous-secteur. Elle a permis la conception, l'élaboration et l'application d'une programmation certes ambitieuse mais qui s'est avérée réaliste grâce à l'engagement du gouvernement et la croissance économique. La contribution de l'UE s'est par la suite portée sur le renforcement des capacités au niveau central comme déconcentré.</p>		
VALEUR AJOUTEE DU GUIDE		
<p>→ La prise en compte de la gouvernance dans la conception des appuis budgétaires aurait permis d'anticiper les difficultés internes et externes de l'agence routière à faire face à la pression à la fois des bailleurs pour ce qui est de la qualité des études techniques et de la supervision des travaux, et du gouvernement pour ce qui est de l'augmentation plus que substantielle des budgets d'entretien – et de l'urgence qu'il y avait à les dépenser correctement dans la perspective des élections à venir.</p>		
ETAPE 1 - DEFINIR LE POINT D'ENTREE DANS LA CASCADE D'OUTILS		
Positionnement du partenaire	Expérience de l'UE	Moyens disponibles
Le partenaire est partie prenante du cadre de politique du sous-secteur des routes. Ses principes sont alignés sur les bonnes pratiques internationales et sont mis en œuvre sans essayer de les contourner ou de les hybrider.	L'UE a une longue expérience de collaboration avec l'agence routière et le gouvernement.	L'UE dispose de moyens importants pour l'ensemble du sous-secteur, de l'ordre de 300 M€ sur 5 ans.
<p>En fonction de ces données, le point d'entrée devrait être E3 ou E4. Le pays concerné est un pays où il est difficile d'appliquer des schémas institutionnels mimétiques basés sur d'autres pays africains. Il</p>		

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

n'aurait donc pas été conseillé de lancer l'élaboration du Plan d'actions directement (E4), sans des analyses institutionnelles à la fois ciblées sur les organisations à appuyer et prenant en compte le potentiel des relations informelles.

→ Le choix de point d'entrée serait donc **E3**.

ETAPE 2 : PASSER DU POINT D'ENTREE A LA STRATEGIE A SUIVRE

A la fois le contexte (moindre gravité des dysfonctionnements de la gouvernance) et la probable résistance du gouvernement à ce qui serait perçu comme une interférence des bailleurs dans un sujet politiquement sensible amèneraient à choisir une stratégie d'intégration (S2).

ETAPE 3 : ELABORER LE PLAN D'ACTIONS

Outil	Commentaire	Conclusion
F1	L'outil F1 aurait mis en évidence le poids du dirigisme technocratique et politique et donc la prépondérance du recours à l'administration et aux entreprises publiques. Les solutions mises en place ne sont pas nécessairement les plus efficaces mais elles remplissent la fonction qui en est attendue.	→ L'analyse aurait conclu à l'opportunité de mettre en perspective les options choisies avec des solutions plus flexibles et impliquant plus largement un partenariat avec le secteur privé.
F2	L'outil F2 donnera des clés quant à la stratégie de communication et de plaidoyer à mettre en place.	→ Dans le cas présent, les options seront limitées mais constitueront un levier plus efficace.
G	Avec la série des outils G , la délégation pourra identifier où sont les marges de manœuvre de la réforme sectorielle.	→ Dans le cas présent, les marges de manœuvre seraient importantes pour tous les aspects techniques et organisationnels et sans doute relativement étroites pour les aspects liés à la gouvernance. Le gouvernement étant pragmatique, les marges de manœuvre peuvent augmenter rapidement si la preuve de l'efficacité de l'approche retenue est acquise rapidement. → A l'issue de ces étapes, la fiche d'identification de projet devra comporter une hiérarchisation des niveaux, des thèmes et des porteurs de projets avec (1) une forte dimension institutionnelle basée sur une remise à plat des systèmes de motivation et de contrôle du personnel de l'agence routière et (2) un ciblage du partenariat avec les organisations professionnelles représentatives des PME de travaux et de transport routier.
I1	L'outil I1 explorerait les relations formelles (partenaires institutionnels et organisations comme les syndicats), tandis qu' I2 essayerait de prévoir les réactions des pouvoirs et des relations informels.	→ Dans le cas présent, la hiérarchisation des actions ciblées sur la gouvernance aurait pu être la suivante : • Planification et programmation
I2		

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

		<p>opportunes, rationnelles et réalistes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion des contrats ouverte et transparente • Procédures administratives efficaces et intègres • Professionnalisation des entreprises de travaux publics • Gestion équitable et fiable des finances publiques
J	Pour boucler la Fiche action, l' outil J propose une <u>liste d'indicateurs liés à la gouvernance</u> dans le sous-secteur routier. L'un d'eux pourra être choisi pour suivre les décaissements.	
ETAPE 4 : ACCOMPAGNER LE PLAN D' ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
K	Sur la base de la liste d'indicateurs définis à l'étape précédente, l' outil K va organiser le suivi des performances du projet pour chacun d'eux.	

4.4 Améliorer les performances d'un port d'envergure régionale

CONTEXTE
<p>Les spécificités nationales de la gouvernance paraissent moins importantes que pour les autres études de cas : les jeux croisés de la corruption des services des douanes et des marchés dysfonctionnels du transport, de l'exploitation portuaire et des métiers d'auxiliaires de transport sont largement partagés dans tous les ports du continent – sauf un, où une réelle indépendance a été donnée à l'autorité portuaire.</p> <p>Le contexte de l'intervention sur l'efficacité d'un port d'envergure régionale est extrêmement complexe et difficile à délimiter, ce qui oriente déjà l'approche vers une entrée en E1. Les principaux points de repère sont les suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'application de la logique du port-proprétaire qui clarifie les rôles entre le ministère des transports et le gestionnaire du domaine public portuaire n'a été engagée que partiellement . • Les concessionnaires de terminaux à containers sont rentrés dans le réseautage avec le pouvoir, sur une base extracontractuelle liée au non-respect par les deux parties d'une part de leurs obligations contractuelles. • La taille de l'enjeu économique du port, renforcée par la quasi absence de concurrence entre ports régionaux, crée une situation où chaque catégorie d'acteurs peut bloquer les réformes. • Les inefficacités opérationnelles et douanières créent autant de points d'extraction de la rente que d'étapes entre le déchargement d'un container et sa sortie du périmètre portuaire. L'enrichissement illicite des douaniers est un cas classique de la corruption. • Les importateurs utilisent les ports et parfois les navires comme des entrepôts à la fois économiques et sûrs, avec une incidence sur la congestion des plateformes. <p>L'UE n'a que peu d'expérience dans l'appui à l'amélioration des plateformes portuaires.</p>
VALEUR AJOUTEE DU GUIDE
→ La prise en compte de la gouvernance dans l'amélioration de l'efficacité des activités portuaires a de fortes chances d'être déterminante pour débloquer des situations complexes, notamment en mettant en

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

lumière les relations entre les acteurs du secteur et en créant des espaces d'action collective.		
ETAPE 1 - DEFINIR LE POINT D'ENTREE DANS LA CASCADE D'OUTILS		
Positionnement du partenaire	Expérience de l'UE	Moyens disponibles
La position du gouvernement est ambiguë sur l'amélioration de l'efficacité du port.	L'UE n'a que très peu d'expérience pratique des interventions en appui aux ports.	Les moyens affectés au projet sont relativement limités, de l'ordre de 10 millions d'euros.
En fonction de ces données, le point d'entrée devrait être E1 ou E2 . La maigre connaissance des liaisons formelles et informelles entre les autorités, les opérateurs portuaires, les chargeurs, les auxiliaires de transport et les transporteurs routiers, acteurs d'une activité non seulement dynamique mais également génératrice de liquidités importantes, justifie de lancer une analyse de l'économie politique. On choisira donc l'entrée E1.		
ETAPE 2 : PASSER DU POINT D'ENTREE A LA STRATEGIE A SUIVRE		
Outil	Commentaire	Conclusion
A	L'analyse de l'économie politique (outil A) se justifie d'autant mieux que l'UE a besoin de renouveler les termes du dialogue de politique sur la base d'une compréhension de la complexité des jeux d'acteurs et donc de l'impasse du mimétisme institutionnel.	→ L'analyse de l'économie politique conclura probablement dans ce cas à une configuration où chacune des sphères administratives, douanières, opérationnelles et commerciales développent des stratégies relativement simples de maximisation de leurs profits sur la base même des inefficacités mais que les déterminants principaux sont extérieurs au système portuaire. Ces constats permettraient d'élargir l'approche de l'UE et permettraient de jouer sur les clivages pour mettre en place un processus d'action collective, sur la base de marchandages informels et de déclarations dans les instances formelles de concertation. → Ce résultat justifie à son tour de poursuivre la démarche préconisée dans le guide.
B1	La checklist B1 permettra de présenter de manière synthétique l'ampleur et la diversité des problèmes de gouvernance dans le port ainsi que de constater que rien n'est documenté.	→ Dans le cas présent, l'ordre des priorités issues de l'outil B serait le suivant :
B2	La matrice B2 donnera de la visibilité au problème de la gouvernance et permettra de démarrer la démarche de dialogue de politique ou l'intégration de ce thème dans le dialogue.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Extraction de rentes et de surprofits par les utilisateurs des services portuaires 2. Dysfonctionnements institutionnels et opérationnels dans l'enceinte portuaire 3. Corruption des services douaniers et des opérateurs portuaires 4. Distorsions de la politique sectorielle et de la tutelle des ports 5. Etat de la demande de gouvernance parmi les opérateurs de la chaîne logistique (par segment de marché)
C1	L'outil C1 conclurait sans doute que la demande de gouvernance existe mais	→ La stratégie d'intégration de la gouvernance (S2) s'impose pour

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

	bien en aval de la gestion portuaire. C1 pré-identifiera des individualités qui se positionneront dans le discours dans une dynamique de changement, de part et d'autre de l'administration et du secteur privé.	accompagner une initiative axée principalement sur la mise en place d'un modèle institutionnel adapté aux acteurs en présence, avec une politique tarifaire incitative pour les usagers des services portuaires. La régulation économique devra être pleinement prise en compte en associant tous les opérateurs et les usagers à la suppression des nombreuses positions dominantes qui poussent structurellement les prix à la consommation à la hausse.
C2	L'outil C2 viendra illustrer la prédominance des bailleurs dans l'offre de réforme dans le secteur et la pauvreté de cette offre, pour résoudre durablement les problèmes d'efficacité des ports.	Dans ce contexte, la mise en concession de façon transparente et concurrentielle des activités portuaires comme conditionnalité à un appui aux infrastructures portuaires pourrait constituer un levier efficace.
ETAPE 3 : ELABORER LE PLAN D'ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
F1	L'outil F1 aurait mis en évidence le poids des interrelations entre tous les groupes d'acteurs autour de l'extraction de la rente par la fixation des prix de déchargement, de dédouanement et de transport, etc.	→ Il aurait conclu à la nécessité de cibler 4-5 opérateurs, chacun dominant dans des secteurs d'activité en aval des services portuaires, pour ouvrir une plateforme de dialogue (avec notamment les opérateurs portuaires) et de décision collective.
F2	L'outil F2 donnera des clés quant à la stratégie de communication et de plaidoyer à mettre en place. Il peut notamment permettre de sélectionner de manière tactique les participants aux focus groupes, aux forums nationaux et aux plateformes d'échange sur la gouvernance et la concurrence.	
G	La série des outils G poursuit le travail de ciblage et de faisabilité de la facilitation du fonctionnement de l'interface modale portuaire engagé avec F.	→ Dans le cas présent, les marges de manœuvre seraient dépendantes essentiellement de la capacité du ministre des transports (ou de l'autorité portuaire) à modifier les règles du jeu, et particulièrement la politique tarifaire des opérateurs portuaires, les pratiques des services de la douane et la réglementation de l'accès et de l'exercice des professions d'importateur et d'auxiliaire de transport. La taille des enjeux financiers et le nombre limité d'acteurs influents de part et d'autre de l'enceinte portuaire rendent peu probable le choix d'options plus tactiques. Une action sur la demande de gouvernance est aussi envisageable en s'appuyant sur les effets de distorsion de prix pour les produits de consommation courante, voir les produits de première nécessité. → A l'issue de ces étapes, l'analyse des

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

		marges de manœuvre permettra de rédiger une fiche d'identification - a priori allant bien au-delà d'une approche purement technique et organisationnelle. Elle serait à court terme surtout un appui à la création d'une plateforme de discussion entre les sphères publiques et privées pour rendre possible un processus d'action collective.
I1	<p>Le passage à la Fiche action découlerait de cette ébauche et serait nourri par les outils I1 et I2. I1 explorera <u>les relations formelles</u> (partenaires institutionnels, concessionnaires, Conseil des chargeurs), tandis qu'I2 essaiera de prévoir les <u>réactions des pouvoirs et des relations informels</u> (importateurs, artisans-transporteurs, commerçants ayant une flotte pour compte propre, parlementaires).</p> <p>Ces deux exercices ont un caractère incertain, mais sont surtout productifs s'ils sont utilisés de manière participative, donc en impliquant aussi largement que possible tous les acteurs, clients, usagers.</p>	→ Les plateformes ouvertes de discussion feront apparaître des rapports de force collectifs et individuels, des personnalités qui vont être autant de lignes de fracture par la suite.
I2		
J	Pour boucler la fiche d'action, l'outil J propose <u>une liste d'indicateurs liés à la gouvernance</u> dans le secteur des transports.	
ETAPE 4 : ACCOMPAGNER LE PLAN D' ACTIONS		
Outil	Commentaire	Conclusion
K	Sur la base de la liste d'indicateurs définis à l'étape précédente, l'outil K va organiser le suivi des performances du projet pour chacun d'eux.	

5. Annexes

Annexe 1 : Cadres de la stratégie de l'UE

En réponse à l'importance de la gouvernance démocratique, l'idée d'une gouvernance sectorielle est en train de s'imposer aux acteurs du développement. La majorité des difficultés rencontrées pour faire évoluer les politiques sectorielles et leur mise en œuvre ressort de problèmes de gouvernance, soit ceux de la gestion non-développementale des élites, soit ceux d'une administration faible et corruptible. Bien que les concepts techniques demeurent importants, la gouvernance tend à prendre une place centrale dans les interventions sectorielles. Ce mouvement doit être accentué, tout particulièrement pour les infrastructures et les services de transport, fondamentaux pour le développement.

Il s'agit de l'application des principes de gouvernance à un secteur donné, comme celui de l'eau et de l'assainissement, de l'éducation, de la santé ou, dans le cas présent, des transports. Ces principes peuvent s'imposer au niveau d'un programme sectoriel (multi-bailleurs ou non), d'un projet, voire d'une composante spécifique. L'approche « politique » suivie en complément et intégrée à l'approche technique fait, de nos jours, l'objet d'une attention particulière, tout en admettant les spécificités de chaque secteur.

Ainsi, une plus grande attention est accordée (i) à la compréhension des relations de pouvoir dans un secteur donné et (ii) au fonctionnement des relations informelles ou usuelles, voire coutumières ou, tout simplement, d'ordre mafieuses qui, quoique peu visibles, sont néanmoins très présentes et influencent l'efficacité et l'efficience au sein d'un secteur.

La bonne gouvernance sectorielle pourrait se résumer par la recherche d'un équilibre harmonieux entre une demande et une offre de gouvernance visant à optimiser l'efficacité des activités d'un secteur donné. C'est le déséquilibre dû au déficit (ou à l'excès) de demande et/ou d'offre de gouvernance qui serait à l'origine de l'inefficacité des investissements dans un secteur, voire des principaux problèmes de ce dernier. En toute logique, c'est l'adoption de mesures correctives destinées à réduire les distorsions entre la demande et l'offre de gouvernance, en complément d'investissements techniques, qui doit permettre au secteur en question d'être efficace en termes de services et de produits offerts aux citoyens.

Il y a plusieurs façons d'appréhender la situation de la gouvernance dans un secteur. La plus consensuelle consiste à comprendre où en est le secteur et à analyser la réalité. Cela permet d'établir un état des lieux réaliste des acteurs nationaux ou non et de leur capacité à améliorer la situation. Il est donc nécessaire d'aller au-delà des simples cadre juridique, rôle des institutions ou processus formels pour aborder sans préjuger l'économie politique sous-jacente du secteur en termes de règles, d'intérêts, de distribution des ressources et de pouvoir. Cette approche priorise la dynamique de gouvernance inter et intra sectorielle, nationale et régionale. Par exemple, au Mozambique, une analyse de l'économie politique du secteur ferroviaire ne pourra se faire sans comprendre sérieusement le secteur des mines, mais aussi les relations au sein de la sous-région. Ce guide s'inspire de cette approche tout en tenant compte des particularités du secteur des transports en Afrique sub-saharienne.

À ce jour, malgré l'abondante littérature sur la gouvernance, rares sont les expériences sectorielles qui ont été systématiquement analysées et documentées, mise à part une évaluation réalisée en 2006 par l'UE²⁷. Toutefois, il est possible de tirer certains enseignements généraux : (i) la bonne gouvernance sectorielle permet d'obtenir un impact et une durabilité meilleurs, (ii) les réformes sectorielles prennent du temps et (iii) la bonne gouvernance ne se limite pas à la lutte contre la corruption.

Globalement, tous les acteurs conviennent qu'il faut une bonne connaissance et une vision de la situation au niveau national, voire régional, pour pouvoir définir une stratégie d'intervention. Par la suite, une fois la stratégie d'intervention choisie, le décideur bâtira son propre plan d'actions.

Le secteur des Transports, de par les volumes financiers plus que conséquents qui y sont mobilisés et le degré relatif d'impact et de durabilité de ces derniers, n'échappe pas à cette tendance de fond. L'UE et la BM sont les bailleurs de fonds qui se préoccupent le plus de la gouvernance dans le secteur des transports.

Stratégie de coopération de l'UE pour la gouvernance

La politique de l'UE vis-à-vis de la gouvernance avec ses partenaires de l'ASS est définie à la fois par les accords internationaux (Cotonou, en particulier), les documents définissant la stratégie de coopération avec l'Afrique et les communications relatives aux transports et à la gouvernance.

Cette annexe développe ces piliers de la définition d'une coopération en faveur de la gouvernance dans le secteur des transports qui soit cohérente avec son cadre générale – et donc moins susceptible de reconsidérations au niveau des QSGs.

➤ L'accord de partenariat (Cotonou)

Dans le cas de l'accord de partenariat de Cotonou²⁸ (2000), 77 pays ACP et l'UE ont convenu de mettre sur pied des procédures de consultation liées au respect des éléments essentiels du partenariat. **L'article 9, paragraphe 3**, de cet accord dispose que le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit en constitue l'élément essentiel et que la bonne gouvernance en constitue l'élément fondamental. Il propose une approche intéressante de la gouvernance : « Dans le cadre d'un environnement politique et institutionnel respectueux des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit, la bonne gestion des affaires publiques se définit comme la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau des pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption ».

²⁷ *Thematic evaluation of the EC support to good governance, Mars 2006.*

²⁸ *J.O. L 317 du 15.12.2000*

L'article 96 prévoit qu'en cas de violation de l'un de ces éléments essentiels, l'une des parties peut inviter l'autre à procéder à des consultations (une procédure similaire avait été instaurée pour la première fois en 1995, par le biais de l'article 366 bis de la version révisée de la Convention de Lomé IV). Les consultations organisées en vertu de l'article 96 visent à examiner la situation en vue de trouver une solution acceptable pour les deux parties. Si aucune solution n'est trouvée, ou en cas d'urgence ou de refus des consultations par l'une des parties, des mesures appropriées peuvent être prises. La suspension de la coopération dans ce cadre n'est envisagée qu'en dernier recours. Les mesures appropriées au sens de cet article, qui doivent être proportionnelles à la violation de l'élément essentiel, ont pour objet de donner une indication claire aux gouvernements quant au respect de l'article 9.

Avant l'introduction, en 1995, de la procédure de consultation, la coopération avait été suspendue de facto entièrement ou partiellement pour plusieurs pays. Depuis 1995, des consultations ont été menées dans 12 cas, notamment 10 pays ACP²⁹. Le Zimbabwe constitue un exemple récent, pour lequel des consultations ont été engagées en vertu de l'article 96 de l'accord ACP-CE, à la suite desquelles des sanctions ciblées ont été prises, notamment le gel de fonds et d'avoirs de membres du gouvernement, l'interdiction faite à ceux-ci de voyager dans les États membres ou de transiter par ceux-ci, un embargo sur les exportations d'équipements de répression ainsi qu'une interdiction de fournir toute formation liée à des activités militaires³⁰.

Face à la corruption, l'accord de Cotonou a franchi un pas important qui peut constituer un exemple pour de futurs accords avec d'autres pays tiers ou régions. Les négociations sur la notion plus large de bonne gouvernance ont abouti à une double approche : d'une part, un engagement envers la bonne gouvernance en tant qu'élément fondamental et positif du partenariat, sujet du dialogue régulier et domaine bénéficiant d'un soutien actif de la Communauté et, de l'autre, un accord pour considérer que les cas de corruption grave, ainsi que les pots-de-vin entraînant cette corruption, constituent une violation de l'accord nécessitant des mesures correctives appropriées. La procédure de consultation visée à **l'article 97** s'applique certes aux cas de corruption impliquant des fonds communautaires, mais aussi, plus largement, à tout pays dans lequel la Communauté intervient financièrement et où la corruption constitue un obstacle sérieux à des stratégies de développement axées sur les résultats. Elle ne se limite donc pas aux cas de corruption affectant directement les activités de coopération financière de la CE. Cet élément est particulièrement important si l'on considère la fongibilité des finances publiques.

A l'issue de cet accord, la CE a produit une note de communication sur la gouvernance : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité Economique et Social européen sur la Gouvernance et le Développement ou COM 615 de 2003.

²⁹ Niger, Guinée-Bissau, Togo, Haïti, Comores, Côte d'Ivoire, République de Fidji, Liberia, Zimbabwe et République centrafricaine

³⁰ Position commune du Conseil et règlement 310/2002 du Conseil du 18 février 2002

➤ Communications sur la gouvernance

La politique communautaire au regard de la gouvernance a profondément évolué depuis les accords de Cotonou de 2000. Le document fondateur reste la COM 615 de 2003 « Gouvernance et développement ». Il est contemporain de la COM 217 sur « On a comprehensive EU policy against corruption » qui cible principalement l'UE mais concerne également les pays tiers.

It is the Commission's firm intention to reduce corruption at all levels in a coherent way within the EU institutions, in EU Member States and outside the EU, i.e. political corruption, corrupt activities committed by and collusively with organised crime groups, private-to-private and so-called petty corruption

La communication sur « Gouvernance et développement » a été précisée et étendue par :

- a) COM 421 de 2006 « *La gouvernance dans le consensus européen pour le développement - Vers une approche harmonisée au sein de l'Union européenne* » ; elle définit pour les pays ACP les modalités de prise en compte de la gouvernance dans le dialogue de politique et la programmation de l'aide européenne ; elle prône un appui aux mécanismes africains par le renforcement des capacités de l'Union africaine et des institutions africaines régionales et nationales.
- b) La COM 163 de 2010 « *Fiscalité et développement - Coopérer avec les pays en développement afin d'encourager la bonne gouvernance dans le domaine fiscal* » ; elle vise à améliorer les effets de synergies entre la politique fiscale et la politique du développement en montrant de quelle manière l'UE pourrait aider les pays en développement à créer des administrations fiscales et des systèmes fiscaux efficaces, équitables et durables, en vue d'améliorer la mobilisation des ressources financières nationales dans un environnement international en mutation.

Des documents thématiques ont essayé de traduire sous forme opérationnelle ces communications, parmi ceux-ci, il faut distinguer :

- 1) La guide pour la prise en compte de la bonne gouvernance dans la coopération au développement de la CE de 2004,
- 2) L'évaluation thématique des appuis de l'UE à la bonne gouvernance de 2006 et,
- 3) L'analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles de 2008. Plus récemment, plusieurs ouvrages concernant la bonne gouvernance du secteur des transports ont été édités en préambule au présent document : (i) le Manuel opérationnel pour les routiers en délégation avec ses fiches techniques, révisé en 2010 et (ii) les documents de travail et conceptuels de juillet 2012.

Comme indiqué auparavant, la COM 615 de 2003 peut être considérée comme le document fondateur de la doctrine communautaire concernant la bonne gouvernance en prolongement des acquis de Lomé IV et des accords de Cotonou. Ces derniers limitaient clairement le concept de gouvernance dans une dimension technique et économique, mais c'est à Cotonou

que la gouvernance a été abordée selon un angle plus politique et reconnu comme un élément contextuel fondamental. En 2003, la CE est allée plus loin en offrant une nouvelle définition de la gouvernance, plus large que Cotonou. Même si l'importance reste donnée à la façon dont peut être exercé le pouvoir et les ressources publiques gérées, les dimensions sociales, culturelles et politiques deviennent principales.

De son côté, le Guide pour la prise en compte de la bonne gouvernance de 2004 a identifié six domaines ou thèmes exclusifs. À partir de 2005, la Stratégie de l'UE pour l'Afrique repousse encore les frontières en distinguant la gouvernance « légale » (issue d'un processus démocratique tel que des élections) de celle dite « légitime » (acceptée par la population ou les bénéficiaires).

Suite à l'Évaluation thématique des appuis de l'UE à la bonne gouvernance de 2006, un nouveau pas est franchi puisque la bonne gouvernance commence à être pensée de façon sectorielle. Même si la bonne gouvernance n'est traitée que succinctement dans le Partenariat EU/Afrique pour les infrastructures, elle est centrale dans les autres partenariats thématiques.

En 2008, la gouvernance sectorielle trouve sa place entière grâce à la publication d'un document méthodologique qui a pour ambition de décliner la gouvernance sectorielle et de proposer des outils pour l'évaluer.

Stratégie de coopération de l'UE avec l'Afrique

➤ Le Consensus Européen pour le Développement (2005)

En octobre 2005, lors d'une réunion conjointe avec la Commission de l'UA, la Commission européenne a adopté une communication sur la stratégie de l'UE pour l'Afrique, formellement approuvée par le Conseil européen de décembre de la même année. Cette stratégie plus connue sous le nom de « Consensus européen » a permis un renforcement de la cohérence politique au sein de l'UE et une meilleure coordination des politiques de la Commission et des États membres à l'égard de l'Afrique.

Le 20 décembre 2005, les présidents de la Commission, du Parlement et du Conseil ont signé la nouvelle déclaration de politique de développement de l'UE, le « Consensus européen ». Celui-ci définit, pour la première fois en cinquante ans de coopération, le cadre de principes communs dans lequel l'UE et ses États membres mettront chacun en œuvre leurs politiques de développement dans un esprit de complémentarité.

Le Consensus européen pour le développement définit l'approche et les moyens d'action pour contribuer à ces objectifs, identifiant notamment la bonne gouvernance, la démocratie et le respect des droits de l'homme comme des composantes à part entière des processus de développement durable et des objectifs importants de la politique de développement de l'UE. L'accroissement substantiel des volumes d'aide pour les années suivantes a demandé la mise en place d'une gouvernance qui permettra d'assurer l'efficacité et l'impact effectif de ce nouvel effort d'aide européen. Pour atteindre les OMD, les moyens financiers ne se suffisent néanmoins pas. Les politiques communautaires, qui ont chacune une dimension externe, doivent également contribuer à la bonne gouvernance. Les outils dont disposent l'UE sont très divers, y compris le dialogue politique, les mesures en matière de prévention de conflits, la

coopération avec les organisations régionales et internationales, les programmes thématiques, l'observation électorale, ainsi que les programmes nationaux de l'aide au développement, objets d'une programmation conjointe pluriannuelle.

Une seconde communication est élaborée par la CE : Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité Économique et Social européen et au Comité des régions ou COM 421 de 2006.

➤ **Partenariat stratégique Europe/Afrique et la Déclaration de Lisbonne**

Deux ans après l'adoption de la Stratégie de l'UE pour l'Afrique, l'UE et l'Afrique redéfinissent leur partenariat à la lumière des transformations qu'elles ont subies avec l'adoption d'un partenariat stratégique avec l'Afrique.

Dans le domaine de la gouvernance, l'UA et l'UE se sont engagées à stimuler le dialogue sur des questions de gouvernance d'intérêt commun telles que les droits de l'homme et la gestion des ressources naturelles, à travers la création d'un forum de la gouvernance rassemblant des acteurs non étatiques, des parlementaires nationaux, des autorités locales, ainsi que des organisations régionales. En outre, l'UE explorera de nouvelles stratégies pour augmenter le financement communautaire et des États membres en faveur du soutien de l'architecture de gouvernance panafricaine.

La déclaration de Lisbonne contient la philosophie et les engagements du partenariat. Les priorités stratégiques identifiées s'incarnent dans huit partenariats dont celui couvrant la gouvernance démocratique et les droits de l'homme.

➤ **Programme pour le changement ou Agenda for Change (2011)**

Le 13 octobre 2011, la Commission a présenté le Programme pour le changement ainsi que des propositions de réforme de l'appui budgétaire de l'UE, établissant par là une approche européenne de réduction de la pauvreté prévoyant notamment une répartition des fonds mieux ciblée.

L'aide de l'UE doit suivre deux axes prioritaires : (i) les droits de l'homme, la démocratie ainsi que d'autres aspects clés de la bonne gouvernance ; et (ii) une croissance inclusive et durable au service du développement humain. L'UE devrait également tenter d'améliorer encore l'efficacité de l'aide qu'elle fournit. Pour ce faire, elle doit s'assurer que les États membres et la Commission européenne préparent leurs stratégies et programmes en concertation et se répartissent mieux le travail.

Ce nouveau programme doit servir d'orientation pour les délégations dans la phase d'identification et d'élaboration de leur PIN et PIR respectifs pour le 11^{ème} FED (2014-2020).

Stratégie de coopération de l'UE dans le secteur des transports

➤ **Partenariat euro-africain pour les infrastructures**

Face aux besoins en infrastructures du continent africain, l'UE lance la même année que le Partenariat stratégique EU/Afrique, en 2007, un partenariat avec l'Afrique pour le développement de grands réseaux d'infrastructures sur le continent. Ce partenariat est fondé sur la stratégie de l'UE pour l'Afrique ainsi que sur les objectifs définis par le plan d'actions à court terme dans le domaine des infrastructures de l'Union africaine et du NEPAD.

Le partenariat est principalement axé sur les infrastructures qui permettent l'interconnexion aux niveaux continental et régional en Afrique, dont le secteur des transports : réseaux routier et ferroviaire, ports, voies maritimes et fluviales, transport aérien, afin de réduire les coûts et d'améliorer la qualité des services.

Le **financement** des opérations dans le cadre du partenariat est basé sur plusieurs instruments :

- c) Les enveloppes régionales et nationales du 10ème Fonds européen de développement (FED), à savoir 5,6 milliards d'euros. Ce montant représente une augmentation notable des ressources jusqu'à présent allouées par le FED aux infrastructures africaines (3,75 milliards d'euros au titre du 9ème FED) ;
- d) Les ressources intra-ACP ;
- e) Le nouveau Fonds fiduciaire (African Infrastructure Trust Fund – AITF) mis en place par l'UE et la Banque européenne d'investissement (BEI), visant notamment les investissements en infrastructures transfrontalières. Ce Fonds est cofinancé par la Commission, les États membres intéressés et les institutions financières de développement européennes et africaines.

Dans ce nouveau partenariat, la notion de gouvernance sectorielle est étrangement absente et apparaît sous le vocable de « mesures de développement institutionnel et de renforcement des capacités ainsi que des mesures de soutien au cadre politique et réglementaire au niveau national ». Pour être absente des préoccupations majeures, la gouvernance sectorielle ne dispose d'aucun instrument ou mesure d'incitation spécifique. L'accent est mis uniquement sur l'établissement des cadres financiers et institutionnels solides en Afrique, pour les infrastructures.

Au niveau national, Pour assurer la cohérence et la complémentarité du partenariat et des stratégies nationales, il est attendu des « politiques et des mesures sectorielles qui renforcent le caractère durable des actions relevant du partenariat ». Il est préconisé que l'UA-NEPAD se rapproche de l'UE et de ses délégations afin de superviser les interventions nationales qui contribuent directement à la réalisation des objectifs du partenariat.

Annexe 2 : Bibliographie

➤ Documents de l'UE

- EU (2003), A comprehensive EU policy against corruption, COM (2003) 317 final.
- EU (2003), Gouvernance et développement, COM (2003) 615 final.
- EU (2005), EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, COM (2005) 489 final
- EU (2006), Governance in the European Consensus on Development - Towards a harmonised approach within the European Union, COM (2006) 421 final
- EU (2006), Interconnecting Africa: the EU-Africa Partnership on Infrastructure, COM (2006) 376 final
- EU (2010), Tax and Development - Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax Matters, COM (2010) 163 final
- EU (2011), Accroître l'impact de la politique de développement de l'UE : un programme pour le changement, COM (2011) 637 final.

➤ Documents opérationnels

- EuropeAid (2010), Toolkit for Capacity Development, Reference Document n.6, Tools and Methods Series.
- OECD (2012), International Drivers of Corruption: A Tool for Analysis, OECD Publishing; <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167513-en>
- Unsworth and Williams (2011), Using Political Economy Analysis to improve EU Development Effectiveness; A DEVCO Concept Paper.
- UNDP (2012), Institutional and Context Analysis Guidance Note.
- Moncrieffe and Luttrell (2005), an Analytical Framework for Understanding the Political Economy of Sectors and Policy Arenas, Overseas Development Institute; <http://www.odl.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3898.pdf>
- Alexeeva V., Queiroz C. and Ishihara S. (2011), Monitoring Road Works Contracts and Unit Costs for Enhanced Governance in Europe and Central Asia, Transport Papers, The World Bank.

➤ Pour aller plus loin

- Bromley D., Foltz J. (2011), Sustainability under siege: Transport costs and corruption on West Africa's trade corridors, Natural Resources Forum 35 (2011) 32–48.
- Foster V. and Briceño-Garmendia C. Eds. (2010), Africa's Infrastructure - A Time for Transformation, The World Bank.
- Freund C., Rocha N. (2010), What Constrains Africa's Exports? Development Research Group, Trade and Integration Team WPS5184, The World Bank.

Gouvernance dans le secteur des transports

Une méthode et des outils pour intégrer la gouvernance dans l'appui au secteur des transports en Afrique Sub-Saharienne

Volume 1 – Concepts et méthodologie

- Gwilliam K. (2011), Africa's Transport Infrastructure Mainstreaming Maintenance and Management, The World Bank.
- Kelsall T. (2011), Developmental patrimonialism? Rethinking business and politics in Africa, Policy Brief n°02, Africa Power and Politics.
- Kenny C. (2010), Publishing Construction Contracts and Outcome Details, Policy Research Working Paper 5247, The World Bank.
- Portugal-Perez A., Wilson J. (2008), Why Trade Facilitation Matters to Africa, Policy Research Working Paper 4719, The World Bank.
- Staffan I. Lindberg (2010), Some evidence on the demand side of private-public goods provision by MPs ; Working Paper n°8, Africa Power and Politics.
- USAID/UEMOA (2012), Impact of Road Transport Industry Liberalization in West Africa.
- Fritz V., Kolstad I. (2008), Corruption and aid modalities ; U4 Issue 4.
- Kenny C. and Musatova M. (2010), 'Red Flags of Corruption' in World Bank Projects, An Analysis of Infrastructure Contracts, Policy Research Working Paper 5243, The World Bank.
- Queiroz C., Lopez A., Ishihara S. and Hommann K. (2011), Road asset governance filter – case study of Kazakhstan and Armenia, Transport Papers, The World Bank.

➤ Sites Web

- U4 Anti-Corruption Resource Centre ; <http://www.u4.no>
- Global Infrastructure Anti Corruption Centre (GIACC) ; <http://www.giaccentre.org>
- CoST – Construction Sector Transparency Initiative; <http://www.constructiontransparency.org>