



SUB-SAHARAN AFRICA TRANSPORT POLICY PROGRAM

1987
2011

SSATP

Africa's transport:
A promising future

Le transport en Afrique :
Un avenir prometteur

John Bruce Thompson



Africa's transport: A promising future

Africa's transport: A promising future

A review of Africa's achievements

John Bruce Thompson

July 2011



Sub-Saharan Africa Transport Policy Program

The SSATP is an international partnership to facilitate policy development and related capacity building in the transport sector in Sub-Saharan Africa.

Sound policies lead to safe, reliable, and cost-effective transport, freeing people to lift themselves out of poverty and helping countries to compete internationally.

* * * * *

The SSATP is a partnership of

- 36 SSA countries
- 8 Regional Economic Communities
- 2 African institutions: *UNECA, AU/NEPAD*
- 10 active donors: European Commission (main donor), Denmark, France, Ireland, Norway, Sweden, United Kingdom, Islamic Development Bank, African Development Bank, and the World Bank (host)
- Numerous public and private state and regional organizations

* * * * *

The SSATP gratefully acknowledges the financial contributions and support of the European Commission; the governments of Denmark, France, Ireland, Norway, Sweden, and United Kingdom; and the Islamic Development Bank, the African Development Bank, and the World Bank.

* * * * *

More publications on the SSATP Website:

www.ssatp.org

The findings, interpretations, and conclusions expressed here are those of the author and do not necessarily reflect the views of the SSATP or its partners.

© 2011 The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
All rights reserved.

Contents

SSATP and the author _____ vii

Foreword _____ ix

About this paper _____ xi

Acronyms _____ xiii

What Africa has achieved _____ 1

How SSATP has evolved _____ 9

How SSATP works _____ 19

How SSATP can help _____ 23

SSATP and the author



My first contact with SSATP was in the early 1990s when SSATP emerged as a transport sector policy program. The flagship component was the Road Maintenance Initiative, closely linked to the Rural Travel and Transport component. Other components covered urban mobility, trade and transport, and railway restructuring. At the time, I was working at the European Commission Delegation in Tanzania, one of the first countries in Sub-

Saharan Africa to take a sectoral approach to revitalizing its transport sector, particularly the roads sector.

My involvement in SSATP flourished throughout the 1990s when I was responsible for transport policy development in the EC Directorate-General for Development. The European Commission, as a leading transport donor in Sub-Saharan Africa with activities covering 30 countries, needed a sectoral approach to sustain its major investments. SSATP policy principles and good practices guided my development of the EC transport sector guidelines. Similarly, SSATP experience was shared with the European Union member states resulting in an EC Communication on promoting sustainable transport in development cooperation. Lately, SSATP transport corridor expertise contributed to the EC Communication on the EU-Africa Infrastructure Partnership, which through a Trust Fund fosters interconnection along the Trans-African transport corridors.

My contribution and role in SSATP deepened in 2000 when I became a founding Board member representing the EC and bilateral donors. The early 2000s marked a resurgence of SSATP. A new governance framework and increased donor support led to its first Long-Term Development Plan (2004-2007). With secure funding, a wider membership and increased management presence in Africa, SSATP was better resourced to tackle old and new challenges. These challenges included developing synergies between transport, economic growth and poverty reduction; facilitating better maintenance and management of road networks; guiding improvements in rural and urban transport strategies, and finally, with private sector expertise, improving transit traffic flows along trans-African road and rail corridors.

My retirement in 2008 as a Board member coincided with the launch of the SSATP Second Development Plan (2008-2011). By this time, SSATP was a mature Program supported by a wide range of bilateral and multilateral donors, as well as international financial institutions. Hence, SSATP had a firm base to strengthen and widen its support to its member countries, the regional economic communities and the transport associations in Africa.

The author is especially grateful to Tesfamichael Nahusenay Mitiku, who reviewed the paper and has been continuously committed to SSATP since 1994, serving as Deputy Program Manager from 2004 to 2008.

Foreword



My association with SSATP started with its inception and since the creation of the Board in 2000, I have served as Chairperson until my recent retirement from the United Nations Economic Commission for Africa, UNECA. I am very pleased to have witnessed many far-reaching changes in Africa's transport sector. Sustainable transport policies linked to economic growth and poverty reduction are emerging; road networks are better financed, maintained and managed; rural and urban transport strategies have improved; and transit transport along trans-African road and rail corridors is moving more freely through ports and across borders. Donors now share common policies and strategies for financing transport. SSATP has been the catalyst of these changes.

SSATP is not limited to a network of transport professionals. SSATP reaches out and connects with senior decision-makers, civil society, women involved in transport, and responds to the transport issues of people providing social services, such as health and education. In facilitating a wide array of rural and urban transport services SSATP aims to ensure that such services are safe and their impact on the environment minimized.

I am proud to see how SSATP has expanded from nine founding countries to a partnership of 36 African countries, eight regional economic communities and several African transport associa-

tions. The SSATP partnership also embraces and draws support from six bilateral donors, UNECA, the European Commission, the African Development Bank, the Islamic Development Bank and the World Bank.

I have recently stepped down as Chairperson of the SSATP Board and wish my successor well in widening and deepening SSATP activities in Africa, which are essential to overcoming the many challenges to sustainable transport infrastructure and its related services. Hence, I would urge SSATP member countries and partners to use SSATP good practices and develop new products to ensure that transport facilitates Africa's economic growth and social development.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a cursive name.

Hachim Koumaré
Former Chairperson of the SSATP Board

About this paper

Since its launch in 1987, the Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, known as SSATP has proven a highly credible program and gained the confidence of high-level policy makers, transport and non-transport professionals in Africa and the donor community. This advocacy paper illustrates Africa's achievements and how such successes improve transport infrastructure and services, increase access to services of people living in rural and urban communities, support regional integration and facilitate Africa in achieving its Millennium Development Goals. Delivering SSATP achievements continues to be a dynamic process, shaped by the different phases of SSATP and the way the Program has adapted to country and regional demands. This paper also outlines how SSATP works and offers ways for Africa to strengthen its policies and strategies that ensure sustainable transport facilitates economic growth and poverty reduction.

Acronyms

AfDB	African Development Bank
AGEPAR	Association of African Road Managers and Partners
AICD	African Infrastructure Country Diagnostic Study
ARMFA	Africa Road Maintenance Fund Association
ARTA	African Rural Transport Association
ASANRA	Association of Southern Africa National Road Agencies
AU	African Union
DP2	Second Development Plan
EC	European Commission
FESARTA	Federation of East and Southern African Road Transport Associations
IAC	International Advisory Committee
ICA	Infrastructure Consortium for Africa
IDB	Islamic Development Bank
FAO	Food and Agriculture Organization
LTDP	Long Term Development Plan
MDG	Millennium Development Goals
MINCOMAR	Ministerial Conference of West and Central African States on Maritime Transport
PAM	Performance Assessment Model
PRTSR	Poverty Reduction Transport Strategy Review
REC	Regional Economic Community
REC-TCC	Regional Economic Communities-Transport Coordinating Committee
RED	Roads Economic Decision Model
RMI	Road Maintenance Initiative
RONET	Road Network Evaluation Tools

RR	Railway Restructuring
RTTP	Rural Transport and Travel Program
RUC	Road User Charge Model
SITRASS	Solidarité internationale sur les transports et la recherche en Afrique subsaharienne
SSATP	Sub-Saharan African Transport Policy Program
T&T	Trade and Transport
UNECA	United Nations Economic Commission for Africa
USD	United States Dollar
WHO	World Health Organization

What Africa has achieved

Economic growth in Africa has increased markedly over the last decade. Ten of the 48 Sub-Saharan African countries have had economic growth in excess of 5 percent each year since 2005. There is no doubt that improved transport has contributed significantly to Africa's growth. The social landscape has improved with many more people having access to health centers and more children able to go to schools. This access and increased mobility in rural communities have been made possible by a better maintenance of rural roads no matter how limited. Furthermore, railway concessioning has improved operational performance and transit traffic is moving more freely along Africa's transport corridors, potentially increasing trade competitiveness. Africa has achieved these changes by applying SSATP principles and recommendations on policies and strategies, and following good practices. The key achievements are summarized below.

Road maintenance expenditure has increased, but is still low in many countries

As of 2011, 28 of 36 SSATP member countries have a second-generation road fund. SSATP policy support has contributed significantly to setting up road funds, securing a predictable flow of revenue for maintaining national road networks in reasonable condition. Unfortunately, only a few countries (Chad, Côte d'Ivoire, Mozambique and Namibia) have reached the target fuel levy of USD 0.10 per liter required to meet most maintenance requirements. Eleven countries report fuel levy of USD 0.08 cents per liter, which is not enough to meet routine maintenance re-

quirement in most countries. Also, road funds are still prone to “raids” by line ministries and misappropriation of road fund revenues for non-road activities. Although not all road funds raise sufficient finance to meet maintenance demands, SSATP reports about one third of countries meet routine maintenance needs regularly—a large improvement on the situation ten years ago.

More autonomous road agencies being set up, but are lagging behind road funds

Eighteen SSATP member countries operate a road agency independent from line ministries, applying commercialization principles and good practices promoted by SSATP. SSATP has helped set up road agencies in Mali, Madagascar, Gambia, Kenya, and Uganda and restructure road authorities of Zambia, Senegal, Malawi and Sierra Leone. The degree of autonomy varies from full responsibility for network management to implementation of road maintenance programs defined by the line ministry. Many agencies, however, fall short of good practice, particularly in autonomy, user representation on boards and, monitoring and auditing, which undermine their performance and credibility to road users. Hence, creating more road agencies and developing efficient agencies are necessary complements to road funds for ensuring resources are well spent.

Road conditions improved, yet remain mixed and are better where governance is good

About half of Africa’s main road network is in good condition and about one quarter in fair condition. This is an improvement from 1987 at the inception of SSATP when only about 20 percent of the classified network was in good condition. But only one-quarter of the rural road network is in good condition and one quarter in fair condition (Table 1).

Table 1. Condition of paved and unpaved road networks (%)

	<i>Good</i>	<i>Fair</i>	<i>Poor</i>
Paved	44	22	34
Unpaved	22	25	51

Source: Africa Infrastructure Country Diagnostic Study (AICD), Background Paper 7, 2008.

Data collected by SSATP between 1996 and 2005 show improvements in road conditions in countries that have both road funds and road agencies in place, for example, Ethiopia and Tanzania. Promoting road funds and road agencies has been a flagship theme of SSATP.

Access is increasing to schools, health centers, agricultural areas & to urban services

No matter how limited, better maintenance of rural roads has led to immediate and significant improvements in access and mobility for the rural communities. Alongside improved access strategies, SSATP has developed and promulgated principles for formulating rural transport strategies, improving rural transport services, developing non-motorized transport, particularly bicycles. SSATP member countries that have applied these principles have benefited from better rural infrastructure and services.

In Western Uganda for instance, in the early 2000s, turning impassable roads into passable roads improved pedestrian access by 40 percent, bicycle access by 80 percent, vehicular access by around 150 percent and overall mobility by about 30 percent. Similarly, the number of traders doubled for food crops such as maize, groundnuts, bananas and beans, and increased by 50 percent for cash crops such as tobacco and coffee. In Guinea, improving maintenance of rural roads led to increased agricultural

production. Over a five-year period, the area sown doubled and output sold almost quadrupled, while travel time halved, and freight costs fell by one quarter.

A SSATP diagnostic study in 14 African cities has clarified the complex issues of urban transport and mobility, which led stakeholders to develop strategies to improve financial, institutional and regulatory frameworks¹. Improving public transport became a key objective and new approaches are emerging, for example, the bus rapid transit scheme underway in Dar-es-Salaam.

Almost half of Africa's railways are under concessioning agreements, but profits are low

Some 14 national rail networks were concessioned between 1995 and 2006, a process facilitated by the use of the SSATP concessioning toolkit². For the most part, concessions have improved operational performance—staff efficiency, passenger coach, freight wagon productivity and locomotive availability has increased, bringing better services to passengers and traders. However, annual average growth in traffic has only averaged 4 percent and overall traffic is low (less than 500 traffic units/km on average). Coupled with costly public service obligations and short concession periods, private investors are getting a much lower financial return than originally expected. Hence, despite considerable improvements in rail services, it is still questionable whether concessioning is the complete solution for Africa's railways.

¹ A study of institutional, financial and regulatory frameworks of urban transport in large sub-Saharan cities, SSATP Working Paper No. 82, Washington 2005.

² A railway concessioning toolkit, Application to African networks, SSATP Working Paper No. 74, Washington, 2004.

Transit traffic is moving more freely along trade corridors, yet regulations stifle competition

Transit traffic delays at border crossings have reduced as a result of the efforts of countries working with the Regional Economic Communities (RECs), the Federation of Eastern and Southern Africa Road Transport Associations (FESARTA), supported by SSATP. Consequently, some regional corridors have successfully set up one-stop border posts, for example, between Kenya and Uganda, Zambia and Zimbabwe, South Africa and Zimbabwe. Work is starting on selective border crossings of Burkina Faso, Ghana, Mali and Senegal.

In addition, SSATP has facilitated the setting up of observatories along selected corridors to collect data for improving the performance of corridor management committees, made up of public and private stakeholders. Similarly, SSATP has worked with port management associations to find ways of speeding up the flow of goods and containers through ports. All these initiatives are easing the flow of goods through ports and along regional corridors to landlocked countries and freight tariffs are reducing in Southern Africa but remain high in Western and Central Africa where regulatory controls stifle competition.

A SSATP partner, the REC-Transport Coordinating Committee (REC-TCC) has developed strategies for better management of axle load controls, which the Committee recognized as one of the greatest threats to the sustainability of road networks.

Domestic construction industry increases efficiency of works delivery, yet industry is weak

Most road agencies contract out all rehabilitation and more than 80 percent of maintenance works, which is one of the SSATP principles for commercializing the management of national road assets. Where such works are well supervised, maintenance stan-

dards improve and unit costs are competitive. A few road agencies in Chad, Ethiopia, Ghana and Zambia are experimenting with performance-based maintenance contracts promoted by SSATP. Yet, more effort is needed to increase and sustain national maintenance capacity as revenue for maintenance rises and external donor financing demands increase domestic construction capacity. This means accelerating the development of the domestic construction industry, which is currently rather weak and with foreign companies dominating the market. To improve this situation, SSATP has developed strategies for labor-intensive construction and the promotion of small to medium size contractors.

African transport ministers adopted MDG-related transport indicators

Under the auspices of the African Union, African Transport Ministers adopted in 2005, MDG-related transport indicators. Ministers attending the SSATP Ministerial Advisory Group meeting of 2004 decided that the valuable contribution of the transport sector to African MDGs needed international recognition. Accordingly, SSATP commissioned a paper based on five African case studies—Guinea, Ghana, Ethiopia, Mali and Lesotho—and received contributions from the Food and Agriculture Organization (FAO) and the World Health Organization (WHO). Subsequently, Ethiopia uses the MDG indicators to monitor the transport sector. Later in 2005, the African Union and the United Nations Economic Commission for Africa (UNECA) championed the Ministers' decision at a United Nations Meeting of African Heads of States and Ministers of Finance, thereby helping to voice how Africa's transport efforts are linked to the achievement of the MDGs.

Better government-led donor coordination and increased donor funding

Since its inception, the Program has worked with 15 bilateral donors and six multilateral institutions. This has led to donors adopting and promoting SSATP principles and recommendations in their development cooperation with Africa and elsewhere. With donors sharing a common SSATP strategy, the task of donor coordination has been made easier when, for example, African governments seek financing for transport sector development programs. Donor commitments to transport have also improved significantly in recent years, with the Infrastructure Consortium for Africa (ICA) reporting an increase from USD 3.2 billion in 2006 to USD 7.2 billion in 2009. The extent to which this increase is attributable to SSATP is difficult to assess. But the impact of increased transport investments is likely to be higher and more sustainable in the countries considered as “good SSATP practitioners”.

Achievements depend on sustainable transport strategies

African transport agencies recognized that getting the right policies and strategies in place was essential for attaining and sustaining the above achievements. Also, getting agreement on the policy won better budget allocations from finance ministries for the transport sector. SSATP countries realized that there was a disconnect between the first generation of poverty reduction strategies and the impact of transport on economic growth and poverty reduction. Therefore, SSATP initiated the Poverty Reduction Transport Sector Review (PRTSR) process, which became the flagship initiative of its first Long Term Development Plan 2004-2007 (LTDP).

Since the PRTSR was launched in 2003, 21 countries have completed reviews and most have an action plan to strengthen linkages between transport strategies, economic growth and pover-

ty reduction. PRSTR outcomes have gained strong political commitment in transport agencies, increased national awareness of the role of transport and led to modified sub-sector transport strategies and poverty reduction in many countries. But more importantly, these actions are starting to lead to increases in transport budgets, for example, in Benin and Cameroon.

Cross-cutting issues are fully recognized

Throughout its evolution, SSATP has recognized the contribution of transport to gender equity, employment generation, road safety, including its negative impact on spreading HIV & AIDS and on the environment. SSATP has provided a framework to advance women's position in transport and supported the establishment of a women advocacy group. As part of the road management theme, SSATP supports labor-based and employment strategies to improve rural and urban transport infrastructure.

SSATP is acutely aware that traffic-related deaths in Sub-Saharan Africa are the highest in the world. It therefore collects data and facilitates the review of national road safety policies for raising awareness, the impact on government budgets and ways of improving safety. Also cognizant that transport and mobility spreads HIV & AIDS, SSATP targets this pandemic primarily along the transport corridors. And, where roads facilitate development in forests, deserts and other isolated environments, the cultures and biodiversity in those environments are threatened and poverty increases. SSATP highlights the link between transport, environment and poverty in the poverty reduction – transport review process.

How SSATP has evolved

Supported by the founding group of nine countries in 1987, SSATP progressed to a true policy program by 1992, and throughout the 1990s, SSATP flourished, member countries increased to 17 and the program content expanded. But by the end of the decade the Program was in difficulty. Fundamental changes took place between 2000 and 2003. SSATP regained the credibility of its stakeholders, and went on to execute its first Long-Term Development Plan, 2004-2007. SSATP is currently implementing the Second Development Plan, 2008-2011 and numbers 36 member countries.

A Program initiated by Africa

The story of the SSATP began with a small group of African and international engineers, as well as policy makers who were deeply troubled by the dilapidated condition of road networks in Africa. Although these countries had together invested several billion dollars in expanding their road networks after independence, few had enough money to maintain them. Consequently, by the early 1980s the need for maintenance was overwhelming with less than 20 percent of the classified networks in good condition. However, the poor economies could hardly afford to maintain their networks let alone carry out the extensive rehabilitation that was necessary. Yet with deteriorating road networks economies would stagnate and the poor would become more impoverished. Thus, the founders of SSATP began to dream of a set of policies, institutional arrangements and capacity building that would lead countries out of the vicious cycle of road building, collapsing and rebuilding.

The SSATP founding group met under the auspices of the UNECA in 1986 to set up a program to tackle the neglect of its road networks. The Oslo inaugural meeting led to the creation in 1987 of the International Advisory Committee (IAC), a joint initiative of the World Bank and UNECA, located at its offices in Addis Ababa. However, resource constraints resulted in the Program being dormant until 1988 when it was relocated to the World Bank's offices in Washington, renamed the Sub-Saharan Africa Transport Program.

SSATP becomes a policy program

In its early days, SSATP addressed a wide variety of issues: road maintenance, local construction industry, ports and shipping, railway management, government enterprises, low volume roads, facilitation of international transport, urban transport, transport in emergencies, rural travel and transport, development of agriculture and transport, taxation in transport and trucking costs. Such a unique program attracted many African countries, bilateral and multilateral agencies, specialized international agencies, African agencies and institutions. These stakeholders decided to limit the scope of the Program and focus on policy issues and renamed the program the *Sub-Saharan Africa Transport Policy Program*. By 1992, the founding nine member countries supported by a small group of donors, called for UNECA and the World Bank to continue as executing agencies and to implement the Program through seven components:

- Road Maintenance Initiative (RMI), *"...to facilitate policy reforms resulting in sustainable maintenance and financing of public roads..."*
- Rural Travel and Transport Program (RTTP), *"...to better the livelihood of rural people by improving access to basic goods and services..."*

- Urban Transport to become Urban Mobility (UM), *“...to support and facilitate the provision of safe, efficient and less polluting transport in cities of SSA...”*
- Trade and Transport (T&T), *“...to reinforce the international competitiveness of SSA economies...”*
- Railway Management to become Railway Restructuring (RR), *“...to help countries establish efficient and financially sustainable railway enterprises...”*
- Human Resources & Institutional Development, *“...capacity building for policy reforms”*
- Transport Data, *“...to provide information systems to support policy preparation...”*

After the 1995 Prospective Review, the Program became more focused, the latter two components were integrated in the first five components, the geographical coverage expanded within Africa, and greater African ownership created to reduce the prevailing donor led image.

The 1990s a period of expansion, SSATP partnership grows, some components fade

The *RMI component* rapidly became the flagship component of SSATP attracting the most donor support. It was, however, unlike previous transport programs in Africa. RMI sought to bring roads to the market place, to charge for their use on a fee-for-service basis and manage roads as a business. In this way, the component was quite revolutionary as it sought to commercialize road management, at a time when most governments considered roads a public good that could not be commercialized. African countries quickly saw the benefits that RMI principles and good practices delivered. The partnership then grew from nine to 17 member countries, nine bilateral and three multilateral donors.

The *RTTP component* also expanded rapidly as donors found target groups for poverty reduction measures. Initiatives ranged from programs to rehabilitate and maintain rural roads, to improve non-motorized and intermediate transport; a methodology also emerged for designing rural transport strategies. The *UM component* focused on a few specific topics and based on city studies, an important part of the research being devoted to the viability of urban transport micro-enterprises, the development of guidelines on traffic and pedestrian safety and non-motorized transport; later on, the research turned to institutional change for better urban mobility.

The *T&T component* developed from a strong maritime focus, essentially ports, to cover the complete transport chain, including multi/inter-modal inland transport corridors connecting seaports to landlocked countries. After a good start in 1992, this component lost momentum when its regional counterpart, the Ministerial Conference of West and Central African States on Maritime Transport (MINCOMAR), was dismantled in 1998.

After exploring different management options under public ownership, The *RR component* moved quickly to a focus on railway concessioning and produced a toolkit for that purpose in 2004 (see note 2 above). By the end of the decade, the component had become dormant, concessioning being supported by development agencies.

By the end of the 1990s discontent creeps in

As the decade drew to an end the tide changed for SSATP. African countries considered the Program too donor-driven with donors making choices through earmarking of funds to specific components. Additionally, Africa perceived the partnership as a “top-down” structure within the World Bank with little initiative expected from the African partners. Coupled with fluctuating

finance and weakening leadership in SSATP, African countries felt increasingly marginalized.

Similarly, donors were increasingly frustrated with the Program. SSATP interventions, largely specified in Washington, were rather fragmentary with limited country coverage and displayed no sign of SSATP emerging as an overarching transport program. Moreover, donors did not sufficiently recognize their policy principles aimed at poverty reduction and were generally disappointed with management reporting. Consequently, donor support decreased and confidence in the program was low. Concerns of African countries and donors were confirmed in the 1999 Management Review. The main conclusions highlighted the lack of a management framework; the separate management approaches of each component that undermined program coherence, the general insufficiency of information on annual progress, financial reporting and poorly organized business meetings. Fundamental changes were needed.

The early 2000s—the rebirth of SSATP, a Strategic Review, and a consolidation phase

UNECA and donors convened in 2000 and carried out an in-depth analysis of a malaise-stricken SSATP followed by the initial meeting of the General Assembly. Conclusions of this seminal meeting shaped SSATP for the decade resulting in a new mission statement, a new governance framework, the setting up of an Executive Board, the formation of a Ministerial Advisory Group and the recruitment of a full-time program manager. Annual meetings were reorganized to bring together all components that would drive the development of a program approach. A strategic review was also demanded.

The 2001 Strategic Review undertook a comprehensive analysis of 15 years of SSATP activities and achievements. This analysis involved a wide-ranging consultation of all stakeholder consti-

tuencies and an assessment of SSATP impact in five member countries. Recommendations pushed for greater African ownership and involvement in program management. This led to the appointment of national coordinators, and African regional coordinators based in Africa. Hence, SSATP became a stronger partnership with a sound governance structure.

The SSATP new strategy was a two-phase approach – a consolidation phase until the end of 2003 followed by a move to a program approach in management and operations. During the consolidation years, the program components continued with a sharper focus on transport and poverty. Knowledge sharing of SSATP efforts was boosted through widespread dissemination of SSATP publications at regional and national seminars and the annual meetings. At the same time, the program management worked hard to restore stakeholder confidence, to gain buy-in to a program approach and funding through a multi-donor trust fund.

These efforts paid dividends. African partners became re-engaged with 30 African countries involved in different components although few embraced all components. RMI and RTTP were the most popular components, together involving 22 countries. Similarly, confidence was restored with bilateral and multilateral donors. SSATP had recovered its relevance and credibility.

2004-2007, SSATP reaches maturity, the Long-Term Development Plan (LTDP)

SSATP launched the LTDP that brought together 32 African countries, 8 regional economic communities and several African transport associations. Links were built with the African Development Bank (AfDB) and the African Union – New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Six bilateral donors, AfDB, the European Commission (EC), Islamic Development Bank (IsDB), UNECA and the World Bank committed USD 18.5 million to LTDP. SSATP was back in business.

The LTDP objective was the facilitation of SSATP stakeholders at regional and country levels to sustain integrated transport sector policies and strategies. The plan had four thematic areas:

- Responsive Transport Strategies for poverty reduction and pro-poor growth, incorporating a SSATP program approach, poverty reduction and transport strategy reviews (PRTSRs), and data collection for transport sector performance indicators;
- Road Management & Financing incorporating road fund enhancement and road agency improvements, rural transport strategies, fostering links to regional institutions—African Road Maintenance Funds Association (ARMFA), Association of African Road Managers and Partners (AGEPAR), Association of Southern Africa National Road Agencies, (ASANRA) and the African Rural Transport Association (ARTA);
- Appropriate Transport Services incorporating rural transport, urban mobility and poverty studies, and non-motorized transport (NMT);
- Regional Integration & Transport including capacity building of RECs, trade facilitation audits in selected corridors, and setting up of corridor observatories in West and East African corridors.

Responding to the participants' demand on road safety became a new thematic area in 2005 covering a review of road safety policy and dissemination of good practice.

SSATP secures political endorsement

Building upon successful annual meetings SSATP sought political backing for its transport strategies and good practices. Accordingly, ministers for transport were invited to the 2004 Annual Meeting in Addis Ababa. This inaugural ministerial meeting initiated African case studies that identified transport's contribution to the MDGs, and under the auspices of the African Union led to African Transport Ministers adopting MDG-related transport indicators. Subsequently, ministerial round tables became a regular

feature at annual meetings with their outcome captured in a series of ministerial statements—the *Bamako Declaration*, the *Lesotho Communiqué*, the *Ouagadougou Declaration*, and the *Kampala Declaration*³. These statements are facilitating countries and regional economic communities to strengthen their implementation of SSATP strategies and good practices.

LTDP Mid-Term Review heralds the Second Development Plan and new challenges loom

This mid-term assessment examined LTDP in terms of effectiveness and efficiency and analyzed the Plan's early impact for guiding SSATP beyond 2008. Although the conclusions were mixed, which might be expected halfway through a major plan, the overall findings were positive.

Individual thematic interventions were reasonably successful but convergence towards a program approach was slow. Efforts to build and increase program ownership were however proving successful. This was achieved largely by stakeholder participation in implementation planning and execution, using to the maximum extent possible African consultants and African venues (particularly for the PRTS reviews). A network of national coordinators—"SSATP ambassadors"—was created.

Changes in transport management and financing were effective with SSATP providing support to the regional institutions dealing with road agencies and road funds—AGEPAR, ARMFA and ASANRA. At this stage, rural and urban mobility required stronger leadership to boost work on access to services and hence, speed efforts to reach the poverty reduction targets of the MDGs. Similarly, regional integration that had created effective strategies for corridor management and setting up observatories required additional technical support.

³ These ministerial statements are published on the SSATP website.

By 2006, SSATP embraced 35 member countries, which put an enormous strain on SSATP capacity to respond to all country demands. In addition, donors were moving away from a project approach financing to sector-wide approaches requiring SSATP to show how it made significant contributions to transport sector strategies, sector management and financing, and sector performance. Some bilateral donors, in response to the Paris Declaration on Aid Effectiveness, were leaving the transport sector to focus on agriculture, health and education. These changes increased pressure on SSATP and transport professionals to work closer with these sectors so that transport effectively contributed to economic growth and poverty reduction. Furthermore, AUNEPAD was looking to SSATP and transport as a principal sector for fostering regional integration at both the regional and continental level. These challenges would shape the Second Development Plan.

Second Development Plan (DP2) 2008-11 well underway after a slow start

The formulation of DP2 was a true participatory approach, a marked change from the consultative participation of the LTDP process. This approach involved all stakeholders at country and regional level, and SSATP donors, who identified the major issues reflected in three thematic areas:

- Comprehensive pro-poor and pro-growth transport sector strategies
- Sustainable institutional and financial arrangements for road infrastructure and rural and urban transport strategies
- Improvement of transit transport along selected corridors

To improve DP2 outcomes, the program management modified its approach by focusing on targeted groups of pilot countries in the first two themes in developing guiding principles and good practices. The REC-TCC Committee selected three corridors for

the third theme. The outcomes of this targeted approach would then be replicated in other member countries with the assistance of partners and development agencies. SSATP also continued the ongoing monitoring and evaluation of LTDP outcomes, and strengthened efforts on coordination between country coordinators and the management team in Washington and Africa.

Unfortunately cash-flow constraints delayed the start of DP2. With EC providing again core program funds, SSATP is financially well resourced and the implementation of DP2 is now well underway and is alert to the impact of the global financial and economic crisis of 2008-2009, the increasing knowledge of the impact of climate change and the role of new transport financiers, such as China. How Africa and the transport sector copes with these global changes will no doubt be evaluated in the upcoming DP2 review that will shape the future of SSATP.

An overview of SSATP funding

From 1988 when the World Bank started hosting the Program until 1994, SSATP donor commitments totaled USD 12.05 million. This amount rose significantly to USD 33.64 million by late 2000, and reached USD 43 million by the end of the consolidation phase in 2003. Most donors pooled funds in a multi-donor trust fund for LTDP 2004-2007, providing a further USD 18.5 million, EC providing some 60 percent of the core program finance. DP2 2008-2011 has donor commitments of about USD16 million. Hence, overall donor investments in SSSATP, from inception to date, total about USD 80 million. This total is infinitesimal compared to donor expenditure on transport over the same period. For instance, total SSATP donor investment is only 0.5 percent of the G8 countries (including EC and the World Bank) financing of SSA transport during the period 2006-2009.

How SSATP works

The process and the results

SSATP operates by carrying out studies, supporting workshops and study tours, and convening country and regional meetings to identify and analyze policy issues, to develop a strategy for testing solutions in a pilot group of countries or along selected corridors. Based on the outcomes of these pilot exercises, SSATP publishes policy and strategy principles, as well as examples of good practice that guide transport sectoral development at country and regional level. SSATP also publishes periodic reviews of financial, institutional and regulatory progress, and program impact, for example, on infrastructure and services, rural and urban access and mobility, and transport corridor performance.

Since SSATP was launched in 1987, SSATP has compiled an extensive knowledge base of about 360 publications and has developed planning tools for road network management. The tools are designed for a range of purposes including investment in low volume roads (RED – Roads Economic Decision Model); a planning tool for road maintenance funding (PAM – Performance Assessment Model); a Road User Charges Model (RUC); and Road Network Evaluation Tools (RONET). The publications cover all SSATP activities and include sectoral, country and corridor case studies, user guides and periodic reviews of SSATP thematic progress and impact. All publications are available on its website: www.ssatp.org.

A wide dissemination network including capacity building

SSATP disseminates transport policy knowledge and good practices through a network of African transport and non-transport institutions, the private sector and civil society. Each year, SSATP country and regional workshops, and the annual meeting play an important role in building capacity of African transport institutions and professionals. Beyond this sharing of knowledge, these workshops help to define common objectives and strategies to guide policy development and implementation strategies. SSATP facilitates annual training courses on road financing and management at the *École nationale des ponts et chaussées* in Paris, Universities of Birmingham, Nairobi and Ouagadougou, and with the network *Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Subsaharienne* (SITRASS). SSATP sister organizations, ARMFA and AGEPAR, promote activities and training in road financing and management.

The governance framework

SSATP has a governance framework to guide management and operations. The Executive Board acts as the Program's guardian, fundraiser, and promoter with members representing stakeholder constituencies. The Board is appointed and guided by the Constituent Assembly composed of contributing donors. The core management team is hosted by the World Bank in its offices in Washington, Nairobi and Yaoundé, and supported by a network of SSATP coordinators in each member country. To the extent possible, finances are pooled in a multi-donor trust fund administered by the World Bank. Each year, SSATP convenes an annual stakeholder meeting to review progress, exchange good practices, to be guided by the ministerial advisory group and to facilitate dialogue on policy development and its impact.

The coordination framework

SSATP has a coordination framework to achieve a program approach at a country level, to promote SSATP strategies and good practices in the national policy dialogue, and for implementing program activities. This process is led by a national coordinator who can call upon assistance from professionals within other sectors to provide practical advice on policy and strategy. Such coordination depends on ministerial support and involvement in sector wide dialogue with all stakeholders, including the donor community.

.

How SSATP can help

SSATP has demonstrated its competence and capacity to provide realistic and sustainable solutions to the issues that bedevil the transport sector. Africa has made great progress in implementing sound policies and strategies, but there is still much to do in all transport sub-sectors in most countries and strengthening sustainability remains a constant challenge. SSATP is a “win-win” program. SSATP can find solutions to almost any transport policy and strategy issue and, at times, support strategy implementation or find a development partner to assist.

Use SSATP and its principles and good practices to:

- Kick-start policy reviews, update out-dated transport strategies and support country and regional workshops that provide affordable, safe and sustainable strategies;
- Update road fund and road agency organization to improve operational performance and accountability that delivers better value-for-money;
- Implement solutions that tackle the complexities of improving rural transport services and increasing urban mobility;
- Build up the capability and capacity of the local domestic construction industry to generate jobs;
- Work with the RECs to facilitate transit traffic flows that increase national trade flows;
- Mobilize funds for transport sector development programs by working closer with donors and the private sector;
- Bring together professionals from public and private sectors, civil society and the donor community to better implement multi-sectoral initiatives that boost economic growth and reduce poverty.

Le transport en Afrique : Un futur prometteur

Le transport en Afrique : Un futur prometteur

Bilan des résultats atteints

John Bruce Thompson

Juillet 2011



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

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

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

* * * * *

Le SSATP a pour partenaires

- 36 pays africains
- 8 Communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines : *CEA et UA/NEPAD*
- 10 bailleurs de fonds actifs : Commission européenne (principal bailleur), Danemark, France, Irlande, Norvège, Suède, Royaume Uni, ainsi que la Banque islamique de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale (institution d'accueil)
- Des organisations régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie la Commission européenne, le Danemark, la France, l'Irlande, la Norvège, le Royaume Uni, la Suède, la Banque islamique de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale pour leur soutien et leur appui financier au Programme.

* * * * *

Autres publications sur le site Internet du SSATP

www.ssatp.org

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans le présent ouvrage ne reflètent pas les vues du SSATP ou de ses partenaires.

© 2011 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale

Tous droits réservés.

Table des matières

L'auteur et le SSATP _____	vii
Préface _____	ix
Avant-propos _____	xi
Sigles et abréviations _____	xiii
Ce qui a été accompli en Afrique _____	1
Comment le SSATP a évolué _____	11
Comment fonctionne le SSATP _____	23
Que peut faire le SSATP _____	27

L'auteur et le SSATP



Ma première rencontre avec le SSATP remonte aux débuts des années 1990 à l'époque où le SSATP était devenu un programme de politiques de transport. L'Initiative d'entretien de la route en était la composante phare, étroitement liée à la composante Programme de transport en milieu rural, suivie par la mobilité urbaine, le transport et le commerce et la restructuration des chemins de fer. Je travaillais alors pour la Délégation de la Commission

européenne en Tanzanie, l'un des premiers pays d'Afrique subsaharienne à adopter une approche sectorielle pour revitaliser le secteur des transports, les routes notamment.

Mon intérêt pour le SSATP s'est développé tout au long des années 1990 alors que j'étais responsable des politiques de transports au sein de la Direction générale pour le développement de la Commission européenne (CE). Principal bailleurs de fonds en Afrique subsaharienne, aux activités couvrant une trentaine de pays, la Commission européenne avait besoin d'une approche sectorielle pour sauvegarder ses investissements. Les principes de politiques de transport et les exemples de bonnes pratiques promulgués par le SSATP m'ont guidé dans la formulation de directives pour le secteur au sein de la CE. De la même façon, l'expérience du SSATP, partagée avec les pays membres de l'Union européenne, a donné naissance à une communication de la CE montrant l'importance des transports durables pour la coopération au développement. Plus récemment, le SSATP a contribué à la communication de la CE sur le Partenariat UE-Afrique

pour les infrastructures qui, par le biais d'un fonds fiduciaire, favorise le réseau d'interconnexion en développant les corridors de transport transafricains.

Mon rôle au sein du SSATP s'est intensifié le jour où en 2000 je suis devenu membre fondateur du Conseil d'administration représentant la CE et les agences bilatérales de développement. Le début des années 2000 inaugurait une nouvelle étape pour le SSATP. Une nouvelle structure administrative et l'appui croissant des bailleurs de fonds ont donné naissance à un premier Plan de développement à long terme (2004-2007). Grâce à un financement garanti, l'élargissement du Programme à un plus grand nombre de pays membres et aux efforts de déconcentration, le SSATP se donnait les moyens de relever les défis d'hier et d'aujourd'hui, qu'il s'agisse de développer les synergies entre le transport, la croissance économique et la réduction de la pauvreté, d'assurer un meilleur entretien et une gestion plus efficace des réseaux routiers, d'améliorer les stratégies de transport urbain et rural et enfin, de faciliter le transport de transit le long des corridors routiers et ferroviaires transafricains, grâce à l'expertise du secteur privé.

Mon départ à la retraite en 2008 a coïncidé avec le lancement du Second plan de développement du SSATP (2008-2011) qui était alors devenu un Programme bien rôdé et financé par un grand nombre de bailleurs de fonds tant bilatéraux que multilatéraux. De ce fait, il disposait d'une base solide pour affermir et élargir son appui aux pays membres, aux communautés économiques régionales et aux associations de transport en Afrique.

L'auteur salut tout particulièrement le dévouement continu de Tesfamichael Nahusenay Mitiku au SSATP depuis 1994 et notamment en sa qualité de Responsable adjoint du Programme entre 2004 et 2008. Il lui est également reconnaissant d'avoir bien voulu relire le texte.

Préface



Ma collaboration avec le SSATP remonte à sa naissance et à la création du conseil d'administration en 2000 au sein duquel j'ai siégé en tant que Président jusqu'à mon départ récent à la retraite de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique. J'ai eu le plaisir d'être le témoin d'importants bouleversements du secteur. Des politiques de transport durables prenant en compte la croissance économique et la réduction de

la pauvreté se mettent en place ; le financement, l'entretien et la gestion des réseaux routiers sont mieux adaptés ; les stratégies de transport urbain et rural se sont améliorées ; les délais de transit dans les ports et aux frontières se sont accélérés et les marchandises circulent plus librement le long des corridors routiers et ferroviaires transafricains. Les bailleurs de fonds appliquent aujourd'hui les mêmes politiques et stratégies de financement du transport. Le SSATP est à la clef de tous ces changements.

Le SSATP n'est pas seulement un réseau de professionnels du secteur, il s'adresse aussi aux responsables politiques, aux membres de la société civile, aux femmes et à tous ceux qui ont un lien avec le transport. Le Programme cherche à répondre aux problèmes que rencontrent les prestataires de services sociaux tels que la santé et l'éducation. En facilitant une large gamme de services de transport urbain et rural, le SSATP recherche la sécurité et la protection de l'environnement.

C'est avec fierté que je constate que parti de neuf pays fondateurs, le SSATP est aujourd'hui un partenariat de 36 pays africains, huit communautés économiques régionales et plusieurs associations africaines de transport. Ce partenariat réunit aussi six bailleurs de fonds bilatéraux, la CEA, la Commission européenne, la Banque africaine de développement, la Banque islamique de développement et la Banque mondiale qui lui apportent l'appui nécessaire à ses activités.

M'étant tout récemment retiré de mes fonctions de Président du Conseil d'administration, je m'adresse à mon successeur pour lui souhaiter tous mes vœux de succès dans l'élargissement et le renforcement des activités du SSATP en Afrique qui cherchent à répondre aux nombreux obstacles à la mise en place d'infrastructures et de services de transport durables. C'est pourquoi, j'invite les pays membres et les partenaires du SSATP à adopter les pratiques qu'il préconise et à mettre au point de nouveaux produits pour que le secteur des transports facilite la croissance économique et le développement social.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, fluid strokes that form a cursive name.

Hachim Koumaré
Ancien Président du Conseil d'administration du SSATP

Avant-propos

Depuis sa création en 1987, le SSATP, Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne, s'est révélé être un programme digne d'attention et qui a gagné la confiance des hauts responsables politiques, des professionnels du secteur des transports et des autres secteurs en Afrique, ainsi que de la communauté des bailleurs de fonds. Ce petit livre blanc fait état des progrès accomplis par l'Afrique en matière d'infrastructures et de services de transport, d'accès aux services par les communautés rurales et urbaines, d'intégration régionale et pour atteindre les Objectifs de développement pour le millénaire. Pour réaliser ses objectifs, le SSATP doit suivre un processus dynamique qui évolue par phase et en s'adaptant aux besoins nationaux et régionaux. Cet ouvrage explique comment le SSATP opère et aide l'Afrique à renforcer ses politiques et stratégies de transport pour les mettre au service de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté.

Sigles et abréviations

AFERA	Association des fonds d'entretien routiers africains
AGEPAR	Association des gestionnaires et partenaires africains de la route
AICD	Étude diagnostique par pays des infrastructures africaines
ARTA	Association africaine du transport rural
ASANRA	Association des agences nationales des routes d'Afrique australe
BAfD	Banque africaine de développement
BIsD	Banque islamique de développement
CCI	Comité consultatif international
CCT-CER	Comité de coordination des transports des communautés économiques régionales
CE	Commission européenne
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CER	Communauté économique régionale
DP2	Deuxième Plan de développement du SSATP
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FESARTA	Fédération des associations de transport routier de l'Afrique orientale et australe
ICA	Consortium pour l'infrastructure en Afrique
IER	Initiative d'entretien routier
IGR	Initiative de gestion de la route
MINCOMAR	Conférence ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur les transports maritimes
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire

OMS	Organisation mondiale de la santé
PAM	Modèle d'évaluation des performances
PDLT	Plan de développement à long terme du SSATP
PRTSR	Analyse des stratégies de transport et de réduction de la pauvreté
PTMR	Programme de transport en milieu rural
RED	Modèle de décision économique pour les routes à faible trafic
RONET	Outils d'évaluation du réseau routier
RR	Restructuration des chemins de fer
RUC	Modèle de tarification des usagers de la route
SITRASS	Solidarité internationale sur les transports et la recherche en Afrique subsaharienne
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne
T&T	Transport et commerce international
UA	Union africaine

Ce qui a été accompli en Afrique

La croissance économique s'est nettement accélérée en Afrique durant les dix dernières années. Dix des 48 pays d'Afrique subsaharienne ont enregistré des taux annuels de croissance supérieurs à 5 pour cent depuis 2005. Personne ne contestera que l'amélioration des transports a fortement contribué à la croissance économique du continent. Les conditions sociales ont également progressé : plus nombreux sont ceux ayant accès aux centres de santé et les enfants pouvant aller à l'école. Ces progrès et l'accroissement de la mobilité en milieu rural ont été rendus possibles grâce à un meilleur entretien des routes rurales, aussi modeste soit-il. Par ailleurs, la mise en concession des chemins de fer a amélioré leurs résultats d'exploitation, et le trafic inter-États s'écoule plus librement dans les corridors de transport africains— potentiel pour une plus grande compétitivité commerciale. L'Afrique doit ces changements après avoir suivi les principes préconisés par le SSATP, ses recommandations en matière de politiques et de stratégies et les exemples de bonnes pratiques. Les principaux progrès accomplis sont résumés ci-après.

Les dépenses d'entretien routier en augmentation mais encore insuffisantes dans de nombreux pays

En 2011, 28 des 36 pays membres du SSATP ont en place un fonds routier de deuxième génération. Le soutien du SSATP à l'action des pouvoirs publics a joué un rôle important dans la mise en place de fonds routiers en vue de sécuriser les ressources nécessaires au maintien des réseaux routiers nationaux dans un état acceptable. Seuls, malheureusement, quelques pays (Côte

d'Ivoire, Mozambique, Namibie, Tchad) appliquent une taxe sur le carburant de dix centimes de dollar le litre, taux d'imposition requis pour couvrir la majeure partie des dépenses d'entretien. Onze pays imposent un taux de huit centimes par litre, ce qui n'est pas suffisant pour faire face aux besoins d'entretien courants de la plupart des pays. Par ailleurs, les ministères techniques ont encore tendance à « piller » les fonds routiers, dont les ressources sont parfois détournées au profit d'activités non routières. Même si les fonds routiers ne génèrent pas tous suffisamment de ressources pour couvrir l'ensemble des besoins d'entretien, le SSATP rapporte qu'environ un tiers des pays parviennent à répondre aux besoins d'entretien courant de façon régulière—une nette amélioration par rapport à la situation qui prévalait il y a dix ans.

Les agences routières autonomes sont en progression mais pas autant que les fonds routiers

Dix-huit pays se sont dotés d'une agence routière qui opère en toute indépendance des ministères techniques conformément aux principes et pratiques de gestion commerciale promulgués par le SSATP. Des agences routières ont été mises en place au Mali, à Madagascar, en Gambie, au Kenya et en Ouganda avec l'aide du Programme, qui a également contribué à la restructuration des autorités routières de la Zambie, du Sénégal, du Malawi et de la Sierra Leone. Leur degré d'autonomie est variable, elles sont parfois pleinement responsable de la gestion du réseau ou ne s'occupent que de l'exécution de programmes d'entretien routier définis par le ministère. Nombreuses sont celles, toutefois, dont les pratiques laissent à désirer, notamment en matière d'autonomie, de représentation des usagers au sein des conseils d'administration, de suivi et d'audit, ce qui compromet leurs résultats et leur crédibilité auprès des usagers de la route. C'est pourquoi la création d'agences routières efficaces est un complément nécessaire aux fonds routiers pour garantir une utilisation judicieuse des ressources.

L'état des routes inégal s'est surtout amélioré là où des principes de bonne gouvernance sont appliqués

Près de la moitié du réseau routier principal est en bon état et environ le quart dans un état acceptable. Ces résultats constituent un progrès par rapport à 1987 — année du lancement du SSATP — où pas plus de 20 pour cent du réseau classé était alors en bon état. Reste qu'un quart du réseau rural est en bon état et un autre quart dans un état acceptable (tableau 1).

Table 1. État des routes revêtues et non revêtues (%)

	<i>Bon</i>	<i>Acceptable</i>	<i>Médiocre</i>
Revêtues	44	22	34
Non revêtues	22	25	51

Source: Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique (AICD), Document d'information 7, 2008.

Selon les données recueillies par le SSATP entre 1996 et 2005, l'état des routes s'est amélioré dans les pays dotés d'un fonds routier et d'une agence routière, en Éthiopie et en Tanzanie, par exemple. La promotion de leur mise en place reste une activité phare du SSATP.

L'accès aux écoles, aux centres de santé, aux zones agricoles et aux services urbains s'améliore

Même limité, l'entretien des routes rurales s'est aussitôt traduit par de réels progrès en termes d'accès et de mobilité des communautés rurales. Non seulement le SSATP a contribué à la formulation de stratégies de désenclavement des zones rurales mieux adaptées, mais il a formulé et promulgué des principes pour l'élaboration de stratégies de transport rural, l'amélioration des services de transports ruraux, et le développement de modes de transport non motorisés, tels que les vélos. Les pays membres

du SSATP qui appliquent ces principes bénéficient de services et d'infrastructures de meilleure qualité que les autres.

Dans l'ouest de l'Ouganda par exemple, la transformation de routes impraticables en routes praticables au début des années 2000, a amélioré le degré d'accès de 40 pour cent pour les piétons, de 80 pour cent pour les bicyclettes et d'environ 150 pour cent pour les véhicules, avec un accroissement de la mobilité globale d'environ 30 pour cent. Par ailleurs, le nombre de négociants de produits vivriers, tels que le maïs, les arachides, les bananes et les haricots, a doublé et augmenté de 50 pour cent dans le cas des cultures de rente telles que le tabac et le café. En Guinée, l'amélioration de l'entretien des routes rurales a entraîné une augmentation de la production agricole. En cinq ans, la superficie semée a doublé et la production vendue a pratiquement quadruplé, tandis que les temps de déplacement ont été réduits de moitié et les coûts de transport d'un quart.

Une étude diagnostique effectuée par le SSATP dans 14 villes africaines a permis de mieux cerner les questions complexes relatives à la mobilité et aux transports urbains et a amené les parties prenantes à élaborer des stratégies visant à perfectionner les structures financières, institutionnelles et réglementaires¹. L'amélioration des transports publics est devenue un objectif incontournable et de nouvelles initiatives, telles que le système de bus en site propre en cours de réalisation à Dar es-Salaam, voient le jour.

¹ Étude des cadres réglementaires, financiers et institutionnels du transport urbain dans les grandes villes d'Afrique subsaharienne, Document de travail SSATP No. 82F, Washington, 2005.

Près de la moitié des réseaux ferroviaires africains sont mis en concession, mais sont peu rentables

14 réseaux ferroviaires nationaux ont été mis en concession de 1995 à 2006, un processus facilité par les travaux et le guide de mise en concession² publiés par le SSATP. Cela a permis pour l'essentiel d'améliorer les résultats d'exploitation—amélioration de l'efficacité du personnel, de la productivité des voitures de voyageurs et des wagons de marchandises, de la disponibilité des locomotives, ainsi que des services offerts aux passagers et aux négociants. La croissance moyenne annuelle du trafic a plafonné autour de 4 pour cent et, globalement, le niveau du trafic reste faible (moins de 500 unités par kilomètre en moyenne). En outre, les investisseurs privés, qui doivent faire face à de coûteuses obligations de service public et accepter des concessions de courte durée, dégagent des rendements financiers beaucoup plus faibles que prévu. On peut donc se demander, en dépit des importantes améliorations apportées aux services ferroviaires, si la formule de la concession représente la seule véritable solution pour les chemins de fer africains.

Les marchandises circulent plus librement le long des corridors d'échanges, mais les réglementations inhibent la concurrence

Le temps de passage des marchandises aux frontières s'est réduit grâce aux actions menées par les pays, en collaboration avec les communautés économiques régionales (CER) et la Fédération des associations de transport routier de l'Afrique orientale et australe (FESARTA), et avec l'appui du SSATP. Des postes-frontières juxtaposés ont été mis en place avec succès dans certains corridors régionaux, entre le Kenya et l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe. Des projets similaires ont été lancés au Burkina Faso, au Ghana, au Mali et au Sénégal.

² Guide de mise en concession ferroviaire, Application aux réseaux africains, Document de travail SSATP No. 74F, Washington, 2004.

Par ailleurs, le SSATP a facilité la mise en place d'observatoires sur certains corridors où sont collectées des données pour améliorer l'efficacité des commissions de gestion des corridors, composées de parties prenantes publiques et privées. De même, le SSATP a collaboré avec les associations de gestion portuaire pour trouver les moyens d'accélérer les délais de transit des marchandises et des conteneurs dans les ports. Toutes ces initiatives facilitent le flux de marchandises dans les ports et le long des corridors régionaux vers les pays enclavés. Les tarifs du transport de marchandises diminuent en Afrique australe, mais restent élevés en Afrique occidentale et centrale où la réglementation étouffe la concurrence.

Le Comité de coordination des transports des communautés économiques régionales (CCT-CER), partenaire du SSATP, a de son côté mis au point des stratégies pour mieux contrôler les charges à l'essieu qu'il considère comme l'une des principales menaces sur la viabilité de l'infrastructure routière.

Le secteur national de la construction améliore l'efficacité des travaux publics, mais reste faible

La plupart des administrations routières confie à l'entreprise l'ensemble des travaux de réhabilitation et plus de 80 pour cent des travaux d'entretien, conformément à l'un des principes du SSATP qui recommande que le patrimoine routier soit géré selon des méthodes commerciales. Lorsque ces travaux sont correctement supervisés, les normes d'entretien s'améliorent et les coûts unitaires deviennent compétitifs. Au Tchad, en Éthiopie, au Ghana et en Zambie, les administrations routières se sont lancées dans les contrats d'entretien à obligation de résultats préconisés par le SSATP. Toutefois, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour accroître et maintenir les capacités nationales d'entretien, à mesure que les recettes destinées à l'entretien augmentent et la demande de contributions des bailleurs de fonds nécessitent un renforcement des capacités locales dans le

secteur des travaux publics. Ce qui veut dire, accélérer le développement du secteur de la construction, encore trop faible et dominé par les entreprises étrangères. Soucieux d'améliorer la situation, le SSATP a élaboré des stratégies à l'appui des travaux à forte intensité de main-d'œuvre et du développement de petites et moyennes entreprises de travaux publics.

Les ministres des transports africains adoptent des indicateurs

Sous les auspices de l'Union africaine, les ministres africains des transports adoptent en 2005 des indicateurs de transport liés aux objectifs de développement pour le Millénaire (ODM). Les ministres présents à la réunion du Groupe consultatif ministériel du SSATP tenue en 2004 partent du principe que la contribution des transports à la réalisation des ODM en Afrique mérite d'être reconnue au plan international. En conséquence, un travail fondé sur cinq études de cas portant sur la Guinée, le Ghana, l'Éthiopie, le Mali et le Lesotho est réalisé pour le compte du SSATP avec des contributions de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Depuis, l'Éthiopie se sert de ces indicateurs pour surveiller l'évolution du secteur des transports. En 2005, l'Union africaine et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) se font les champions de la décision des ministres à l'occasion d'une réunion de chefs d'État et de ministres des Finances africains organisée par l'ONU, contribuant ainsi à mieux faire connaître les liens entre les efforts engagés dans le secteur des transports africains et la réalisation des ODM.

La coordination de l'action des bailleurs de fonds par les pays s'améliore et leurs contributions sont en hausse

Depuis sa naissance en 1987, le SSATP a collaboré avec 15 agences de développement bilatérales et six institutions multilatérales, ce qui les a conduit à adopter et à préconiser ses principes

et recommandations dans leurs activités de coopération pour le développement en Afrique et ailleurs. Parce que les stratégies du SSATP leur sont familières, il est plus facile de coordonner les activités de développement liées par exemple aux programmes de transport qu'un pays africain cherche à financer par le canal des bailleurs de fonds. Leur aide à ce secteur s'est sensiblement accru ces dernières années : selon le Consortium pour l'infrastructure en Afrique (ICA), leur engagement est passé de 3,2 milliards de dollars en 2006 à 7,2 milliards de dollars en 2009. Il est difficile de mesurer la part de responsabilité du SSATP dans cette évolution, mais à n'en pas douter, cette hausse des investissements dans les transports aura un impact plus important et plus durable dans les pays connus pour être de « bons praticiens du SSATP ».

Les réalisations supposent des stratégies de transport durables

Les administrations africaines en charge des transports savent que seules des politiques et stratégies adaptées peuvent donner et faire perdurer les résultats cités plus haut. Ils savent aussi que le consentement d'une politique sectorielle se traduira par une enveloppe budgétaire plus conséquente. Les pays membres du SSATP ont constaté qu'il existait un hiatus entre la première génération de stratégies de réduction de la pauvreté et l'évaluation de l'impact du transport sur la croissance économique et le recul de la pauvreté. Le SSATP a donc lancé un processus d'analyse des stratégies de transport et de réduction de la pauvreté (PRTSR), qui est devenu l'initiative phare du premier plan de développement à long terme du SSATP pour la période 2004-2007.

Depuis son lancement en 2003, 21 pays ont mené à bien ce processus et la plupart dispose d'un plan d'action pour renforcer les liens entre leur stratégie de transport, la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Les résultats obtenus ont suscité un fort engagement politique au sein des administrations en charge des transports, ainsi qu'une prise de conscience au plan national du rôle des transports. Ils ont entraîné une révision des

actions à mener à l'échelon sous-sectoriel et dans le cadre de la réduction de la pauvreté dans nombre de pays. Et chose plus importante encore, ces initiatives commencent à se traduire par des dotations budgétaires plus conséquentes au Bénin et au Cameroun, par exemple.

Les questions transversales sont pleinement intégrées

Tout au long de son parcours, le SSATP a compris que le transport pouvait aider des domaines tels que la parité hommes-femmes, l'emploi, la sécurité routière, le VIH/SIDA et l'environnement. Le SSATP a fourni les bases pour améliorer la place des femmes dans le secteur des transports et a mis en place un groupe de défense de leurs droits au transport. Dans le cadre de la gestion routière, le SSATP appuie les politiques de transport urbain et rural à haute intensité de main-d'œuvre et favorables à l'emploi.

Le SSATP a pleinement conscience que la mortalité routière est la plus élevée en Afrique subsaharienne. C'est pourquoi, la collecte de données est une activité qui lui importe, de même que l'examen des politiques nationales de sécurité routière visant à sensibiliser les populations, ainsi que l'analyse de l'impact des budgets nationaux et des moyens permettant d'améliorer la sécurité. Conscient que les transports et la mobilité contribuent à la propagation du VIH/SIDA, le SSATP s'attaque à la pandémie le long des corridors de transport. Enfin, dans les régions où le réseau routier facilite l'exploitation des forêts, des déserts et autres milieux naturels écartés, les cultures et la biodiversité sont menacées et la pauvreté augmente. Le SSATP met donc l'accent sur le lien entre les transports, l'environnement et la pauvreté dans le cadre de l'analyse des stratégies de transport et de lutte contre la pauvreté.

Comment le SSATP a évolué

Créé en 1987, le SSATP s'est peu à peu transformé avec le soutien du groupe des neuf pays fondateurs pour devenir en 1992 un véritable programme de politiques de transport. Durant les années '90, le programme n'a cessé de se développer, ses activités se sont étendues et le nombre des pays membres est passé de neuf à 17. À la fin de la décennie, le SSATP a cependant rencontré des difficultés et, entre 2000 et 2003, il subit de profonds changements. Ayant retrouvé sa crédibilité auprès des parties prenantes, le SSATP s'embarque dans son premier Plan de développement à long terme couvrant la période 2004-2007. Un deuxième plan de développement pour la période 2008-2011 est en cours d'exécution. Le SSATP compte actuellement 36 pays membres.

Un programme impulsé par l'Afrique

C'est avec un petit groupe d'ingénieurs africains et internationaux et de responsables politiques, particulièrement préoccupés par l'état de délabrement des réseaux routiers du continent, que commence l'histoire du SSATP. Bien que les pays africains aient investi plusieurs milliards de dollars à l'extension de leurs réseaux après les indépendances, seul un petit nombre d'entre eux disposaient des ressources suffisantes pour en assurer l'entretien. Avec moins de 20 pour cent des réseaux classés en bon état au début des années '80, les besoins d'entretien étaient démesurés. Les pays pauvres n'avaient guère les moyens d'assurer l'entretien de leurs réseaux et a fortiori les vastes travaux de réhabilitation. Il n'en demeurait pas moins que leur dégradation entraînerait la stagnation de l'économie et aggraverait la pauvreté. C'est alors que les fondateurs du SSATP en ont conclu que seuls des poli-

tiques appropriées, des mécanismes institutionnels et des modalités de renforcement des capacités sortiraient ces pays du cercle vicieux de la construction, de l'effondrement et de la reconstruction des routes.

Le groupe s'est réuni à Addis-Abeba en 1986, sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), pour mettre sur pied un programme destiné à remédier au délabrement des réseaux routiers africains. La réunion inaugurale d'Oslo a débouché sur la création en 1987 du Comité consultatif international (CCI), une initiative conjointe de la Banque mondiale et de la CEA, abrité au sein de la Commission à Addis-Abeba. Faute de ressources, cette initiative reste toutefois inactive jusqu'en 1988, date à laquelle le Comité est transféré dans les bureaux de la Banque mondiale à Washington, et rebaptisé *Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne*.

Le SSATP devient un programme de politiques de transport

À ses débuts, le SSATP s'attaquait à un large éventail de questions : entretien routier, capacités locales dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, ports et transport maritime, gestion des chemins de fer, entreprises publiques, routes à faible trafic, facilitation du transport international, transport urbain, rural, d'urgence, développement de l'agriculture et des transports, taxation des transports et coût du transport routier. Ce programme unique en son genre a attiré bon nombre de pays africains, d'organisations bilatérales et multilatérales, d'organismes internationaux spécialisés et d'entités et d'institutions africaines. Ces parties prenantes décident alors de limiter son champ d'action et de le recentrer sur des problématiques de fond. C'est ainsi qu'il est devenu « Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne ». En 1992, les neuf pays fondateurs, avec l'aide d'un petit groupe de bailleurs de fonds, invitent la CEA et la Banque mondiale à poursuivre l'initiative en jouant le rôle

d'agences d'exécution et en articulant la mise en œuvre du SSATP autour de sept composantes.

- Initiative d'entretien de la route devenue Initiative de gestion de la route (IGR) «...pour engager les réformes nécessaires à l'entretien et au financement durable des routes... »
- Programme de transport en milieu rural (PTMR), «...pour rendre les biens et services essentiels plus accessibles à la population rurale et améliorer ses moyens d'existence... »
- Transport urbain devenue Mobilité urbaine (UM), «...pour favoriser des transports sûrs, efficaces et moins polluants dans les villes d'Afrique subsaharienne... »
- Transport et commerce international (T&T), «...pour renforcer la compétitivité du commerce international des économies de l'Afrique subsaharienne... »
- Gestion ferroviaire devenue Restructuration des chemins de fer (RR), «...pour aider les pays à mettre en place des sociétés de chemins de fer efficaces et financièrement viables... »
- Développement des ressources humaines & institutionnelles, «...pour renforcer les compétences en matière de réforme... »
- Données sur les transports «...pour mettre en place des systèmes d'information qui éclairent la définition de politiques de transport... »

À l'issue du bilan prévisionnel établi en 1995, le programme est recentré, les deux dernières composantes sont intégrées dans les cinq autres, la zone géographique couverte s'étend et les pays africains placés davantage aux commandes pour contrer l'image d'un programme piloté par les bailleurs de fonds.

Les années '90, une période d'expansion, le partenariat s'élargit, des composantes se désactivent

La composante IGR est rapidement devenue l'élément phare du SSATP dans laquelle les bailleurs de fonds étaient prêts à injecter

le plus de ressources. L'IGR se distinguait pourtant des précédents programmes de transport en Afrique. Elle voulait soumettre le secteur routier aux lois du marché, rendre l'usage des routes payant et les gérer comme une entreprise commerciale. De ce point de vue, la composante était révolutionnaire en voulant exploiter la route comme un service marchand à l'époque où la plupart des États considéraient les routes comme un bien public qui ne pouvait être commercialisé. Les pays africains ne tardent pas à mesurer les avantages découlant de l'application des principes et des bonnes pratiques préconisés par l'IGR. Le nombre de pays membres passe de neuf à 17 et neuf agences bilatérales et trois multilatérales adhèrent au partenariat.

La *composante PTMR* a elle aussi connu un essor rapide, les bailleurs de fonds ayant identifié les groupes cibles susceptibles de bénéficier de mesures de réduction de la pauvreté. Les initiatives sont axées sur un ensemble d'objectifs, depuis la remise en état et l'entretien des routes rurales jusqu'à l'amélioration des moyens de transport intermédiaires et non motorisés. Une méthode d'élaboration de stratégies de transport rural est également mise au point. Dans le cadre de la *composante UM*, les travaux de recherches portent sur un petit nombre de thèmes spécifiques reposant sur des études municipales, une part importante du travail d'analyse se concentre sur la viabilité des micro-entreprises de transport urbain, la définition de directives sur la sécurité des piétons ou le transport non motorisé ; dans une autre phase, le travail se tourne sur le rôle des réformes institutionnelles dans l'amélioration de la mobilité urbaine.

La *composante T&T* a d'abord privilégié le secteur maritime, les ports en particulier, l'objectif étant de couvrir l'intégralité de la chaîne de transport, notamment les corridors de transport terrestre multi/intermodal reliant les ports maritimes aux pays enclavés. Après avoir bien démarré en 1992, cette composante perd de son attrait en 1998 avec le démantèlement de son homologue

régional, la Conférence ministérielle des États de l'Afrique de l'Ouest et du Centre sur les transports maritimes (MINCOMAR).

Après avoir envisagé différents modes de gestion sous contrôle public, la *composante RR* n'a pas tardé à privilégier la formule de la concession ferroviaire et en 2004, elle publie un guide de mise en concession pour faciliter ce type d'opérations. À la fin de la décennie, cette composante n'est plus active, les organismes de développement assurant le soutien des opérations de concession.

La fin des années '90, le début du mécontentement

Vers la fin de la décennie, le vent tourne. Les pays africains estiment que les bailleurs de fonds ont trop d'emprise sur le programme et exercent leur pouvoir de décision en affectant les fonds à certaines composantes en particulier. De surcroît, ces pays perçoivent le partenariat comme une structure imposée d'en haut au sein de la Banque mondiale où les partenaires africains n'ont pas voix au chapitre. Cette situation, couplée à des fluctuations financières et un leadership affaibli, a fait que les pays africains se sont sentis de plus en plus marginalisés.

De la même façon, les bailleurs de fonds critiquent de plus en plus le Programme dont les interventions, pour l'essentiel décidées à Washington, dénotent un caractère fragmentaire et géographiquement limité, et enfin, ne montrant aucun signe cohésif. Ces mêmes bailleurs n'ont plus l'impression que les principes régissant les politiques de transport sont axés sur la réduction de la pauvreté. Les rapports de gestion fournis ne les impressionnent du reste plus. Un déclin de leur appui et une perte de confiance dans le Programme s'ensuivent. Un rapport d'évaluation présenté par la direction en 1999 confirme les craintes des pays et des bailleurs. Les principales conclusions du rapport font ressortir plusieurs lacunes : l'absence d'une structure administrative, une gestion séparée des composantes, préjudiciable à la cohésion du

programme, le caractère globalement insuffisant des informations fournies dans les rapports d'activités et financiers, et pour finir, une mauvaise organisation des réunions de bilan. Des changements de fond s'imposaient.

Le tournant du millénaire, une renaissance pour le SSATP, une révision stratégique et une phase de consolidation

En 2000, la CEA et les bailleurs de fonds se réunissent pour faire la radioscopie du Programme et remédier au malaise qui le frappe. Une première Assemblée générale se tient aussitôt après. Cette réunion se révèle fertile : les conclusions qui s'en dégagent va guider l'action du SSATP tout au long de la décennie, et aboutir à la formulation d'une nouvelle mission pour le programme, à la mise en place d'un nouveau cadre de gouvernance, à la formation d'un nouveau Conseil d'administration, à la constitution d'un Groupe ministériel et au recrutement d'un responsable du programme à temps plein. Des réunions annuelles sont réorganisées pour regrouper toutes les composantes nécessaires à la définition d'une approche-programme. Un examen stratégique est également exigé.

Une analyse complète des activités et des aboutissements du SSATP sur une période de 15 ans est réalisée dans le cadre de l'Examen stratégique 2001. Cet examen donne lieu à un vaste exercice de consultation de l'ensemble des parties prenantes et à une évaluation de l'impact du SSATP dans cinq pays membres. Les recommandations sont en faveur d'une plus grande prise en charge du Programme par les Africains. Ce qui donne lieu à la nomination de coordinateurs nationaux et à la création de postes de coordinateurs régionaux basés en Afrique. C'est ainsi que le SSATP est devenu un partenariat plus robuste et doté de structures de gouvernance solides.

La nouvelle stratégie comporte deux phases – une phase de consolidation jusqu'à la fin 2003, suivie d'une phase de transition vers

une approche intégrée du programme en termes de gestion et d'activités. Durant la phase de consolidation, les composantes sont restées en place mais plus orientées sur la pauvreté. Les échanges de connaissances sur les actions menées par le Programme se sont traduits par une profusion de publications mis en circulation lors de séminaires nationaux et régionaux et durant les réunions annuelles du SSATP. Dans le même temps, les membres de la direction du programme s'emploient activement à regagner la confiance des parties prenantes pour les convaincre du bien-fondé d'une approche intégrée du programme et d'un financement assuré par un fonds fiduciaire multi-bailleurs.

Ces efforts se révèlent payants. Les partenaires africains reviennent vers le SSATP qui alors compte 30 pays intéressés par certaines composantes et quelques uns par l'ensemble du programme, l'IGR et le PTMR, étant les plus populaires avec 22 pays participants. Parallèlement, de nouvelles relations de confiance se nouent avec les bailleurs bilatéraux et multilatéraux. Le SSATP a retrouvé sa pertinence et sa crédibilité.

Le SSATP arrive à maturité avec son premier plan de développement à long terme 2004-2007

Le lancement du premier plan de développement à long terme (PDLT) rassemble 32 pays africains, huit communautés économiques régionales (CER) et plusieurs associations africaines de transport. Des liens sont établis avec la Banque africaine de développement (BAfD) et le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) de l'Union africaine. Six agences de développement bilatérales, la BAfD, la Commission européenne (CE), la Banque islamique de développement (BIsD), la CEA et la Banque mondiale engagent 18,5 millions de dollars à l'appui du PDLT. Le SSATP a retrouvé son dynamisme.

L'objectif du PDLT est d'aider les parties prenantes nationales et régionales à mettre en œuvre des stratégies et des politiques de

transport intégrées. Le plan s'articule autour de quatre grandes thématiques :

- Stratégies de transport appropriées : il s'agit de réduire la pauvreté et d'encourager une croissance qui profite aux pauvres en partant d'une approche intégrée, d'examiner les stratégies de transport et de réduction de la pauvreté (PRTSR) et de collecter des données pour établir des indicateurs de performance dans le secteur des transports.
- Gestion & financement de la route : cette thématique s'attaque au renforcement des fonds routiers et à l'amélioration des agences routières, au transport rural et nourrit des liens avec les institutions régionales—Association des fonds d'entretien routier africains (AFERA), Association des gestionnaires et des partenaires africains de la route (AGEPAR), Association des agences routières nationales d'Afrique australe (ASANRA) et Association africaine du transport rural (ARTA).
- Services de transport adaptés : la thématique couvre l'ensemble des services liés au transport rural, à la mobilité urbaine et au transport non motorisé dans le cadre de la pauvreté.
- Intégration régionale & transport : cette thématique a trait au renforcement des compétences au sein des CER, aux diagnostics de facilitation du commerce dans certains corridors, et à la mise en place d'observatoires dans les corridors d'Afrique de l'Ouest et de l'Est.

À la demande des participants, la sécurité routière constitue depuis 2005 un nouveau domaine thématique axé sur les politiques de sécurité routière et la diffusion de bonnes pratiques.

Le SSATP conforte ses appuis politiques

Devant le succès de ses réunions annuelles, le SSATP profite de ces occasions pour s'arroger l'appui des responsables politiques et les rallier aux stratégies et aux pratiques qu'il préconise. C'est

ainsi que les ministres des transports furent invités en 2004 à participer à la réunion annuelle tenue à Addis-Abeba. Suite à cette réunion ministérielle inaugurale, des études de cas ont permis de déterminer la contribution du transport aux ODM et sous les auspices de l'Union africaine, les ministres africains des transports ont adopté des indicateurs de transport liés aux ODM. Depuis, les tables rondes ministérielles font partie de l'ordre du jour des réunions annuelles et leurs résultats consignés dans une déclaration ministérielle—*La déclaration de Bamako, le Communiqué du Lesotho, les déclarations de Ouagadougou et de Kampala*³. Ces déclarations aident les pays et les communautés économiques régionales à renforcer la mise en œuvre des stratégies de transport et des pratiques préconisées par le SSATP.

L'examen à mi-parcours du PDLT annonce le deuxième plan de développement, de nouveaux enjeux se profilent

Un examen à mi-parcours a permis de déterminer l'efficacité et l'efficience du PDLT et d'évaluer son impact avant d'orienter l'action du SSATP après 2008. Même si les conclusions étaient mitigées, ce qui n'était pas surprenant à mi-chemin d'un plan d'une telle envergure, les résultats étaient globalement positifs.

Prises une à une, les interventions thématiques ont donné des résultats plutôt satisfaisants, même si le passage à un programme intégré a pris du temps. Les efforts déployés pour susciter ou renforcer l'adhésion des pays au programme se sont révélés payants. Cette réussite s'explique en grande partie par le fait que les parties prenantes ont été associées à la planification et à l'exécution de la mise en œuvre du plan, et avec le recours à des consultants et espaces de rencontre africains (en particulier pour les PRTSR). Un réseau de coordinateurs nationaux, appelés « ambassadeurs du SSATP », a été mis sur pied.

³ Ces déclarations sont publiées sur le site web du SSATP.

Des transformations ont vu le jour au sein de la thématique gestion et financement des transports, grâce à l'aide précieuse fournie par le SSATP aux institutions régionales travaillant avec les fonds routiers et les agences routières—AGEPAR, AFERA et ASANRA. S'agissant de la mobilité urbaine et rurale, il convenait à ce stade d'encourager avec plus de détermination les études sur l'accès aux services, de manière à accélérer les efforts entrepris pour atteindre les ODM liés à la réduction de la pauvreté. De la même façon, un complément d'appui technique s'est avéré nécessaire au thème de l'intégration régionale, qui avait permis de formuler des stratégies efficaces de gestion des corridors et de mettre en place des observatoires.

En 2006, le SSATP compte 35 pays membres, ce qui fait peser une très lourde charge sur sa capacité à répondre à toutes leurs demandes. En outre, les bailleurs de fonds commencent à délaisser l'approche-projet suivie jusqu'alors pour financer des interventions, au profit d'une approche sectorielle qui contraint le SSATP à montrer de quelles manières il pourrait contribuer concrètement à la formulation des stratégies de transport, à la gestion et au financement du secteur et aux résultats obtenus. Certains donateurs bilatéraux, en réponse à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, se détournent du secteur des transports pour porter leurs efforts sur les secteurs de l'agriculture, de la santé et de l'éducation. Cette évolution accroît la pression sur le SSATP et les professionnels du transport pour qu'ils collaborent plus étroitement avec ces secteurs et contribuent à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté. Par ailleurs, l'UA-NEPAD considère à l'époque le SSATP et le secteur des transports comme le principal outil de promotion de l'intégration régionale tant au niveau régional que continental. Ces nouveaux enjeux vont guider le deuxième Plan de développement.

Le deuxième plan de développement 2008-2011, en bonne voie malgré un démarrage difficile

La formulation du DP2 s'est déroulée selon une approche véritablement participative, une démarche qui tranche radicalement avec le processus de consultation suivi dans le cas du PDLT. Ont contribué toutes les parties prenantes nationales et régionales, ainsi que les partenaires financiers du SSATP. Les principaux enjeux se retrouvent dans les trois thématiques du DP2 :

- Stratégies globales de transport favorables aux pauvres et à la croissance
- Mécanismes institutionnels et de financement durables des services et infrastructures de transport routier
- Amélioration du transport de transit dans les corridors

Pour aboutir à de meilleurs résultats, les membres de la direction du programme décident de se concentrer sur des principes directeurs et des exemples de pratiques à suivre dans des pays pilotes au titre des deux premières thématiques. Le Comité CCT-CER sélectionne son côté trois corridors pilotes pour les activités associées à la troisième thématique. Les résultats de cette approche ciblée devraient être ensuite transposés dans d'autres pays membres avec l'aide des partenaires et des organismes de développement. Le SSTAP poursuit par ailleurs ses activités de suivi-évaluation des aboutissements du PDLT et redoublé d'effort pour améliorer la liaison entre les coordinateurs nationaux et l'équipe de direction à Washington et en Afrique.

Le démarrage du DP2 prend malheureusement du retard pour des raisons de trésorerie. Grâce à la CE qui assure de nouveau le financement de base du programme, le SSATP dispose de solides ressources financières. La mise en œuvre du DP2 est maintenant bien engagée, et le programme est attentif aux retombées de la crise économique et financière mondiale de 2008-2009, aux effets du changement climatique et au rôle des nouveaux bailleurs de fonds opérant dans le secteur des transports, notamment la

Chine. La manière dont l'Afrique et le secteur des transports réagiront à ces évolutions mondiales ne manquera pas d'être analysée dans le cadre de l'examen du DP2 qui déterminera l'avenir du SSATP.

Quelques mots sur le financement du SSATP

Depuis 1988, date à laquelle le Programme a été transféré dans les bureaux de la Banque mondiale et jusqu'en 1994, les bailleurs de fonds ont contribué à son financement à hauteur de 12,05 millions de dollars. À la fin de 2000, ce montant atteignait 33,64 millions de dollars et culminait à 43 millions de dollars au terme de la phase de consolidation en 2003. La plupart des bailleurs de fonds ont décidé, lors du lancement du PDLT, de mettre les ressources dans un même fonds fiduciaire sous forme d'une enveloppe de 18,5 millions de dollars, la CE fournissant environ 60 pour cent du financement de base du programme. Les engagements des bailleurs à l'appui du DP2 pour la période 2008-2011 représentent environ 16 millions de dollars. Au total et depuis sa création, le SSATP a reçu quelque 80 millions de dollars, somme dérisoire comparée aux investissements consentis dans le secteur sur la même période. Le financement total du SSATP ne dépasse pas par exemple 0,5 pour cent des contributions des pays du G8 au secteur des transports en Afrique subsaharienne durant la période 2006-2009.

Comment fonctionne le SSATP

Mode de fonctionnement et résultats

Le SSATP a pour fonction de réaliser des études, de financer des ateliers et des voyages d'étude, d'organiser des réunions nationales et régionales pour réfléchir aux grandes orientations et *in fine*, mettre en place des stratégies permettant de piloter des solutions dans des pays ou le long de certains corridors. À partir des résultats obtenus, le SSATP publie des principes directeurs et des exemples de bonnes pratiques qui aident à opérer des choix stratégiques et d'orientation et à guider le développement du secteur des transports à l'échelon national et régional. Le SSATP publie également des analyses périodiques de l'état d'avancement des cadres financiers, institutionnels et réglementaires ainsi que de l'impact du programme sur les infrastructures et les services en milieu rural et urbain, ou de la performance des corridors de transport.

Depuis son lancement en 1987, le SSATP a constitué une riche base de connaissances comprenant quelque 360 publications et a mis au point des outils de planification pour la gestion des réseaux routiers. Ces outils ont des applications très diverses : investissements dans des routes à faible trafic (Modèle RED de décision économique pour les routes) ; financement de l'entretien routier (Modèle PAM d'évaluation des performances) ; Modèle RUC de tarification des usagers de la route ; et Modèle RONET d'évaluation du réseau routier. Ces publications couvrent toutes les activités du SSATP et prennent la forme d'études de cas sur tel ou tel secteur, pays ou corridor, de guides ou manuels et d'exams périodiques de l'état d'avancement des interventions du SSATP et de leur impact. Toutes les publications sont disponibles sur le site web du SSATP : www.ssatp.org.

Vaste réseau de diffusion et de renforcement des compétences

Le SSATP diffuse des connaissances théoriques et pratiques sur les politiques de transport via un réseau d'institutions africaines actives dans le secteur des transports et en dehors, des opérateurs privés et des acteurs de la société civile. Chaque année, des ateliers nationaux et régionaux organisés par le SSATP et son assemblée annuelle contribuent de manière déterminante au renforcement des compétences des institutions et des professionnels opérant dans le secteur africain des transports. Ces ateliers ne sont pas seulement un lieu d'échanges, ils aident à définir des objectifs communs et des principes qui guident la formulation et la mise en œuvre des politiques de transport. Le SSATP facilite chaque année la tenue de cours de formation sur le financement et la gestion des routes à l'*École des Ponts et Chaussée* de Paris, dans des universités d'été (Birmingham, Nairobi, Ouagadougou) et dans le cadre de la SITRASS (*Solidarité internationale sur les transports et la recherche en Afrique subsaharienne*). L'AFERA et l'AGEPAR, organisations sœurs du SSATP, appuient des activités, notamment de formation, dans le domaine du financement et de la gestion des routes.

Cadre de gouvernance du SSATP

Le SSATP s'est doté d'un cadre de gouvernance pour guider les décisions et les opérations du programme. Le Conseil d'administration, dont les membres représentent les intérêts de chaque catégorie de parties prenantes, agit en tant que gardien du SSATP et assure des fonctions de mobilisation de fonds et de promotion du programme. Les administrateurs sont nommés et guidés dans leur action par l'Assemblée restreinte composée des bailleurs de fonds. Les membres de l'équipe de direction sont basés dans les bureaux de la Banque mondiale à Washington, Nairobi et Yaoundé, et bénéficient du soutien d'un réseau de coordinateurs SSATP dans les pays membres. Dans la mesure du possible, les ressources financières sont mises en commun dans

un fonds fiduciaire multi-bailleurs administré par la Banque mondiale. Chaque année, le SSATP convoque une réunion annuelle des parties prenantes pour faire le point des activités, échanger les bonnes pratiques et faciliter le dialogue sur l'élaboration des politiques de transport et leur impact, avec l'aide du groupe ministériel consultatif.

Cadre de coordination

Le SSATP dispose d'un cadre de coordination pour assurer qu'une approche globale est adoptée au niveau national, promouvoir les stratégies et les exemples de pratiques préconisées et enfin pour appuyer la mise en œuvre de ses activités. Un coordinateur national est au cœur de ce système et fait appel aux professionnels d'autres secteurs que le transport pour bénéficier de leur expertise et de conseils pratiques. Ce cadre de coordination a besoin de l'appui ministériel et de la participation de l'ensemble des parties prenantes au dialogue et concertations, y compris la communauté des bailleurs de fonds.

Que peut faire le SSATP

Le SSATP a démontré qu'il avait les compétences et les capacités requises pour proposer des solutions réalistes et durables aux problèmes qui minent le secteur des transports. L'Afrique a bien progressé dans la mise en œuvre de stratégies et de politiques avisées, mais beaucoup reste à faire dans les sous-secteurs des transports, et la mise en place des solutions durables est un défi constant. Le SSATP est un programme gagnant sur tous les tableaux. Lorsqu'un problème se pose en matière de stratégie ou de politique de transport, le SSATP peut dans la quasi totalité des cas proposer des solutions, voire aider à mettre la stratégie en œuvre ou trouver un partenaire de développement qui apportera son concours.

Les principes et les bonnes pratiques préconisés par le SSATP peuvent servir à

- lancer l'exercice d'analyse des politiques sectorielles, actualiser des stratégies de transport et appuyer des ateliers nationaux et régionaux qui cherchent à promouvoir des stratégies qui assurent des transports abordables, sûrs et durables ;
- moderniser le mode de fonctionnement des fonds routiers et des agences routières pour obtenir de meilleurs résultats d'exploitation, les rendre plus transparentes et par suite améliorer le rapport coût-qualité ;
- mettre en œuvre des solutions qui répondent aux difficultés posées par l'amélioration des services de transports ruraux et l'accroissement de la mobilité urbaine ;
- renforcer les capacités et les compétences du secteur local des travaux publics pour créer des emplois ;
- collaborer avec les CER pour faciliter le transit des marchandises dans l'objectif d'améliorer les échanges ;

- mobiliser des ressources pour financer des programmes de développement du secteur des transports en étroite collaboration avec les bailleurs de fonds et le secteur privé ;
- rassembler les professionnels du secteur public et du secteur privé, la société civile et la communauté des donateurs pour encourager les initiatives plurisectorielles de nature à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté.