

Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

PRTSR Rapport SSATP No. 05/03/CTRY



Politiques de transport et stratégies de réduction de la pauvreté Rapport sur l'expérience pilote des études de cas nationales

Mai 2003



SOMMAIRE

Résumé	1
introduction	3
1. Objectifs visés par les études de cas	3
2. Organisation générale et calendrier des études de cas.....	3
3. La méthodologie de base des études de cas	4
4. Leçons à tirer des études de cas.....	5
5. Questions à discuter à Kigali	13
Politiques de transport et stratégies de réduction de la pauvreté	
Étude de cas du Rwanda	17
1. Objectifs de l'étude de cas nationale.....	17
2. Processus et participation.....	17
3. Évaluation de la cohérence entre la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de transports.....	19
4. Recommandations pour améliorer la contribution de la politique de transports à la réduction de la pauvreté.....	24
5. Recommandations pour adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national	26
Politiques de transport et stratégies de réduction de la pauvreté	
Étude de cas de Tanzanie	33
1. Objectifs de l'étude de cas nationale.....	33
2. Processus et participation.....	34
3. Evaluation de la cohérence entre la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de transports.....	36
4. Recommandations pour améliorer la contribution de la politique de transports à la réduction de la pauvreté.....	43
5. Recommandations pour adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national	44
Politiques de transport et stratégie de réduction de la pauvreté	
Étude de cas de Guinée	49
1. Objectifs de l'étude de cas nationale.....	49
2. Processus et participation.....	49
3. Évaluation de la cohérence entre la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de transports.....	51
4. Recommandations pour améliorer la contribution de la politique de transports à la réduction de la pauvreté.....	58
5. Recommandations pour adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national	60

POLITIQUES DU SECTEUR DES TRANSPORTS ET STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ : L'EXPERIENCE PILOTE DES ÉTUDES DE CAS NATIONALES

RÉSUMÉ

Trois études de cas nationales ont été réalisées au Rwanda, en Guinée-Conakry et en Tanzanie durant le premier semestre 2003, dans le cadre des activités préparatoires de la réunion annuelle 2003 du SSATP. Ces études évaluent les liens existant entre les politiques et les stratégies nationales des transports et de réduction de la pauvreté, ainsi que les processus et les dispositions institutionnelles qui ont été établies pour le dialogue politique et le processus décisionnel. Ces études examinent également la manière dont le fonctionnement à l'échelon national du SSATP pourrait être organisé à l'avenir.

Ces études ont permis de tester une méthodologie participative impliquant des acteurs clés dans un processus conjoint d'évaluation des politiques.

Les groupes de travail nationaux qui se sont chargés des études de cas ont relevé un défi majeur sur les plans thématique et méthodologique. Ils se sont courageusement attaqués à une question complexe et à une nouvelle approche exigeante. Ils ont fait preuve d'un engagement et d'un zèle remarquables. Leurs expériences constituent une source d'enseignements importante qui profitera à d'autres pays d'Afrique subsaharienne et au programme du SSATP à l'avenir.

Le rapport de synthèse comporte quatre parties distinctes :

- La première partie, rédigée par la coordinatrice internationale, résume l'historique général, l'organisation, la méthodologie et le calendrier du processus d'étude de cas. Elle contient également une évaluation préliminaire des études de cas et met en évidence certaines questions qui seront débattues par les participants lors de la réunion annuelle 2003.
- Les trois parties suivantes contiennent les rapports de synthèse des études de cas nationales du Rwanda, de la Tanzanie et de la Guinée, respectivement. Les modérateurs nationaux ont rédigé les projets de rapport, qui ont ensuite été amendés et validés par les membres des groupes de travail nationaux. Les rapports présentent les principaux résultats des évaluations participatives, y compris des recommandations visant à améliorer les politiques et les stratégies nationales dans les domaines de la pauvreté et des transports, en vue d'adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national.

INTRODUCTION

par

Mary Braithwaite (coordinatrice des études de cas)

1. Objectifs visés par les études de cas

L'élaboration de politiques et de stratégies des transports ancrées dans les stratégies de réduction de la pauvreté s'est imposée comme une priorité lors de la réunion annuelle 2002 du SSATP. Puisqu'il n'existe pas encore d'exemples illustrant la manière "d'ancrer" fermement les politiques et les stratégies des transports dans les stratégies de réduction de la pauvreté, le SSATP a décidé de réaliser, à l'échelon national, un nombre limité d'études de cas.

Les études de cas serviront de base à la réunion annuelle 2003, qui se tiendra à Kigali, au Rwanda, du 25 au 30 mai 2003. Les discussions et les recommandations auxquelles elles auront donné lieu, devraient permettre d'établir des modèles potentiels pour améliorer le dialogue politique et la formulation stratégique, et concevoir des structures de soutien et des mécanismes adéquats pour le SSATP à l'échelon national.

Un des objectifs des discussions portant sur ces études de cas sera, on l'espère, de motiver les participants nationaux à initier un processus d'évaluation semblable dans leur propre pays. Après la réunion, une méthodologie révisée à l'intention des autres pays membres du SSATP sera élaborée. Le plan de développement à long terme 2004-2007, qui sera adopté à la réunion annuelle 2003, prévoit d'encourager ces analyses participatives.

2. Organisation générale et calendrier des études de cas

Dans chaque pays, les études de cas ont été pilotées par un groupe de travail composé d'acteurs clés qui étaient soutenus par un modérateur/rapporteur. Tous les participants et le modérateur sont citoyens du pays concerné.

Le processus des études de cas a respecté une méthodologie commune (voir paragraphe 3., *infra*), qui a été adaptée au fil des travaux. Les lignes directrices méthodologiques et les instruments connexes (missions, programmes des ateliers, etc.) ont été produits par une consultante internationale. Cette consultante, qui rendait compte à la direction du programme du SSATP, a supervisé le processus et les résultats et fourni, de manière continue, des conseils et un soutien aux trois groupes de travail et aux modérateurs.

Les modérateurs nationaux ont produit un ensemble de notes intermédiaires sur le processus et les résultats. Ces notes constituaient l'essentiel du matériel nécessaire à l'élaboration des rapports finaux.

Le processus des études de cas a été initié dans chaque pays en janvier 2003. Les groupes de travail ont été constitués en février, et les ateliers se sont tenus en mars et au début avril. Les rapports de synthèse finaux ont été rédigés à la fin avril 2003.

3. La méthodologie de base des études de cas

La méthodologie de base des études de cas nationales s'articule en sept étapes :

1. **Création d'un groupe de travail**, composé de 12 à 15 acteurs clés impliqués dans les politiques et les stratégies nationales des transports et de la réduction de la pauvreté. Un Président élu par le groupe de travail a coordonné le processus de l'étude.
2. **Engagement d'un modérateur local**, pour faciliter le processus et retranscrire les résultats.
3. **Recueil et distribution au groupe de travail de la documentation pertinente**, y compris les DSRP et les documents relatifs aux politiques et stratégies des transports, les programmes de développement des transports, ainsi que toute étude opportune réalisée dans le pays portant sur les transports et la pauvreté.
4. **Atelier 1 : évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté**. Ce premier atelier d'un jour a permis d'évaluer les aspects suivants :
 - les objectifs et les cibles de la réduction de la pauvreté;
 - les principaux éléments de la stratégie de réduction de la pauvreté (par ex., principaux groupes cibles, secteurs privilégiés);
 - le traitement réservé à l'accessibilité et à la mobilité dans le cadre de la stratégie.
5. **Atelier 2 : évaluation de la cohérence entre la politique et la stratégie des transports et la stratégie de réduction de la pauvreté**. Ce deuxième atelier d'une durée de deux jours a permis d'évaluer différents aspects de la politique et des stratégies des transports à la lumière des résultats de l'atelier 1, tels que :
 - la contribution prévue du secteur des transports à la réduction de la pauvreté;
 - la correspondance entre les principales cibles de la stratégie des transports et celles qui ont été identifiées par la stratégie de réduction de la pauvreté;
 - l'incidence réelle et prévue des investissements du secteur des transports sur la réduction de la pauvreté.

L'atelier 2 a également permis d'évaluer la manière dont on pourrait améliorer les politiques/stratégies en vue de renforcer la contribution du secteur des transports à la réalisation des objectifs de la réduction de la pauvreté.

6. **Atelier 3 : évaluation de la configuration institutionnelle et des mécanismes de concertation et de formulation politiques dans les domaines de la pauvreté et des transports.** Ce troisième atelier d'un jour a permis d'examiner la configuration actuelle des institutions et des mécanismes de concertation et de formulation politiques concernant d'une part, la politique/stratégie des transports et d'autre part, la stratégie de réduction de la pauvreté. L'analyse a porté notamment sur les aspects suivants :
- la participation des parties prenantes qui sont en mesure de représenter les intérêts des personnes démunies et les questions liées à la pauvreté dans la concertation politique et le processus décisionnel;
 - les mécanismes de dialogue politique sur les liens entre les stratégies / politiques des transports et la stratégie de réduction de la pauvreté;
 - les améliorations de la configuration actuelle des institutions et des mécanismes qui permettraient d'améliorer la coordination transport-pauvreté;
 - les recommandations pour une configuration nationale adéquate du SSATP en vue d'améliorer le dialogue intersectoriel et la contribution de la politique et de la stratégie nationale des transports à la réalisation des objectifs de la réduction de la pauvreté.
7. **Le rapport de synthèse final** présente, en résumé, le processus et les résultats de l'évaluation. Une réunion finale du groupe de travail a été organisée pour commenter les conclusions et les recommandations, évaluer le processus d'évaluation et, le cas échéant, convenir des activités de suivi nécessaires.

4. **Leçons à tirer des études de cas**

Un des objectifs des études de cas pilotes était de tester, dans différents contextes nationaux, une méthodologie permettant d'impliquer les parties prenantes dans l'évaluation des liens existant entre les politiques des transports et de réduction de la pauvreté. Compte tenu de la complexité des questions abordées et de la nouveauté des méthodes participatives utilisées, il était entendu que cet exercice représenterait un défi pour toutes les parties en présence. L'élaboration d'une approche efficace et viable pouvant être utilisée dans l'ensemble des pays d'Afrique subsaharienne dépendra d'une évaluation attentive du processus et des résultats des études de cas pilotes.

Une évaluation préliminaire, réalisée par la coordinatrice internationale et principalement axée sur le processus, est présentée ici. Cette évaluation sera complétée par les évaluations des autres participants et par les discussions de la réunion de Kigali.

Évaluation des politiques dans le cadre du cycle politique

Une des leçons qu'il faut manifestement tirer de ces études de cas nationales est qu'elles sont utiles au cycle politique. Une analyse participative de la politique des transports du

point de vue de la réduction de la pauvreté peut s'inscrire dans l'élaboration d'une politique et d'une stratégie des transports appropriées (comme en Guinée et au Rwanda) ou dans la révision de la stratégie de réduction de la pauvreté (comme en Tanzanie) pour fournir un cadre capable de supporter la mise en œuvre de la stratégie nationale du transport.

Une analyse participative du type de celle qui a été entreprise par les études de cas pilotes peut constituer un outil précieux dans le cadre d'un processus à plus long terme d'évaluation et d'élaboration des politiques. Dans la forme que l'analyse participative a prise pour les études de cas – qui ont été menées dans un délai limité par un groupe restreint de personnes, et qui reposent sur les principaux documents nationaux politiques et stratégiques - **cette analyse souligne les atouts et les désavantages principaux**, en particulier pour ce qui concerne la cohérence entre deux politiques et le traitement de questions spécifiques aux stratégies des transports. Les questions identifiées par les études de cas sont notamment les suivantes : quelle réponse est apportée aux besoins en régions rurales et urbaines et aux besoins en termes d'accessibilité et de mobilité dans le cadre des stratégies nationales du transport ? Dans quelle mesure l'accent est-il toujours sur le secteur public et sur la nécessité de renforcer les contributions du secteur privé et de la société civile ? Comment sont traités certains objectifs clés de la réduction de la pauvreté que sont la création d'emplois, le renforcement des capacités, la bonne gouvernance et l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ? Un intérêt manifeste est exprimé pour les objectifs et les besoins des différents milieux sociaux et secteurs économiques prioritaires et pour les informations les concernant : santé, éducation, les différents secteurs agricoles, autres industries primaires telles que les mines, l'artisanat, le commerce et le tourisme.

Les études de cas pilotes semblent également suggérer que **les analyses participatives des politiques pourraient varier en termes de durée et de profondeur** en fonction du stade du cycle politique qui a été atteint et des objectifs de l'exercice. On pourrait limiter la durée et la portée des évaluations lorsqu'elles concernent certains aspects spécifiques des politiques des transports et de réduction de la pauvreté qui sont des priorités particulières. Elles pourraient également être plus complètes et impliquer un plus grand nombre d'acteurs (par exemple, réunir les acteurs régionaux et les représentants de sous-secteurs spécifiques) et analyser plus en profondeur les documents et les éléments de preuve existants. À titre d'exemple, on a tenté d'utiliser les études de cas pilotes pour comparer les contributions prévues et réelles du secteur du transport à la réduction de la pauvreté, mais l'objectif fixé était trop ambitieux, compte tenu des délais et des documents disponibles. Pour être utile, une telle comparaison nécessite davantage de temps et de préparation, voire une méthode différente.

Les processus participatifs appellent la participation des personnes

Le processus participatif inverse l'approche des études conventionnelles. Traditionnellement, un expert externe est engagé; celui-ci consulte, dans le cadre de l'étude, les parties prenantes, éventuellement pendant un atelier. Leurs connaissances et

leurs points de vue sont pris en compte (ou parfois pas) dans le résultat final, mais les résultats ne leur "appartiennent" pas.

L'approche adoptée ici est très différente. **Il n'y a pas d'expert externe, les acteurs sont les experts.** L'évaluation n'est pas faite par une ou deux personnes, mais elle est entreprise par toutes les parties prenantes qui ensemble, proposent une analyse et une compréhension partagée de la situation. **Les ateliers ne servent pas uniquement à "consulter" des résultats préparés au préalable mais ils représentent le processus par lequel les résultats sont produits.**

Les parties prenantes doivent participer activement, et pas seulement apporter une contribution passive. La participation active aux ateliers a été efficace. Il existe, néanmoins, des différences dans la manière dont les participants ont eu le sentiment d'appartenir au groupe de travail et de partager les responsabilités dans le processus de l'étude de cas. Par conséquent, il importe à l'avenir de proposer aux parties prenantes une implication accrue dans le processus et de faire en sorte que les résultats leur appartiennent davantage.

L'expérience de la Guinée illustre parfaitement la manière dont on peut renforcer le sentiment de propriété et favoriser la participation active. Dans ce pays, le groupe de travail a été établi longtemps avant la tenue du premier atelier. Il a également été décidé de diviser le groupe en trois sous-groupes - chacun ayant lu et évalué au préalable une partie des documents (DSRP, stratégie/politique des transports, aspects institutionnels). Certaines personnes ont travaillé durant les week-ends et au moins deux réunions par semaine ont été organisées avant le premier atelier.

Représentation des parties prenantes

Pour garantir une représentation suffisante et un fonctionnement efficace des groupes de travail dans chaque étude de cas, il a été proposé d'impliquer 12 à 15 acteurs clés représentant les politiques nationales et les questions liées au transport et à la réduction de la pauvreté. Il a également été souligné qu'il convenait d'assurer une participation équilibrée des représentants des secteurs public et privé, et de la société civile, ainsi que des différents secteurs concernés par les transports et la réduction de la pauvreté (social, économique, infrastructure). En outre, il a été jugé important de garantir un équilibre entre les femmes et les hommes.

En dépit du fait qu'il a été difficile d'impliquer dans un tel exercice des personnes dont l'emploi du temps est souvent surchargé, **les trois pays ont pu impliquer des parties prenantes de haut niveau représentant différents domaines politiques.**

Dans certains cas, la participation a été meilleure que prévue. En Guinée et au Rwanda, les groupes impliqués dans les premiers ateliers ont été plus importants que prévu (18 et 23 personnes respectivement). Le premier atelier qui s'est tenu au Rwanda a permis d'assurer une large représentation des parties prenantes issues de différents secteurs et

domaines politiques, y compris des représentants et des organisations de la société civile.

Bien que l'on se soit efforcé d'impliquer un large éventail d'acteurs dans les groupes de travail, **certains déséquilibres sont apparus**. Ils permettent de conclure que les études futures devront prévoir :

- d'accroître le nombre de représentants du secteur privé et de la société civile;
- d'améliorer l'équilibre entre représentants des milieux privé et public du secteur des transports;
- de renforcer la représentation des secteurs économiques qui sont jugés comme étant prioritaires par la stratégie de réduction de la pauvreté, dans les principaux sous-secteurs agricoles, notamment;
- de veiller à assurer la participation des représentants des milieux sociaux, notamment de la santé et de l'éducation. Cet aspect constitue un défi particulier;
- d'améliorer l'équilibre femmes-hommes (les femmes comptent pour moins de 20% des participants).

Dans une prochaine étape, il faudrait procéder à une étude rapide sur les parties prenantes aux stratégies de réduction de la pauvreté et des transports avant d'établir le groupe de travail. Cette analyse permettra d'identifier les principaux acteurs et de trouver ensuite la manière et le moment de les impliquer dans un dialogue participatif sur la politique des transports et de la réduction de la pauvreté.

Évaluer la durée et l'étendue de l'analyse nécessaire

Une approche participative demande du temps. Bien que sa durée ne dépasse pas nécessairement celle d'une étude traditionnelle, il faut ici partager la contribution - en termes de temps - entre un nombre plus important de personnes, ce qui peut être plus contraignant à organiser.

Le temps nécessaire dépend non seulement du nombre de personnes impliquées et des méthodes utilisées, mais également des quantités d'informations à évaluer. Bien qu'une meilleure préparation des ateliers eût amélioré l'étendue et l'exhaustivité des analyses et des conclusions auxquelles elles ont conduit, les tâches imposées par la méthode des études de cas étaient probablement trop ambitieuses pour le temps qui leur était imparti.

Les études de cas pilotes ont été entreprises sur une période relativement courte et avec un investissement en temps relativement limité.

- En Tanzanie, la durée totale des ateliers a été de presque six jours au lieu des quatre jours qui avaient été prévus. La Tanzanie a respecté la séquence de trois ateliers

distincts, mais le deuxième et le troisième atelier ont été prolongés pour couvrir l'ensemble des questions et procéder à une évaluation plus exhaustive. De plus, on a organisé plusieurs réunions supplémentaires de parties prenantes spécifiques pour compléter certains aspects de l'évaluation.

- En Guinée, les deux premiers ateliers ont été organisés pendant trois journées consécutives (et non à deux semaines d'intervalle comme prévu). Les participants ont pris cette décision qui a peut-être contribué à assurer un niveau de participation élevé et une plus grande continuité entre l'évaluation du DSRP et de la stratégie et de la politique des transports.
- Au Rwanda les deux premiers ateliers ont été combinés en un atelier de deux jours, qui a été jugé insuffisant pour couvrir toutes les questions et procéder à un examen approfondi. La Tanzanie a également organisé quelques réunions supplémentaires avec des parties prenantes spécifiques, pour compléter l'analyse avant le dernier atelier d'un jour.

Le temps consacré par les groupes de travail tanzaniens s'est probablement avéré réaliste et utile. Les trois études de cas mentionnent que les ateliers étaient trop courts en regard des résultats attendus. Avec davantage de temps et des consignes plus directives, les évaluations et les résultats auraient pu être plus détaillés et exhaustifs.

Davantage de variété dans les ateliers et les sessions

La difficulté d'envisager tous les aspects de l'analyse durant les ateliers a encouragé la créativité dans la conduite des réunions. Certains ateliers n'ont pas pu extraire d'informations suffisamment détaillées des documents politiques et stratégiques pour permettre une comparaison ultérieure de certains aspects spécifiques. Par exemple, certains ateliers ont abordé de manière très superficielle l'information sur les milieux sociaux et les secteurs économiques prioritaires de la stratégie de réduction de la pauvreté, et sur leurs objectifs et leurs besoins en matière de transport. On aurait pu extraire plus d'informations de ces documents, avec davantage de préparation, de temps et d'organisation.

En réaction, les groupes rwandais et tanzaniens ont pris des mesures supplémentaires pour recueillir des informations et les analyser en organisant quelques réunions individuelles et des groupes axés sur des questions spécifiques avec les parties prenantes qui interviennent dans les secteurs ou les domaines politiques concernés.

Outre compléter les informations manquantes pour les ateliers, ces réunions ont permis de consulter et d'impliquer d'autres acteurs et d'élargir de cette manière la représentation des parties prenantes tout en favorisant la consultation sur des aspects très spécifiques des politiques et des stratégies. De cette manière, des personnes dont l'emploi du temps est très chargé et qui occupent des positions déterminantes peuvent être impliquées en des moments clés du processus.

Les adaptations qui ont été apportées aux méthodes de base ont été riches en enseignements. À l'avenir, on pourrait suivre pour les réunions une approche plus "modulaire" dans laquelle les groupes de travail choisiraient entre plusieurs options. Des sessions plus courtes visant à obtenir des informations sur des aspects spécifiques pourraient être combinées à des ateliers plus longs où les parties prenantes de différents secteurs et domaines politiques pourraient échanger des informations et des idées, évaluer en commun la stratégie et rédiger des recommandations politiques. Ces deux types de sessions seront nécessaires.

Facilitation

Le choix de modérateurs suffisamment qualifiés et expérimentés n'a pas été simple. Il était prévu que le modérateur posséderait des compétences en matière d'analyse et de compte rendu, qu'il comprendrait les questions liées au développement dans le pays concerné et excellerait dans l'organisation de processus participatifs, dans l'animation d'ateliers réunissant les parties prenantes et dans l'utilisation de techniques de visualisation. L'expérience accumulée par les trois études de cas pilotes a montré que ces compétences sont nécessaires mais qu'il est difficile de les trouver réunies chez une seule personne.

La facilitation de qualité peut également parfois représenter un exercice à l'équilibre délicat. Il faut posséder une connaissance suffisante des questions pour juger si l'évaluation manque de substance (et par conséquent, encourager - voire pousser - les participants à approfondir leur analyse et leur évaluation), mais il faut également rester indépendant par rapport à la discussion. Les études de cas ont montré qu'une bonne expérience des méthodes participatives, de bonnes capacités d'analyse et une bonne compréhension des objectifs des études de cas sont indispensables pour garantir la profondeur et l'équilibre de l'évaluation politique.

S'il est difficile de trouver un modérateur suffisamment expérimenté et doué, deux personnes pourraient être engagées pour faciliter le processus général; l'une pourrait apporter les compétences analytiques et la connaissance du sujet et l'autre faciliter la tenue des ateliers et des réunions. Toutes deux devraient demeurer indépendantes et neutres pour ce qui concerne les discussions et les recommandations.

Dialogue et information

Il est vraisemblable que le **dialogue intersectoriel** représente l'un des principaux défis des études de cas. Les processus participatifs impliquant un grand nombre de parties prenantes nécessitent la présentation d'un exposé et la réponse aux questions mais ne se limitent pas à ces tâches. S'engager dans un dialogue intersectoriel signifie également être capable d'**écouter des personnes** provenant de contextes distincts et dont les intérêts sont différents.

Le modérateur peut grandement contribuer à l'écoute et au dialogue en permettant l'expression de points de vue différents et d'expériences différentes et en posant des questions de manière à ce que les termes et les informations techniques soient expliqués. Toutefois, les participants doivent également apprendre à expliquer leurs stratégies et leurs actions en des termes qui sont compréhensibles par les autres parties prenantes.

Il est positif que les études de cas montrent **que l'impact de certains investissements réalisés dans le domaine des transports devient plus facile à expliquer et à démontrer**, en termes par exemple d'emplois créés, et de revenus générés pour les populations rurales par les programmes de gestion de la voirie.

De manière générale, cependant, les études de cas montrent qu'il est encore plus facile d'expliquer et de discuter de la "contribution" du secteur des transports en termes de "produits à livrer" tels que le nombre de kilomètres de routes réhabilitées, de la quantité de matériel installé dans les aéroports ou de la fourniture de moyens intermédiaires de transport (IMT) que de parler d'amélioration de l'accès et de la mobilité, pour ce qui concerne notamment les besoins des groupes et des secteurs spécifiques. Ces différences au niveau du discours semblent en partie expliquées par l'exactitude des informations. Il a été difficile de trouver dans les documents des informations de base sur les besoins spécifiques en termes d'accès et de mobilité des groupes spécifiques d'utilisateurs des moyens de transport. L'étude de cas de la Guinée montre clairement que les résultats des évaluations qui portent sur l'impact social des interventions réalisées par le secteur des transports revêtent une grande importance.

S'il est vrai qu'il est difficile de démontrer l'impact social et économique, cette difficulté s'explique également par les points de vue exprimés par les responsables politiques des transports et les termes qu'ils emploient. Il faut adapter l'attention que l'on accorde habituellement aux fournitures et aux résultats pour que les perspectives et les besoins des utilisateurs des transports et des autres acteurs de ce secteur s'expriment plus clairement.

Le discours portant sur la "réduction de la pauvreté" doit également être clarifié à l'intention des personnes qui ne sont pas directement impliquées dans cette stratégie. Les différences entre "réduction de la pauvreté" et "croissance en faveur des plus démunis", par exemple, n'étaient pas claires, même si les stratégies nationales de réduction de la pauvreté insistent fortement sur la croissance économique ciblant les plus démunis.

À l'avenir, les méthodes utilisées durant le processus d'évaluation devraient s'attacher davantage à jeter des ponts entre les points de vue des différentes parties prenantes et le vocabulaire qu'elles emploient. Il faudrait prévoir plus de travaux préparatoires aux ateliers et faire en sorte que les modérateurs encouragent plus les participants et posent plus de questions.

Analyse

La méthode utilisée dans les études de cas nécessite de **nombreuses analyses et évaluations comparatives**, tel que par exemple : identifier les informations adéquates, comparer les différents éléments stratégiques, et comparer les intentions politiques et la situation réelle. Cette méthode requiert, en outre, une certaine **discipline** : pour extraire avec exactitude les éléments importants d'un document stratégique, les analyser, tirer les conclusions, et enfin proposer des améliorations. Il s'agit là de tâches exigeantes pour les participants et pour le modérateur dont le travail consiste à diriger et animer ce processus.

Il est souvent nécessaire de poser des **questions difficiles et exigeantes** pour encourager les participants à dépasser un niveau superficiel d'analyse. Il est compréhensible que certains participants préfèrent discuter de la situation sur le terrain plutôt que de la teneur du document politique. Il est naturel de réinterpréter le contenu d'une stratégie avant de l'analyser (à savoir de présenter ce que le groupe de travail estime devoir dire, plutôt que le véritable contenu).

Les études de cas illustrent également qu'il est **difficile de continuer à privilégier la réduction de la pauvreté** durant toute l'évaluation. Il n'est pas encore naturel de se représenter les transports comme un service proposé aux autres secteurs, et, par conséquent, de tenir compte à chaque instant des autres secteurs. Par exemple, dans les discussions portant sur les structures et les mécanismes adéquats du SSATP à l'échelon national (qui ont eu lieu à la fin du processus d'étude de cas) on n'a guère prêté attention à l'importance du dialogue intersectoriel et à la représentation des intérêts en matière de réduction de la pauvreté. Il faut fortement encourager la réflexion au-delà des approches traditionnelles; il faut par exemple, envisager la manière de réunir un large éventail de parties prenantes aux fins de l'évaluation et de la planification des stratégies de transport.

De plus, une approche participative axée sur les politiques publiques nécessite également un **niveau élevé de transparence et d'ouverture** ce qui rompt avec l'approche traditionnelle de l'élaboration politique. Tout cela implique que l'on soit préparé à soumettre la politique et la stratégie officielles à l'évaluation critique. Pour les participants, cela signifie se sentir capable d'évaluer la politique et la stratégie sans risquer d'être considéré comme étant déloyal.

Le format des trois ateliers et l'utilisation de techniques de visualisation semblent avoir fourni un cadre clairement défini permettant d'extraire les informations adéquates, d'entreprendre une évaluation logique des éléments clés des politiques et des stratégies et d'encourager l'ouverture et la transparence dans les discussions et les recommandations auxquelles elles donnent lieu.

Il convient sans aucun doute d'améliorer la méthode et sa mise en œuvre. L'utilité des ateliers participatifs est démontrée, mais la structure des séances de travail (plénière et sous-groupe) pourrait être rendue plus intéressante, tandis qu'une meilleure facilitation dynamiserait et optimiserait le processus. Il est quasi certain qu'il faudra plus de temps pour réaliser une évaluation suffisamment approfondie.

L'expérience accumulée par les études de cas indique qu'il faut davantage de recommandations sur la manière de "lire" les différents documents de politique (par exemple : les informations à identifier et à extraire). Il faut également élaborer une méthode permettant de mieux comparer différents aspects des stratégies des transports et de la réduction de la pauvreté, notamment pour comparer les besoins des milieux sociaux et des secteurs économiques avec la stratégie des transports. Il s'agit là d'une faiblesse des études de cas pilotes mais elle peut s'expliquer en partie par la méthodologie et par le manque d'informations adéquates fournies par les documents stratégiques et politiques proprement dits. Il serait également utile de poser des questions plus claires pour structurer les discussions et élaborer les conclusions, et les recommandations.

5. Questions à discuter à Kigali

Les principaux résultats des études de cas sont les suivants :

- La croissance en faveur des plus démunis est la clé de la réduction durable de la pauvreté;
- Les régions et les communautés les plus démunies sont également celles qui sont le moins bien desservies par les infrastructures et les services de transports;
- Le secteur des transports contribue de manière significative à la réduction de la pauvreté en fournissant des services aux plus démunis, aux milieux sociaux et aux secteurs économiques prioritaires, en créant des emplois et en renforçant les capacités;
- Les autres contributions importantes apportées sont notamment les suivantes : renforcement des capacités à l'échelon des communautés et à l'échelon local; égalité femmes-hommes et lutte contre le VIH/SIDA;
- La contribution du secteur des transports à la réduction de la pauvreté n'est pas encore optimisée et de nombreuses améliorations peuvent et doivent être apportées à la politique et à la stratégie des transports;
- Les processus de planification des transports doivent impliquer un éventail beaucoup plus large de parties prenantes et être fermement ancrés dans les stratégies de réduction de la pauvreté, le développement économique et la planification des secteurs sociaux.

Les groupes de travail qui se réuniront lors de la réunion de Kigali discuteront de ce qui précède et d'autres résultats des études de cas pilotes. Les résultats attendus de ces réunions sont les suivants :

- Une meilleure compréhension des questions importantes à résoudre pour permettre aux politiques et aux stratégies des transports des pays d'Afrique subsaharienne de contribuer plus efficacement à la réduction de la pauvreté. On examinera le contenu des politiques et des stratégies (dans les domaines de la réduction de la pauvreté et des transports), ainsi que les processus qui ont permis leur formulation, leur mise en œuvre et leur évaluation.
- De nouveaux modèles structurels et fonctionnels du SSATP à l'échelon national pour soutenir une approche intégrée de la planification du secteur des transports ancrée dans les politiques de réduction de la pauvreté.
- Une approche plus volontariste concernant les évaluations participatives de la politique des transports et des stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique subsaharienne.

Quatre thèmes sont identifiés pour les séances des groupes de travail :

1. Les stratégies de réduction de la pauvreté et les transports

- ? Comment les stratégies de réduction de la pauvreté permettent-elles de résoudre les problèmes d'accès et de mobilité? (Quels problèmes sont bien résolus et lesquels sont moins bien résolus?)
- ? Si la croissance en faveur des plus démunis est la clé de la réduction durable de la pauvreté, quel rôle la stratégie de réduction de la pauvreté peut-elle jouer pour établir un cadre approprié à une planification du secteur des transports favorable à la réduction de la pauvreté? Existe-t-il d'autres stratégies importantes? Si oui, lesquelles (exemples : sectorielles, décentralisées)?
- ? Comment mieux tenir compte des questions d'accès et de mobilité dans la formulation des stratégies nationales de réduction de la pauvreté? Quelles informations peut-on fournir pour que la planification de l'infrastructure et des services des transports réponde aux besoins en termes de réduction de la pauvreté?
- ? Comment peut-on renforcer les processus de mise en œuvre et de suivi des stratégies nationales de réduction de la pauvreté (DSRP) pour améliorer la contribution des stratégies des transports à la réalisation des objectifs de la réduction de la pauvreté?

2. Politiques des transports et réduction de la pauvreté

- ? Actuellement, quels sont les points forts des politiques et des stratégies des transports en termes de réduction de la pauvreté? L'incidence positive du secteur du transport sur la réduction de la pauvreté est-elle avérée?
- ? Actuellement, quelles sont les points faibles des politiques et des stratégies des transports en termes de réduction de la pauvreté? Quelles en sont les causes?
- ? Comment peut-on mieux réaliser les objectifs de la réduction de la pauvreté dans la formulation de la politique et des stratégies des transports (par exemple, recueil et analyse des données, processus et développement du dialogue politique), et dans leur mise en œuvre et leur évaluation?
- ? Si la croissance en faveur des plus démunis est la clé de la réduction durable de la pauvreté, quels sont les mécanismes à l'échelon national qui permettraient au secteur des transports d'orienter efficacement ses stratégies et ses processus décisionnels?

3. Nouveaux modèles structurels et fonctionnels du SSATP à l'échelon national

- ? Pour ancrer fermement les stratégies du secteur du transport dans la réduction de la pauvreté (compte tenu du fait que la croissance économique en faveur des plus démunis est l'objectif principal), qui pourrait contribuer aux actions du SSATP à l'échelon national? Qui pourrait assumer la responsabilité des actions du SSATP à l'échelon national?
- ? Quels sont les mécanismes et les processus qui pourraient garantir que les actions du SSATP à l'échelon national tiennent compte de la réduction de la pauvreté et en particulier de la croissance économique en faveur des plus démunis?
- ? Quels sont les mécanismes et les processus qui pourraient garantir que les actions du SSATP à l'échelon national adoptent une approche intégrée de la stratégie des transports couvrant tous les sous-secteurs des transports, ainsi que les initiatives des secteurs public et privé et de la société civile?
- ? Quels sont les modèles structurels possibles du SSATP à l'échelon national qui impliquent les acteurs adéquats et qui soutiennent un dialogue intersectoriel et un processus décisionnel ancrés dans la réduction de la pauvreté?

4. Méthodes pour une évaluation politique participative

- ? Quels sont les acteurs qui devraient participer à l'évaluation des besoins en termes d'accès et de mobilité des plus démunis, des secteurs économiques et des milieux sociaux prioritaires? Comment les stratégies de réduction de la pauvreté et des transports répondent-elles à ces besoins?

- ? Par quels moyens peut-on efficacement impliquer les acteurs importants suivants : représentants des secteurs économiques prioritaires; représentants des milieux sociaux prioritaires (santé, éducation); secteur privé; société civile ; femmes?
- ? La méthode utilisée dans le cadre des études de cas du SSATP a-t-elle été efficace (à savoir, a-t-elle produit des résultats utiles)?
- ? Quels sont les points forts de cette méthode? Quelles difficultés a-t-on rencontré?
- ? Existe-t-il d'autres exemples de méthodes impliquant un large éventail d'acteurs dans un dialogue intersectoriel portant sur les politiques et les stratégies? Si oui, lesquels et où?
- ? Que pourrait-on changer dans la méthode des études de cas ou y ajouter pour accroître son efficacité?

POLITIQUES DE TRANSPORT ET STRATÉGIES DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

ÉTUDE DE CAS DU RWANDA

Étude réalisée par le Groupe de travail du Rwanda
Rapport préparé par : Vincent Karega (facilitateur)

1. Objectifs de l'étude de cas nationale

Cette étude a comme objectif de mettre en place des mécanismes et processus adéquats pour l'élaboration de la stratégie nationale et intégrée du transport, qui soit cohérente avec les objectifs de la réduction de la pauvreté. Elle tente d'analyser le niveau d'adéquation entre les deux instruments de planification (l'un national et l'autre sectoriel) en vue de briser le cycle d'isolement physique, social et économique des populations rwandaises majoritairement rurales. L'expérience du Rwanda et des autres pays pilotes contribuera à l'élaboration d'une méthodologie appropriée pour l'élaboration des politiques des transports cohérentes avec les stratégies de réduction de la pauvreté dans les pays d'Afrique Subsaharienne pour améliorer la mobilité des personnes et des biens et ainsi contribuer à la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie des pauvres.

2. Processus et participation

2.1. Activités menées

Cette étude de cas a été participative impliquant des acteurs directs et indirects du secteur des transports. De ces différents acteurs, un groupe de travail consultatif de 18 personnes a été mis en place pour mener à bien le processus. Une documentation de travail a été soumise aux personnes ressources huit jours avant la tenue du premier atelier et il leur a été recommandé de lire minutieusement ces documents pour pouvoir s'imprégner de la matière. Ces documents sont entre autres la Vision du Rwanda à l'horizon 2020 (Vision 2020), la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, la Déclaration de Politique des Transports au Rwanda et la note expliquant le but de l'atelier.

Deux ateliers principaux ont été organisés :

- le premier a duré deux jours et s'est penché sur l'analyse de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté et sa cohérence avec la Stratégie des Transports ;
- le second atelier d'une journée a amendé et validé les résultats du premier atelier et a également analysé la pertinence du cadre institutionnel de dialogue sur les politiques de transport et de réduction de la pauvreté.

Les informations issues de ces deux ateliers ont été discutées et complétées par des discussions informelles organisées en petits groupes "sectoriels" (santé, éducation, production agricole et artisanale, commerce et sécurité urbaine).

- Au cours des ateliers, la méthodologie visuelle et participative des discussions guidées autour des documents- clés tels que la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, la Stratégie de transport, la Vision 2020 sont les outils qui ont permis aux participants d'analyser les problèmes et de préconiser des recommandations.
- Les recommandations des ateliers ont été complétées par des recommandations d'autres exercices parallèles mais consultatifs sur le secteur du transport au Rwanda. Il s'agit notamment :
 - des recommandations d'un atelier organisé par le Forum Rwandais pour le Transport Rural et le Développement (FRTRD) tenu le 13 mars 2003,
 - les recommandations de la revue des dépenses sectorielles de l'ex-Ministère des Travaux Publics, du Transport et Communication (MINITRACO) menée en mai 2002,
 - les recommandations issues du rapport intitulé « Rwanda, Country Framework Report » pour le Gouvernement du Rwanda et le Conseil de la Banque Mondiale sur le Partenariat Public- Privé dans le domaine des infrastructures ; rapport préparé en février 2003.

2.2. Intervenants

Ont été parties prenantes dans les ateliers :

- des représentants de plusieurs ministères, dont le Ministère des Infrastructures responsable du secteur des transports, le Ministère des Finances et de la Planification Economique, le Ministère du Commerce, de l'Industrie, du Tourisme et des Coopératives, le Ministère de l'Administration Locale, de l'Information et des Affaires Sociales, l'Office Rwandais des Recettes ;
- des représentants du secteur privé et des organisations de la société civile, particulièrement les banques, les compagnies de transporteurs privés, la fédération du secteur privé, le Forum rwandais pour le Transport Rural et le Développement, les syndicats d'agriculteurs et celui des travailleurs.

Le quart des participants était des femmes. Une tendance à l'équilibre entre les acteurs du transport et ceux de la réduction de la pauvreté était remarquable. Notons également l'absence des acteurs des secteurs de l'éducation et de la santé, -consultés plus tard séparément.

2.3. Analyse des documents stratégiques du secteur

La rédaction du rapport final a beaucoup considéré les éléments riches des documents principaux disponibles qui traitent des transports au Rwanda. Il s'agit de :

- a. La déclaration de politique sectorielle du transport routier qui est une ébauche de politique : cette brochure essaie de formuler les objectifs nationaux et les programmes spécifiques, dressant la liste plus ou moins exhaustive des infrastructures à réhabiliter ou à construire. Les axes d'intervention retenus par ce projet de politique s'articulent autour de la réhabilitation routière, l'entretien routier, la sécurité routière, l'exploitation des transports, la protection de l'environnement, le renforcement des capacités institutionnelles et l'amélioration de la coordination des différents acteurs du secteur.
- b. Le rapport d'Adam Smith «Rwanda Country Framework Report» concernant tout le domaine des infrastructures, y compris les infrastructures de transport et le cadre réglementaire des transports.
- c. Les recommandations du rapport Gouvernement - Banque Mondiale sur la revue des dépenses dans le secteur des transports.
- d. L'étude menée par deux experts consultants intitulée «Etude Environnementale et de Réhabilitation des Pistes Rurales et Gestion des Terroirs dans les Districts de Ruhengeri».
- e. Le compte rendu de la journée de réflexion organisée par le Forum Rwandais pour le Transport Rural et le Développement (FRTRD).
- f. Le PRSP.
- g. La vision du Rwanda à l'horizon 2020 « Vision 2020 ».

3. Évaluation de la cohérence entre la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de transports

3.1. Contribution du secteur des transports aux besoins des populations urbaines et rurales défavorisées

Au cours des discussions, il a été constaté qu'il n'existe pas encore une politique intégrée et cohérente avec les objectifs de la réduction de la pauvreté dans le secteur des transports. Quelques ébauches de documents de stratégie servent de cadre de référence aux acteurs du secteur. Le ministère en charge du secteur des transports est déterminé à harmoniser tous ces documents et à adopter la nouvelle approche préconisée au niveau national - SWAP (Sector Wide Approach) - comme le *modus operandi* d'élaboration concertée d'une politique intégrée des transports cohérente avec les objectifs de la Vision 2020 d'une part, et de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté d'autre part.

Au niveau du secteur privé, si l'on constate l'émergence d'associations, de collectifs et de syndicats des transporteurs, des producteurs, des importateurs de carburant, les entreprises de maintenance et de construction d'infrastructures de transport ne sont, elles, ni organisées, ni même suffisamment équipées pour répondre aux besoins du pays.

Par ailleurs, les normes standards de services des transports et de sécurité routière accusent encore des défaillances. La définition des coûts de construction, de réhabilitation des infrastructures de transport et même le choix d'approches peu coûteuses demeure fragile et peu coordonnée.

En ce qui concerne le réseau de transport (accessibilité) et la situation de mouvement (mobilité) des personnes et des biens au Rwanda, le constat est que le transport majoritairement utilisé (plus de 90%) est le transport routier au niveau intérieur et extérieur. Les transports lacustre et aérien sont peu développés et par conséquent, peu exploités. Le transport ferroviaire est tout à fait inexistant. Les moyens de transports intermédiaires sont encore au stade embryonnaire : la traction animale, les diverses formes de charrettes n'ont pas encore atteint une évolution satisfaisante. Une recherche au *Kigali Institute of Sciences and Technology* (KIST) est en cours pour améliorer la bicyclette traditionnelle en bois (ikigudu) et promouvoir l'usage des charrettes.

Le réseau routier Rwandais est identifié en deux catégories (classifié et non classifié). Le réseau routier national classé est long de 5.408 kilomètres et est divisé en réseaux primaire et secondaire de respectivement 3.245 kilomètres et -2.163 kilomètres. La partie non-classée du réseau, ou réseau tertiaire, compte environ 6.670 kilomètres de routes rurales et 1.300 kilomètres de voies urbaines (dont 500 kilomètres dans Kigali). Ainsi, le Rwanda dispose d'un réseau routier d'environ 13.000-13.500 kilomètres.

Actuellement, toutes les provinces du pays sont reliées à la capitale par un réseau routier asphalté. Quelques routes en terres compactées connectent les Districts aux chefs-lieux des Provinces, tandis que les zones rurales se contentent de pistes, dont la praticabilité est souvent saisonnière due à une combinaison de facteurs comme les pluies, le relief et la nature glissante des sols mouillés-. Le problème majeur sur ces réseaux est le vieillissement : des cassures et ruptures ici et là sont constatées, dues au manque de structures, équipements et ressources adéquates d'entretien et de maintenance. Les conséquences qui en découlent sont entre autres, l'enclavement et la désarticulation qui rendent le transport onéreux tant en terme de coût qu'en terme de temps. L'aéroport international dispose d'une seule piste, déjà vétuste, et manque des équipements nécessaires pour accroître son trafic et améliorer la qualité de ses services.

Par ailleurs, les conséquences de la guerre et du génocide, la pression démographique et la faiblesse du contrôle et de la réglementation en matière de protection des infrastructures de transport, surtout routières, et de l'environnement sont autant de facteurs qui handicapent aujourd'hui l'accessibilité au transport et la mobilité.

En milieu rural :

Certaines zones se trouvent complètement déconnectées des marchés, des infrastructures scolaires et sanitaires, à cause de ponts cassés et de chaussées impraticables ou difficilement utilisables. La situation est particulièrement aiguë - dans

les zones les plus montagneuses, comme dans les Provinces de Cyangugu et Gikongoro au Sud et dans les provinces de Gisenyi, Ruhengeri et Byumba au Nord.

En conséquence, les moyens de transport modernes (véhicules, motos et même les vélos) sont peu utilisés. Les échanges commerciaux sont handicapés et les productions agricoles périssent dans les champs (cas fréquent des légumes et des fruits qui pourrissent dans les champs) ou se vendent à des prix dérisoires à Gisenyi, Ruhengeri, Byumba et Cyangugu, alors qu'à Kigali Ngali, Butare, Gikongoro et Gitarama ces produits sont rares et recherchés. L'approvisionnement en biens et services de première nécessité pose un sérieux problème à ces populations enclavées à l'intérieur du pays, aggravant encore leur pauvreté et les enfermant dans un cercle vicieux.

En milieu urbain :

Les agglomérations péri-urbaines où les pauvres vivent sont mal desservies : les routes sont mal entretenues, faisant de ces zones des enclaves -insalubres souffrant du manque de transport et d'éclairage public, raison pour laquelle l'activité socio-économique y est peu rentable. En bref, ces facteurs limitent l'accès des populations aux opportunités commerciales et de croissance économique. Ils limitent aussi leur accès -aux soins de santé en cas d'urgence (accidents, accouchements, maladies soudaines-) et au secours en cas de danger et incendie, avec tous les risques que cela comporte. La précarité de ces populations au niveau de la santé, de la sécurité et du niveau de vie économique n'en est que plus pénible. Dans ces milieux quasiment inaccessibles, l'insécurité, le risque d'incendie sans possibilité de secours, les repaires et/ou les cachettes de malfaiteurs, surtout là où l'éclairage public est irrégulier voire inexistant, menacent la qualité de vie et accentuent les facteurs d'appauvrissement.

3.2. Contribution du secteur des transports aux besoins des secteurs sociaux prioritaires

Au Rwanda, il a été constaté que les zones les moins desservies en réseaux routiers durant le deux dernières décennies étaient aussi les moins desservies en terme d'infrastructures sociales et communautaires de base (éducation, santé,...). A titre illustratif, il y a très peu d'écoles, de centres de santé et d'hôpitaux à Kibuye, à Gikongoro, à Kigali Ngali. Il en va de même pour le personnel de santé et d'éducation qualifié par rapport au reste du pays (Kigali Ville, Gitarama, Butare, Gisenyi et Kibungo).

L'accessibilité difficile constitue un double obstacle aux acteurs du développement (ONGs, investisseurs, animateurs sociaux,...) en les limitant dans leurs efforts d'offrir les services de base aux populations d'une part, en accentuant les charges administratives y afférant d'autre part. Le secteur du transport constitue donc un pilier important du développement. L'amélioration des infrastructures routières en milieu rural contribue inévitablement au meilleur accès aux infrastructures sociales et

économiques de base. D'où la nécessité de promouvoir les moyens de transport intermédiaires réduisant les surcharges du monde rural (les navettes champs marchés - points d'eau - écoles - formations sanitaires) et la marginalisation des filles et des femmes sur qui les charges domestiques reposent, les empêchant ainsi de vaquer à d'autres activités.

3.3. Contribution du secteur des transports aux besoins des secteurs économiques prioritaires

La mission de la politique des transports au Rwanda vise à désenclaver le pays et à réduire le coûts du transport des marchandises, aussi bien à l'importation qu'à l'exportation, et de la circulation des personnes et des biens. Le transport routier, prédominant, a un coût très élevé qui pèse très lourd sur le maigre revenu du citoyen moyen, et de fait, exclut automatiquement les catégories pauvres qui continuent de se déplacer à pieds sur des longues distances, souvent accidentées, avec de lourds fardeaux sur la tête. Pour éviter toute contradiction entre la politique et les stratégies, des analyses approfondies sont nécessaires pour s'assurer que les actions et les investissements dans le domaine du transport contribuent réellement à l'essor économique des plus démunis et des petits producteurs.

3.4. Contribution du secteur des transports à la réalisation des objectifs transversaux de la stratégie de réduction de la pauvreté

Le développement des infrastructures de transport génère une économie de temps pour les ménages ruraux. Le désenclavement des zones rurales d'une part, et l'assainissement des zones urbaines d'autre part, influenceront une amélioration des conditions de vie des groupes dont l'accès aux moyens de transport existants est encore limité par les barrières culturelles et économiques. Il s'agit notamment des enfants et des femmes, qui normalement assument la lourde tâche du portage à toutes les étapes du processus de production (transport du fumier, collecte de l'eau, transport des récoltes des champs vers le domicile et du domicile vers les points de ventes, dont la proximité dépend souvent de l'état des infrastructures routières de la région). Il est hors de doute qu'une amélioration de la mobilité permettra aux femmes de prendre part aux activités traditionnellement dévolues aux hommes. Par ailleurs, la mortalité infantile d'une part, et la morbidité d'autre part, sont étroitement liées à l'accès et à la mobilité - des populations, en raison des distances qui les séparent des infrastructures sanitaires. Dans un pays où l'alphabétisation est encore faible, tous les messages du Gouvernement sont souvent transmis par le canal de la radio (dont l'accès est très limité), et renforcés par les contacts directs avec les population cibles. Il y a lieu d'évaluer l'efficacité marginale des infrastructures de transport.

3.5. Participation des parties prenantes à la réduction de la pauvreté à la formulation des politiques et des stratégies de transport, aux niveaux national et décentralisé

Les infrastructures routières jouent un rôle transversal dans le processus inclusif de réduction de la pauvreté. Si la mobilité et l'accessibilité à ces infrastructures ont des effets positifs sur l'attrait des investissements, facteurs de la croissance économique, elles ne contribuent pas moins à l'accès aux services communautaires de base, facteurs de mieux être. Cependant, la demande accrue en ce domaine dépasse de loin les capacités des pouvoirs publics. A cela s'ajoute la problématique de l'entretien et de la maintenance de l'existant, ce qui force le décideur politique à élargir ses prérogatives à différents partenaires. Ainsi, la formulation des politiques exige une large concertation avec toutes les parties prenantes, quitte à susciter une appropriation des acquis de ces politiques par tous les usagers et bénéficiaires directs et indirectes, préalable à leur contribution au maintien et à l'entretien de ce patrimoine communautaire. C'est dans ce cadre que les méthodes et les techniques (la technologie) utilisées devront considérer les aptitudes des communautés. A titre d'exemple, les programmes HIMO privilégieront l'extension et l'entretien du réseau routier en milieu rural, et la gestion des ressources y afférant sera décentralisée autant que possible.

Concernant la participation au dialogue de formulation de politiques de réduction de la pauvreté et des transports au Rwanda, il est important de signaler que le PRSP avait développé un plan et des outils permettant, à la base, de faire participer toutes les couches de la population et d'autres intermédiaires et acteurs du développement. Ce plan se fondait sur des analyses participatives de la pauvreté (PPA), sur l'analyse des pertinences des politiques existantes (PRT), sur des enquêtes quantitatives sur les conditions de vie des ménages et sur des consultations et séminaires avec le secteur privé, les ONGs et les bailleurs de fonds. Mais ce plan n'inclut pas encore le secteur des transports. Le PRSP rwandais recommande à tous les secteurs de revoir leurs stratégies et de les rendre plus cohérentes avec le PRSP à travers l'approche sectorielle concertée (SWAP), dont un guide vient d'être élaboré par le Ministère des Finances et de la Planification Economique. L'objectif principal est d'engager toutes les parties prenantes à la définition, la mise en œuvre, l'évaluation et la revue des stratégies sectorielles.

Les documents de stratégie de transport nationale ont été élaborés avec une large participation verticale et horizontale : les prestataires des services de transport du secteur public et privé, ainsi que les communautés de base ont été associés dans la phase de diagnostic qualitatif et quantitatif du secteur. Ils ont été associés à la validation et l'amendement de tous les documents dont il a été fait mention au point 2.3. Les principaux prestataires consultés sont :

a) *Secteur public :*

- les services du Ministère des Infrastructures ;
- la Régie des Aéroports du Rwanda ;
- le Fonds d'Entretien Routier ;
- l'Office National des Transports en Commun ;
- l'Office National des Postes.

b) *Secteur privé :*

- l'Association des transporteurs en Commun ;
- les compagnies privées de transporteurs intérieurs ;
- les associations des propriétaires de taxis ;
- les syndicats des agriculteurs et
- les associations qui encadrent les populations rurales

Par ailleurs, il convient de rappeler ici qu'il existe au Rwanda de nombreux prestataires qui ne sont pas encore organisés, et qui sont donc difficiles à atteindre : c'est le cas notamment des petites associations de propriétaires de camionnettes oeuvrant dans une même circonscription, ou des propriétaires de taxis voitures, de taxis minibus, etc.

4. Recommandations pour améliorer la contribution de la politique de transports à la réduction de la pauvreté

4.1. Proposition d'amélioration du contenu des politiques et stratégies du secteur des transports

Il convient de concevoir des politiques réalistes et viables, qui garantissent à la fois l'épanouissement des pauvres et des non pauvres. La croissance de la productivité et la monétisation du monde rural, par la création d'emplois agricoles et non agricoles, augmentent la demande des infrastructures routières à la fois intérieures et extérieures. La demande intérieure résulte de la nécessité d'écoulement des intrants et de la production tandis que la demande extérieure est consécutive à l'amplitude accrue des activités connexes, tel que l'approvisionnement des intrants et des biens et services de consommation de provenance étrangère, ainsi que l'écoulement de l'excédent de production non consommée localement. Au niveau intérieur, il convient de développer les moyens de transport intermédiaires compatibles à la fois avec la physionomie du pays et le pouvoir économique des usagers. Quant à la demande extérieure, le développement de la voie ferrée devra s'opérer simultanément avec celui des routes, eu égard à leur complémentarité. Une étude comparative des avantages du rail, de la route, de la voie maritime et aérienne devrait indiquer lequel privilégier pour à la fois, désenclaver le pays et répondre aux impératifs d'intégration régionale et de la mondialisation des échanges commerciaux.

4.2. Propositions d'amélioration de la stratégie de réduction de la pauvreté

Dans le contexte actuel du développement, l'information occupe une place très importante. L'une des caractéristiques des pays pauvres est la désarticulation et le dualisme, qui rendent l'accès à l'information quasi nul dû non seulement au manque de moyens de communication, mais surtout à la mobilité restreinte. ***La Stratégie de Réduction de la Pauvreté prône parmi les six domaines prioritaires le développement rural, la transformation agricole et les infrastructures économiques***, mais il conviendrait davantage d'approfondir et faire la lumière sur les actions concrètes, en vue de s'assurer qu'une plus grande compréhension du contenu soit étendue -à toutes les populations.

L'approche participative hautement appréciée lors de l'élaboration de ladite stratégie est plus que recommandable à tous les cycles du PRSP pour garantir la réussite et la pérennisation des acquis du PRSP. De plus, l'impératif d'explicitier davantage la corrélation entre le secteur des infrastructures et d'autres secteurs s'avère nécessaire. Enfin, la méthode HIMO classique préconisée mérite des ajustements pour la rendre plus efficace. Ainsi, la recherche des méthodes les plus efficaces d'exécution des programmes HIMO dans le secteur routier¹ devrait tenir compte de :

- l'initiation des populations à l'intervention intégrée ;
- la contribution réelle des bénéficiaires dans le financement des réalisations ;
- la formation des équipes spécialisées activité par activité ;
- l'organisation secteur par secteur ;
- l'implication de populations dans la recherche des matériaux locaux ;
- regroupement autour des propriétaires de parcelles ;
- privilégier la formation par les visites et visualisation ;
- susciter et encourager les interventions par équipe de taille réduite.

Il a été recommandé par les ateliers qu'à la révision du PRSP le secteur transport soit plus explicité et que ses liens avec tous les autres secteurs (économique, social et même politique) soient mieux analysés.

4.3. Propositions d'amélioration concernant la participation des parties prenantes de la réduction de la pauvreté à la concertation et la formulation de la stratégie dans le secteur de transport aux niveaux national et décentralisé

Jusqu'à présent, la plus grande partie des programmes en matière d'infrastructures de transport relève des services publics. La contribution directe du secteur non public reste très faible, bien qu'il y ait lieu de saluer les bonnes initiatives qui commencent à se manifester. Par ailleurs, une partie du secteur privé contribue indirectement, à travers

¹ recommandée par Messieurs Munyaruyenzi Philippe, Ingénieur des Travaux Publics et Nsegumuremyi Rémy, Ingénieur Agro-environnemental dans un rapport sur l'Etude Environnementale et de Réhabilitation des Pistes Rurales et Gestion des Terroirs dans les Districts de Ruhengeri paru en janvier 2003.

la taxe à l'essieu ainsi que la taxe prélevée sur la consommation des produits pétroliers. Dans cette optique, deux difficultés pourraient apparaître : d'une part le nombre de contribuables est limité au Rwanda et d'autre part, la taxation, sous n'importe quelle forme, risque d'être perçue comme une corvée. La taxation pourrait susciter un désintéressement des contribuables face aux sollicitations de solidarité communautaire dans le processus du développement des infrastructures routières, ceux-ci arguant qu'ils ont suffisamment contribué et que le service public n'a qu'à allouer les fonds là où les problèmes se posent. Or, l'enveloppe financière du Fonds d'Entretien Routier est très maigre face à la double demande (les investissements nouveaux et la maintenance de l'existant).

Il est donc nécessaire de faire preuve de créativité et d'innovation pour relever la contribution des pauvres ainsi que l'implication des contribuables. A cet effet, les options suivantes ont émergé du processus consultatif engagé dans le cadre du SSATP. Il s'agit notamment de :

- la décentralisation, au maximum, des programmes de création et d'entretien / maintenance des infrastructures routières ;
- la division équitable et raisonnable des activités : hiérarchisation des routes de sorte qu'une catégorie quelconque puisse être gérée par les communautés de base au niveau hiérarchique correspondant (moyennant un encadrement convenable) ;
- la recherche et l'adaptation de techniques moins onéreuses ;
- la gestion conjointe des engins et leur affectation efficiente ;
- l'incitation du secteur privé à s'investir davantage dans le domaine ;
- l'implication des mass média dans les campagnes IEC en faveur du secteur des transports ;
- le renforcement de la réglementation et des mesures de sécurité routière.

5. Recommandations pour adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national

Pour que la stratégie des transports soit profitable tant aux pauvres qu'aux non pauvres, il faut porter une attention particulière aux variables déterminantes suivantes :

- les méthodes utilisées doivent contribuer significativement au bien-être des plus démunis, non seulement par le désenclavement mais aussi et surtout par la création de conditions d'accès aux revenus monétaires (à travers les emplois HIMO, les possibilités d'écoulement de la production et d'approvisionnement à bas prix, etc.) ;
- le processus doit être durable et soutenable, avec moins d'impacts négatifs sur l'environnement ;
- la lutte anti-érosive doit avoir sa part dans la planification ;

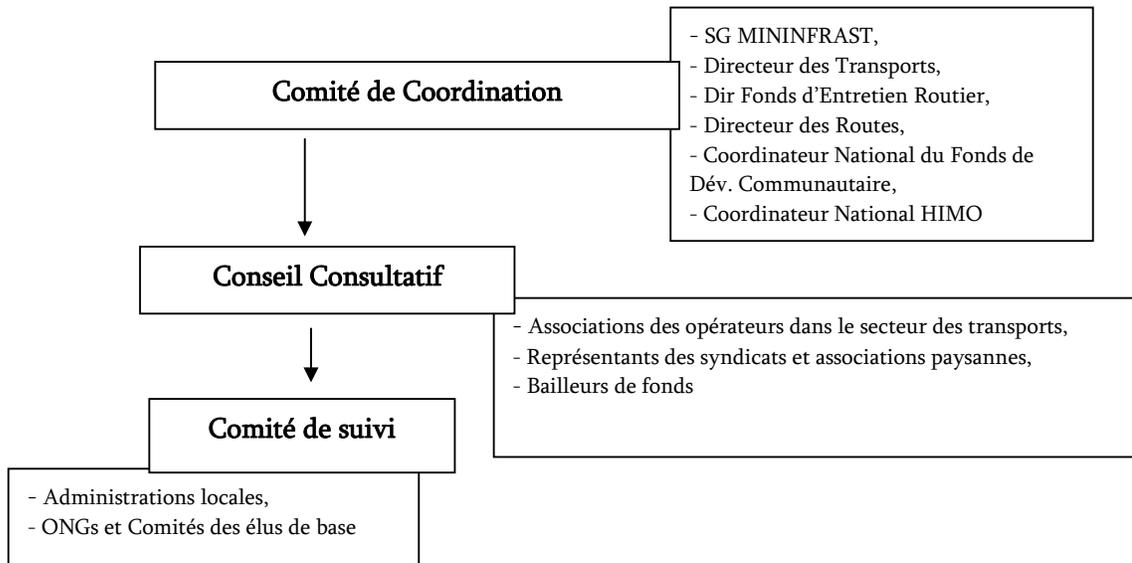
- la cohérence entre les programmes d'aménagements du territoire et de l'habitat en général, ainsi que la gestion du patrimoine foncier doivent rechercher l'optimisation des ressources et tenir compte de la mobilité des personnes et des biens ;
- les rôles et les responsabilités de chaque catégorie de partenaires doivent être bien définis et complémentaires- dans un cadre institutionnel défini à travers l'approche SWAP déjà en cours au Rwanda ;
- la recherche en vue d'accélérer l'usage des moyens intermédiaires s'avère urgente ;
- le cadre de collaboration et de concertation tant à l'intérieur qu'au niveau international doit être mis en place par le MININFRAST ;
- les bénéficiaires doivent être associés à tout le processus (conception – exécution – maintien / entretien).

Nous envisagerons une structure souple, inclusive, susceptible de maximiser le rôle et l'implication des usagers à toutes les étapes du développement du secteur (conception - exécution – suivi & évaluation – maintenance / entretien). Il s'agit d'une structure décentralisée où la voie du plus pauvre pourra se faire entendre. Cette structure pourra se construire sur trois échelons :

- ***échelon politique***: regroupant les instances de prise de décision qui orientent la politique de développement du secteur,
- ***échelon technique***: représentant tous les partenaires influents, de tout niveau hiérarchique de l'administration du pays ;
- ***échelon d'exécution*** : rassemblant des équipes d'agents, encadrées par les techniciens qualifiés responsables de l'exécution des tâches ayant reçu le consensus de la communauté.

Une répartition des tâches suivant le degré de technicité qu'elles requièrent permettra d'identifier quelle catégorie d'activités est dévolue à tel ou tel échelon d'exécution. L'organigramme proposé dans le rapport sera rediscuté dans une séance de concertation avec les partenaires du secteur des transports au Rwanda et soumis aux autorités compétentes pour approbation.

Proposition du mécanisme de concertation sur la politique des transports :



Eléments importants à prendre en compte dans l'élaboration de la nouvelle politique émanant des consultations

- le désenclavement des milieux ruraux (amélioration des pistes, routes et ponts) à travers l'approche HIMO pour faire d'une pierre deux coups : améliorer les infrastructures et créer les emplois ;
- Le cadre réglementaire et institutionnel sur la qualité, les approches, la concertation et la coordination sont à étudier et à mettre en place ;
- Le développement des mesures incitatives, mobilisatrices et éducatives pour intéresser les investisseurs privés, les chercheurs, les administrations locales et les communautés de base à jouer un rôle plus important dans le secteur ;
- La planification, la gestion et la mobilisation des ressources dans le secteur des transports et la promotion des moyens intermédiaires adaptés aux conditions et moyens de pauvres.

Annexe 2 : Liste des participants

Ateliers I et II

Nom et prénom	Institution	Fonction
Akuzwe Christine	Union des Banques Populaire du Rwanda (UBPR)	Chef de Service Crédit
Bahenda Joseph	Ville de Kigali	Département de l'Economie & des Finances
Benegusenga Aziza	Forum Rwandais pour le Transport Rural et le Développement (FRTRD)	Déléguée
Bizimungu Jérôme	Compagnie Rwandaise d'Assurance et de Réassurance (CORAR S.A)	Chargé du Markeeting
Bucyana Narcisse	Office National des Cultures Industrielles, Département du thé (OCIR THE)	Chargé du Service Commercial
Busingye Martin	Banque de Commerce et de Développement Industriel (BCDI)	Chef de Service du Marketing
Eugène Torero	Office National des Recettes/ Rwanda Revenu Authority (RRA)	Directeur Planning&Research
Gashumba Emmanuel	Association des Transporteurs en Commun (ATRACO)	Vice-Président
Kayihura Vénuste	Groupe OKAPI (Entreprise Privée de Transport en Commun)	Directeur Adjoint
Kayumba Jean Baptiste	Collectif des Syndicats Libres (COSYLI)	Président
Makuza Fredy	Compagnie Générale des Banques (COGEBANQUE)	Service Crédit
Mukakarisa Béatrice	Syndicat des Agriculteurs et Eleveurs IMBARAGA	Conseillère en Développement
Mukamisha Bernadette	Banque de Kigali	Chef de Division. Commerciale
Mushumba Innocent	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Chef de Division
Mwenedata Epaphrodite	Fond d'Entretien Routier (FER)	Respo. Technique
Ngendahimana J Seth	Office National de Transport en Commun (ONATRACOM)	Chef de Service Financier
Nsengiyera Zacharie	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Div. Transport Terrestre
Nshizirungu Fredy	Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme (MINICOM)	Chargé de la Promotion de l'Industrie
Nyilibakwe Pascal	Collectif CCOAIB	Chargé de l'Information et Documentation
Nzeyimana Straton	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Technicien à la Direction des Routes
Rugema Michel	Fonds de Développement Communautaire (FDC/ CDF)	Directeur
Rugumire Patrick	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Directeur des Routes
Rugwabiza Léonard	Ministère des Finances et de la Planification Economique/ Direction de la Planification Stratégique et du Suivi de la Pauvreté	Economiste

Nom et prénom	Institution	Fonction
	(MINECOFIN/SPPMD)	
Rukangantambara Hamudu	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement (MINAGRI)	Direction du Génie Rural & Conservation des Sols
Runuya Candide	Collectif Pro-Femme TWESE HAMWE	Délégué
Rutagwenda Jean Paul	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement (MINAGRI)	Direction de la Planification et Services d'Appui (Planification)
Umubyeyi Sylvie	Syndicat INGABO	Comptable

Groupe de travail

Nom et prénom	Institution	Fonction
Bahenda Joseph	Ville de Kigali	Département de l'Economie & des Finances
Benegusenga Aziza	Forum Rwandais pour le Transport Rural et le Développement (FRTRD)	Déléguée
Bizimungu Jérôme	Compagnie Rwandaise d'Assurance et de Réassurance (CORAR S.A)	Chargé du Marketing
Bucyana Narcisse	Office National des Cultures Industrielles, Département du thé (OCIR THE)	Chargé du Service Commercial
Gashumba Emmanuel	Association des Transporteurs en Commun (ATRACO)	Vice-Président
Kayihura Vénuste	Groupe OKAPI (Entreprise Privée de Transport en Commun)	Directeur Adjoint
Kayumba Jean Baptiste	Collectif des Syndicats Libres (COSYLI)	Président
Mukakarisa Béatrice	Syndicat des Agriculteurs et Eleveurs IMBARAGA	Conseillère en Développement
Mukamisha Bernadette	Banque de Kigali	Chef de Division. Commerciale
Nshizirungu Fredy	Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme (MINICOM)	Chargé de la Promotion de l'Industrie
Nyilibakwe Pascal	Collectif CCOAIB	Chargé de l'Information et Documentation
Nzeyimana Straton	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Technicien à la Direction des Routes
Rugumire Patrick	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Directeur des Routes
Rugwabiza Léonard	Ministère des Finances et de la Planification Economique/ Direction de la Planification Stratégique et du Suivi de la Pauvreté (MINECOFIN/SPPMD)	Economiste
Rukangantambara Hamudu	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement (MINAGRI)	Direction du Génie Rural & Conservation des Sols
Rutagwenda Jean Paul	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement (MINAGRI)	Direction de la Planification et Services d'Appui (Planification)
Umubyeyi Sylvie	Syndicat des agriculteurs INGABO	Comptable

Atelier III

Nom et prénom	Institution	Fonction
Bizimungu Jérôme	Compagnie Rwandaise d'Assurance et de Réassurance (CORAR S.A)	Chargé du Marketing
Gashumba Emmanuel	Association des Transporteurs en Commun (ATRACO)	Vice-Président
Hatangimana Jean Damascène	Groupe OKAPI (Entreprise Privée de Transport en Commun)	Chef du Personnel
Kayumba Jean Baptiste	Collectif des Syndicats Libres (COSYLI)	Président
Mukakarisa Béatrice	Syndicat des Agriculteurs et Eleveurs IMBARAGA	Conseillère en Développement
Munyaruzenzi Philippe	Ministère des Infrastructures	Direction des Transports
Nshizirungu Fredy	Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme (MINICOM)	Chargé de la Promotion de l'Industrie
Bugabo Aloys	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Direction des Transports
Nzeyimana Straton	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Technicien à la Direction des Routes
Rugumire Patrick	Ministère des Infrastructures (MININFRAST)	Directeur des Routes
Rugwabiza Léonard	Ministère des Finances et de la Planification Economique/ Direction de la Planification Stratégique et du Suivi de la Pauvreté (MINECOFIN/SPPMD)	Economiste
Rukangantambara Hamudu	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement (MINAGRI)	Direction du Génie Rural & Conservation des Sols
Rutagwenda Jean Paul	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Environnement (MINAGRI)	Direction de la Planification et Services d'Appui (Planification)
Rutagengwa Francine	Forum Rwandais pour le Transport Rural et le Développement (FRTRD)	Vice Présidente

Annexe 2 : Évaluation de la méthode utilisée

La méthode utilisée comporte certes des points forts mais aussi des points faibles.

Ses forces reposent sur :

- la participation active de tous les acteurs du secteur, ce qui assure une diversité des idées et une plus large exhaustivité ;
- la concision ;
- la suite logique ;
- le fait d'être méthodique.

Quant aux faiblesses, il y a lieu de relever :

- le manque de flexibilité dans les outils et approches (l'on ne tient pas compte de l'environnement ni des habitudes assez différentes dans les pays pilotes comme la complexité du secteur, l'espace à couvrir, etc.) ;
- beaucoup de poids accordé au processus unique prescrit dans le manuel ;
- la répétition des réunions avec les même personnes et sur le même aspect, alors qu'au Rwanda par exemple le secteur des transports est très peu complexe et en majorité concentré sur le secteur routier.

Politiques de transport et stratégies de réduction de la pauvreté

Étude de cas de Tanzanie

Étude réalisée par le Groupe de travail de Tanzanie
Rapport préparé par : Abdul Hamid A. Awadh (facilitateur)

1. Objectifs de l'étude de cas nationale

Cette étude de cas a été entreprise afin d'analyser si les stratégies de politique de transport tanzaniennes cadrent avec les stratégies nationales de réduction de la pauvreté présentées dans le document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP). Cette analyse a permis d'identifier les atouts et les faiblesses du DSRP et de la politique de transport nationale (PTN), lorsqu'elles s'attachent à réduire la pauvreté par le biais du secteur du transport. Les résultats de cette analyse permettront d'améliorer le DSRP (qui doit maintenant être réévalué) et la PTN lorsqu'elle devra être réévaluée, principalement pour garantir que le transport contribue effectivement à la réduction de la pauvreté.

Le principal objectif du DSRP est de *"fournir un cadre aux initiatives de réduction de la pauvreté, afin de réduire la pauvreté absolue de 50% avant 2010 et d'éliminer la pauvreté absolue avant 2025"*.

La vision de la PTN est la suivante : *disposer de services de transport internationaux et intérieurs efficaces et rentables pour l'ensemble de la population et des secteurs de l'économie nationale, dans des conditions de sécurité maximales et avec des conséquences environnementales minimales.*

La mission de la PTN est la suivante : *développer une infrastructure et des opérations de transport sûres, fiables, efficaces et pleinement intégrées, répondant au mieux aux besoins des systèmes de déplacement et de transport afin que ceux-ci améliorent les niveaux de service à un prix abordable, soutenant les stratégies gouvernementales en matière de développement socioéconomique, tout en étant durables sur le plan économique et écologique.*

2. Processus et participation

2.1. Activités menées

La première étape du processus a impliqué la désignation d'un modérateur et la création d'un groupe de travail composé de représentants des secteurs concernés par le transport et la réduction de la pauvreté. Le groupe a choisi un président et organisé trois ateliers sur une période de cinq semaines. Ces ateliers ont permis d'entreprendre une analyse détaillée des DSRP, PTN et stratégies de mise en oeuvre de la PTN. Après ces trois ateliers, quelques réunions ont été organisées durant lesquelles, le président, quelques membres du groupe de travail et des représentants de groupes cibles ont échangé leurs points de vue sur les besoins de différents groupes/secteurs en matière de transport (accessibilité et mobilité) et sur la manière dont actuellement, le secteur des transports y répond.

2.2. Intervenants

Les membres du groupe de travail proviennent principalement du Ministère des Transports (planification, élaboration de politiques, gestion de l'infrastructure) et d'autres Ministères, dont les fonctions peuvent contribuer aux mesures de réduction de la pauvreté et les appuyer, ainsi que du secteur privé/groupements de la société civile. Les efforts accomplis en vue d'assurer dans le groupe de travail un équilibre en termes de genre ont été vains : les femmes qui avaient été désignées n'ont pas pu participer et ont proposé des remplaçants masculins. La liste des membres du groupe de travail est jointe à l'annexe 1 de ce rapport. Quelques membres n'ont, toutefois, pas pu participer aux trois ateliers, parce qu'ils étaient chargés d'autres missions officielles qu'ils ont jugées importantes à ce moment-là. Il importe de noter que tous les membres du groupe de travail sont des employés.

2.3. Documents consultés

Chaque membre du groupe de travail a reçu, au préalable, les documents suivants :

1. Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) (Document stratégique de réduction de la pauvreté - DSRP)
2. National Transport Policy (NTP)- 2002 (Politique nationale de transport - PNT – 2002)
3. Transport Policy Implementation Strategies – Main Report - 2002 (in draft form) (Stratégies de mise en œuvre des politiques de transport - Rapport principal - 2002 (projet))
4. Lignes directrices pour les études de cas nationales des stratégies/politiques de transport et de réduction de la pauvreté - février 2003.
5. Termes de référence des membres du groupe de travail chargé de l'étude de cas.

Les autres documents qui ont été fournis durant les ateliers aux membres du groupe de travail sont les suivants:

1. A Working Paper on National Transport Policy – 1999 (Un document de travail sur la politique nationale de transport - 1999)
2. SADC Protocol on Transport, Communications and Meteorology – March 1998 (Protocole de la CDDA sur le transport, les communications et la météorologie - mars 1998)
3. Final Report of the National Transport Sector Strategic Plan and Transport Infrastructure Master Plan Study for Tanzania (Volumes 1 to 3 plus Annexes) – April 2002 (Rapport final sur le plan stratégique national de transport et sur l'étude du plan directeur en matière d'infrastructure de transport pour la Tanzanie (Volumes 1 à 3 plus annexes) - avril 2002)
4. Interventions du Ministre des finances et du Ministre des travaux publics sur les estimations des revenus et des dépenses du gouvernement pour l'exercice 2002/2003.
5. Report on Development in the Roads Sector for the Consultative Group Meeting – Dec. 2002. (Rapport sur le développement dans le secteur routier pour la réunion du groupe consultatif - décembre 2002)
6. Stratégie nationale de réduction de la pauvreté - juin 1998 (En anglais et en kiswahili.)
7. Document stratégique de réduction de la pauvreté – octobre 2000 (en kiswahili).
8. Document stratégique de réduction de la pauvreté - Rapport d'activité 2000/2001.
9. Poverty Monitoring Master Plan – December 2001 (Plan directeur en matière de contrôle de la pauvreté - décembre 2001)
10. Poverty Eradication Strategies - Report on Zonal Workshops Involving All Regions and Districts of Tanzania Mainland conducted on 11th to 12th May 2000 (Stratégies de réduction de la pauvreté - rapport sur les ateliers régionaux impliquant toutes les régions et les districts de la partie continentale de la Tanzanie qui se sont tenus les 11 et 12 mai 2000 (en kiswahili))
11. Report on the National Consultative Workshop on the Preparation of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) – 3-4 August 2000. (Rapport sur l'atelier national consultatif sur la préparation du document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP))
12. Tanzania's Poverty Reduction Strategy Paper – Feedback Report for Interviewees – October 2002 (Document stratégique de réduction de la pauvreté en Tanzanie - Rapport d'exploitation concrète pour les personnes interviewées - octobre 2000)
13. A guide to Integrated Rural Accessibility Planning in Tanzania – March 1997. (Un guide de la planification en matière d'accessibilité rurale intégrée en Tanzanie- mars 1997)

14. The Household Survey 2001/02 – by Bureau of Statistics. (L'enquête sur les ménages 2001/2002 - par le bureau des statistiques)
15. Agriculture Sector Development Policy and Strategies (Stratégies et politiques de développement du secteur agricole)
16. Women and Gender Development Policy – 2000 (Les femmes et la politique de développement en matière de genre - 2000) (en kiswahili)
17. Child Development Policy - 1996 (Politique de développement concernant les enfants - 1996)
18. Community Development Policy – 1996 (Politique de développement des collectivités - 1996)

3. Evaluation de la cohérence entre la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de transports

3.1. Contribution du secteur des transports aux besoins des populations urbaines et rurales défavorisées

Le document stratégique de réduction de la pauvreté vise à réduire la pauvreté, en zone urbaine et rurale, dans les groupes de population prioritaires suivants :

- Paysans;
- Femmes;
- Jeunes;
- Personnes vulnérables (personnes âgées, handicapées, victimes du VIH/SIDA).

Les besoins des paysans suivants ont été identifiés par l'analyse : obtenir à temps les ressources nécessaires à l'exploitation agricole (y compris les semences, les engrais et le matériel), pouvoir accéder aux marchés et aux services sociaux et à des services de transport à un prix abordable pour transporter la production vers les marchés. Les besoins spécifiques des femmes identifiés dans le DSRP sont les suivants : activités génératrices d'emploi et de revenus, services de transport adéquat et à un prix abordable, et réduction de la durée des déplacements. Les besoins des jeunes concernent en particulier les services de transport à un prix abordable (en particulier pour les étudiants) et les activités génératrices de revenu (emploi). Les besoins des groupes les plus vulnérables ont également été identifiés : activités génératrices de revenu et moyens de transport adaptés, à un prix abordable.

Selon le DSRP, le secteur du transport doit aider à répondre à ces besoins et à réduire la pauvreté de ces groupes prioritaires par la mise en œuvre de ce qui suit :

1. Améliorer l'infrastructure du transport.
2. Impliquer les ménages dans la planification, le financement et l'entretien de l'infrastructure.

3. Accorder au développement de l'infrastructure rurale l'importance qu'il mérite dans la planification et dans l'attribution des ressources en matière de transport à l'échelon national.
4. Accroître la participation des secteurs privé et public dans la fourniture de services de transport sur les voiries rurales.
5. Sensibiliser les femmes des régions rurales à l'utilisation de moyens de transport non motorisés (MTN) et veiller à promouvoir l'utilisation de technologies MTN à un prix abordable.
6. Encourager la collaboration entre les secteurs privé et public pour fournir des services concurrentiels et les rendre accessibles aux communautés rurales.
7. Charger les communautés rurales (y compris les femmes) d'entretenir / de réparer les voiries rurales.
8. Réduire les problèmes de transport rencontrés par les femmes en améliorant l'infrastructure et les services de transport rural, afin de diminuer la charge que représentent les déplacements en milieu rural.
9. Fournir des moyens de transport adéquats aux groupes ayant des besoins spécifiques (étudiants, personnes âgées et handicapées).
10. Charger les collectivités locales de gérer la voirie dans leurs localités.
11. Mettre en œuvre des programmes d'amélioration du réseau routier dans différentes régions par l'intermédiaire d'entrepreneurs locaux et au moyen d'une technologie à forte densité de main-d'œuvre.
12. Accroître les opportunités d'auto-emploi en améliorant les services et les équipements de transport.
13. Mobiliser les ressources pour permettre l'acquisition d'équipements de transport.
14. Prévoir des voies de circulation réservées sur la voirie urbaine et des équipements spéciaux dans les infrastructures (pour les véhicules à trois roues par exemple).
15. Réduire le gaspillage des ressources naturelles et renforcer la protection de l'environnement.

Toutefois, les faiblesses présentées ci-dessous ont été observées. Si celles-ci sont rectifiées, elles renforceront la contribution du secteur du transport à la réduction de la pauvreté des groupes prioritaires identifiés :

1. Les politiques et les stratégies ne mentionnent pas le nombre / le pourcentage souhaitable de femmes participant aux activités génératrices de revenus dans le domaine du transport.
2. Aucun effort n'est spécifiquement consenti pour apporter une aide financière aux femmes (notamment crédits) et leur permettre d'acquérir un moyen de transport.

3. Les politiques et les stratégies de transport ne reconnaissent pas l'inégalité des régions en matière de développement et ne proposent pas, par conséquent, d'accroître les ressources qui leur sont allouées.
4. Les politiques / stratégies ne combinent pas fourniture d'infrastructure et qualité des services usant de cette infrastructure.
5. Le processus de planification de l'infrastructure et des services de transport ignore totalement la question du genre.
6. Il n'est pas fait mention de subsides permettant de dédommager les opérateurs commerciaux lorsqu'ils fournissent des prestations aux étudiants et aux groupes vulnérables.

Il est, par conséquent, recommandé que les politiques et les stratégies de transport :

1. Défendent l'extension du soutien financier aux groupements de femmes (prêts et subventions), en vue d'acquérir des moyens de transport.
2. Fournissent des orientations en matière de compensations accordées aux opérateurs commerciaux le cas échéant.
3. Reconnassent clairement qu'il faut aider les régions les plus démunies en améliorant leurs infrastructures et services de transport.

3.2. Contribution du secteur du transport aux besoins des secteurs sociaux prioritaires

Les secteurs sociaux prioritaires identifiés dans le document stratégique de réduction de la pauvreté sont les suivants :

- Éducation
- Santé
- Eau et système sanitaire, et
- Logement et habitat

Les principaux besoins de ces secteurs sociaux, en termes d'accès et de mobilité, sont l'accessibilité et des services de transport fiables à un prix abordable vers les centres, à savoir les écoles, les centres de soins de santé, les ressources en eau et les villages.

Le secteur du transport entend répondre aux besoins de ces secteurs en :

1. Augmentant les budgets consacrés au financement de la réhabilitation et de l'entretien de la voirie rurale.
2. Accordant la priorité à de nouveaux investissements pour la construction et la réhabilitation des infrastructures.
3. Influençant la planification de l'utilisation du sol et des structures de l'habitat pour assurer l'accès aux services.

4. Impliquant les collectivités locales dans la planification et dans la mobilisation des ressources pour la construction et l'entretien des routes à l'échelon local.
5. Appliquant la législation en matière de construction d'emplacements de stationnement.
6. Prévoyant une obligation du service public de développer l'infrastructure urbaine.
7. Prévoyant de localiser les installations telles que notamment les industries légères, les écoles, les entreprises et les centres commerciaux, et les marchés à proximité des quartiers résidentiels afin de réduire le nombre de déplacements en zones urbaines.

Cependant, comme les politiques et les stratégies de transport ne mentionnent pas de manière spécifique l'accessibilité des services sociaux et le transport vers ceux-ci (écoles, centres sanitaires, etc.), les autorités peuvent décider des domaines prioritaires.

Il est recommandé que les stratégies de transport visent à assurer l'accessibilité des services sociaux et le transport vers ceux-ci.

3.3. Contribution du secteur du transport aux besoins des secteurs économiques prioritaires

Les secteurs économiques prioritaires identifiés par le document stratégique de réduction de la pauvreté sont les suivants :

- L'agriculture
- L'industrie
- L'extraction minière et le tourisme
- Les coopératives
- L'infrastructure de transport (voirie)

En abordant la question de la maigreur des revenus, le DSRP souligne qu'il faut améliorer et soutenir un environnement favorable à la croissance économique et la stabilité macroéconomique, renforcer la concurrence sur les marchés, renforcer un cadre institutionnel favorable à des investissements plus élevés, ainsi qu'accroître l'efficacité de l'utilisation des rares ressources disponibles.

Puisque la pauvreté est essentiellement rurale, le DSRP, qui est principalement axé sur les plus démunis dans les régions rurales, et l'agriculture est supposée favoriser une croissance dans les régions rurales générée par l'exportation. Les besoins prioritaires de ces secteurs économiques, en termes d'accessibilité et de mobilité, sont des infrastructures et services de transport fiables, incluant un réseau routier rural de qualité et des équipements de transport fiables et à un prix abordable.

Pour répondre à ces besoins le secteur des transports doit :

1. Améliorer l'infrastructure de transport dans les régions rurales pour qu'elle soit adaptée à tous les moyens de transport.
2. Mobiliser et impliquer les collectivités dans le développement de l'infrastructure aux échelons du quartier et du district.
3. Accroître la participation des secteurs privé et public dans la fourniture de services de transport rural.
4. Veiller à promouvoir l'utilisation de technologies MTN abordables.
5. Encourager le secteur privé à collaborer avec le secteur public pour fournir des services concurrentiels et les rendre abordables aux communautés rurales.
6. Promouvoir la participation du secteur privé à l'investissement et au financement de tronçons de route potentiellement viables du point de vue commercial.
7. Promouvoir la participation du secteur privé dans la fourniture de services de transport.
8. Reconnaître que le transport routier est le principal moyen de transport dans la plupart des régions rurales, et faire du gouvernement le premier responsable du renforcement du développement de l'infrastructure routière.
9. Développer la culture de l'entretien de routine dans les collectivités rurales.
10. Sensibiliser les collectivités et les villageois afin qu'ils réalisent l'importance de leur contribution à la conception de la planification, à la construction et à l'entretien de l'infrastructure.
11. Explorer les moyens d'assurer la disponibilité des fonds réservés à l'entretien de l'infrastructure rurale.
12. Reconnaître qu'il faut accroître le financement de l'entretien des routes en élargissant la base du fonds des routes. (Un fonds des routes est en place. Trente pour cent est réservé aux routes de district et de desserte et 70% est réservé aux routes régionales et aux grandes routes).
13. Contracter les collectivités locales pour qu'elles gèrent la voirie locale.
14. Encourager la participation du secteur privé dans le financement et la gestion des routes.
15. Développer une infrastructure de transport supplémentaire comme le rail (train, tramway), le transport par navigation.
16. Élaborer et mettre en œuvre une technologie à forte densité de main-d'œuvre pour la réhabilitation et l'entretien des routes et augmenter la participation des entrepreneurs locaux.

Les faiblesses observées dans les politiques et les stratégies de transport sont notamment les suivantes :

- L'absence d'objectifs clairs pour fournir une infrastructure et des services de transport aux régions potentiellement productives;
- L'absence de promotion de l'utilisation des moyens intermédiaires de transport (MTI) et des MTN dans le cadre du transport des produits et marchandises agricoles, et
- L'absence d'attention accordée à la mise en place d'une infrastructure et des services de transport de qualité.

3.4. Contribution du secteur du transport à la réalisation des objectifs transversaux de la stratégie de réduction de la pauvreté

Les objectifs transversaux présentés dans le cadre de la stratégie de réduction de la pauvreté sont les suivants :

- Égalité des chances entre les femmes et les hommes
- Environnement
- VIH/SIDA
- Bonne gouvernance

Les contributions du secteur des transports à la réalisation des objectifs transversaux de la stratégie de réduction de la pauvreté sont notamment les suivantes :

1. Mettre en œuvre les programmes de sensibilisation au VIH/SIDA le long de tous les corridors routiers et dans le cadre des projets de construction et d'entretien des routes.
2. Restructurer le secteur du transport pour établir des autorités distinctes chargées des opérations et des réglementations.
3. Défendre le principe de distribution équitable des services de transport dans le pays.
4. Reconnaître que la corruption constitue un obstacle à l'application de la loi.
5. Renforcer les capacités des autorités locales afin qu'elles soient davantage responsables de la surveillance et de la gestion de l'infrastructure rurale.
6. Insister pour que les lignes directrices en matière de gestion de l'environnement soient mises en œuvre.
7. Veiller à ce que l'incidence sur l'environnement soit évaluée de manière continue.
8. Reconnaître la nécessité de renforcer les institutions environnementales locales.
9. Prôner la réduction du gaspillage des ressources naturelles et renforcer la protection de l'environnement.

10. Promouvoir le transport ferroviaire comme le moyen de transport le plus respectueux de l'environnement.
11. Défendre la réduction de la pollution due à la circulation et dans les régions portuaires.

La principale faiblesse de la politique et des stratégies de transport est l'absence totale de prise en considération de la question du genre dans la planification de l'infrastructure et des services. Pour prendre en compte les besoins des hommes comme des femmes, il est essentiel d'intégrer les questions de genre dans le processus de planification.

3.5. Participation des parties prenantes à la réduction de la pauvreté à la formulation de politiques et de stratégies de transport aux échelons national et décentralisé

Les procédures d'élaboration de la politique nationale de transport (PNT) et des stratégies de mise en œuvre ont bénéficié du concours des acteurs du secteur du transport dans le cadre de forums consultatifs (ateliers). Ces acteurs sont notamment les suivants :

- Tous les ministères du gouvernement
- Les autorités régionales
- Les autorités de district
- Les fournisseurs de services de transport
- La communauté des bailleurs de fonds
- Le secteur privé (TCCIA, TPSF, etc.)
- Les représentants des coopératives et des agriculteurs
- Les représentants du secteur minier
- Les associations de personnes handicapées
- Les représentants de l'industrie de la construction (industrie nationale de construction, entrepreneurs et consultants)
- Les organismes de réglementation
- Les instituts d'enseignement supérieur

Bien que tous les rapports aient été rédigés en anglais, ces ateliers se sont déroulés en anglais, français et swahili de manière à ce que tous les participants puissent contribuer pleinement, certains d'entre eux ne maîtrisant pas parfaitement l'anglais.

Aucun atelier et aucune réunion consultative ne s'est tenu dans les régions mais la représentation des régions a été constamment assurée par leur participation aux ateliers nationaux.

Ces ateliers consultatifs ont fourni des suggestions d'amélioration de la PNT. Le projet final de la PNT a été présenté au comité technique interministériel pour révision et commentaires avant d'être présenté au secrétariat du Conseil des ministres pour approbation.

Ce processus semble, toutefois, ignorer certaines étapes et procédures clés qui permettraient d'assurer la pleine participation de toutes les parties prenantes. Par exemple, les collectivités rurales sur le terrain n'ont pas pris part à la formulation de la PNT.

4. Recommandations pour améliorer la contribution de la politique de transports à la réduction de la pauvreté

4.1. Proposition d'amélioration du contenu des politiques/stratégies du secteur des transports

Certains domaines de la politique des transports doivent être améliorés de manière à renforcer sa contribution à la réduction de la pauvreté. Citons :

- i) Encourager l'attribution de ressources accrues aux régions / districts défavorisés de manière à ouvrir les régions potentiellement productives. L'absence de reconnaissance des régions les plus démunies par les politiques et stratégies de transport constitue un obstacle à l'attribution de ressources préférentielles aux régions les plus démunies et contribue, par voie de conséquence, à leur stagnation en termes de développement. Cette situation contribue à l'appauvrissement de l'infrastructure dans les régions pauvres et entrave les tentatives de réduction de la pauvreté.
- ii) Reconnaître le besoin de fournir des services de transport à de nouvelles régions potentiellement productives et aux services sociaux. On ne saurait trop souligner combien il importe d'assurer l'accessibilité aux secteurs économiques. Il faut, par conséquent, agir de manière spécifique et fournir des orientations politiques pour assurer l'accessibilité des régions possédant un potentiel économique et leur fournir des services de transport.
- iii) Les stratégies de mise en œuvre devraient envisager des lignes directrices en matière de protection de l'environnement.

4.2. Propositions d'amélioration de la stratégie de réduction de la pauvreté

Le DSRP doit être amélioré pour tirer le meilleur parti possible de la politique / des stratégies de transport dans le cadre de la réduction de la pauvreté. Les domaines qu'il convient d'améliorer sont notamment :

- i) Reconnaître l'importance des autres moyens de transport dans le cadre de la réduction de la pauvreté;
- ii) Inclure les questions relatives à la mobilité (tant les problèmes que les solutions);
- iii) Inclure les mesures à prendre pour renforcer la sécurité dans le secteur des transports;

- iv) Défendre l'utilisation d'une technologie de transport appropriée dans les régions rurales;
- v) Encourager le renforcement des capacités à l'échelon des autorités locales (dans le secteur des transports).

4.3. Propositions d'amélioration de la participation des parties prenantes à la réduction de la pauvreté à la concertation et la formulation de la stratégies aux niveaux national et décentralisé

Pour réduire la pauvreté dans les régions tant rurales qu'urbaines, il est recommandé que la formulation de la PNT implique davantage les parties prenantes, en particulier les plus démunis (sur le terrain). Une telle approche sera possible si l'on procède à des consultations décentralisées pour obtenir une représentation des pauvres. Les groupes ci-dessous devraient être impliqués :

1. Les autorités locales (y compris les autorités villageoises)
2. Les groupements de jeunes (syndicats d'étudiants, etc.)
3. Les organisations religieuses
4. Les groupes de femmes
5. Les médias
6. Les chauffeurs
7. Les gardiens de troupeaux
8. Les vendeurs de véhicules

L'approche ci-dessous devrait permettre d'améliorer le mécanisme et le processus d'élaboration / de formulation de la politique des transports :

- Le ministère du transport assume un rôle prépondérant;
- Les consultations décentralisées entre le ministère et les secrétariats régionaux (Ateliers régionaux / réunions régionales) impliquent toutes les parties prenantes y compris celles qui sont présentes sur le terrain;
- Atelier(s) national(aux) pour les parties prenantes;
- Task force d'experts (tous les modes de transport sont représentés) pour élaborer un projet de document définissant la politique à suivre;
- Dernières mises au point et présentation au Conseil des ministres par le ministre compétent.

5. Recommandations pour adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national

Des discussions approfondies sur la question de la structure et des mécanismes du SSATP dans le pays ont permis d'analyser la situation actuelle et d'identifier ses avantages et ses inconvénients.

Situation actuelle

Actuellement, la structure du SSATP n'existe pas à l'échelon national. Des éléments distincts sont coordonnés par des fonctionnaires travaillant dans des bureaux différents. L'initiative de gestion des routes (RMI) est coordonnée par le ministère des Travaux publics, tandis que les différents aspects du programme de déplacement et de transport dans les régions rurales (RTTP) et de la mobilité urbaine (UM) sont coordonnés par deux bureaux différents depuis le bureau pour l'administration régionale et les autorités locales de la présidence (PO-RALG). Les aspects relatifs au commerce et au transport (T&T) et à la restructuration ferroviaire (RR) ne sont pour l'instant pas activement représentés dans le pays.

Les activités du SSATP dans le pays ne sont pas coordonnées par une seule personne (bureau).

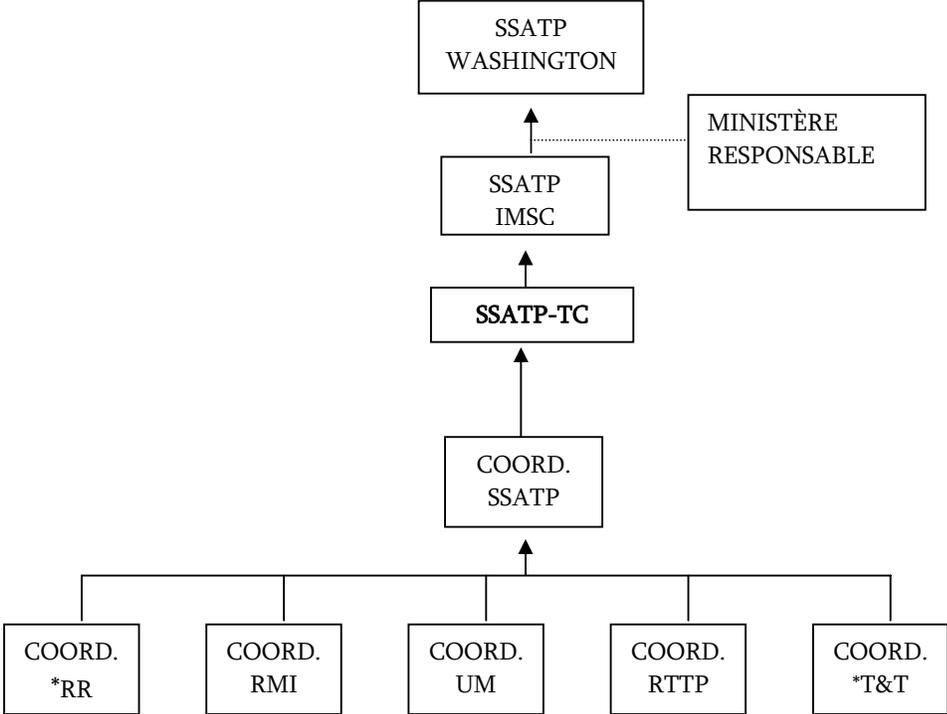
Avantages et inconvénients de la situation actuelle

Le seul avantage que présente la situation actuelle est que certaines décisions concernant des aspects spécifiques sont prises rapidement en raison du plus petit nombre de formalités administratives et de personnes impliquées. Le principal inconvénient de cette situation est qu'il n'existe aucun mécanisme / forum de discussion pour les questions transversales entre les différents aspects et qu'il n'y a pas de personne / bureau qui connaisse ou se charge de l'ensemble des activités du SSATP dans le pays.

Structure recommandée

Après avoir évalué la structure du SSATP, le groupe de travail a estimé qu'il est préférable que la coordination du SSATP soit totalement assurée par une seule personne (rémunérée par le SSATP), qui en sera également responsable vis-à-vis du comité technique (SSATP-TC) qui, lui, rendra compte à un comité directeur interministériel (SSATP- IMSC). Les membres du SSATP-TC seront des experts des ministères concernés et des représentants du secteur privé. Le SSATP-IMSC sera composé de secrétaires permanents des ministères chargés de la gestion et du financement du secteur des transports.

L'organisation présentée ci-dessous est recommandée.



* Actuellement inactif en Tanzanie.

Annexe 1 : Liste des membres du groupe de travail

Nom	Qualité / Organisation
M. Mizengo Pinda (député)	Ministre adjoint, Bureau de la Présidence pour l'administration régionale et les autorités locales (PORALG)
M. Samuel J. Mwakapeje	Responsable administratif - Association des autorités gouvernementales locales Tanzanie
M. Emmanuel Mwanga	Responsable de la planification - Bureau de la Présidence - Planification et Privatisation
M. David Qawoga	Responsable de la planification - Bureau du Premier Ministre
M. Servacius B. Likwelile	Directeur, Département de la réduction de la pauvreté - Bureau de la Vice-présidence
M. Gideon Mwenda	Secrétaire exécutif - Association tanzanienne des propriétaires de bus (TABOA)
M. . Willey Lyatuu	Coordinateur RMI/ Ministère des travaux publics
M. Johnson Mawala	Économiste dans le domaine de l'agriculture – Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire
M. Andrew Mushi	Responsable de la défense politique, Association tanzanienne des ONG (TANGO)
Mme Josephine Mwankusye	Coordinateur national RTTP, Bureau de la Présidence – Administration régionale et autorités locales
M. Nzinyangwa E. Mchany	Responsable de la planification - Ministère des communications et des transports
M. Mariot M. Kalanje	Directeur exécutif - Chambre de Commerce de Tanzanie, Industries et Agriculture (TCCIA)
M. Z.B. Mchome	Responsable de la planification - Bureau de la Présidence pour l'administration régionale et les autorités locales
M. Samson Nchimbu	Directeur adjoint, Dept. du développement des collectivités, de l'égalité femmes-hommes et de l'enfance, Ministère du développement des communautés, de l'égalité femmes-hommes et de l'enfance.
M. Kalua Simba	Responsable de la Chambre de développement, Chambre de commerce de Tanzanie, Industries et Agriculture (TCCIA)

Autres personnes consultées :

1. Mme E.S. Shehiza, Responsable du développement des communautés – Ministère du développement des communautés, de l'égalité des chances et de l'enfance
2. M. Rabahi Chamani, Économiste dans le secteur du transport – Ministère des communications et du transport
3. Mme J. Kafanabo, Directrice, Division égalité des chances, Département service civil
4. Dr. F. Njau, Responsable de la santé – Ministère de la santé
5. M. Patrick Mfugale, Directeur de la voirie régionale – Ministère des travaux publics.

Annexe 2 : Évaluation de la méthode utilisée

La méthode utilisée pour cette étude a été jugée satisfaisante pour les aspects suivants :

1. Elle a fourni de bonnes lignes directrices aux fins de l'étude;
2. L'approche utilisée pour l'analyse du DSRP et de la politique / stratégies nationales de transport a permis aux participants d'extraire des informations détaillées des documents, d'échanger des points de vue et de parvenir à un consensus;
3. Le programme élaboré par le coordinateur de l'étude pour chaque atelier était très détaillé et a été d'un grand concours dans la collecte des informations nécessaires.

Toutefois, les problèmes suivants ont été rencontrés :

1. Certains membres du groupe de travail n'ont pas pu participer pleinement aux trois ateliers. En certaines occasions, les questions principales présentées dans l'ordre du jour des ateliers étaient difficiles à comprendre et les réponses, qui y ont été apportées par les groupes, ne correspondaient pas aux attentes. Pour cette raison, les groupes de travail ont eu besoin de beaucoup de temps pour finaliser leurs tâches.
2. Aucune réunion préparatoire ne s'est tenue avant les ateliers. Les membres des groupes de travail ont perdu beaucoup de temps à consulter les documents durant les ateliers.

Les recommandations suivantes visent à améliorer la méthode de manière à perfectionner les résultats :

1. L'approche participative aurait dû être appliquée dès l'étape de la planification de l'étude, et non pas durant l'étude (à savoir, convenir d'une méthodologie avec les représentants du pays identifiés).
2. Le modérateur devrait garantir que les membres du groupe de travail comprennent tout à fait ce que l'on attend d'eux. Des exercices durant la plénière, avant que les participants ne se divisent en sous-groupes, pourrait garantir une meilleure compréhension.
3. Les participants auraient dû avoir plus de temps, notamment au début de l'étude, pour bien comprendre les objectifs et les processus. La durée du premier atelier aurait pu être de deux jours au lieu d'un seul.
4. Il aurait été plus efficace d'adopter une approche participative similaire pendant quatre ou cinq jours consécutifs, en présence de l'ensemble des participants.

POLITIQUES DE TRANSPORT ET STRATÉGIE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

ÉTUDE DE CAS DE GUINÉE

Etude réalisée par le Groupe de travail de Guinée
Rapport préparé par : Alpha I. Bah (facilitateur)

1. Objectifs de l'étude de cas nationale

L'objectif de cette étude de cas est de contribuer à l'élaboration de politiques et stratégies des transports qui s'intègrent dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté.

Il s'agit d'évaluer les politiques et stratégies nationales de transport ainsi que celles de la lutte contre la pauvreté en vue de renforcer et d'améliorer la contribution du secteur des transports aux efforts de réduction de la pauvreté en Guinée, et d'en faire partager l'expérience aux autres pays de l'Afrique subsaharienne.

Au niveau national l'étude apporte un éclairage sur la complémentarité, les lacunes, le manque de cohérence et de coordination entre les politiques/ stratégies actuelles de transport et de réduction de la pauvreté. Elle examine les mécanismes actuels de formulation de politiques et de stratégies de transport, leurs forces et faiblesses, et fait des recommandations pour les rendre plus performants par une meilleure participation des parties prenantes et un ancrage dans le processus décisionnel de formulation de politiques et de stratégies.

L'étude est sensée attirer l'attention des planificateurs et autres responsables de programmes dans les secteurs clés du pays, tant au niveau national que décentralisé, sur la nécessité pour assurer une croissance économique axée sur la réduction de la pauvreté, de maintenir une coordination étroite avec le secteur des transports dont les effets sont souvent déterminants sur tous les autres secteurs de l'économie.

2. Processus et participation

2.1. Activités menées

L'étude a été menée par un groupe de travail placé sous la responsabilité d'un coordonnateur national, et composé d'une vingtaine de parties prenantes, réparties en trois sous-groupes, coiffés chacun par un acteur principal, et soutenus par un Facilitateur / rapporteur. Une liste de documents à consulter a été établie par le

Facilitateur qui a mis des copies des principaux documents à la disposition de chaque sous-groupe.

1. Le premier sous-groupe (DSRP) a été commis à la préparation d'un document de travail sur l'évaluation du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) sur la base des résultats attendus de l'Atelier 1;
2. Le deuxième sous-groupe (Transport) a été de même commis pour produire un document de travail sur le thème du second atelier (Analyse de la Stratégie des Transports et son adéquation avec la Stratégie de Réduction de la Pauvreté) et
3. Le troisième sous-groupe sur le thème du 3^{ème} atelier (Analyse du Processus et Mécanismes Institutionnels de Formulation de la Stratégie des Transports).

Le premier atelier s'est tenu le 10 mars; le 2^{ème}, les 11 et 12 mars et le 3^{ème} le 8 avril, 2003. La Coordonnatrice des études de cas et le Coordonnateur Régional du programme SSATP ont participé au déroulement des ateliers 1 et 2.

2.2. Intervenants

Les participants au nombre de 25 pour les ateliers 1 et 2 et 15 pour l'Atelier 3 ont été majoritairement des hauts cadres de l'Administration, représentant surtout le secteur des transports et développement rural (14) et la Cellule de Suivi de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté du Ministère des Finances (2). La représentation du secteur privé a été relativement faible (5) ainsi que celle des femmes (4). Les secteurs sociaux n'étaient pas représentés. Il est à noter que la majorité de ces cadres sont membres des groupes thématiques ayant participé à l'élaboration du DSRP. La liste des participants se trouve en annexe.

2.3. Documents consultés

Les documents suivants ont été consultés et les principaux d'entre eux ont été photocopiés et mis à la disposition du groupe de travail :

- Stratégie de Réduction de la Pauvreté en Guinée (janvier 2002)
- Plan National de Transport (Rapport Final, décembre 2001)
- DRSP Groupe thématique développement rural et environnement
- Lettre de Politique de Développement Rural à la Base (octobre, 1999)
- Projet de Lettre de Politique Sectorielle des Transports en Milieu Rural (janvier 2001)
- Lettre de Politique Routière (Document Principal, novembre, 1998)
- Bilan du Programme d'Appui aux Communautés Villageoises (PACV)
- Etude d'Impact du PNIR1 (Projet National d'Infrastructures Rurales) (1997).
- Lettre de Politique de Développement Agricole (LPDA2)
- Programme National de Développement Humain (PNDH)

- Stratégie d'Assistance à la Guinée (SAG).
- Note de Stratégie Sectorielle des Transports (NSST) 1999

3. Évaluation de la cohérence entre la stratégie de réduction de la pauvreté et la politique de transports

La pauvreté se définit comme une privation inacceptable du bien-être de l'être humain : privation physique qui implique que les besoins matériels ou biologiques, tels un niveau inadéquat d'alimentation, de santé, d'éducation et de logement ne sont pas satisfaits, privation sociale qui implique le risque, la précarité, la vulnérabilité, le manque d'autonomie, l'impuissance et le manque de respect de soi. A cela il faut ajouter le faible accès aux services d'éducation et de santé ainsi que les déficiences du cadre de vie liées à l'accès limité aux services de base, tels que l'eau, l'électricité et le transport.

Selon les statistiques disponibles environ 40% de la population guinéenne vit en dessous du seuil de la pauvreté absolue (\$ 300/an). Cette prévalence de la pauvreté atteint 52% dans les zones rurales. L'incidence de la pauvreté est deux fois plus élevée en milieu rural qu'en milieu urbain. Elle est plus de sept fois plus élevée à l'intérieur du pays qu'à Conakry, la capitale.

En conséquence, les efforts de réduction de la pauvreté sont sensés être orientés surtout :

- vers les zones rurales les plus pauvres de Guinée : Haute Guinée, zone nord (Mandiana, Siguiri, Dinguiraye), Moyenne Guinée : (Mali, Koubia) auxquelles s'ajoutent Téliélé et d'autres préfectures à degré de pauvreté moyen,
- ainsi qu'en faveur des groupes sociaux les plus pauvres ou vulnérables : les femmes, les enfants, les personnes âgées, les diplômés sans emploi et les groupes marginaux.

La croissance économique est le moteur de la lutte contre la pauvreté. Elle nécessite la stabilité macro-économique et financière, un accès équitable aux infrastructures de base (eau, électricité, transports, télécommunications), l'appui aux secteurs porteurs de croissance, et une bonne gestion des ressources naturelles et de l'environnement. La croissance du secteur agricole et tertiaire a un effet marqué sur l'allègement de la pauvreté, ainsi que la croissance dans les activités à fort coefficient de main d'œuvre. En outre, des politiques visant à une croissance économique soutenue et durable dans un contexte macroéconomique stable constituent la pierre angulaire pour le développement du secteur privé et sa contribution à la croissance économique. Enfin, ces politiques doivent refléter les priorités du processus de participation.

Comment la stratégie de réduction de la pauvreté tient-elle compte de ce qui précède et quelle est dans ces circonstances la contribution du secteur des transports ?

La stratégie de réduction de la pauvreté en Guinée repose sur trois axes stratégiques :

- (i) l'accélération de la croissance économique,
- (ii) le développement et l'accès équitable aux services de base, et
- (iii) l'amélioration de la gouvernance et le renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

Les objectifs spécifiques sont entre autres :

- l'augmentation des revenus
- un accès plus large aux services de base et de qualité
- la réduction des inégalités entre les régions et entre les groupes socio-économiques.

Nous allons examiner maintenant la contribution du secteur des transports à la réalisation des objectifs cités ci-dessus.

3.1. Contribution du secteur des transports à la satisfaction des besoins des populations rurales et urbaines défavorisées

Points forts

La stratégie nationale des transports, objet du Plan National de Transport (PNT) a pour cible les zones rurales défavorisées, les paysans, artisans, femmes, jeunes/enfants handicapés, personnes âgées, marginaux, exclus sociaux, et diplômés sans emploi. Ce qui représente tous les groupes cibles identifiés dans les études sur le profil de la pauvreté en Guinée. Elle préconise comme objectifs principaux : l'appui à la réalisation de la sécurité alimentaire, et à l'accélération de la croissance économique, par la mise à disposition des infrastructures physiques adéquates et l'appui aux services de transport pour améliorer et garantir aux populations l'accès aux biens et services.

Concernant l'accélération de la croissance, d'une manière générale, le PNT préconise :

- l'accroissement de la production agricole et du revenu pour améliorer les conditions de vie des populations, par de meilleurs approvisionnement et commercialisation des intrants agricoles,
- l'accroissement des emplois en zone rurale,
- le recours à des techniques HIMO (Haute Intensité de Main d'Oeuvre) adaptées, durables et à faibles coûts pour la construction et l'entretien des pistes et voiries, la promotion des PME/PMI et le soutien au secteur privé, la promotion et la facilitation du commerce et des échanges nationaux, régionaux et internationaux,
- la prise en compte des positions des femmes dans les stratégies sectorielles, leur participation effective dans les actions communautaires,

- en général, l'implication des bénéficiaires à toutes les étapes du processus de développement.

La stratégie prévoit le renforcement des capacités de maîtrise d'œuvre des collectivités décentralisées, la mise en place de dispositifs efficaces de mobilisation et de transfert de fonds aux collectivités locales et l'accès équitable aux services de base.

Concernant l'accessibilité : le PNT préconise de disposer de réseaux de desserte et de transports routiers internes et externes offrant au moindre coût des conditions acceptables de transport; de disposer d'un réseau de pistes rurales connecté au réseau interurbain et d'un système de protection et de maintenance routière performant, et un accès équitable aux services de base.

A cet égard, elle prévoit : la construction et la réhabilitation en 12 ans de 17.000 km de routes et pistes, dont 1704 km de routes bitumées et 320 km de routes nationales en terre; la réhabilitation de 1142 km de routes revêtues et l'entretien de 1529 km; la continuation de l'autoroute Dabompa; le désenclavement des quartiers défavorisés; la construction de voies expressives et transversales dans Conakry; la création de structures villageoises d'entretien de pistes rurales; de disposer d'un réseau de ports secondaires, de débarcadères, d'un réseau d'infrastructures performant relié aux pays voisins et d'un aéroport international performant et compétitif; la réhabilitation de la voie ferrée Conakry-Kankan (en commençant par les premiers 36 km); et la réhabilitation des aéroports intérieurs.

Concernant la mobilité, en zone rurale, le PNT prévoit :

- de disposer de réseaux de desserte et services de transports routiers efficaces, sûrs et respectueux de l'environnement;
- de développer et de promouvoir la fabrication et l'utilisation des moyens intermédiaires de transport (MIT);
- la formation des artisans; l'accroissement du parc des cyclomoteurs dans les zones désenclavées;
- le développement du cabotage national le long du littoral.

En zone urbaine, le PNT prévoit de disposer de réseaux de transports routiers internes et externes offrant à moindre coût des conditions acceptables de transport, l'accroissement et le rajeunissement du parc de véhicules, la mise en place d'un plan de circulation pour Conakry, la facilitation de la circulation des personnes et des marchandises et la lutte contre le pillage.

Sous la rubrique « Commerce/ Industrie », le PNT prévoit de : disposer d'un système de transport compétitif à l'échelle sous-régionale; disposer de réseaux et de services de transport routiers à moindre coût et à des conditions acceptables; faciliter la circulation des véhicules, des personnes et des marchandises par l'application de la Convention

TRIE de la CEDEAO; disposer d'un cadre institutionnel d'opération incitatif; disposer d'une bonne desserte maritime, par des navires de commerce de lignes régulières; rendre le port commercial performant et compétitif; rendre l'aéroport international performant et compétitif; et réduire les coûts de transport.

Concernant les incidences élargies des transports en matière de commerce et d'échanges, le PNT préconise de poursuivre la libéralisation du fonctionnement du marché du transport; la promotion de l'approche participative et le développement des activités internationales des transporteurs guinéens.

Points faibles

A l'analyse, il ressort que le PNT ne tient pas compte de la carte de la pauvreté en zone rurale. Le PNT ne prend pas en compte la réhabilitation des pistes rurales en ce qui concerne l'accessibilité et l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, la promotion du genre dans le transport rural et la participation des collectivités à l'entretien des routes. La stratégie des transports gagnerait si elle pouvait tenir compte de tous les aspects liés au transport, en intégrant les éléments éparpillés çà et là dans plusieurs documents, en particulier ceux concernant les pistes rurales sous maîtrise d'œuvre du Génie Rural, et ceux concernant le développement rural sous maîtrise d'œuvre du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation.

D'autres faiblesses du PNT au niveau des questions générales, est la non prise en compte de la promotion du genre dans le transport rural, ainsi que de la participation des collectivités à l'entretien des routes, et sous la rubrique « Commerce / industrie », l'absence de référence à la mise en place d'un réseau de distribution de produits agricoles.

3.2. Contribution du secteur des transports aux besoins des secteurs sociaux prioritaires

A l'égard des secteurs sociaux prioritaires, le PNT parle de l'amélioration de l'accès aux services sociaux (santé et éducation), mais n'intègre apparemment pas d'actions clairement identifiées dans ce sens. Ceci tiendrait du processus d'élaboration du PNT qui se fonde sur des études spécifiques réalisées par des consultants dont les termes de référence ne sont souvent pas suffisamment spécifiques sur la question et qui, d'une manière générale, requièrent seulement la consultation de la documentation existante.

Cependant la contribution réelle du secteur des transports est remarquable telle qu'elle apparaît dans l'étude d'impact du PNIR1 réalisée par les principaux partenaires au développement de la Guinée et qui est synthétisée dans l'encadré suivant :

Amélioration de l'accès aux services sociaux de base

- 77% des villages le long des pistes réhabilitées ont un centre/poste de santé contre 29% avant réhabilitation;
- écoles 46% avant réhab. 80% après;
- forages/eau potable 34% avant rehab., 86% après
- Création de 641 emplois HIMO/an de 1992 à 1995
- 8 PME formées et 25 ONG; PME HIMO employant en moyenne 40 personnes/km payés à 2 500Fg/J pour entretenir 225 km/an ont injectés en moyenne 22 millions de FG/an dans les CRD;
- Création de 325 Comités Villageois d'entretien des Pistes (CEVEPS), avec en moyenne 60 personnes chacun pour entretenir 10 km/an de pistes, soit 3250 km/an, injectant ainsi 812 millions de FG/an dans le secteur rural.

3.3. Contribution du secteur des transports aux besoins des secteurs économiques prioritaires

Points forts

Les secteurs économiques prioritaires porteurs de croissance identifiés dans le DSRP sont : le secteur Développement rural, le secteur minier, le secteur du Tourisme et de l'Artisanat, les PME/PMI. Parmi ces secteurs le secteur rural a la priorité absolue, parce que la pauvreté est plus aiguë en milieu rural, parce que le potentiel de développement y est plus important, et enfin parce que le secteur est le plus accessible aux pauvres. Dans tous ces secteurs les efforts seront centrés sur la promotion de l'initiative privée, notamment les PME/PMI. Ils consisteront à l'amélioration du cadre de développement des affaires par, notamment la poursuite du développement des infrastructures de base (eau, électricité, transport), la réforme des entreprises publiques et l'instauration d'une meilleure gouvernance, ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

Concernant l'aspect général de sa contribution sur cette question, le PNT prévoit : en milieu rural, l'accroissement de la production agricole et des revenus, le soutien au secteur privé, l'accroissement des échanges et des emplois en zone rurale, l'amélioration de l'accès aux services sociaux et la création de structures villageoises d'entretien des pistes, l'accroissement de la participation communautaire et la participation effective des femmes dans les actions communautaires.

En ce qui concerne les actions prévues, il s'agit de disposer d'une industrie locale de transporteurs routiers et d'un tissu de PME performantes. En milieu urbain, sur les aspects généraux le PNT prévoit : l'accroissement des revenus et des échanges commerciaux, la promotion des PME/PMI, l'accroissement du parc automobile, la participation des opérateurs dans la gestion des gares routières, et l'intégration des femmes dans tout le processus de formulation et de mise en œuvre des politiques.

En matière de commerce et industrie, la stratégie prévoit :

- de disposer d'un réseau étoffé de lignes et de services aériens, internationaux, régionaux et intérieurs, bien interconnecté et performant, ainsi que d'infrastructures et d'équipements de transport de base dotés d'un bon niveau de service;
- de disposer d'un port commercial performant et d'un aéroport international performant et compétitif; de préserver l'intérêt collectif de la ligne de chemin de fer Conakry-Kankan; de disposer d'un réseau de routes nationales doté d'un bon niveau de service assurant les liaisons avec les pays voisins;
- de mettre en oeuvre la convention TRIE;
- de promouvoir la facilitation de la circulation des véhicules aux frontières.

Concernant les incidences élargies des stratégies de transport, il est prévu de poursuivre le désengagement de l'Etat du secteur de la production, de contrôler les situations monopolistes et oligopolistiques, de renforcer les capacités institutionnelles de l'administration, et de préserver l'environnement.

Points faibles

Les secteurs rural, minier et le secteur du commerce sont les seuls secteurs économiques prioritaires pris en compte; les secteurs du Tourisme et de l'Artisanat ont été pratiquement occultés.

3.4. Contribution du secteur des transports à la réalisation des objectifs transversaux de la stratégie de réduction de la pauvreté

Points forts

La stratégie des transports dans ses orientations stratégiques intègre le genre en préconisant la recherche des meilleures conditions de participation des femmes, notamment les plus pauvres dans le processus de développement.

La promotion de l'approche participative (participation des opérateurs et des utilisateurs à l'ensemble du processus de développement) y figure en bonne place.

Le PNT aborde aussi le problème de bonne gouvernance en préconisant la réforme des institutions en place, en renforçant leur capacité et en les dotant de moyens. Elle préconise aussi de préserver au mieux l'environnement par une limitation des nuisances (pollution, bruit, atteintes aux équilibres naturels). La stratégie préconise l'existence de liaisons de qualité entre les différentes parties du pays et l'accessibilité équitable aux infrastructures de base.

Pour ce faire, un dispositif du patrimoine d'infrastructures routières est mis en place, avec un Fonds d'entretien routier de 2ème génération (FER). La répartition actuelle des

ressources entre routes nationales et pistes rurales se fait en principe sur la base d'une allocation de 90% contre 10%. Cette allocation qui paraissait arbitraire devra maintenant se faire par présentation de projets de budgets par les maîtres d'œuvre au CA du FER pour arbitrage. Cette tâche est facilitée par la publication récente du décret D/2003/016/PRG/SGG du 24 mars 2003 portant sur la classification du réseau routier. Ce décret clarifie les mandats des maîtres d'ouvrage sur le réseau routier guinéen.

On peut aussi noter parmi les points forts, l'implication des transporteurs dans la lutte contre le VIH/SIDA et le recouvrement auprès des usagers d'une partie des coûts d'utilisation des infrastructures et équipements (péages).

La levée récente des barrages routiers sur l'ensemble du territoire à l'exclusion de ceux des frontières et à l'entrée de la ville de Conakry est un pas important sur le gain réalisé en temps de parcours et coûts des transports.

Points faibles

Des aspects transversaux mentionnés dans le DSRP n'apparaissent pas dans le PNT : le renforcement de la participation et la responsabilisation des citoyens, une meilleure répartition des projets de développement entre les régions, et la garantie de l'indépendance de la justice. Aucun mécanisme ou processus n'est mis en place pour assurer la réalisation de ces objectifs transversaux. La lutte contre le VIH/SIDA est assurée par d'autres organismes.

3.5. Participation des parties prenantes de la réduction de la pauvreté à la formulation des politiques et des stratégies de transports, aux niveaux national et décentralisé

Points forts

La formulation des politiques et stratégies de transport niveau national sont essentiellement du ressort de l'Administration centrale (Ministère des T.P et Transports). Elles se font à travers des études spécifiques qui s'appuient plus ou moins sur des documents de politiques et de stratégies existants, tels la SAG (Stratégie d'Assistance de Guinée), le PNDH (Programme National de Développement Humain), le DSRP (Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté), Guinée Vision 2010, etc.

Certains de ces documents tels la SAG et le DSRP ont l'avantage d'avoir fait l'objet d'une large participation par des consultations des populations à la base et l'implication réelle de toutes les couches socioprofessionnelles, avec 3380 personnes interviewés dans 25 préfectures sur 33, pour identifier les besoins des populations pauvres et leurs priorités.

Ces priorités ont fait l'objet d'une validation participative. Au niveau décentralisé, les structures sont encore faibles ou inexistantes, sauf là où évoluent certains projets où le

Conseil Communal ou Communautaire avec les unions et syndicats, représentants de l'Administration et bailleurs de fonds participent à l'identification et au classement des besoins pour élaborer le plan de développement local (PDL).

Points faibles

Il n'y a pas de consultation à la base dans la formulation du PNT. Il y a exploitation de documents existants.

La participation dans le domaine de la formulation s'arrête au diagnostic et à la validation de la stratégie et parfois les revues à mi-parcours. La participation devrait s'étendre au suivi de la pauvreté, à l'allocation des ressources budgétaires, à l'exécution budgétaire et au suivi de l'impact.

4. Recommandations pour améliorer la contribution de la politique de transports à la réduction de la pauvreté

4.1. Propositions d'amélioration du contenu des politiques et stratégies du secteur des transports

La stratégie des transports doit intégrer les politiques et stratégies de réduction de la pauvreté et mieux prendre en compte les autres stratégies sectorielles, en particulier celles relatives aux autres secteurs sociaux (Lettres de Politique de la santé et de l'Education) et secteurs économiques prioritaires (tourisme, artisanat). Elle doit tenir compte de la carte de la pauvreté, et intégrer tous les aspects liés au développement des transports, y inclus les pistes rurales et l'accès aux services sociaux de base, ainsi que les aspects transversaux tels la lutte contre le VIH/SIDA.

Un mécanisme de mise en cohérence et de suivi systématique pour comparer le prévu au réalisé et la cohérence avec d'autres stratégies sectorielles doit être institutionnalisé.

Il faudrait ancrer «la participation» dans le cycle de formulation, d'exécution et de suivi des programmes sectoriels et mettre en place un dispositif pour informer d'une manière régulière les parties prenantes sur l'évolution de ces programmes, afin d'assurer une participation effective et efficace. Les objectifs de la stratégie des transports sont énoncés dans divers documents épars. La stratégie doit être reprise dans un document unique. Les critères de choix des investissements doivent être revus pour incorporer l'aspect réduction de la pauvreté. L'analyse multicritères appliquée actuellement prend seulement en compte les avantages liés aux coûts d'exploitation des véhicules, l'intégration sous-régionale et le maillage du réseau reliant différentes régions de Guinée, et l'intégration régionale.

4.2. Propositions d'amélioration de la stratégie de réduction de la pauvreté

Les objectifs sont souvent trop généraux, les contributions prévues et réelles devraient être rapportées aux indicateurs de performance. A cet égard, il faut résoudre le problème de centralisation de statistiques; par exemple celles que recueillent les syndicats et unions des transporteurs. Les stratégies régionales de développement et de réduction de la pauvreté en cours d'élaboration seront intégrées à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté, avec l'espoir qu'elles permettront ainsi de mieux identifier et intégrer des objectifs plus concrets dans la stratégie nationale. Il est nécessaire de recueillir d'une manière systématique les informations concernant l'intégration des femmes dans le secteur des transports. Une autre recommandation pour améliorer la stratégie : réaliser et tenir compte des études d'impact des projets exécutés.

4.3. Propositions d'améliorations concernant la participation des parties prenantes de la réduction de la pauvreté à la concertation et la formulation de la stratégie dans le secteur des transports aux niveaux national et décentralisé

Une forte représentation des groupes-cibles dans les instances de prise de décisions, et de validation des stratégies est nécessaire, ainsi que la participation à la revue mi-parcours et une représentation au sein du Conseil d'Administration du Fonds Routier. Au niveau décentralisé, outre les structures telles que le Conseil Communautaire ou Communal, les ONG, et notamment, le Forum Guinée pour le Transport et le Développement (GFN), les unions et syndicats des transports, les représentants des bailleurs, et la société civile.

Il faut rendre opérationnel le CPD qui prendrait en compte les transports à travers, par exemple, une Commission Transport ou autre groupe de travail thématique. L'organisation d'ateliers régionaux de restitution et de validation, et la tenue des revues à mi-parcours contribuerait à améliorer la participation des parties prenantes.

Au niveau national : Les mécanismes et structures actuels incluent seulement l'Administration Centrale des Travaux Publics et des Transports, et la société civile. Il faudra impliquer tous les ministères concernés, les Comités interministériels de programmation des investissements publics, la Cellule de Suivi de la SRP, les Comités Consultatifs du SSATP, le GFN (Forum Guinée pour le Transport et le Développement), l'Association des ONG, Chambres nationales, Conseil National du secteur Privé, le Groupement des PME, l'Association des Transporteurs, les bailleurs de fonds, la table ronde des bailleurs en les associant non seulement à la formulation des stratégies, mais en rendant obligatoire leur participation aux réunions de synthèse des revues sectorielles d'évaluation de projets, aux revues à mi-parcours et études d'impact. Leur représentation au sein du Conseil d'administration du Fonds Routier est également souhaitable.

5. Recommandations pour adapter la structure et le fonctionnement du SSATP à l'échelon national

L'amélioration de l'ancrage du SSATP au sein de SRP ne peut se faire que si les parties concernées par le secteur sont amplement représentées dans les instances de formulation de politiques/stratégies, de programmation, de budgétisation et de suivi de l'exécution physique et budgétaire des programmes de transport. Ceci implique la participation de représentants des parties prenantes capables de présenter et soutenir un point de vue à toutes les instances décisionnelles clés du processus de planification, programmation et suivi de l'exécution des programmes sectoriels. Ces représentants doivent aussi être associés à la formulation et au suivi de la mise en oeuvre de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

En dehors de la vaste consultation réalisée au niveau national pour l'identification et l'établissement des priorités dans le cadre de la préparation de la Stratégie d'Assistance de la Banque Mondiale à la Guinée, sur laquelle le MTPT s'appuie pour la préparation du PNT, la participation au processus décisionnel se limite : au niveau décentralisé, la participation des CEVEPs (mis en place dans le cadre du PTMR, et dûment formés avec des attributions élargies aux divers aspects des transports) à l'élaboration et au suivi de la mise en oeuvre des Programmes de Développement Locaux (PDL, PAI au niveau des Collectivités Rurales Décentralisées et PCD, au niveau communal).

Au niveau national : les intérêts des groupes et zones cibles seraient pris en compte par la participation de leurs représentants aux comités consultatifs ou de pilotage des sous-composantes du SSATP, à la coordination nationale du SSATP et au Conseil d'Administration du Fonds Routier. Ces comités consultatifs et de pilotage des diverses sous-composantes seront associés aux réunions de synthèse pour la préparation des projets d'investissement sectoriels, aux évaluations à mi-parcours, et aux études d'impact. Des supports pourraient leur être préparés sur les aspects qui doivent retenir leur attention, au cours de ces instances.

Seules deux composantes du SSATP ont été jusqu'alors actives: l' IGR (Initiative pour la gestion routière, et le PTMR, avec chacune son coordonnateur national et comité consultatif ou de pilotage, qui ne se concertent pas. Suite à l'évolution récente du SSATP vers une approche holistique de développement du secteur des transports, il a été désigné des coordonnateurs nationaux par sous-composante et un coordonnateur national du SSATP. Chaque coordonnateur de programme d'une des cinq composantes est appuyé par un comité consultatif composé de membres représentant :

- les administrations concernées;
- les associations des entreprises privées du secteur concerné;
- les associations de la société civile du secteur concerné et notamment des parties prenantes qui représentent les intérêts des pauvres;
- les collectivités décentralisées.

Chaque représentant désigné au sein d'un comité consultatif doit être à même de participer efficacement à l'élaboration et au suivi de la mise en oeuvre des politiques sectorielles, et contribuer ainsi de manière significative à la réduction de la pauvreté.

Un comité consultatif a charge :

- de servir de cadre de concertation et d'échange sur les difficultés liées à l'accessibilité et à la mobilité des populations notamment les plus pauvres;
- de servir de cadre d'échange d'information rapide et efficace entre toutes les parties prenantes sur les dispositions envisagées pour l'amélioration de l'accessibilité et de la mobilité;
- du suivi de l'harmonisation de l'adéquation et de la complémentarité des différentes actions et projets initiés avec les politiques nationales de transports et de stratégie de réduction de la pauvreté;
- du suivi de la prise en compte de l'aspect genre et des questions environnementales dans les actions projetées.

Le coordonnateur national SSATP est appuyé par les cinq coordonnateurs de composantes et par les cinq présidents des comités consultatifs.

Cependant cette structure demeure assez lourde, car les cinq sous composantes pourraient être regroupées en transports routiers, chemin de fer et échanges commerciaux.

Annexe 1 : liste des participants

Nom et Prénom	Fonction	Domaine de Compétence
Ahmadou Gueye	Directeur National Entretien Routier, Coordinateur de l'Initiative Gestion Routière	PNT/DRSP
Mamadou Bano Sow	Directeur National des Transports Terrestres	
Alhassane Aminata Touré	Directeur National du Génie Rural	PTMR/DRSP
Ibrahima Sow	Directeur Général Adj. BEP/ MTTP	PNT/DSRP
Marguerite Morel Camara (Mme)	Directrice Générale ONCF	PNT
Mamadou Bah	Directeur National Programmation des Investissements Publics/MP	DRSP
Mamadou Bobo Sow	Assistant DSRP/MEF	DSRP
Saran Touré (Mme)	Confédération Nationale des ONG (COFEG)	DRSP
Nouhou Cissé	Chambre d'Agric. /Union Nationale des Transporteurs	PNT/DSRP
Aissatou Kalia Diallo (Mme)	Conseiller Communal (Dixinn)	DSRP
Fatoumata Diallo (Mme)	Chambre d'Agriculture	DSRP
Wann Oumar	Consultant BM / Appui au Secteur Privé	DSRP
Bengaly T. Nabbé	Consultant BM / Préparation PNIR2	DSRP / PNT
Sékou Sylla	Chef DEAC/DNGR	PTMR / PNT
Sanah Camara	Chef BTGR/ Kindia/DNGR	PTMR / PNT
Daouda Camara	Conseiller, Organisations Paysannes /PDRI-Guinée Maritime	DSRP (Développement Rural)
Alkhaly Camara	Ministère de la Décentralisation	DSRP
Cheick Oumar Keita	Consultant Décentralisation, PACV	DSRP
Lanciné Condé	BCEPA/ MAE (Minist. Agric. Elev.)	DSRP
Mamadou Coulibaly	DNIP/MP	DSRP
Boubacar Bhoie Barry	SP/ DRSP/MF	DSRP
Mouctar Doukouré	DNTT/MTTP	PNT
Thierno Souleymane Bah	Radio Télév. Guinéenne (RTG)	PNT
Mohamed Soumah	DNTT/MTTP	PNT/ DSRP
Alpha Bah	Facilitateur	DRSP/PNT/PTMR

Annexe 2 : Évaluation de la méthode utilisée pour l'étude de cas

La méthode utilisée permet d'évaluer d'une manière très participative les stratégies nationales. Sa réussite dépend de la pertinence et de la clarté du cadre d'analyse préétabli.

La méthodologie est simple et la présentation sur cartes permet une vision d'ensemble des résultats de l'analyse. Cette méthodologie requiert cependant un travail préparatoire important et une bonne maîtrise de la méthodologie par le facilitateur, pour qu'il concentre son attention sur les interventions des participants afin de mieux les guider dans l'analyse.

Le temps imparti aux diverses sessions devra être revu pour donner plus de temps à la formulation des recommandations, qui sont actuellement faites hâtivement à la fin des sessions quand les esprits sont déjà plus ou moins fatigués.