

Séminaire de l'Association Mondiale de la
Route (AIPCR) Cotonou, Bénin – du 21 au 23
mars 2007

thème: Bonne gouvernance et intégrité
institutionnelle en Côte d'Ivoire

(ce document a été préparé par Monsieur KOFFI Marc-Antoine , Expert ivoirien pour les questions de Bonne Gouvernance et présenté par AGUY Toussaint Lorougnon, en sa qualité d'Ingénieur routier ivoirien, à l'occasion du Séminaire de l'AIPCR à Cotonou du 21 au 23 mars 2007 les avis et positions qui s'y trouvent n'engagent pas le gouvernement de la Côte d'Ivoire)

Sommaire

- I - Introduction
- II - Diagnostic général de la Bonne Gouvernance en Côte d'Ivoire
- III - Réformes institutionnelles du secteur des Transports
- IV - Cas du sous-secteur routier
- V - Conclusion et Perspectives

I - Introduction

- Située en Afrique de l'ouest, la Côte d'Ivoire est limitée au sud par le golfe de Guinée, à l'Est par le Ghana, au Nord par le Burkina Faso et le Mali, à l'Ouest par la Guinée et le Libéria,
- La superficie de la Côte d'Ivoire est de 322 640 Km² et sa population est d'environ 17 millions d'habitants;
- L'économie ivoirienne s'est longtemps appuyée sur le dynamisme de la production des cultures agricoles de rente destinées à l'exportation telles que le café, le cacao, l'ananas, l'hévéas etc.. avant d'amorcer récemment une diversification à travers l'exploitation des ressources minières et notamment le pétrole;
- Durant deux décennies après l'indépendance du pays en 1960, l'économie ivoirienne a connu une très forte croissance qualifiée de « miracle ivoirien », avant l'apparition des effets d'une crise économique exacerbée par la mauvaise conjoncture mondiale des années 80;

I – Introduction (2)

- Durant la période d'abondance des efforts gigantesques ont été déployés par la Côte d'Ivoire pour son réseau routier, ainsi de 1961 à 1980 le linéaire total du réseau est passé de 25500 Km à 45400 Km soit environ du simple au double, pendant que le kilométrage de routes bitumées a été multiplié par 4, passant de 700 à 3100;
- La raréfaction des ressources impliquait alors la nécessité d'en assurer une meilleure allocation vers les secteurs prioritaires tels que l'éducation, la santé etc...c'est ce qui a justifié le renforcement significatif du cadre de promotion de la Bonne Gouvernance et de l'intégrité institutionnelle à travers cinq grandes étapes historiques qui sont:
 - 1- année 1988, initiation d'un projet de renforcement des capacités de planification et de programmation, financé par le PNUD, ce projet a abouti à la mise en place du système informatique d'analyse et de programmation des projets (SINAPS) et du modèle d'analyse d'incidence fiscale;
 - 2- année 1992, lancement d'un programme de valorisation des ressources humaines en deux volets, à savoir l'éducation et la santé; à l'intérieur de ce programme il a été conçu un projet d'appui à la gestion des ressources humaines (PAGR), pour capitaliser les acquis de la formation et garantir une stabilité institutionnelle;

I – Introduction (3)

- 3 – Le 7 juillet 1999, création du Secrétariat National au Renforcement des Capacités (SNRC), dans le cadre du partenariat pour le renforcement des capacités en Afrique, à l'initiative des Gouverneurs Africains de la Banque Mondiale, et avec pour objectif l'élaboration et la mise en œuvre sur base consensuelle, du Programme National de Renforcement des Capacités adopté en mai 1998, par le Groupe Consultatif sur la Côte d'Ivoire;
- 4 – Par le décret N° 2002 – 301 du 29 mai 2002, la mission SRNC est étendue à la Bonne Gouvernance en raison des liens forts entre ces deux notions, ainsi cet organisme est scindé en deux structures:
 - 4.1- Le Comité Interministériel à la Gouvernance et au renforcement des Capacités (CIGRC), qui est un organe politique de supervision et de veille
 - 4.2 – Le Secrétariat National à la Gouvernance et au Renforcement des Capacités (SNGRC), qui est l'organe de conception et d'exécution;
- 5 – Le 15 septembre 2006, l'avènement du Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de la Bonne Gouvernance;

II - Diagnostic général de la Bonne gouvernance

- La Bonne gouvernance signifie, la gestion transparente et responsable de l'ensemble des ressources humaines, naturelles, économiques et financières internes et externes aux fins d'un développement durable, tout autant que le renforcement des capacités qui vise à doter l'économie de ressources humaines qualifiées et compétentes et d'un cadre institutionnel d'action transparent, efficace et efficient où tous les acteurs du développement jouent pleinement leur rôle;
- Aujourd'hui, l'Afrique au Sud du Sahara, a Produit Intérieur Brut par tête (Pib/tête) qui ne représente que 6% de celui des pays de l'OCDE estimé à 30 181 \$US. L'espérance de vie y est de 46 ans contre 78 ans pour les pays de l'OCDE et le taux d'alphabétisation des adultes se situe à 61,3%. un pays comme la Côte d'Ivoire, enregistre 2,8 millions de personnes (16% de la population), privées d'accès à un point d'eau aménagé alors que la moyenne mondiale est de 17%. Au niveau de la santé, la prévalence du VIH/SIDA en Afrique sub-saharienne dans la population de 15-24 ans se situe à hauteur de 7,3%, alors qu'il est de 0,3% en moyenne pour les pays de l'OCDE

II – Diagnostic général de la Bonne Gouvernance (2)

- Ces indicateurs de performances très faibles, en même temps qu'ils traduisent un besoin urgent de réformes structurelles de nos économies pour garantir l'atteinte des objectifs sectoriels spécifiques, mettent en exergue la nécessité d'une consolidation effective et soutenue des institutions et des compétences humaines, afin de porter de manière rigoureuse et efficace, les problématiques complexes et diverses de développement. De fait, il s'agit d'améliorer la qualité de la gouvernance de nos pays, en mettant à la disposition des institutions nationales, les moyens adéquats leur permettant de jouer pleinement leur rôle dans le processus de développement.
- A la faveur de la crise que traverse notre pays, ces dysfonctionnements institutionnels dans le secteur du transport routier ont connu une amplification notamment en ce qui concerne la gouvernance des sociétés d'Etat emprises avec des interprétations divergentes de la loi 97-519 du 4 septembre 1997 portant définition et organisation des Sociétés d'Etat. Cela se traduit entre autre par des conflits d'autorité entre le Ministre de tutelle, les Conseils d'Administration, les Directeurs Généraux.
- Par ailleurs ces dysfonctionnements institutionnels trouvent une nouvelle source de prolifération à travers les interprétations faites de la loi sur le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités décentralisées

III – Réformes institutionnelles du secteur des transports

- En Côte d'Ivoire le secteur des transports routiers était marqué par une insuffisance de vision politique soutenue par un document définissant de façon claire et précise les orientations, les stratégies et les résultats escomptés dans un délai préalablement fixé. Cette situation occasionnait un pilotage circonstancielle du secteur et le développement anarchique de l'informel.
- Par ailleurs les fonctions de coordination, de suivi-évaluation, de contrôle n'étaient pas suffisamment mise en œuvre ce qui s'est traduit par une non systématisation des indicateurs de performance et des supports de suivi-évaluation, et par une diffusion inopérante de l'information. Cette déficience touche aussi la collecte et le traitement de l'information statistique. Bien plus, l'exercice des fonctions de coordination souffre de l'instabilité du cadre organique (fréquentes modifications des libellés et attributions du ministère en charge du secteur des transports routier) et de la dilution de la mémoire institutionnelle à travers les administrations.

III – Réformes institutionnelles du secteur des transports (2)

- l'effectivité et l'efficacité de la fonction de contrôle est quant à elle entravée par (i) la duplication et le chevauchement des contrôles, (ii) la dévalorisation de la fonction de contrôle, (iii) le manque de crédibilité dans l'exercice du contrôle/inspection en raison de l'absence d'effets systématiques (sanction/récompense) et de la non diffusion des résultats des contrôles au sein des structures concernées.
- A la faveur de la crise que traverse notre pays, des dysfonctionnements institutionnels dans le secteur du transport routier se sont exacerbés notamment en ce qui concerne la gouvernance des sociétés d'Etats confrontés à des interprétations divergentes de la loi 97-519 du 4 septembre 1997 portant définition et organisation des Sociétés d'Etats. Cela s'est traduit entre autre par des conflits d'autorité entre le Ministre de tutelle, les Conseils d'Administration, les Directeurs Généraux.

III – Réformes institutionnelles du secteur des transports (3)

- Le corollaire de cette situation se caractérise par une faiblesse structurelle dans l'exercice des fonctions essentielles à la performance du secteur des transports routiers. Il s'agit en occurrence de l'insuffisante capacité en matière d'élaboration, de planification et de programmation. Il en découle une insuffisante définition des priorités et une faible cohérence dans la conduite des actions. Il apparaît alors que les stratégies de transports ne prennent pas suffisamment en compte, outre les mécanismes de financement des services de transport, les intérêts des différents acteurs des secteurs public et privé ainsi que de la société civile.
- A ce diagnostic il convient de rajouter le manque de rigueur dans l'application des textes pris, le développement du racket, de la fraude et de la corruption, la prolifération des barrages routiers non autorisés, etc. toute chose que les dysfonctionnements institutionnels contribuent à aggraver.
- Ce secteur en proie à une désorganisation en raison de la coexistence d'un volet informel important, avec un volet structuré nécessitait donc un cadre réglementaire moderne visant à mieux assurer sa régulation;

III – Réformes institutionnelles du secteur des transports (4)

- La Côte d'Ivoire a engagé depuis 1998, dans le cadre CI-PAST une série de réformes qui ont pour objectif d'améliorer le fonctionnement de la chaîne logistique des transports dans son ensemble, de manière à renforcer la compétitivité de l'économie ivoirienne. Cette réforme s'est traduite par :
- la mise en place d'un nouveau cadre réglementaire par l'ordonnance n° 2000-67 du 9 février 2000 portant définition des principes fondamentaux du régime des transports terrestres, ainsi que de ses décrets d'application.
- Une restructuration profonde de la Direction des Transports Terrestres ayant abouti à la création, par décret le 23 février 2000, de deux nouvelles entités : l'Agence Nationale des Transports Terrestres (ANATT) chargée d'assurer les tâches régaliennes et la Société Nationale d'Exploitation des Transports Terrestres (SONEXTT) qui poursuit les fonctions de production. Ces instances sont en cours de mise en place effective.
- Un processus de réduction des barrages routiers dont le nombre officiel est fixé à 18 dont 6 autour de la ceinture d'Abidjan. Dans ce sens, un programme de construction ou de réhabilitation de 24 postes frontaliers d'un montant global de 13 milliards Francs CFA à réaliser en trois phases a été arrêté. En raison des difficultés financières et du niveau de participation de l'IDA sur ce chapitre, le programme démarre en 2001 avec la construction du poste de Laleraba situé à la frontière Ivoir-Burkinabé. D'un coût de 600 millions Francs ce poste est le résultat du transfert du poste de Ouangolodougou situé à 25 km de la frontière physique.

III – Réformes institutionnelles du secteur des transports (5)

- ***Au niveau des transports urbains***

La grande réforme entreprise est la libéralisation du secteur par la réduction du périmètre d'activité de la Sotra et la concession de la desserte des communes d'Abobo et de Yopougon à un nouvel opérateur. A ces deux opérateurs devront s'ajouter à terme le train urbain. Cette orientation vise à mettre en place un système de transport en commun performant et accessible aux populations les plus défavorisées, réduire les participations directes de l'Etat au financement des entreprises de transport urbain réduire les coûts et assurer une meilleure coordination des transports urbains à Abidjan.

- ***La situation actuelle de la Sotra***

- La Sotra traverse depuis une dizaine d'année une crise structurelle, tant sur le plan financier que sur celui de l'exploitation, qui menace la survie de la société à court terme.

- Au plan financier, la Sotra est confrontée à des difficultés de trésorerie essentiellement liées à une inadéquation entre le niveau de charge accentuée par les hausses successives des coûts des facteurs de production et le niveau des recettes peu évolutif au regard des contraintes nées du blocage des tarifs depuis 1994 et du poids des groupes subventionnés dont le nombre croissant accentue le déséquilibre. On note ainsi que les 2/3 des passagers transportés assurent le 1/3 des recettes. Cette inadéquation s'est soldée pour l'exercice 1999 à des pertes cumulées de 31,6 milliards F CFA et des fonds propres négatifs de 26,4 milliards F CFA pour le même exercice.

- La crise financière se traduit par une situation opérationnelle caractérisée par une forte réduction du parc qui est passé de 1.100 véhicules en 1994 à 798 véhicules pour l'exercice 2000, soit une baisse globale de 27 %.

III – Réformes institutionnelles du secteur des transports (6)

- **La Société de Transport Urbain (SOTU)** est la société concessionnaire de la desserte des communes d'Abobo et de Yopougon depuis la signature de la convention intervenue en septembre 1998 . Cette société, malheureusement n'est pas encore opérationnelle.
- **Pour le train urbain**, les études préparatoires à la mise en œuvre de ce projet ont été identifiées. Elles seront réalisées avec le concours des bailleurs de fond.

IV – Cas du sous-secteur routier

A la différence du secteur des transports dont les difficultés étaient criardes, le sous secteur des routes était bien organisé car il a prospéré sur une organisation institutionnelle stable mise en place par la France l'ex puissance colonisatrice.

L'évolution du réseau routier ivoirien est à l'image du pays et présente trois grandes périodes:

- 1- La période 1893 – 1960 qui marque la naissance lente et progressive du réseau pour assurer la pénétration et la mise en valeur du nouveau territoire;
- 2- La période 1961 à 1990 caractérisée par la croissance rapide du réseau
- 3- La période à partir de 1990 marquée par une phase de maillage du réseau dont la maturation a été contrariée par les remous politiques qui ont eut pour conséquence la suspensions de tous les appuis financiers extérieurs depuis l'an 2000;

IV – Cas du sous-secteur routier (2) évolution du linéaire du réseau en Kilomètres

| Catégories de routes | 1948 | 1961 | 1970 | 1980 | 1990 | 2000 |
|----------------------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|
| Pistes | 7200 | 14 800 | 21000 | 32 000 | 51 725 | 54 000 |
| Routes non revêtues | 3600 | 10 000 | 12800 | 10 300 | 11 289 | 15 000 |
| Routes bitumées | 50 | 700 | 1300 | 3100 | 5028 | 6000 |
| Total | 10 850 | 25500 | 35100 | 45400 | 68 042 | 75 000 |

IV – Cas du sous-secteur routier (3)

- **Le réseau routier** de plus de 75000 Km dont 6000 Km de route bitumée est l'un des atouts majeurs de la Côte d'Ivoire et constitue un élément stratégique du développement national.
- Le réseau bitumé d'une densité moyenne de 22 Km de routes pour 100 Km² est marquée par une répartition inégale qui épouse cependant les niveaux de développement des différentes régions.
- Le patrimoine autoroutier de la Côte d'Ivoire se limite à l'autoroute du Nord Abidjan-Singrobo, long de 146 Km. Les différents projet de prolongement de cette voie à Yamoussoukro a fait l'objet d'un protocole d'accord de financement suivant une convention de type BOT. Les difficultés de mise en œuvre de ce projet d'autoroute à péage résulte du niveau des trafics routiers dont le niveau passe de 3500 véhicules/jour à partir d'Abidjan à 2500 véhicules/jour au-delà du PK 109.

IV – Cas du sous-secteur routier (4) La politique routière

La politique routière a connue trois grandes périodes, caractérisées par la mise en place de financement sectoriels extérieurs ainsi se distinguent:

- 1- de 1973 à 1978 le prêt routier n° 1 ou PR 1, essentiellement orienté vers les travaux neufs routiers;
- 2- de 1985 à 1990 le prêt sectoriel routier n°2, qui comportait un large volet dédié à l'entretien routier;
- 3- de 1998 à 2002 la composante routière du prêt d'ajustement transport ou CI-PAST, qui a été malheureusement contrarié par les remous politiques survenus en 2000;

IV – Cas du sous-secteur routier(5) l'Etat des lieux et la situation post-conflit

- Malgré les difficultés politiques et économiques qui ont retardé la mise en place du CI-PAST, le Gouvernement a entamé en 2001 des réformes institutionnelles profondes à travers la création de l'Agence de Gestion des Routes (AGEROUTE) et d'un Fond d'Entretien Routier (FER) qui sont chargés respectivement de l'exécution des travaux et du financement des infrastructures.
- Avec la période post conflit qui s'amorce, l'Etat de Côte d'Ivoire espère une reprise rapide du financement des bailleurs de fonds dans ce secteur, qui permettra le redémarrage de plusieurs projets d'envergures qui sont en attente:
 - - Les liaisons inter-états
 - - La construction du 3eme pont lagunaire d'Abidjan reliant les quartiers de la Riviéra et Marcory
 - -La modernisation de « l'Autoroute de Nord » et son prolongement de Singrobo jusqu'à Yamoussokro
 - -La réhabilitation du Pont Houphouët Boigny, 1^{er} Pont d'Abidjan

V – Conclusion et Perspectives

- Les axes majeurs de gouvernance post conflit 2006 – 2010, extraits du document de strategie en matière de bonne gouvernance et de renforcement des capacités établi en décembre 2006, par le Secrétariat d'Etat auprès du Premier Ministre chargé de la Bonne Gouvernance

1- Relégitimation de l'Etat (4 mesures préconisées)

1.1- consolider le cadre institutionnel de la gouvernance

1.2 – Optimiser l'architecture gouvernementale

1.3 - Accroître la performance de l'administration publique et des collectivités décentralisées, notamment par la correction des dysfonctionnements structurels majeurs,

1.4 – Renforcer la coordination de l'action gouvernementale au niveau national et local;

V – Conclusion et Perspectives (2)

- 2 – Réhabilitation du secteur de la justice, de la fonction sécuritaire et de la chaîne de contrôle de l'action publique (3 mesures préconisées)
 - 2.1 – Réformer et consolider le secteur de la justice
 - 2.2 – Renforcer la sécurité des biens et des personnes
 - 2.3 – Consolider la chaîne de contrôle et d'évaluation de l'action publique

- 3 – Allocation optimale des talents et renforcement des compétences humaines (2 mesures préconisées)
 - 3.1 – Promouvoir et valoriser les compétences nationales
 - 3.2 – Identifier et mettre en œuvre de nouveaux modes d'allocation des ressources humaines dans le secteur public