



Discipline budgétaire
Responsabilité **Viabilité**
Information
Vérification externe
Éthique de responsabilité
Anti-corruption
Transparence
Équité

Indicateurs de gouvernance dans le secteur du transport pour l'Afrique subsaharienne

Angela Christie
Don Smith
Kate Conroy



SSATP
Africa Transport
Policy Program

Indicateurs de gouvernance dans le secteur des transports pour l'Afrique subsaharienne

Indicateurs de gouvernance dans le secteur des transports pour l'Afrique subsaharienne

Angela Christie
Don Smith
Kate Conroy

Janvier 2013



SSATP
Programme de politiques
de transport en Afrique

Le SSATP, né d'un partenariat international, a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

De bonnes politiques garantissant un système de de transport sûr, fiable et économique sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

* * * * *

Le SSATP a pour partenaires

- 38 pays africains
- 8 Communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines : *CEA et CUA*
- Partenaires financiers du Deuxième plan de développement : *Commission européenne (principal bailleurs de fonds), Autriche, France, Norvège, Royaume Uni, Suède, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (institution d'accueil)*
- Organisations régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie les contributions et l'appui de ses pays membres et de ses partenaires.

* * * * *

Autres publications sur le site Internet du SSATP :

www.ssatp.org

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans le présent ouvrage n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du SSATP ou de ses partenaires.

Tous droits réservés.



Table des matières

Sigles et abréviations	vii
Avant-propos	ix
Remerciements	xi
Résumé analytique	xiii
Introduction	1
L'évolution d'une méthodologie : approche technique et contributions des parties prenantes	5
Première phase	5
Deuxième phase	11
Sélection et expérimentation des indicateurs	15
Indicateurs clés de gouvernance qui lancent ou freinent le processus de décision	15
Évaluation de la qualité des indicateurs sélectionnés sur la base de critères révisés	28
Pertinence et applicabilité des indicateurs dans les sous-secteurs	31
Indicateurs composites : Simplification d'un dispositif complexe ?	32
L'importance des perceptions	34
Une démarche réaliste pour mesurer et gérer la gouvernance dans le secteur	37
Système de suivi et d'évaluation : conception préliminaire et modèle de notation	37
Disponibilité de données	51
Modalités institutionnelles : concilier engagement interne et externe dans la collecte de données et la communication	51
Méthode de collecte de données	59
Interventions visant à renforcer les capacités en suivi et évaluation	61
Choix d'interventions dans le cycle de gouvernance	62
Conclusions et recommandations	65
Annexe A. Liste extensive d'indicateurs	69
Annexe B. Liste restreinte d'indicateurs	75
Annexe C. Indicateurs de gouvernance mis au point par le SSATP	79
Bibliographie	95

Sigles et abréviations

CEA	Commission économique pour l'Afrique
CSPR	Société civile pour la réduction de la pauvreté (ONG)
FMI	Fond monétaire international
HDM-4	Modèle pour la gestion et la conception des routes
JISR	Revue conjointe du secteur des infrastructures
MDO	ministères, directions ou organismes
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
PEFA	Dépenses publiques et évaluation de la responsabilité financière
ROV	rouge-orange-vert
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	Agence internationale de développement des États-Unis

Avant-propos

Assurer une bonne gouvernance dans les transports est capitale quand on cherche à poursuivre le développement du secteur et la croissance économique en Afrique. Avec une croissance annuelle de 6 % prévue entre 2010 et 2040, il sera terriblement difficile de répondre à la demande de plus en plus croissante d'infrastructures de transport et de mobiliser des fonds estimés à 18 milliards de dollars par an. Pour relever ce défi, il faudrait optimiser l'efficacité du secteur, autrement dit, minimiser les besoins de financement dans un contexte de contrainte budgétaire. Réduire les dépassements de coûts et de délais pour respecter les montants des marchés, ou réduire les normes techniques excessives permettrait de dégager en moyenne des économies de 30 % sur les coûts de construction des routes. Il faudrait, par ailleurs, répondre aux questions institutionnelles et de politiques de transport si l'on veut atteindre les objectifs et consolider les résultats des programmes de développement dans le secteur. En effet, une étude de la Banque mondiale sur les coûts du transport routier conclut que les avantages tirés de l'amélioration des routes n'étaient pas ressentis par les populations lorsqu'un cadre d'action adapté n'était pas en place, dans le cas par exemple de cartels routiers générés par un cadre réglementaire trop restrictif. De même, une étude récente du Fonds européen de développement aboutit à la conclusion que la Commission européenne n'est pas entièrement efficace dans son soutien à un réseau routier durable en Afrique subsaharienne du fait du sous-financement de l'entretien routier et de la surcharge des camions qui accélèrent la détérioration des routes et entraînent des coûts de réhabilitation plus tôt que prévus. La création de fonds routiers encouragés par le SSATP était un pas en direction de la mise en place d'un cadre plus efficace de gestion des routes. Les raisons sous-jacentes, autres que l'insuffisance de financements, qui entravent l'efficacité du secteur des transports renvoient au cadre de gouvernance qui ne se prête pas à une plus grande efficacité.

La Commission place la bonne gouvernance au centre de ses priorités. Elle a déployé, ces dernières années, des efforts considérables pour mettre en œuvre cet engagement grâce à l'élaboration d'un cadre global d'action sur la gouvernance et la promotion du concept dans les programmes sectoriels. La première dimension de la gouvernance porte sur les règles, les intérêts, les ressources et le pouvoir ; la manière dont ce pouvoir est utilisé et comment les institutions fonctionnent. La deuxième dimension concerne les principes clés tels que participation, intégration, transparence et devoir de responsabilité. La troisième dimension porte sur le fait que la gouvernance englobe plusieurs thématiques qui affectent la capacité des pouvoirs publics à servir les ci-

toyens : démocratisation, droits de l'homme, état de droit et administration de la justice, rôle de la société civile, réforme de l'administration et décentralisation. Selon le rapport de la Commission européenne sur le secteur des transports (2000), la gouvernance est un préalable au développement durable du secteur ; ce rapport analyse la gouvernance dans le secteur sous l'angle des trois dimensions énoncées. En 2011, la Commission a lancé une étude intitulée *Assessing Governance in the Transport Sector in Sub-Saharan Africa* (Évaluation de la gouvernance dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne) pour déterminer les moyens d'améliorer l'impact et la pérennité du développement des infrastructures sur la réduction de la pauvreté et la croissance socioéconomique. Cet effort se poursuit avec la préparation d'un document qui fournit conseils et appui aux intervenants du secteur des transports dans les pays bénéficiaires pour les aider à aborder les questions liées à la gouvernance lors de la conception et de la mise en œuvre des projets et programmes de transport.

Le présent ouvrage est une importante contribution à l'évolution du programme de gouvernance dans le secteur du transport. Il identifie un sous-ensemble d'indicateurs considérés comme critiques et pouvant démontrer avec précision le niveau de gouvernance instauré dans un pays/secteur/sous-secteur donné. Ces indicateurs constituent un outil permettant non seulement de mesurer l'état de la gouvernance dans le secteur des transports d'un pays, mais aussi de suivre les résultats des mesures prises. Je ne doute pas que les pays adopteront progressivement ces indicateurs et que ceux-ci se refléteront dans les programmes financés par les partenaires de développement afin de contribuer à rendre l'aide plus efficace.

Kristian Schmidt



Directeur, Croissance et développement durables, DEVCO C
Direction générale pour le développement et la coopération-EuropeAid
Commission européenne

Remerciements

L'étude initiée par Stephen Vincent, ancien responsable du Programme SSATP, a été menée entre septembre 2011 et janvier 2012 dans quatre pays, Mali, Tanzanie, Kenya et Zambie. Ce travail a été réalisé sous la direction et la supervision d'Anca C. Dumitrescu, Chef d'équipe à la Banque mondiale et chargée des questions relatives à la gouvernance au SSATP. Les auteurs, Don Smith et Kate Conroy d'IMC Worldwide et Angela Christie de ITAD Ltd remercient les évaluateurs-experts Gael Raballand et Andreas Kopp de la Banque mondiale. Ils expriment également leur gratitude à Jean-Noël Guillosoou pour ses précieuses observations en sa qualité de responsable du Programme SSATP et à la responsable des publications SSATP, Monique Desthuis-Francis, qui a publié le manuscrit.

Résumé analytique

Le besoin d'une bonne gouvernance—ou son absence—ne cesse depuis des décennies de tarauder les responsables et acteurs du secteur du transport. La plupart des parties prenantes reconnaissent qu'une bonne gouvernance est indispensable à l'amélioration durable des infrastructures de transport et contribuer à la croissance économique. Des milliards de dollars ont été investis en Afrique dans le but d'améliorer et de réhabiliter les infrastructures de transport ; il est aussi établi de longue date que la question du financement ou des capacités techniques n'est pas seule responsable de la mauvaise performance du secteur. La gouvernance est de plus l'objet d'attention et des enquêtes sont régulièrement menées par des organisations réputés et respectées pour mesurer si « les choses s'améliorent » du point des vue des citoyens.

Les raisons qui sous-tendent la mauvaise gouvernance sont complexes, et établir un ensemble d'indicateurs pouvant non seulement permettre de suivre les progrès accomplis mais aussi de favoriser les réformes n'est pas un exercice aisé. C'est dans l'optique d'appuyer cet effort que le présent travail a été réalisée à la demande du SSATP. Ce travail a consisté à mener une enquête et collecter les données pour identifier les principaux problèmes de gouvernance inhérents au secteur des transports dans quatre pays africains—le Mali, la Tanzanie, le Kenya et la Zambie—et proposer une méthode de collecte et de suivi des données pour ensuite établir un ensemble d'indicateurs de performance pour mesurer la gouvernance dans le secteur à l'échelon national. Les indicateurs envisagés devaient être systématiquement reproductibles dans plusieurs pays, voire dans tous les pays, et ainsi permettre de disposer d'une évaluation comparable des résultats obtenus après avoir mis en application les mesures destinées à améliorer la gouvernance.

Une mauvaise gouvernance se produit à plusieurs niveaux d'un cycle de réforme, à commencer par la manière dont sont formulées et appliquées les lois, les réglementations, les systèmes et les procédures, à la manière dont les services sont finalement fournis aux usagers du transport, et à la satisfaction de leurs attentes. Les 10 ou 15 dernières années ont vu augmenter considérablement le nombre d'indicateurs employés pour évaluer la performance de bien des secteurs (le transport n'étant pas des moindres) et tout au long du cycle. Ce processus a le mérite de favoriser la transparence et la responsabilité dans les opérations courantes des ministères, services techniques et organismes publics. Cette méthode a permis d'achever une longue transi-

tion, passant d'un modèle de structures de gestion du secteur public de type dirigiste à une approche plus commerciale du secteur des transports (par exemple, le passage à la deuxième génération d'agences routières). Cette transition s'est traduite par la séparation des fonctions de formulation de politiques, de réglementation, de planification, de programmation et cadrage budgétaire, d'exécution et d'activités opérationnelles. Autant de mesures qui contribuent à améliorer la qualité de la gestion des finances publiques et de la discipline budgétaire (ce qui, par exemple, aident à créer les conditions propices au soutien budgétaire).

S'il est vrai que d'importants investissements ont été consentis à l'amélioration des résultats du secteur des transports et que d'innombrables études dignes de ce nom font état d'une perception plus positive du secteur durant ces dernières années, il reste encore beaucoup à faire. En admettant que les structures et procédures institutionnelles en place se sont améliorées, et sont dans une certaine mesure respectées, qu'est-ce qui fait donc défaut ? Et en quoi est-ce lié à la gouvernance ? Peut-on mettre en lumière ce qu'il faudrait améliorer ? Peut-on tout au moins mettre en évidence les exemples à suivre, lorsqu'ils existent ou être reproduits à une plus grande échelle ?

Cet ouvrage présente un sous-ensemble d'indicateurs de la gouvernance dans le secteur des transports pouvant être utilisés pour démontrer avec précision le niveau de gouvernance instauré dans un pays/secteur/sous-secteur donné. S'appuyant sur la consultation d'acteurs clés du secteur, les auteurs analysent les problèmes de gouvernance propres aux transports dans quatre pays pilotes pour déterminer s'il existe un consensus sur ce que signifie dans la pratique la gouvernance dans le secteur des transports, pourquoi elle est importante, comment l'évaluer, et suivant quelle démarche prioritaire les améliorations apportées peuvent faire avancer les choses dans le secteur et sa contribution au développement national. Fondamentalement, ce travail cherche à caler la série d'indicateurs sur les aspects essentiels de la gouvernance. Par exemple, le resserrement budgétaire est parfois cité comme la raison principale d'un secteur inefficace, alors que dans la réalité ce facteur explique rarement la différence entre les dépenses prévues et les dépenses réelles. Il s'agit plutôt d'un problème de gestion et d'une économie politique fondée sur la recherche de rente—des aspects qui peuvent être mesurés au moyen d'indicateurs tels que le dépassement des coûts ou des délais, ou encore les variantes d'un contrat.

Du point de vue technique, les auteurs ont puisé dans les nombreux travaux d'analyse menés sur la gouvernance en général et le secteur du transport en particulier. Un cadre d'indicateurs de *seconde génération* a permis de guider et de donner forme à l'analyse. Faisant suite aux travaux antérieurs sur la relation entre gouvernance et

développement et en s'appuyant sur le rapport de Knack et al. (2002), ont été sélectionnés les indicateurs de seconde génération les plus susceptibles de favoriser des réformes pratiques et qui sont l'aboutissement d'un processus transparent, fiable, spécifique et disponible dans nombre de pays. La perspective des parties prenantes a été tout au long des travaux un point important, perspective qui a donné forme tant au processus qu'aux résultats. Ce qui a permis d'aboutir à une étude qui évite autant que faire se peut l'écueil des définitions abstraites, des indicateurs composites et complexes ou des solutions théoriques bien souvent perçues par les acteurs comme étant des obstacles à la compréhension, à l'appropriation et à l'action. D'un point de vue pratique, cette démarche a conduit les auteurs à adopter une définition élargie et partagée de la gouvernance entendue comme « exercice de l'autorité avec discrétion et intégrité », tout en reconnaissant que le côté « offre » comme le côté « demande » de la gouvernance doivent être pris en compte pour assurer un bon équilibre entre la fourniture de services de transport et la vérification externe.

Le présent rapport décrit le processus suivi pour sélectionner, à partir d'une longue liste, les indicateurs potentiels. Les indicateurs « candidats » ont été analysés selon des dimensions liées à divers aspects de la gouvernance¹ et bien connus des spécialistes. Un ensemble de critères ont été retenus pour les évaluer et les valider :

- Les indicateurs sont-ils *concrets*—autrement dit, l'institution concernée en premier chef peut-elle sur la base des résultats agir en conséquence ?
- Sont-ils *crédibles*, et adaptables au plan national ?
- Sont-ils *pertinents*—autrement dit, prennent-ils en compte une dimension fondamentale de la qualité de la gouvernance ?
- Sont-ils *sensibles* aux changements qui ont lieu à l'échelle des phénomènes sous-jacents ?
- Sont-ils faciles à *comprendre* ?
- Sont-ils *disponibles*—les données nécessaires pour évaluer les indicateurs sont-elles disponibles ?
- Sont-ils *fiables*—peut-on se fier à ces données ?
- Les résultats obtenus peuvent-ils être utilisés par des organismes externes pour promouvoir le progrès ?

¹ Ces aspects ont par la suite été affinés pour obtenir un cycle plus intuitif de la gouvernance dans le secteur des transports.

Les indicateurs ont ensuite été estimés par rapport à d'autres critères d'évaluation de la qualité pour déterminer s'ils pouvaient être retenus comme un ensemble de critères qui se renforcent mutuellement.

Tableau 1 Projet d'indicateurs de la gouvernance dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne

<i>Domaine de la gouvernance</i>	<i>Indicateur</i>
1. Missions et compétences institutionnelles	Les missions et compétences des principaux ministères, services et organismes du secteur des transports sont claires et distinctes
2. Priorités stratégiques	La politique du secteur est cohérente et les priorités établies sur la base de critères objectifs
3. Discipline budgétaire	Les affectations budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies à partir de critères objectifs
4. Conception de programmes	Des indicateurs de performance clés de qualité et de bon rapport coût-résultats sont appliqués
5. Passation de marchés	Les plans de passation des marchés du secteur (appels d'offres, attribution de marchés, règlement de différends liés à la passation des marchés) sont publiés intégralement et en temps opportun
6. Prestations	Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets du secteur des transports sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible
7. Viabilité	L'autorité chargée du secteur a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique selon une enveloppe budgétaire correspondante
8. Diffusion d'information	Le budget et les dépenses annuels sont publiés en temps opportun et en toute transparence
9. Vérification externe	Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de la gouvernance pour le secteur
10. Devoir de responsabilité	Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année

Bien qu'ayant été élaborés au moyen d'un processus méthodologique rigoureux, les indicateurs devaient nécessairement être soumis au test du terrain sur la base des critères énumérés ci-dessus. La visite des quatre pays pilotes avait pour objet d'évaluer les indicateurs potentiels par rapport aux expériences vécues au quotidien par ceux et celles confrontées à ce qui touche à la gouvernance, ses bienfaits ou ses méfaits. En dépit de la brièveté du séjour dans les pays, l'équipe a pu rencontrer des représentants des secteurs public et privé, de la société civile, des sous-secteurs du transport et du

personnel à divers niveaux de gouvernance, des plus hautes autorités aux employés relativement subalternes. Quel que soit l'angle d'attaque, une bonne gouvernance est toujours perceptible.

En résumé, l'objectif de cette étude était d'identifier les indicateurs (voir le tableau 1) qui ont le potentiel d'évaluer la gouvernance de façon crédible dans le secteur du transport ; ce potentiel ne concerne pas seulement leur rapport aux questions clés qui affectent le secteur, mais également aux capacités des institutions locales à les maîtriser en exerçant un suivi des résultats et en prenant les mesures nécessaires. Les auteurs sont conscients que la majorité des indicateurs identifiés reposent essentiellement sur des données provenant des autorités publiques (ministères, directions et organismes) que sur la perception. Ce qui ne limite pas nécessairement la marge de manœuvre des vérifications externes. Cela étant, les auteurs sont d'avis que cet ensemble d'indicateurs sera conforté et l'engagement des acteurs internes et externes pourra se poursuivre que si les hauts responsables en charge du transport pour l'ensemble de la région se les approprient et sont déterminés à s'en servir. Ces institutions détiennent l'essentiel des données et peuvent faire pression sur les organismes qui génèrent d'autres éléments d'information. Un problème de pérennité peut toutefois se poser lorsque cette responsabilité est assumée par un organe externe ou créé à titre ponctuel, même si nombre de ces organisations (firmes d'audit, médias, groupes de réflexion) ont un rôle fondamental à jouer. S'agissant des données de perception, il a été difficile, dans le contexte de cette étude, d'identifier un secteur ou sous-secteur particulier, pour lequel les indicateurs seraient suffisamment robustes pour satisfaire aux stricts critères de sélection appliqués. Il a dès lors été convenu que d'autres entités seraient mieux placées pour poursuivre les études à grande échelle et assurer l'intégrité statistique nécessaire. Le processus adopté comme les résultats provisoires obtenus soutiennent des conclusions préliminaires et des possibilités envisageables pour consolider la méthode d'approche et les résultats, et en faire la base sur laquelle repose la mise en œuvre à grande échelle.

Principaux résultats et conclusions

L'étude aboutit aux résultats et conclusions clés ci-après.

- Il avait d'abord été suggéré de proposer un indicateur de gouvernance pour chaque sous-secteur du transport, mais en raison du nombre de questions transsectorielles qui apparaissaient dans la liste de référence dressée lors de la phase initiale de l'étude, il était plus sage et plus pratique de recourir aux questions générales de gouvernance pour organiser les indicateurs.

- Les questions clés de gouvernance identifiées dans les quatre pays pilotes sont les suivantes : ingérence politique dans les projets et nominations au sein des organes de direction clés ; insuffisance ou absence totale de politique de transport intégrée ; identification de mécanismes institutionnels et réglementaires nouveaux et renforcés où les contours sont encore flous, les budgets irréalistes et les priorités définies sans critères objectifs et, enfin, prédominance continue des routes dans le secteur du transport.
- Des indicateurs maîtrisables, précis et concrets sont nécessaires. La liste doit cependant exclure certaines séries d'indicateurs fondés sur des notes composites (ou indices), dont la robustesse est pourtant internationalement reconnue. Ces indicateurs sont en effet supposés masquer la réalité en favorisant un effet de « lissage » artificiel et réduire le niveau d'engagement causé par le sentiment que les acteurs du processus sont externes.
- Les parties prenantes expriment une intention compréhensible d'avoir prise sur ces indicateurs, mais pour traduire cette intention dans les faits, il faut prendre sérieusement en compte les aspects institutionnels. Il faut trouver un juste équilibre entre compétence technique et crédibilité politique quand on revendique certaines mesures.
- La mise au point d'une série d'indicateurs ne constitue que la première étape. Le processus de suivi engendrera des conclusions indiquant que les indicateurs devraient permettre de fournir des résultats mesurables, ce qui peut nécessiter un appui ou des efforts de promotion (externe).
- Des moyens devraient être accordés au SSATP pour tester dans un ou plusieurs pays (les quatre peut-être) la méthode proposée (système de notation rouge-orange-vert), et ainsi noter les indicateurs et établir une base de référence pour une évaluation des besoins et la hiérarchisation des actions envisagées pour améliorer la gouvernance dans le secteur. Cet ouvrage offre un point de départ.
- Enfin, il y aurait lieu d'aider le SSATP à mettre en place des moyens de rendre plus accessibles l'ensemble des indicateurs proposés à des acteurs clés dans chaque pays pilote. Pour de nombreux intervenants, des exposés, guides sommaires et forums ou réunions spécifiques pourraient répondre à leurs besoins.

Introduction

Cet ouvrage examine les questions de gouvernance dans le secteur des transports de quatre pays pilotes dans le cadre d'un processus de consultation des principaux intervenants du secteur. La consultation avait pour but de déterminer s'il existe un consensus sur ce qu'est, dans la pratique, la gouvernance dans le secteur des transports ; pourquoi est-elle importante, comment peut-elle être mesurée, et quelles sont les actions prioritaires à mener pour que son amélioration puisse créer un réel impact dans le secteur et contribuer au développement national ?

L'approche technique s'appuie sur l'importante littérature qui explore la gouvernance en général et le secteur des transports en particulier. Un ensemble d'indicateurs de deuxième génération² a été utilisé comme fil conducteur de l'enquête. Pendant toute la durée de l'étude toutefois — de la définition de la gouvernance comme concept, en passant par l'évolution de la méthodologie de l'étude au recensement des principaux problèmes et indicateurs connexes — le point de vue des parties prenantes a été une préoccupation majeure et a ainsi affecté le processus et les résultats. Cette démarche a donné lieu à une étude qui s'est attachée à éviter les définitions abstraites de la gouvernance, les mesures complexes et composites³, et les solutions théoriques, parce qu'elles sont perçues par les parties prenantes comme des obstacles importants à la compréhension, l'appropriation et l'action⁴. Plus concrètement, l'étude est parvenue à un consensus largement partagé que la gouvernance est mieux comprise comme « l'exercice de l'autorité avec discrétion et intégrité » et que, comme corollaire, la mauvaise gestion renvoie à « l'abus de pouvoir à des fins inappropriées et souvent

² Les indicateurs de deuxième génération viennent compléter un travail de première génération qui avait permis de déterminer le lien entre gouvernance et développement. Ils sont choisis comme étant les plus susceptibles de conduire à des réformes pratiques parce qu'ils sont générés par un processus transparent, fiable et spécifique disponible dans de nombreux pays (voir Knack et al., 2002).

³ Un indicateur ou indice composite est une agrégation d'indicateurs en une seule mesure dans le but de simplifier une réalité complexe, mais il est souvent critiqué parce qu'il masque ou lisse ces réalités.

⁴ Une littérature considérable couvre le défi intellectuel qui consiste à mesurer un concept intrinsèquement abstrait, voir par exemple, Thomas (2007).

pour un gain personnel»⁵. Cette définition opérationnelle a facilité la communication et n'a pas limité la portée de l'enquête. Qui plus est, elle n'a ni circonscrit la discussion ni limité la sélection d'indicateurs à ceux susceptibles d'être qualifiés d'indicateurs d'« offre » de gouvernance⁶. En effet, le rôle essentiel joué par la société civile vis-à-vis de l'État a été reconnu par tous les acteurs concernés.

En fin de compte, l'approche adoptée portait essentiellement sur la recherche d'indicateurs qui, de l'avis des parties prenantes, offrent la meilleure possibilité (bien que perfectible) de recueillir des preuves de la mesure dans laquelle l'autorité est exercée avec intégrité – ou la preuve des résultats des efforts déployés pour ne pas abuser du pouvoir. Elle a également permis de mettre l'accent sur la façon dont les acteurs concernés estiment que de tels indicateurs pourraient (et non devraient) être mesurés et sur leurs suggestions quant à la manière dont les objectifs pourraient être fixés et atteints grâce à un programme de changement significatif. En raison de la diversité des acteurs des sous-secteurs interrogés, certains des indicateurs et options d'intervention retenus n'ont pas la même importance pour tous les sous-secteurs de transport ; certains, cependant, s'appliquent à tout le secteur. Les indicateurs proposés ont ceci en commun : ils sont largement compris comme révélant quelque chose d'essentiel à propos de la gouvernance dans le secteur des transports, tel que retenu par les intervenants dans l'ensemble des pays participants à l'étude. En outre, parce

⁵ Dans le droit fil des définitions de la gouvernance dans le secteur public — voir, par exemple, Banque mondiale (2007b). Elle est également en phase avec le document de l'OCDE intitulé « *DAC Guidelines and Reference Series: » Good Practice Guidance for Development Cooperation* » qui utilise la même définition pour la gouvernance dans le secteur public (OCDE 2006). Voir également Banque mondiale (1989) et FMI (2007).

⁶ De nombreuses définitions de la gouvernance telle que celle-ci du Programme des Nations Unies pour le Développement, mettent l'accent sur le rôle de l'État : la gouvernance est l'exercice de l'autorité politique, économique et administrative en vue de gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux. La bonne gouvernance signifie ainsi, la gestion compétente des ressources et des affaires de manière ouverte, transparente, honnête, responsable, équitable et adaptée aux besoins et problèmes de la population. Parler de gouvernance c'est aussi parler des requêtes formulées par les citoyens, les organisations de la société civile et d'autres acteurs non étatiques pour demander des comptes à l'État et lui permettre de répondre à leurs besoins. Comme le prouve l'expérience de nombreux pays, la demande de gouvernance a poussé les acteurs du volet « offre de gouvernance » à renforcer les institutions publiques pour les rendre plus transparentes, plus responsables et plus ouvertes au grand public. Ainsi, la gouvernance renvoie à une relation offre-demande.

que du point de vue des acteurs concernés, ils peuvent être mis en œuvre⁷, ils semblent susceptibles d’avoir un impact positif sur les performances du secteur des transports et partant, sur le développement national et la confiance.

Le reste du document est organisé ainsi qu’il suit. Le chapitre 2 explique l’évolution de l’approche technique intégrant les remarques des parties prenantes. Le chapitre 3 présente les indicateurs les plus conseillés selon « le cadre de gouvernance ». Ils sont évalués pour déterminer leur qualité en recourant aux critères de l’étude, et le lien entre eux et les sous-secteurs des transports est clarifié. Une analyse est également faite des possibilités d’utiliser des indicateurs et des ensembles de données existants déjà pour remplacer ou appuyer ces indicateurs. Le chapitre 4 propose des mécanismes et arrangements institutionnels pour le suivi-évaluation et présente le mécanisme proposé de notation de chaque indicateur. Les possibilités d’intervention au niveau institutionnel et des indicateurs sont explorées. Le chapitre 5 porte sur les conclusions et présente les options et recommandations pour les prochaines étapes, y compris le déploiement à grande échelle. Les annexes A et B referment respectivement la longue liste et la liste restreinte des indicateurs retenus. L’annexe C est composée d’exemples détaillés d’indicateurs de gouvernance du SSATP dans le domaine du transport.

⁷ Le Document intitulé « *Governance and Anti-Corruption Strategy* » (*Stratégie sur la gouvernance et la lutte contre la corruption*) (Banque mondiale 2007a, 34–35) définit la nécessité d’élaborer des indicateurs de gouvernance concrets qui se caractérisent souvent comme « des indicateurs bien définis et désagrégés mettant l’accent sur des aspects relativement spécifiques de gouvernance et qui pourraient fournir des indications sur la conception des réformes et le suivi des contributions ». Consulter le lien suivant pour plus de détails (www.agidata.info/main/AboutAGI.ashx).

L'évolution d'une méthodologie : approche technique et contributions des parties prenantes

Le rapport initial de l'étude a permis de présenter une méthodologie révisée pour les trois phases de l'étude : 1) conception, 2) visites de terrain et 3) analyse et rapports.

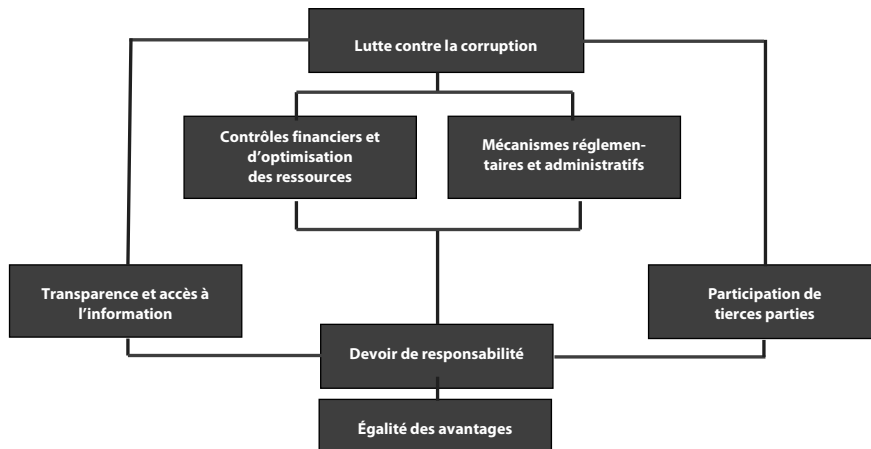
Première phase

Les huit principales étapes de la première phase de l'étude (phase de conception) sont décrites ci-dessous.

Étape 1 : Il a fallu commencer par revoir tous les travaux consacrés à la question⁸.

Étape 2 : Plus de 170 indicateurs possibles ont été extraits et organisés à l'aide d'un cadre de gouvernance à six dimensions (voir figure 2.1) et de leurs définitions (tableau 2.1). Cette longue liste d'indicateurs se trouve à l'annexe A.

Figure 2.1. Composantes de l'organisation de la gouvernance dans le secteur



⁸ Les principaux documents de référence sont cités dans la bibliographie. Plus de 210 documents ont été consultés dans le cadre de cette étude dont la liste est disponible sur demande.

Tableau 2.1. Définitions des composantes du cadre d'organisation des indicateurs

<i>Composante</i>	<i>Définition</i>
Mécanismes de gestion financière et d'optimisation des ressources	Dans quelle mesure des mécanismes durables et des institutions financières viables ont été mis en place en vue d'une fourniture optimale de services de transport en milieu rural et urbain.
Procédures administratives et réglementaires	Existence d'unités administratives efficaces et effectives et de mesures réglementaires pour maximiser les avantages liés à la fourniture de services de transport en milieu rural et urbain.
Participation de tierces parties	Niveau de consultation de la société civile et du secteur privé concernant les questions de développement du secteur qui permet d'identifier les besoins prioritaires et les mesures à prendre pour y répondre.
Transparence et accès à l'information	Disponibilité d'informations pertinentes et fiables pour l'ensemble des acteurs concernés.
Lutte contre la corruption	Preuves de mesures spécifiques prises pour réduire la corruption et progrès tangibles dans ce sens.
Devoir de responsabilité	Comment les dirigeants expliquent que les fonds publics ont servi à la mise en service de transport d'utilité publique.
Égalité des avantages	Savoir si les politiques de transport favorables aux pauvres et à la croissance procurent des avantages mesurables pour les individus et la société.

Étape 3 : Cette étape consistait à élaborer des critères de sélection clairement définis et justifiés. Ces critères ont été ensuite utilisés pour noter les indicateurs et ramener ainsi leur longue liste à un nombre plus restreint et orienter le travail d'enquête au cours des visites de terrain. Au cours d'un exercice de réflexion et de bilan à mi-parcours réalisé au terme de la deuxième visite dans le pays, les critères ont subi de légères modifications (voir tableau 2.2). La liste restreinte obtenue à l'issue de ce processus est présentée à l'annexe B. Ce processus de sélection des indicateurs ne signifie pas que les visites de terrain ont été limitées par les indicateurs de la liste. Au contraire, cette liste devait servir de point de départ aux visites de terrain et encadrer les échanges qui autrement auraient pu déborder.

Tableau 2.2. Critères d'évaluation des indicateurs et définitions

<i>Critères révisés</i>	<i>Définition</i>
Réalisable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indicateur est défini de façon claire et explicite pour apporter des précisions sur les options à prendre en considération en vue de déterminer quelles mesures peuvent être prises pour améliorer sa note. ▪ Connaître la note permettra à une organisation ou à ses dirigeants de mieux intervenir ou de le faire de façon plus efficace. ▪ Une procédure institutionnalisée est déjà en place ou pourrait raisonnablement être mise en place pour recueillir à l'avenir des données sur l'indicateur proposé.
Crédible	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indicateur ne définit pas l'orientation du progrès (il est donc neutre) ou ne détermine pas à quel moment le changement s'opérera. ▪ Les indicateurs « principaux » que constituent <i>les règles formelles</i> seront évités si possible. ▪ L'indicateur correspond au besoin de l'utilisateur et est indûment affecté par les forces exogènes
Acceptable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indicateur trouve un écho dans le public et est sensible aux préoccupations des autorités. ▪ Les données sont fournies par des sources politiquement acceptables et susceptibles d'être adoptées par les réformateurs. ▪ L'indicateur est défini de façon à permettre une discussion constructive sur le bien-fondé de toute note administrée. ▪ Les données peuvent facilement être mises à jour par les responsables désignés des pays ou par des citoyens ordinaires possédant un minimum de connaissances spécialisées. ▪ L'indicateur est aussi cohérent que possible avec ceux déjà en cours d'utilisation
Pertinent	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indicateur présente une dimension essentielle de la qualité de la gouvernance. ▪ L'indicateur reflète des questions importantes qui méritent la promotion au plus haut niveau des actions à mener. ▪ L'indicateur peut faire avancer la politique de développement dans le secteur des transports.
Sensible	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indicateur varie suffisamment pour mesurer l'évolution du phénomène sous-jacent. ▪ L'unité de mesure permet la définition de cibles assorties de délais. ▪ Les interventions peuvent affecter cet indicateur.
Compréhensible	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'indicateur est facile à comprendre par des non spécialistes. ▪ L'indicateur est une mesure intuitive non ambiguë en ce sens que ce qu'il mesure est évident pour tout le monde au même titre que son interprétation dans la pratique. ▪ L'indicateur signifie la même chose pour tout le monde ; il est facile à communiquer. ▪ La capacité des utilisateurs potentiels à absorber l'information est respectée.
Disponible	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les sources de données existent, comme données primaires (collectées par des institutions locales telles que le bureau national des statistiques) ou comme données secondaires (autres organismes). ▪ La collecte des données est fréquente ou régulière sans risque ou coût excessif. ▪ Existence d'un petit décalage de temps entre la collecte et la présentation des données pour s'assurer que les indicateurs présentent des informations actuelles plutôt qu'anciennes. ▪ Les informations peuvent être collectées pendant qu'il est encore temps d'agir.
Fiable	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les données sont dignes de confiance et défendables. ▪ Il est possible de reproduire les données grâce à un processus bien documenté. ▪ Le processus de mesure est de bonne qualité méthodologique. ▪ Les données ne changent pas en fonction de celui qui les collecte.

Étape 4 : La liste restreinte des indicateurs a été notée. Les indicateurs ayant reçu les notes les plus élevées ont été regroupés sous forme de « série d'indicateurs » et à partir d'un panier de critères⁹ (ces critères ont également été révisés au cours des visites dans les pays) — voir tableau 2.3.

Tableau 2.3. Critères d'évaluation de la qualité du panier d'indicateurs

<i>Critère</i>	<i>Définition</i>
Équilibre entre mesures quantitatives et qualitatives	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le panier est constitué à la fois d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. ▪ Certaines variables sont mieux adaptées à une analyse quantitative rigoureuse. ▪ Certaines variables permettent de mesurer un jugement subjectif, notamment la manière dont les principaux acteurs perçoivent le cadre de gouvernance et ses résultats dans le secteur du transport.
Équilibre entre politique, mécanismes divers et résultats	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le panier contient des indicateurs qui représentent toutes les grandes étapes d'un cycle de réformes, de la formulation aux résultats en passant par les systèmes afin d'obtenir une combinaison d'indicateurs de progrès et d'indicateurs de retard.
Couverture dans tous les sous-secteurs	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le panier couvre l'ensemble des sous-secteurs, car un nombre suffisant d'indicateurs peuvent être aisément adaptés pour mesurer des résultats identiques ou similaires des sous-secteurs.
Égalité pour les parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le panier va générer des données pouvant être désagrégées et permettre de mesurer les progrès ou l'impact sur les divers groupes démographiques, en particulier hommes et femmes, ethnies et tribus, niveau infranational, professionnel. ▪ Les variables permettront de mesurer les facteurs sous-jacents qui conditionnent les relations de pouvoir et les changements dans les relations de pouvoir entre l'État et la société et entre divers groupes de la société. ▪ Les variables comprennent des mesures directes ou indirectes d'autonomisation des pauvres.
Application régionale et nationale	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un nombre suffisant d'indicateurs sont applicables au niveau régional pour permettre des comparaisons entre régions. ▪ Un nombre suffisant d'indicateurs correspondent à ceux utilisés dans d'autres pays africains afin de permettre des comparaisons entre les nations.

⁹ Le recours au panier d'indicateurs avait pour but d'éviter une situation où l'ensemble des indicateurs deviendrait simplement une liste d'indicateurs qui pris, *individuellement* rempliraient les critères d'évaluation, mais qui *collectivement* seraient déséquilibrés. La critique selon laquelle de nombreux critères d'évaluation des indicateurs (tels que le critère mnémotechnique « SMART ») insistent surtout sur leur qualité individuelle plutôt que collective est présentée dans l'étude menée par l'ITAD (2011) à la demande du *Department for International Development (DfID)* [agence britannique de développement international].

Tableau 2.4. Aperçu de l'évaluation préliminaire de la disponibilité des données, Kenya

<i>Indicateur</i>	<i>Données/Documents nécessaires</i>	<i>Disponibilité</i>	<i>Sources institutionnelles</i>
Composante 1 : Mécanismes de gestion financière et d'optimisation des ressources			
Fonds pour l'entretien routier décaissés en temps voulu (et au bon organisme)	Budget sectoriel, états des décaissements dans le secteur des transports (montants et calendrier) ; états des décaissements dans les sous-secteurs (montants et calendrier) (tous ces états révélant les chiffres consacrés à l'entretien)	Oui, décaissement des fonds provenant de la redevance sur le carburant	Ministère/service concerné (mais plutôt le Conseil d'administration du Fonds routier)
Composition (type de dépenses) des dépenses publiques réelles conformes à l'original	Budget sectoriel par service et poste budgétaire important, relevé des dépenses réelles par département et poste budgétaire important	Oui, décaissement des fonds prévus pour les dépenses	Ministère des Finances, états du ministère/direction concerné
Les organismes du secteur reçoivent des rapports précis et réguliers de leurs directions/ divisions sur l'utilisation des fonds	États des dépenses des directions /divisions	Oui, les dépenses retournent aux ministères (routes, transport, finances)	Ministères (routes, transport) et services sous-sectoriels
Pour les dépenses financées de l'intérieur (partie non financée par les bailleurs), dépenses d'équipement / dépenses totales en pourcentage du budget d'investissement / budget total	Prévisions budgétaires (dons/prêts) ; budget d'investissement et de fonctionnement pour tous les sous-secteurs ; dépenses d'équipement et de fonctionnement pour tous les sous-secteurs du transport.	Les relevés budgétaires et de dépenses sont disponibles	Ministère des Finances, ministère du Plan et Vision 2030
Les priorités stratégiques nationales correspondent aux enveloppes budgétaires (cet aspect peut être pris en compte ci-dessus)	Stratégie sectorielle à moyen terme /plan national de développement ; allocations des ministères, directions ou organismes	Oui, priorités stratégiques nationales.	Ministère des Finances, ministère du Plan et Vision 2030
Fonds consacrés à l'entretien routier par km (sur les principales catégories du réseau) ventilés par province/région au cours des trois dernières années	Dépenses d'entretien par zone infranationale (province, district) ; dépenses d'entretien par catégorie de réseau	Oui, auprès des organismes, mais pas toujours disponibles	Rapports sur les dépenses annuelles d'entretien des organismes

Note : MoF = ministère des Finances ; MoR = ministère chargé des Routes ; MoT = ministère des transports ; MTP = Plan à moyen terme

Étape 5 : Les partenaires locaux ont procédé à une évaluation préliminaire de la disponibilité des données. Un extrait de l'évaluation relative au Kenya est présenté au tableau 2.4. Le travail d'affinage de l'évaluation s'est poursuivi tout au long de la visite de terrain dans les pays. Le choix d'un partenaire en mesure d'accéder à l'information et d'en tirer les conclusions nécessaires était essentiel à cette mission.

Étape 6 : Des réunions ont été organisées pour les partenaires locaux dans chaque pays avant l'arrivée des enquêteurs. Une liste générique d'organisations et d'individus a été transmise à ces partenaires et a permis de prendre les contacts préliminaires et d'organiser le calendrier des rencontres.

Étape 7 : Une courte enquête de perception (huit questions) a été préparée pour faciliter la collecte de données et mettre en comparaison les perceptions fournies par les diverses catégories de parties prenantes consultées. Elle devait servir à encadrer les entretiens avec les parties prenantes, en particulier dans les cas où les discussions auraient autrement été difficiles. Le nombre de personnes interrogées étant limité compte tenu de la durée des visites, seules des conclusions très provisoires pouvaient être tirées des résultats obtenus. Les questions de l'enquête de perceptions se trouvent au tableau 2.5.

Tableau 2.5. Questions de l'enquête de perception

Question de l'enquête Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes ?	Tout à fait d'accord	Plutôt	Pas vraiment	Pas du tout	Sans opinion
1. Les pouvoirs publics savent où sont les priorités lorsqu'il s'agit des dépenses dans le secteur des transports.					
2. Le public sait précisément comment les fonds publics financent le secteur du transport.					
3. Il existe de réelles chances pour les nouveaux entrants d'obtenir des concessions de transport.					
4. Les principaux marchés de transport sont attribués à ceux qui garantissent le meilleur rapport qualité-prix.					
5. Il est devenu rare de verser un pot-de-vin pour obtenir ou accélérer l'obtention d'un document de transport (permis de conduire ou certificat de dédouanement).					
6. J'ai le sentiment que les allégations de corruption font généralement l'objet d'enquêtes bien menées et peuvent aboutir à des condamnations.					
7. Si des responsables « d'un organisme public chef de file » violent les règlements et les procédures, ils seront sanctionnés.					
8. Les plaintes du public sont généralement traitées avec équité.					

Étape 8 : Des dispositions ont été prises pour des visites d'une semaine dans chacun des quatre pays pilotes.

Une réflexion menée à la fin de la phase de conception a conduit aux principales observations suivantes.

- De nombreux indicateurs sont déjà utilisés.
- Le choix d'indicateurs au meilleur potentiel passe par le respect des critères d'évaluation de la qualité mis au point dans le cadre de la présente étude – et où le point de vue des parties prenantes est central.
- À terme, le niveau de maîtrise des indicateurs peut faire l'objet de suivi et apporter les solutions correspondantes pour les institutions « responsables », des signaux forts d'utilisation probable et productive.

Deuxième phase

La deuxième phase de l'étude consistait à entreprendre des visites d'une semaine dans chacun des quatre pays pilotes. Quelque 20-30 parties prenantes ont participé aux entretiens dans chaque pays, entretiens qui ont permis de recueillir leurs avis sur les aspects de gouvernance considérés comme les plus importants pour la performance du secteur des transports. Les parties prenantes étaient membres d'organisations de la société civile, du secteur privé, des administrations publiques et des partis politiques. Au cours de ces visites, des données ont également été collectées sur les questions actuelles de gouvernance et les solutions qui marchent. De toute évidence, il fut impossible d'établir un rapport complet sur les questions de gouvernance dans tous les sous-secteurs compte tenu de la durée des visites. Toutefois, des rapports relatifs à ces visites dans les pays ont été établis. Ils comportaient les principales conclusions tirées des visites dans chaque pays et générées par des comparaisons entre pays.

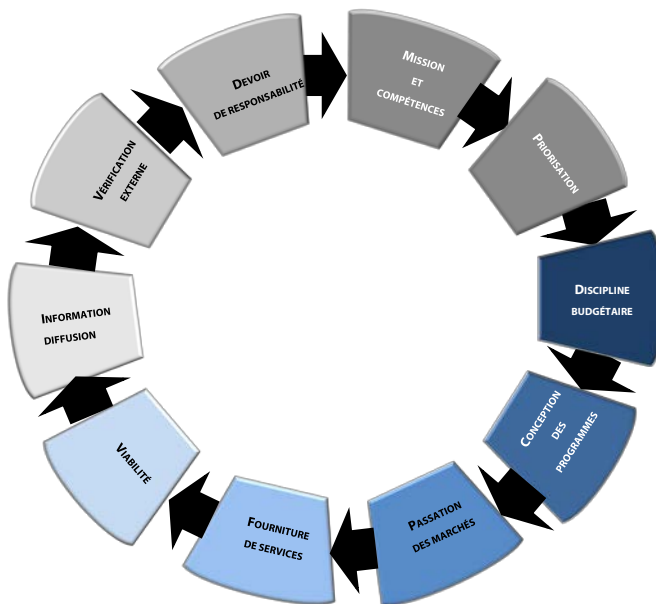
Trois questions importantes relatives au processus ont émergé au cours des entretiens et de la phase de collecte des données, qui ont conduit à des changements dans la méthodologie globale :

1. *L'émergence de la notion de cycle de gouvernance.* Si les aspects de la gouvernance et les indicateurs ont permis de cerner le champ d'application de l'enquête au stade de la conception, les entretiens ont inévitablement été marqués par l'expérience des parties prenantes et leur rôle spécifique dans la gestion d'un sous-secteur en particulier. Ce rôle était souvent étroitement lié à une phase du cycle de gestion (phases de passation des marchés ou d'exécution). L'ensemble des entretiens a naturellement donné lieu à une liste d'indicateurs de gouvernance liés aux « phases » de gestion du secteur. Ces phases pour lesquelles des indicateurs ont été identifiés apparaissent à la figure 2.2, qui présente un découpage de l'activité dans lequel chaque phase

nécessite des éléments de gouvernance appropriée pour obtenir de bons résultats¹⁰.

La Figure 2.3 organise ces phases dans un cadre de gouvernance. Le lien entre les indicateurs et les phases d'un cycle de gouvernance met en évidence une possibilité certaine, du moins pour certains acteurs concernés – la gouvernance est primordiale à toutes les étapes lorsqu'il faut traduire le budget en avantages concrets et assurer des prestations de qualité à moindre coût dans le secteur des transports. L'option qui consiste à choisir un indicateur clé pour chaque phase ouvrirait la possibilité de générer un « ensemble » d'indicateurs dans lequel le tout serait plus que la somme des parties. Même si chaque indicateur constituait une mesure importante en soi, ils seraient interdépendants, ce qui signifierait que les avancées dans un domaine encourageraient les progrès dans un autre.

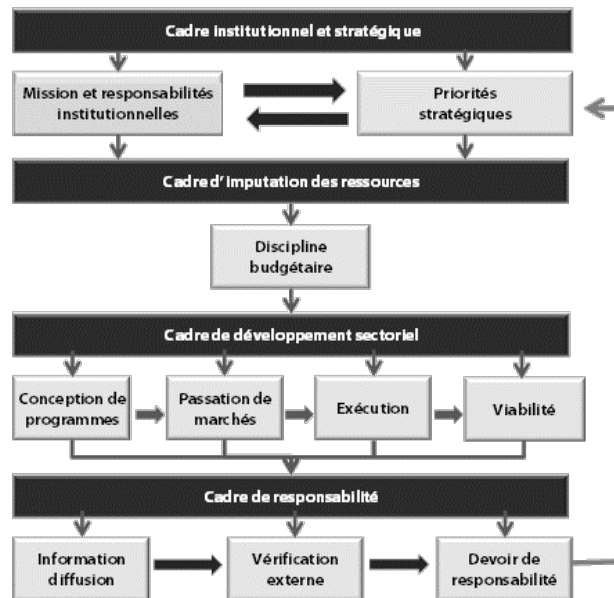
Figure 2.2. Cycle de gouvernance adapté au secteur des transports



¹⁰ Bien que ces phases soient en cours ou se déroulent de façon simultanée plutôt que séquentielle, pour des besoins de simplicité, elles sont présentées dans la figure 2.2 comme des phases distinctes et séparées.

2. *Requêtes de consultation des conclusions du rapport.* La plupart des acteurs concernés ont exprimé le vœu de recevoir un exemplaire de la liste des indicateurs qui pourraient servir à montrer les progrès accomplis, à définir des objectifs d'amélioration et promouvoir le changement. Ces demandes étaient peut-être liées à une certaine crainte des résultats du rapport, mais pouvaient aussi correspondre au besoin d'en savoir davantage sur la gouvernance, si les différents secteurs sont à la hauteur des attentes et comment les parties prenantes peuvent assumer la responsabilité de ce qui apparaissait jusqu'alors comme de simples valeurs abstraites, académiques et imposées de l'extérieur. Le chapitre 4 du présent ouvrage présente les divers moyens institutionnels de reprendre à son compte les indicateurs proposés, ainsi que les mécanismes de suivi et si nécessaire, des moyens pour les améliorer. Ce chapitre montre qu'il existe des opportunités de participation des institutions locales au suivi de la gouvernance dans chaque pays pilote – avec ou sans appui des bailleurs de fonds.

Figure 2.3 Cadre de gouvernance en rapport avec la planification, la gestion et la supervision des transports



3. *L'enquête de perceptions apparaît moins capitale qu'on ne le croyait.* La plupart des réunions tenues dans les pays étaient prévues pour durer moins d'une heure. Circonscrire chaque entretien à un nombre réduit de questions aurait empêché les acteurs concernés de s'exprimer et de réagir plus librement, ce

qui n'aurait pas permis d'affiner plus précisément le cadre de gouvernance recherché, et aurait limité la possibilité de collecter de précieuses informations sur le point de vue des acteurs concernés et l'occasion de découvrir d'autres indicateurs. Cela dit, compte tenu du nombre réduit de personnes interrogées, se limiter aux questions de l'enquête aurait réduit les résultats sans apporter la robustesse fallu pour les justifier. En conséquence, les questions de l'enquête n'étaient posées que lors des cinq dernières minutes de l'entretien. En tout, 67 parties prenantes concernées ont répondu au questionnaire¹¹. Les résultats de l'enquête de perceptions figurent au chapitre 3.

Les résultats de la collecte des données et les échanges avec les parties prenantes ont été réunis et évalués au cours de la troisième phase du travail d'étude : analyse et rapport. Les résultats, conclusions, options et recommandations pour les prochaines étapes forment les chapitres 3-5.

¹¹ L'enquête n'a pu être menée au Mali en raison essentiellement de la « réticence » d'un grand nombre d'individus à évoquer le manque de gouvernance dans ce pays. L'équipe qui pilotait l'étude a ainsi jugé que le questionnaire serait plus provocateur qu'utile.

Sélection et expérimentation des indicateurs

Le présent chapitre reprend en synthèse les principaux points de gouvernance relevés par les intervenants des quatre pays pilotes et s'efforce de dégager les indicateurs les plus à mêmes de « mettre à jour » l'élément critique au cœur des débats sur la gouvernance.

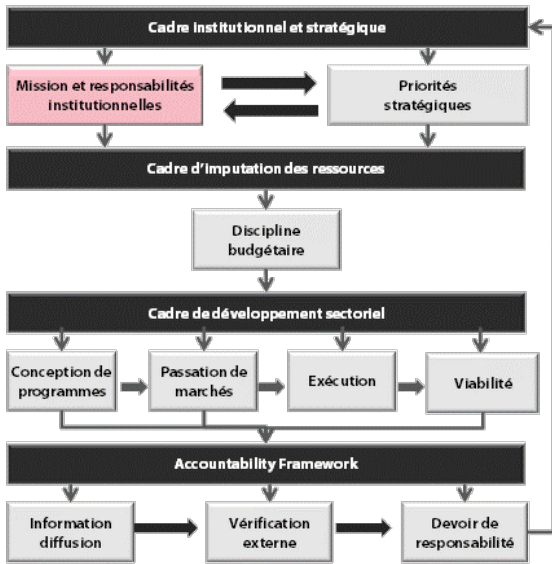
Indicateurs clés de gouvernance qui lancent ou freinent le processus de décision

Les dix indicateurs ci-après proposés sont accompagnés d'une justification qui explique pourquoi chacun participe à une bonne gouvernance dans le secteur du transport. Leur bien-fondé repose sur l'opinion des intervenants qui estiment que les décisions liées à ces indicateurs sont essentielles au bon fonctionnement du secteur et influent sur la réalisation des objectifs de résultats. La place de chaque indicateur dans le cadre de gouvernance (voir figure 2.3 au chapitre 2) apparaît sur fond rose. La justification de l'indicateur est suivie d'un récapitulatif des questions spécifiques s'y rapportant, tel que déterminé par l'étude.

Le présent chapitre propose un système de notation ROV (rouge-orange-vert) comme base d'établissement de données de référence et d'objectifs pour chacun des indicateurs et pour le suivi des résultats par rapport aux objectifs définis. Pour illustrer ce processus, un des pays, sous-secteur, ministère, direction ou organisme (MDO) pilotes est évalué à l'aune de chaque indicateur afin de définir une base de référence, suggérer un objectif de résultat et proposer des formules de promotion de politiques et des interventions concrètes.

Dans tous les cas, les actions à mener en rapport à un indicateur peuvent être confiées à une organisation autre que celle proposée pour la collecte des données ou pour les résultats mesurés par l'indicateur. Ce qui est en particulier vrai pour les indicateurs de *transparence* qui encouragent l'accès du public à l'information, et qui peuvent conduire à des actions de sensibilisation par des acteurs externes. En ce sens, l'information génère le besoin d'une bonne gouvernance. Il importe aussi de souligner que, bien que chaque indicateur offre un éclairage sur une dimension de la gouvernance—puisque chacun a sa place propre dans le cadre de gouvernance—ils sont tous relier l'un à l'autre. C'est pourquoi, une amélioration dans un indicateur (des priorités plus claires, par exemple) peut entraîner des améliorations dans d'autres (comme l'alignement budgétaire).

Indicateur 1 : Missions et compétences des ministères, directions et organismes de transport claires et distinctes



Justification : La réforme et la séparation des institutions sont déterminantes pour la performance du secteur des transports dans les quatre pays. On peut citer en exemple de réforme, la séparation nette des conseils de fonds routiers et des agences routières créées par une révision de la législation qui encadre leur création et leur fonctionnement ; l’octroi de concessions privées dans l’ensemble des sous-secteurs, la création de partenariats publics-privés pour remplacer le monopole de l’État ou encore l’établissement d’agences de marchés publics et de lutte contre la corruption pour réguler et évaluer les performances du secteur en termes d’organisation ou de projet.

Une description claire des compétences des principaux ministères, directions et organismes est essentielle pour assurer la transparence et une planification efficace : elle apporte des éclaircissements pour les autorités, définit les objectifs en matière d’exécution, fournit une base pour résister à l’ingérence extérieure, et permet de répartir clairement les responsabilités.

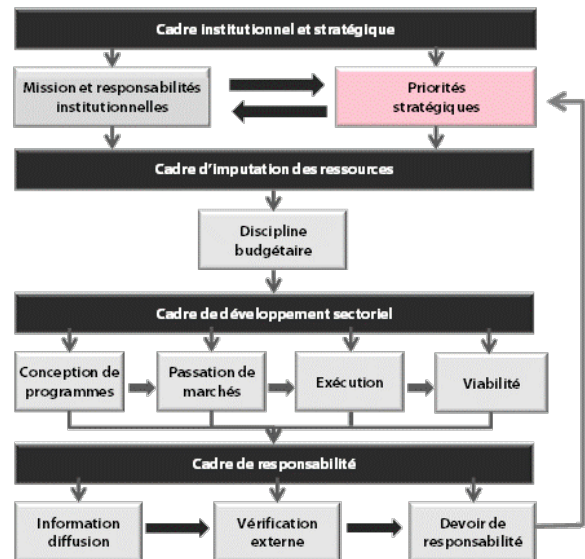
Quelles sont les questions en suspens ? Cet indicateur se rapporte aux notions de transparence, de régularité et de responsabilité. Au Kenya, les organismes routiers sont perçus comme étant « trop investis dans les politiques sectorielles ». En Tanzanie, de hauts responsables du ministère des Transports estimaient que les mandats étaient « plutôt concurrentielles que complémentaires ». Le ministère des Transports en Zambie considérait aussi qu’il y avait des « tensions entre les différentes autorités ». La majorité des intervenants s’accordaient sur l’importance de séparer la fonction de régulation de celle d’exécution, pourvu que cela n’entraîne pas de « disjonction ou dislocation » des institutions. Des inquiétudes demeurent au sujet du chevauchement des missions—comme dans le secteur routier au Mali, où la ligne de séparation des compétences selon les types de routes reste floue, et où les ministères, directions et organismes du secteur participent à l’attribution des marchés de gré à gré en appliquant des méthodes qui semblent en contradiction avec les missions qui leur sont assignées. Au Kenya, il est difficile d’établir une distinction entre les attributions du ministère des Transports et celles du ministère en charge du sous-secteur des

routes, et il y aurait des cas d'ingérence dans le fonctionnement des services chargés du réseau. En Zambie, la direction des marchés publics est en constante mutation, malgré l'existence d'une vision claire et partagée autour de ce qui doit changer.

Choix d'action ? Dans tous les pays pilotes, il est possible de réviser la législation pour préciser les missions, peut-être en s'appuyant sur une approche de planification permettant de déterminer les responsabilités des uns et des autres, les secteurs dans lesquels demeurent des chevauchements et des faiblesses, et les causes de ces derniers. On pourrait commencer par cartographier les missions. Il est aussi possible de définir des indicateurs de performance institutionnelle plus clairs en tenant compte des attributions des dites institutions, des sanctions contre les institutions qui outrepassent leurs domaines de compétence, et des accords de service qui traduisent ces distinctions plus claires en des relations fonctionnelles. En outre, les audits externes pourraient s'étendre au respect du champ des compétences.

Indicateur 2 : Politique du secteur cohérente et priorités établies sur la base de critères objectifs

Justification : La politique sectorielle des transports doit se conformer au cadre macroéconomique pour contribuer à la réalisation d'objectifs nationaux ambitieux. À cet égard, les priorités doivent être définies de manière consultative et en tenant compte des besoins pour assurer que les pouvoirs publics remplissent leur devoir de responsabilité. Un plan intersectoriel peut aider à assurer l'équilibre et l'intégration de tous les sous-secteurs du transport. Une hiérarchisation des plans permettra ensuite à l'administration de mettre son programme en application en classant les objectifs et les résultats par ordre de priorité. Les priorités doivent être définies suivant des critères



objectifs pour que la sélection des projets se fasse sur une base économique et sociale saine. Nombre d'outils de décision d'investissement (comme l'outil HDM pour le secteur routier) et de méthodes d'analyse économique sont utiles à cet égard.

Quelles sont les questions en suspens ? Dans tous les sous-secteurs du transport au Kenya, l'avis général est que le processus d'élaboration des politiques sectorielles

manque de clarté. En Tanzanie, ces politiques sont perçues comme tenant davantage compte des intérêts personnels que des priorités publiques. Et en Zambie, les milieux politiques citent des *projets* particuliers comme étant des exemples de *politiques* publiques. Dans ce pays, les bailleurs de fonds et les autorités ont exprimé le besoin d'un plan directeur intégré et de critères sur lesquels baser clairement les décisions par ordre de priorités et de signaler les cas d'ingérence politique, flagrant dans le secteur routier et notamment dans le processus de sélection des projets routiers. De l'avis général, les routes dominent les programmes au détriment d'autres sous-secteurs—particulièrement le sous-secteur ferroviaire en Tanzanie et en Zambie. Dans tous les pays pilotes, l'entretien routier reçoit moins de financements que ce que suggèrent les estimations de rentabilité économique. La situation qui prévaut dans les quatre pays est propice à des consultations plus élargies et une meilleure intégration.

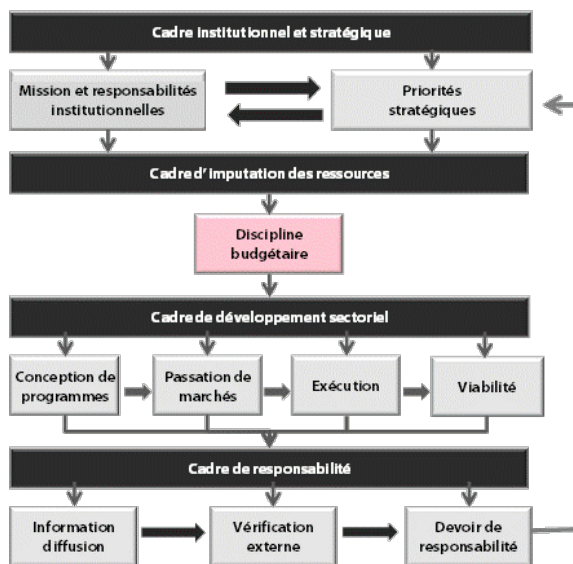
Choix d'action ? Mettre en place un plan directeur sectoriel Parmi les actions envisageables, on peut favoriser l'élaboration d'un plan directeur tenant compte de tous les secteurs de l'administration ; initier des consultations plus élargies sur les priorités, notamment à travers une décentralisation et une participation locale accrues ; définir des normes explicites pour l'organisation et la couverture des consultations ; adopter des méthodes d'analyse économique et des outils de décision d'investissement ; et encourager une plus large diffusion des politiques et des priorités publiques—ainsi que leur justification—dans des médias plus diversifiés.

Indicateur 3 : Allocations budgétaires basées sur des prévisions financières fiables et alignées sur des priorités définies à partir de critères objectifs

Justification : L'expérience montre que des résultats se font jour au niveau sectoriel lorsque les processus de planification, priorisation et budgétisation réaliste sont intrinsèquement liés. Ce qui dépend beaucoup de la capacité des pouvoirs publics à s'accorder avec les ministères, les directions et les organismes du secteur sur les plafonds et les enveloppes budgétaires selon des prévisions financières réalistes (dons et prêts inclus). L'alignement budgétaire sur les priorités nationales (définies avec objectivité) doit être un critère de mesure de l'efficacité aussi bien de l'administration que de l'aide, car c'est sur cette base que les décisions de dépenses publiques sont évaluées dans le cadre d'un contrôle externe. Les compléments budgétaires doivent être pris en compte dans l'évaluation de l'alignement, pour empêcher que des allocations différées et l'approbation tardive de « projets spéciaux » ne deviennent un moyen de détourner les fonds destinés aux priorités nationales.

Quelles sont les questions en suspens ?

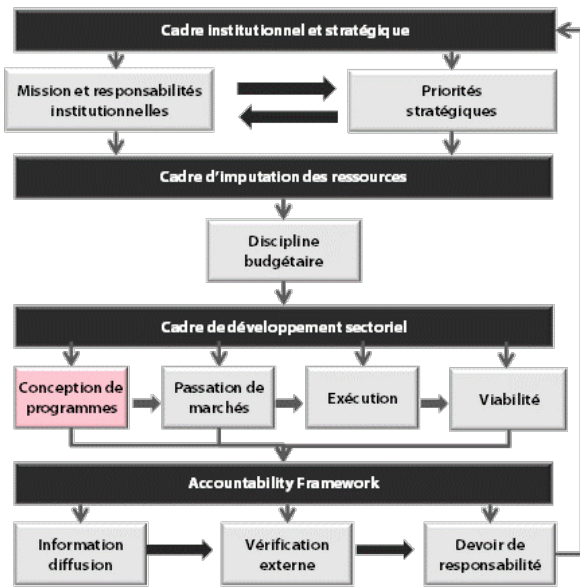
Dans les quatre pays pilotes, les cadres de dépenses alignés aux plans sectoriels soit n'étaient soit pas finalisés, soit n'étaient pas contraignants. Au Mali par exemple, le cadre de dépenses à moyen terme n'a qu'une influence limitée sur les allocations budgétaires. Le ministère des Transports en Tanzanie est soumis à un cycle de planification d'une durée limitée d'un an. Au Kenya, le surengagement des fonds routiers est un problème qui entrave sérieusement la capacité de planifier les dépenses prioritaires sur la base des allocations budgétaires. L'engagement excessif des crédits y est en effet un problème sérieux—selon un intervenant, « une diminution des factures en instance serait un bon moyen de montrer que les autorités sont en train de démanteler les dispositifs de mauvaise gouvernance qui favorisent le surengagement des ressources budgétaires ».



Choix d'action ? Parmi les actions envisageables, on peut élaborer des stratégies sectorielles ou des cadres de dépenses à moyen terme ; formuler des directives ; expérimenter des modèles de prévision budgétaire, pour ensuite les adopter ou les améliorer et combler l'écart entre les recettes prévues et effectives ; enfin, étudier de nouveaux dispositifs institutionnels tels que les comités parlementaires pour contrôler et améliorer la gestion budgétaire.

Indicateur 4 : Indicateurs de performance de qualité et de coût

Justification : Un secteur public efficace et responsable doit avoir des objectifs clairs pour mieux aligner et justifier les activités des ministères, directions et organismes et améliorer la fourniture des services et l'exécution des programmes. Les indicateurs de performance clés doivent être définis de manière simple, claire et précise pour favoriser la transparence, l'allocation des ressources et l'éthique de responsabilité. À l'évidence, ces indicateurs ne sont pas une fin en soi, et leur choix judicieux fondé sur qui les rend « clé » est fondamental. Les ministères, directions et organismes doivent pouvoir identifier les indicateurs qui mesurent aussi bien la performance que le rapport qualité-prix—ce dernier permettant d'introduire des mesures se rapportant spécifiquement à des actions de réduction de la corruption et du gaspillage.



Quelles sont les questions en suspens ? Quel que soit le pays, le sous-secteur ou l'institution, les indicateurs de performance clés varient en nombre et en choix, selon qu'ils sont clairement formulés, mesurés et rendus publics, ou jugés contraignants. Des progrès ont été accomplis pour déterminer les premières priorités liées à la performance, mais les systèmes de suivi-évaluation restent faibles et mal intégrés, et les données peu fiables. Du reste, Les autorités montrent peu d'engagement à définir les niveaux de responsabilité, à favoriser la coordination entre institutions ou un sentiment d'adhésion aux résultats accomplis.

Choix d'action ? Beaucoup peut être fait pour non seulement améliorer la sélection des indicateurs de performance clés, mais aussi pour prendre en compte le rapport qualité-prix dans l'évaluation de la rentabilité et de l'efficacité, pour renforcer les capacités de suivi-évaluation et améliorer la qualité des rapports rendus aux organes de gouvernance.

Indicateur 5 : Plans de passation des marchés publiés intégralement et à temps

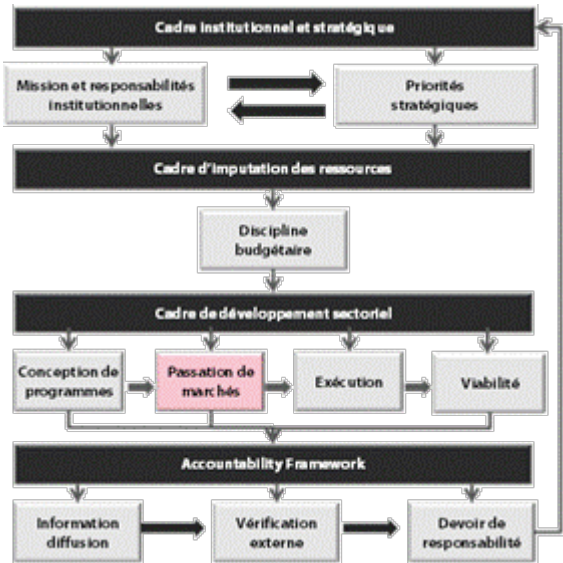
Justification : Beaucoup d'initiatives partent de l'hypothèse qu'une plus grande transparence—meilleure divulgation des documents de passation de marchés et d'information sur les projets—avantagerait l'administration publique, le secteur des transports, la société civile et le citoyen en général¹². Les procédures d'appel d'offres sont complexes, et il est difficile d'identifier un processus ou un maillon qui—s'il est tenable—réduirait considérablement le niveau de corruption. Il existe en effet bon nombre d'exemples montrant que des règles a priori « contraignantes » sont contournées par ceux qui sont déterminés à en tirer un intérêt personnel. Bien qu'il n'existe pas de solutions rapides, la transparence contribue grandement à réduire la corruption en augmentant les chances de détection des cas de fraude. Cela dit, elle

¹² Voir l'Initiative en faveur de la transparence dans le secteur du bâtiment (CoST) sur le site www.constructiontransparency.org.

n'est efficace que si la capacité et la volonté de contrôler et de révéler les infractions sont aussi renforcées. La prudence est également nécessaire pour assurer la diffusion de la bonne information afin d'éviter de favoriser la création de cartels et l'entente sur les prix.

Quelles sont les questions en suspens ?

Malgré les ressources considérables investies par les quatre pays dans les institutions chargées de la passation des marchés et de la régulation, nombreux sont les exemples d'infraction. La fraude et la collusion sont le fait aussi bien du client que de l'entrepreneur. Les enquêteurs ont en effet entendu maintes histoires sur les méthodes pour déjouer ou transgresser la réglementation¹³, au point que son existence ne pouvait être considérée comme un indicateur de bonne gouvernance. Pourtant, un consensus s'est formé autour d'un fonctionnaire tanzanien pour qui « les procédures ont diminué les montants que l'on pouvait détourner ». Qu'à cela ne tienne, comme l'a affirmé un autre responsable de l'administration tanzanienne, « il reste un véritable problème quelque part ». Cet avis est partagé par des ingénieurs du secteur privé, qui ont évoqué la « conspiration du silence » pour expliquer le nombre limité de contestations des marchés attribués.

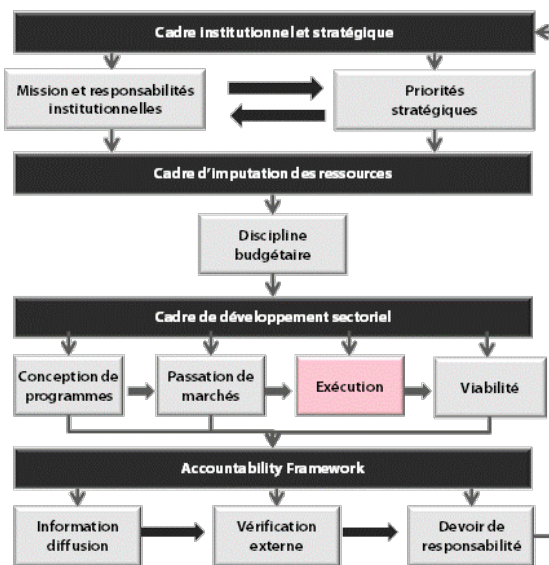


Choix d'action ? On peut suggérer comme action envisageable, la préparation d'un protocole d'accord passé avec les ministères, directions et organismes du secteur sur la qualité, le volume et le calendrier des communications ; l'utilisation des médias comme les sites web, les revues, la presse nationale ou régionale ou l'affichage public des appels d'offres ; le renforcement des capacités de contrôle externe des plans et des

¹³ À titre d'illustration, on peut citer l'examen préalable des dossiers d'appel d'offres par l'entrepreneur privilégié, ce qui lui permet de préparer une offre et de constituer une équipe avant la publication des conditions du marché ; la falsification des dossiers d'appel d'offres ; l'entente sur les prix pour éliminer des soumissionnaires légitimes au motif d'écarts de prix ; l'arrangement de la liste restreinte de manière à mettre en avant un « gagnant tout désigné » ; et la signature du contrat avant l'annonce de l'adjudicataire pour limiter les contestations.

procédures de passation de marchés ; l'association des organes de presse en plus des organisations non gouvernementales ; la mise en place de moyens rapides de règlement de litiges pour revenir si nécessaire sur les décisions d'attribution des marchés. Le cadre d'évaluation de la performance des systèmes de gestion des finances publiques (défini par le programme de partenariat en matière de dépenses publiques et de responsabilité financière—PEFA) a déjà conçu un indicateur (PI-19) qui pourrait servir de complément dans toute la région au cadre de gouvernance proposé ici.

Indicateur 6 : Rapports détaillés (durée et coût) de l'état d'avancement des grands marchés publics (dix premiers) publiés en temps voulu



Justification : Bien souvent, les ministères, directions et organismes du secteur ou les entreprises ne sont pas pressés—ou n'ont pas d'intérêt particulier—à préparer des rapports d'avancement périodiques et établir des bases de données détaillées qui permettraient de suivre les progrès et de détecter les premiers signes de retards ou de défaillances des projets. En l'absence de ces informations, il est difficile d'identifier et d'analyser la cause profonde des défaillances ou des dépassements. Les intervenants ont cité une diversité de « cas » de mauvaise gouvernance liés à la phase de réalisation : factures en souffrance, dépassements de

coûts et de délais ou modifications des contrats. Il est possible de mesurer aussi bien les dépassements de coûts que de délais, même si l'exercice est plus facile dans le dernier cas—et moins problématique d'un point de vue politique—et peut-être un peu plus sensible au facteur temps, notamment pour ce qui est de la collecte des données (les différences étant plus vite perçues).

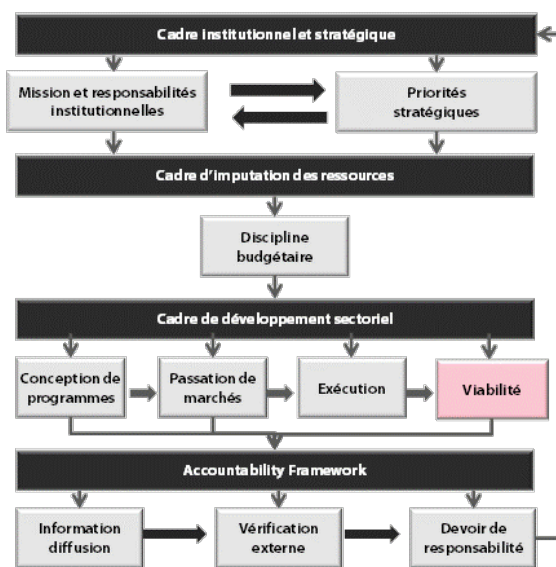
Quelles sont les questions en suspens ? Si la diminution des financements est souvent citée comme étant la principale cause des retards de projets, cette explication tient rarement quand on compare les prévisions de dépenses aux réalisations, la faute revenant plutôt à la mauvaise gestion et à la politique de recherche du profit. Les retards dans la mise en œuvre des projets et les dépassements de coûts qu'ils génèrent sont une source de préoccupation pour tous les pays et dans tous les sous-secteurs pilotes, car ils sont attribués en majeure partie à des facteurs évitables comme les défauts de

conception des projets, la signature de marchés pour lesquels les financements ne sont pas immédiatement disponibles, les retards de décaissement et de paiement, l'incompétence des fournisseurs et les inefficacités. Les dépassements de délais sont monnaie courante, certains projets enregistrant plus d'un an de retard. Et de nombreux projets sont mis en suspens sans tenir dûment compte du coût monétaire des retards, qui se traduit par des astreintes.

Choix d'action ? Les actions envisageables consisteraient à comparer l'offre financière et l'estimation technique ; à prévoir un dispositif d'atténuation des risques ; à étudier les facteurs de mauvaise performance par rapport au calendrier et aux prévisions de dépenses (plus faciles à recueillir que les indicateurs de qualité et plus faciles à standardiser que les renseignements sur les coûts unitaires) ; à procéder à des évaluations pour en tirer les leçons ; à fournir des informations détaillées pour des besoins d'audit ; et enfin à améliorer le cadre d'exercice du devoir de responsabilité (en le rapportant peut-être aux indicateurs de performance clés).

Indicateur 7 : Mise en place d'un référentiel pour l'entretien courant et périodique et allocation budgétaire correspondante

Justification : Une bonne gouvernance est essentielle pour la préservation des infrastructures de transport et se traduit par une bonne gestion financière et une agence d'exécution compétente qui reconnaît l'importance de l'entretien. Selon Gwilliam et al. (2008), les pays qui consacrent une grande part de leur budget routier à l'entretien présentent de bien meilleurs indicateurs pour leur réseau principal (pas pour les routes rurales). Ne pas consacrer les dépenses nécessaires à l'entretien est bien un problème qui entraîne à terme des travaux de réhabilitation et donc une hausse des dépenses d'investissement qui grève un peu plus le budget alloué à l'entretien. Dans le secteur routier, les pays disposant de fonds routiers et appliquant des redevances élevées sur le carburant peuvent mieux mobiliser les fonds nécessaires à l'entretien.



Quelles sont les questions en suspens ? Dans tous les pays pilotes, mais particulièrement au Mali, l'accumulation des besoins de réhabilitation est la conséquence de faibles dépenses d'entretien. Au Kenya et en Tanzanie, le niveau élevé des factures en souffrance constitue une menace pour les futures activités d'entretien. En Zambie, les projets d'amélioration des routes semblent grever les financements à la fois des travaux de réhabilitation et d'entretien. Ce qui n'est pas nouveau. Les ressources ont longtemps été détournées pour construire ou améliorer (sous forme de revêtement par exemple) des routes à des fins politiques, souvent sans justification économique. Les fonds sont détournés de l'entretien courant et périodique, ce qui à terme augmente l'obligation d'entretien.

Choix d'action ? Un certain nombre de mesures devront peut-être être prises avant d'aboutir à un consensus sur un référentiel de normes et de dépenses d'entretien appropriées. Il peut s'agir de soutenir la création ou le fonctionnement optimal d'un fonds d'entretien routier ; d'établir localement des systèmes de gestion durable du réseau routier ; d'amener les décideurs à reconnaître l'existence du problème d'entretien *et* les avantages que procure cette activité ; d'organiser des réunions d'information pour les parties prenantes ; de publier un document d'orientation ; d'encourager le grand public à s'exprimer sur la question ; de faire participer la société civile aux missions de contrôle ; d'adopter des outils permettant de planifier les travaux d'entretien sur la base d'estimations raisonnables—tel que le modèle HDM-4¹⁴ ou un outil similaire (bien qu'il importe que les résultats d'outils comme le HDM soient ensuite utilisés dans la budgétisation) ; de réaliser des enquêtes indépendantes (mais qui sont parfois coûteuses) ; de renforcer les capacités pour une meilleure analyse des besoins en tenant compte des prévisions budgétaires ; de définir un référentiel pour l'entretien périodique et courant en fixant un calendrier (par exemple tous les sept ans) par type de route (routes améliorées par exemple) et un ordre de priorité selon le niveau de trafic.

Indicateur 8 : Dépenses annuelles publiés dans la transparence et la ponctualité

Justification : La publication de toutes les informations financières est essentielle pour institutionnaliser la bonne gouvernance, la transparence et l'éthique de responsabilité. La corruption se nourrit du secret et de l'absence de responsabilité, alors qu'une transparence accrue peut servir de garde-fou. L'accumulation des informations montrent que si les organisations de la société civile participent par consultation au pro-

¹⁴ Le Modèle pour la conception et l'entretien des routes (HDM-4) a été conçu par la Banque mondiale.

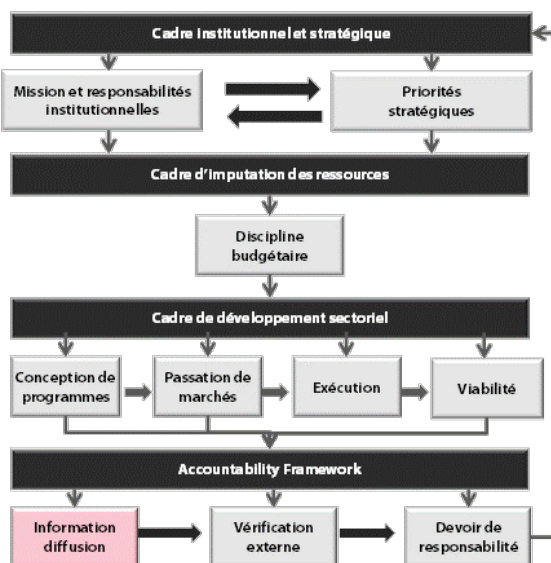
cessus de budgétisation et de contrôle des dépenses, les ressources seront mieux utilisées et à terme apporter une amélioration dans les services de transport et contribuer au développement.

Quelles sont les questions en suspens ?

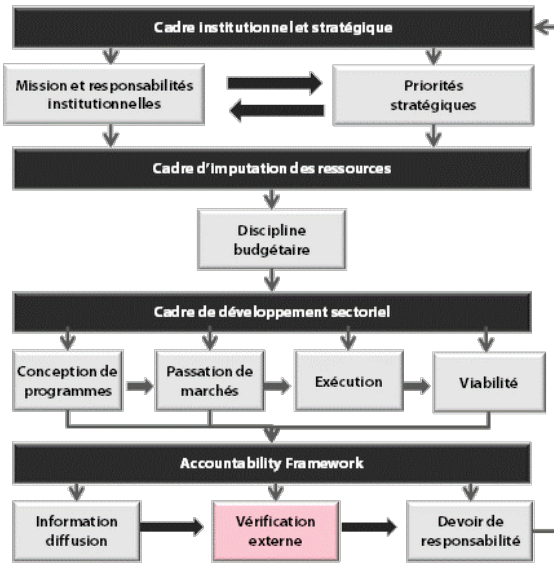
La Zambie a certes fait des progrès, mais des représentants de la société civile estiment qu'il faut encore élargir la consultation et renforcer sa crédibilité en tant que partenaires essentiels du processus. Il existe néanmoins des exemples de réactions positives à la vigilance et aux propositions de la société civile. Selon le ministère zambien des Transports : « La communication de toutes les informations est le principal mécanisme de gouvernance qui permet d'obtenir les meilleurs résultats dans le secteur des transports ». Cet avis est partagé par le Kenya, dont l'un des responsables affirmait qu'« une culture de la confidentialité fait le lit de la corruption ».

Les progrès de la Tanzanie reposaient en grande partie sur la publication des plans de passation de marchés plutôt que des plans de financement, même si le sentiment était que les informations étaient présentées sous une forme qui en masquait le sens. Au Kenya, où l'on a parfois publié les informations budgétaires, la position exprimée est que cela n'a pas été fait sous une forme accessible aux profanes, du fait de la terminologie utilisée, mais aussi parce que « l'information doit porter sur des questions plus pressantes pour éveiller l'intérêt du public ». Plusieurs intervenants ont recommandé d'utiliser un langage plus simple, de détailler les données et de recourir à des moyens de communication plus appropriés. Les mots clés utilisés pour exprimer leurs points de vue à ce sujet étaient : exactitude, temps et précision.

Choix d'action ? Les actions envisageables consisteraient à renforcer les capacités de suivi-évaluation des services et des pouvoirs publics pour les aider à communiquer les informations en temps opportun et sous une forme accessible ; à diversifier les moyens de communication ; à renforcer la capacité de la société civile à analyser et interpréter les données ; et à appuyer les observateurs de la société civile.



Indicateur 9 : Règles d'adhésion et de nomination appliquées aux commissions de la gouvernance du secteur



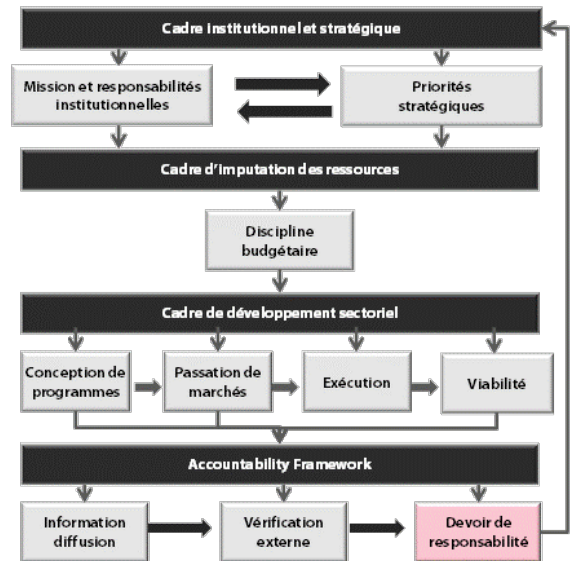
Justification : Les commissions jouent un rôle essentiel dans la priorisation de services qui offrent le meilleur rapport qualité-prix. Ces organes ont donc besoin de procédures et de directives appropriées pour fonctionner avec efficacité. Leurs membres doivent non seulement avoir les compétences et l'expérience nécessaires, mais aussi une vision pour prendre des décisions éclairées. Des organes efficaces comprennent leur rôle, veillent à réaliser les objectifs qui leur incombent, sont dotés de ressources humaines compétentes individuellement et collectivement, ont un pouvoir de contrôle, font montre d'intégrité et sont ouverts et responsables.

Quelles sont les questions en suspens ? La nomination des membres des commissions de gouvernance sur une base politique est un problème majeur dans tous les pays pilotes. Les intervenants des quatre pays ont exprimé le besoin de les rendre indépendants, et insisté sur le fait que les sièges devraient être publiés et les candidatures examinées soigneusement pour assurer que les postulants retenus aient les aptitudes et les compétences requises. Ils ont exprimé leur frustration face au clientélisme qui domine le processus de recrutement et où sont exclus des individus qui auraient pu faire une différence. Comme l'a dit un responsable zambien, « Nous ne manquons pas de gens intègres ». Pourtant le problème demeure. Par exemple, même si beaucoup de fonds routiers sont conçus de manière à assurer, en principe, une forte représentation des usagers au sein des conseils, nombreux sont ceux dont les membres sont en fait « nommés » ou « désignés » et, bien qu'ils représentent les « usagers de la route » aux termes de la législation applicable au fonds routier, l'impression est qu'ils ne sont pas nécessairement les plus indépendants, ou les plus à même de faire contre-poids. Des organes de supervision sont présents dans d'autres sections du secteur comme au sein des autorités chargées de la circulation et de la délivrance des permis de conduire, du transport maritime, du transport ferroviaire, etc. Pour mieux représenter les intérêts des usagers, ces organes doivent faire montre d'indépendance et du bien-fondé de leur rôle.

Choix d'action ? Les actions envisageables consisteraient à réviser les directives, à encourager le lobbying et les efforts de sensibilisation, et enfin à exiger des rapports d'audit.

Indicateur 10 : Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année

Justification : Les audits jouent un rôle fondamental en assurant que les organisations respectent les principes de bonne gouvernance ainsi que les normes comptables et d'audit, et qu'elles adoptent des mécanismes appropriés de gestion des risques. Il est capital par ailleurs que les auditeurs portent un jugement indépendant sur les performances des organisations par rapport à ces exigences. Cela dit, la valeur du processus tout entier est diminuée si celles-ci ne sont pas tenues de donner suite aux conclusions des auditeurs, ou si les mesures consécutives à l'audit ne font pas l'objet d'un suivi.



Quelles sont les questions en suspens ? En Zambie, un audit indépendant de la *Road Development Agency (RDA)* a mis en lumière des défaillances tellement importantes que les bailleurs de fonds ont gelé leur contribution en attendant l'application des recommandations de l'audit. Au Mali, on note quelques problèmes liés au chevauchement de certaines fonctions avec le Bureau du Vérificateur général. Il serait bon de déterminer la périodicité, les conclusions et les mesures adoptées à la suite des audits des ministères, directions et organismes du secteur, dans les pays pilotes.

Choix d'action ? L'appui des bailleurs de fonds à la mise en application des conclusions et recommandations des rapports d'audit peut être très efficace (en ayant recours au besoin au gel des financements). D'autres actions consisteraient à renforcer les capacités des agents de vérification (notamment pour éviter les duplications) ; à prendre en compte les indicateurs éprouvés et affinés du cadre de gouvernance dans les rapports d'audit ; et à utiliser les indicateurs de gouvernance comme condition préalable au financement des bailleurs de fonds.

Pour référence, les 10 indicateurs identifiés sont répertoriés dans le tableau 3.1.

Tableau 3.1 Cadrage des indicateurs proposés

<i>Situation dans le cadre de gouvernance</i>	<i>Indicateur</i>
1. Mission et responsabilités institutionnelles	Les missions et compétences des principaux ministères, départements et organismes du secteur des transports sont claires et distinctes
2. Priorités stratégiques	La politique du secteur des transports est cohérente et les priorités établies sur la base de critères objectifs
3. Discipline budgétaire	Les allocations budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies sur la base de critères objectifs
4. Conception de programmes	Des indicateurs de performance clés de qualité et de bon rapport coût-résultats sont appliqués
5. Passation de marchés	Les plans de passation des marchés (notamment les appels d'offres, les attributions de marchés et les données sur le règlement des différends) sont publiés intégralement et en temps voulu
6. Exécution	Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets de transports sont publiés à temps et sous une forme accessible
7. Viabilité	L'autorité chargée du secteur des transports a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique des ouvrages et attribue l'enveloppe budgétaire correspondante
8. Diffusion d'information	Le budget et les dépenses annuels sont publiés en temps opportun et en toute transparence
9. Vérification externe	Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de gouvernance du secteur
10. Devoir de responsabilité	Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année

Évaluation de la qualité des indicateurs sélectionnés sur la base de critères révisés

Conformément à la méthodologie de l'étude, les 10 indicateurs recommandés par les intervenants ont été notés sur la base de critères qualitatifs pour déterminer s'ils étaient concrets, crédibles, adaptables au plan national, pertinents, sensibles, compréhensibles, disponibles et fiables (tableau 3.2).

Tableau 3.2 Notes des indicateurs proposés

indicateur / étape du cycle de gouvernance	Note obtenue (0-2)								Total
	A	B	C	D	E	F	G	H	
Missions institutionnelles									
Les missions et compétences des ministères, directions et organismes du secteur des transports sont claires et distinctes	4	4	4	4	2	4	4	4	30
Priorités stratégiques									
La politique du secteur des transports est cohérente et les priorités établies sur la base de critères objectifs	4	4	4	4	2	3	4	4	29
Discipline budgétaire									
Les allocations budgétaires reposent sur des prévisions fiables et en accord aux priorités définies sur la base de critères objectifs	4	4	4	4	3	3	4	4	30
Conception des programmes									
Des indicateurs de performance clés de qualité et de bon rapport coût-résultats sont appliqués	4	4	3	3	3	3	4	4	28
Passation des marchés									
Les plans de passation des (notamment les appels d'offres, les attributions de marchés et les données sur le règlement des différends) sont publiés intégralement et en temps opportun	4	3	4	3	3	4	4	3	28
Exécution									
Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets de transports sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible	4	3	3	4	3	3	4	3	27
Viabilité									
L'autorité chargée du secteur des transports a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique et attribue une enveloppe budgétaire correspondante	4	3	3	4	4	4	3	2	27
Diffusion d'information									
Le budget et les dépenses annuels sont publiés en temps opportun et en toute transparence	4	4	4	4	3	4	3	3	29
Vérification externe									
Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de gouvernance du secteur	4	4	4	4	2	3	4	4	29
Devoir de responsabilité									
Pourcentage de recommandations des rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année	3	4	4	3	4	3	3	3	27

Remarque: A = applicabilité ; B= crédibilité ; C = adaptable au plan national ; D = pertinence ; E = sensibilité ; F = compréhension ; G = disponibilité ; H = fiabilité. Les évaluateurs ont noté chaque indicateur sur la base des critères retenus, les notes variant entre 0, 1 et 2, où 0 = faible, 1 = moyen ; 2 = bien.

Tous les indicateurs avaient des notes élevées, les mieux notés se rapportant aux missions institutionnelles et à la discipline budgétaire, ainsi qu'à la définition des priorités, à la composition des organes de gouvernance et à la publication des budgets.

Après évaluation des indicateurs sur la base d'un panier de critères (tableau 3.3), les observations suivantes ont été faites :

- Il existe aussi bien des mesures quantitatives que qualitatives ; le dispositif de notation décrit au chapitre 4 permet de noter chaque indicateur d'une manière quantifiable.
- La série d'indicateurs est fondé sur des faits (voir la section sur l'importance des perceptions).
- Il y a un bon équilibre entre les indicateurs portant sur les domaines d'action des pouvoirs publics et ceux axés sur les systèmes et les résultats.
- Tous les indicateurs sont applicables à l'intégralité du secteur et des sous-secteurs du transport.
- Il existe une marge considérable d'application au niveau infranational.
- Les possibilités d'utiliser ces indicateurs pour des évaluations ventilées par groupe social sont limitées (à moins que ces groupes appartiennent à une même zone géographique), parce qu'ils s'appliquent à un niveau élevé de compétences et parce que les avantages attendus du développement du secteur sont génériques. Le (oui) sur le tableau indique qu'il est possible de ventiler l'indicateur dans une certaine mesure, en fonction des priorités.

Tableau 3.3 Évaluation sur la base du panier de critères

Critères	Indicateur									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Équilibre entre mesures quantitatives et qualitatives	Qual.	Qual.	Quant	Qual.	Qual.	Qual.	Quant	Qual.	Quant	Qual.
Faits (F) et perception (P)	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F/P
Application aux politiques publiques (P), aux systèmes (S) et aux résultats (R)	P	P	P	S	S	R	R	P	S	S
Application aux sous-secteurs	O	O	O	O	O	O	N	O	O	O
Équité pour les intervenants	N	(O)	(O)	(O)	N	(O)	(O)	N	N	(O)
Application au niveau national/infranational	O	O	O	O	O	O	O	N	N	O

Remarque : O = Oui ; N = non.

Pertinence et applicabilité des indicateurs dans les sous-secteurs

L'évaluation réalisée sur la base du panier de critères et détaillée au tableau 3.4 a mis en lumière un potentiel imprévu mais notable du groupe d'indicateurs. Beaucoup d'indicateurs du groupe peuvent être appliqués transversalement à tous les sous-secteurs (à des fins de comparaison entre sous-secteurs), à chacun des sous-secteurs et aux ministères, départements et organismes du secteur des transports. Cette flexibilité d'application devrait faciliter l'analyse comparative, en supposant que la méthode d'évaluation est employée de manière homogène. Le tableau 3.4 montre le champ d'application possible de chaque indicateur.

Tableau 3.4 Application potentielle des indicateurs proposés

Indicateur	Ensemble du secteur	Tous les sous-secteurs	Tous les MDO	Sous-secteur routier	Sous-secteur ferroviaire	Sous-secteur aérien	Sous-secteur maritime	Sous-secteur maritime
1. Les missions et compétences des principaux ministères, départements et organismes du secteur des transports sont claires et distinctes	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2. La politique du secteur des transports est cohérente et les priorités établies sur la base de critères objectifs	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3. Les allocations budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies sur la base de critères objectifs	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4. Des indicateurs de performance clés de qualité et de bon rapport coût-résultats sont appliqués	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
5. Les plans de passation des marchés (notamment les appels d'offres, les attributions de marchés et les données sur le règlement des différends liés à la passation des marchés) sont publiés intégralement et en temps opportun	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
6. Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets du secteur des transports sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
7. L'autorité chargée du secteur a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique des ouvrages et effectu		✓		✓	✓	✓	✓	✓
8. L'allocation budgétaire correspondante								
9. Le budget et les dépenses annuels sont publiés en temps opportun et en toute transparence	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
10. Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principaux organes de gouvernance du secteur	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11. Recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Indicateurs composites : Simplification d'un dispositif complexe ?

L'étude n'avait pas pour intention d'ajouter dix nouveaux indicateurs à la liste déjà très longue des indicateurs existants. Dès que les questions de gouvernance les plus importantes définies, l'objectif était plutôt de sélectionner les indicateurs déjà utilisés qui serviraient au suivi et à la résolution de ces questions. Les dix indicateurs proposés remplissent cette fonction à bien des égards. Les intervenants comprennent l'importance de ces indicateurs qui sont déjà mesurés dans certaines régions et par certaines institutions—bien que partiellement et pas toujours suivis des mesures qui s'imposent quand ils révèlent de mauvais résultats (voir le chapitre 4).

Toutefois, concernant les indicateurs qui servent déjà, l'étude a également examiné ceux que les acteurs externes avaient définis. Il s'agit souvent d'indicateurs composites ou d'indices qui comportent généralement des avantages défendables, comme être vérifiés par des moyens indépendants, et rassemblent un certain nombre de critères souvent complexes qui sont transformés, suivant une méthodologie robuste, en une seule unité de mesure. L'étude devait répondre à la question de savoir si en tant qu'unité de mesure, ces composites permettraient de mieux apprécier les questions prioritaires soulevées par les parties prenantes. Seraient-ils plus fiables et plus robustes que les modèles « produits localement » ?

Nombre de composites ont été étudiés à la lumière de ces facteurs pour déterminer s'ils renseignent mieux sur la gouvernance et les indicateurs associés recensés par l'étude—ou s'ils pourraient être une source de données idoine pour des institutions soucieuses du suivi des performances en matière de gouvernance. Le tableau 3.5 énumère certains indicateurs possibles.

De nouvelles consultations seraient nécessaires pour déterminer le niveau d'acceptation de ces indicateurs ou d'autres. Toutefois, d'une manière générale et quelque peu paradoxale, ce sont les points forts de la plupart des indicateurs composites qui décrivent le mieux leurs faiblesses. En effet, la méthodologie qui fait leur force est mal comprise par les intervenants, ce qui réduit le niveau de transparence et d'adhésion (pourtant critique pour les indicateurs de sensibilisation). La combinaison d'indicateurs a un « effet lissant » qui donne l'impression de masquer la réalité et compromettre leur crédibilité.

Tableau 3.5 Indicateurs proposés et composites associés

	<i>Solutions composites</i>	<i>Remarques</i>
La politique du secteur est cohérente et les priorités établies sur la base de critères objectifs	Indice Mo Ibrahim : gestion des affaires publiques, gestion budgétaire	Porté par l'Afrique ; rassemble un certain nombre d'indicateurs, mais ne fournit pas les détails nécessaires à l'action requise des pouvoirs publics dans chaque domaine.
	Indicateurs de gouvernance durable de la <i>Bertelsmann Foundation</i> : indice de gestion – application des politiques ^a	Examinent spécifiquement si le gouvernement tient compte de ses objectifs et priorités dans les politiques publiques mises en œuvre ; utilisés uniquement dans les pays membres du Comité d'aide au développement et de développement économiques (CAD-OCDE).
Les plans de passation des marchés sont publiés intégralement et à temps	Dépenses publiques et évaluation de la responsabilité financière (PEFA)	Un aspect d'un indicateur PEFA a été choisi pour l'étude (PI-19 (iii)).
Le budget et les dépenses annuels sont publiés à temps et en toute transparence	Indice Mo Ibrahim : gestion des affaires publiques, gestion budgétaire	Données recueillies sur le plan national par la société civile et les établissements de recherche.
	Projet de budget international : Indice de transparence budgétaire (OBI) ^b	La durée du financement et de la mise en œuvre du projet OBI n'est pas définie.
Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination des membres aux principales commissions de gouvernance du secteur	Indicateurs de gouvernance dans le monde : lutte contre la corruption	Ne sont peut-être pas suffisamment bien circonscrits, mais se rapportent au népotisme plus vaste de l'élite.
Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année	Indice Mo Ibrahim : gestion des affaires publiques, gestion budgétaire	Comme ci-dessus—centré sur des audits spécifiques réalisés en temps voulu et sur les mesures prises en conséquence.

a. Voir <http://www.sgi-network.org/> pour plus de détails.

b. Conçu à la suite d'une enquête détaillée sur la transparence budgétaire, l'indice évalue si les gouvernements mettent les informations budgétaires à la disposition du public et permettent à celui-ci de participer au processus budgétaire national. La première enquête sur la transparence budgétaire a été réalisée en 2006 (elle est désormais un exercice semestriel). Des organisations de la société civile et des établissements de recherche de 85 pays participent à la collecte des données de l'enquête. Voir <http://internationalbudget.org/> pour plus de détails.

Tableau 3.6 : Données d'enquête collationnées

Question d'enquête: « Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes ? »	INTERVENANTS INTERNES					INTERVENANTS EXTERNES				
	Absolument	Plutôt	Pas vraiment	Pas du tout	Sans opinion	Absolument	Plutôt	Pas vraiment	Pas du tout	Sans opinion
Les priorités de dépenses publiques dans le secteur sont bonnes.	11	58	28	3	0	3	52	16	29	0
Le public est correctement informé de la manière dont les autorités dépensent les ressources publiques pour les services de transport.	3	33	39	25	0	3	16	39	42	0
Les nouveaux venus dans le secteur peuvent raisonnablement obtenir des concessions.	53	25	3	11	8	32	26	23	10	10
Les gros contrats sont attribués sur la base du meilleur rapport qualité-prix.	25	42	11	17	6	6	26	19	32	16
Il est désormais rare de verser des pots-de-vin pour recevoir ou accélérer une prestation (permis de conduire, dédouanement).	6	28	25	36	6	6	13	26	52	3
Les allégations de corruption font généralement l'objet d'enquêtes sérieuses et donner lieu à des poursuites concluantes.	14	36	22	28	0	0	23	29	48	0
Si des fonctionnaires travaillant dans un « organisme de supervision » violent la réglementation et les procédures, ils seront punis ou sanctionnés.	33	39	8	17	3	13	23	42	23	0
Les plaintes du public sont généralement traitées avec équité.	22	44	14	17	3	0	23	39	32	6

L'importance des perceptions

Dans le cadre du processus visant à déterminer les principales questions de gouvernance dans les sous-secteurs, il a été demandé aux intervenants de remplir un bref questionnaire qui donnait un aperçu des perceptions et demandait aux personnes sondées d'exprimer leur point de vue—souvent sur la base de leur expérience personnelle. Ces questions étaient posées au terme des entretiens, en partie pour obtenir des informations plus détaillées. Sur les 67 personnes interrogées dans les quatre pays, 22 en moyenne (par pays) ont répondu au questionnaire dans trois pays¹⁵. Le nombre

¹⁵ Le questionnaire n'a pas été utilisé au Mali, d'abord parce qu'il n'aurait pas été facile de gérer avec doigté la traduction délicatement *nuancée*—d'une extrême importance aussi dans les autres pays—, mais surtout parce que les intervenants étaient réticents à parler ouvertement pour qui il existait peu de problèmes de gouvernance. Comme les questions devaient d'abord servir à encourager la discussion, il était donc préférable de ne pas insister.

limité de sondés laisse inévitablement supposer que les résultats nécessitent une analyse bien plus approfondie pour avoir une valeur statistique. L'enquête ajoute néanmoins une dimension intéressante à l'étude, compte tenu surtout de la prédominance des indicateurs factuels dans la liste d'indicateurs proposés. Bien que l'échantillon ne suffise pas à tirer des conclusions avérées, il révèle quelques tendances intéressantes. Le tableau 3.6 donne des informations à l'appui des conclusions de l'étude, dont les faits marquants sont listés au tableau 3.7.

Tableau 3.7 : Principales conclusions de l'enquête

« Dans quelle mesure êtes-vous d'accord avec les affirmations suivantes ? »	Résultats par type d'intervenant
Les priorités de dépenses publiques dans le secteur des transports sont bonnes.	Si la majorité à la fois des intervenants internes et externes était d'accord « dans une certaine mesure », un pourcentage plus élevé d'intervenants externes ne l'était « pas du tout ».
Le public est correctement informé de la manière dont les autorités dépensent les ressources publiques pour les services de transport.	Aussi bien les intervenants internes qu'externes avaient clairement le sentiment que le public n'était pas suffisamment informé ; et les acteurs externes étaient les plus nombreux à rejeter cette affirmation.
Les nouveaux venus dans le secteur peuvent raisonnablement obtenir des concessions de transport.	Une grande majorité des intervenants internes comme externes était « tout à fait d'accord » ou d'accord « dans une certaine mesure » avec cette affirmation.
Les gros contrats de transport sont attribués sur la base du meilleur rapport qualité-prix.	Les intervenants internes étaient plus nombreux à accepter cette affirmation ; alors que les intervenants externes l'étaient moins.
Il est désormais rare de verser des pots-de-vin pour recevoir normalement ou rapidement un service dans le secteur des transports (permis de conduire ou dédouanement de marchandises par exemple).	Le sentiment général aussi bien parmi les intervenants internes qu'externes était que cela <i>n'était</i> pas le cas. Une opinion plus partagée par les intervenants internes.
Je suis convaincu que les allégations de corruption font généralement l'objet d'enquêtes sérieuses et peuvent donner lieu à des poursuites concluentes.	Divergences d'opinions sur cette affirmation, mais aucun accord ou désaccord clair parmi les intervenants internes, même si on note un « rejet » plus marqué parmi les intervenants externes.
Si des fonctionnaires travaillant dans un « organisme de supervision » violent la réglementation et les procédures, ils seront punis ou sanctionnés.	Bien plus d'intervenants internes « tout à fait d'accord » ou d'accord « dans une certaine mesure » ; un plus grand nombre d'intervenants externes « pas vraiment » ou « pas du tout » d'accord—mais pas de clivages importants.
Les plaintes du public sont généralement traitées avec équité.	Perception plus positive de la manière dont les plaintes sont traitées parmi les intervenants internes que chez les intervenants externes.

Remarque : L'enquête était anonyme, et les sondés classés selon leur appartenance au secteur public (intervenants internes) ou à des organisations privées ou de la société civile (intervenants externes).

Une démarche réaliste pour mesurer et gérer la gouvernance dans le secteur

L'objectif assigné aux indicateurs proposés est de permettre aux responsables de l'action publique d'améliorer les performances en matière de gouvernance dans le secteur des transports et de mettre à la disposition des défenseurs des réformes des informations solides sur lesquelles asseoir les actions à mettre en œuvre. Ceux qui mesurent la gouvernance perçoivent souvent les indicateurs examinés comme ayant un caractère global, relevant peut-être de dispositifs institutionnels abstraits, et offrant des possibilités au plan du développement. Pour que la gouvernance devienne un concept gérable, il faut commencer par établir une base claire et objective de notation des indicateurs—et capable de soutenir la prise de décision aux plans des politiques et de la planification.

Système de suivi et d'évaluation : conception préliminaire et modèle de notation

Le présent chapitre commence par présenter un système de notation qui permettrait aux indicateurs de servir de références et de cibles pour les actions à mener. Le système de notation suit une formule d'attribution de notes organisée à quatre niveaux (rouge-rouge/orange-orange/vert-vert), ce qui permet d'évaluer la performance sur une échelle continue. Les notes ROV utilisées sont présentées au tableau 4.1 et sont suivies de 10 exemples concrets destinés à illustrer les indicateurs).

Le chapitre examine ensuite les modalités institutionnelles qui régissent ces indicateurs et présente un manuel d'instruction préliminaire qui vient appuyer le suivi et l'évaluation des données à collecter. Cet examen est suivi d'une analyse des catégories d'actions envisageables dans les pays qui souhaitent avancer sur la base de ce système de notation.

Tableau 4.1 Liste d'indicateurs et notes ROV correspondantes

Indicateur	Rouge	Rouge/Orange
1. Les missions et compétences des principaux ministères, directions et organismes du secteur des transports sont claires et distinctes	Missions et responsabilités non définies ou confuses	Missions et responsabilités définies, mais avec d'importants chevauchements.
2. La politique du secteur des transports est cohérente et les priorités établies sur la base de critères objectifs	Absence de politique sectorielle OU La politique existante ne fait pas cas des besoins des sous-secteurs	Il existe une politique sectorielle qui fait état des problèmes dans certains sous-secteurs, mais indépendante du contexte macroéconomique.
3. Les enveloppes budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies sur la base de critères objectifs	Plus de 50 % de différence entre les plafonds financiers du secteur et les allocations budgétaires réelles OU L'allocation budgétaire par ordre de priorité (basée sur la valeur des cinq premiers projets) est si différente de celle de la stratégie sectorielle que toute comparaison devient impossible	Moins de 50 % de différence entre les plafonds financiers du secteur et les allocations budgétaires réelles. OU L'allocation budgétaire par ordre de priorité (basée sur la valeur des cinq premiers projets) diffère largement (plus de 50 %) de celle des stratégies sectorielles
4. Des indicateurs de performance clés et de bon rapport coût-résultats sont appliqués	Aucun indicateur de performance clé établi pour le secteur, ou quelques-uns définis mais sans objectifs	Élaboration d'indicateurs de performance clés, mais sans suivi ni rapports OU Ne comptent pas d'indicateurs d'un bon rapport coût-résultats
5. Les plans de passation de marchés (notamment appels d'offres, attribution et données sur le règlement de différends) sont publiés intégralement et en temps opportun	L'État ne dispose pas de système lui permettant d'assurer une couverture étendue et fiable des informations relatives à la passation de marchés OU L'État ne met pas systématiquement à la disposition du public les principales informations relatives à la passation des marchés.	Au moins deux des éléments d'information sur la passation des marchés sont exhaustifs et fiables, soit 50 % des opérations de passation des marchés (en valeur) ET Ces éléments sont communiqués au public par les voies indiquées.

Orange/vert	Orange/vert
Missions et responsabilités définies, mais pas toujours claires et avec des chevauchements.	Missions et responsabilités claires et sans chevauchement
Il existe une politique sectorielle qui fait état des enjeux des sous-secteurs, mais qui ne les hiérarchise pas avec objectivité	Il existe une politique sectorielle explicitement rattachée à la politique macroéconomique où les enjeux sont identifiés et hiérarchisés de manière objective
Moins de 20 % de différence entre les plafonds de financement du secteur et les enveloppes budgétaires réelles. ET L'allocation budgétaire par ordre de priorité (en fonction de la valeur des cinq premiers projets) n'est pas considérablement différente (moins de 50 %) de celle des stratégies sectorielles	Les plafonds de financement du secteur et les allocations budgétaires sont comparables (moins de 10 % de différence). ET Peu de différence existe (moins de 20 %) entre la stratégie sectorielle et les allocations budgétaires en termes de priorité (en fonction de la valeur des cinq premiers projets)
Élaboration d'indicateurs de performance clés (y compris des indicateurs de bon rapport coût-résultats), mais avec un taux de suivi et de rapport inférieur à 50 %	Élaboration d'indicateurs de performance clés (y compris des indicateurs de bon rapport coût-résultats), et avec un taux de suivi et de rapport supérieur à 50 %.
Au moins trois des éléments d'information sur la passation des marchés sont complets et fiables, soit 75 % des opérations de passation des marchés (en valeur) ET Des éléments d'information sont communiqués au public en temps opportun et par les voies indiquées	Tous les éléments d'information clés sur la passation des marchés sont complets et fiables, soit 90 % des opérations de passation des marchés (en valeur) ET Des éléments d'information sont communiqués au public en temps opportun et par les voies indiquées

Indicateur	Rouge	Rouge / orange
6. Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets de transport sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible	Les informations ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse, ou Les variations du budget réel ou des dépenses ne sont pas rendues publiques.	Les informations ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse, ou les informations sur les modifications ou les dépenses réelles sont incomplètes ou sous un format non compatible.
7. L'autorité chargée du secteur des transports a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique et budgétise en conséquence	Absence de référentiel OU Manque de lien entre le référentiel et les décisions budgétaires	Établissement d'un référentiel, mais sans priorisation des travaux d'entretien courant et périodique (moins de 50 % des besoins sont satisfaits avec moins de 50 % du budget sous-sectoriel total).
8. Le budget et les dépenses annuels sont publiés en temps opportun et en toute transparence	Les informations budgétaires ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse, ou l'information sur les dépenses réelles n'est pas diffusée.	Les informations budgétaires ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse ; l'information sur les dépenses réelles est incomplètes ou sous un format non compatible.
9. Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de gouvernance du secteur	Représentation minoritaire du secteur privé dans les organes de supervision et nomination directe des représentants	Représentation majoritaire du secteur privé dans les organes de supervision, avec nomination directe (par exemple, par le président ou le ministre)
10. Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année.	Non publication de recommandations, ni d'aucun élément d'information concernant quelque action de suivi.	Publication d'audits techniques et financiers, mais aucun élément d'information concernant quelque action de suivi OU publication d'information sur des actions de suivi, mais avec un taux de mise en œuvre inférieur à 50 %.

Orange/vert	Orange/vert
<p>Informations fournies ; informations incomplètes sur les variations et les dépenses réelles.</p>	<p>Informations fournies à un degré de détail approprié ; informations sur les dépenses fournies à un degré de détail comparable.</p>
<p>Établissement de référentiel et niveau de hiérarchisation significatif (plus de 50 % des besoins d'entretien courant et périodique satisfaits ou moins de 50 % du budget sous-sectoriel total consacré à l'entretien).</p>	<p>Établissement de référentiel et plus de 80 % des besoins d'entretien satisfaits ou plus de 80 % du budget alloué à l'entretien).</p>
<p>Informations budgétaires fournies ; informations incomplètes sur les dépenses réelles.</p>	<p>Informations budgétaires fournies à un degré de détail approprié ; informations sur les dépenses fournies à un degré de détail comparable.</p>
<p>Représentation majoritaire du secteur privé dans les organes de supervision ; nomination par candidature - mais manque de transparence dans le processus.</p>	<p>Représentation majoritaire du secteur privé dans les organes de supervision ; processus de nomination clair, transparent, compétitif et basé sur le mérite pour les représentants du secteur privé.</p>
<p>Publication d'audits techniques et financiers, mais informations incomplètes sur la publication d'actions de suivi ou mise en application de 50 à 75 % seulement des mesures recommandées.</p>	<p>Publication d'audits techniques et financiers ; informations complètes sur plus de la moitié des actions de suivi publiées ; mise en œuvre de plus de 75 % des mesures recommandées.</p>

Un aperçu de 10 exemples concrets provenant des pays pilotes illustre de quelle manière le système de notation des indicateurs pourrait être mis en pratique. Dans chaque cas, l'indicateur est appliqué à un pays et secteur donnés ou à un MDO (ministère, direction ou organisme) ; une note ROV est affectée à la situation du moment et est retenue comme objectif-cible à atteindre. Pour chaque exemple, des éléments d'information sont fournis pour étayer la note ROV actuelle, en même temps qu'est donnée une idée des interventions qui pourraient être menées pour renforcer l'objectif-cible¹⁶.

1. Cadre de gouvernance du secteur : Mission et compétences institutionnelles (Kenya)

Indicateur 1	Pays	Secteur/MDO	Note actuelle	Note ciblée
Les missions et compétences des principaux ministères, directions et organismes du secteur des transports sont claires et distinctes	Kenya	Ensemble du secteur	Orange / vert	Vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

Bien que les missions confiées aux agences routières et autres organismes du secteur au Kenya (par exemple, *Kenyan Civil Aviation Authority*)¹⁷ soient claires, un certain degré de confusion existe dans certains sous-secteurs, en particulier pour les ports et les voies fluviales, où persiste un chevauchement des responsabilités entre la *Kenya Maritime Authority*, la *Kenya Ports Authority*, la *Kenya Ferry Services Limited* et la *Kenya Railways Corporation*.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Le document intitulé *Integrated Transport Policy: Moving a Working Nation* publié en 2009 par le Kenya présente un aperçu général de la situation institutionnelle, où ressortent les préoccupations et les mesures envisageables (ministère du Transport, République du Kenya 2009). Le document propose nombre de recommandations en faveur de la réforme et de la restructuration de l'ensemble du secteur des transports. Les mesures à prendre sont définies dans le document publié par les pouvoirs publics

¹⁶ L'annexe C comprend des exemples de ce type assortis d'informations plus détaillées et de suggestions pour accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance dans le secteur des transports dans le pays concerné (le cas échéant).

¹⁷ Citons à titre d'exemples : *Kenya Roads Board*, *Kenya National Highways Authority*, *Kenya Urban Roads Authority* et *Kenya Rural Roads Authority*.

en 2009 sur la politique nationale des transports. Figuraient au titre de ces mesures la création d'une direction des transports, la consolidation des fonctions liées au transport sous un même ministère, la séparation des fonctions relatives aux politiques, et le renforcement des fonctions de réglementation et de prestation des services. Reste à déterminer le service responsable de mener à bien les initiatives.

2. Cadre de gouvernance du secteur : Priorités stratégiques (Zambie)

<i>Indicateur 2</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
La politique du secteur des transports est cohérente et ses priorités établies sur la base de critères objectifs	Zambie	Ensemble du secteur	Rouge / orange	Orange / vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

La dernière édition de la politique nationale des transports de la Zambie remonte à 2002 (ministère de la Communication et du Transport, République de Zambie 2002). De nombreuses modifications avaient alors été apportées au document, notamment la réforme du Fonds routier national (ancien Conseil national des routes) et l'Autorité nationale de développement du secteur routier. Cependant, en dépit de l'existence d'une politique sectorielle qui fait état des problèmes que connaissent certains sous-secteurs, celle-ci n'est pas rattachée au contexte macroéconomique.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Le ministère chargé jusqu'en septembre 2011 du transport—ministère de la Communication et du Transport—a tout récemment fusionné avec le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement. Cette fusion va permettre de rationaliser les procédures de planification des sous-secteurs et devrait renforcer les capacités du personnel du ministère des Transports, des Travaux publics et de la Communication (MTWS&C) et du ministère des Finances, pour lui permettre de travailler, selon une démarche intégrée, avec les planificateurs du secteur des transports et clarifier les procédures de préparation des plans à court et moyen terme et un processus de hiérarchisation. La politique nationale des transports pourrait également être actualisée, rationalisée et clairement hiérarchisée, notamment en favorisant une meilleure intégration entre la planification macroéconomique à haut niveau et l'actuel niveau du cadre de dépenses à moyen terme (2010/11-2012/13) de la Zambie. D'autres mesures consisteraient à introduire des critères objectifs dans le processus de hiérarchisation et de procéder à la sélection de projets dans la transparence.

3. Cadre de gouvernance du secteur : Discipline budgétaire (Zambie)

<i>Indicateur 3</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
Les affectations budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies sur la base de critères objectifs	Zambie	Ensemble du secteur	Rouge / orange	Orange / vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

Selon le compte rendu du vérificateur général, l'autorité nationale de développement du secteur routier (*Road Development Agency – RDA*) avait manifesté un engagement ferme entre 2006 et 2009. En 2008, par exemple, il y est fait état d'un montant à hauteur de 1 643 milliards de kwacha de marchés attribués pour le compte de l'État alors que 1 200 milliards étaient prévus au budget (685 milliards émis par la Zambie et 515 milliards par les bailleurs de fonds). Un dépassement de 443 milliards dû avant tout aux prévisions budgétaires irréalistes initiales, notamment pour la partie financée par les bailleurs de fonds. Au total, les dépenses se sont chiffrées à 842,42 milliards de kwacha, soit environ 50 % de plus, comparé à l'engagement initial de la RDA. En outre, cinq autres projets routiers d'un coût total de 182,455 milliards de kwacha ont fait l'objet d'attributions en dehors du plan de travail de 2008. Les services chargés de la passation de ces marchés n'ont pas été audités (Cabinet du vérificateur général, République de Zambie 2009, 7-8).

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Figureraient parmi les mesures la révision des mécanismes de prévision budgétaire et d'imputation des ressources, l'examen des procédures des services consommateur du budget ainsi que celles qui fournissent les financements pour déterminer si elles sont appropriées. Le renforcement des capacités pourra s'avérer nécessaires dans plusieurs cas, de même que des efforts de sensibilisation au besoin de contrôles de routine, réguliers et en temps opportun.

4. Cadre de gouvernance du secteur : Conception de programmes (Tanzanie)

<i>Indicateur 4</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
Qualité et utilisation d'indicateurs de performance clés et de bon rapport coût-résultats	Tanzanie	Ensemble du secteur	Rouge / orange	Orange / vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

Les indicateurs de performance élaborés par les MDO en concertation avec les partenaires de développement ne comptent pas systématiquement des indicateurs de bon rapport coût-résultats. D'autres indicateurs des sous-secteurs routier et portuaire sont régulièrement cités (par exemple, lors de la revue annuelle du secteur des infrastructures). Certains indicateurs clés sont conformes aux cadres d'évaluation des performances établis par les partenaires de développement pour l'aide directe au budget général.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Les MDO devraient s'appliquer à mettre en lumière les modèles de rapports les plus efficaces et les utiliser comme exemples à suivre. Les organes moins efficaces devraient être poussés à assurer une couverture intégrale du secteur. D'autres mesures consisteraient à institutionnaliser la collecte de données dans toutes les organisations clés, à incorporer les processus de collecte aux systèmes financiers et de gestion de l'information, à poursuivre la collaboration avec les ministères chargés de la planification et des finances et avec les partenaires de développement pour améliorer le système au fil du temps et, enfin, à prendre en compte des indicateurs de lutte contre la corruption / de bon rapport coût-résultats.

5. Cadre de gouvernance du secteur : Passation de marchés (Mali)

<i>Indicateur 5</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
Les plans de passation des marchés (notamment opportunités de soumission, attribution de marchés et données sur le règlement de différends liés à la passation des marchés) sont publiés intégralement et en temps opportun	Mali	Ensemble du secteur ¹⁸	Rouge / orange	Orange / vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

Un rapport établi en juin 2011 pour le compte du ministère de l'Économie et des Finances du Mali (ECORYS 2011) a fait ressortir les défaillances du système de règle-

¹⁸ Étant donné que l'indicateur a été sélectionné après la visite, les données retenues pour illustrer son utilisation proviennent d'un rapport général sur le pays établi en juin 2011 pour le compte du ministère des Finances et de l'Économie du Mali.

ment des plaintes et différends dans la conduite d'une évaluation PEFA (programme d'examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière¹⁹, et ce dans le contexte de la mise en place du Comité de règlement des différends en mars 2010 (Décision n° 002/ARMDS-CR). Les documents présentés au titre des rapports n'indiquaient pas les conséquences des plaintes. La note rouge/orange a été attribuée du fait qu'il existe bien « un mécanisme permettant d'enregistrer et de traiter les demandes relatives au processus de passation des marchés, mais de conception défaillante et ne fonctionnant pas de manière à favoriser le règlement rapide des réclamations ». Il est à noter toutefois que la création en 2008 de l'ARMD (Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public) constituait un progrès considérable et permettait de diminuer le risque fiduciaire.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

L'État pourrait s'autoévaluer en employant les normes et la méthodologie du système PEFA que des auditeurs pourraient ensuite vérifier. Des possibilités existent d'améliorer l'accès à l'information—à court terme, les pouvoirs publics pourraient afficher des informations dans les lieux de rassemblement (tribunaux et églises par exemple). Les conseils de municipalités pourraient de leur côté publier des informations concernant les localités et la presse pourrait élargir la diffusion.

6. Cadre de gouvernance du secteur : Exécution (Tanzanie)

<i>Indicateur 6</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets du secteur sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible	Tanzanie	Ensemble du secteur	Orange / vert	Vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

L'office des routes de Tanzanie (TANROADS) détient les dates de démarrage et de clôture d'un projet routier, ainsi que des informations relatives à la révision des dates d'achèvement. Les modifications sont également enregistrées. Les données indiquent

¹⁹ Le programme PEFA vise à renforcer les capacités des pays partenaires et des bailleurs de fonds à 1) évaluer la situation des systèmes de dépenses publiques, de passation de marchés et de responsabilité financière des pays et 2) mettre au point un train pratique de réformes et de renforcement des capacités. Le programme PEFA est une initiative de la Banque mondiale.

que sur les 10 projets routiers examinés, tous sauf un ont accusé un retard de 3 à plus de 100 % (TANROADS 2011). Les informations financières disponibles font correspondre les dépenses aux progrès accomplis dans le cadre du contrat en termes de pourcentage ; des informations sont également fournies pour les domaines où des mesures sont à prendre. Les raisons suivantes expliquent les retards et les dépassements de coût : travaux de réparation de défauts, direction du chantier insatisfaisante, mobilisation tardive des équipes, reprise de la topographie et du tracé, mauvaise utilisation de l'équipement, retards à la douane, différends avec l'entreprise, panne des concasseurs, retards causés par la pluie, lenteur des versements d'indemnités (liées principalement aux cultures agricoles) et suspension des travaux due au manque d'espace de travail. Il conviendrait de mieux présenter les informations pour faciliter l'interprétation.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Les raisons à la base des dépassements de coûts et des excédents de dépenses pourraient être analysées plus en profondeur pour trouver de meilleurs moyens d'en réduire les risques. TANROADS gagnerait à rendre plus rigoureuse son évaluation des capacités et antécédents des entreprises de travaux publics (sans recourir à une phase de présélection), de manière que les entrepreneurs les plus qualifiés soient retenus pour exécuter les travaux. Par ailleurs, la qualité des conceptions initiales pourrait être améliorée—pour réduire les possibilités de commandes rectificatives une fois les équipes de projet mobilisées—lorsque les conditions du chantier ne correspondent pas à celles prévues.

7. Cadre de gouvernance du secteur : Viabilité (Tanzanie)

<i>Indicateur 7</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
L'autorité chargée du secteur a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique et prévoit une enveloppe budgétaire correspondante	Tanzanie	Ensemble du secteur	Orange / vert	Vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

En avril 2011, TANROADS a eu recours au modèle d'analyse HDM-4 pour déterminer les besoins d'entretien périodique des routes revêtues sur une période de cinq ans, à compter de l'exercice 2011/12. Les besoins financiers annuels étaient de l'ordre de 88 milliards de shillings pour les routes revêtues. Cela dit, 52 milliards de shillings ont servi à l'entretien périodique des routes revêtues durant l'exercice 2011/12, soit seu-

lement 59 % du montant prévu. La différence entre le déficit de financement des besoins d'entretien et les dépenses d'entretien globales a baissé, passant de 65 % durant l'exercice 2000/01 à 45 % au cours de l'exercice 2010/11 (ministère des Transports, ministère des Travaux publics, Conseil du fonds routier). Si le taux de couverture de l'entretien courant a reculé, passant de 82 % durant l'exercice 2008/09 à 69 % au cours de l'exercice 2010/11 (ce qui s'explique par l'expansion du réseau routier géré par TANROADS), les besoins d'entretien périodique sont gardés plus ou moins le même niveau, soit 58 %. Ce qui veut dire que la proportion de routes en bon état ou en état acceptable a baissé.

Le retard des travaux d'entretien des routes revêtues s'élèveraient d'après les estimations à 442 milliards de shillings ; un plan a été mis sur pied pour réaliser ces travaux dans un délai de cinq ans. Le Conseil du fonds routier est conscient des problèmes, l'insuffisance des ressources financières nécessaires pour répondre aux énormes besoins d'entretien dont les travaux sont toujours reportés est le plus pressant. Les autres problèmes concernent la capacité des administrations et de certaines entreprises à assurer un entretien routier de qualité d'autant plus que le réseau s'étend à mesure que l'État améliore les caractéristiques techniques des routes et en construit de nouvelles. Le plan stratégique de 2011/14 prévoit l'augmentation des financements et le renforcement de l'efficacité grâce à un meilleur contrôle des travaux et à des mesures de lutte contre la surcharge, deux objectifs clés.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Théoriquement, il serait possible de réduire petit à petit l'énorme arriéré de travaux d'entretien en augmentant leur financement. Toutefois, à défaut de financement intégral, reste la mise en place d'un système gérable de redéfinition des priorités où une plus grande proportion de fonds servirait à l'entretien. Pour permettre une telle approche, un ensemble de données plus accessibles et plus faciles à communiquer pourra s'avérer nécessaire ; ces données devront montrer les conséquences des diverses décisions stratégiques et d'investissement sur le long terme.

8. Cadre de gouvernance du secteur : Diffusion d'information (Zambie)

Indicateur 8	Pays	Secteur/MDO	Note actuelle	Note ciblée
Le budget et les dépenses annuels sont publiés en temps opportun et en toute transparence	Zambie	Ensemble du secteur ²⁰	Rouge	Orange / vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

La Société civile pour la réduction de la pauvreté (SCRIP), une organisation non gouvernementale, a institué un baromètre de suivi budgétaire et de fourniture de services dont l'évaluation repose sur les données administratives de la fonction publique. Son rapport annuel 2010²¹ indique que le manque de solides structures sur le terrain, pour impliquer les citoyens ou les informer des ressources disponibles, toutes choses qui pourraient les aider à suivre le mode d'allocation de ces fonds, est frappant. Le recours aux médias, à la presse écrite par exemple, pour annoncer les décaissements est perçu comme étant inefficace car de nombreuses personnes démunies n'ont pas les moyens de s'acheter des journaux et la majorité des publicités ne sont pas diffusées à la radio. Rien ne prouve non plus que lorsque les citoyens reçoivent ces informations ils comprennent ce qu'elles signifient. De surcroît, le document intitulé *Yellow Book* publié par le gouvernement sur le budget de la Zambie n'est accessible qu'à un nombre restreint d'individus—et la loi de finances n'est pas publiée.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Des possibilités existent d'améliorer l'accès à l'information : à court terme, les pouvoirs publics pourraient afficher des informations dans les lieux de rassemblement (tribunaux, églises, par exemple) et les conseils des collectivités locales pourraient publier des rapports rendant compte de leurs ressources. La couverture de l'information par les journaux pourrait être renforcée par ailleurs. Les autorités pourraient aussi examiner la politique ougandaise de publication d'informations sur les décaissements financiers, citée en exemple.

²⁰ Étant donné que l'indicateur a été sélectionné après la visite, les données retenues pour illustrer son utilisation proviennent d'un rapport général sur le pays établi en juin 2011 pour le compte du ministère de l'Économie et des Finances du Mali.

²¹ Pour l'édition la plus récente du rapport annuel, consultez le site : www.csprzambia.org.

9. Cadre de gouvernance du secteur : Vérification externe (Tanzanie)

<i>Indicateur 9</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de gouvernance du secteur	Tanzanie	Ensemble du secteur ²²	Rouge	Vert

Éléments justificatifs de la notation actuelle

Le processus d'adhésion et de nomination au Conseil du fonds routier de la Tanzanie doit être renforcé pour accroître la participation du secteur privé et réduire la proportion de nominations directes. Conformément aux modalités actuelles, la personne qui préside le conseil est nommé par le président qui porte son choix sur une personne extérieure à la fonction publique, et quatre représentants des usagers de la route sont nommés par le ministre responsable du sous-secteur des routes qui choisit des individus venant du sous-secteur des transports routiers, de l'industrie touristique, de la chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture, de la confédération des industries tanzaniennes, de l'organisation nationale des coopératives et de toute autre organisation d'usagers de la route ne présentant pas de conflit d'intérêt potentiel. Le ministre responsable du sous-secteur des routes lance un appel à candidature, la liste des candidats est publiée et des avis de non objection sont sollicités.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Le SSATP pourrait développer des principes de bonnes pratiques et encourager les pays membres à adopter une méthode d'approche standardisée par rapport aux règles d'adhésion et de nomination.

10. Cadre de gouvernance du secteur : Devoir de responsabilité (Zambie)

<i>Indicateur 10</i>	<i>Pays</i>	<i>Secteur/MDO</i>	<i>Note actuelle</i>	<i>Note ciblée</i>
Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année	Zambie	Ensemble du secteur	Orange / vert	Vert

²² Étant donné que l'indicateur a été sélectionné après la visite, les données retenues pour illustrer son utilisation proviennent d'un rapport général sur le pays établi en juin 2011 pour le compte du ministère de l'Économie et des Finances du Mali.

Éléments justificatifs de la notation actuelle

Le rapport 2010 de l'auditeur général sur l'agence chargée de la promotion du secteur routier (*Road Development Agency*) recommande que des mesures soient prises face à 51 résultats. En novembre 2011, 34 (66 %) mesures ont été appliquées.

Mesures stratégiques justifiant la note ciblée

Pour une approche plus stratégique de mise en application, les résultats assortis des mesures recommandées par le cabinet de l'auditeur général doivent être hiérarchisés (importance élevée, moyenne ou faible). Cette même approche doit être recommandée aux organes d'audit subordonnés. Les organes concernés doivent être accompagnés dans leur progression vers cinq autres objectifs définis par ordre de priorité dans six mois à suivre.

Disponibilité de données

La probabilité d'utiliser des indicateurs est plus élevée si les données correspondantes sont déjà collectées et utilisées. Si la durée de l'étude ne permettait pas d'entreprendre une enquête plus approfondie sur la disponibilité et la fiabilité des données, une première tentative a été menée pour fournir une synthèse par pays sur la disponibilité de données ; le récapitulatif des résultats obtenus figure à l'annexe C. Ces résultats peuvent être vérifiés et améliorés (voir les recommandations au chapitre 5).

Il faut espérer que l'approche consultative adoptée par les auteurs de l'étude a permis de maximiser la disponibilité de données et l'appropriation des indicateurs. Les acteurs concernés ont, suivant cette approche, joué un rôle déterminant en identifiant les indicateurs qui d'après eux sont fonctionnels.

Modalités institutionnelles : concilier engagement interne et externe dans la collecte de données et la communication

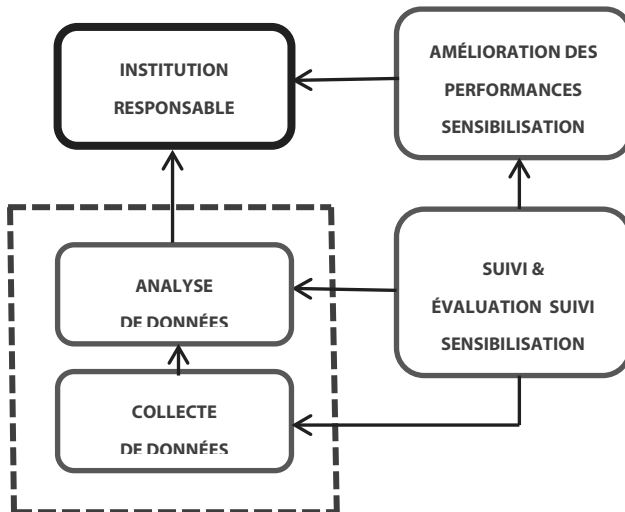
La bonne marche d'un système de suivi quel qu'il soit passe par un certain nombre de réponses institutionnelles à un certain nombre de questions clés : Qui est responsable des indicateurs ? Où sont les données ? À quel point sont-elles fiables ? Comment sont-elles collectées ? Qui en assure la collecte ? Quelle est la fréquence de cette collecte ? Qui s'occupe de leur vérification ? Comment les mécanismes d'information en retour fonctionnent-ils pour assurer le devoir de responsabilité ? Il existe cinq institutions potentielles qui pourraient :

- recueillir les informations (qui assure la collecte des données ?)

- analyser les informations (qui analyse les données ?)
- s'assurer que la collecte des données est effective (qui joue le rôle de défenseur de la politique de suivi-évaluation ?)
- s'assurer que des mesures sont prises sur la base des résultats (qui joue le rôle de défenseur de l'amélioration des performances ?)
- assumer la responsabilité des résultats (qui est chargé de réagir aux résultats ?)

La figure 4.1 présente une illustration du dispositif.

Figure 4.1 Modalités institutionnelles pour la collecte de données et la communication



Comme pour les indicateurs, les résultats du suivi et de l'évaluation doivent être pleinement assimilés par ceux qui doivent les interpréter et agir en conséquence. Pour y parvenir, le système de suivi-évaluation et les indicateurs doivent être crédibles. Tous les indicateurs de gouvernance proposés pour le secteur doivent être institutionnellement acceptés, et la répartition des responsabilités doit être claire, il arrive parfois qu'une institution soit responsable d'au moins deux rôles sur les cinq énumérés ci-dessus, telles la collecte et l'analyse de données par exemple.

Un système de suivi repose pour être viable sur la collecte régulière de données exactes. De plus, si cette collecte nécessite un effort particulier, l'enthousiasme risque

de s'estomper. C'est pourquoi, la décision concernant quelle institution sera la principale responsable d'un indicateur est dans une certaine mesure guidée par la nature de celui-ci. À noter que le « bon » cadre institutionnel dépendra aussi du volume de données examinées. Il est important que l'institution ait la compétence voulue pour faire ce qui est attendu d'elle en termes de suivi-évaluation.

Conformément à ces considérations, l'un des points forts de la série d'indicateurs retenue est qu'une grande partie des données nécessaires à sa mise en application—comme le montre l'exemple—est déjà collectée (par exemple, budgets annuels des sous-secteurs, programmes annuels, rapports annuels sur les revenus et les dépenses, et audits techniques et financiers). Reste dans bien des cas les aspects à améliorer dans le processus et la transparence.

Le tableau 4.2 présente la liste de MDO génériques des pays pilotes et le contexte élargi au pays membres du SSATP; à cela s'ajoute la prise en charge potentielle de la collecte des données et de la sensibilisation aux actions à mener (système de suivi-évaluation et amélioration des performances). Les deux dernières colonnes indiquent, à titre d'exemple, quelles organisations spécifiques pourraient jouer les rôles de MDO responsables de la « collecte » et de la « sensibilisation » en Zambie.

Tableau 4.2 MDO et leurs rôles institutionnels potentiels : l'exemple de la Zambie

Indicateur	MDO clés	MDO proposés pour la Zambie	
		Collecte et analyse des données (s'approprier les indicateurs)	Utilisation des données (encourager le changement)
Missions et compétences institutionnelles			
Définition claire et séparation des missions et responsabilités des MDO du secteur des transports	Transport Collectivité locale Services responsables de la réglementation tels que l'aviation civile (opérateurs, trafic aérien), le transport maritime, les opérations portuaires, le réseau et l'exploitation ferroviaire, la sécurité routière, les véhicules, les permis de conduire	Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication, Aviation civile, Transport routier, Voies maritimes et fluviales, Planification Transports routiers et sécurité des routes, développement routier, réseau ferroviaire, collectivité locale et logement, infrastructure	Ministère des Finances et de la Planification Agence du fonds routier national Parlement national : Commission parlementaire pour la Communication, le Transport, les Travaux publics et les Approvisionnements Gouvernement : Cabinet du Président
Priorités stratégiques			
La politique du secteur des transports est cohérente et ses priorités établies sur la base de critères objectifs	Transport	Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Organisations de la société civile, Groupes de réflexion	Parlement : Commission parlementaire pour la Communication, le Transport, les Travaux publics et l'Approvisionnement
Gestion financière			
Les affectations budgétaires reposent sur des prévisions fiables et correspondent à des priorités définies sur la base de critères objectifs	Finances Planification nationale Ministères techniques	Finances et Planification nationale Transport, Travaux publics, Approvisionnements et Communication Développement routier Transports routiers et sécurité routière, planification, Aviation civile, transport routier, voies maritimes et fluviales, fonds routier	Cabinet de l'auditeur général Office national de la statistique de Zambie Administration fiscale zambienne OSC - comme par exemple la Société civile pour la réduction de la pauvreté (SCRIP) et d'autres

Indicateur	MDO clés	MDO proposés pour la Zambie	
		Collecte et analyse des données (s'approprier les indicateurs)	Utilisation des données (encourager le changement)
<p>Conception de programmes</p> <p>Qualité, performance et bon rapport coût-résultats</p>	Ministères, directions et organismes techniques	Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Finances et Planification nationale Fonds routier Collectivité locale et logement Logement et infrastructure Développement des routes Transports routiers et sécurité routière Planification, aviation civile, voies maritimes et fluviales, suivi et évaluation	Cabinet de l'auditeur général Office national de la statistique de Zambie Parlement : Commission parlementaire pour la Communication, le Transport, les Travaux publics et l'Approvisionnement Gouvernement: Cabinet du Président
<p>Passation de marchés</p> <p>Les plans de passation des marchés (appels d'offres, attribution, et règlements de différends) sont publiés intégralement et en temps opportun</p>	Ministères responsables des transports (notamment les routes) Organismes sous-sectoriels Autorité responsable de la passation des marchés et de la réglementation des marchés	Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Développement des routes Transports routiers et sécurité routière Aviation civile, voies maritimes et fluviales Unité de suivi et évaluation, Communication et transport, passation des marchés publics	Cabinet de l'auditeur général Office national de la statistique de Zambie Commission parlementaire pour la Communication, le Transport, les Travaux publics et l'Approvisionnement Gouvernement: Cabinet du Président Médias (ex. : <i>Daily Mail, Post, Times of Zambia</i>)
<p>Exécution</p> <p>Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible</p>	Ministères responsables des transports et des routes	Transport, Travaux publics, Approvisionnements et Communication Direction du transport routier Transports routiers et sécurité routière Unité de suivi et évaluation, Communication et transport	Office national de la statistique Médias (ex. : <i>Daily Mail, Post, Times of Zambia</i>) OSC

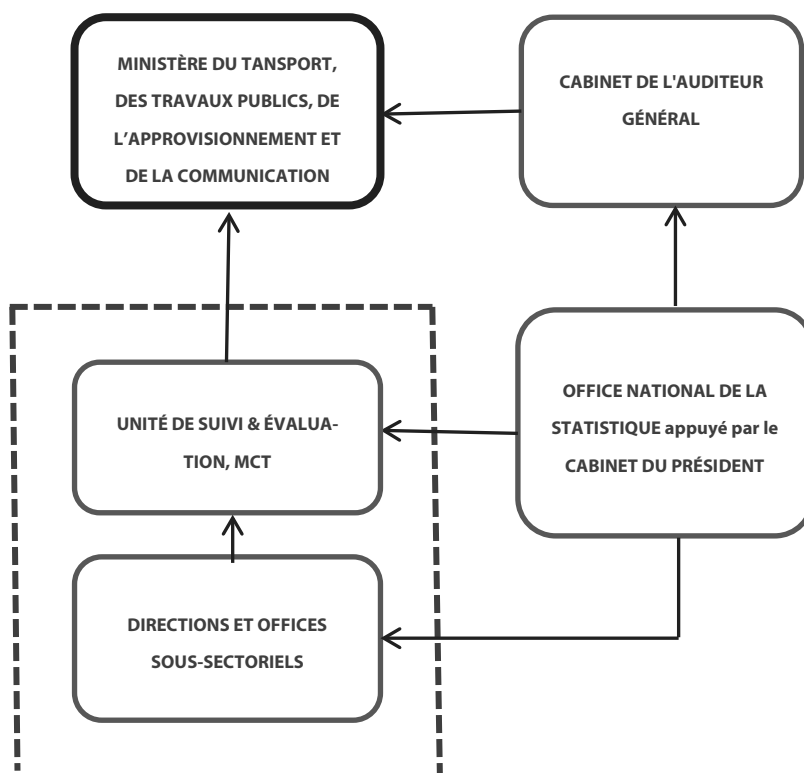
Indicateurs de gouvernance dans le secteur des transports pour l'Afrique subsaharienne

Indicateur	MDO clés	MDO proposés pour la Zambie	
		Collecte et analyse des données (s'approprier les indicateurs)	Utilisation des données (encourager le changement)
<p>Viabilité</p> <p>L'autorité chargée du secteur a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique et alloue le budget correspondant.</p>	<p>Ministère des finances et de la planification Ministères responsables des transports (notamment les routes) Directions sous-sectorielles</p>	<p>Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Développement des routes Collectivité locale et logement Direction du logement et de l'infrastructure</p>	<p>Ministère des Finances et de la Planification nationale Agence du fonds routier national Cabinet de l'auditeur général Commission parlementaire pour la Communication, le Transport et les Travaux publics Gouvernement de Zambie : Cabinet du Président Groupes de bailleurs de fonds</p>
<p>Diffusion d'information</p> <p>Le budget et les dépenses annuels sont publiés à temps et en toute transparence</p>	<p>Ministères responsables des finances, de la planification et du développement national Ministères responsables des transports et des routes Organismes sous-sectoriels Société civile, organisations des médias</p>	<p>Finances et Planification nationale Agence du fonds routier national Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Développement des routes Transport routier et sécurité routière Aviation civile, voies maritimes et fluviales Collectivités locales et du Logement Logement et infrastructure Organisations de la société civile</p>	<p>Cabinet de l'auditeur général Groupes de bailleurs de fonds Députés du parlement zambien Commission parlementaire pour la Communication, le Transport, les Travaux publics et les Approvisionnements Cabinet du Président Responsables administratifs des districts et des conseils de collectivités locales Groupes de médias</p>

Indicateur	MDO clés	MDO proposés pour la Zambie	
		Collecte et analyse des données (s'approprier les indicateurs)	Utilisation des données (encourager le changement)
<p>Vérification externe</p> <p>Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principaux organes de gouvernance du secteur</p>	<p>Ministères responsables des transports Cabinet du président ou du premier ministre (le cas échéant) Procureur général (autorité législative en chef) Organismes sous-sectoriels Usagers des transports, société civile, médias</p>	<p>Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Développement des routes Finances et Planification nationale Fonds routier national</p>	<p>Cabinet de l'auditeur général Parlement : parlementaires et Commission pour la Communication, le Transport et les Travaux publics Cabinet du Président Groupes de médias</p>
<p>Devoir de responsabilité</p> <p>Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année</p>	<p>Ministères responsables des transports Organismes sous-sectoriels Journalistes, médias</p>	<p>Transport, Travaux publics, Approvisionnement et Communication Agence nationale de développement du secteur routier Transport routier et sécurité routière Planification Aviation civile, transport routier, voies maritimes et fluviales Secteur privé (les chemins de fer par exemple) Entrepreneurs et consultants (ex. : <i>Association of Building and Civil Engineering Contractors</i>)</p>	<p>Cabinet de l'auditeur général Office statistique national de la Zambie Députés du parlement zambien Parlement national de la Zambie : Commission parlementaire pour la Communication, le Transport, les Travaux publics et les Approvisionnements Gouvernement de Zambie : Cabinet du Président Responsables administratifs des districts et des conseils locaux Groupes de médias, Société civile (ex. : groupes confessionnels à base communautaire)</p>

La figure 4.2 répète la figure 4.2 mais en prenant comme exemple la Zambie.

Figure 4.2 Indicateur 4 : Qualité, performance et bon rapport coût-résultats



La mise en œuvre de ce dispositif institutionnel nécessitera les actions suivantes :

- Identification d'indicateurs de performance clés et de bon rapport coût-résultats
- Renforcement des capacités de collecte de données
- Information claire sur ce que doivent renfermer les données au regard de l'unité de suivi-évaluation (protocole d'accord)
- Mise en place et validation de modalités d'établissement de rapports et de calcul des risques
- Organisation et encadrement de discussions sur les activités de travail

Même si des similitudes se feront jour, les modalités institutionnelles liées à chaque indicateur ne pourront être normalisées et appliquées à chaque pays, et il faudra établir ce qui est le plus adapté à chaque cas. Un inventaire qui couvrirait l'ensemble des

10 indicateurs dans un pays pilote définissant la fréquence et la direction du flux des données (à partir de la méthodologie décrite dans la section suivante) pourra servir de base de reproduction de l'exercice et de comparaison des pays membres du SSATP.

Méthode de collecte de données

Pour remplir leurs fonctions de suivi-évaluation et de sensibilisation, les institutions doivent savoir comment collecter les données, établir des bases de référence et fixer les objectifs. Des directives pourront être nécessaires sur la méthode (d'échantillonnage), la périodicité de la collecte de données, le format des rapports et les canaux de divulgation de l'information. En raison de la portée de cette étude et du calendrier imparti, et par le fait que la série définitive d'indicateurs n'a été établie qu'après les visites de terrain, il restait peu de temps et de marge de manœuvre pour examiner les méthodes de collecte dans un contexte institutionnel spécifique. Le tableau 4.3 propose cependant une méthode de travail, une série préliminaires de normes et la fréquence de l'évaluation des indicateurs :

Fréquence annuelle (indicateurs liés aux aspects institutionnels, stratégiques et au devoir de responsabilité)

- Missions
- Priorités
- Divulgation d'informations sur le budget et les dépenses
- Adhésion des membres aux commissions de gouvernance
- Recommandations des auditeurs

Fréquence semestrielle (indicateurs liés aux allocations budgétaires et à la viabilité)

- Allocation budgétaire
- Références

Fréquence trimestrielle (indicateurs liés à l'élaboration de programmes et aux prestations)

- Principaux indicateurs de performance
- Passation de marchés
- Progrès

Un résumé des rapports trimestriels (de gestion) et semestriels (des opérations) pourrait être intégré à une évaluation (stratégique) annuelle de la gouvernance. Avant toute formalisation, ce projet de proposition gagnerait à être mis à l'essai.

Tableau 4.3 Questions relatives à la collecte de données

<i>Indicateur</i>	<i>Type de données</i>	<i>Fréquence</i>	<i>Méthode</i>	<i>Qui s'occupe de la collecte et de l'analyse des données ?</i>	<i>Difficultés</i>
Définition claires et distinctes des missions & compétences des MDO	Qualitatives	Annuelle	Méthode de planification de l'institution	Ministère de la Planification nationale	Conséquence du chevauchement des missions sur les effectifs.
Cohérence de la politique du secteur et des priorités fondées sur des critères objectifs	Qualitatives	Annuelle	Ateliers des parties prenantes	Ministère de la Planification nationale	Négociation et recherche de consensus bien menée
Enveloppes budgétaires basée sur des prévisions financières fiables et des priorités définies selon des critères objectifs	Quantitatives	Semestrielle	Les bases de données enregistrent les prévisions et les allocations par rapport aux priorités et les priorités par rapport aux critères.	Ministère des Finances	Difficulté d'accès à des données exactes
Des indicateurs de performance clés de qualité et d'un bon rapport coût-résultats sont appliqués	Qualitatives	Trimestrielle	Les rapports d'état d'avancement des indicateurs de performance reposent sur la notation ROV transmise aux ministères des Finances et de la Planification	Les directions du secteur communiquent avec l'unité de suivi-évaluation, le ministère transport ou l'office central de statistique	Appui préalable en rapport à la pertinence des indicateurs de performance. Un protocole d'accord peut s'avérer nécessaire pour assurer leur conformité
Les plans de passation de marchés (appels d'offres, attribution, règlements de différends publiés intégralement et en temps opportun	Qualitatives	Trimestrielle	Bases de données facilite l'établissement de tableaux récapitulatifs et documents d'appui tels que les communiqués de presse	Collecte auprès des services consommateurs de budget par l'organisme chargé des marchés ; et analyse par le bureau de vérification	Exactitude difficile à vérifier. Les moyens de sensibilisation doivent être directs.
Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des principaux (dix premiers) projets du secteur sont publiés à temps et sous une forme accessible	Quantitatives	Trimestrielle	Bases de données facilite l'établissement de tableaux récapitulatifs et documents d'appui tels que les communiqués de presse	Unité de suivi-évaluation Contrôles par la société civile	Exactitude difficile à vérifier. Les moyens de sensibilisation doivent être directs.
L'autorité chargée du secteur a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique selon une allocation budgétaire correspondante.	Quantitatives	Semestrielle	Rapports d'experts	Ministère du Transport	Véritable communication des résultats difficile ; conseils.

Le budget et les dépenses annuels publiés à temps et en toute transparence	Quantitatives	Annuelle	Bases de données facilite l'établissement de tableaux récapitulatifs et documents d'appui tels que les communiqués de presse	Contrôles par la société civile	Néant
Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux commissions de gouvernance du secteur	Qualitatives	Annuelle	Communication annuelle des résultats au bureau de vérification	Auditeurs	Néant
Pourcentage annuel de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquée	Quantitatives étayé par informations qualitatives	Annuelle	Réponse formelle aux auditeurs basée sur des tableaux de notation ROV indiquant la réponse et la nouvelle notation	Auditeurs	Appui des bailleurs mis à mal dû au retard dans la promotion des recommandations.

Interventions visant à renforcer les capacités en suivi et évaluation

Un indicateur est approprié tant que le système de collecte saisit les besoins de données correspondantes, la qualité des données et de la capacité de l'institution responsable de les traiter et les utiliser, le sont également. Compte tenu de la faible qualité des données et des capacités statistiques ²³ des pays d'Afrique subsaharienne, il faudra probablement définir plus clairement les missions (et accroître les financements) des institutions nationales chargées des statistiques et du suivi-évaluation. Les ministères et services publics devront probablement instituer des accords contraignants mutuels en fournissant des données aux unités de suivi et évaluation ; il faudra en outre modifier les procédures permettant d'institutionnaliser la demande et la réception d'informations, ainsi que les processus de réponse. Si la méthodologie proposée pour la collecte et l'utilisation des données se veut simple, un complément de renforcement du personnel institutionnel s'avérera nécessaire pour améliorer l'analyse des données.

²³ À titre d'exemple : l'aptitude de l'institution à respecter les normes internationales relatives aux méthodes et à notification des données de statistiques sociales et économiques, à collecter les données à intervalles recommandés, et à les mettre à disposition des utilisateurs dans les sources de données internationales. Voir Banque mondiale, 2010.

Choix d'interventions dans le cycle de gouvernance

Du point de vue institutionnel, non seulement le suivi de l'indicateur est important, mais les décisions prises en rapport aux résultats l'est tout autant. Comme indiqué plus haut, l'entité responsable d'un indicateur en termes d'action à mener peut être différente de celle responsable de son suivi. Parce que les indicateurs proposés sont tous concrets, ils doivent se traduire en actions concrètes. Le lieu institutionnel d'une action en particulier dépendra de sa nature qui elle-même repose en partie sur le type de notation tricolore ROV. Si les notes attribuées penchent plutôt vers le vert, cela indique que les interventions seront mineures (pour l'entité responsable). Si par contre, des lacunes plus sérieuses sont identifiées, l'intervention sera portée à un niveau institutionnel plus élevé (par l'autorité chargée d'encourager les résultats). Il se peut aussi que l'intervention d'une institution ou entité séparée et dotée des moyens d'action voulus (il peut s'agir d'une commission parlementaire, du ministère des Finances, du ministère du Plan et du Développement, ou du cabinet de l'auditeur général) soit nécessaire pour apporter l'impulsion extérieure au changement des procédés. Certains changements passeront par l'adoption d'une nouvelle loi. C'est pourquoi, les notes attribuées aux indicateurs permettront d'identifier les institutions responsables de 1) l'intervention ou de 2) la sensibilisation. Même si les interventions nécessaires pour rehausser la notation ROV d'un indicateur pour atteindre une cible donnée dépend à la fois de son niveau et du score/de la note du pays, le tableau 4.4 propose une liste non exhaustive de choix d'action stratégiques pratique pour chaque indicateur.

Tableau 4.4 Mesures pour améliorer la notation des indicateurs et les performances

INDICATEURS	MESURES STRATÉGIQUES PROPOSÉES
	<p>1. Missions institutionnelles distinctes</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Instituer la législation, la réglementation et les procédures appropriées (ou modifier celles en vigueur). II. Améliorer les capacités de planification stratégique du ministère des Transports pour lui permettre de superviser l'ensemble du secteur. III. Définir des indicateurs de responsabilité clairs pour éviter l'ingérence des organes non mandatés. IV. Introduire des méthodes de planification d'entreprise pour assurer des missions distinctes.
	<p>2. Planification et priorisation intégrées</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Renforcer les capacités, en particulier au sein du ministère des Transports, en vue de formuler des plans sectoriels intégrés et guider la hiérarchisation des ressources ; renforcer ou améliorer les capacités du ministère des Transports à relier la planification macroéconomique à un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT). II. Coordonner et prioriser le secteur de transport intégré, adopter une approche rationnelle d'allocation des ressources aux sous-secteurs, accompagnée de programmes et de budgets annuels.
	<p>3. Alignement budgétaire</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Rechercher un CDMT contraignant assorti d'indicateurs objectivement vérifiables. II. Introduire un modèle de prévision budgétaire. III. Améliorer les capacités de suivi.
	<p>4. Amélioration des indicateurs de performance clés : Conception, collecte de données et rapports</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Renforcer les capacités des ministères et des autorités sous-sectorielles à promouvoir les indicateurs de performance des secteurs et sous-secteurs appropriés. II. Identifier les indicateurs de bon rapport coût-résultats et dégager un consensus de sélection. III. Institutionnaliser des processus de collecte de données de qualité dans les organisations clés. IV. Intégrer les processus de collecte de données dans les systèmes financiers et de gestion intégrée. V. Tenter d'influencer les institutions de notification les moins efficaces, de manière à assurer la couverture intégrale du secteur.
	<p>5. Transparence dans la passation de marchés</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Séparer la passation des marchés et l'exécution des travaux. II. Instituer un audit externe du processus de passation et des résultats obtenus dans chaque étape. III. Envisager une autoévaluation des pouvoirs publics en utilisant les normes et la méthodologie du système PEFA que des auditeurs pourraient ensuite vérifier. IV. Améliorer l'accès à l'information - à court terme, les pouvoirs publics pourraient afficher des informations dans les lieux de rassemblement (tribunaux, églises par exemple). V. Envisager de demander aux conseils municipaux de publier des informations locales. VI. Diffuser plus largement les informations par le biais de la presse écrite.
<p>6. Réduction des délais et dépassement de coûts</p> <ul style="list-style-type: none"> I. À un niveau plus élevé, ne prendre d'engagements financiers - et n'attribuer de marchés - que lorsque les fonds sont disponibles (pour éviter les factures en suspens). II. Rendre plus rigoureuse l'évaluation des capacités et des performances passées des entreprises pour assurer que seules celles qualifiées sont invitées à soumettre des offres. III. Améliorer la planification, la qualité et le détail du tracé initial^a. IV. Appliquer de meilleurs systèmes et adopter des indicateurs clés de passation des marchés^p. V. Mieux appliquer l'approche préconisée par la Fédération internationale des ingénieurs-conseils ou toute approche comparable pour une gestion plus efficace des marchés dès le début. VI. À terme, accroître les capacités des entreprises locales en augmentant le nombre d'entreprises qualifiées et par suite, la concurrence pour obtenir un meilleur coût-résultats. 	

INDICATEURS	<p>7. Investissement approprié dans l'entretien</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Fixer un niveau de dépense d'entretien basé sur des priorités qui sert ensuite de référent. II. Établir un référentiel pour l'entretien courant et périodique par classe de routes. III. Maintenir une base de données sur la longueur et l'état du réseau dans la mesure du possible. IV. Financer des enquêtes périodiques au besoin. V. Améliorer la fiabilité des projections budgétaires et des prévisions de recettes. VI. Apporter une assistance technique aux fonds routiers de deuxième génération pour les aider à améliorer leurs prévisions budgétaires (niveau de demande en carburant et de recettes). VII. Exercer une discipline budgétaire à l'échelon du ministère technique pour assurer que les fonds ne sont pas affectés à d'autres postes de dépenses (par exemple, de l'entretien à la réhabilitation). VIII. Séparer clairement les dépenses d'investissement des dépenses d'entretien.
	<p>8. Amélioration de la diffusion d'information</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Voter une loi budgétaire permettant de mener d'efficaces consultations sur la budgétisation^d II. Encourager les pouvoirs publics à utiliser les lieux de rassemblement (tribunaux ou églises par exemple) pour afficher des informations sur les décaissements^e III. Accélérer le rythme de mise en application du système d'information de gestion financière intégré en tant que composante de l'initiative sur la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière. Encourager les conseils municipaux à publier des rapports sur leurs ressources.
	<p>9. Amélioration du mode de nomination et d'adhésion au Conseil d'administration</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Modifier la législation régissant l'institution en question. II. Établir des lignes directrices pour les bonnes pratiques et adopter une méthode d'approche standardisée dans les pays membres du SSATP.
	<p>10. Application transparente et en temps opportun des recommandations d'audits</p> <ul style="list-style-type: none"> I. Examiner et publier régulièrement les rapports d'étape établis par l'auditeur général et les organismes sous-sectoriels concernés. II. Encourager les médias et les organisations de la société civile à s'impliquer dans le processus en jouant un rôle de vérificateur.

a. Pour réduire les possibilités de commandes rectificatives une fois les équipes de projet mobilisées et lorsque les conditions du terrain ne correspondent pas à celles prévues.

b. Ces mesures peuvent contribuer à réduire le délai entre la conception préliminaire et l'attribution des marchés de conception et supervision si le temps écoulé est excessivement long.

c. Les étapes à suivre peuvent comprendre : 1) le renforcement des capacités de l'agence locale à gérer le processus de passation des marchés ; 2) le lancement de règles de passation de marchés préférentielles ; 3) l'enregistrement des entrepreneurs ; 4) la mise en place de formations à l'intention des petits entrepreneurs et 5) l'établissement de dispositifs de location d'équipements.

Voir les études d'Afrobarometer sur la consultation des citoyens et l'initiative *Open Budget d'International Budget Partnership*.

e. L'examen de la politique ougandaise relative à la publication d'informations sur les décaissements citée en exemple.

Conclusions et recommandations

Les auteurs de l'étude ont voulu définir des indicateurs susceptibles de mesurer de façon crédible la gouvernance dans le secteur du transport. Ce qui veut dire que ces indicateurs reflètent bien les enjeux du secteur, mais aussi la capacité des institutions locales de les maîtriser en assurant le suivi des résultats et en y donnant suite.

Les auteurs ont délibérément évité de générer une autre série d'indicateurs de gouvernance. Au contraire, ils ont voulu cibler les enjeux évoqués par les acteurs nationaux et définir des indicateurs clairs, mesurables et menant à des actions publiques. Cette approche est perceptible tout au long du document, à commencer par le cadre d'articulation du cycle de gouvernance dans le secteur des transports permettant de ramener les quelque 170 indicateurs à un sous-ensemble qui, pris individuellement, fait sens à ceux qui participent au cycle, et qui en même temps fonctionne collectivement) jusqu'au système de notation ROV et aux mesures à prendre pour suivre les progrès accomplis, au cœur du problème.

Le processus adopté comme les résultats produits par l'étude donnent lieu à des conclusions préliminaires et présentent des solutions pour consolider la méthode d'approche et les résultats qui serviront à généraliser le processus. Les résultats clés de l'étude sont les suivants :

- Présenter la gouvernance comme concept complexe et abstrait contribue, dans le meilleur des cas, à limiter l'engagement des acteurs concernés et, dans le pire des cas, sert de prétexte pour continuer les pratiques de mauvaise gouvernance. Il s'ensuit que les indicateurs doivent être très précis et applicables d'un point de vue concret ; ce qui, ironiquement, exclut certains des ensembles d'indicateurs fondés sur des notes globales (ou indices), dont la robustesse est internationalement reconnue.
- Il avait été au départ suggéré de proposer un indicateur de gouvernance pour chaque sous-secteur, en raison de la multitude de questions sectorielles mises en évidence dans la liste générale des indicateurs élaborée durant la phase initiale de l'étude, il est devenu ensuite préférable et plus pratique d'utiliser l'on a jugé qu'il serait plus indiqué et plus pratique d'introduire la notion de dimension au concept de gouvernance pour organiser les indicateurs.
- Les parties prenantes affichent un désir crédible d'avoir prise sur ces indicateurs, de mettre en place un processus de suivi et de réagir aux résultats, mais pour traduire ce désir dans les faits, il faut d'abord prendre sérieusement en compte les aspects institutionnels. En particulier, les décisions relatives à la

responsabilité des processus de suivi et de collecte, ainsi que l'objectif-cible de sensibilisation aux mesures à prendre doivent être soigneusement étudiées. Quelle que soit l'entité ou l'organisation retenue, ses compétences techniques doivent s'accompagner d'une réelle crédibilité politique lorsqu'il s'agit de défendre certaines mesures prendre.

- La collecte et le partage de données doivent être soutenus par de fermes directives stratégiques et accords de prestation de services de manière à faciliter le nécessaire flux de données vers les institutions chargées de leur compilation. Cette constatation est spécifique au contexte d'un pays en prise aux rivalités ministérielles et aux tensions politiques sous-jacentes entre les MDO. C'est pourquoi, le présent ouvrage préfère proposer des exemples de modalités institutionnelles plutôt qu'une configuration uniforme.
- Les indicateurs bien maîtrisés et en usage sont ceux qui fonctionnent le mieux. Compte tenu des résultats obtenus dans les pays pilotes au regard de bon nombre d'indicateurs, il y a peu de raisons d'intégrer des mesures de gouvernance dans plus de cadres composites. Les indicateurs composites tendent d'ailleurs à masquer la réalité en favorisant un effet de « lissage » artificiel et risquent d'être perçus comme le fait d'acteurs externes.
- Une simple série d'indicateurs (faisant l'objet du suivi nécessaire) pour avoir une valeur ajoutée, doit pouvoir aussi se traduire par des actions conduisant à des résultats mesurables. Ces actions pourront nécessiter un appui externe— par exemple, pour aider à consolider un cadre de dépense à moyen terme au Mali.

Les étapes suivantes sont recommandées pour tirer parti des avantages potentiels de la série d'indicateurs :

- Le SSATP devrait recevoir l'appui nécessaire pour noter au moins un des quatre pays de l'étude de manière à affiner le système de notation ROV. Ce qui n'a pas été possible durant le travail d'étude puisque les indicateurs n'ont été finalisés qu'au moment de la dernière visite.
- Un tel projet permettrait par ailleurs de préparer les fondements d'un cadre de gouvernance du secteur des transports à partir d'une base de référence et selon un ordre de priorité des besoins nationaux pour déterminer quels secteurs et/ou entité se prêtent le mieux aux réformes. Ce projet pilote permettrait aussi de déterminer si les indicateurs sont suffisamment concrets et si un programme d'appui et d'auto-assistance peut aisément se mettre en place pour pousser le pays pilote vers les objectifs définis par les indicateurs prioritaires.

- Une méthode de notation et d'évaluation des besoins peut alors être mise au point à l'intention des pays membres du SSATP.
- Le pays pilote pourrait devenir un outil cartographique qui déterminerait si le suivi-évaluation, les fonctions de sensibilisation et les modalités institutionnelles destinés à accompagner les indicateurs sont bien en place, et s'il est nécessaire d'apporter un appui au renforcement des capacités. Il faudrait peut-être aussi éventuellement identifier l'entité globalement responsable du cadre de gouvernance du secteur des transports (et des rapports connexes).
- Dans un second temps, le SSATP pourra entreprendre une solide évaluation d'impact pour déterminer les liens entre l'amélioration des notes attribuées aux indicateurs dans le pays pilote et les performances du secteur des transports ; s'ajoutera une analyse coûts-avantages pour comparer le prix à payer pour inscrire les fonctions « suivi-évaluation » et « sensibilisation » dans un cadre susceptible de contribuer à l'amélioration des performances. Pour mieux intégrer la gouvernance dans le secteur des transports, il faudra probablement montrer plus à même le lien (ou l'absence de lien) entre le sous-ensemble d'indicateurs et les améliorations concrètes que le secteur connaît.
- Tout au long du processus, la publication régulière de documents d'information spécifiques s'avérera nécessaire pour aider les représentants du SSATP à s'investir plus à fond.

Le SSATP pourra bénéficier au départ d'un appui pour l'aider à développer des moyens plus accessibles de présenter l'ensemble des indicateurs proposés aux acteurs clés (ex. : cadre de gouvernance, tableaux, graphiques). Dans bien des cas, la diffusion de cet ouvrage s'accompagnera aussi d'exposés, de guides sommaires, d'ateliers ou réunions spécifiques pour mieux répondre à leurs besoins.

Annexe A. Liste extensive d'indicateurs

La liste suivante d'indicateurs a été dressée à partir du large éventail de documents consultés (voir bibliographie).

-
1. Le mécanisme de financement de l'entretien routier et de la desserte rurale décaisse les fonds comme il se doit et en temps voulu.
 2. Composition des dépenses publiques vis-à-vis du budget approuvé.
 3. Moyenne des dépenses annuelles par kilomètre de route principale.
 4. Dépenses d'équipement en pourcentage des besoins de réhabilitation.
 5. Correspondance entre les priorités nationales et l'enveloppe budgétaire.
 6. Règles de répartition des ressources du fonds routier clairement définies et bien maîtrisées.
 7. Dépenses moyennes d'entretien sur les points du réseau.
 8. Dépassements de coûts.
 9. Application de critères vérifiables, de façon indépendante, à l'attribution de subventions à l'appui de services de transport essentiels qui ne sont pas économiquement viables.
 10. Les audits externes des organismes de transport sont effectués chaque année.
 11. Les organismes de transport reçoivent des rapports précis et réguliers de leurs directions ou divisions sur l'utilisation des fonds qui leur ont été alloués.
 12. Le ministère de tutelle (ou le ministère des Finances) dispose de mécanismes fonctionnels d'établissement de rapports permettant de suivre le flux des ressources budgétaires vers l'organisme de transport.
 13. Prévisibilité et fiabilité des prévisions financières de l'État.
 14. Pourcentage des dépenses consacrées aux routes dans les projets d'investissement.
 15. Dépassements des délais.
 16. Les tarifs de transport sont fixés selon une formule et un processus transparents.
 17. L'organisme de transport a mis en place un cadre adéquat de contrôle interne, notamment d'audit financier.
 18. Le fonds routier dispose d'un conseil d'administration indépendant (représentation majoritaire du secteur privé).
 19. Temps moyen de règlement des fournisseurs après soumission des factures (travail approuvé).
 20. Le rapport d'audit externe de l'organisme routier est examiné par le parlement (ou toute autre institution appropriée).
 21. L'organisme de transport prépare en temps utile les rapports d'exécution du budget.
 22. Coût unitaire moyen de supervision par kilomètre de route.
 23. Équilibre entre investissement et entretien
 24. Taux d'exécution du budget d'investissement.
 25. Coût unitaire moyen par kilomètre de route.
-

26.	Existence d'un fonds routier.
27.	L'autorité responsable du transport applique, dans un délai d'un an, les recommandations des rapports d'audit externe.
28.	L'autorité responsable du transport vérifie et apure régulièrement les arriérés de paiement de plus de 30 jours.
29.	Instauration d'une redevance sur le carburant afin d'assurer l'entretien et la réhabilitation dans des conditions optimales.
30.	Gestion commerciale des fonds routiers.
31.	Champ d'application, nature et suivi adéquats des rapports d'audit externe.
32.	L'organisme routier effectue une planification, une gestion et un suivi efficaces des flux de trésorerie.
33.	L'autorité responsable du transport applique, dans un délai d'un an, toutes les recommandations des contrôles internes.
34.	L'autorité responsable du transport maintient les dépassements de coût du budget global à un seuil raisonnable.
35.	Tarif pour le recouvrement des coûts.
36.	Prix du carburant dans les villes.
37.	L'organisme de transport confère suffisamment d'autorité au personnel fiduciaire pour l'exécution quotidienne des procédures et tâches fiduciaires.
38.	Équilibre dans la planification des dépenses publiques à long et à court terme.
39.	Pérennité du patrimoine.
40.	L'allocation du budget administratif à hauteur des besoins de renforcement des capacités du personnel fiduciaire.
41.	Gains potentiels d'efficacité.
42.	L'organisme de transport dispose d'un système efficace de contrôle de la masse salariale.
43.	Masse salariale en pourcentage des dépenses publiques par rapport au niveau de référence.
44.	Application du coût unitaire à l'identification des besoins.
45.	Sentiment que les plaintes du public sont traitées de façon équitable.
46.	L'organisme de transport recueille régulièrement des données sur le niveau de service/état de son réseau routier.
47.	Des critères explicites sont appliqués pour l'octroi de concessions de transport.
48.	L'organisme de transport adopte des critères clairement définis pour évaluer les offres.
49.	L'organisme de transport fournit aux soumissionnaires suffisamment d'information et de clarification et leur accorde des délais raisonnables pour préparer les offres.
50.	L'organisme routier réalise des audits techniques pour des marchés de travaux importants (ou un échantillon de ceux-ci).
51.	Pourcentage du budget sollicité effectivement reçu en moyenne chaque année (au cours des trois dernières années) par l'organisme chargé du transport.
52.	L'autorité responsable du transport met en place des mécanismes de remontée de l'information par les usagers, y compris des enquêtes de satisfaction.
53.	L'autorité responsable du transport adopte des outils objectifs de prise de décisions d'investissement (tels que HDM-4 dans le secteur routier).
54.	L'autorité responsable du transport actualise régulièrement les prix unitaires utilisés pour les estimations de coût en fonction des marchés les plus récents ou de toute autre information disponible.
55.	Les pouvoirs financiers délégués à l'organisme chargé du transport est à hauteur de ses responsabilités.
56.	Système d'allocation de routes aux opérateurs.

-
57. L'organisme de transport désigne des individus compétents comme membres des commissions des marchés.
 58. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités chargées de la prestation des services.
 59. Réglementation des opérateurs ferroviaires privés.
 60. Mise en place et application des normes de sécurité.
 61. Impartialité des procédures d'exécution des contrats.
 62. Dans le processus de passation de marchés, l'organisme de transport applique des critères qui tiennent compte des aspects technique, financier, managérial et de mise en œuvre, et ce, en temps utile.
 63. La part des charges administratives de l'organisme de transport, en pourcentage du budget total, est jugée raisonnable.
 64. Le directeur général a le pouvoir de définir la structure organisationnelle, de fixer les niveaux de salaires, et de recruter et de licencier le personnel en tenant compte des besoins fonctionnels et des performances (conformément à la législation du travail applicable).
 65. Nombre moyen de mois entre l'ouverture des offres et l'attribution du marché.
 66. Pourcentage des offres déposées par rapport au nombre de dossiers d'appels d'offres achetés.
 67. Prix unitaires des travaux (coût d'un mètre cube de béton bitumineux, par exemple) appliqués par l'organisme routier jugés raisonnables.
 68. Nombre moyen de soumissionnaires par marché.
 69. Utilisation de critères objectifs de planification et d'analyse.
 70. Passation des marchés caractérisée par la concurrence, l'optimisation des ressources et les contrôles.
 71. Relations juridiques et contractuelles entre l'organisme routier et les soumissionnaires jugées équitables.
 72. En règle générale, les entreprises internationales sont autorisées à participer aux appels d'offres pour les marchés de travaux.
 73. Les postes clés de l'organisme routier sont dûment pourvus par des personnes qualifiées (ou en cas de vacance, dans un délai inférieur à un an).
 74. Cohérence de la politique à l'égard des infrastructures pour tous les modes de transport.
 75. Qualifications appropriées : principal facteur dans le choix des membres de l'équipe de direction (y compris les membres du conseil d'administration) de l'organisme routier.
 76. Proportion des dépenses consacrées à l'entretien des routes et des dépenses liées à la construction de routes jugée raisonnable.
 77. Qualité des procédures, règles et pratiques.
 78. Des systèmes de surveillance qui fonctionnent.
 79. Différence raisonnable entre la valeur des contrats et les estimations des ingénieurs.
 80. Les performances en gestion de l'organisme de transport sont évaluées périodiquement en fonction des objectifs.
 81. L'organisme de transport dispose d'un système fonctionnel et bien établi de gestion de l'information.
 82. Gestion efficace du secteur public.
 83. La direction et le personnel de l'organisme de transport discutent régulièrement des besoins de renforcement de capacités et d'amélioration du service.
 84. L'organisme de transport recrute et conserve des employés qualifiés.
 85. Équité des procédures.
-

86.	Les performances du personnel de l'organisme de transport sont évaluées régulièrement par rapport aux résultats et au comportement professionnel.
87.	Le règlement des ressources humaines de l'organisme est défini en fonction des objectifs.
88.	Mécanismes régulateurs en place.
89.	Contrôle externe des allocations de fonds publics (société civile, média ou secteur privé).
90.	Des audiences publiques sont tenues dans le cadre de changements d'orientation ou de vastes projets d'investissement.
91.	Participation des citoyens dans les processus de définition des actions publiques, de leur planification et suivi.
92.	Les résultats des audiences publiques sont pris en compte dans les prises de décisions.
93.	Tenue de forums indépendants (internet, permanences téléphoniques) pour permettre aux citoyens et aux entreprises d'exprimer leurs préoccupations sur le secteur routier (grands projets routiers, qualité des travaux, état des routes...).
94.	Champ d'application, nature et suivi des rapports d'audit externe.
95.	Recours aux audits sociaux.
96.	Priorités du secteur des transports conformes à celles soulignées par la société civile dans son plaidoyer.
97.	Décentralisation et participation locale.
98.	Participation au processus annuel de budgétisation.
99.	Coordination de l'action des bailleurs de fonds.
100.	Publication dans les journaux locaux du nombre et du pourcentage des offres reçues.
101.	Divulgence du budget annuel et des dépenses effectuées.
102.	Degré de disponibilité de l'information auprès du public — par exemple, les avis d'appels d'offres.
103.	Publication des progrès réalisés par rapport aux indicateurs de performance.
104.	Communication au public des programmes de travaux routiers et de plans de passation des marchés.
105.	Communication au public des résultats des enquêtes de satisfaction des usagers des services de transport.
106.	Communication au public des progrès réalisés.
107.	Publication de mesures correctives prises pour pallier de mauvaises performances.
108.	Communication au public du rapport d'audit de l'organisme routier.
109.	Communication au public des marchés relatifs au transport public et des noms des adjudicataires.
110.	Existence d'un site web ou d'un centre d'information qui communique des informations sur le secteur routier (état actualisé des routes par exemple).
111.	Publication de l'état d'avancement des marchés de travaux et de leurs coûts (surtout pour les grands projets routiers).
112.	Publication dans les rapports annuels disponibles pour le public de l'amélioration des indicateurs de performance.
113.	Divulgence des rapports d'audit.
114.	Liberté d'information.
115.	Communication au public des mesures prises pour résoudre des problèmes soulevés par les citoyens.
116.	Communication au public des objectifs de l'organisme chargé du transport.
117.	Publication des rapports d'activités annuels de l'organisme chargé du transport.
118.	Divulgence du rapport entre les valeurs des marchés et les estimations.

-
119. Couverture régulière des problèmes du secteur par les médias.
 120. Publication régulière des communiqués de presse par l'organisme chargé du transport.
 121. Mise à la disposition du public d'informations budgétaires clés.
 122. Communication au public du budget annuel.
 123. Niveau des opérations non divulguées de l'État.
 124. Avis du public sur les normes clés de performance (par exemple, niveaux de corruption, qualité des travaux).
 125. Sentiment de lenteur inutile / frais superflus dans le processus de dédouanement.
 126. Durée moyenne des retards déplorés par les camionneurs en raison de « contrôles » autorisés ou non officiels.
 127. Répartition clairement définie des responsabilités relatives à la planification et au financement des infrastructures.
 128. Publication des avis d'appels d'offres par l'organisme chargé du transport.
 129. Dans le cadre du recrutement des consultants, toutes les entreprises présélectionnées sont qualifiées pour le marché proposé.
 130. L'organisme routier conserve les documents (notamment, rapports d'achèvement et communications avec les soumissionnaires) relatifs à tous les contrats.
 131. Nombre de jours entre la publication de l'avis d'appel d'offres et l'attribution du marché considéré comme raisonnable.
 132. Niveau moyen des pots-de-vin et autres paiements de facilitation versés par les camionneurs.
 133. Pourcentage d'enquêtes anticorruption (par secteur) ayant abouti à des poursuites judiciaires.
 134. Tous les soumissionnaires répondant aux critères de qualification publiés invités à l'ouverture des offres.
 135. Le nombre de plaintes sur la fourniture des biens, les travaux et services jugé raisonnable.
 136. Existence de procédures explicites invitant les membres de la commission des marchés ayant des potentiels conflits d'intérêts à les déclarer ; existence de procédures interdisant la non-conformité.
 137. Questions relatives à la mobilité en zone urbaine - pourcentage du revenu consacré au frais de transport.
 138. Mesures de lutte contre la corruption.
 139. Pourcentage du budget national consacré à l'entité responsable de la lutte contre la corruption.
 140. Nombre moyen de retards subis par les camionneurs.
 141. Existence d'institutions de réglementation pour les services de transport en milieu rural et urbain.
 142. L'organisme routier applique un code de déontologie.
 143. Les tierces parties sont autorisées à assister à l'ouverture des plis.
 144. Nombre d'offres rejetées pour chaque avis d'appel d'offres jugé raisonnable.
 145. La supervision des autorités porte sur le suivi et le contrôle des marchés.
 146. Acquisition de véhicules de luxe pour usage officiel.
 147. Versement de pots-de-vin.
 148. Répartition des postes de haut niveau.
 149. Niveaux de pouvoir discrétionnaire de l'administration.
 150. Création artificielle de files d'attente.
-

-
151. Les indicateurs de performance clés ont été mis au point et la mesure des résultats obtenus est communiquée tant au public qu'aux dirigeants.
 152. Sentiment que les responsables contournent les règlements et les procédures en toute impunité.
 153. Sentiment que les politiciens ignorent en toute impunité les règlements et procédures qui régissent le secteur.
 154. Application des recommandations des rapports d'audit externe dans un délai d'un an.
 155. Les questions soulevées lors des audiences publiques sont prises en compte lors de la prise de décisions.
 156. Le rapport annuel (ou autre) examine les mesures correctives prises pour pallier les mauvaises performances (par exemple, s'occuper du mauvais état des routes).
 157. L'autorité centrale assure une bonne coordination des stratégies sectorielles selon des critères et normes approuvés.
 158. Capacité du ministère de la Planification à faire preuve de réflexion stratégique, à mettre au point des politiques et à superviser la mise en œuvre des plans d'action.
 159. Des sanctions claires sont en place et appliquées conformément à des normes explicitement définies.
 160. Les investissements dans les activités de transport répondent explicitement aux priorités liées à la croissance économique et la réduction de la pauvreté.
 161. Satisfaction des usagers des services de transport.
 162. Tarif moyen de transport par kilomètre.
 163. Pourcentage des ménages évoquant le coût du transport comme principal obstacle à l'accès à l'emploi.
 164. Pourcentage du réseau de routes revêtues en bon état gérées par l'organisme routier.
 165. Pourcentage de routes non revêtues en bon état gérées par l'organisme routier.
 166. Accessibilité des transports ou partie du budget des ménages nécessaire pour assurer le transport dans de bonnes conditions.
 167. Existence d'une stratégie de transport favorable aux pauvres et à la croissance et répondant à des normes explicites de consultation et de couverture.
 168. Pourcentage d'écoles ayant un accès fiable.
 169. Pourcentage des ménages évoquant des problèmes d'accès à l'éducation ou aux services de santé à cause des difficultés liés au transport ou à son coût.
 170. Disponibilité des transports publics dans les villes.
 171. Nombre de bus pour 1000 habitants.
 172. Pourcentage de la population vivant au-delà de 2 kilomètres d'une route praticable en toute saison.
-

Annexe B. Liste restreinte d'indicateurs

Dimension 1 : Mécanismes de gestion financière et d'optimisation des ressources

- 1.01 Le mécanisme de financement de l'entretien routier et du développement de la desserte rurale décaisse les fonds comme il se doit et en temps voulu.
- 1.02 Composition des dépenses publiques vis-à-vis du budget approuvé.
- 1.03 Moyenne des dépenses annuelles par kilomètre de route principale.
- 1.04 Dépenses d'équipement en pourcentage des besoins de réhabilitation.
- 1.05 Correspondance entre les priorités nationales et l'enveloppe budgétaire.
- 1.06 Pourcentage du budget sollicité effectivement reçu en moyenne chaque année (au cours des trois dernières années) par l'organisme chargé du transport.
- 1.07 Dépenses moyennes d'entretien sur les points du réseau.
- 1.08 Dépassements de coûts.
- 1.09 Les tarifs de transport sont fixés selon une formule et un processus transparents.
- 1.10 Temps moyen de règlement des fournisseurs après soumission des factures (travail approuvé).

Dimension 2 : Procédures administratives et réglementaires

- 2.01 Tous les soumissionnaires répondant aux critères de qualification publiés invités à l'ouverture des plis.
- 2.02 Des critères explicites sont appliqués pour l'octroi de concessions de transport.
- 2.03 Accès au marché pour les opérateurs de bus et de camions (pour les nouveaux entrants).
- 2.04 L'organisme de transport adopte des critères clairement définis pour évaluer les offres.
- 2.05 L'organisme de transport fournit aux soumissionnaires suffisamment d'information et de clarification et leur accorde des délais raisonnables pour préparer les offres.
- 2.06 Répartition clairement définie des responsabilités relatives à la planification et au financement des infrastructures de transport.
- 2.07 L'organisme chargé du transport a mis en place des mécanismes de rétroaction des usagers, y compris des enquêtes de satisfaction.
- 2.08 L'organisme chargé du transport adopte des outils objectifs de prise de décisions d'investissement (tels que le *Highway Design and Maintenance Standards* dans le secteur routier).
- 2.09 L'organisme chargé du transport actualise régulièrement les prix unitaires utilisés pour les estimations de coût en fonction des marchés les plus récents ou de toute autre information disponible.
- 2.10 Les organismes de régulation existent et fonctionnent effectivement dans tous les sous-secteurs (air, rail, route, mer).

Dimension 3 : Participation de tierces parties et transparence et accès à l'information

- 3.01 Divulgence du budget annuel et des dépenses effectuées.
- 3.02 Contrôle externe des allocations de fonds publics (société civile, média ou secteur privé).
- 3.03 Représentation majoritaire du secteur privé/société civile au conseil d'administration du fonds routier.
- 3.04 Des audiences publiques sont tenues dans le cadre de changements d'orientation ou de vastes projets d'investissement.
- 3.05 Les indicateurs de performance clés ont été mis au point et la mesure des résultats obtenus est communiquée tant au public qu'aux dirigeants.
- 3.06 Communication au public des programmes de travaux et des plans de passation des marchés.
- 3.07 Communication au public des résultats des enquêtes de satisfaction des usagers des services de transport.
- 3.08 Communication au public du rapport d'audit de l'organisme chargé du transport.
- 3.09 Communication au public des marchés publics et des noms des adjudicataires.
- 3.10 Règles clairement définies et bien comprises d'allocation des ressources du fonds routier.

Dimension 4 : Lutte contre la corruption

- 4.01 Sentiment de lenteur inutile ou de paiement de frais superflus dans le processus de dédouanement.
- 4.02 Durée moyenne des retards subis par les camionneurs en raison de « contrôles » autorisés ou non officiels.
- 4.03 Dans le cadre du recrutement des consultants, toutes les entreprises présélectionnées sont qualifiées pour le marché proposé.
- 4.04 L'organisme de transport conserve les documents (notamment, rapports d'achèvement et communications avec les soumissionnaires) relatifs à tous les contrats.
- 4.05 Nombre de jours entre la publication de l'avis d'appel d'offres et l'attribution du marché considéré comme raisonnable.
- 4.06 Niveau moyen des pots-de-vin et autres paiements versés par les camionneurs.
- 4.07 Pourcentage d'enquêtes anticorruption (par secteur) ayant abouti à des poursuites judiciaires.
- 4.08 Sentiment que les responsables contournent les règlements et les procédures en toute impunité.
- 4.09 Sentiment que les politiciens ignorent en toute impunité les règlements et procédures.
- 4.10 Sentiment que les plaintes du public sont traitées de façon équitable.

Dimension 5 : Devoir de responsabilité

- 5.01 Avis du public sur les normes de performance clés (niveaux de corruption, qualité des travaux...).
- 5.02 Application des recommandations des rapports d'audit externe dans une période d'un an.
- 5.03 Questions soulevées lors des consultations publiques prises en compte lors des prises de décisions.
- 5.04 Existence d'une autorité chargée du transport dans la capitale ou en zone métropolitaine (dont le mandat et les compétences clairement définis).
- 5.05 Application de critères vérifiables de façon indépendante à l'attribution de subventions pour soutenir les services de transport essentiels qui ne sont pas économiquement viables.
- 5.06 Des audits externes des organismes de transport sont effectués chaque année.

- 5.07 Les organismes de transport reçoivent des rapports précis et réguliers de leurs directions ou divisions sur l'utilisation des fonds qui leur ont été alloués.
- 5.08 Le ministère de tutelle (ou le ministère des Finances) dispose de mécanismes fonctionnels d'établissement de rapports permettant de suivre le flux des ressources budgétaires vers l'organisme de transport.
- 5.09 Publication de mesures correctives prises pour pallier les mauvaises performances.
- 5.10 L'organisme de transport recueille régulièrement des données sur le niveau de service ou l'état de son réseau routier.

Dimension 6 : Égalité des avantages

- 6.01 Les investissements de transport correspondent aux besoins prioritaires en matière de croissance et de réduction de la pauvreté.
 - 6.02 Satisfaction des usagers des services de transport.
 - 6.03 Tarif moyen de transport par kilomètre.
 - 6.04 Pourcentage des ménages évoquant le coût du transport comme principal obstacle à l'accès à l'emploi.
 - 6.05 Pourcentage du réseau de routes revêtues en bon état gérées par l'organisme routier.
 - 6.06 Pourcentage de routes non revêtues en bon état gérées par l'organisme routier.
 - 6.07 Accessibilité des transports ou partie du budget des ménages nécessaire pour assurer le transport dans de bonnes conditions.
 - 6.08 Pourcentage d'écoles ayant un accès fiable.
 - 6.09 Pourcentage des ménages évoquant des problèmes d'accès à l'éducation ou aux services de santé à cause des difficultés liées au transport ou à son coût.
 - 6.10 Disponibilité des transports publics dans les villes.
-

Annexe C. Indicateurs de gouvernance mis au point par le SSATP

INDICATEUR 1 : Missions et compétences des MDO claires et distinctes

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Les missions et compétences des ministères, directions et services sont clairs et distincts	Missions et compétences non définies ou confuses.	Missions et compétences définies, mais avec d'importants chevauchements.	Missions et compétences définies, mais pas toujours claires et avec des chevauchements.	Missions et compétences claires et absence de chevauchement.

- Applicabilité des indicateurs :** Tous les sous-secteurs ; tous les MDO
- Pays modèle :** Kenya
- Sous-secteur modèle :** Sectoriel
- Organisme :** Examen dans les ministères ou agences
- Année :** 2010/11
- Source documentaire :** Législation ou statuts, sites web des MDO, politique intégrée
- Résultats ou données :** Examen des cadres institutionnels, évaluation du chevauchement des responsabilités

Situation	Thème
Ministère des Transports	Globalement responsable du secteur des transports.
Ministère des Routes et des TP	Premier responsable du sous-secteur des routes.
Ministère des Collectivités locales	Responsable des routes non classées. Défendre les routes par rapport aux modes de transport concurrentiels s'avère difficile.
Conseil kenyan des routes	Expressément chargé du financement du réseau principal (créé en 2000)
Autorité routière nationale	Expressément chargée de la gestion du réseau national (créée en 2007)
Autorité kenyane des routes urbaines	Expressément chargée de la voirie urbaine (créée en 2007)
Autorité kenyane des routes rurales	Expressément chargée de la gestion des routes rurales (créée en 2007)
Autorité kenyane de l'aviation civile	Réglementation du transport aérien (exploitation et navigation)
Autorité aéroportuaire	Chargée de la gestion de neuf aéroports publics (sur un total de 156 aérodromes publics)
Autorité portuaire	Gestion du port de Mombasa (et de plusieurs petits ports)
Service kenyan de la faune	Routes de parcs
Compagnie des chemins de fer	Manque d'investissement, d'autonomie commerciale et de gestion
Voies fluviales	Chevauchement de responsabilités entre la <i>Kenya Marine Authority</i> , <i>Kenya Ports Authority</i> , <i>Kenya Ferry Services Limited</i> et <i>Kenya Railways Corporation</i> .

- 8. **Notation ROV (référence)** Orange/vert
- 9. **Objectif (plus six mois)** Vert
- 10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé**

Pour atteindre cet objectif, les mesures suivantes devront être prises dans un délai de 2 à 5 ans :

<i>Quoi</i>
Améliorer les capacités de planification stratégique du ministère du Transport pour lui permettre de superviser l'ensemble du secteur
Créer une direction des Transports chargée de superviser le sous-secteur des routes au sein du ministère des Transports

Mesures pour accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance au Kenya :

Les mesures sont définies dans le document publié par les pouvoirs publics en 2009 sur la politique nationale des transports. Leur application contribuera à clarifier les compétences :

- Créer une direction des Transports
- Regrouper les fonctions relatives au transport sous la tutelle d'un ministère et selon une politique distincte.
- Établir des fonctions de réglementation et de prestation de services.
- Renforcer le rôle du secteur privé dans le développement et la gestion des infrastructures de transport.
- Intégrer les moyens de transport non motorisés et les moyens de transport intermédiaires dans les systèmes de transport.
- Consolider le transport public urbain.

INDICATEUR 2 : Cohérence de la politique du secteur des transports et priorités établies sur la base de critères objectifs

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Politique du secteur des transports cohérente et priorités établies sur la base de critères objectifs	Absence de politique sectorielle. OU La politique existante ne fait pas cas des besoins sous-sectoriels.	Il existe une politique sectorielle tenant compte des problèmes sous-sectoriels, mais sans être rattachée au contexte macroéconomique.	Il existe une politique sectorielle tenant compte des problèmes sous-sectoriels, mais qui ne les hiérarchise pas de manière objective.	Il existe une politique sectorielle explicitement rattachée à la politique macroéconomique et où les problèmes sont identifiés et hiérarchisés de manière objective.

- 1. **Applicabilité des indicateurs :** Secteur
- 2. **Pays modèle :** Zambie
- 3. **Sous-secteur modèle :** Sous-secteurs

4. **Organisme :** Ministère du Transport, des TP, de l'Approvisionnement et de la Communication
5. **Année :** 2011
6. **Source documentaire :** Ministère, direction et sites web des organismes
7. **Conclusions / données :**

La dernière politique nationale des transports remonte à 2002. De nombreux amendements avaient alors été apportés, touchant notamment la réforme du Fonds routier national (ancien Conseil national des routes) et l'Autorité nationale de développement routier. Un plan directeur des transports fait cependant défaut, ce qui signifie qu'il n'existe pas de cadre stratégique global pour la définition des priorités. Il est fait état d'ingérences politiques dans la sélection des projets, ce qui continue de créer des écarts entre politiques, priorités et dépenses.

Le ministère chargé jusqu'en septembre 2011 du transport, ministère de la Communication et du Transport, a fait l'objet d'une fusion récente avec le ministère des Travaux publics et de l'Approvisionnement. Cette fusion permet de rationaliser le mode de planification des sous-secteurs. Cela dit, si la politique de transports existante fait état des problèmes dans certains sous-secteurs, il lui manque le contexte macroéconomique. La notation ROV est donc « rouge/orange ».

8. **Notation ROV (référence) :** Rouge / orange
9. **Objectif (2011/12) :** Orange / vert
10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

<i>Quoi</i>	<i>Qui</i>
Mieux intégrer les plans de développement dans les sous-secteurs.	MTTPA&C
Accroître le niveau d'intégration des plans de développement au document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, au cadre de dépenses à moyen terme et au secteur du transport.	MTTPA&C/Ministère des Finances
Actualiser la politique nationale de transport.	Ministère du Transport
Retenir des critères objectifs de hiérarchisation des politiques et de procédure de sélection de projet dans la transparence.	MTTPA&C

Pour accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance en Zambie : voir ci-dessus.

INDICATEUR 3 : Les enveloppes budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies selon des critères objectifs

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Les affectations budgétaires reposent sur des prévisions financières fiables et correspondent à des priorités définies selon des critères objectifs	< 50 % de différence entre plafonds financiers et allocations budgétaires (montants). OU Allocation budgétaire par ordre de priorité (valeur des cinq premiers projets) est si différente de celle des stratégies sectorielles que toute comparaison est impossible.	> 50 % de différence entre plafonds financiers et allocations budgétaires réelles. OU Allocation budgétaire par ordre de priorité (valeur des cinq premiers projets) est très différente (<50 %) de celle des stratégies sectorielles.	> 20 % de différence entre plafonds financiers et allocations budgétaires réelles. ET Allocation budgétaire par ordre de priorité (valeur des cinq premiers projets) n'est pas si différente (>50 %) de celle des stratégies sectorielles.	Plafonds financiers et allocations budgétaires relativement comparables (moins de 10 % de différence). ET Peu de différence existe (> 20 %) entre la stratégie sectorielle et les allocations budgétaires en termes de priorité (valeur des cinq premiers projets).

1. **Applicabilité des indicateurs :** Secteur
2. **Pays modèle :** Zambie
3. **Sous-secteur modèle :** Ensemble du secteur
4. **Organisme :** RDA, Agence du fonds routier national
5. **Année :** 2010
6. **Source documentaire :** Budget publié, rapports de la RDA sur les dépenses publiés, rapports du fonds routier
7. **Conclusions / données :**

Selon le compte rendu du vérificateur général²⁴, la RDA avait fait montre d'un engagement ferme entre 2006 et 2009. Il y est fait état d'engagements de la part de la RDA se montant à 1 643 milliards de kwacha de marchés attribués au nom de l'État en 2008, malgré le fait que seulement 1 200 milliards de kwacha étaient prévus au budget (soit 685 milliards venant de l'État et 515 milliards des bailleurs de fonds). Soit un dépassement de 443 milliards de kwacha. Cet engagement excessif était, lui aussi, fondé sur des attentes budgétaires initiales et irréalistes, en particulier en comptant sur les bailleurs de fonds - voir le tableau ci-dessous - avec une dépense totale finale de 842,42 millions de kwacha, soit environ 50 % des engagements de départ de la RDA.

²⁴ Toutes les données contenues dans cette section sont issues du cabinet de l'auditeur général, République de Zambie (2009, 7-8).

<i>Financement</i>	<i>Budget</i>	<i>Décaissements</i>	<i>Dépenses</i>
Gouvernement	685	670,40	675,11
Bailleurs de fonds	515	264,19	167,31
Total	1 200	934,59	842,42

Chiffres de 2008 exprimés en kwacha (ZMK).

En outre, cinq autres projets routiers d'un coût total de 182,455 milliards de kwacha ont fait l'objet d'attributions en dehors du plan de travail de 2008 ; Les services chargés de la passation des marchés n'ont pas été audités.

Le rapport en soi laisse penser que ces chiffres ne témoignent pas d'un devoir de diligence suffisant et légal des fonctionnaires responsables de la planification et du contrôle des dépenses.

8. **Notation ROV (référence) :** Rouge /orange
9. **Objectif (2011/12) :** Orange / vert
10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

Quoi

Analyser la pertinence des procédures suivies par les organismes dépensiers et les entités qui fournissent des financements et les moyens de contrôle des modalités régissant ceux-ci.

Renforcer les capacités dans plusieurs organismes, le cas échéant.

Intensifier la sensibilisation à l'importance des contrôles de routine, réguliers et à temps.

INDICATEUR 4 : Indicateurs de performance, de qualité et de rapport coût-résultats

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Des indicateurs de performance clés, de qualité et de rapport coût-résultats sont appliqués	Pas d'élaboration d'indicateurs de performance clés pour le secteur. OU Élaboration de quelques indicateurs de performance clés mais sans objectifs-cibles.	Élaboration d'indicateurs de performance clés assortis d'objectifs-cibles réalistes, mais sans suivi ni rapports. OU Les indicateurs de performance clés ne comptent pas d'indicateurs de rapport coût-résultats.	Élaboration d'indicateurs de performance clés (y compris d'indicateurs de rapport coût-résultats), mais avec un taux de suivi et de rapport > 50 %.	Élaboration d'indicateurs de performance clés (y compris d'indicateurs de rapport coût-résultats), et avec un taux de suivi et de rapport < 50 %.

1. **Applicabilité des indicateurs :** Tous les sous-secteurs ; tous les MDO
2. **Pays modèle :** Tanzanie

- 3. **Sous-secteur modèle :** Routes
- 4. **Organisme :** Les principaux ministères et organismes sectoriels ²⁵
- 5. **Année :** 2010/11
- 6. **Source documentaire :** Rapports présentés par des ministères ou organes individuels à la 5^{ème} réunion de la revue du secteur des infrastructures – JISR (31 octobre-1^{er} novembre 2011)
- 7. **Conclusions / données :**

Sur la base des données présentées lors de la réunion, notamment contenues dans le document intitulé *5th Joint Infrastructure Sector Review 2011: Policy Analysis Paper* (ministère des Transports, République-Unie de Tanzanie, 2011), il ne fait pas de doute que des indicateurs de performance ont été mis au point et approuvés pour les sous-secteurs.

Le rapport du JISR met aussi en lumière l'assistance de l'Union européenne à un système opérationnel de suivi du secteur des transports mis en œuvre au moyen de la fibre optique améliorée et l'installation d'une base de données. Bien que selon le rapport la base de données est disponible en ligne sur le site web du ministère des Transports, les auteurs n'ont pu y accéder.

Un progrès net est cependant visible dans ce domaine. Une étude récente vient en effet appuyer la décision des organes d'exécution de fixer des objectifs réalistes aux indicateurs qui serviront à évaluer la performance des sous-secteurs. L'étude n'étant qu'au stade de projet, il faudra attendre encore quelques années pour voir émerger un meilleur ciblage des indicateurs.

- 8. **Notation ROV (référence) :** Rouge / orange
- 9. **Objectif (6 mois) :** Vert
- 10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

Pour atteindre cet objectif, les mesures suivantes devront être prises dans un délai d'un an :

Quoi	Qui
Mettre en lumière les exemples de rapports efficaces et les utiliser comme modèles.	Gouvernement
Tenter d'influencer les institutions les moins efficaces à rendre des rapports et assurer la couverture intégrale du secteur.	Médias, société civile
Chercher à institutionnaliser la collecte de données dans toutes les institutions clés.	Dans les MDO
Tenter d'intégrer les processus de collecte de données dans les systèmes financiers et de gestion intégrée.	Dans les MDO

Pour accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance en Tanzanie :

- Poursuivre la publication de critères de performance et les résultats chaque année.

²⁵Ministères représentés : Travaux publics et Transports. Organismes : TANROADS (*Tanzania National Roads Agency*) , TAZARA (*Tanzania-Zambia Railway Authority*), RALG (*Regional Administration and Local Government*), RAHCO (*Railway Holding Company*), SUMATRA (*Surface and Marine Transport Regulatory Authority*) et fonds routier.

- Afficher régulièrement les résultats sur les sites web des ministères et services techniques ; alerter le public sous forme de couverture médiatique.
- Poursuivre les conférences intersectorielles pour diffuser et examiner les résultats.
- Continuer d'examiner l'efficacité des indicateurs dans l'évaluation des principaux domaines de performance.
- Incorporer les résultats dans les processus de planification ou hiérarchisation sectorielle à moyen ou long terme et dans les cadres de suivi de la gestion du secteur public.

INDICATEUR 5 : Plans de passation de marchés (appels d'offres, attribution et données sur le règlement de différends) publiés intégralement et en temps opportun

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Plans de passation des marchés (appels d'offres, attribution et données sur le règlement de différends) publiés intégralement et en temps opportun	Manque de système pour générer une information faible et approfondie sur l'ensemble du processus de passation de marchés. OU Les pouvoirs publics ne mettent pas systématiquement à la disposition du public l'information.	Au moins deux éléments d'information sont complets et fiables, soit 50 % des opérations de passation de marchés (en valeur). ET Les éléments d'information sont communiqués au public par les voies appropriées.	Au moins trois des éléments d'information sont complets et fiables, soit 75 % des opérations de passation de marchés (en valeur). ET Des éléments d'information sont communiqués au public en temps opportun et par les voies appropriées.	Tous les éléments d'information clés sont complets et fiables, soit 90 % des opérations de passation de marchés (en valeur). ET Les éléments d'information sont communiqués au public en temps opportun et par les voies indiquées.

1. **Applicabilité des indicateurs :** Ensemble du secteur
2. **Pays modèle :** Mali
3. **Sous-secteur modèle :** Indisponible
4. **Organisme modèle :** Ministère de l'Économie et des Finances
5. **Année :** 2011
6. **Source documentaire :** *Évaluation de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA, ECORYS*
7. **Conclusions / données :**

Un rapport établi en juin 2011 pour le compte du ministère de l'Économie et des Finances (ECORYS 2011) a mis l'accent sur les défaillances du système de règlement des plaintes et différends dans la conduite d'une évaluation PEFA²⁶, ceci dans le contexte de la mise en place du

²⁶ Le programme PEFA vise à renforcer les capacités des pays partenaires et des organismes donateurs à 1) évaluer la situation des systèmes de dépenses publiques, de passation de marchés et de responsabilité financière des pays et 2) mettre au point un échelonnement pratique pour les mesures de réforme et de renforcement des capacités. Le programme PEFA est une initiative de la Banque mondiale.

Comité de règlement des différends en mars 2010 (Décision n° 002/ARMDS-CR). Les documents présentés au titre des rapports ne faisaient pas cas des conséquences des plaintes. Globalement, la note « rouge/orange » a été administrée parce qu'« un mécanisme permettant d'enregistrer et de traiter les demandes relatives au processus de passation des marchés existe, mais de conception défailante et ne fonctionnant pas de manière à favoriser le règlement des réclamations dans les meilleurs délais ». Il est à noter toutefois que la création en 2008 de l'ARMDS (Autorité de Régulation des Marchés Publics et des Délégations de Service Public) constituait un progrès considérable et augmentait les possibilités de réduire le risque fiduciaire.

8. **Notation ROV (référence) :** Rouge / orange
9. **Objectif (2011/12) :** Orange / vert
10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

<i>Quoi</i>	<i>Qui</i>
Autoévaluation PEFA	Autorité responsable de la passation des marchés
Vérification des conclusions de l'évaluation PEFA	Cabinet de l'auditeur général
Publication d'informations avec plus d'accès	Conseils locaux
Étendre la diffusion	Services consommateurs de budget et presse

Pour accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance au Mali :

- S'assurer que des capacités externes existent pour examiner les résultats.

INDICATEUR 6 : Rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets de transport publiés en temps opportun et sous une forme accessible

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Des rapports détaillés (durée et coût) sur l'état d'avancement des travaux des principaux (dix premiers) projets de transport sont publiés en temps opportun et sous une forme accessible	Les informations ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse ; les informations sur les variations budgétaires ou sur les dépenses réelles ne sont pas diffusées.	Les informations ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse ; les informations sur les variations budgétaires ou dépenses réelles sont incomplètes ou en format incompatible.	Informations fournies ; informations incomplètes sur les variations et les dépenses réelles.	Informations fournies à un degré de détail approprié ; informations sur les dépenses fournies à un degré de détail comparable.

- Applicabilité des indicateurs :** Tous les sous-secteurs, MDO d'exécution
- Pays modèle :** Tanzanie
- Sous-secteur modèle :** Routes
- Organisme :** Agence routière nationale (TANROADS)
- Année :** 2010/11
- Source documentaire :** Document TANROADS à la 5^e réunion annuelle de la revue du secteur des infrastructures
- Conclusions / données :**

Projet	Valeur (T Sh, millions) ^a	début	Date initiale d'achèvement	Date révisée ^b	dépassement (%)	Remarques
Mbwemkuru-Mingoyo conception/construction (95km)	118 171	25/02/2003	25/02/2005	25/02/2007	81	Correction les défauts
Travaux en suspens, pont bascule, Mukula	354 067	15/10/2007	15/10/2008	s.o.	> 100 (à ce jour)	Travaux suspendus pour paiements en retard
Réhabilitation, TANZAM (149,6 km)	68 900 504	19/09/2008	19/09/2011	s.o.	33 (à ce jour)	Retards (matériel défaillant)
Amélioration, Katesh-Dareda	21 666 491 107	11/03/2009	10/12/2011	s.o.	3 (à ce jour)	Retards (intempéries)
Amélioration, Tanga-Horohoro	3 279 557 069	22/10/2010	12/08/2012	s.o.	18 (à ce jour)	Mauvaise utilisation d'équipement
Amélioration, Songea-Namtumbo	2 555 141 115	14/06/2010	03/09/2012	s.o.	11 (à ce jour)	Mobilisation tardive des équipes
Amélioration, Peramiho-Mbinga	3 749 877 445	09/08/2010	28/10/2012	s.o.	7 (à ce jour)	Mauvaise gestion de chantier
Amélioration, Tunduma-Ikana	3 472 297 225	11/10/2010	07/09/2012	s.o.	13 (à ce jour)	Reprise de la topographie et du tracé
Amélioration, Ikana-Laëla	USD 11 137 558	04/10/2010	15/08/2012	s.o.	18 (à ce jour)	Reprise de la topographie et du tracé
Amélioration, Laëla-Sumbawanga	USD 20 310 898	01/06/2010	31/01/2013	s.o.	0 (à ce jour)	Mobilisation tardive des équipes et transfert tardif des installations.

a. Ou en USD

b. Manque de certitude sur l'achèvement des projets. (si l'information était disponible, l'indicateur obtiendrait la note orange/rouge ou rouge)

- 8. **Notation ROV (référence) :** Orange/vert — mais voir note b ci-dessus.
- 9. **Cible (six mois) :** Vert
- 10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

Quoi	Qui (responsable de)
Resserer l'évaluation des capacités et performances des entreprises.	Passation des marchés
Baser l'attribution des marchés sur les fonds disponibles, pas sur des pronostics.	Attribution des marchés
Renforcer le rôle de l'ingénieur dans l'approbation de l'étude technique.	Attribution des marchés
Limiter le temps entre le projet préliminaire et le contrat de conception/supervision.	Attribution des marchés
Mieux appliquer l'approche préconisée par la Fédération internationale des ingénieurs-conseils ou toute approche comparable pour une gestion plus efficace des marchés dès le début du processus.	Attribution des marchés

Pour accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance en Tanzanie :

L'indicateur ne devrait couvrir que les projets achevés. Pour ce faire, un rapport d'avancement doit indiquer si le projet concerné est achevé.

INDICATEUR 7 : L'autorité chargée du secteur des transports a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique des ouvrages et effectue une allocation budgétaire correspondante

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
L'autorité chargée du secteur a établi un référentiel pour l'entretien courant et périodique et prévoit une enveloppe budgétaire correspondante	Absence de base de référence. OU Pas de lien entre la base de référence et les décisions budgétaires.	Référentiel en place, mais sans hiérarchisation de l'entretien courant et périodique (> 50 % des besoins satisfaits avec (> 50 % du budget sectoriel total).	Référentiel en place et niveau de hiérarchisation significatif (< 50 % des besoins d'entretien courant et périodique satisfaits ou < 50 % du budget total alloué à l'entretien).	Établissement de référentiel et < 80 % des besoins d'entretien satisfaits ou < 8 % du budget consacré à l'entretien.

- 1. **Applicabilité des indicateurs :** Routes, sous-secteurs ferroviaires
- 2. **Pays :** Tanzanie
- 3. **Sous-secteur modèle :** Routes
- 4. **Organisme modèle :** Office nationale des routes (TANROADS)
- 5. **Année :** 2010/11
- 6. **Source documentaire :** Document de TANROADS à la 5^e réunion annuelle de la revue du secteur des infrastructures
- 7. **Conclusions / données :**

TANROADS a pu déterminer en avril 2011 les besoins d'entretien périodique des routes revêtues durant les cinq prochaines années, à compter de l'exercice 2011/12, en utilisant le modèle

d'analyse HDM-4. Les besoins financiers annuels se montent à quelque 88 milliards de shillings tanzaniens pour les routes revêtues. Comparé au montant de 52 milliards de shillings alloué à l'entretien périodique des routes revêtues durant l'exercice 2011/12, seuls 59 % des besoins sont couverts. La différence entre le déficit de financement des besoins d'entretien et les dépenses d'entretien globales a baissé, passant de 65 % durant l'exercice 2000/01 à 45 % au cours de l'exercice 2010/11 (ministère du Transport, République-Unie de Tanzanie, 2011). Bien que le taux de couverture de l'entretien de routine ait reculé, baissant de 82 % durant l'exercice 2008/09 à 69 % au cours de l'exercice 2010/11 (dû à l'expansion du réseau routier géré par TANROADS), les besoins d'entretien périodique sont restés inchangés, soit environ 58 %. De ce fait, la proportion de routes en bon état ou en état acceptable a baissé et des disparités existent entre le budget alloué et les dépenses :

<i>Catégorie</i>	<i>Ex2008/09*</i>	<i>Ex2009/10*</i>	<i>Ex2010/11*</i>
Budget d'entretien du fonds routier	147 205	177 462	177 462
Entretien, dépenses réelles	134 821	146 043	152 117
Écart	-8 %	-18 %	-14 %

* En millions de shillings tanzaniens

Selon les estimations, le coût des travaux d'entretien des routes revêtues en souffrance s'élèverait à 442 milliards de shillings. Un plan a été mis sur pied pour réaliser ces travaux dans un délai de cinq ans. Le Conseil du fonds routier est conscient des problèmes qui se posent à lui, dont le plus urgent a trait à l'insuffisance de fonds pour répondre à l'énorme retard accusé par les travaux d'entretien, à force de les remettre à plus tard. Les autres problèmes qui se posent concernent d'une part la capacité insuffisante des organismes routiers et de certains entrepreneurs à assurer un entretien routier de qualité et d'autre part l'expansion du réseau à mesure que l'État accélère le rythme d'amélioration des routes et la construction de nouvelles routes. Le plan stratégique de 2011/-14 prévoit l'augmentation des financements et le renforcement de l'efficacité à travers un meilleur contrôle des travaux et la lutte contre la surcharge, soit deux objectifs clés.

8. **Notation ROV (référence) :** Orange / vert
9. **Objectif (2011/12) :** Vert
10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

<i>Quoi</i>	<i>Qui</i>
Pouvoir mieux démontrer les résultats potentiels d'un ensemble de décisions de principe basées sur un référentiel et des choix d'affectation.	Conseil d'administration du fonds routier

INDICATEUR 8 : Budget et dépenses annuels publiés en temps opportun et en toute transparence

Indicateur	Rouge	Rouge / orange	Orange / vert	Vert
Le budget et les dépenses annuels sont publiés à temps et en toute transparence	Les informations budgétaires ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse, ou les informations sur les dépenses réelles ne sont pas diffusées.	Les informations budgétaires ne permettent pas de disposer d'éléments suffisants pour l'analyse ; les informations sur les dépenses réelles sont incomplètes ou dans un format incompatible.	Informations budgétaires fournies ; informations incomplètes sur les dépenses réelles.	Informations budgétaires fournies à un degré de détail approprié ; informations sur les dépenses fournies à un degré de détail comparable.

1. **Applicabilité des indicateurs :** Ensemble du secteur
2. **Pays modèle :** Zambie
3. **Sous-secteur modèle :** National
4. **Organisme :** Gouvernement de la Zambie
5. **Année :** 2010
6. **Source documentaire :** Baromètre de suivi budgétaire et de fourniture de services ; Société civile pour la réduction de la pauvreté, (SCRP), Zambie (juillet-décembre 2010) ; projet pilote sur deux ans.
7. **Conclusions / données :**

La Société civile pour la réduction de la pauvreté (SCRP) a institué un baromètre de suivi budgétaire et de fourniture de services dont l'évaluation repose sur les données administratives de la fonction publique. L'évaluation a donné les résultats suivants :

- Il manque généralement de solides structures sur le terrain pour impliquer les citoyens ou les informer des ressources disponibles, toutes choses qui pourraient les aider à suivre le mode d'allocation des fonds.
- Les médias choisis pour relayer les informations sur les décaissements, comme la presse écrite, sont perçus comme étant inefficaces. Les plus démunies n'ont pas les moyens de s'acheter un journal et la majorité des annonces ne sont pas diffusées à la radio.
- Rien ne prouve que lorsque les citoyens reçoivent effectivement ces informations ils comprennent ce qu'elles signifient.
- Selon la loi de 2008 sur la passation de marchés et la loi de finances, les plans de passation des marchés et les informations sur l'attribution des marchés du Gouvernement de la Zambie doivent être publiés dans les médias (*Daily Mail, Post et Times of Zambia*) dans un souci de transparence financière et de responsabilité. Force est de constater néanmoins que peu d'attention est accordée aux dispositions relatives à la publication de plans de passation de marchés et à l'attribution de marchés.
- De plus, le document *Yellow Book* publié par le gouvernement sur le budget n'est accessible qu'à un nombre restreint d'individus - et la loi de finances n'est pas publiée.

8. **Notation ROV (référence) :** Rouge
9. **Objectif (2011/12) :** Orange / vert

10. Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé

Quoi	Qui
Encourager les pouvoirs publics à utiliser les lieux de rassemblement (tribunaux, et églises par exemple) pour afficher des informations sur les décaissements.	Gouvernement
Examiner la réglementation ougandaise relative à la publication d'informations sur les décaissements citée comme exemple à suivre.	Ministère des finances
Mettre en place des mesures pour permettre de mener d'amples consultations sur le processus d'élaboration du budget.	Ministère des finances
Accélérer le rythme de mise en application du système d'information de gestion financière intégré en tant que composante de l'initiative sur la gestion des dépenses publiques et la responsabilité financière.	Ministère des finances
Encourager les conseils de collectivités locales à publier des rapports qui rendent compte des ressources locales.	Conseils locaux

INDICATEUR 9 : Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de gouvernance du secteur

Indicateur	Rouge	Rouge/orange	Orange/vert	Vert
Des règles régissent l'adhésion et le processus de nomination aux principales commissions de gouvernance du secteur	Représentation minoritaire du secteur privé dans les organes de supervision et nomination directe.	Représentation majoritaire du secteur privé dans les organes de supervision, mais nomination directe (par exemple, par le président ou le ministre).	Représentation majoritaire du secteur privé dans les organes de supervision, désignation par appel à la concurrence - mais manque de transparence dans le processus.	Représentation majoritaire du secteur privé dans les organes de supervision, processus de nomination clair, transparent, compétitif et basé sur le mérite.

- Applicabilité des indicateurs :** Tous les sous-secteurs ; tous les organismes
- Pays modèle :** Tanzanie
- Sous-secteur modèle :** Routes
- Organisme modèle :** Conseil d'administration du fonds routier
- Année :** 2010/11
- Source documentaire :** Conseil d'administration du fonds routier : « *Corporate Information: What It Is, What It Does* » (août 2010).
- Conclusions / données :**

Modalités d'adhésion et de nomination :

Le président désigne une personne externe à l'administration pour présider le conseil.

Un haut fonctionnaire est désigné par le ministre chargé du sous-secteur des routes.

Quatre représentants des usagers de la route sont désignés par le ministre responsable du sous-secteur des routes.

- Sous-secteur du transport routier
- Secteur touristique

- Chambre de commerce, d'industrie et d'agriculture
- Confédération des industries tanzaniennes
- Organisation nationale des coopératives

Toute organisation d'usagers de la route ne présentant pas de conflit d'intérêt potentiel. Le ministre responsable des routes lance un appel à candidature, la liste des candidats est publiée et des avis de non objection sont sollicités.

8. **Notation ROV (référence) :** Rouge
9. **Objectif (2011/12) :** Vert
10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

Quoi	Qui
Amendement nécessaire de la législation sur le « <i>Road and Fuel Tolls Act Cap 220</i> » (en date du 1 ^{er} janvier 1986, mais accompagnée de toutes les modifications apportées jusqu'au 30 novembre 2006) — Loi n° 11 de 1998, Section III portant « conseil et responsable du fonds routier » (voir également les lois portant création du conseil : numéros 6 de 1998 s. 2 ; 11 de 1998 s. 3 ; et 14 de 2011 s. 24).	Conseil d'administration du fonds routier Procureur général Parlement
Mise en commun de lignes directrices pour les bonnes pratiques et adoption de méthode d'approche standardisée dans les pays membres du SSATP.	SSATP

INDICATEUR 10 : Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année

Indicateur	Rouge	Rouge/orange	Orange/vert	Vert
Pourcentage de recommandations de rapports d'audit technique et financier indépendants appliquées en une année	Aucune recommandation publiée ou d'information sur les mesures de suivi.	Publication d'audits techniques et financiers, mais aucun élément d'information sur les mesures de suivi. OU Publication d'information sur les mesures de suivi, mais avec un taux de mise en œuvre inférieur à 50 %.	Publication d'audits techniques et financiers, mais informations incomplètes sur les mesures de suivi. OU Entre 50 et 75 % seulement des mesures recommandées ont été mises en application.	Publication d'audits techniques et financiers, informations complètes sur plus de la moitié des mesures de suivi; mise en application de plus de 75 % des mesures recommandées.

1. **Applicabilité des indicateurs :** Tous les sous-secteurs ; tous les MDO
2. **Pays :** Zambie
3. **Sous-secteur modèle :** Routes
4. **Organisme modèle :** Agence de promotion du secteur routier
5. **Année :** 2010/11
6. **Source documentaire :** Rapport de 2010 de l'auditeur général sur l'organe chargé du développement (*Road Development Agency*).
7. **Conclusions / données :** Le rapport a recommandé des mesures en réponse à 51 conclusions. En novembre 2011, l'on comptait 34 (66 %) mesures mises en application.

8. **Notation ROV (référence) :** Orange / vert
 9. **Cible (six mois) :** Vert
 10. **Exemples de modalités d'exécution pour atteindre l'objectif ciblé :**

Pour atteindre cet objectif, cinq des mesures suivantes devront être prises dans un délai de six mois :

<i>Quoi</i>	<i>Qui</i>
Mettre au point un dispositif de dénonciation sous le sceau de l'anonymat et le soumettre aux administrateurs de la RDA pour adoption et application éventuelles.	Conseil d'administration de la RDA
Harmoniser les dispositions de la loi de finances publiques et de la législation relative à la passation de marchés concernant des contrats à niveaux multiples ; et examiner les liens entre les budgets annuels du cadre de dépenses à moyen terme et les plans de passation de marchés.	Ministère des Finances et de la Planification nationale
Mettre en place une gestion consolidée des flux de trésorerie permettant de mettre en lumière les commandes rectificatives ou le non-respect des conditions contractuelles, dans l'optique de formuler des demandes de remboursement par les entreprises.	Assistance technique à court terme à la RDA.
Instituer un système d'ajustement du programme de travail annuel fondé sur l'examen de la situation des contrats et des engagements.	Conseil d'administration de la RDA
Encourager le conseil d'administration à défendre auprès des pouvoirs publics la suppression du plafond de 10 % appliqué aux ressources locales pour que les trois organismes disposent de financements adéquats.	Conseil d'administration de la RDA
Étudier la question du manque de transfert adéquat des actifs. La RDA doit veiller à ce que les actifs acquis sous contrat soient transférés à son compte par l'entrepreneur concerné avant le déblocage de la retenue de garantie et la délivrance du certificat d'achèvement. Tous les véhicules et autres actifs acquis au titre des projets seront immédiatement enregistrés au nom de la RDA. Les actifs reçus viendront compléter le registre des actifs et livres comptables.	Administration de la RDA
Stratégie de diffusion de la matrice routières : Formuler une stratégie de diffusion et veiller à ce que, au moins deux fois par an, des mises à jour régulières paraissent dans la presse pour donner aux citoyens la preuve de l'engagement de l'État à rendre compte de son action de manière transparente.	Secrétaire au Trésor
Politique des transports : Actualiser la politique des transports de 2002 et la lettre relative à la politique du secteur routier de 2003 de manière à ce que le cadre de politique et stratégique tiennent compte des engagements de haut niveau.	Fonctionnaire, ministère de la Communication et des Transports
Élaborer un plan directeur des transports couvrant tous les sous-secteurs.	Fonctionnaire, ministère de la Communication et des Transports
Passer en revue le plan de gestion du secteur routier de septembre 2009 lors du prochain forum conjoint des bailleurs de fonds.	Ministère de la Communication et des Transports

Accroître l'influence de cet indicateur sur la gouvernance en Zambie :

1. Pour une approche plus stratégique de mise en application, les résultats assortis des mesures recommandées par le cabinet de l'auditeur général doivent être hiérarchisés (importance élevée, moyenne ou faible).
2. Cette même approche doit être recommandée auprès des organes d'audit auxiliaires.

Bibliographie

Auditor General's Office, Republic of Zambia. 2009. *Report of the Auditor General on the Road Development Agency for the Period January 2006 to September 2009*. Lusaka.

Bertelsmann Stiftung. 2009. *BTI 2010—Kenya Country Report*. Gütersloh, Germany.

Bratton, Michael. 2010. "Survey of Citizens' Perceptions of Local Government Responsiveness in Sub-Saharan Africa." Working Paper 119, Afrobarometer.

Castillo. 2009. *Understanding, Measuring, and Stopping Corruption in Construction: A Foundation Paper and Case Studies*. GHK Working Paper.

CSPR (Civil Society for Poverty Reduction) Zambia. 2010. *Budget Execution and Service Delivery Barometer, July to December 2010*. Lusaka.

DAC (Development Assistance Committee). 2006. *DAC Guidelines and Reference Series: Good Practice Guidance for Development Cooperation*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

ECORYS. 2011. *Évaluation de la gestion des finances publiques au Mali selon la méthodologie PEFA*. ECORYS, Rotterdam, June 2011.

Freedom House. 2011. *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy*. Washington, D.C: Freedom House.

Gwilliam, Ken, et al. 2008. "The Burden of Maintenance: Roads in Sub-Saharan Africa." *Africa Infrastructure Country Diagnostic, Background Paper 14 (Phase 1)*, World Bank, Washington, D.C.

Heidenhof, Guenter, and Doris Voorbraak, Team Leaders. 2008. "Rapport No. 44151-ML: Diagnostic sur la Gouvernance dans les Secteurs du Transport et de l'Énergie au Mali." Draft, Africa Public Sector Reform and Governance Unit, World Bank, Washington, D.C, June 2008.

International Monetary Fund. 2007. *Manual on Fiscal Transparency*. Washington, D.C.

ITAD. 2011. *Governance and Conflict Indicators Report*.

Heritage Foundation and *Wall Street Journal*. 2011. *Index of Economic Freedom*. <http://www.heritage.org/index/>.

- Knack, Stephen, et al. 2002. "Second Generation Governance Indicators." MPRA Paper 25029, University Library of Munich, Germany (revised 2003).
- Messick, Richard. 2011. *Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector*. World Bank, Washington, D.C.
- Le, Tuan Minh, et al. 2010. *Public Investment Management in Zambia: Diagnostic and Recommendations*.
- Ministry of Communications and Transport, Republic of Zambia. 2002. "Transport Policy." Lusaka.
- _____, 2011. "Road Sector Investment Programme II, 2004–2013, Bankable Document—Addendum 2." Lusaka.
- Ministry of Finance, Republic of Zambia. 2010. "Medium Term Expenditure Framework 2010/11–2012/13." Lusaka.
- Ministry of Finance and Economic Affairs, United Republic of Tanzania. 2005. *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty ("Mkukuta") 2005–2010*. Dodoma.
- _____, 2010. *National Strategy for Growth and Reduction of Poverty II*. Dodoma.
- Ministry of State, National Planning and Vision, Republic of Kenya. 2030. 2011. *Kenya Vision 2030: First Medium Term Update*. Nairobi.
- Ministry of Transport, Republic of Kenya. 2009. *Integrated National Transport Policy: Moving a Working Nation*. Nairobi.
- Ministry of Transport, United Republic of Tanzania. 2003. *National Transport Policy 2003*. Dodoma.
- _____, 2007. *Transport Sector Investment Programme (TSIP)*. Dodoma.
- _____. 2011. Fifth Annual Joint Infrastructure Sector Review Meeting, 31st October – 1st November 2011 (Papers). Dodoma.
- NEA Transport Research and Training. 2004. "Zambia—Trade and Transport Facilitation Audit." Paper produced for the World Bank, Washington, DC.
- Republic of Kenya. 2004. *Investment Promotion Act 2004*. Nairobi.
- Republic of Zambia. 2009. *Report of the Auditor General on the Road Development Agency for the Period January 2006 to September 2009*. Lusaka.
- SSATP. 2003. *Membership Commitment Statement*. Washington, D.C.
- _____. 2008. *Second Development Plan (2008–2011)*. SSATP, Washington, D.C.

- TANROADS (Tanzania National Roads Agency). October, 2011. TANROADS Paper for Fifth Infrastructure Sector Review Meeting (Roads Sub-sector).
- Thomas, M. A. 2007. "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?" John Hopkins University, Baltimore.
- Transparency International. 2011a. *Corruption Perceptions Index*. Berlin.
- _____. 2011b. *The East Africa Bribery Index 2011*. Berlin.
- USAID (U.S. Agency for International Development). 2008. *Improved Road Transport Governance Initiative on Interstate Trade Corridors*. Improved Road Transport Governance Initiative. Washington, D.C.
- _____. 2009. *NGO Sustainability Index*. Washington, D.C.
- USAID/UEMOA (West African Economic and Monetary Union). 2011. *Improved Road Transport Governance Report. Improved Road Transport Governance Initiative*. USAID, Washington, D.C.
- World Bank, 1989, *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington, D.C.
- _____. 2007a. *The Governance and Anti-Corruption Strategy*, Washington, D.C.
- _____. 2007b. *Strengthening World Bank Engagement on Governance and Anticorruption*. Joint Ministerial Committee of the Board of Governors of the Bank on the Transfer of Real Resources to the Developing World. Washington, D.C.
- _____. 2011. *Doing Business Index 2012*, Washington, D. C.
- Whitworth, Alan. 2010. *Zambian Fiscal Performance, 2002–2010*.