

**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 2 – BOITE À OUTILS**



**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**

**GOVERNANCE 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 2 – Boîte à outils)**

**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](mailto: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

## Table des matières

<b>ABREVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>1. PRESENTATION DE LA CASCADE D'OUTILS</b>	<b>8</b>
1.1. Outil A : Checklist de l'économie politique du pays.....	8
1.2. Outil B: Checklist et matrice de la gouvernance sectorielle .....	12
1.3. Outil C : Analyse de la demande et de l'offre de gouvernance sectorielle et le Test de l'appropriation du changement .....	24
1.4. Outil D : Analyse des performances du secteur des transports par mode .....	35
1.5. Outil E : Analyse de la corruption dans le secteur .....	51
1.6. Outil F : Cartographie des acteurs .....	60
1.7. Outil G : Analyse de l'économie politique du secteur et Identification des moteurs du changement et des marges de manœuvre .....	70
1.8. Outil H : Analyse des performances des institutions clés pour l'UE.....	83
1.9. Outil I : Evaluer les réactions des organisations formelles ou informelles .....	91
1.10. Outil J : Elaboration des indicateurs de suivi et du cadre de conception logique du Plan d'actions .....	95
1.11. Outil K : Suivi des actions et des indicateurs .....	113
<b>2. MODELE DE TERMES DE REFERENCE</b>	<b>116</b>

## Abréviations

<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>AO</b>	Appel d'offres
<b>ASS</b>	Afrique Sub-Saharienne
<b>BAfD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>BON</b>	Bureau de l'Ordonnateur National
<b>CAON</b>	Cellule d'Appui à l'ordonnateur National
<b>COFED</b>	Cellule de l'ordonnateur national du Fonds Européen de Développement
<b>DAO</b>	Dossier d'appel d'offres
<b>DFid</b>	Department for International Development (coopération britannique)
<b>DUE</b>	Délégation de l'UE
<b>FA</b>	Fiche action
<b>FIP</b>	Fiche d'identification de projet
<b>OCDE</b>	Organisation pour le Développement et la Coopération Economique
<b>ON</b>	Ordonnateur National
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>PIN</b>	Programme Indicatif National
<b>PPP</b>	Partenariats public-privé
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers (bailleurs de fonds)
<b>SIDA</b>	Swedish International Development Cooperation Agency (coopération suédoise)
<b>SWOT</b>	<b>S</b> <i>trengths</i> (forces), <b>W</b> <i>eaknesses</i> (faiblesses), <b>O</b> <i>pportunities</i> (opportunités), <b>T</b> <i>hreats</i> (menaces)
<b>TdR</b>	Termes de référence
<b>TP</b>	Travaux Publics
<b>UE</b>	Union Européenne

## 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.

C'est pourquoi l'UE propose à ses différentes délégations d'ASS le présent annuel 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 des 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.

Le présent volume est le second. Il présente une série d'outils et une proposition de termes de référence pouvant être utilisés lorsqu'il s'agira de faire appel à des consultants. Au final, l'utilisateur aboutira à un Plan d'actions, c'est-à-dire à une Fiche action pour un projet qui sera financé par le FED. Les outils sont au nombre de onze.

L'intérêt pour la gouvernance génère depuis plus de 10 ans une inflation d'outils d'analyse, développés par tous les acteurs de la coopération au développement. Ils se différencient par des angles d'attaque de la question de la gouvernance plutôt que par des options fondamentalement opposées. Des documents compilant ces outils peuvent être trouvés dans la bibliographie.

Les onze outils, comme d'ailleurs les sources d'information sur la gouvernance, développent une analyse globale au niveau national. L'approche sectorielle n'est encore qu'embryonnaire. Les spécificités du secteur des transports, notamment en termes de pression pour l'extraction de la rente et d'innovations institutionnelles, ne sont pas prises en compte.

Les méthodes et outils présentés dans ce manuel ont donc été élaborés à partir des outils existant à un niveau plus général, en introduisant les dimensions spécifiques au secteur des transports. L'objectif est de dégager par anticipation des pistes d'analyse et des zones de concentration en fonction d'une trame générique commune – à des degrés divers – aux pays de l'ASS.

Les résultats d'analyses plus générales antérieures sont supposés disponibles au niveau de chaque délégation, qu'elles aient été réalisées par l'UE (comme une analyse d'économie politique pour la préparation d'un cycle de programmation), par la BAfD (profils de gouvernance), la BM ou d'autres PTF (DFiD ou SIDA en particulier).

### Programmation d'un appui

- **Outil A:** *Checklist* de l'économie politique du pays
- **Outil B:** *Checklist* (B1) et Matrice de la gouvernance sectorielle (B2)
- **Outil C:** Analyse de la demande et de l'offre de gouvernance (C1) et le Test d'appropriation du changement (C2)

### Identification du Plan d'Actions

- **Outil D:** Analyse des performances du secteur par mode
- **Outil E:** Analyse de la corruption dans le secteur
- **Outil F:** Cartographie des acteurs (F1: photographie des acteurs, F2 : analyse des relations entre les acteurs et F3: Matrice des intérêts sectoriels des acteurs)
- **Outil G:** Analyse de l'économie politique du secteur (G1: analyse de l'économie politique du secteur et G2 : Evaluation des parties-prenantes) et Identification des moteurs du changement et des marges de manœuvre (G3 : Moteurs du changement et G4 : Marges de manoeuvre)

### Formulation du Plan d'Actions

- **Outil H:** Analyse des performances des institutions-clés pour l'UE (H1 : Analyse des performances des organisations clés et H2 : Diagramme et ciblage des organisations efficaces)
- **Outil I:** Evaluer les réactions des organisations formelles et informelles (I1 : Grille d'analyse des relations de gouvernance sectorielle et I2 : Grille d'analyse de l'équilibre entre les organisations formelles et informelles)
- **Outil J:** Elaboration des indicateurs de suivi et du cadre de conception logique du Plan d'actions (J1 : Grille des actions et J3 : Cadre de conception logique du Plan d'actions)

### Mise en œuvre du Plan d'Actions

- **Outil K:** Suivi du Plan d'actions par indicateur

L'UE a déjà élaboré des documents de référence qui définissent d'une part un cadre à la démarche d'appui à la gouvernance sectorielle (Collection Outils et Méthodes, Document de Référence N°4, *Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles*, 2008) et, d'autre part, qui proposent des outils pour le développement des

capacités (Collection Outils et Méthodes, Document de Référence N°6, *Boîte à outils pour le développement des capacités*, 2010).

Le présent volume du Manuel construit sur ces bases une démarche spécifique au secteur des transports, en opérationnalisant le cadre et en complétant la boîte à outils. Cette mise à jour prend en compte les réflexions méthodologiques récentes de l'UE, notamment en matière de diagnostic de l'économie politique de ses interventions <sup>1</sup> en coopération. Elle mobilise également des outils élaborés récemment par la Banque Mondiale. Chacun des outils a été pré-formaté pour le secteur des transports en ASS. Ils sont répartis en fonction de leur position dans le cycle des projets du FED.

Enfin, des termes de références sont proposés au second chapitre de ce volume. Dans ce chapitre, l'utilisateur élaborera des termes de références en fonction des besoins en informations identifiés selon sa propre séquence, qu'il ait suivi ou non celle proposée dans ce Manuel.

---

<sup>1</sup> Unsworth and Williams (2011).

## 1. Présentation de la cascade d'outils

Les outils sont au nombre de onze (de A à K).

### 1.1. Outil A : Checklist de l'économie politique du pays

#### Pourquoi cet outil ?

Le *checklist* de l'économie politique du pays doit permettre d'appréhender le fonctionnement du pays. Bien souvent, beaucoup de détails échappent à un technicien en résidence dans un pays donné, soit parce qu'il vient d'arriver, soit parce que la force de l'habitude et l'inertie des routines opérationnelles ne permettent pas une vision d'ensemble.

C'est pourquoi, même si l'outil peut paraître assez simple au regard de la complexité d'une situation locale, l'étude préalable ne doit pas être bâclée. Cet outil doit évaluer le niveau de maturité du pays pour des réformes de gouvernance.

#### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Il concerne ceux qui auront comme **point d'entrée E1**. Idéalement, la DUE sera en phase d'élaboration du Programme Indicatif National (PIN), mais ce n'est pas une obligation.

Sous la coordination du Chef de la coopération, la section Economie de la Délégation peut conduire l'étude d'économie, avec ou sans consultant. En revanche, sa transcription dans le présent outil est à réaliser conjointement par les sections Economie et Infrastructure de la Délégation.

#### Comment utiliser cet outil ?

L'outil présente une série de facteurs dont il faudra déterminer le niveau d'effectivité. Si le facteur n'est pas du tout effectif, répondre par la négative (N=non). Une nette majorité de « non » indiquera la stratégie 3 et une mise en veille du secteur. En revanche, si le facteur proposé est effectif ou passablement effectif, il faudra répondre positivement (O=oui). Une majorité de « oui » sera une invitation à poursuivre la cascade pour définir une stratégie (1 ou 2). L'observation de la tendance pour chaque facteur et domaine a pour objectif d'atténuer ou de renforcer les notes respectives.

L'outil est numéroté avec la lettre majuscule A. Chaque domaine possède un numéro et chaque facteur une lettre minuscule. Ainsi, le facteur « Pression fiscale forte » sera numéroté A1a, ce qui permettra de le retrouver dans certains instruments à suivre.



Ainsi, pour un pays comme la Guinée Bissau, il n'est pas recommandé que la Délégation persévère dans sa volonté d'investir dans la gouvernance. A l'inverse, pour un pays comme le Cap-Vert ou l'Ile Maurice, les chances de réussite d'un projet d'amélioration de la gouvernance (démocratique ou sectorielle) sont optimales. Dans ce cas, il est donc conseillé de poursuivre l'utilisation de ce manuel. Entre les deux cas extrêmes, il y a une grande variété de situations que le présent outil, ajouté au bon sens, prétend aider à évaluer pour conseiller les Délégations dans leurs décisions.

## Contexte et détails

En l'absence d'une étude complète, il existe des profils de gouvernance réalisés par les autres PTF ou l'Union Africaine. Ces profils doivent être utilisés comme base de départ pour :

- Soit une analyse sommaire en interne sur la base de la *checklist* des questions de l'analyse d'économie politique de l'UE ; cette analyse pourra être dirigée par la section Economie et requiert la collaboration du conseiller politique, de la section Économie, de la section Gouvernance et de la section Infrastructure. Le personnel local de la Délégation sera une source importante d'informations.
- Soit une intervention d'un consultant, dans le cadre d'une mission principalement desk (5 jours) avec un séjour court (3 jours) en Délégation. La liste des questions de l'analyse de l'économie politique (AEP) servira de guide. L'approche sera comparative avec des pays proches partageant les mêmes caractéristiques institutionnelles (et éventuellement structurelles).

## Combien cela peut-il coûter ?

Dans le cas relativement improbable où il n'existerait pas de base documentaire à l'analyse de la gouvernance, il faudra recourir à un consultant. Dans ce cas, l'élaboration du présent outil devra se faire conjointement avec une forte implication de la Délégation ou, pour le moins, celle des sections Economie et Infrastructure.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrables
<b>Checklist de l'économie politique du pays</b>						
Le diagnostic de gouvernance existe, est à jour et inclut une analyse de l'économie politique	Section économie	Interne	0	0	4	Note (maxi 10 pages)

## 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 2 – Boîte à outils

Le diagnostic de la gouvernance existe mais est limité à l'institutionnel ou n'est pas à jour	Section économie	Externe	28	7	4	Note (maxi 20 pages)
Le diagnostic n'existe pas	Section économie		72	12	6	Note (maxi 20 pages)

## Présentation de l'outil A

Domaines / facteurs	Niveau existant (O=oui et N=non)		Tendance observée (→↑↓) <sup>2</sup>
	Stratégies 1 et 2	Stratégie 3 : Mise en couveuse	
<b>Facteurs d'incitation aux réformes / innovations</b>			
a) Pression fiscale forte	O	N	
b) Crise économique forte	O	N	
c) Processus démocratique récent	O	N	
d) Pression des PTF / degré d'implication	O	N	
e) Autres			
<b>Freins aux réformes / innovations</b>			
a) Gouvernement n'oppose pas de résistance (politique)	O	N	
b) La machine bureaucratique n'oppose pas de résistance	O	N	
c) Pas de réseaux de patronage	O	N	
d) Pas de réseaux basés sur le clientélisme	O	N	
e) Demande importante de réformes / innovations (société civile ou autres)	O	N	
f) Autres			
<b>Conditions favorables aux réformes / innovations</b>			
a) Croissance rapide et durable du pays	O	N	
b) Situation de post crise ou de reconstruction avec stabilité politique	O	N	
c) Gouvernement à la recherche d'une légitimité	O	N	
d) Système électoral majoritaire	O	N	
e) Programmes des partis politiques qualifiant la réforme ou l'innovation de priorité	O	N	
f) Dynamisme du secteur privé	O	N	
g) Autres			

<sup>2</sup> Utilisez les flèches pour indiquer si la situation s'améliore (↑), se détériore (↓) ou stagne (→).

## 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 2 – Boîte à outils

<b>Etat de droit</b>		
a) Niveau de protection physique des individus et des biens	O	N
b) Taux de criminalité bas	O	N
c) Efficacité du système judiciaire	O	N
d) Faible niveau de corruption de la justice	O	N
e) Mise en œuvre des décisions de justice	O	N
f) Faible rôle des médiations alternatives (justice traditionnelle)	O	N
g) Qualité du régime pénal	O	N
h) Fluidité des mécanismes d'appel		
i) Autres		
<b>Administration publique</b>		
a) Management de l'innovation et des réformes	O	N
b) Qualité de la fonction publique et des services publics	O	N
c) Management des finances publiques et redevabilité	O	N
d) Confiance envers les politiques publiques	O	N
e) Qualité du management macro-économique	O	N
f) Autres	O	N
<b>Gestion des finances publiques</b>		
a) Qualité de la gouvernance nationale en matière de politique fiscale ou monétaire	O	N
b) Adéquation des contrôles, de la transparence, des incitations et de la responsabilisation dans la gestion des finances publiques	O	N
c) Relation entre la gestion des finances publiques (y compris la passation des marchés) et la performance sectorielle	O	N
d) Autres		
<b>Décentralisation et déconcentration</b>		
a) Autonomie décisionnelle des pouvoirs locaux	O	N
b) Autonomie financière des pouvoirs locaux	O	N
c) Efficacité et efficience des services publics locaux	O	N
d) Autres		
<b>Conséquences pour l'aide communautaire</b>		
a) Les leçons apprises des autres PIN ou projets sont prises en compte	O	N
b) Contexte favorable à un soutien de l'UE à la gouvernance	O	N
c) Prise en compte de l'économie politique du pays dans la stratégie, la programmation, le dialogue politique et sectoriel, la mesure des risques politiques et opérationnels, etc.	O	N
d) Autres		


## 1.2. Outil B: Checklist et matrice de la gouvernance sectorielle

### Pourquoi cet outil ?

Le *checklist* et la matrice de la gouvernance sectorielle aideront à mettre en perspective les capacités et le potentiel de développement du secteur.

Le secteur des infrastructures et des services de transport présente de nombreux points communs dans les différents pays de l'ASS, tant en ce qui concerne son organisation/régulation par l'État que son exploitation par le système de patronage et le fonctionnement des marchés (TP, ingénierie/contrôle de travaux et transport). Il sera donc possible de fonder l'analyse et l'intégration de la gouvernance dans le secteur sur une trame générique, à partir de laquelle il s'agira d'analyser les écarts par rapport à la « norme ». Cette approche permet d'autonomiser les délégations pour les analyses contextuelles et préliminaires, ainsi que de réduire et homogénéiser les résultats des analyses externalisées à des équipes de consultants.

Sur la base des principales catégories de problèmes-clés de gouvernance dans le secteur des transports, les entrées thématiques pour identifier les actions à mettre en œuvre sont les suivantes :



Gestion des finances publiques ; politique sectorielle et programmation	Distorsion de la planification, de la programmation et de la gestion des finances publiques
Renforcement des capacités et développement des incitations	Dysfonctionnements administratifs, manque d'esprit de service public
Restructuration institutionnelle et lutte contre la corruption	Corruption dans la gestion de <b>l'aménagement</b> et de l'entretien des infrastructures
Libéralisation et régulation des marchés du transport et des travaux publics	Ententes anti-concurrentielles dans les services de transport, absence de régulation et rackets
Participation des usagers, suivi des performances sectorielles et communication	Fractionnement de la demande de gouvernance et faiblesse de la participation des usagers

## Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Il concerne ceux qui auront comme point d'entrée E2 et une indication pour poursuivre après l'outil A (entrée E1).

Le présent outil est utile idéalement lors des premières étapes de construction du Programme Indicatif National (PIN). Toutefois, il peut arriver, par manque de temps ou de moyens durant cette courte période de programmation, que la section Infrastructure d'une Délégation décide de reporter en début de PIN cette analyse, en préalable à l'étape d'identification.

La section Infrastructure, avec le concours des autres sections et sous la coordination du Chef de la coopération, peut mener à bien ce processus. Le résultat final ou intermédiaire doit être partagé et validé en interne par l'ensemble des sections. Informellement, d'autres PTF intervenant dans le secteur à travers le Groupe sectoriel (s'il existe) ou des acteurs connus pour leur autonomie vis-à-vis du système de patronage/clientélisme peuvent faire part de leurs commentaires.

## Comment utiliser cet outil ?

Deux outils complémentaires sont proposés : (1) la *checklist* de la gouvernance sectorielle ou outil B1 et (2) la matrice de la gouvernance sectorielle ou outil B2. Le premier servant à alimenter le second.

- **Checklist de la gouvernance sectorielle ou outil B1**

L'outil se présente sous la forme d'une liste de facteurs, regroupés selon leur domaine spécifique d'appartenance. Il s'agira de vérifier si l'on dispose de toutes les informations nécessaires pour remplir l'outil B2.

Il faudra donc mettre une croix en face de chaque facteur lorsque l'on estime avoir les informations nécessaires pour l'étape suivante. Rien de plus ! Ces informations sont souvent disponibles sur Internet ou auprès des autres bailleurs. Ne pas s'engager dans des enquêtes lourdes et complexes si ces informations ne sont pas disponibles. Avec un minimum de 75% des informations demandées, on peut passer à l'outil B2. Bien entendu, plus l'expérience de la DUE est faible en la matière et le projet envisagé important, plus il faudra tendre vers les 100%.

Chaque facteur a été numéroté par la lettre majuscule B (en référence à l'outil), un numéro pour chaque domaine d'intervention (1 à 11) et une lettre minuscule (pour chaque facteur). Ainsi, le facteur « Pays en situation de post conflit... » aura la numérotation « B1a » afin que le lecteur puisse le retrouver facilement dans les outils suivants. Il est possible d'opter pour un appui externe (consultant) pour consolider toutes ces informations et élaborer l'outil B2.

Une fois prêt, il conviendra de passer à l'outil suivant : B2.

- **Matrice de la gouvernance sectorielle ou outil B2**

Chaque facteur du tableau B1 correspond horizontalement à un des cinq problèmes-clés du secteur (exposés ci-avant) du tableau B2. Ces facteurs seront aussi ventilés verticalement dans le tableau B2 selon le niveau de gouvernance concernée : (i) la macro-gouvernance (cadre politique et de politique sectorielle, cadre législatif et réglementaire, etc.), (ii) la méso-gouvernance (distribution des responsabilités entre institutions et relations entre institutions ; fonctionnement des marchés de transport, de construction, etc.) et (iii) la micro-gouvernance (organisation interne de chaque institution, fonctionnement au sein d'une profession ou d'une corporation).

Par exemple, l'information B6a du tableau B1 concernera principalement le problème-clé « distorsions de la politique sectorielle, programmation et gestion des finances publiques » au niveau de la « macro-gouvernance » dans le tableau B2. Il suffira d'évaluer si la situation présente un écart (en-dessous) faible, moyen ou important par rapport à la norme sur le continent. Chaque type d'écart correspond à une des trois stratégies : (i) écart faible = Stratégie 1 ou appui à la réforme; (ii) moyen = Stratégie 2 ou plaidoyer pour la réforme et (iii) écart important = Stratégie 3 ou mise en couveuse de la réforme.

Une fois le tableau B2 rempli avec les informations disponibles, on estimera la tendance générale. Par exemple, une majorité de critères caractérisés par un « écart faible » orientera vers la stratégie 1 et une majorité « d'écarts importants » indiquera la stratégie 3, etc. Une répartition équilibrée entre les trois stratégies sera favorable à la stratégie 2, etc. Dans tous les cas, il faut faire appel au bon sens pour interpréter les résultats de la matrice.

**Si l'on obtient un résultat indiquant la stratégie 3**, il est fortement recommandé d'abandonner le processus d'évaluation et de mettre en place un système de veille sectorielle.

Si le résultat obtenu oriente vers la stratégie 1 ou 2, il faudra passer directement à l'outil C.

## Contexte et détails

L'élaboration de cette *checklist* de la gouvernance sectorielle ne devrait pas poser de problème à la Délégation. En règle générale, la très grande majorité de ces informations sont disponibles au sein de l'abondante littérature du secteur pour chaque pays. Evidemment, un petit pays comme São Tomé et Príncipe ne disposera pas d'autant d'informations que le Sénégal ou la Tanzanie. Le principal facteur limitant pour la Délégation est le temps imparti pour vérifier la disponibilité et la viabilité des informations. C'est pourquoi cette tâche peut être externalisée.

Il est important que la matrice B soit remplie à au moins 75% et que la fiabilité des informations soit bonne. La masse importante de critères (une centaine environ) permettra un lissage des réponses erronées ou à la fiabilité douteuse.

## Combien cela peut-il coûter ?

Il est tout à fait possible que la Délégation puisse remplir la *checklist* sans aide externe. Le coût additionnel serait dans ce cas nul. Toutefois, dans le cas où, pour une raison ou une autre (souvent nombreuses du fait des obligations opérationnelles quotidiennes), la Délégation ne pourrait mener à bien cette analyse sectorielle, il est possible de prévoir une aide externe en faisant appel à des consultants.

En revanche, concernant l'élaboration de la matrice, il est suggéré de recruter un consultant spécialisé pour relier les diagnostics sectoriels à la pratique (et celle éventuellement des autres PTF). La matrice sera utilisée pour évaluer l'écart par rapport à la « norme » et donc l'opportunité de s'engager dans un appui à la gouvernance dans le secteur des transports (ou le poursuivre), ou à un mode de transport en particulier. Le consultant recruté devra avoir une expertise mixte gouvernance / économie des transports avec une couverture aussi large que possible des modes de transport terrestres, des ports et de la chaîne logistique.

Le volume d'homme-jours et la durée de la mission varieront en fonction du type de gouvernance identifié à l'étape précédente. Si la gouvernance sectorielle peut être considérée comme représentative du contexte de la gouvernance au niveau national et s'avère stable sur les 5 dernières années et relativement fonctionnelle, la mobilisation de 10 h/jrs sur 1 mois sera suffisante. Dans le cas contraire (gouvernance dysfonctionnelle, instable, spécifique au secteur) l'analyse devra être prolongée et approfondie. Dans les Etats fragiles ou en situation post-conflit, du fait du faible potentiel d'étudier une reconstruction sur les bases existantes, l'intervention pourra être réduite.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Matrice de la gouvernance dans les transports</b>						
Gouvernance fonctionnelle	Section infrastructure	Externe	<b>40</b>	10	4	Note (maxi 20 pages)
Gouvernance dysfonctionnelle	Section infrastructure	Externe	<b>90</b>	15	6	Note (maxi 30 pages)
Etats fragiles, situation post-conflit	Section infrastructure	Externe	<b>40</b>	10	4	Note (maxi 10 pages)

## Présentation de l'outil B

a) Outil B1 : *Checklist* de la gouvernance sectorielle

Domaines / facteurs	Information disponible	Fiabilité de l'information (→↑↓) <sup>3</sup>
<p align="center"><b>Conditions favorables aux réseaux</b></p> <p>a) Pays en situation de post conflit, de crise avec instabilité politique</p> <p>b) Facteur ethnique ou communautarisme</p> <p>c) Discours des élites en faveur du développement mais contredit par leurs actes</p> <p>d) Présence de monopoles et d'oligopoles</p> <p>e) Désorganisation de l'Administration publique</p> <p>f) Autres</p>		
<p align="center"><b>Patronage et clientélisme</b></p> <p>a) Nombre de réseaux</p> <p>b) Puissance des réseaux</p> <p>c) Importance des rentes en jeu</p> <p>d) Concurrence entre les réseaux</p> <p>e) Alliance entre les réseaux</p> <p>f) Distribution de la rente sous forme d'influence</p> <p>g) Distribution de la rente sous forme financière</p> <p>h) Transparence dans les nominations aux postes clés</p> <p>i) Concentration du pouvoir de nomination des postes clés</p> <p>j) Autres</p>		
<p align="center"><b>Les garde-fous</b></p> <p>a) Efficacité des garde-fous indépendants (contrôle interne, audit externe, autres)</p> <p>b) Distance entre les garde-fous et les réseaux</p> <p>c) Absence de moyens pour circonvenir les garde-fous (budgets sous-estimés, nominations de complaisance, etc.)</p> <p>d) Garde-fous hors des institutions publiques</p> <p>e) Conditions d'émergence de garde-fous hors institutions (niveau de développement, croissance forte, etc.)</p> <p>f) Transparence et accès à l'information publique, fiabilité de l'information disponible</p> <p>g) Absence de possibilité d'achat, de pressions fiscales, politiques, de violences physiques, etc. sur les garde-fous hors institutions</p>		

<sup>3</sup> Utilisez les flèches pour indiquer si l'information est très fiable (↑), peu fiable (↓) ou assez fiable (→).



## 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 2 – Boîte à outils

Domaines / facteurs	Information disponible	Fiabilité de l'information (→↑↓) <sup>3</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>h) Système judiciaire efficace (ne favorisant pas l'impunité)</li> <li>i) Autres</li> </ul>		
<p style="text-align: center;"><b>Mode d'extraction de la rente</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Extraction directe sous la forme d'un bénéfice politique</li> <li>b) Extraction directe sous une forme financière (réglementation des marchés publics inexistante, pas d'inscription des investissements des PTF au budget, etc.)</li> <li>c) Bénéfice financier ou politique indirect via des entreprises publiques (Maîtrise d'Ouvrage Déléguée, régies publiques, entreprises publiques de transport, port, etc.)</li> <li>d) Bénéfice financier ou politique très indirect via les Délégations de services publics (absence d'investissements prévus au contrat, problèmes récurrents des services rendus, etc.)</li> <li>e) Autres</li> </ul>		
<p style="text-align: center;"><b>Marges de manœuvre et rupture dans le système</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Espace de négociation entre les réseaux</li> <li>b) Forte concurrence entre les réseaux</li> <li>c) Degré de prédation du patronage/clientélisme</li> <li>d) Situation de crise profonde du secteur</li> <li>e) Présence de cavaliers libres</li> <li>f) Poids politique des cavaliers libres</li> <li>g) Autres</li> </ul>		
<p style="text-align: center;"><b>Distorsions de la politique sectorielle, programmation et gestion des finances publiques</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Politique sectorielle moyen/long terme cohérente et hiérarchisée</li> <li>b) Mise en oeuvre des politiques sectorielles</li> <li>c) Système de suivi/évaluation pour détecter les bonnes pratiques</li> <li>d) Etudes et supervisions externalisées</li> <li>e) Equilibre entre les budgets d'investissement, de fonctionnement et d'entretien des infrastructures</li> <li>f) Inscription des investissements des PTF au budget</li> <li>g) Distribution transparente et équitable des financements au secteur</li> <li>h) Financement du secteur indépendant du Trésor</li> <li>i) Audit externe indépendant</li> <li>j) Qualité de la programmation annuelle et pluriannuelle</li> <li>k) Mode de sélection indépendant et transparent des projets</li> <li>l) Application rigoureuse de la réglementation des marchés publics</li> </ul>		

### 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 2 – Boîte à outils

Domaines / facteurs	Information disponible	Fiabilité de l'information (→↑↓) <sup>3</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>m) Suivi de l'exécution physique et financière des projets actualisé en temps réel, transparent et accessible à tous</li> <li>n) Niveau d'informatisation de l'administration sectorielle</li> <li>o) Dialogue et intégration entre les systèmes utilisés dans les administrations sectorielles</li> <li>p) Autres</li> </ul>		
<p><b>Dysfonctionnements institutionnels et administratifs</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Répartition claire des fonctions et missions des institutions du secteur (étude/financement/exécution/ supervision, etc.)</li> <li>b) Autonomie des fonctions entre elles (séparation des fonctions technique et financière, etc.), ex. : Fonds d'Entretien Routier, Agence routière, Ministère technique),</li> <li>c) Force juridique des institutions (loi ou décret)</li> <li>d) Réglementation et application de la fonction publique du secteur (Plan de carrière, grille de salaire, promotion transparente, etc.)</li> <li>e) Ratio des agents non contractuels aux postes clés</li> <li>f) Transparences dans le recrutement des agents contractuels et non contractuels (népotisme, concours, etc.)</li> <li>g) Adéquation des ressources humaines avec les missions et leurs complexités</li> <li>h) Formation adéquate des ressources humaines</li> <li>i) Autonomie des syndicats</li> <li>j) Existence et application de la loi organique</li> <li>k) Espaces d'expression et prise en compte de l'avis des usagers</li> <li>l) Participation effective des usagers à la gestion des institutions et du secteur</li> <li>m) Nombre d'institutions du secteur avec tutelle mixte (ex. Ministère des transports/Ministère des finances)</li> <li>n) Culture de la performance et de l'innovation au sein des institutions du secteur</li> <li>o) Distinction entre les missions de supervision (mission de contrôle / inspection administrative)</li> <li>p) Audits certifiant la qualité des ouvrages et des travaux réceptionnés ou des services rendus</li> <li>q) Composition transparente et indépendante (de l'administration) des Conseils d'Administration des entreprises publiques</li> <li>r) Interventions administratives (Trésor) ou politiques dans la fixation des taxes, redevances, etc. destinées aux institutions indépendantes du secteur (agence routière, Fonds d'Entretien Routier, etc.)</li> <li>s) Adéquation entre les ressources financières et les missions</li> </ul>		

## 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 2 – Boîte à outils

Domaines / facteurs	Information disponible	Fiabilité de l'information (→↑↓) <sup>3</sup>
des institutions du secteur t) Compensation des obligations de services publics u) Autres		
<p style="text-align: center;"><b>Corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures et régulation</b></p> a) Règlementation du financement des partis politiques b) Adéquation du prix avec la qualité des prestations ou travaux c) Règlements peu complexes et peu nombreux ne nécessitant pas la présence d'intermédiaires d) Accès aux financements bancaires pour les entreprises privées et publiques e) Ratio du secteur formel dans le secteur f) Promotion et développement des services en compte propre g) Offre de services de transports en adéquation avec la demande (pas de pénurie, etc.) h) Le financement des infrastructures exige le suivi des normes internationales de <i>procurement</i> (financement via la BM, BAfD, AFD, etc.) i) Régulation totalement indépendante du gouvernement / pouvoir politique / haute administration j) Adéquation entre les normes et règlements techniques et administratifs et la situation réelle locale (contrôles techniques exigeants, ect.) k) Efficacité des modèles des PPP l) Rôle de l'Etat bien défini (pas de confusion Etat actionnaire et Etat régulateur) m) Transparence et discussion publique ou parlementaire des arrangements des PPP n) Arrangements occultes dans les PPP o) Mode de fixation des prix transparent et peu administrativement contrôlé p) Qualité des projets d'infrastructure et des DAO q) Autres		
<p style="text-align: center;"><b>Distorsion des prix</b></p> a) Cartellisation des entreprises b) Présence de marchés de niche réglementés (transport d'hydrocarbures, ramassage scolaire, etc.) c) Extraction d'une rente par les professionnels et/ou l'administration d) Supervision des prix par les organisations professionnelles e) Concurrence intermodale / intégration modale f) Concurrence intra modale		

### 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 2 – Boîte à outils

Domaines / facteurs	Information disponible	Fiabilité de l'information (→↑↓) <sup>3</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>g) Niveau de compétence (formation) des ressources humaines du secteur</li> <li>h) Degré de professionnalisation du secteur</li> <li>i) Vétusté des matériels et équipements</li> <li>j) Offre réduite de produits d'épargne financière long terme (actifs financiers, immobiliers, etc.) et peu de confiance dans le système bancaire</li> <li>k) Insécurité</li> <li>l) Etat des infrastructures et niveau d'entretien des infrastructures</li> <li>m) Autres</li> </ul>		
<p style="text-align: center;"><b>Demande de gouvernance sectorielle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Association des pouvoirs locaux à la gestion du secteur</li> <li>b) Association des usagers (population) à la gestion du secteur</li> <li>c) Association des professionnels à la gestion du secteur (chargeurs, transitaires, etc.)</li> <li>d) Transparence de la sélection des représentants des associations (usagers et professionnels) et large diffusion de l'information</li> <li>e) Représentation strictement équilibrée des acteurs (administration, usagers, entreprises, élus locaux, etc.) au sein des CA des institutions publiques autonomes</li> <li>f) Espaces de dialogue avec les acteurs non étatiques au sein de l'administration centrale</li> <li>g) Autres</li> </ul>		
<p style="text-align: center;"><b>Offre de gouvernance sectorielle</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Association des institutions publiques autonomes ou parapubliques à la gestion du secteur</li> <li>b) Portée des réformes institutionnelles du secteur</li> <li>c) Degré de performance du secteur</li> <li>d) Degré d'implication des PTF</li> <li>e) Compétences des ressources humaines de l'administration et des organismes parapubliques</li> <li>f) Dynamisme des institutions publiques</li> <li>g) Degré d'impunité dans l'administration.</li> <li>h) Autres</li> </ul>		

## 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 2 – Boîte à outils

### Outil B2 : Matrice de la gouvernance sectorielle

Niveau de gouvernance	Distorsions de la politique sectorielle, programmation et gestion des finances publiques				Dysfonctionnements institutionnels et administratifs				Corruption dans la construction et l'entretien des infrastructures, et la régulation				Extraction d'une rente dans les services de transport et la régulation				Etat de la demande de gouvernance			
Macro-gouvernance	Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f= faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie		
		1	2	3		1	2	3		1	2	3		1	2	3		1	2	3
	B6a	f	m	e	B7c	f	m	e	B8a	f	m	e	B1a	f	m	e	B3a	f	m	e
	B6b	f	m	e	B7d	f	m	e	B8c	f	m	e	B1b	f	m	e	B3b	f	m	e
	B6e	f	m	e	B7e	f	m	e	B8e	f	m	e	B1c	f	m	e	B3c	f	m	e
	B6f	f	m	e	B7f	f	m	e	B8f	f	m	e	B1d	f	m	e	B3d	f	m	e
	B6g	f	m	e	B7g	f	m	e	B8h	f	m	e	B1e	f	m	e	B3e	f	m	e
	B6h	f	m	e	B7h	f	m	e	B8i	f	m	e	B2a	f	m	e	B3f	f	m	e
	B6l	f	m	e	B7j	f	m	e	B8j	f	m	e	B2b	f	m	e	B3g	f	m	e
	B9h	f	m	e	B7k	f	m	e	B8k	f	m	e	B2c	f	m	e	B3h	f	m	e
	B9i	f	m	e	B7r	f	m	e	B8l	f	m	e	B2d	f	m	e	B10a	f	m	e
	B9j	f	m	e	B7t	f	m	e	B8m	f	m	e	B2e	f	m	e	B10b	f	m	e
	B9k	f	m	e	B7l	f	m	e	B8n	f	m	e	B2f	f	m	e	B10c	f	m	e
	B9l	f	m	e	B7s	f	m	e					B2g	f	m	e	B10f	f	m	e

# 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 2 – Boîte à outils

				B4a	f	m	e	B10d	f	m	e					
				B4b	f	m	e	B10G	f	m	e					
				B4c	f	m	e									
				B4d	f	m	e									
				B5a	f	m	e									
				B5b	f	m	e									
				B5c	f	m	e									
				B5d	f	m	e									
				B5e	f	m	e									
				B5f	f	m	e									
				B9c	f	m	e									
				Mésogouvernance	Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie		
1	2	3	1			2	3	1		2	3	1		2	3	
B9e	f	m	e		B7a	f	m	e	B8d	f	m	e				
B9f	f	m	e		B7b	f	m	e	B8g	f	m	e				
					B7i	f	m	e	B8o	f	m	e				
					B7m	f	m	e	B9a	f	m	e				
					B7u	f	m	e	B9b	f	m	e				

# 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 2 – Boîte à outils

									B9d		f	m	e										
Micro-gouvernance	Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie			Ecart avec la norme f=faible, m=moyen e=élevé	Stratégie					
		1	2	3		1	2	3		1	2	3		1	2	3		1	2	3			
	B6c	f	m	e	B7n	f	m	e	B8b	f	m	e	B2h	f	m	e	B10e	f	m	e			
	B6d	f	m	e	B7o	f	m	e	B8p	f	m	e	B2i	f	m	e							
	B6i	f	m	e	B7p	f	m	e															
	B6j	f	m	e	B7q	f	m	e															
	B6k	f	m	e																			
	B6m	f	m	e																			
	B6n	f	m	e																			
	B6o	f	m	e																			
	B9g	f	m	e																			

### 1.3. Outil C : Analyse de la demande et de l'offre de gouvernance sectorielle et le Test de l'appropriation du changement

#### Pourquoi cet outil ?

Comme précédemment, cet instrument est composé de deux outils (C1 et C2). Il doit aussi permettre d'avancer plus en profondeur dans l'analyse du secteur afin d'affiner le choix de la stratégie.

**Le premier** (C1) a pour objectif de mesurer l'équilibre ou le déséquilibre entre la demande et l'offre de gouvernance. Surtout, il permet d'évaluer la demande et l'offre de gouvernance à travers des questions simples afin de savoir rapidement si les réponses à celles-ci indiquent une stratégie favorable, peu favorable ou pas du tout favorable à une réforme sectorielle.

**Le second** (C2) est une matrice qui établit l'effectivité de la prise en main de la dynamique de réforme par le partenaire pour un échantillon de programmes et de projets du secteur dans son ensemble. Elle a été développée sur la base du tableau récapitulatif des trajectoires de réforme présenté au chapitre 2. Sur la base des résultats de cette analyse et de celles qui précèdent, le livrable fera des recommandations pour les orientations stratégiques de l'appui de l'UE à la gouvernance dans le secteur des transports.

#### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil est utile idéalement lors des premières étapes de construction du Programme Indicatif National (PIN). Toutefois, il peut arriver, par manque de temps ou de moyens durant cette courte période de programmation, que la Délégation décide d'étaler en début de PIN cette analyse, en préalable à l'étape d'identification.

Cet outil est à construire sous la coordination du Chef de la coopération de la Délégation par la section Infrastructure. Le résultat final ou intermédiaire doit être partagé et validé en interne par l'ensemble des sections. Informellement, d'autres PTF intervenant dans le secteur à travers le Groupe sectoriel (s'il existe) ou des acteurs connus pour leur autonomie vis-à-vis du système de patronage/clientélisme peuvent faire part de leurs commentaires.

#### Comment utiliser cet outil ?

Deux outils complémentaires sont présentés : (1) l'évaluation de la demande et de l'offre de gouvernance sectorielle (C1) et (2) le test de l'appropriation du changement (C2).



- L'évaluation de la demande et de l'offre de gouvernance sectorielle

L'**outil C1** est alimenté par le tableau B1, voire A pour une entrée en E1. Il s'agit de répondre à une série de questions classées par thème et correspondant soit à la demande, soit à l'offre de gouvernance. Il faudra répondre par « oui » ou par « non » en fonction des informations disponibles dans les outils A et B1. C'est pourquoi, pour chaque groupe de questions, il y aura plusieurs références possibles où « puiser » sa réponse. Au final, il conviendra d'additionner le nombre de « oui » dans chaque colonne. Si le score obtenu est en faveur des stratégies 2 ou 3, il faudra alors suivre la stratégie 2 pour le Plan d'actions et les outils suivants.

**Si c'est la stratégie 1 qui émerge**, il est souhaitable de poursuivre avec l'outil C2 afin de confirmer si la Stratégie 1 est bien celle qui correspond à la situation et non la Stratégie 2. Cette vérification évitera de se lancer inutilement dans une série d'études nombreuses et coûteuses, et au final un projet qui pourrait, lui aussi, mobiliser d'importantes ressources avec un risque potentiellement grand de blocages dans son « ADN ». On n'est jamais trop prudent !

- Le test de l'appropriation du changement

Sur la base d'un échantillon représentatif de projets ou programmes dans le secteur (au moins 5), il conviendra d'attribuer une note (entre 1, pour faible, et 5 pour élevé) à chaque ligne dans la colonne correspondante. L'addition des notes dans chaque colonne pour l'ensemble des projets évalués indiquera si la tendance passée était de laisser l'initiative des projets au partenaire ou aux PTF, et ce, à quel stade du cycle du projet. Un score important dans les deux colonnes de gauche serait favorable à une stratégie ambitieuse (stratégie 1). A contrario, des scores importants dans les colonnes de droite indiqueront une tendance forte à un portage des réformes ou projets passés par les PTF et donc conduiraient vers la stratégie 2.

Une fois certain de la stratégie à adopter, il ne reste plus qu'à suivre le menu proposé dans la cascade pour chacune d'entre elles. Evidemment, ceux qui déboucheront sur la stratégie 3 n'iront pas plus loin.

## Contexte et détails

Ces deux outils ne présentent pas une fiabilité absolue et c'est surtout le bon sens qui doit l'emporter à la lecture de l'ensemble des réponses. Ces outils n'ont d'autre ambition que celle de donner une photographie globale de la situation.

Le secteur des transports étant caractérisé par une demande faible (voire inexistante), la majorité des questions concernent cette dernière. Cela doit aussi amener une réflexion sur l'état de la demande et comprendre pourquoi elle est faible ou, au contraire, importante et structurée. Les questions présentées prétendent couvrir des situations génériques acceptables dans la grande majorité des pays d'ASS. Afin d'être plus précis, il est possible d'en supprimer ou d'en ajouter, si les caractéristiques locales l'exigent.

Pour le test de l'appropriation, l'échantillon doit être pertinent et en nombre suffisant pour que les résultats soient exploitables. En toute logique, les projets évalués doivent être relativement récents. Au cas où il n'existerait pas assez de projets pour composer l'échantillon, le résultat de l'analyse serait alors négatif car cette situation indiquerait que le pays n'est pas habitué à lancer des réformes ou des projets dans le secteur. Il conviendra d'être prudent et donc de suivre la stratégie 2.

## Combien cela peut-il coûter ?

Cet outil ne devrait pas nécessiter d'aide externe spécifique. Les sources d'informations sont présentes dans l'outil B, voire A (si entrée en E1). Cependant, en cas d'appel à une aide externe pour remplir les outils précédents, rien n'empêche d'inclure dans les livrables de la première mission le présent instrument, sans surcoût financier majeur.

Isolément, l'outil C demanderait le recrutement d'un consultant pour une intervention d'environ 10 h/jours sur 1,5 mois.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme- jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Analyse de l'offre et la demande de gouvernance sectorielle et proposition de l'orientation stratégique</b>						
Gouvernance fonctionnelle	Section infrastructure	Interne	0	0	4	Note (maxi 10 pages)
Gouvernance dysfonctionnelle	Section infrastructure	Externe	60	10	6	Note (maxi 20 pages)
Etats fragiles, situation post-conflit	Section infrastructure	Externe	40	8	5	Note (maxi 20 pages)

## 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 2 – Boîte à outils

### Présentation de l'outil C

b) Outil C1 : Analyse de la demande et de l'offre de gouvernance

Demande Correspondance avec les facteurs spécifiques des checklists de la gouvernance sectorielle et économie politique du pays			Stratégie 1 : Appui à la réforme (possibilité de lancer et de faire aboutir une réforme)		Stratégie 2 : Plaidoyer pour la réforme (possibilité de lancer une réforme mais peu de chances de la faire aboutir ou au mieux partiellement)		Stratégie 3 : Mise en couveuse (pas d'opportunité pour faire émerger une réforme)	
			Oui= 1 Non=0	Questions clés	Oui= 1 Non=0	Questions clés	Oui= 1 Non=0	Questions clés
Pressions (internes/externes) et incitations (politiques/économiques) à la réforme								
A1a A1b A1c A1d A3a A3b A3f	B1a B1b B1c B9k			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opportunités de développer le commerce international, perspective d'adhésion à un accord avec UE (APE, etc.), etc. ?</li> <li>• Pays en crise économique, catastrophes naturelles, en transition démocratique, etc. avec stabilité politique ?</li> </ul>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration régionale en cours, propagation d'idées réformistes, dépendance à l'aide, etc. ?</li> <li>• Pays en crise économique et transition démocratique ?</li> </ul>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pays isolé ?</li> <li>• Pays en crise économique, catastrophes naturelles, en transition démocratique, etc. avec instabilité politique ?</li> </ul>
Incitations / contraintes liées au système politique, institutionnel et administratif								
A3c A3d A3e A4a A4b A4c	B2i B4a B4b B4c B4d B5a	B9b B9c B9d B9e B9f		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientélisme, patronage et réseaux limités ?</li> <li>• Les différents modes d'extraction de la rente sont freinés, encadrés, remis en cause, etc. ?</li> <li>• Conviction que les gains collectifs à</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientélisme, patronage et réseaux importants ?</li> <li>• Connaissance des différents modes d'extraction de la rente ?</li> <li>• Prédominance de la</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clientélisme, patronage, réseaux systématiques ?</li> <li>• Multiplicité et méconnaissance du public des modes d'extraction ?</li> <li>• Prédominance de la</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

A4d A4h A5a A5b A5c A5d A5e A6a A6b A6c A7a A7b A7c B1e B2a B2b B2c B2d B2e B2f B2g B2h	B5b B5c B5d B5e B5f B6g B6h B6i B6k B6l B6m B6n B6n B7a B7b B7c B7e B7l B7m B7n B7q B1d B1e B8a			<p>long terme dépassent les gains à court terme d'un petit groupe ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Faiblesse en nombre et en autorité des points de véto ?</li> <li>• Degré élevé de pression pour la réforme du secteur public ou privé ?</li> <li>• Conditions d'Etat de droit excellentes ?</li> <li>• Pouvoirs locaux véritablement autonomes ?</li> <li>• Gestion des finances publiques est transparente et accessible à tous ?</li> <li>• Importante culture de l'innovation dans la fonction publique ou habitude à mettre en place des réformes ?</li> <li>• Faiblesse des conditions favorables au développement des réseaux?</li> <li>• Existence d'évidentes marges de manœuvre et de ruptures dans le système de patronage, clientélisme, réseaux ?</li> </ul>		<p>recherche de rentes à court/moyen terme ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Existence de vétos et d'acteurs opposés à la réforme ?</li> <li>• Demande limitée de réforme dans les secteurs publics et privés ?</li> <li>• Conditions d'Etat de droit bonnes à moyennes ?</li> <li>• Gestion transparente des finances publiques ?</li> <li>• Succès de quelques réformes dans l'administration ?</li> <li>• Les conditions favorables au développement des réseaux sont moyennes ?</li> <li>• Existence de certaines marges de manœuvre et de ruptures dans le système de patronage, clientélisme, réseaux ?</li> </ul>		<p>recherche de rentes à court terme ?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre important et autorité des points de véto ?</li> <li>• Absence de pressions publiques ou privées pour la réforme ?</li> <li>• Gouvernement obnubilé par sa survie ou les bénéfices des prédations ?</li> <li>• Conditions d'Etat de droit mauvaises ?</li> <li>• Pouvoirs locaux inféodés au pouvoir central ?</li> <li>• Pas de transparence dans la gestion des finances publiques ?</li> <li>• Peu de réformes dans l'administration ?</li> <li>• Les conditions favorables au développement des réseaux sont importantes ?</li> <li>• Peu de marges de manœuvre et de ruptures dans le système de patronage, clientélisme, réseaux ?</li> </ul>
Intérêt et pression de l'opinion publique								

## 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 2 – Boîte à outils

<p>B10a B10b B10c B10d B10e B10f B3a B3b B3c B3d B3e B3f B3g B3h B7k B7l</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'association des usagers à la gouvernance du secteur est structurée et durable ?</li> <li>• L'association des professionnels à la gouvernance du secteur est structurée et durable ?</li> <li>• Les modes de sélection des représentants sont transparents et représentatifs ?</li> <li>• Présence forte d'élus locaux ?</li> <li>• Gestion collégiale des institutions ?</li> <li>• Médias indépendants ?</li> <li>• Lutte efficace contre l'impunité ?</li> <li>• Efficacité des garde-fous ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'association des usagers à la gouvernance existe mais n'est pas efficace ou représente un intérêt potentiel ?</li> <li>• L'association des professionnels à la gouvernance existe mais n'est pas efficace ou représente un intérêt potentiel ?</li> <li>• Les modes de sélection des représentants sont peu transparents mais représentatifs ?</li> <li>• Présence réduite des élus locaux ?</li> <li>• Quelques médias indépendants ?</li> <li>• L'impunité est combattue mais peu efficacement ?</li> <li>• Il est possible de circonvenir les garde-fous ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'association des usagers à la gouvernance n'existe pas ou représente un faible intérêt ?</li> <li>• L'association des professionnels à la gouvernance n'existe pas ou représente un faible intérêt ?</li> <li>• Les modes de sélection des représentants ne sont ni transparents ni représentatifs ?</li> <li>• Absence des élus locaux ?</li> <li>• Prédominance de l'administration dans les instances de décision (conseil d'administration, etc.) ?</li> <li>• Aucun média indépendant ?</li> <li>• L'impunité est généralisée ?</li> <li>• Les garde-fous n'existent pas ou sont corrompus ?</li> </ul>
<b>Dynamiques politiques au sein du gouvernement</b>						
<p>A1a A1b A1c A1d</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le gouvernement subit une pression croissante pour le changement ?</li> <li>• Un nouveau gouvernement avec moins de liens avec les intérêts en</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le gouvernement entame des réformes mais n'a pas suffisamment de soutien pour vaincre les intérêts en</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le gouvernement ne perçoit pas de demande de réforme ?</li> <li>• Le gouvernement vient</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

A3e A3d A3c		place a été élu ?  • Un champion de la réforme s'impose avec les ressources et les compétences politiques pour les mettre en œuvre ?		place ?  • Le gouvernement s'engage dans la réforme pour complaire à l'opinion publique ou aux PTF ?		d'être élu et n'est pas réformateur ?  • Absence de champion de la réforme au sein du gouvernement ?
<b>TOTAL</b>						

Offre  Correspondance avec les facteurs spécifiques des <i>checklists</i> de la gouvernance sectorielle et économie politique du pays		Stratégie 1 : Appui à la réforme (possibilité de lancer et de faire aboutir une réforme)		Stratégie 2 : Plaidoyer pour la réforme (possibilité de lancer une réforme mais peu de chance de la faire aboutir ou au mieux partiellement)		Stratégie 3 : Mise en couveuse (pas d'opportunité pour faire émerger une réforme)	
		Oui= 1 Non=0	Questions clés	Oui= 1 Non=0	Questions clés	Oui= 1 Non=0	Questions clés
Engagement du gouvernement (lié aux modalités de mise en œuvre et à la coordination)							
B11a B11b B11c B11d B11e B11f B11g B7d B7e B7f B7g B7h	B7i B7j B7m B7n B7o B7p B7q B7r B7s B7t B8c B9g B9h		<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagement fort, durable et lié à une vision plus large ?</li> <li>Solidité et durabilité du cadre juridique des réformes ?</li> <li>Promotion de l'innovation dans la fonction publique ?</li> <li>Stabilité des ressources humaines dotées d'un statut fort ?</li> <li>Solidité du cadre de la fonction publique ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagement de quelques acteurs au sein du gouvernement mais qui ne peuvent pas faire aboutir la réforme ?</li> <li>Existence d'un cadre juridique des réformes mais nécessité de le consolider ?</li> <li>Existence de ressources humaines mais privées d'un statut fort ?</li> <li>Existence d'un cadre de la fonction publique mais</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Engagement aible, changeant, réformes non associées à une vision plus large ?</li> <li>Cadre juridique inexistant ?</li> <li>Faiblesse et instabilité des ressources humaines?</li> <li>Cadre de la fonction publique inexistant ?</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

					difficultés d'application ?		
<b>Capacité à mener des réformes</b> (liée au stade de développement)							
A2a A2b A2d A2e	B6a B6b B6c B6d B6e B9a		<ul style="list-style-type: none"> <li>Forte et pré-existante à la réforme ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Variable mais généralement faible ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Faible ?</li> </ul>
<b>Stratégie de réforme / leadership</b>							
A2a A2b A2d A2e			<ul style="list-style-type: none"> <li>Efficace (<i>quick wins</i>, réduisant les oppositions, construisant des coalitions, etc.) ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Inefficace ?</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Absence de stratégie de réforme ?</li> </ul>
<b>TOTAL</b>							

## 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 2 – Boîte à outils

### c) Outil C2 : Test d'appropriation du changement

REFORME, PROGRAMME, POLITIQUE SECTORIELLE, PROJET (note 1=faible ; 5=élevé)	Initiative portée par le partenaire / PTF passif	Initiative portée par le partenaire / PTF en appui	Partenaire et PTF ensemble pour conduire l'initiative	Initiative portée par les PTF sur la base d'une large consultation	Initiative portée par les PTF avec une consultation réduite ou nulle
<b>Constatation durant la phase d'identification</b>					
Emergence de la demande					
Conduite du dialogue sectoriel au sein de la table sectorielle ou équivalent					
Conduite du dialogue sectoriel mobilisant un large éventail d'acteurs du secteur (Société civile, ministères techniques, etc.)					
Etudes d'identification sur financement du partenaire					
Etudes d'identification sur financement des PTF (Coopération Technique sur <i>Trust Fund</i> , fonds propres, etc.)					
Rédaction des TdR des études d'identification					
Etudes d'identification à partir de l'expertise internationale					
Etudes d'identification à partir de l'expertise locale					
Evaluation et analyse des études d'identification					
Elaboration du document d'identification					
Définition du calendrier et contenu de la phase					



## 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 2 – Boîte à outils

de formulation					
Rédaction des TdR si la phase de formulation est effectuée sur financement externe (Coopération Technique sur <i>Trust Fund</i> , fonds propres, etc.)					
Choix de la règle de <i>procurement</i> applicable en cas de financement externe					
<b>Constatation durant la phase de formulation</b>					
Conduite du processus de formulation au sein de la table sectorielle ou équivalent					
Exécution de la Coopération Technique (si financement externe)					
Conduite de l'Assistance Technique (si utilisée)					
Préparation du document provisoire de formulation					
Gestion de la collecte des commentaires					
Conduite du processus d'approbation du document final					
Choix du mode de financement (externe direct, externe indirect, local, etc.)					
Choix de la règle de passation des marchés applicable en cas de financement externe					
Choix du mode d'exécution (projet, appui budgétaire, SWAp, etc.)					
Conduite du processus de ratification des financements (contrat,					

### 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 2 – Boîte à outils

convention, etc.)					
<b>Constatation durant la phase d'exécution</b>					
Conduite de l'exécution du projet, programme, SWAp, appui budgétaire, etc.					
Conduite du Comité de pilotage					
Conduite de la restitution / diffusion aux acteurs du dialogue sectoriel					
Conduite du suivi/évaluation de l'exécution					
TOTAL					

Source : Adapté de EuopAid (2009), Making TC more Effective; 17.

## 1.4. Outil D : Analyse des performances du secteur des transports par mode

### Pourquoi cet outil ?

Cette étape n'est pas spécifique à la définition d'un appui à la gouvernance. Elle prétend, à partir de la politique sectorielle et de ses composantes sous-sectorielles, évaluer : (i) la pertinence de la politique sectorielle et des moyens mobilisés ; (ii) la cohérence des principes sous-jacents par rapport au développement du cadre de politique dans les transports en ASS ; (iii) l'efficacité de la mise en œuvre de la politique sectorielle et (iv) l'efficacité du dispositif, pour établir une passerelle avec les étapes suivantes.

L'évaluation concernera les principaux modes, à savoir les sous-secteurs routier, ferroviaire et portuaire. Plus particulièrement, il s'agit d'un état des lieux des trois principaux modes de transport selon des indicateurs d'évaluation qui leur sont propres réunis en groupes homogènes ou axes d'analyse.

La moyenne des résultats de chaque axe alimentera un graphique qui sera la « photographie du sous-secteur ».

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil est utile pour débiter l'analyse de la Fiche d'identification de projet (FIP). Une première analyse est recommandée au début du processus afin d'établir une situation de base. Ensuite, tous les deux ou trois ans, il est souhaitable d'effectuer une actualisation de l'instrument afin de suivre l'évolution de la performance du secteur et des sous-secteurs.

Deux options sont possibles pour la conduite de cet exercice.

Premièrement, cet instrument peut être formalisé à travers la Table sectorielle sous la conduite des autorités sectorielles compétentes avec l'appui des PTF du secteur. Si la Table sectorielle n'existe pas ou si son fonctionnement ne permet pas de mettre en place de manière satisfaisante un instrument récurrent comme celui-ci, le Groupe sectoriel peut gérer sa mise en place, surtout si l'UE est chef de file des PTF au sein du Groupe.

Sinon, la section Infrastructure de la Délégation, avec le concours des autres sections, peut mener à bien ce processus. Le résultat final ou intermédiaire doit être partagé et validé en interne par l'ensemble des sections. Informellement, d'autres PTF intervenant dans le secteur à travers le Groupe sectoriel (s'il existe) ou des acteurs connus pour leur autonomie vis-à-vis du système de patronage/clientélisme peuvent faire part de leurs commentaires.

**Pour une entrée en E1 ou E2, on élaborera cet outil seulement pour une stratégie 1.**

**Pour une entrée en E3**, on choisira directement entre les stratégies 1 et 2 en fonction du contexte institutionnel et opérationnel, de l'expérience (personnelle ou au sein de la Délégation), etc. Une majorité de Délégations devrait sans doute utiliser ce point d'entrée.

Le gouvernement s'est montré intéressé par des réformes sectorielles ou les réformes précédentes ont été couronnées de succès. Cependant, la taille importante du projet envisagé et/ou les informations disponibles et/ou le manque d'expérience incitent à certaines réserves qui ne seront levées qu'après une étude spécifique du secteur. Dans ce cas, il est conseillé d'opter directement pour la stratégie 1 en suivant la séquence proposée dans ce guide.

Toutefois, si à l'issue de cette série d'études, il s'avère que le projet ne peut être très important car un certain nombre de risques demeurent, à l'étape suivante (Fiche action - FA), la stratégie 2 et les outils qui l'accompagnent seront privilégiés. Si les moyens financiers, pour les études et le projet, ne sont pas en adéquation avec les besoins potentiels, on préférera la stratégie 2 et sa séquence, de même à l'étape suivante pour la rédaction de la Fiche action.

## **Comment utiliser cet outil ?**

Cet outil est constitué de trois grilles d'analyse du secteur, une par sous-secteur : routier, ferroviaire et portuaire, et un graphique permettant de résumer la situation de chaque mode, tout en facilitant le suivi de son évolution dans le temps.

Les trois grilles aideront à évaluer exhaustivement chaque mode selon des indicateurs de performances classiques regroupés en segments homogènes ou axes (croissance, efficacité, praticabilité, etc.) et propres au mode en question.

Chaque indicateur recevra une note allant de 0 à 4 (0 correspondant à une situation très mauvaise et 4 à une situation jugée excellente). Une moyenne des notes sera établie pour chaque axe ou segment d'analyse.

Ces notes moyennes par axe alimenteront le graphique suivant qui se présente sous la forme d'une « toile d'araignée ». Plus la toile couvre un espace important, plus le mode est performant. Au contraire, une petite surface indiquera un mode peu performant. On aura ainsi une vision globale de la performance du mode mais aussi une vision par segment des performances ou contre-performances. Ainsi on établira les priorités techniques pour les investissements, en plus des priorités institutionnelles liées à la gouvernance.

## **Contexte et détails**

L'analyse porte essentiellement sur les performances des sous-secteurs et non leur impact général sur d'autres secteurs (santé, agriculture, développement économique, etc.) ou leur contribution (ou non) au développement.

Il n'est pas conseillé de comparer les modes entre eux, les axes d'évaluation variant d'un mode à l'autre.

## Combien cela peut-il coûter ?

Cette tâche sera externalisée. Elle requiert une équipe d'au moins deux consultants combinant les profils d'économiste des transports et d'expert institutionnel. Le volume d'homme-jours et la durée dépendra de la préexistence d'un appui sectoriel de l'UE ou d'un autre bailleur, du niveau de développement économique du pays (donc du développement des modes de transport et des fonctions logistiques).

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme- jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Étape 2 : Élaborer la stratégie appropriée d'appui à la gouvernance sectorielle</b>						
<b>Évaluer les politiques et les performances du secteur par mode</b>						
Préexistence d'un appui sectoriel	Section infrastructure	Externe	<b>20</b>	20	0	Note (maxi 10 pages)
Pays émergent	Section infrastructure	Externe	<b>50</b>	50	8	Note (maxi 20 pages)
Pays à faible revenu	Section infrastructure	Externe	<b>30</b>	30	0	Note (maxi 20 pages)

## Présentation de l'outil D

### Analyse de la performance (sous-secteur routier)

Axe	Indicateur de performance	Source	Notation (0 à 4)*
Axe 1 : Croissance du trafic			
	Croissance du trafic.	Comptages/études du trafic et statistiques du trafic.	
	Augmentation de la longueur des routes par habitant pour le pays ou la région	Statistiques des infrastructures	
Axe 2 : Amélioration et réhabilitation des infrastructures routières existantes et protection de l'héritage routier			
	Augmentation de la longueur totale du réseau de routes bitumées	Statistiques annuelles sur l'état et la construction des routes.  Collecte périodique des données relatives aux coûts, à la vitesse et au temps de parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi des projets. Inspections, entretiens et enquêtes	
	Augmentation du réseau routier		
	Augmentation de la longueur des routes par habitant au plan national ou régional		
	Pourcentage des différentes catégories de routes classées en "bon", "moyen" ou "mauvais" état		
	Réduction des coûts unitaires de transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules		
	Augmentation de la vitesse sur les routes et diminution du temps de parcours pour différents types de routes et de véhicules		
Axe 3 : Praticabilité du réseau routier			
	Réduction du pourcentage annuel de jours où les routes étaient impraticables et où le trafic a été interrompu.	Gain de temps pour les différents types de véhicules	

## 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 2 – Boîte à outils

	Réduction des coûts unitaires de transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules.	par km.  Statistiques annuelles sur l'état des routes	
Axe 4 : Efficacité du réseau de transport routier et des services clients			
	Accroissement du réseau routier.	Collecte périodique des données relatives aux coûts, à la vitesse et au temps de parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi des projets.  Inspections, entretiens et enquêtes.	
	Augmentation de la longueur des routes par habitant au plan national ou régional.		
	Pourcentage des différentes catégories de routes classées en "bon", "moyen" ou "mauvais" état		
Axe 5 : Réduction des coûts de transport			
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules.	Budgets publics annuels	
	Réduction des tarifs du transport de marchandises et de passagers pour des provenances/destinations par km, etc.		
	Diminution des coûts d'exploitation pour les clients. Davantage de confort pendant le voyage.		
Axe 6 : Entretien des routes			
	Meilleure productivité du matériel d'entretien des routes.	Statistiques annuelles sur l'état et la construction des routes.  Collecte périodique des données relatives aux coûts, à la vitesse et au temps de	
	Dotations budgétaires annuelles pour l'entretien des routes. Intensification des activités d'entretien (en km de voie par an).		
	Pourcentage de routes classées en "bon", "moyen" ou "mauvais" état		

## 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 2 – Boîte à outils

	Réduction du coût de réparation par km de voie pour les différents types de routes	parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi des projets.  Inspections, entretiens et enquêtes.	
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules		
	Augmentation des vitesses et diminution du temps de parcours pour différents types de routes et de véhicules		
	Les principaux éléments du matériel d'entretien routier sont davantage disponibles et réduction du temps d'immobilisation des principaux engins du matériel d'entretien routier		
Axe 7 : Institutions du secteur routier			
	Améliorer l'aptitude des gouvernements à gérer la planification, l'évaluation et la gestion des projets.	Budgets annuels du gouvernement.  Statistiques annuelles sur l'état et la construction des routes.  Collecte périodique des données relatives aux coûts, à la vitesse et au temps de parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi du projet.  Inspections, entretiens et enquêtes.	
	Qualité des études de pré-investissement et de faisabilité		
	Croissance du % des revenus liés au trafic routier reversés aux organes du secteur routier		
	Réduction des dépenses administratives et du budget total des routes		
	Augmentation des tâches de planification et d'évaluation traitées sur place		
	Pourcentage des routes en "bon", "moyen" ou mauvais" état		
	Réduction des coûts de construction et d'entretien par km de voie, pour différents types de routes		
	Diminution des coûts unitaires de transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules		
	Augmentation des vitesses sur les routes et baisse du temps de parcours pour différents types de routes et de véhicules		



### 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 2 – Boîte à outils

	Accroissement de la capacité des brigades d'entretien mécanisé et manuel (en km)		
	Examen des études de pré-investissement et de faisabilité préparées sur place		
Axe 8 : Développement de l'industrie locale de construction et d'entretien des routes			
	Pourcentage des travaux de construction et d'entretien confié au secteur privé	Informations disponibles auprès des ministères des Travaux et de la Construction, etc.	
	Augmentation du nombre d'entrepreneurs locaux qui possèdent la compétence technique et de gestion pour honorer des petits et moyens contrats de construction		
	Augmentation du nombre d'entrepreneurs qui possèdent ou ont accès au matériel d'entretien routier pour les petits et moyens contrats		
	Accroissement du nombre d'entrepreneurs qui prennent part à des marchés importants de construction et d'entretien dans le pays, en association avec des entrepreneurs étrangers		
Axe 9 : Sécurité routière			
	Réduction des taux d'accidents.	Statistiques sur les accidents	
	Diminution des victimes		

\* 0= nul, 1= faible, 2=moyen, 3=bon et 4= excellent

### Analyse de la performance (secteur ferroviaire)

Axe	Indicateur de performance	Source	Notation (0 à 4)*
Axe 1 : Croissance du trafic			
	Accroissement de la longueur des rails par habitant, pour le pays ou la région.	Statistiques sur les transports en général.  Statistiques sur le transport ferroviaire. Statistiques sur les infrastructures.	
	Densité du réseau (km de voies par km² de région).		
	Longueur des voies (km).		
	Nombre de locomotives.		
	Nombre de voitures de fret.		
	Niveaux du trafic (tonne-km & pax-km).		
	Niveaux de trafic de départ (tonnes et passagers).		
	Croissance annuelle du trafic ferroviaire.		
	Part du chemin de fer dans le trafic de marchandises et de voyageurs		
Axe 2 : Modernisation et réhabilitation des voies ferrées et des infrastructures ferroviaires existantes			
	Vitesse maximale et moyenne pour les trains voyageurs et les trains marchandises (km/h).	Statistiques opérationnelles ferroviaires	
	Durée de rotation des locomotives/wagons de marchandises. Coût d'entretien par km de route		
	Accidents de trains (par millions de km de rails).		
Axe 3 : Praticabilité des liaisons ferroviaires			
	Réduction du pourcentage annuel de jours où les communications ferroviaires sont	Gain de temps pour différents	

### 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 2 – Boîte à outils

	interrompues.	types de véhicules par km.	
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules.	Collecte périodique des données sur les coûts, les vitesses et le temps de parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi du projet.	
		Inspections, entretiens et enquêtes.	
<b>Axe 4 : Efficacité du réseau de transport ferroviaire et du service clients. Réduire les coûts de transport.</b>			
	Augmentation du réseau ferroviaire.	Statistiques annuelles sur les opérations ferroviaires.	
	Augmentation de la longueur des rails par habitant pour le pays ou la région.	Collecte périodique des données sur les coûts, les vitesses et le temps de parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi du projet.	
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de voyageurs	Inspections, entretiens et enquêtes	
	Réduction des tarifs de fret et de transport de passagers pour à la fois des origines et des destinations sélectionnées		
	Réduction des coûts d'exploitation pour les clients		
	Confort amélioré au cours des voyages		
	Vitesses moyennes pour les trains des lignes principales de transport de voyageurs et de marchandises		
	Gain de temps par km et entre des points sélectionnés		
	Ponctualité des trains de voyageurs		
<b>Axe 5 : Productivité des voies ferrées, du matériel roulant, de la signalisation, des télécom, et des installations d'ateliers pour la fabrication et l'entretien, etc.</b>			
	Disponibilité des voies ferrées	Statistiques sur les opérations	

### 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 2 – Boîte à outils

	Disponibilité des locomotives des voies principales et des voies de manœuvre	ferroviaires.  Nombre de pannes des voies dans l'année.  Kilomètres moyens entre les pannes de locomotives.  Heures locomotives/jour/km  Locomotives en utilisation/jour/par locomotive en utilisation.  Heures d'interruption pour le contrôle par mois sur la ligne principale.  Temps d'arrêt/ mois/année pour le téléphone/Lignes du circuit micro-ondes.  Temps d'arrêt par mois des ordinateurs de réservation/an.  Statistiques de productivité des ateliers  Temps de réparation des locomotives et des wagons voyageurs et marchandises.  Nombre de déraillements/collisions. Nombre de décès/blessures graves.	
	Fiabilité des locomotives des lignes principales		
	Utilisation des locomotives des voies principales et des voies de manœuvre (heure/an).		
	Rendement des locomotives (tonnes-km par an).		
	Temps moyen d'arrêt des wagons (heures).		
	Temps de rotation des wagons marchandises (jours).		
	Temps de parcours et de rotation des trains de marchandises sur des itinéraires spécifiques (heures).		
	Disponibilité de voitures / voyageurs		
	Efficacité des télécom		
	Accroissement de la disponibilité et réduction du temps d'arrêt des principales machines de l'atelier de réparation		
	Temps consacré à la révision générale périodique des locomotives et des voitures passagers et des wagons marchandises		
	Réduction des coûts de réparation par km de rail.		
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de voyageurs		
	Productivité de la main-d'œuvre (tonne-km par employé par an).		
Accidents importants			
Axe 6 : Capacité opérationnelle et de gestion des chemins de fer. Capacité de gestion de la planification et évaluation du secteur et des projets ferroviaires			
	Capacité à assurer le trafic.	Trafic voyageurs et trafic	

## 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 2 – Boîte à outils

	Réduction des dépenses administratives et du ratio d'exploitation	marchandises. Résultats financiers et ratio d'exploitation. États d'exploitation et indicateurs de performance opérationnelle. Collecte périodique des données sur les coûts, les vitesses et le temps de parcours grâce à des systèmes de suivi existants ou au suivi du projet. Inspections, entretiens et enquêtes.	
	Amélioration des indicateurs de performance opérationnelle		
	Réduction du coût de construction et d'entretien par km de rail, locomotives et voitures de fret		
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de voyageurs pour différents types de véhicules		
	Qualité des études de pré-investissement et de faisabilité		
	Augmentation des tâches internes de planification et d'évaluation traitées		
Axe 7 : Développement de l'industrie locale de construction.			
	Pourcentage des travaux de construction ferroviaire confié au secteur privé.	Informations disponibles auprès des ministères du Chemin de fer/Construction	
	Augmentation du nombre d'entrepreneurs locaux ayant la capacité et la compétence technique et de gestion pour honorer des petits et moyens contrats de construction		
	Augmentation du nombre d'entrepreneurs qui participent à des marchés importants de construction dans le pays, en association avec les entrepreneurs étrangers		
Axe 8 : Sécurité des chemins de fer			
	Réduction des taux d'accidents.	Statistiques sur les accidents. Accidents par année. Collisions par année. Décès/blessures graves par an. Accidents par millions de km de rails	
	Réduction des décès		

### Analyse de la performance (secteur portuaire)

Axe	Indicateur de performance	Source	Notation (0 à 4)*
Axe 1 : Croissance du trafic international et national par voie d'eau			
	Capacité de manutention des ports (séparément pour les liquides en vrac, les marchandises solides en vrac et les marchandises diverses en tonnes/an). Temps moyen d'escale des navires à conteneurs.	Statistiques sur les transports en général.  Statistiques portuaires	
	Croissance annuelle du commerce international et national et du trafic par voie d'eau.		
	Capacité de manutention pour les conteneurs (TEU/an).		
	Commerce international et national par voie d'eau (en valeur) et niveau de trafic (en tonnes).		
	Part du trafic par voie d'eau dans le trafic total de marchandises et de passagers.		
	Temps moyen d'attente des navires (heures)		
	Temps moyen d'escale des navires		
Axe 2 : Infrastructures portuaires existantes			
	Tirant d'eau maximal disponible.	Statistiques portuaires	
	Nombre de quais.		
	Superficie des hangars de transit (km²).		
	Superficie des entrepôts de stockage (km²).		

### 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 2 – Boîte à outils

	Capacité des tanks de stockage (kl).		
	Temps moyen d'attente des navires (heures).		
	Temps de repos des marchandises		
	Productivité de la manutention des marchandises, par produit principal. (tonnage/heure équipe, tonnage/heure navire, tonnage/mètre de quai).		
Axe 3 : Matériels et installations de manquement des conteneurs			
	Trafic de conteneurs manutentionnés.	Statistiques portuaires	
	Pénétration des conteneurs (%).		
	Trafic pouvant se faire par conteneurs (%)		
	Nombre de quais à conteneurs.		
	Creux des postes d'accostage des conteneurs (m).		
	Temps d'attente des navires à conteneurs (heures).		
	Temps d'escale des navires à conteneurs (heures).		
Axe 4 : Efficacité des infrastructures portuaires et du service clients. Réduction des coûts de transport.			
	Taux de manutention des conteneurs (TEU/heure grue).	Statistiques portuaires  Collecte de données périodiques sur les coûts, les vitesses, et le temps de parcours grâce à des systèmes existants ou au suivi du projet.  Inspections, entretiens et enquêtes	
	Frais de manutention des conteneurs (\$/élément)		
	Nombre et capacité des grues à portique pour la manutention à quai et des grues de manutention de parc		
	Superficie et capacité des parcs à conteneurs		
	Taux de disponibilité des grues à conteneurs (%).		

## 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 2 – Boîte à outils

Axe 5 : Productivité des équipements portuaires, etc.			
	Accroissement de la capacité des ports.	Statistiques portuaires  Collecte de données périodiques sur les coûts, les vitesses, et le temps de parcours grâce à des systèmes existants ou au suivi du projet.  Inspections, entretiens et enquêtes	
	Réduction des coûts unitaires du transport de marchandises et de passagers		
	Réduction des tarifs de fret et de transport de passagers pour certaines provenances/ destinations		
	Temps moyen d'attente des navires (heures).		
	Temps de repos des marchandises		
	Productivité de la manutention des marchandises par produit principal (tonnage/ heure équipe, tonnage/heure navire, tonnage/mètre de quai).		
	Graves accidents.		
Axe 6 : Capacité opérationnelle et de gestion des ports. Capacité des ports pour la planification et l'évaluation des projets.			
	Augmentation de la disponibilité et réduction du temps d'immobilisation des principaux éléments des équipements portuaires.	Statistiques des opérations portuaires.  Résultats financiers et opérationnels et statistiques portuaires.  Revue des études de pré-investissement et de faisabilité préparées sur place.	
	Productivité de la main-d'œuvre (tonne-km par employé par an).		
	Temps moyen d'attente des navires. (heures).		
	Temps moyen de repos des marchandises (heures).		
	Temps moyens de rotation des navires (heures)		
	Productivité de la manutention des marchandises par principal produit (tonnage/ heure équipe, tonnage/heure navire, tonnage/mètre de quai).		
	Accidents graves.		
	Réduction des charges administratives		



### 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 2 – Boîte à outils

	Réduction du ratio d'exploitation		
	Augmentation de la disponibilité et réduction du temps d'immobilisation des principaux éléments des équipements portuaires		
	Productivité de la main-d'œuvre (tonne-km par employé par an).		
	Amélioration des indicateurs de performance opérationnelle		
	Temps moyen d'attente des navires (heures).		
	Temps d'immobilisation des marchandises au port		
	Productivité de la manutention des marchandises par principal produit (tonnage/heure équipe, tonnage/heure navire, tonnage/mètre de quai).		
	Qualités des études de pré-investissement et de faisabilité		
	Augmentation des tâches de planification accomplies sur place.		

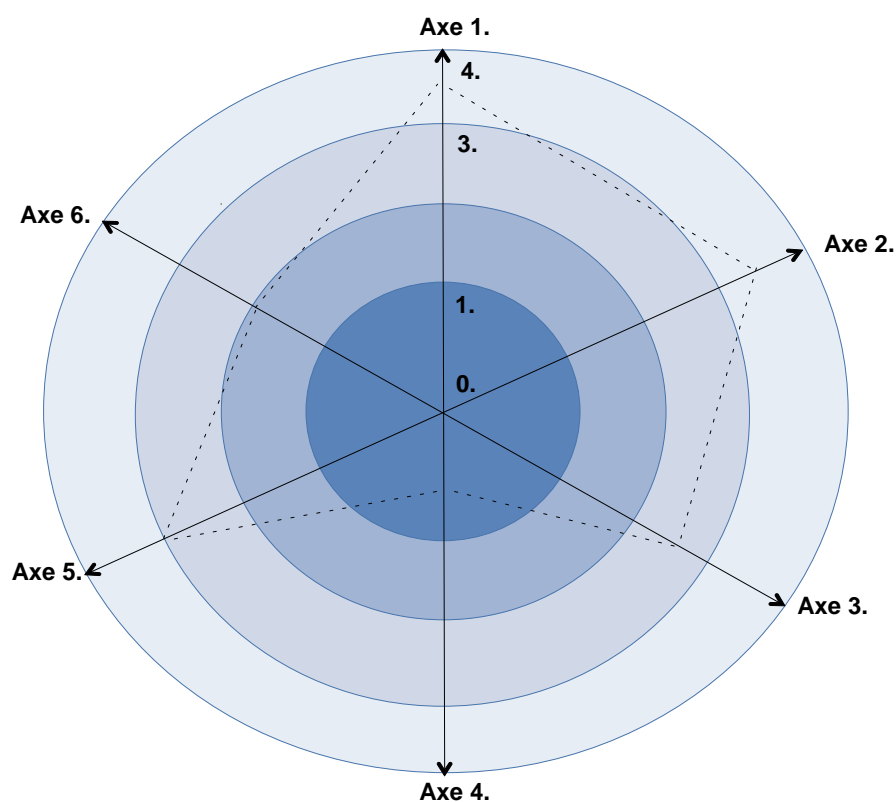
Source : études des indicateurs de performance du secteur des transports, BAfD/OPEV, 2010.

\* 0= nul, 1= faible, 2=moyen, 3=bon et 4= excellent

## Analyse de la performance globale d'un mode ou sous-secteur

Exemple pour le sous-secteur portuaire :

Axe	Note (0 à 4)
Axe 1	4.5
Axe 2	4.4
Axe 3	3.5
Axe 4	0.5
Axe 5	3
Axe 6	2.8



## 1.5. Outil E : Analyse de la corruption dans le secteur

### Pourquoi cet outil ?

La corruption prévaut dans le secteur des transports dans la gestion des marchés de travaux, celles des concessions et celle de la délivrance des titres et documents de transport.

La première représente les enjeux financiers les plus considérables et raccourcit la durée de vie des ouvrages. La deuxième freine l'expression du potentiel d'un effet de levier des fonds publics sur le marché des capitaux privé, et donc le futur de l'adaptation des infrastructures de transports aux enjeux de l'avenir. La troisième relève de la petite corruption et restera de ce fait hors de portée de l'appui de l'UE : il n'est pas nécessaire de l'analyser spécifiquement.

Le présent outil se focalise essentiellement sur le premier type de corruption : les marchés publics.

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil est utile durant l'élaboration de la FIP et pour une stratégie 1 depuis une entrée en E1, E2 ou E3.

Deux options s'offrent à la Délégation pour la conduite de cet exercice.

Premièrement, cet instrument peut être formalisé à travers la Table sectorielle sous la conduite des autorités sectorielle compétentes avec l'appui des PTF du secteur. Si la Table sectorielle n'existe pas ou si son fonctionnement ne permet pas de mettre en place de manière satisfaisante un instrument récurrent comme celui-ci, le Groupe sectoriel peut gérer sa mise en place, surtout si l'UE est chef de file des PTF au sein du Groupe.

Sinon, la section Infrastructure de la Délégation, avec le concours des autres sections, peut mener à bien ce processus. Le résultat final ou intermédiaire doit être partagé et validé en interne par l'ensemble des sections. Informellement, d'autres PTF intervenant dans le secteur à travers le Groupe sectoriel (s'il existe) ou des acteurs connus pour leur autonomie vis-à-vis du système de patronage/clientélisme peuvent faire part de leurs commentaires.

Il est possible, voire recommandé, de travailler en partenariat avec d'autres Tables sectorielles qui traitent habituellement de la question où, dans la grande majorité des cas, l'UE est présente et assume des responsabilités (Chef de file des PTF) comme celles sur la Gestion des finances publiques ou de la Gouvernance/modernisation de l'administration.

### Comment utiliser cet outil ?

L'outil E est décliné, en plus du cadre général, en fonction des grandes étapes du cycle d'un appel d'offres :

- Préparation du DAO : Evaluation des besoins, Programmation et budgétisation, Définition des besoins, Choix de la procédure ;
- L'Appel d'offres : Publication / invitation, Evaluation des offres, Attribution du marché ;
- La gestion du contrat : Administration courante du contrat, Paiement et ordre de service.

Sur la base d'un échantillon d'une dizaine de projets portant sur les constructions neuves, les réhabilitations ou les opérations d'entretien périodique (routes revêtues et routes en terre), l'analyse mesurera à chaque étape la présence des signaux d'alerte, parmi ceux proposés ou d'autres en fonction des spécificités du secteur dans le pays.

Exemple de signaux d'alerte à rechercher :

- Durée entre l'ouverture des plis et la signature du contrat supérieure à 7 mois ;
- Augmentation du coût du projet de plus de 20% pendant l'exécution ;
- Augmentation de la durée du projet de plus de 30% ;
- Valeur du contrat supérieure de plus de 20% à l'estimation initiale ;
- Plus de la moitié des entreprises qui ont acheté le dossier ne soumettent pas d'offre ;
- 20% et plus des entreprises présélectionnées ne soumettent pas d'offre ;
- Différence entre l'offre retenue et la suivante inférieure à 2% ;
- L'offre retenue n'était pas la moins disante à l'ouverture des plis ;
- Seulement une ou deux soumissions ;
- Coûts au km pour des travaux similaires est au-delà du 75ème percentile ;
- Coût unitaire d'un type d'opération est au-delà du 75ème percentile, particulièrement de ceux qui sont difficiles à contrôler.

La présence des signaux d'alerte indiquera si le risque potentiel est devenu une réalité lorsque cela concerne un minimum de 2 projets sur 10. Dans ce cas, il suffira (i) de se reporter aux actions envisageables correspondantes, (ii) de choisir les plus pertinentes au regard de la situation constatée et (iii) d'évaluer quel est le meilleur instrument ou vecteur pour développer l'action envisagée.

## **Contexte et détails**

Les projets de concession ou autres formes de partenariat public-privé peuvent être inclus dans l'échantillon. Ils doivent cependant être analysés également pour le respect des obligations contractuelles mutuelles sur la base des indicateurs suivants : (i) régularité du paiement des redevances par le concessionnaire et (ii) pourcentage des obligations du concédant effectivement réalisées.

La démarche pourra éventuellement comporter un sondage sur la corruption dans le secteur, sur un échantillon d'usagers (maximum 50 personnes). Les questions seront élaborées à partir des thèmes suivants :

- Les priorités du gouvernement pour les dépenses dans le secteur des transports sont appropriées ;
- Le public est correctement informé des dépenses réalisées dans le secteur ;
- Les nouveaux arrivants sur le marché ont des chances raisonnables d'obtenir des contrats (travaux, concessions, etc.) ;
- Les principaux contrats sont donnés sur la base du meilleur rapport qualité-prix ou du moins disant ;
- Il est maintenant rare d'avoir à payer des pots-de vin pour accélérer les démarches administratives (délivrance de permis, etc.) ;
- Les cas de présomption de corruption font généralement l'objet d'enquêtes et entraînent des condamnations effectives ;
- Si des fonctionnaires ne respectent pas les règles et les procédures, ils sont sanctionnés ;
- Les plaintes et réclamations du public sont généralement traitées correctement.

Une graduation de 1 à 5 sera proposée à chaque sondé et ira confirmer ou infirmer les constatations faites à partir de l'échantillon de 10 projets.

## **Combien cela peut-il coûter ?**

Cette tâche sera éventuellement externalisée. Elle requiert un consultant avec un profil d'ingénieur ou économiste pour 10 h/jrs sur 2 semaines.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

## 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 2 – Boîte à outils

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Analyser la corruption dans les marchés publics et les PPP</b>						
Exécuté interne	en Section infrastructure	Interne	0	0	0	Rapport (maxi 50 pages)
Exécuté externe	en Section infrastructure	Externe	10	10	2	Rapport (maxi 50 pages)

## Présentation de l'outil E

Cycle de l'appel d'offres	Risques potentiels	Principaux signaux d'alertes	Actions envisageables	Instruments possibles
RISQUES GENERAUX				
Contexte général	Transparence insuffisante		<ul style="list-style-type: none"><li>• Etablir des standards minima de transparence ou des seuils acceptables</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Guides et manuels sur les conduites d'AO</li><li>• Définition de seuils et de standards minima</li></ul>
	Redevabilité insuffisante		<ul style="list-style-type: none"><li>• Volonté politique</li><li>• Cadre juridique</li><li>• Contrôle interne et audit externe</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mise en place de la Déclaration de Paris</li><li>• Lois</li><li>• Mise en archive des documents d'AO</li><li>• Documents d'AO standards</li></ul>
	Absence de professionnalisme		<ul style="list-style-type: none"><li>• Formations techniques sur les procédures d'AO</li><li>• Création de code de conduite et introduction de clauses dans les contrats de travaux</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formations</li><li>• Code de conduite</li></ul>
PHASE DE PREPARATION DU DAO				
Evaluation des besoins	<ul style="list-style-type: none"><li>• Définition des besoins insuffisante du fait du manque de</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Achat non nécessaire ou inapproprié (économiquement</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Identifier les conditions usuelles du marché et du secteur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Etablir des <i>checklists</i> standardisées</li><li>• Privilégier les</li></ul>

## 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 2 – Boîte à outils

	<p>temps ou du manque de compétence du responsable de l'AO</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pas de nécessité d'achat et demande induite</li> <li>• Pressions politiques influençant le cycle de l'AO</li> </ul>	<p>non justifié, forts dégâts environnementaux, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manipulation des seuils</li> <li>• Procédure et critères d'évaluation inadéquats</li> <li>• Spécifications pour les pré-qualifications inhabituelles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personnel qualifié</li> <li>• Prévoir du temps pour établir l'identification</li> <li>• Identifier les risques politiques et institutionnels</li> </ul>	<p>audiences publiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MAPS (Methodology for assessment of procurement systems – OCDE)</li> <li>• Cartographie du contexte politique et institutionnel (voir outil : Cartographie des acteurs)</li> </ul>
<b>Programmation et budgétisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définition des besoins, programmation et budgétisation irréalistes</li> <li>• Biens et services ne correspondant pas au plan global d'investissement du Gouvernement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Spécifications contractuelles ambiguës, incomplètes ou trompeuses</li> <li>• Spécifications contractuelles trop restreintes ou trop vagues</li> <li>• Aucune offre soumise pour plus de la moitié des entreprises ayant acheté le dossierAutres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablir une équipe pour identifier le produit</li> <li>• Impliquer un superviseur indépendant (Société civile, ONG, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conseillers externes</li> <li>• Cartographies des entreprises et fournisseurs</li> </ul>
<b>Définition des besoins</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DAO ou termes de référence inutilement complexes pour cacher les actions frauduleuses et compliquer le suivi</li> <li>• Sélection peu transparente et subjectivité des critères d'attribution</li> <li>• Sélection et critère d'attribution ne sont pas établis à l'avance</li> <li>• Présence de conflits d'intérêts</li> <li>• Pré-qualification et pots-de-vin</li> <li>• DAO ou TdR établis en fonction des caractéristiques d'une entreprise faussant donc d'entrée la compétition</li> <li>• Risque qu'une</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer des règles simples</li> <li>• Simplification des biens et services achetés</li> <li>• Banques de données des prix et des spécifications techniques habituels</li> <li>• Donner des espaces à la société civile pour surveiller les étapes du processus</li> <li>• Définir des critères d'évaluation mesurables et établir un comité pour évaluer les parties subjectives du DAO</li> <li>• Cartographier les possibles conflits d'intérêts</li> <li>• S'assurer que le code de conduite est appliqué par l'autorité contractante et ses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guide des procédures d'AO</li> <li>• Implication de la Société civile dans l'analyse du marché</li> <li>• Boîte à outils pour la gestion des conflits d'intérêts dans le secteur public (OCDE, 2005)</li> <li>• Code de conduite pour les soumissionnaires et agents de l'administration responsables des DAO/AO</li> <li>• Certifications</li> <li>• Liste noire</li> <li>• Autorisation préalable ou non objection (<i>due diligence</i>)</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

	entreprise fournisse des faux documents		employés <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identification et publication dans le DAO des personnes (intermédiaires et agents externes inclus) impliquées dans la procédure</li> <li>• Etablir et mettre à jour une liste des décisions d'exclusion (liste noire)</li> <li>• Imposer des couvertures (assurances) et dépôts de garantie</li> </ul>	
<b>Choix de la procédure</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de justification du choix d'une procédure restreinte</li> <li>• Mauvaise utilisation d'une procédure restreinte basée sur des exceptions légales</li> <li>• Informations pertinentes non diffusées équitablement entre les soumissionnaires</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Créer des règles claires</li> <li>• Identification préalable des exceptions dans la procédure</li> <li>• Définir le vocabulaire clé utilisé tel que : urgence, caractère exceptionnel, immédiat, etc.</li> <li>• Utilisation de media spécifiques et accessibles pour joindre tous les soumissionnaires potentiels</li> <li>• Etablir des protocoles clairs pour la communication avec les soumissionnaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Guide pratique des achats de biens et services</li> <li>• E-achat</li> <li>• Moyens de communication</li> </ul>
<b>PHASE D'AO</b>				
<b>Publication / invitation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Absence de publicité</li> <li>• Pas de mise à disposition du public des critères de sélection</li> <li>• Ententes entre les soumissionnaires</li> <li>• Délits d'initiés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Durée entre l'ouverture des plis et la signature du contrat supérieure à 7 mois</li> <li>• 20% et plus des entreprises pré-sélectionnées ne soumettent pas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablir un délai suffisant pour que tous les participants puissent répondre à l'AO</li> <li>• Etablir des délais suffisants pour les recours</li> <li>• Les dates limites</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instruments électroniques (e-instruments), moyens de communication prédéfinis</li> <li>• Canaux pour les dénonciations</li> <li>• Code de protection pour les</li> </ul>



## 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 2 – Boîte à outils

		<p>d'offre</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Différence entre l'offre retenue et la suivante inférieure à 2%</li> <li>• Offre la moins disante à l'ouverture des plis n'est pas forcément retenue</li> <li>• Seulement une ou deux soumissions</li> <li>• DAO non disponible</li> <li>• DAO trop succinct ou inhabituel</li> <li>• Apparentes collusions entre les soumissionnaires</li> <li>• Pas de répertoriation des soumissionnaires dans des associations professionnelles, annuaires téléphoniques, etc.</li> <li>• Attribution de plusieurs contrats à la même entreprise</li> <li>• Des entreprises qualifiées ne réussissent pas à faire une offre</li> <li>• Disqualifications mal justifiées</li> <li>• Autres</li> </ul>	<p>sont strictement respectées</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les critères d'évaluation de l'AO sont transparents et largement diffusés depuis le début de la procédure</li> <li>• Code de conduite</li> <li>• Favoriser les dénonciations en rendant disponibles des canaux clairs de communication et de protection</li> <li>• Créer des espaces et des périodes formels de rencontre et d'échange entre les soumissionnaires</li> <li>• Définir un nombre restreint d'agents responsables de la communication avec les soumissionnaires</li> <li>• Partager l'information équitablement entre les soumissionnaires</li> </ul>	informateurs
<b>Evaluation des offres</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membres du comité de sélection exposés à la corruption</li> <li>• Définition floue et subjective des critères de sélection de l'entreprise vainqueur</li> <li>• Délits d'initiés</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• S'assurer que le code de conduite est appliqué par les soumissionnaires</li> <li>• Mise en place de mesures strictes contre la corruption et acceptation de celles-ci par les acteurs (sous-traitants et intermédiaires inclus)</li> <li>• Autorisation préalable ou non objection pour les consultants</li> <li>• Nommer des agents différents pour les étapes de publication/invitation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Code de conduite</li> <li>• Procédures routinières d'autorisations préalables</li> <li>• Organigramme des responsabilités</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

			<p>et d'évaluation des offres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nombre restreint de centres de décision</li> <li>• Scinder l'équipe d'évaluation en deux : (1) une pour l'évaluation technique et (2) une pour l'évaluation économique</li> </ul>	
<b>Attribution du marché</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attributaires exposés à la corruption</li> <li>• Pas ou peu d'accès aux registres de la procédure d'attribution</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impliquer la société civile</li> <li>• Divulgaration transparente des résultats en temps réel</li> <li>• Former un comité d'attribution composé de plusieurs personnes d'horizons différents</li> <li>• Favoriser la rotation aléatoire du personnel responsable des attributions</li> <li>• Les concurrents écartés doivent être dûment informés, et de façon adéquate et pertinente, des résultats de l'attribution du marché</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Audience publique</li> <li>• Rotation du personnel</li> <li>• Information électronique disponible en temps réel</li> </ul>
<b>GESTION DU CONTRAT</b>				
<b>Gestion du contrat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifications du prix, de la qualité et des spécifications après la signature du contrat</li> <li>• Mauvaise supervision de l'autorité contractante</li> <li>• Collusion entre l'attributaire et le maître d'œuvre</li> <li>• Manque de transparence lors</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Augmentation du coût du projet de plus de 20% pendant l'exécution</li> <li>• Augmentation de la durée du projet de plus de 30%</li> <li>• Valeur du contrat supérieure de plus de 20% à l'estimation initiale</li> <li>• Coûts au km pour des travaux similaires dépassant le 75<sup>ème</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôles fréquents et aléatoires</li> <li>• Supervision externalisée</li> <li>• Etablir des seuils pour les changements autorisés et une procédure ad hoc</li> <li>• Nomination d'un comité de recours</li> <li>• Le contrat prévoit des provisions ou retenues non restituables en cas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapportage du suivi on-line</li> <li>• Les dénonciations sont administrées par une entité indépendante</li> <li>• Stratégie de protection des dénonciations</li> <li>• Comité de supervision</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

	de la sélection des sous-traitants qui ne se sentent pas redevables	<p>percentile</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coût unitaire d'un type d'opération dépassant le 75<sup>ème</sup> percentile, particulièrement ceux qui sont difficiles à contrôler</li> <li>• Utilisation de sous-traitants ou d'employés douteux</li> <li>• Nombre de réclamations pour mauvaise qualité</li> <li>• Acceptation et réception systématiques de biens, services ou travaux de qualité inférieure</li> <li>• Changements dans les ordres de services inhabituels</li> <li>• Factures douteuses</li> <li>• Paiement de prix anormalement élevés</li> <li>• Autres</li> </ul>	<p>de pots-de-vin prouvés</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les dénonciations sont acceptées</li> <li>• Le système de protection des dénonciations est en place</li> <li>• Les supervisions se font en équipes d'au moins deux personnes</li> </ul>	
<b>Paiement et ordre de service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ni enregistrement ni documentation des réclamations pour les biens et services non fournis</li> <li>• Absence de séparation des fonctions comptables et techniques représentant un facteur de comptabilité frauduleuse, de mauvaise allocation des coûts et de facturations indues</li> <li>• Renégociation du contrat autorisée et introduction de changements substantiels</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablir un classement de la performance des contrats</li> <li>• Les intermédiaires qui sont suspectés de corruption passive sont exclus des futurs contrats</li> <li>• Les sanctions sont proportionnelles à la valeur du contrat</li> <li>• Faire des audits de performance en plus des audits classiques</li> <li>• Documenter les suspicions en utilisant les autorités juridiques ou, pour le moins, tout autre auditeur externe</li> <li>• Réclamer les sommes détournées aux coupables et les exclure de tout autres AO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Classement de la performance</li> <li>• Liste noire</li> <li>• Equipe d'enquête</li> <li>• Sanctions</li> </ul>

Source : The basics of integrity in procurement, a guidebook, DFID, 2010.

## 1.6. Outil F : Cartographie des acteurs

### Pourquoi cet outil ?

Cet outil vise à clarifier les priorités de la réforme au niveau sectoriel ou sous-sectoriel en aidant les utilisateurs à identifier les principales organisations publiques, privées et de la société civile qui jouent un rôle significatif en matière de demande, d'administration, de surveillance, de prestation et de responsabilité relatives à un ensemble de réalisations considérées comme essentielles pour les résultats politiques présents et futurs dans un secteur.

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil est utile durant l'élaboration de la FIP. Il concerne tous ceux qui, entrés en E1, E2 ou E3 poursuivent les stratégies 1 ou 2. Une grande majorité l'utilisera.

Deux options s'offrent à la Délégation pour la conduite de cet exercice.

Premièrement, cet instrument peut être formalisé à travers la Table sectorielle sous la conduite des autorités sectorielle compétentes avec l'appui des PTF du secteur. Si la Table sectorielle n'existe pas ou si son fonctionnement ne permet pas de mettre en place de manière satisfaisante un instrument récurrent comme celui-ci, le Groupe sectoriel peut gérer sa mise en place, surtout si l'UE est chef de file des PTF au sein du Groupe.

Sinon, la section Infrastructure de la Délégation, avec le concours des autres sections, peut mener à bien ce processus. Le résultat final ou intermédiaire doit être partagé et validé en interne par l'ensemble des sections. Informellement, d'autres PTF intervenant dans le secteur à travers le Groupe sectoriel (s'il existe) ou des acteurs connus pour leur autonomie vis-à-vis du système de patronage/clientélisme peuvent faire part de leurs commentaires.

### Comment utiliser cet outil ?

Cet outil se compose d'une séquence de trois instruments successifs : (1) la photographie des acteurs (identification) ou F1 ; (2) l'analyse des relations entre les acteurs (influence flow) ou F2 et (3) la matrice des intérêts sectoriels des acteurs ou F3.

Le premier doit permettre d'identifier les principales organisations qui ont ou devraient avoir un « rôle important » dans le secteur pour produire des effets sectoriels généraux. Le second a pour objectif de caractériser les relations entre deux acteurs. Enfin, le troisième a pour ambition d'arriver, sous la forme d'une matrice, à mieux cerner les logiques de chaque acteur.

## **Contexte et détails**

Cet outil permet d'identifier les limites organisationnelles du secteur ou du sous-secteur lorsqu'une réforme est envisagée. Différentes catégories d'organisations sont prises en considération (organismes du niveau central, organes régulateurs, système politique et organisations de la société civile représentant la voix et la demande en matière de services, etc.).

Cet outil repose sur la supposition que les secteurs doivent être appréhendés de manière holistique et globale, car les relations au sein du secteur et avec les facteurs externes sont essentielles à la dynamique sectorielle. Par conséquent, il arrive souvent que les politiques doivent adopter une perspective large (qui doit se refléter dans les politiques sous-sectorielles spécifiques). Toutefois, lorsqu'il s'agit de rendre les politiques opérationnelles sous forme de programmes (et c'est le cas pour les réformes), il est souvent nécessaire de concevoir les mesures sous forme de sous-programmes pour qu'elles soient gérables. Ces sous-programmes peuvent généralement bénéficier d'un ancrage institutionnel clair.

Cet outil permet d'étudier la gouvernance sectorielle qui comprend globalement les « règles du jeu » du secteur : Qui décide des priorités ? Comment les ressources sont-elles distribuées ? Comment l'autorité est-elle exercée ? Qui rend des comptes à qui, de manière formelle ou informelle ? Gouvernance et responsabilité sont donc les deux faces d'une même médaille : ceux qui gouvernent doivent pouvoir demander des comptes aux gouvernés. Dans les démocraties libérales, les élections sont censées constituer l'ultime mécanisme par lequel ceux qui gouvernent sont responsables vis-à-vis des électeurs ; dans les systèmes à parti unique, les dirigeants du parti sont considérés comme responsables vis-à-vis des membres du parti. Dans une organisation, un conseil d'administration exige que les cadres dirigeants soient responsables envers lui. Dans les réseaux informels de favoritisme, les clients sont responsables vis-à-vis des patrons, mais ces derniers peuvent aussi l'être en partie vis-à-vis des clients.

En s'intéressant uniquement aux acteurs importants, cet outil permet de simplifier ce qui est probablement un tissu complexe d'acteurs et de relations.

## **Combien cela peut-il coûter ?**

Cet instrument a vocation à être réalisé en interne au sein de la Délégation, sur la base d'une revue de presse mensuelle et du dialogue entretenu avec les interlocuteurs de l'administration des travaux publics et des transports.

S'il y a nécessité à l'externaliser, elle devra être configurée comme une intervention perlée semestrielle d'un expert en politique des transports pour une durée d'une semaine sur trois ans.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

## 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 2 – Boîte à outils

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Identifier les acteurs (parties prenantes)</b>						
Exécuté en interne	Section infrastructure	Interne	0	0	0	Note (maxi 10 pages)
Exécuté en externe	Section infrastructure	Externe	30	30	156	Note (maxi 20 pages)

## Présentation de l'outil F

### Outil F1 : Photographie des acteurs

Les catégories d'acteurs à identifier et caractériser dans le fonctionnement du secteur des transports sont les suivantes :

Principaux acteurs	Résistances au changement	Capacité de portage du changement
<b>Elites familiales</b>	<p>Leur influence est directement proportionnelle à l'importance de la rente extraite ou de l'influence politique en jeu.</p> <p>Certaines élites peuvent s'allier ou, au contraire, se combattre et parfois même s'ignorer (réseaux parallèles), souvent pour des raisons de pouvoir global permettant une maîtrise sur d'autres sources de revenus plus importantes.</p>	<p>Certaines élites ont intérêt à la modernisation du pays ou du secteur car l'augmentation de la base et du dynamisme économique permet des gains considérablement supérieurs au statu quo.</p> <p>L'augmentation des effets de levier et des économies d'échelle sont les meilleures alliées de la réforme. Malheureusement, il ne s'agit pas de faire disparaître les réseaux mais de les moderniser en même temps que le secteur. Il s'agit donc plutôt de moderniser le mode d'extraction de la rente ou, idéalement, de cesser d'extraire une rente dans un secteur donné (ici les transports) pour favoriser une opportunité d'extraction plus importante dans un autre secteur ayant besoin d'un secteur des transports efficace pour croître durablement.</p>
<b>Parlementaires</b>	<p>Leur influence est limitée par le manque de budget de fonctionnement et par la cooptation par le pouvoir exécutif.</p> <p>Dans de nombreux cas, ils ont des intérêts directs ou indirects à</p>	<p>Ils peuvent modifier le cadre législatif et éventuellement réglementaire (s'ils sont soutenus par le gouvernement et l'administration pour l'adoption des</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 2 – Boîte à outils

Principaux acteurs	Résistances au changement	Capacité de portage du changement
	l'extraction de la rente issue du secteur des transports (monopole sur un segment de marché ou part liée à des investissements dans le transport urbain informel).	textes réglementaires).  Ils sont susceptibles d'exercer des contrôles sur les dépenses, d'influencer la politique sectorielle et de lancer des enquêtes parlementaires.  Au-delà de leur pouvoir législatif, ils peuvent répercuter la demande de gouvernance exprimée par les électeurs.
<b>Juges</b>	Le recours à la justice pour appliquer le droit des affaires ou le droit administratif est inexistant. La justice est soumise à l'exécutif et corrompue.  Les juges ont des connexions avec le pouvoir politique et les élites qui handicapent l'application impartiale du droit.  La justice manque de ressources propres, de compétences techniques et de capacité administrative.	Avec plus d'indépendance et des moyens moins dépendants des arbitrages de l'exécutif, il leur revient de s'assurer de la légalité des politiques publiques et de sanctionner les pratiques illégales au sein de l'exécutif.
<b>Partis politiques</b>	Les partis politiques sont largement le véhicule de la concurrence pour l'accès aux rentes au sein de l'élite. Ils ne sont pas structurés, institutionnalisés et ne disposent pas de modalités réglementaires de financement. Ils ne sont pas à même de faire remonter la demande de gouvernance et les préoccupations des usagers sur le prix des transports. Les rentes extraites du secteur alimentent la concurrence pour l'accès au pouvoir.	Des parties politiques structurés et institutionnalisés, moins dépendants des groupes de pression pour leur financement, doivent être le lieu de négociation et d'agrégation des intérêts divergents de la société (résolution des impasses de l'action collective).  Ils peuvent répercuter la demande de meilleure gouvernance dans les transports pour influencer sur le prix payé par les usagers.
<b>L'administration centrale (première et seconde lignes)</b>	Les fonctionnaires de l'administration centrale disposent des compétences professionnelles et d'une bonne maîtrise des attentes des bailleurs de fonds.  Ils sont généralement cooptés par le pouvoir politique et développent en plus leurs propres stratégies de corruption en exploitant les fragilités des règles formelles au service des réseaux informels de dépendances, dans le cadre de l'impunité conférée par la faillite de la justice.	Les fonctionnaires centraux sont l'interface entre la réalité du terrain et les modèles d'évaluation institutionnelle de la gestion du secteur des transports. Ils sont les mieux à même de formuler où se situent les marges de manœuvre réalistes pour une meilleure gouvernance, sur la base de la demande de gouvernance répercutée par les partis politiques.

## 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 2 – Boîte à outils

Principaux acteurs	Résistances au changement	Capacité de portage du changement
	Il y a une forte perméabilité entre haute fonction publique et partis politiques, jusqu'à des situations de politisation du fonctionnement administratif.	
<b>Collectivités territoriales</b>	<p>Leur capacité à développer des politiques différentes est limitée par les pouvoirs qui leur sont conférés par la Constitution et les faibles ressources auxquelles elles ont accès, par prélèvement et plus généralement par transfert.</p> <p>Leur légitimité est souvent limitée du fait de leurs liens, soit avec le pouvoir central, soit avec les autorités traditionnelles régionales/locales.</p>	Elles constituent un potentiel de développement d'approches différentes de la gestion des infrastructures et des services de transport, notamment autour de la question de la coordination des transports et de l'indemnisation des obligations de service public.
<b>Entreprises publiques</b>	<p>Elles périclitent rapidement dans le secteur des transports, notamment dans les transports urbains ou ferroviaires, du fait de l'absence de réglementation de la concurrence entre modes de transports ou avec le secteur informel, de tarifications sociales sans indemnisation et de la gabegie dans la gestion des parcs et du personnel.</p> <p>Les entreprises publiques de travaux publics développent des carences similaires, liées aux excès de la tutelle.</p>	Elles n'ont pas vocation à utiliser valablement l'argent public tant que la gouvernance globale n'a pas franchi le seuil d'un recours au droit équitable et d'une responsabilité administrative et pénale de tous les acteurs du secteur.
<b>Entreprises privées</b>	<p>Le transport est l'activité économique la plus accessible aux petits investisseurs et donc, en l'absence de réglementation, à la concurrence et à l'informel. Les activités de transport sont le premier exutoire des rentes extraites par les élites, qui utilisent leur connexions pour limiter l'accès au marché ou segmenter le marché pour accentuer les situations d'oligopole.</p> <p>Le secteur contribue en retour au financement de la concurrence des réseaux de patronage pour le pouvoir politique central ou décentralisé.</p> <p>Les transports routiers permettent une accumulation rapide de capital et une montée en charge progressive, du taxi urbain au gros porteur à l'international. La part importante du transport pour compte propre contribue à perturber le fonctionnement de la concurrence mais</p>	<p>Les entreprises privées, mises dans un cadre concurrentiel régulé assis sur une application effective du droit des affaires par la justice, sont en mesure d'assurer les services de transport dans des conditions acceptables pour la demande solvable. Les obligations de service public et leur indemnisation effective par l'Etat permettent d'étendre les dessertes à la demande non solvable.</p> <p>La même logique générale prévaut pour les entreprises de travaux publics : concurrence régulée et missions de contrôle indépendantes pour les grands chantiers ; contrats pluriannuels d'entretien pour les petites entreprises, avec accès à des chantiers de plus grande complexité sur certification par</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 2 – Boîte à outils

Principaux acteurs	Résistances au changement	Capacité de portage du changement
	<p>est une réponse adaptée à l'informalisation de l'activité.</p> <p>Le développement des corporatismes (routiers, dockers, cheminots) et le maintien des monopoles d'Etat (aviation, ports) influent sur les prix du transport.</p> <p>Les entreprises privées de travaux publics manquent en général de qualification et d'accès à des ressources financières à long terme. Leur évolution est handicapée par la corruption prévalant dans la commande publique.</p>	l'administration.
<b>Autorités traditionnelles</b>	Elles ont a priori peu de prise sur l'activité de transport.	
<b>Médias</b>	<p>Le transport est une préoccupation récurrente dans les médias, tant pour les difficultés de circulation que les prix ou la durée de vie des investissements routiers. La liberté d'expression reste très variable d'un pays à l'autre.</p> <p>Les présomptions de corruption dans le secteur sont fréquemment reportées, généralement sans suite du fait des dysfonctionnements systémiques. Les médias se heurtent au défaut de transparence des systèmes en place.</p> <p>Il y a souvent un degré certain d'autocensure dans la presse, même quand elle jouit d'une certaine liberté.</p>	Les témoignages dans les médias sur les difficultés des usagers des transports et les dysfonctionnements de la gouvernance sectorielle contribuent à mettre la pression sur le système de gestion sectorielle.
<b>Organisations de la société civile</b>	<p>Leur influence dépend du cadre légal dans lequel elles évoluent, de leur enracinement dans la société, de leur niveau de ressources propres et de leurs liens avec les bailleurs.</p> <p>Elles sont pratiquement absentes dans le secteur des transports du fait principalement du verrouillage et de l'opacité des processus de décision et de contrôle. La capacité à mobiliser des soutiens militants et financiers est également affaiblie par l'absence d'alternative claire. Le seul clivage exploité est la desserte rurale contre le reste du secteur.</p>	Les organisations de la société civile ont un rôle parallèle à celui des partis politiques pour faire remonter la demande de meilleure gouvernance dans le secteur, sur la base d'alternatives de politiques publiques et d'une plus grande intégrité dans la chaîne de décision et de contrôle.
<b>Acteurs</b>	Les bailleurs dans les pays dépendant	Les acteurs extérieurs ont le

## 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 2 – Boîte à outils

Principaux acteurs	Résistances au changement	Capacité de portage du changement
<b>extérieurs, dont les bailleurs</b>	<p>de l'aide internationale ont poussé dans le secteur des transports aux réformes en chaîne sur la base de modèles mimétiques. Leur influence sur les politiques de transport et le cadre institutionnel s'est cantonnée aux phases préalables à la signature des conventions et au formalisme institutionnel.</p> <p>La prédominance du patronage et du clientélisme a été restaurée a posteriori dans la majorité des cas. Les acteurs extérieurs sont très souvent dans l'incapacité de susciter l'appropriation des réformes, sauf conjonction accidentelle d'intérêts.</p>	<p>potentiel de canaliser une demande de meilleure gouvernance dans le secteur des transports en proposant notamment des modèles institutionnels à l'adaptation de la capacité de décision collective du moment.</p> <p>Cet apport sera d'autant plus durable qu'il prolongera le système existant ou qu'il gèrera sur la durée les transitions.</p>
<b>Autres</b>		

### Outil F2 : Analyse des relations entre les acteurs

Il est recommandé de remplir un premier tableau pour caractériser les relations bilatérales entre deux acteurs donnés (exemple : Parlementaires/Juges ou Juges/Partis politiques, etc.). Ce même tableau pourrait indiquer clairement les alliances potentielles pour la réforme ou le statu quo. Une police de caractère en gras ou en italique pourra pointer une relation forte ou secondaire.

Un deuxième tableau pourra indiquer par des couleurs l'appartenance à un même réseau (exemple, en orange les acteurs suivant une même alliance ou appartenant à un réseau). Un acteur peut appartenir à plusieurs réseaux. Une autre couleur pourra indiquer qui est un champion, un réformateur ou un conservateur actuel ou en devenir. Au besoin, il est possible de remplir plusieurs tableaux si la complexité de la situation du secteur et le nombre élevé de couleurs rendent illisibles le tableau initial.

### 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 2 – Boîte à outils

Principaux acteurs	Elites familiales	Parlementaires	Juges	Partis politiques	L'administration centrale (1ère et 2nde lignes)	Collectivités territoriales	Entreprises publiques	Entreprises privées	Autorités traditionnelles	Médias	Organisations de la société civile	Acteurs extérieurs
Elites familiales												
Parlementaires												
Juges												
Partis politiques												
L'administration centrale (1ère et 2nde lignes)												
Collectivités territoriales												
Entreprises publiques												
Entreprises privées												
Autorités traditionnelles												
Médias												

### 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 2 – Boîte à outils

Organisations de la société civile												
Acteurs extérieurs, dont les bailleurs												

**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 2 – Boîte à outils

**Outil F3 : Matrice des intérêts sectoriels des acteurs**

Principaux acteurs	Objectif sectoriel		Logique et stratégie	Impacts attendus pour le secteur à...			Contraintes		Intérêts propres	Moyens d'actions	Degré d'influence
	Formel	Informel		Court terme	Moyen terme	Long terme	Court terme	Moyen terme			
Elites familiales											
Parlementaires											
Juges											
Partis politiques											
L'administration centrale											
Collectivités territoriales											
Entreprises publiques											
Entreprises privées											
Autorités traditionnelles											
Médias											
Organisations de la société civile											
Acteurs extérieurs, dont les bailleurs											

Source: The Political Economy of Policy Reform, report No 44288-GLB, World Bank, 2008.

## 1.7. Outil G : Analyse de l'économie politique du secteur et Identification des moteurs du changement et des marges de manœuvre

### Pourquoi cet outil ?

**L'analyse de l'économie politique du secteur** vise à améliorer le réalisme et la pertinence des ambitions et des interventions de gouvernance sectorielle. Il propose de passer rapidement en revue les principaux facteurs liés au contexte intersectoriel, dépendant le plus souvent de facteurs économico-politiques plus généraux, susceptibles de favoriser et/ou de freiner les capacités. On aura aussi à aborder la performance des organisations sectorielles et (ii) les chances de soutien et de réticence à la réforme et au changement de la part des principales parties prenantes.

**L'identification des moteurs du changement et des marges de manœuvre** doit permettre de cibler les moyens de renforcer le soutien au changement et de surmonter les réticences à leur égard, ainsi qu'à concevoir une réforme réaliste compte tenu du contexte économico-politique et des positions des parties prenantes. Cet outil a pour objectif d'orienter dans le choix des acteurs qui pourront porter le changement ou la réforme et ceux qui seront contre, mais aussi les indécis qui pourraient devenir, après une stratégie spécifique, des alliés. Ces trois groupes ne sont pas homogènes, il convient de savoir si un allié ou un ennemi de la réforme est puissant (ressources importantes ou influence importante) ou non.

Ainsi, il est possible de mieux cibler les parties prenantes sur qui se reposer et de connaître les moteurs du changement. Cette approche doit aussi permettre de savoir comment un indécis puissant pourrait devenir un allié ou mieux encore, comment un ennemi déclaré d'une réforme pourrait devenir indécis, voire un allié potentiel, si les choses devaient changer dans telle ou telle direction.

Les résultats obtenus par l'analyse de l'économie politique du secteur (Evaluation des parties prenantes) alimenteront cet instrument composé de deux diagrammes.

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Cet outil est utile durant la mise en œuvre de la FIP. Il concernera tous ceux qui, entrés en E1, E2 ou E3, suivent les stratégies 1 ou 2, soit la grande majorité.

Deux options s'offrent à la Délégation pour la conduite de cet exercice.

Premièrement, cet instrument peut être formalisé à travers la Table sectorielle sous la conduite des autorités sectorielles compétentes avec l'appui des PTF du secteur. Si la Table sectorielle n'existe pas ou si son fonctionnement ne permet pas de mettre en place de manière

satisfaisante un instrument récurrent comme celui-ci, le Groupe sectoriel peut gérer sa mise en place, surtout si l'UE est chef de file des PTF au sein du Groupe.

Sinon, la section Infrastructure de la Délégation, avec le concours des autres sections, peut mener à bien ce processus. Le résultat final ou intermédiaire doit être partagé et validé en interne par l'ensemble des sections. Informellement, d'autres PTF intervenant dans le secteur à travers le Groupe sectoriel (s'il existe) ou des acteurs connus pour leur autonomie vis-à-vis du système de patronage/clientélisme peuvent faire part de leurs commentaires.

## Comment utiliser cet outil ?

Pour **évaluer l'économie politique du secteur des transports**, il est nécessaire de débiter par l'élaboration de deux tableaux d'analyse :

- Le tableau de l'analyse du contexte institutionnel et économique-politique (ou outil G1) permet d'identifier les facteurs institutionnels et économiques qui déterminent les performances sectorielles ;
- Le tableau de l'évaluation des parties prenantes (ou outil G2). Ce tableau invite l'utilisateur à étudier les parties prenantes possibles, leurs intérêts et leurs ressources. Il sert à une effectuer analyse détaillée.

Les informations nécessaires pour renseigner ces tableaux peuvent être tirées des connaissances personnelles, d'informateurs clés et d'études spécialisées. Ces outils peuvent servir à une élaboration individuelle ou collective (ateliers de travail avec ou sans le concours d'un consultant). Ils peuvent être utilisés pour synthétiser les résultats d'une analyse en bonne et due forme ou pour mettre en avant le besoin d'une analyse plus poussée.

**L'outil G1** se présente comme une liste de contrôle permettant d'évaluer, dans tous les sous-secteurs, les facteurs institutionnels et économiques caractéristiques susceptibles d'influer sur les chances de réussite de réforme, tous sous-secteurs confondus. Il importe toutefois de ne pas limiter la réflexion : il est possible que des facteurs qui ne figurent pas dans la liste de contrôle doivent être pris en considération. Cette liste de contrôle permet d'effectuer une notation : plus la moyenne est élevée, plus le contexte risque d'être défavorable aux réformes sectorielles.

**L'outil G2** est un tableau composé de cinq colonnes et d'autant de lignes que nécessaire pour traiter tous les acteurs clés. Ces acteurs peuvent être des organisations (par exemple le ministère des finances, les associations d'employeurs), mais ce niveau de généralisation est souvent trop limité. L'analyse doit s'étendre aux personnes/positions pertinentes ou aux petits groupes (par exemple aux « parlementaires de la majorité ouverts à la réforme » ou « groupe d'influence au sein d'un ministère »). Ce tableau propose plusieurs groupes de parties prenantes susceptibles d'être pertinents dans le cadre d'une approche du secteur des transports, mais ces groupes sont purement indicatifs et ne figurent ici que pour inviter à une

réflexion large sur les parties prenantes potentiellement importantes. La cartographie des acteurs est proposée par l'outil F.

Pour évaluer chaque colonne, on procédera de la façon suivante :

- **Les Intérêts en jeu.** Pour quelles raisons les acteurs sont-ils intéressés par la réforme ? Quels intérêts poursuivent-ils, quels objectifs cherchent-ils à atteindre ? A noter que la majorité des acteurs risquent de poursuivre un ensemble d'intérêts contradictoires. Au départ, les intérêts cartographiés peuvent couvrir ce qui est globalement en jeu pour l'acteur dans le champ politique de la réforme du secteur. Une fois les objectifs de la réforme précisés, le soutien ou l'opposition de l'acteur au changement peut évoluer et nécessiter une réévaluation. L'analyse des intérêts des acteurs peut être résumée sur une échelle de 7 notes (entre -3 et +3) : -3 si les intérêts (ou importance de la question) sont fortement contre la réforme, -2 si les intérêts (importance de la question) sont moyennement contre la réforme, -1 si les intérêts (ou importance de la question) sont un peu défavorables, 0 si les intérêts (ou importance de la question) sont neutres, +1 pour un intérêt (ou importance de la question) un peu favorable à la réforme, + 2 pour un intérêt (ou importance de la question) moyennement favorable à la réforme et, + 3 pour un fort intérêt (ou importance de la question) favorable à la réforme.
- **Importance ou poids de la question.** Les parties prenantes peuvent être intéressées par les effets des processus de changement et disposer de ressources considérables, mais accorder à la question une importance supérieure ou inférieure et être donc plus ou moins préoccupées par la question de l'engagement de la réforme. Cette colonne a pour fonction d'indiquer l'importance accordée à la question par une partie prenante, toujours suivant une échelle de 7 notes (entre -3 et +3) ;
- **Score moyen par partie prenante.** Ce score correspond à la moyenne des intérêts, et de l'importance accordée à la question pour chaque partie prenante. La multiplication des scores attribués dans chacune des autres colonnes donne un chiffre compris entre + 6 (intérêt important et importance élevée accordée à la réforme), 0 (l'organisation n'est pas réellement une partie prenante) et – 6 (intérêt fort et importance élevée accordée à la non-réalisation de la réforme). Le score pour l'ensemble des parties prenantes donne alors une idée approximative de la tendance générale (favorable ou défavorable à la réforme) et des niveaux de controverse à prévoir. Par exemple, des scores élevés à la fois pour et contre la réforme indiqueraient des niveaux probablement élevés de conflit/controverse.
- **Ressources/pouvoir d'influence.** Les ressources d'influence comprennent l'autorité formelle (un premier secrétaire peut donner des ordres à ses subordonnés), les droits formels (les parlementaires peuvent voter) et l'accès formel (à un ministère, à la direction des routes, etc.). Parmi les ressources figurent également les réseaux informels, les alliances et les relations patron-client (autour d'un parti politique, d'un groupe ethnique ou d'un «réseau d'anciens»). Savoir qui connaît qui, pourquoi et comment peut être essentiel à la compréhension des logiques d'influence. Le pouvoir d'influence relatif des parties prenantes peut se résumer sur une échelle de quatre valeurs (entre 0 et 3): 0



équivalait à une institution sans pouvoir ou ressources, +1 pour un pouvoir réduit, +2 pour un pouvoir moyen et +3 pour un pouvoir important ou fort. Les parties prenantes sans ressources ne seraient effectivement pas intéressées (0) et ne devraient donc pas figurer dans une analyse de la situation actuelle, mais elles pourraient devenir d'importants acteurs à l'avenir si leur influence s'accroissait d'une manière ou d'une autre.

- Bilan global. Une organisation avec une première notation de -6 et une seconde de +3 aurait une forte réticence à la réforme et un fort pouvoir d'influence. A contrario, une institution avec une première notation de +6 et une seconde de +3 serait classée comme étant une alliée potentielle avec une forte influence pour faire avancer la réforme. Le bilan global sera utilisé dans l'outil J (identification des moteurs du changement).

Par la suite, on construira **deux diagrammes** alimentés par l'outil G2.

Le **premier diagramme (outil G3)** est la segmentation du paysage institutionnel ou parties prenantes du secteur (ou sous-secteur) en trois groupes : (i) les soutiens, (ii) les indécis et (iii) les réticents à la réforme. Il suffira de mettre le résultat obtenu par chaque acteur concernant les intérêts en jeu et l'importance de la question de la réforme. Il devra être compris entre -6 et +6 :

- Un résultat compris entre -6 et -2 indiquera une organisation hostile à la réforme. Il conviendra de savoir si cette hostilité peut évoluer en fonction du contenu de la réforme ;
- Un résultat compris entre -2 et +2 pointera une partie prenante indécise. Il faudra savoir si cette indécision peut évoluer en fonction du contenu de la réforme, et ;
- Un résultat compris entre +2 et +6 concernera une institution favorable à la réforme. Dans ce cas, on clarifiera si cet intérêt peut évoluer en fonction du contenu de la réforme.

Le **second diagramme (outil G4)** se propose de segmenter ces trois groupes en fonction de leur niveau de ressource ou d'influence (puissance). Ainsi, on pourra connaître les véritables moteurs du changement : les acteurs et les conditions pour les transformer en soutien. Il sera aussi possible de savoir si ces moteurs sont puissants ou non, et comment, dans la mesure du possible, les faire passer d'un groupe à l'autre : ce sont les marges de manœuvre.

Pour cela, il conviendra de reporter la notation de la dernière colonne de l'outil G2 et ainsi d'obtenir pour chaque groupe trois segments : (1) les très influents (notation entre +3 et +2) ;(2) les moyennement influents (notation entre +2 et +1) et (3) les peu influents (notre entre +1 et 0).

## Contexte et détails

Ces outils mettent l'accent sur la manière dont la capacité des principales organisations sectorielles à exercer des fonctions clés est influencée positivement ou négativement par des facteurs institutionnels et économiques généraux agissant au-delà du secteur et par les intérêts et le pouvoir des parties prenantes. Ils sont donc à la fois axés sur les facteurs (outil G1) et sur

les différents acteurs et parties prenantes (outils G2, G3 et G4). Ces outils aident à répondre aux questions suivantes : Quels facteurs contextuels expliquent la situation des capacités existantes ? Quels facteurs contextuels favorisent ou freinent le changement ? Qui a intérêt au *statu quo* et qui a intérêt à ce que les capacités changent ?

Ces outils permettent de cartographier simplement les principaux facteurs et acteurs (ou parties prenantes) qui vont influencer sur la réussite de tout processus de changement. Sans un milieu propice et sans le soutien et l'engagement actifs des principaux acteurs, les réformes échouent. Si des acteurs influents s'y opposent, que ce soit de manière active ou passive, cela ne fonctionne pas.

Le soutien et la réticence au changement ne sont pas figés. Le schéma résultant de l'utilisation de cet outil est susceptible de changer au fil du temps, et il est possible d'influencer la situation. Si le schéma est établi dans le cadre d'un processus participatif, il est probable que les participants aient différentes perceptions des intérêts des parties prenantes.

Cet outil permet un dialogue sur la disposition aux réformes des personnes qui ont des intérêts et peuvent se faire entendre ou ont du pouvoir à l'égard de la réforme. Leur bonne volonté est évidemment influencée par les objectifs et la portée de celle-ci.

Ces outils sont destinés à représenter la situation telle qu'elle est et non telle qu'elle devrait être.

L'analyse de l'économie et des parties prenantes n'est pas une science exacte. Bien que la majorité des parties prenantes ait une idée des facteurs économiques et des raisons légitimes d'être favorables ou défavorables au changement, il est possible que l'analyse de ces questions soit contestée et sujette à controverse. L'analyse de l'économie et des parties prenantes risque également de devenir inintéressante et superficielle, surtout si elle est effectuée sur une période courte dans le cadre d'un atelier. Dans un secteur, les acteurs clés intervenant à un haut niveau ont souvent une analyse tacite, mais très nuancée, de la situation, et risquent de trouver qu'il n'est pas dans leur intérêt de partager cette analyse avec d'autres.

## **Combien cela peut-il coûter ?**

Cette tâche sera de préférence externalisée. Elle requiert une équipe d'au moins deux consultants combinant les profils d'expert en analyse de l'économie politique (si possible des transports) et d'expert en politique des transports. Le volume d'homme/jours et la durée dépendra de la préexistence d'un appui sectoriel de l'UE ou d'un autre bailleur, du niveau de développement économique du pays (donc du développement des modes de transport et des fonctions logistiques).

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

## 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 2 – Boîte à outils

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Analyser l'économie politique du secteur et des modes de transport</b>						
Préexistence d'un appui sectoriel	Section infrastructure	Externe	10	10	0	Rapport (maxi 50 pages)
Pays émergent	Section infrastructure	Externe	30	30	8	Rapport (maxi 50 pages)
Pays à faible revenu	Section infrastructure	Externe	20	20	0	Rapport (maxi 50 pages)

## Présentation de l'outil G

**Outil G1 : Tableau de l'analyse de l'économie politique du secteur**

Domaine	Question à évaluer	Oui (note 1)	Un peu (note 2)	Non (note 3)	Conséquence à retenir pour la réforme du secteur
<b>Contexte global ayant une influence sur l'élaboration des politiques sectorielles / mode</b>	Les politiques sectorielles (mode) sont-elles soutenues par le gouvernement ?				
	Les politiques sectorielles (mode) sont-elles soutenues par le Parlement ?				
	Les politiques sectorielles (mode) sont-elles soutenues par les élus locaux ?				
	Les politiques sectorielles (mode) sont-elles soutenues par le ministère des finances ?				
	Les politiques sectorielles (mode) sont-elles soutenues par le ministère responsable du secteur ?				
	Les partis politiques suivent-ils les intérêts du secteur (mode) ?				
	Les politiques sectorielles (mode) définissent-elles les stratégies des institutions				

## 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 2 – Boîte à outils

	publiques du secteur (mode) ?				
	Les politiques sectorielles (mode) orientent-elles le travail des fonctionnaires ?				
	Le non-respect des politiques sectorielles (mode) a-t-il des conséquences politiques ?				
	Les politiques sectorielles et la législation du secteur (mode) sont-elles systématiquement suivies ?				
<b>Ressources sectorielles (mode), mécanismes de dotation budgétaire et gestion des finances publiques</b>	Le processus budgétaire est-il déterminé par les politiques sectorielles (mode) ?				
	Le budget est-il exécuté en conformité avec la programmation ?				
	Les dépenses courantes sont-elles adéquates (personnel et fonctionnement) ?				
	Le budget d'investissement est-il adéquat au regard des projets et programmes ?				
	Une part importante des investissements est-elle réalisée hors budget ?				
	Le Trésor met-il les fonds rapidement à disposition pour les investissements, le fonctionnement et les salaires ?				
	Les transferts financiers sont-ils transparents ?				
<b>Facteurs qui influencent les capacités organisationnelles</b>	Existe-t-il des incitations (matérielles, financières) à la performance dans le secteur public du secteur (mode) ?				
	Les incitations sont-elles adéquates ?				
	Le dynamisme et les compétences des personnels sont-ils en relation avec les objectifs sectoriels (mode) ?				
	L'emploi dans le secteur public est-il peu transparent				

## 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 2 – Boîte à outils

	(favoritisme, contractuels, etc.) ?				
	La fonction publique suit-elle une logique basée sur la performance, la présence d'une culture de la performance / de l'innovation ?				
	Les institutions principales (dites de premières lignes) ont-elles les moyens et l'autonomie adéquats pour remplir leurs missions ?				
	Le mode de management de ces institutions permet-il au personnel de se concentrer sur ses tâches principales et de prendre des initiatives ?				
<b>Mise en œuvre du suivi et des responsabilités</b>	Les supervisions et les audits sont-ils efficaces ?				
	Les recommandations des supervisions et les audits sont-ils appliqués ?				
	Les audits certifient-ils la qualité de l'ouvrage, bien ou service réceptionné ?				
	Le Parlement effectue-t-il un suivi efficace et régulier ?				
	La Cour des comptes (ou tout autre organisme équivalent) effectue-t-elle un suivi efficace et régulier ?				
	Le contrôle externe est-il efficace et sert-il à alimenter les ajustements des pratiques ?				
	Les résultats des contrôles externes sont-ils transparents et facilement accessibles ?				
	La société civile s'implique-t-elle dans la gestion du secteur ?				
	Les élus locaux exercent-ils un pouvoir de contrôle et de suivi ?				
	Les usagers (hors professionnels de la route, par				

### 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 2 – Boîte à outils

	exemple) sont-ils impliqués dans la gestion du secteur (mode) ?				
	Les associations d'utilisateurs sont-elles représentatives et possèdent-elles un réel pouvoir de contrôle ?				
	Les acteurs publics du secteur (mode) prennent-ils en compte les doléances des utilisateurs ?				
	Les associations de professionnels du secteur (chargeurs, transitaires, taxi, etc.) peuvent-elles exprimer leurs doléances ?				
	Les associations de professionnels du secteur (chargeurs, transitaires, taxi, etc.) sont-elles représentatives (pas de situation de monopole ou d'exclusivité) ?				
<b>Fonctionnement en réseau et relations entre les parties prenantes (y compris PTF)</b>	Existe-t-il un processus de dialogue sectoriel formel ou informel pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques sectorielles (modes) ?				
	La table et le groupe sectoriel sont-ils efficaces ?				
	Les institutions publiques coopèrent-elles facilement entre elles ?				
	Les PTF ont-ils un rôle passif dans le cadre de la table sectorielle (si elle existe) ?				
	Les personnels des institutions publiques ont-ils l'habitude de travailler en équipe hors de leurs institutions respectives ?				

Source : Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

## 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 2 – Boîte à outils

### Outil G2. Evaluation des parties prenantes

Parties prenantes	Intérêts en jeu (note de -3 à 3) 1	Importance / poids de la question (note de -3 à 3) 1	Résultat (note entre -6 et 6) 2	Ressources / pouvoir d'influence (note de 0 à 3) 3
Organe législatif				
Gouvernement (chef de l'exécutif)				
Ordonnateur National (si autre que ministère des finances)				
Ministère des finances				
Ministère responsable du secteur				
Institutions de haut niveau (Cour des comptes, Conseil d'Etat, etc. ou équivalent en fonction des institutions présentes)				
Parti politique 1				
Parti politique 2, etc.				
Entité de financement et de planification sectorielle (mode)				
Hauts fonctionnaires du secteur (mode)				
Principaux organismes 1, 2, etc.				
Organismes secondaires 1, 2, etc.				
Organisme de régulation				
Système judiciaire				
Syndicats / patronat				
Associations professionnelles				
Associations d'usagers (hors professionnelles)				
Mouvements populaires				

### 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 2 – Boîte à outils

Mouvements sociaux				
Mouvements ethniques ou communautaires				
Mouvements religieux				
Universitaires				
Médias				
ONG nationales				
ONG internationales				
Elites familiales				
Groupes économiques informels (autres que familiales)				
Elus locaux et/ou responsables politiques locaux				
Organismes de financement				
Autres				

Source : Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

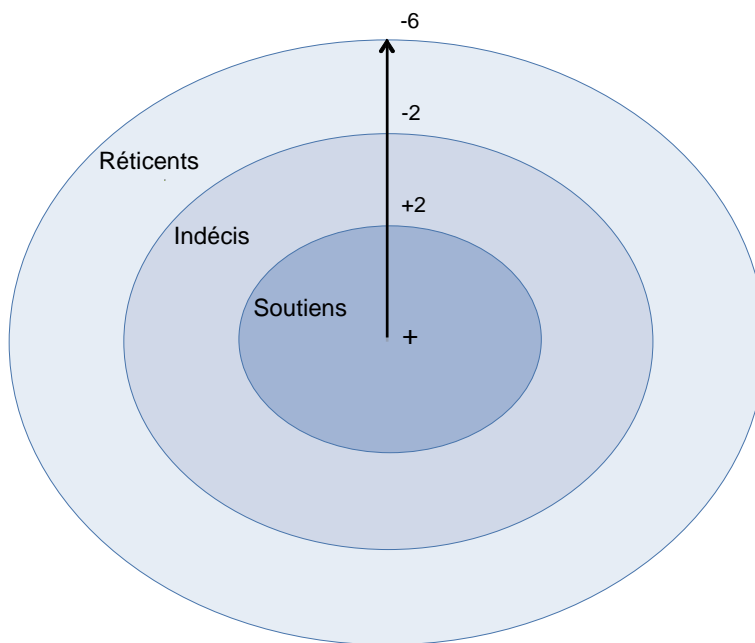
- -3 si les intérêts (ou importance de la question) sont fortement contre la réforme, -2 si les intérêts (importance de la question) sont moyennement contre la réforme, -1 si les intérêts (ou importance de la question) sont un peu défavorables, 0 si les intérêts (ou importance de la question) sont neutres, +1 pour un intérêt (ou importance de la question) un peu favorable à la réforme, +2 pour un intérêt (ou importance de la question) moyennement favorable à la réforme et +3 pour un fort intérêt (ou importance de la question) favorable à la réforme.
- Une note de -6 équivaut à une partie prenante très défavorable à la réforme car avec de forts intérêts en jeu et qui en fait un sujet très important ; au contraire, une organisation avec +6 possèdera des intérêts très favorables à la réforme et c'est un sujet central pour elle. Mettre en rouge les résultats entre -6 et -2 (réticence à la réforme) ; en bleu, les notes entre -2 et +2 (indécis) et en vert les notes de +2 à +6 (soutien à la réforme).
- 0 équivaut à une institution sans pouvoir ou ressources, +1 à un pouvoir réduit, +2 à un pouvoir moyen et +3 à un pouvoir important à fort. Une organisation obtenant une première notation de -6 et une seconde de +3 aurait une forte réticence à la réforme et un fort pouvoir d'influence. A contrario, une institution obtenant une première notation



de +6 et une seconde de +3 serait classée comme étant une alliée potentielle avec une forte influence pour faire avancer la réforme.

### **Outil G3 : Les moteurs du changement**

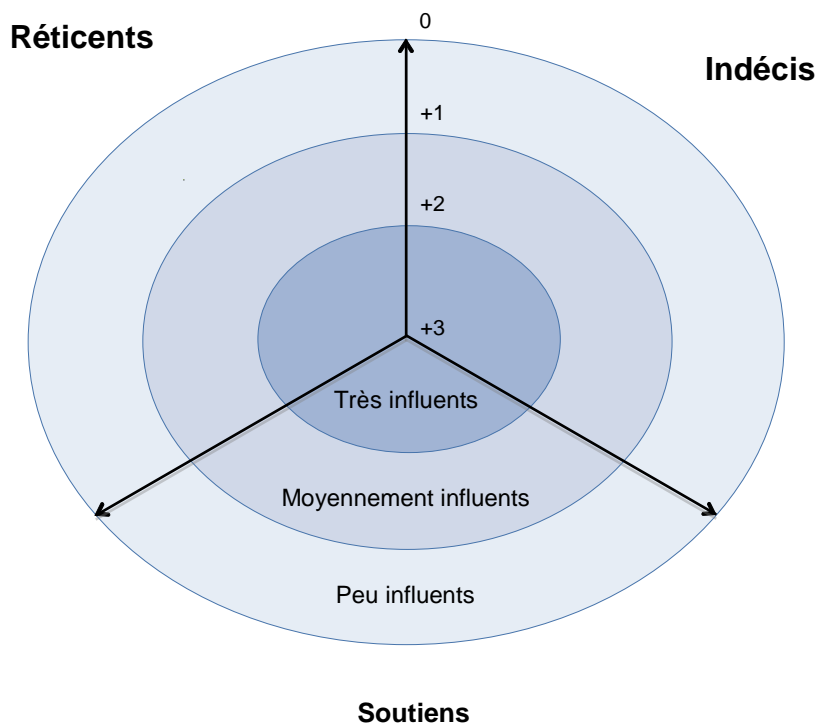
A partir des résultats de l'économie politique du secteur, on établira un ciblage des acteurs ou parties prenantes afin de les distribuer en trois segments distincts : (i) les réticents à la réforme, (ii) les indécis et (iii) les soutiens à une réforme ou alliés.



Inspiré du Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

**Outil G4 : Les marges de manœuvre**

Une deuxième segmentation doit permettre un ciblage axé sur la capacité des parties prenantes ou acteurs à mobiliser des ressources ou leur pouvoir d'influence. Ainsi, un groupe important de « réticents » avec peu de pouvoir d'influence ne représentera qu'un danger modéré pour une réforme sectorielle. A contrario, un groupe important de « soutiens » possédant des ressources importantes est un excellent signal pour initier une réforme ambitieuse. De même, il conviendra de rallier à la cause d'une réforme un groupe « d'indécis » très influent.



Source : Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

## 1.8. Outil H : Analyse des performances des institutions clés pour l'UE

### Pourquoi cet outil ?

L'identification des institutions clés (moteurs du changement) n'est pas une fin en soi. L'important est de poursuivre l'analyse durant la formulation du projet afin de connaître le degré de performances de ces institutions-clés et ainsi de mesurer le niveau d'appui que le projet pourrait apporter à ces acteurs-clés, une fois la portée de la réforme choisie (une des trois stratégies).

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil sera élaboré après l'approbation de la Fiche d'Identification de Projet (FIP) et doit permettre d'alimenter la Fiche action (FA).

Il concernera tous ceux qui, entrés en **E1, E2 ou E3**, poursuivent une stratégie 1.

Pour une entrée en **E4**, on suivra également la stratégie 1 si le gouvernement local est très moteur dans le processus de réforme et que l'on possède (Délégations ou équipes) une expérience avérée dans la gouvernance, surtout dans les transports, ou que l'on souhaite débiter par un projet aux objectifs relativement modestes. Dans tous les cas de figure, la FIP sera réalisée assez rapidement et presque conjointement avec la FA car l'on dispose d'assez d'informations pour cela ou qu'elles sont suffisantes au regard de la taille du projet envisagé.

Si un projet important est envisagé et que ses chances de succès sont jugées bonnes à la lumière des expériences passées de la Délégation ou de la volonté du gouvernement, on préférera la stratégie 1 car un niveau qualitatif et quantitatif plus important d'information sera nécessaire. Dans cas, on débutera avec cet outil. Sinon, on optera pour la stratégie 2. Cela concerne des composantes institutionnelles de taille modeste (d'un projet d'infrastructure de transports, par exemple). Dans ce cas, on se passera de cet outil en allant directement au suivant (outil I).

Le Chef de la Coopération doit coordonner l'exercice de rédaction de la FA et s'assurer de la participation effective des différentes sections, surtout les sections Gouvernance (qui possède des compétences en gouvernance) et Infrastructure (qui connaît le secteur des Transports). La section Infrastructure est responsable de l'élaboration de l'outil et de la FA.

### Comment utiliser cet outil ?

L'outil H se compose : (1) d'une grille d'analyse des performances des organisations clés et (2) d'un diagramme et ciblage des organisations efficaces et inefficaces.

Le **premier instrument (outil H1)** se propose d'évaluer la performance de chaque institution clé à travers une série de facteurs-clés répartis en axes homogènes d'intervention (6 au total). Chaque facteur sera évalué selon une notation qui va de 0 (pour faible ou nul) à 4 (pour excellent). Dans la mesure du possible, il sera établi s'il existe une tendance à l'amélioration, à la stagnation ou à la dégradation de la situation de chaque facteur-clé. Chaque axe sera noté en fonction de la moyenne des notes de chaque facteur-clé lui correspondant. Ainsi une institution obtiendra 7 notes : celles des 6 axes et une note globale indicative.

Avec les notes de chaque axe, l'utilisateur alimentera le **second outil (outil H2)**. Le diagramme ainsi obtenu donnera une idée rapide de la performance de l'institution et des déséquilibres institutionnels afin d'alimenter le Plan d'actions.

## Contexte et détails

On utilisera les diagrammes pour établir une cartographie des besoins de développement institutionnels des institutions-clés pour la stratégie de réforme. L'outil H est une des sources d'inspiration du Plan d'actions.

## Combien cela peut-il coûter ?

Cet outil doit être impérativement construit avec l'aide de consultants externes sous la forme de sondages auprès d'un large éventail d'acteurs ou d'usagers, ou d'une enquête au sein de l'organisation.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Analyse et ciblage des performances des institutions clés pour l'UE</b>						
Préexistence d'un appui sectoriel	Section infrastructure	Externe	<b>20</b>	20	2	Rapport (maxi 50 pages)
Pays émergent	Section infrastructure	Externe	<b>30</b>	30	2	Rapport (maxi 50 pages)
Pays à faible revenu	Section infrastructure	Externe	<b>10</b>	10	1	Rapport (maxi 50 pages)

## Présentation de l'outil H

### Outil H1 : Analyse des performances des organisations clés

Domaine / axe	Facteur-clés	Note				Tendance				Commentaire
		0*	1	2	3	4	↓**	→	↑	
Axe 1 : Produits et services de l'organisation	Niveaux passés et présents des principales réalisations (nature, qualité, quantité, etc.)									
	Satisfaction passée et présente des usagers, partenaires, etc.									
	Tendances passées des principales livraisons de produits									
	Disponibilité et qualité des données sur les réalisations									
	Disponibilité et qualité des données sur la satisfaction des usagers, partenaires, etc.									
	Importance accordée aux réalisations par les membres du personnel et les dirigeants									
	Relation entre les objectifs de réalisation passés et actuels									
	Ressenti à l'égard du réalisme des futurs objectifs									
	Moyenne									
Axe 2 : Moyens et ressources	Niveaux de ressources inscrits au budget									

### 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 2 – Boîte à outils

	Connaissances sur l'origine des ressources du budget									
	Niveaux de ressources effectivement disponibles									
	Prévisibilité (programmation) de la disponibilité des ressources en temps/quantité									
	Degré de flexibilité (fongibilité) de l'allocation des ressources (par exemple salaires, coûts opérationnels, investissements)									
	Equilibre et fluidité dans la disponibilité des ressources									
	Pratique des contrôles internes et externes									
	Correspondance entre les objectifs/ cibles et la disponibilité réelle des ressources									
	Situation du côté de l'offre (personnel, fournitures, informations, biens d'équipement)									
	<b>Moyenne</b>									
<b>Axe 3 : Management</b>	Rôle du management (style, culture)									
	Efficacité du management externe									
	Efficacité du management									

### 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 2 – Boîte à outils

	interne									
	Efficacité et pratique de la délégation de pouvoirs									
	Prévisibilité des décisions de haut niveau									
	Pratique de contrôles internes									
	Pratique de contrôles externes									
	Efficacité de la communication interne des dirigeants									
	Capacité à motiver le personnel et à résoudre les conflits									
	Transparence sur les questions de management									
	<b>Moyenne</b>									
<b>Axe 4 : Gestion des ressources humaines</b>	Clarté des tâches et des objectifs									
	Concordance entre tâches et capacités individuelles									
	Mise à disposition, par l'organisation et les dirigeants / responsables, de moyens et d'aides pour la réalisation des performances									
	Système de rémunération matérielle équitable, approprié et non faussé									
	Rôles des instruments de management (manuel de fonctions, de procédures, plans									

### 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 2 – Boîte à outils

	de carrières et salaires, etc.)									
	Menace crédible de sanctions en cas de tâches mal ou non effectuées									
	Éloges et reconnaissance crédibles, fondées sur les performances									
	Statuts adéquats et perspectives de carrière prenant en compte le mérite de façon appropriée									
	<b>Moyenne</b>									
<b>Axe 5 : Dimension fonctionnelle vs. dimension politique</b>	Équilibre entre la poursuite d'objectifs formels et celle d'objectifs non liés à la performance organisationnelle									
	Freins et contrepoids à l'utilisation du pouvoir au sein de l'organisation									
	Équilibre entre importance de la loyauté personnelle et performance des tâches formelles									
	Degré de dépendance à l'égard des structures de pouvoir externes									
	Critères réels d'embauche, de licenciement, de promotion et de rétrogradation									
	Pertinence de la concentration et/ou de la fragmentation du pouvoir au sein									



### 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 2 – Boîte à outils

	de l'organisation									
	<b>Moyenne</b>									
<b>Axe 6 : Fonctionnement en réseau</b>	Étendue des contacts et des démarches en direction d'importants partenaires et acteurs extérieurs									
	Degré de formalisation et de stabilité des réseaux									
	Adéquation du degré de centralisation des contacts/de l'accès au réseau									
	Degré d'utilisation proactive /réactive des réseaux									
	<b>Moyenne</b>									

Source : Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

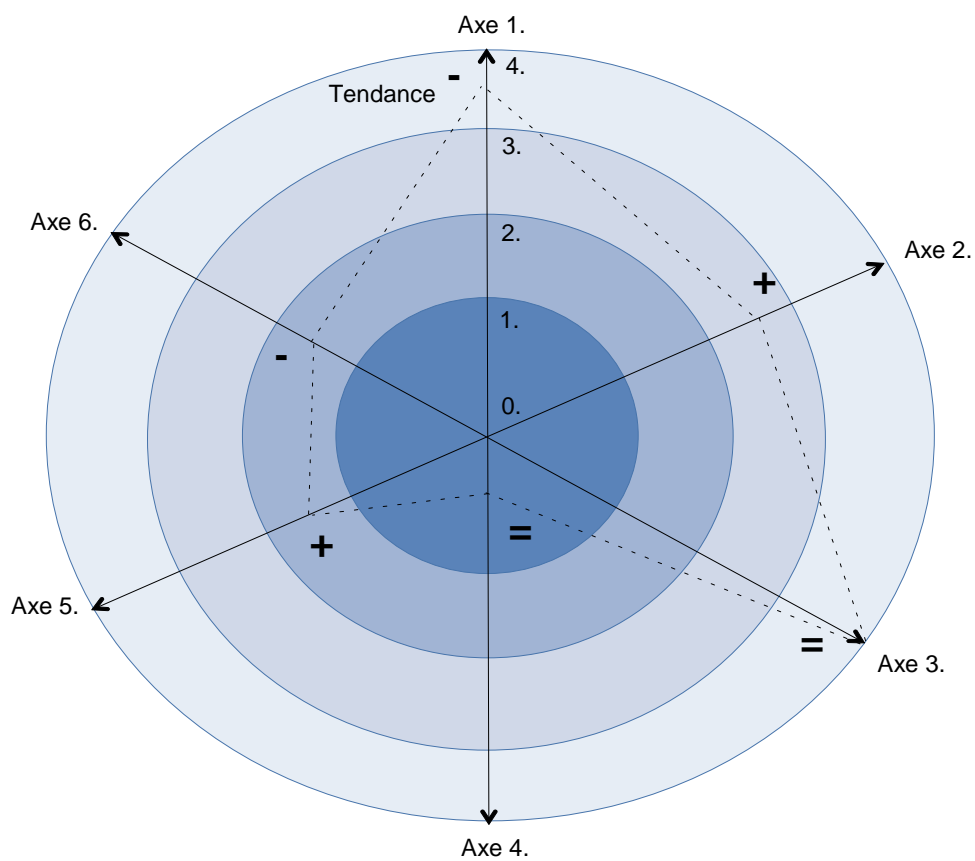
\*0=nul, 1=faible, 2=moyen, 3=bon et 4=excellent.

\*\* ↓ = dégradation, →=stagnation et ↑=amélioration.

**Outil H2 : Diagramme et ciblage des organisations efficaces**

INSTITUTION XX						
Axe	1	2	3	4	5	6
Moyenne	3.5	2.6	4	0.5	1.4	1.5
Tendance*	-	+	=	=	+	-

\* - pour dégradation, = pour stagnation et + pour amélioration



## 1.9. Outil I : Evaluer les réactions des organisations formelles ou informelles

### Pourquoi cet outil ?

Cet outil se propose d'aller plus loin dans l'analyse du profil des relations entre les parties prenantes initiée durant la phase d'identification. Il vise à analyser dans le détail les relations de gouvernance sectorielle et l'équilibre (ou déséquilibre) entre les relations informelles et formelles dans le secteur afin d'anticiper les réactions des parties-prenantes les plus importantes face au changement.

Il s'agit simplement d'énumérer les risques potentiels de la réforme et de définir les actions correctives.

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil sera élaboré après l'approbation de la Fiche d'Identification de Projet (FIP) et doit permettre d'alimenter la Fiche action (FA). Il concernera tous ceux qui poursuivent une stratégie 1 ou 2, indépendamment de leur point d'entrée.

Le Chef de la Coopération doit coordonner l'exercice de rédaction de la FA et s'assurer de la participation effective des différentes sections, surtout les sections Gouvernance (qui possède des compétences en gouvernance) et Infrastructure (qui connaît le secteur des Transports). La section Infrastructure est responsable de l'élaboration de l'outil et de la FA.

### Comment utiliser cet outil ?

Cet instrument est composé de deux grilles d'analyse : (i) une grille portant sur les relations de gouvernance sectorielle (outil I1) et (ii) une autre portant sur l'équilibre entre les organisations formelles et informelles (outil I2).

Pour les deux grilles, il conviendra de répondre à des questions sur des problèmes-clés qui sont regroupés selon des paramètres homogènes (jeu de mécanismes de gouvernance, etc.). Les réponses devront mettre en évidence les possibles réactions et anticipations des acteurs face à un Plan d'actions envisageable et adaptera ce dernier à la lumière de ces deux analyses.

### Contexte et détails

Il n'est pas nécessaire de lancer une nouvelle étude approfondie sur les acteurs et parties prenantes. Cet outil est alimenté par les études réalisées durant la phase d'identification. Tout

au plus, les consultants ayant analysé l'économie politique du secteur et les acteurs peuvent, une fois la FIP approuvée, rédiger ces deux grilles.

## Combien cela peut-il coûter ?

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Anticiper les réactions en fonction des règles du jeu formelles ou informelles</b>						
Préexistence d'un appui sectoriel	Section infrastructure	Externe	<b>10</b>	10	1	Rapport (maxi 10 pages)
Pays émergent	Section infrastructure	Externe	<b>10</b>	10	1	Rapport (maxi 15 pages)
Pays à faible revenu	Section infrastructure	Externe	<b>20</b>	20	2	Rapport (maxi 30 pages)

De façon générale, il est suggéré de mobiliser les consultants en deux temps : (i) pour l'élaboration de la FIP et (ii) pour la FA, au sein d'un seul et même contrat afin de soulager la Délégation d'inutiles procédures intermédiaires. Ainsi, les mêmes personnes pourront suivre l'ensemble du cycle d'identification et de formulation.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

## Présentation de l'outil I

### Outil I1 : Grille d'analyse des relations de gouvernance sectorielle

Paramètres à analyser	Problèmes-clés	Analyse (mentionner les acteurs)
<b>Jeu de mécanismes de gouvernance</b>	À qui ou à quoi les principaux agents doivent-ils principalement loyauté : supérieur, employeur, organisme de financement, objectif de l'organisation, agents externes (association professionnelle, syndicat ou parti politique, par exemple) ?	
	La gouvernance formelle repose-t-elle entre des mains bien identifiées ?	
	Les mécanismes de gouvernance formels sont-ils plus	

### 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 2 – Boîte à outils

	forts ou plus faibles que les mécanismes informels ?	
	Les mécanismes de gouvernance informels sont-ils majoritairement complémentaires des mécanismes formels ou entrent-ils en concurrence avec ceux-ci ?	
<b>Informations relatives à la gouvernance</b>	Le secteur peut-il compter sur des directives de gouvernance appropriées ?	
	Bénéficie-t-il de la publication régulière de directives de gouvernance, et ce en temps utile ?	
	Les directives de gouvernance sont-elles librement accessibles et opportunément partagées au sein de l'organisation ?	
<b>Réceptivité de la fonction de gouvernance</b>	L'acteur/agent est-il soumis à des décisions centrales prévisibles ou à des ordres et à un contrôle arbitraires/discrétionnaires ?	
	Les directives de gouvernance sont-elles en conformité avec les politiques formelles globales ?	
<b>Capacité de mise en œuvre de la gouvernance</b>	Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates du point de vue de leur quantité, de leur qualité et de leur potentiel de réponse pour permettre aux agents de suivre les grandes lignes des directives de gouvernance ?	
	Les flux de ressources et leur gestion sont-ils transparents ?	
<b>Structure de la fonction de responsabilité</b>	Le système de responsabilité (responsables, fréquence, forme et processus de la reddition de comptes) est-il en adéquation avec les mécanismes de gouvernance ?	
	Les supérieurs appliquent-ils des sanctions, récompenses ou autres mesures eu égard aux redditions de comptes ?	
<b>Informations relatives à la responsabilité</b>	Les informations liées à la fonction de responsabilité sont-elles librement accessibles et opportunément communiquées aux parties prenantes concernées au sein et en dehors du secteur public ?	
	Ces informations sont-elles mises à disposition en temps utile ?	
<b>Réceptivité de la fonction de responsabilité</b>	La fonction de responsabilité répond-elle aux directives clés de gouvernance en permettant d'évaluer leur respect ?	
	La fonction de responsabilité prend-elle opportunément en compte les ressources, les processus et les résultats ?	
<b>Capacité de mise en</b>	Les ressources et les capacités disponibles sont-elles adéquates aux fins du respect des obligations de	

### 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 2 – Boîte à outils

<b>œuvre de la responsabilité</b>	responsabilité ?	
	Les ressources et les capacités dédiées à l'exercice de la responsabilité sont-elles appropriées eu égard à l'ensemble des ressources disponibles ?	

Source : Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

### Outil I2: Grille d'analyse de l'équilibre entre les organisations formelles et informelles

Paramètre à analyser	Problèmes-clés	Analyse (mentionner les acteurs)
<b>Adéquation entre les organisations formelles et informelles</b>	Existe-t-il un large consensus sur les objectifs?	
	Le travail est-il réellement effectué suivant les structures officielles ou celles-ci sont-elles systématiquement contournées pour « faire avancer les choses »?	
	Quel est l'équilibre entre les canaux de communication formels et informels?	
	Quel type de réseaux constitue la base de la communication et des échanges informels?	
	Quelles sont les gratifications implicites et informelles, et quel est leur poids par rapport aux gratifications formelles?	
	Quel équilibre y a-t-il entre les caractères formels et informels du management réel et les fonctions de direction?	
	À quelles fins les systèmes formels (budget, technologies de l'information, planification, contrôle) sont-ils effectivement utilisés?	
	Les systèmes formels dysfonctionnent-ils? Si oui, comment?	

Source : Document de référence No 6 – Boîte à outils pour le développement des capacités, UE, 2010.

## 1.10. Outil J : Elaboration des indicateurs de suivi et du cadre de conception logique du Plan d'actions

### Pourquoi cet outil ?

Les indicateurs se doivent de mettre en exergue la gouvernance en attirant l'attention sur les facteurs critiques, preuves d'une bonne ou d'une mauvaise performance en la matière. Ils peuvent aider à mettre en lumière et à évaluer la qualité de la gouvernance dans le secteur des transports. De cette façon, ils permettront une plus grande transparence et seront le point de départ d'une responsabilité accrue.

Le diagramme de suivi des indicateurs (J2) permettra de suivre globalement leur évolution dans le temps.

Enfin, le cadre de conception logique du Plan d'actions (J3) a pour ambition de résumer les actions envisagées et, en y incorporant les indicateurs, d'aider à élaborer le futur cadre logique de la FA.

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

Le présent outil sera élaboré après l'approbation de la Fiche d'Identification de Projet (FIP) et doit permettre d'alimenter la Fiche action (FA). Il concerne tous ceux qui, indépendamment de leur point d'entrée, poursuivent une stratégie 1 ou 2.

Le Chef de la Coopération doit coordonner l'exercice de rédaction de la FA et s'assurer de la participation effective des différentes sections. La section Infrastructure est responsable de l'élaboration de l'outil et de la FA.

Il doit permettre l'élaboration de l'outil suivant : les fiches de suivi des actions et des indicateurs (outil K).

### Comment utiliser cet outil ?

Cet outil se compose (i) d'une grille d'élaboration des indicateurs du Plan d'actions (outil J1), (ii) d'un diagramme de suivi des indicateurs (outil J2) et (iii) d'un cadre de conception logique du Plan d'actions (outil J3).

Le **premier outil (J1)** propose une batterie de dix indicateurs choisis parmi une liste de presque deux cents et répartis selon leur niveau de gouvernance et le cadre de gouvernance. Il faudra établir leur niveau d'avancement ou état initial à partir d'une notation allant de 1 (pour une situation très mauvaise) à 4 (pour une situation excellente). Par la suite, l'utilisateur identifiera les institutions qui seront responsables de leur production et celles qui devront les utiliser. Enfin, chaque indicateur doit correspondre à une batterie d'activités qui, dans leur ensemble,

constitueront le Plan d'actions. Le présent document suggère une série d'actions qui permettent habituellement de corriger la situation. Elle n'est pas exhaustive, tout dépendra de la problématique sectorielle locale.

Le **second instrument** (J2) est un diagramme qui résume le tableau J1 pour permettre de suivre globalement l'évolution des indicateurs et d'avoir une idée du chemin à parcourir avant de voir la réforme porter ses fruits.

Enfin, le **troisième outil** (J3) est une synthèse des principales informations du Plan d'actions qui, une fois identifiées, permettront de rédiger plus facilement la FA et son cadre logique. On y mentionnera les grandes parties de la conception du Plan : impacts sectoriels, résultats sectoriels, capacités sectorielles, les objectifs indicateurs choisis, les moyens de vérification et le ciblage des risques, etc.

## Contexte et détails

Pour que les indicateurs soient utiles, ils doivent obéir à un certain nombre de critères. Il faut éviter les indicateurs complexes ou composites et mettre l'accent sur des indicateurs plus spécifiques qui englobent une gamme importante de la problématique de gouvernance ciblée. Leur analyse doit contribuer par ricochet à la prise de mesures correctives adéquates.

Les indicateurs doivent être transparents, disponibles, spécifiques et assortis de modalités concrètes. Les indicateurs proposés s'inspirent du dernier document du SSATP<sup>4</sup> sur le sujet publié en janvier 2013. Au nombre de 10, ils ont été élaborés sur la base des critères à partir desquels un grand nombre d'indicateurs ont été évalués, à savoir : Applicabilité, Crédibilité, Pertinence, Incontestabilité, Compréhensibilité, Disponibilité, Fiabilité et Sensibilité au changement. Outre ces huit critères, les indicateurs proposés ont également été évalués sur la base des équilibres quantitatif /qualitatif, perception/réalité et avance/retard.

Si ces dix indicateurs ne sont pas satisfaisants, il est possible d'en choisir d'autres qui se rapprocheraient plus de la problématique sectorielle locale. Il en a été dénombré plus de 200 !

Les indicateurs de gouvernance ont également été choisis pour refléter le niveau de gouvernance et le cadre de gouvernance dans lesquels ils évoluent et s'imbriquent. L'intérêt de l'approche basée sur un cadre et un niveau de gouvernance réside en ce que chaque élément du cadre est lié aux autres. Une mauvaise performance ou des améliorations dans un domaine particulier (établissement des priorités par exemple) aura des répercussions sur un autre (allocation budgétaire par exemple) ; et cela peut fonctionner dans les deux sens : une bonne discipline budgétaire peut être sapée par une mauvaise conception des programmes, etc. Le niveau de gouvernance indiquera la portée de l'indicateur (et des actions) dans leur environnement immédiat.

Les indicateurs peuvent être appliqués dans divers sous-secteurs (un ou plusieurs) des transports, ou dans tout le secteur, ou encore au niveau institutionnel. Cela permet d'effectuer

---

<sup>4</sup> Indicateurs de gouvernance dans le secteur du transport en Afrique subsaharienne, Document de travail No 95 SATP, janvier 2013.



des analyses au niveau sectoriel ou sous-sectoriel et d'établir des comparaisons entre pays et entre régions.

## Combien cela peut-il coûter ?

Options	Gestionnaire	Exécution	Budget K€	Mission Homme-jrs	Durée semaines	Livrable
<b>Les indicateurs de la gouvernance sectorielle</b>						
Préexistence d'un appui sectoriel	Section infrastructure	Externe	<b>15</b>	15	0	Rapport (maxi 30 pages)
Pays émergent	Section infrastructure	Externe	<b>20</b>	20	0	Rapport (maxi 30 pages)
Pays à faible revenu	Section infrastructure	Externe	<b>10</b>	10	0	Rapport (maxi 30 pages)

Il n'est pas nécessaire de lancer une nouvelle étude approfondie sur les acteurs et parties prenantes. Cet outil est alimenté par les études réalisées durant la phase d'identification. Tout au plus, les consultants ayant analysé l'économie politique du secteur et les acteurs peuvent, une fois la FIP approuvée, rédiger ces deux grilles.

De façon générale, il est recommandé de mobiliser les consultants en deux temps : (i) pour l'élaboration de la FIP et (ii) pour la FA, au sein d'un seul et même contrat afin de soulager la Délégation d'inutiles procédures intermédiaires. Ainsi, les mêmes personnes pourront suivre l'ensemble du cycle de d'identification et de formulation.

Des TdR sont proposés au second chapitre du présent volume pour orienter l'utilisateur dans sa démarche.

## Présentation de l'outil J

Outil J1 : Grille d'élaboration des indicateurs du Plan d'actions

Niveau de gouvernance / Cadre de gouvernance / Indicateurs	Notation				Où les trouver ?	Qui les utilisera ?	Actions envisageables pour le Plan d'actions
	1 (très mauvais)	2 (mauvais)	3 (bon)	4 (très bon)			
Macro gouvernance							
Cadre institutionnel et stratégique							
1. Clarté et distinction dans les <b>missions de responsabilités</b> des principaux ministères, départements et organismes du secteur des transports	Missions et responsabilités ne sont ni définies ni claires	Missions et responsabilités sont définies mais d'importantes superpositions perdurent	Missions et responsabilités sont définies mais certaines superpositions perdurent	Missions et responsabilités sont définies et aucune superposition ne perdure	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"><li>• Créer (ou améliorer l'existant) un cadre juridique, des régulations et des procédures adéquats</li><li>• Améliorer la programmation sectorielle au niveau du ministère des transports pour renforcer la supervision du secteur</li><li>• Développer des indicateurs</li></ul>

## 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 2 – Boîte à outils

							<p>clairs de responsabilité pour réduire les interventions extérieures</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduire des méthodes de programmation issues du secteur privé pour définir les missions et responsabilités de chacun</li> <li>• Autres</li> </ul>
2. Cohérence de la politique du secteur des transports et <b>établissement des priorités</b> basé sur des critères objectifs	Aucune politique sectorielle ou une politique sectorielle existe mais ne définit pas les besoins des sous-secteurs	Une politique sectorielle existe et certains besoins de quelques sous-secteurs sont identifiés mais sans relations avec le contexte macro-économique	Une politique sectorielle existe et les besoins de tous les sous-secteurs sont identifiés mais les priorités ne sont pas objectivement établies	Une politique sectorielle existe, les besoins de tous les sous-secteurs sont identifiés et les priorités sont objectivement établies	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les capacités, du ministère des transports en particulier, pour développer les plans sectoriels intégrés qui seront utilisés pour justifier l'allocation des ressources</li> <li>• Renforcer ou améliorer les capacités du ministère des transports à</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

							<p>établir un Cadre des dépenses à moyen terme en fonction d'une meilleure analyse des données macro-économiques</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introduire la coordination sectorielle, systématiser la priorisation et la justification des investissements , adopter une approche logique des problèmes, répartir les ressources du secteur aux sous-secteurs en conformité avec les programmes et budgets annuels</li> <li>• Autres</li> </ul>
Mésogouvernance							
Cadre d'imputation des ressources							

## 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 2 – Boîte à outils

3. <b>Dotations budgétaires</b> basées sur des prévisions financières fiables et correspondant aux priorités définies	Différence de plus de 50% entre les coûts maxima constatés du secteur et les dotations budgétaires actuelles (en valeur) ou les dotations budgétaires allant aux 5 premières priorités (en valeur) sont si différentes des priorités sectorielles (Politique sectorielle) que toute comparaison est impossible	Différence de moins de 50% ou dotations budgétaires allant aux 5 projets prioritaires (en valeur) significativement différentes des priorités du secteur (>50%)	Différence <20% et dotations budgétaires allant aux 5 projets prioritaires (en valeur) pas significativement différentes des priorités du secteur (<50%)	Dotations correspondant aux coûts habituels (<10% de différence) et existence d'une légère différence entre les projets prioritaires et ceux définis dans le Plan sectoriel (<20%)	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promouvoir un Cadre des dépenses à moyen terme qui prévoit des Indicateurs objectivement vérifiables (IOV)</li> <li>• Introduire des modèles de programmation fiscale</li> <li>• Améliorer la capacité de suivi</li> <li>• Autres</li> </ul>
<b>Micro gouvernance</b>							
<b>Cadre de développement sectoriel</b>							
4. Qualité et utilisation d'indicateurs de performances et d'optimisation des ressources lors de la <b>conception des</b>	Pas d'indicateur de performances et d'optimisation des ressources ou existence de quelques indicateurs ne définissant pas	Existence d'indicateurs (performances et ressources) mesurables mais n'étant ni suivis ni documentés ou	Moins de 50% des indicateurs (performances et ressources) suivis et documentés	Plus de 50% des indicateurs (performances et ressources) suivis et documentés	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les capacités des acteurs du secteur et sous-secteurs à élaborer les indicateurs respectifs de</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

<b>programmes</b>	d'impact mesurable (cible)	existence d'indicateurs de performances excluant les indicateurs d'optimisation des ressources					performances <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identifier les indicateurs d'optimisation des ressources et promouvoir un large consensus sur leur sélection et utilisation</li> <li>• Systématiser et institutionnaliser la collecte de données qualitatives au sein des organismes clés</li> <li>• Intégrer les données dans les systèmes informatiques de gestion financière</li> <li>• Promouvoir les indicateurs auprès des organismes dont le rapportage est déficient pour obtenir une couverture du</li> </ul>
-------------------	----------------------------	--	--	--	--	--	--

## 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 2 – Boîte à outils

							secteur la plus complète possible
5. Communication au grand public par le biais de moyens appropriés <b>d'informations clés sur la passation des marchés</b> (plans nationaux des marchés, commission nationale des marchés publics, appels d'offres, attribution, données sur le règlement des litiges liés à la passation des marchés, etc.)	Absence d'informations clés facilement accessibles à un public large concernant les passations de marchés ou ces informations ne sont ni systématiquement et largement diffusées, ni facilement accessibles	Au moins deux des informations principales concernant les marchés sont largement disponibles et diffusées pour la moitié des marchés (en valeur) et ces éléments sont rendus disponibles au public à travers des moyens appropriés	Au moins trois des informations principales concernant les marchés sont largement disponibles et diffusées pour 75% des marchés (en valeur) et ces éléments sont rendus disponibles au public en temps opportun et à travers les moyens appropriés	Toutes les informations clés sont disponibles pour au moins 90% des marchés (en valeur) et ces éléments sont rendus disponibles au public en temps opportun et à travers les moyens appropriés	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Séparer les fonctions achats des fonctions opérationnelles</li> <li>• Systématiser les audits externes</li> <li>• Promouvoir des indicateurs de performances clés sur les marchés</li> <li>• Promouvoir les exercices internes au sein du gouvernement de type PEFA certifiés par des auditeurs externes et indépendants</li> <li>• Améliorer l'accès aux informations</li> <li>• Utiliser les autorités locales pour diffuser les</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

							<p>informations qui concernent l'échelon local</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utiliser les médias (journaux, etc.) pour une diffusion plus large</li> </ul>
<p>6. Divulgence au grand public, en temps opportun et de façon accessible des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des principaux marchés (10 principaux) attribués dans le secteur des transports (communication)</p>	<p>Informations fournies insuffisamment détaillées pour permettre une analyse ou absence de divulgation des variations des prix et des dépenses</p>	<p>Informations fournies insuffisamment détaillées pour permettre une analyse ou divulgation partielle ou sous un format inhabituel des variations des prix et des dépenses</p>	<p>Informations fournies mais incomplètes en ce qui concerne les variations des prix et les dépenses</p>	<p>Informations fournies selon un niveau de détails adéquat, y compris en ce qui concerne les variations des prix et les dépenses</p>	<p>A définir selon la situation locale</p>	<p>A définir selon la situation locale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lier les attributions à la capacité de l'entrepreneur à réaliser les travaux ou services, vérifier les bons antécédents des entreprises invitées à participer à l'AO</li> <li>• Améliorer la programmation et la qualité des projets</li> <li>• Utiliser des systèmes informatiques performants et intégrés</li> <li>• A long terme, renforcer le</li> </ul>



## 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 2 – Boîte à outils

							<p>« vivier » d'entreprises éligibles en augmentant le nombre de soumissionnaires éligibles aux AO. A terme, l'augmentation de la base de soumissionnaires potentiels permettra une meilleure concurrence</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Autres</li> </ul>
7. Etablissement par l'autorité chargée des questions relatives au transport d'un référentiel pour l'entretien courant et périodique des ouvrages et dotations budgétaires correspondantes ( <b>viabilité</b> )	Référentiel non formalisé ou absence de liens évidents entre le référentiel et les dotations budgétaires	Existence d'un référentiel mais aucune priorité donnée à l'entretien courant et périodique (moins de 50% des besoins sont couverts)	Existence d'un référentiel et priorité donnée à l'entretien courant et périodique (plus de 50% des besoins sont couverts)	Existence d'un référentiel et priorité donnée à l'entretien courant et périodique (plus de 80% des besoins sont couverts)	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Définir des standards pour les coûts et la programmation des travaux d'entretien pour documenter un référentiel</li> <li>• Alimenter une base de données sur le réseau routier et son état</li> <li>• Elaborer un référentiel spécifique pour</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

							<p>les entretiens courants et périodiques, selon le type de réseau (primaire, secondaire, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Financer des enquêtes périodiques sur le réseau</li> <li>• Renforcer la justesse des prévisions budgétaires et celle des recettes fiscales ou extra fiscales qui les accompagnent</li> <li>• Fournir une assistance technique aux (véritables) fonds d'entretien routier de seconde génération dans le domaine de la prévision</li> </ul>
--	--	--	--	--	--	--	--

## 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 2 – Boîte à outils

							<p>budgétaire (estimation de la consommation de carburant, recettes propres, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer la discipline budgétaire pour éviter que les fonds soient fongibles avec d'autres types de dépenses</li> <li>• Séparer systématiquement les dépenses d'investissements des dépenses de fonctionnement</li> <li>• Autres</li> </ul>
8. Transparence et divulgation en temps opportun du budget annuel et des dépenses de l'année (diffusion de	Informations budgétaires insuffisamment détaillées pour permettre une analyse ou non divulgation	Informations budgétaires insuffisamment détaillées pour permettre une analyse et divulgation	Informations budgétaires suffisamment détaillées pour permettre une analyse mais divulgation incomplète ou sous un format inhabituel des informations concernant	Informations budgétaires suffisamment détaillées pour permettre une analyse, y compris concernant les dépenses	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborer la Loi de finance qui identifie les étapes clés de consultation durant l'élaboration du budget</li> </ul>

## 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 2 – Boîte à outils

l'information)	des informations concernant les dépenses	incomplète ou sous un format inhabituel des informations concernant les dépenses	les dépenses			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Encourager la publication des résultats techniques et financiers dans les lieux publics et populaires (marchés de rue, églises, etc.)</li> <li>• Accélérer la mise en place, l'intégration et les dialogues des modules informatiques de gestion financière au sein du Système de suivi comptable et de gestion des dépenses publiques (IFMIS)</li> <li>• Promouvoir la publication des résultats financiers et comptables des entités utilisant des ressources</li> </ul>
----------------	--	--	--------------	--	--	---

## 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 2 – Boîte à outils

							propres • Autres
<b>Cadre de responsabilité</b>							
9. Définition des règles d'adhésion et du processus de nomination aux principaux organes de gouvernance du secteur ( <b>contrôle externe</b> )	Représentants du secteur privé, des usagers (hors professionnels), des élus locaux ou de la société civile minoritaires et cooptés, ou nommés par l'administration ou le pouvoir politique en place	Représentants du secteur privé, des usagers (hors professionnels), des élus locaux ou de la société civile majoritaires et cooptés, ou nommés par l'administration ou le pouvoir politique en place	Représentants du secteur privé, des usagers (hors professionnels), des élus locaux ou de la société civile majoritaires et sélectionnés selon une procédure ouverte mais non transparente	Représentants du secteur privé, des usagers (hors professionnels), des élus locaux ou de la société civile majoritaires et sélectionnés selon une procédure ouverte, transparente et suivant des critères de compétences	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifier la législation régissant les institutions incriminées</li> <li>• Définir un code de bonnes pratiques ou de conduite standardisé pour l'ASS ou ses sous-régions</li> <li>• Autres</li> </ul>
10. Pourcentage des recommandations issues de rapports d'audit techniques, financiers et indépendants mis en œuvre durant l'année ( <b>responsabilité</b> )	Recommandations et détails concernant le suivi de ces dernières non publiés	Publication des audits financiers et techniques mais pas des détails concernant le suivi de ces derniers ou mise en œuvre de moins de 50% des recommandations	Publication des audits financiers et techniques mais les détails concernant le suivi de ces dernières restent incomplets ou entre 50 et 75% des recommandations sont mises en œuvre	Publication des audits financiers et techniques, disponibilité de toutes les informations dans le détail et plus de 75% des recommandations sont mises en place	A définir selon la situation locale	A définir selon la situation locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer l'analyse et la publication systématique des rapports d'audit et d'évaluation par l'autorité de supervision externe (Cour des comptes, etc.) ou l'autorité de régulation du</li> </ul>

### 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 2 – Boîte à outils

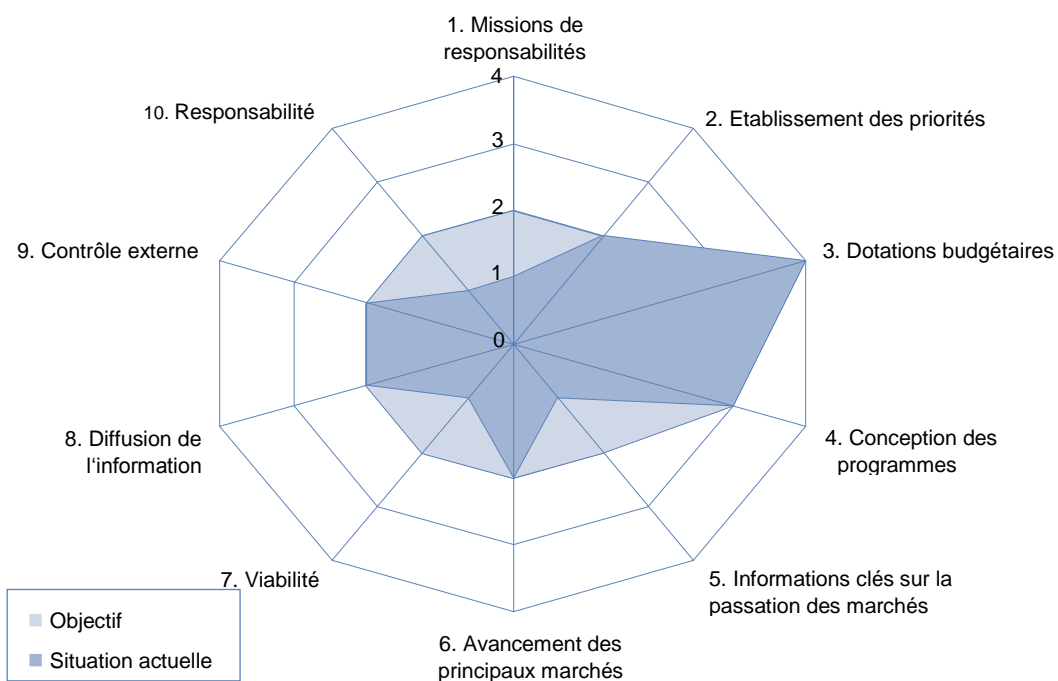
							<p>sous-secteur ou équivalent</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Promouvoir l'intérêt et l'implication des médias et des organisations de la société civile dans le processus d'analyse des résultats, comme un second contrôle externe</li><li>• Autres</li></ul>
--	--	--	--	--	--	--	---

Source : Transport governance indicators for Sub-Saharan Africa, SSATP, 2013.

### Outil J2 : Le diagramme de suivi des indicateurs du Plan d'actions

Ci-joint un exemple d'utilisation de cet outil :

Indicateurs	Situation actuelle	Objectif
Missions de responsabilités	1	2
Etablissement des priorités	2	2
Dotations budgétaires	4	4
Conception des programmes	3	3
Informations clés sur la passation des marchés	1	2
Avancement des principaux marchés	2	2
Viabilité	1	2
Diffusion de l'information	2	2
Contrôle externe	2	2
Responsabilité	1	2



## Outil J3 : Le cadre de conception logique du Plan d'actions

Niveau de d'intervention	Objectifs/indicateurs/moyens de vérification		Hypothèse/risques
• Impact sectoriel			
• Résultat sectoriel			
• Réalisations sectorielles / résultats de la réforme			
• Capacités sectorielles / développement des capacités après la réforme			
• Activités du Plan d'actions	• Intrants et Moyens		



## 1.11. Outil K : Suivi des actions et des indicateurs

### Pourquoi cet outil ?

Cet instrument a pour ambition de permettre de suivre les avancées de la réforme et donc du Plan d'actions. On disposera ainsi de fiches synthétiques qui devront être mises à jour régulièrement.

### Quand et par qui cet outil peut-il être utilisé ?

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 Plan d'actions.

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.

### Comment utiliser cet outil ?

Son utilisation est relativement simple et fait appel au bon sens de chacun. Une fiche sera remplie par indicateur. Le niveau actuel constaté pour l'indicateur concerné sera indiqué ainsi que le niveau défini dans les objectifs. Pour chacun, il faudra justifier ses évaluations et choix.

Après une brève fiche d'identité (pays, période concernée, etc.) on précisera quels sont les liens avec les outils des différentes phases du cycle du Plan d'actions.

Les différentes parties prenantes et leurs rôles actuels respectifs seront listés en indiquant les changements notables intervenus du fait du projet. Les nouvelles relations qui se sont créées, défaites, les conflits, etc.

Enfin, les actions du Plans qui correspondent à cet indicateur et leur niveau d'exécution (en préparation, en cours ou clôturé) seront détaillées.

### Contexte et détails

En externe, l'outil se veut être un moyen de rendre compte à un éventuel Comité de pilotage et/ou à la Table sectorielle Transport (voir Gouvernance ou Gestion des Finances Publiques), ou en son absence, à un membre du Groupe sectoriel. Dans ce cas, l'UE est leader dans l'appui externe à la réforme entre les PTF.

## Combien cela peut-il coûter ?

Il n'est pas prévu de faire appel à des consultants.

## Présentation de l'outil K

<b>INDICATEUR 1</b>	CLARTE ET DISTINCTION DANS LES MISSIONS DE RESPONSABILITES DES PRINCIPAUX MINISTERES, DEPARTEMENTS ET ORGANISMES DU SECTEUR DES TRANSPORTS
<b>NIVEAU ACTUEL</b>	1
Justification du niveau actuel :	
<b>OBJECTIF à (X années)</b>	2
Justification de l'objectif :	
<b>1. Pays</b>	Mali
<b>2. Période</b>	2014/2015
<b>3. Champs d'application</b>	Ministères des transports, du Plan, de l'intérieur, agences A et B, etc
<b>4. Sous-secteur</b>	Tous sous-secteurs, rail, route, etc.
<b>5. Sources des données</b>	Législation, politique sectorielle, etc.
<b>6. Outils d'analyse</b>	Outil A, C, E, etc.
<b>SITUATION DES PARTIES PRENANTES</b>	
<b>Parties prenantes</b>	<b>Rôle actuel</b>

### 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 2 – Boîte à outils

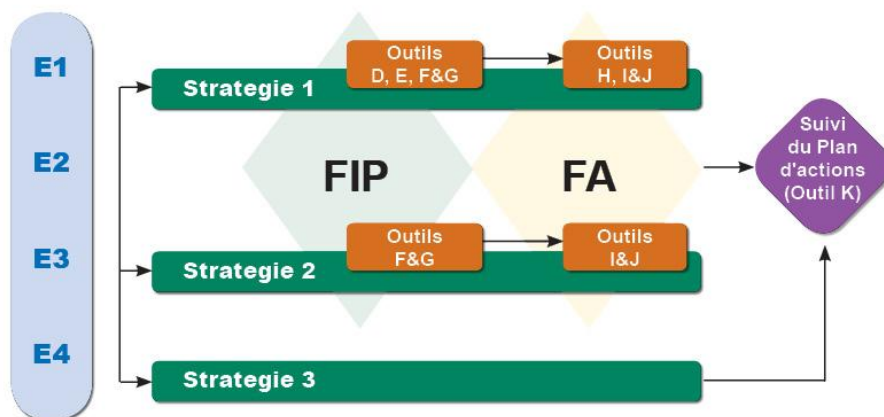
Ministère des transports	Responsable de l'ensemble du secteur, etc.			
Agence routière				
Etc.				
PLAN D'ACTIONS				
Actions	Commentaires	En préparation	En cours	Clôturée
1. Améliorer la programmation sectorielle au niveau du ministère des transports pour renforcer la supervision du secteur			X	
2. Etc.		X		

## 2. Modèle de termes de référence

La présente annexe vise à aider les utilisateurs de ce document qui participent à l'élaboration de termes de référence (TdR) pour les études nécessaires à l'élaboration des différents outils. Cela concerne exclusivement l'engagement de consultants extérieurs et non les recherches faites en interne.

Les TdR proposés se veulent adaptables pour chaque étape de la cascade d'outils (toutes stratégies confondues). A aucun moment il ne s'agit de TdR fermés ou d'une série de TdR pour chaque outil (ce qui serait inutile). L'utilisateur en Délégation est libre de les amender en fonction du contexte local rencontré, de son expérience, etc.

Il est possible d'effectuer les études par tranches séparées : plusieurs contrats cadres et donc des TdR séparés, s'inspirant du présent modèle, et des équipes de consultants distinctes. Il est aussi possible d'établir des tranches successives : un seul contrat cadre mais avec des tranches conditionnées afin de garder une continuité dans l'équipe, si le budget n'atteint pas le plafond fixé par les contrats-cadres. Entre les deux, il existe plusieurs options. C'est au choix de la Délégation en fonction des moyens et préférences de l'équipe responsable. Toutefois, les auteurs du présent document recommandent une approche par étape en fonction du cycle du projet : (1) Programmation et/ou définition de la stratégie (pour une entrée en E1 et E2), (2) études pour aider à la formulation de la FIP et (3) études pour aider à la formulation de la Fiche action et au suivi des actions.



Enfin, ces TdR ne traitent pas des tâches qu'implique la conception habituelle d'un projet ou d'un programme communautaire d'appui à la gouvernance dans le secteur des transports (rédaction de la FIP et de la Fiche action, DTA compris). Cependant, ces tâches peuvent être facilement incluses dans les TdR, si nécessaires. Dans ce cas, la même équipe de consultants élaborerait les outils et les

documents obligatoires au cycle des projets de l'UE. Cela donnerait plus de consistance au contenu du projet et permettrait certaines économies d'échelle.

## Chapitre 1 des TdR : Contexte de l'étude

Tous les participants au processus doivent avoir une idée des événements et des situations qui ont conduit à la formulation des TdR. Le premier chapitre des TdR peut aborder **brièvement** les questions suivantes :

- Principales raisons pour lesquelles l'étude est nécessaire ;
- Informations générales succinctes sur le secteur, les organisations clés et les acteurs. Il peut également être fait mention d'éventuelles études récentes ;
- Brève description du processus global
- Justification de la sélection des organisations citées. Les organisations choisies doivent être essentielles à la fourniture des services/produits que le plan d'actions fixé vise à offrir. Si l'éventail des organisations peut être modifié pendant la progression du processus d'évaluation, cela doit être précisé ;
- Brève description des acteurs clés,
- Rôle de l'Ordonnateur National et de ses équipes,
- Brève description du processus à l'origine des TdR : Qui a pris l'initiative ? Qui a rédigé les TdR ? A partir de quel type de consultations et/ou de dialogue conjoint et de travaux ? Qui les a approuvés et avalisés ? Qui va financer le processus ?

## Chapitre 2 des TdR : Organisation générale de l'étude

Des rôles mal définis risquent facilement de nuire à l'efficacité de la responsabilité, de la gouvernance et de la transparence du processus. Très souvent, les TdR ne précisent pas clairement qui est le maître d'ouvrage ou l'autorité responsable et ne disent donc pas à qui l'équipe chargée de sa mise en œuvre en référera (maître d'œuvre).

## Chapitre 3 des TdR : Objectifs de l'étude

Quelles actions vont être entreprises à partir des résultats ? Les objectifs décrivent ce que les responsables comptent faire. Comment les responsables vont-ils utiliser les résultats du processus ? À quelles décisions stratégiques et à quelles décisions tactiques/opérationnelles cela va-t-il servir de base ?

Ne pas confondre les objectifs avec les activités. Il conviendra de choisir des objectifs précis, ne pas compliquer.

Pour simplifier, il conviendra de mettre un objectif général générique et un objectif spécifique par outil en puisant dans les fiches outils du présent document l'objectif attendu pour chacun. Si la FIP et la

Fiche action doivent être rédigées, il faudra le spécifier à ce niveau avec un objectif spécifique par document, par exemple.

## Chapitre 4 des TdR : Les résultats attendus de l'étude

Cette section décrit les résultats concrets que doivent obtenir les personnes mettant en œuvre l'étude. Ces résultats sont nécessaires mais généralement insuffisants en eux-mêmes pour atteindre les objectifs. On considère bien trop souvent que le résultat serait tout simplement un rapport avec les outils par exemple.

Or, souvent, plusieurs autres actions concrètes intermédiaires doivent être prises en considération et détaillées, à savoir :

- Ateliers de travail avec les acteurs,
- Réunions de lancement et de restitution sur place et/ou à Bruxelles,
- Réunions de coordination avec le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre,
- Compte rendu intermédiaire,
- Un rapport final (avec indication de longueur maximale et, le cas échéant, des annexes) distribué à une liste de personnes,
- Des versions numériques des rapports finaux et des annexes, distribuées à d'autres personnes (ou aux mêmes), etc.

Si la FIP et la Fiche action font parties intégrantes des objectifs de l'étude, il conviendra de le spécifier, en y ajoutant les résultats intermédiaires envisagés.

Dans tous les cas, il faudra définir le degré de confidentialité de l'étude (ou d'une partie seulement), surtout durant la phase de programmation et de définition de la stratégie.

## Chapitre 5 des TdR : Contenu et portée de l'étude

Cette section sur les TdR se propose de présenter les informations qui seront collectées en fonction des outils concernés. Dans la boîte à outils du chapitre 5, l'utilisateur trouvera des fiches pour chaque outil où il pourra puiser les informations nécessaires à l'élaboration de ce chapitre.

A ce niveau, il conviendra de décrire quelles sont les informations à collecter organisées par outil. Pour chaque outil, ce chapitre détaillera comment traiter ces informations (utilisation des outils).

Les outils tels qu'ils sont présentés dans ce document ou leurs variantes amendées par la Délégation seront mis en annexe des TdR.

## Chapitre 6 des TdR : Méthodologie et approche de l'étude

La méthodologie et l'approche abordent la manière de prévoir : (i) la participation des parties prenantes, des acteurs, (ii) les méthodes de collecte de données et les sources à utiliser, (iii) la division du processus en séquences.

Fondamentalement, ce chapitre doit décrire le degré envisagé de participation au processus et les rôles des parties prenantes. Ne pas omettre, le cas échéant, l'existence d'éventuels points de conflits institutionnels.

Pour que le processus ait une chance de réussite, il faudra naturellement que les maîtres d'ouvrage et d'œuvre de l'étude lui consacrent du temps.

Il faudra décrire précisément quelles seront les personnes et organismes concernés, ce qui se fera sur le terrain et dans les bureaux du consultant (*home-based*), le volume de temps que devront représenter les entretiens (éviter trop d'entretiens ou des réunions trop longues), etc.

Les méthodes et les outils de collecte des données doivent être indiqués dans les grandes lignes, notamment : recherche documentaire (indiquer la liste des documents disponibles), internet (liste des sites disponibles), types et nombres d'enquêtes, réunions de travail, ateliers de type SWOT (ou autres méthodologies participatives, si besoin), entretiens individuels ou collectifs, etc.

Prévoir un organigramme schématisant la séquence des activités envisagées (*workflow*), les résultats attendus (rapports, etc.), les phases documentaires sur place ou chez les consultants (si besoin), les phases de rédaction (sur place ou non), etc. Définir les grandes étapes des études (programmation, identification, formulation, par exemple).

## Chapitre 7 des TdR : Rôles et responsabilité dans l'étude

Cette section se propose de décrire le cadre de gestion et d'exécution de l'étude en donnant à l'équipe de mise en œuvre un cadre opérationnel clair et en précisant les tâches essentielles à effectuer par d'autres pour permettre d'aboutir aux résultats espérés.

Il peut s'agir des tâches suivantes :

- Définir quelles seront les relations entre l'équipe de consultants et les maîtres d'ouvrage et d'œuvre (avec qui et au moyen de quel support),
- Définir qui sera responsable de fournir de la documentation à l'équipe,
- Définir à qui l'équipe se référera pour tous les aspects liés au contenu et aux méthodes de travail, par exemple à qui l'équipe rendra compte quand elle sera sur place (qui sera le chef de l'équipe ?),
- Définir à qui l'équipe devra s'adresser pour les questions particulièrement importantes, et comment,
- Définir comment et par qui les rendez-vous avec l'équipe vont être gérés, et par qui et comment les événements participatifs vont être organisés ;
- Définir si un soutien logistique sera apporté à l'équipe, et comment.

Exiger de faire un planning d'entretiens en début de mission terrain et le mettre à jour durant cette dernière.

## Chapitre 8 des TdR : Profils et compétences des consultants

Le contenu de cette section dépend de l'objectif et de la portée de l'étude. Elle décrit les qualifications requises pour l'équipe qui peut être composée d'une ou plusieurs personnes (voir les fiches outils de la boîte à outils du chapitre 5).

La description détaillée de l'équipe porte sur le nombre de membres dans l'équipe et leurs fonctions, par exemple chef d'équipe, économiste des transports, et leur niveau d'expérience, etc.

Les profils des consultants sont décrits pour chaque outil, en fonction du nombre d'outils concernés et de leur séquence durant l'étude. Il suffira donc d'additionner les profils (ingénieur transport, économiste des transports, expert gouvernance, etc.). Du fait de la complexité du sujet (qui demande un certain niveau de connaissance), il n'est pas recommandé de faire appel à une expertise junior. Les profils seniors seront à privilégier.

## Chapitre 9 des TdR : Durée et calendrier de l'étude

Cette section indique le temps consacré (jours) aux différentes étapes de l'étude et pour chaque profil de l'étude.

Un planning doit ménager suffisamment de temps pour les activités de :

- **Préparation de la mission** : sélection et disponibilité des membres de l'équipe et travail, prise de connaissance des documents, etc.,
- **Terrain et/ou bureau** : temps nécessaire pour atteindre les résultats et l'objectif de l'étude, distribution correcte, visites à effectuer,
- **Rapportage** : dates limites pour le projet de rapport et sa version finale, liste de l'ensemble des parties prenantes destinataires de chaque rapport et procédures pour le traitement des commentaires.

Il conviendra de s'assurer de la disponibilité des personnes-ressources importantes et des documents.

De même que pour le chapitre précédent, il conviendra de se reporter à l'estimation faite pour chaque outil dans le chapitre 5 en fonction du profil du pays. Le nombre de jours peut être réduit en fonction du nombre d'outils demandé.

Enfin, le **budget prévisionnel** peut être obtenu en additionnant les budgets estimatifs pour chaque outil. Comme pour le nombre de jours, il est possible d'envisager des économies d'échelle en fonction du volume d'outils à élaborer, du mode de séquençage des activités, etc.