

Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

Document d'analyse No. 4

Gestion et financement de la route – Série GFR



Gestion et financement des infrastructures de transport routier en Afrique

Stephen Brushett



GESTION ET FINANCEMENT
DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ROUTIER
EN AFRIQUE

Stephen Brushett

Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP)
Région Afrique
Banque mondiale

Le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) est une initiative conjointe de la Banque mondiale et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) qui a pour mission de faciliter l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités dans le secteur du transport en Afrique subsaharienne.

Ce document de travail est le premier d'une nouvelle série de documents établis par le SSATP sur le thème Gestion et financement de la route (GFR). Son objectif est d'encourager les réformes pour le financement durable de l'entretien routier et d'améliorer l'efficacité de la gestion des routes et des institutions. Dans cette optique, la composante GFR vise à renforcer les capacités des professionnels par la diffusion des savoir-faire et la promotion de meilleures pratiques.

Les opinions, interprétations et conclusions figurant dans ce document sont celles de leur auteur et n'engagent pas la Banque mondiale, la CEA ou leurs organismes affiliés.

Autres publications sur le site Internet du SSATP

www.worldbank.org/afr/ssatp

PRÉFACE

La plupart des pays reconnaissent la nécessité d'intégrer les avantages économiques des pratiques commerciales modernes dans la gestion du réseau routier. Cette nécessité s'impose d'autant plus en Afrique subsaharienne où, en raison des capacités humaines et financières limitées, les ressources doivent être utilisées de manière optimale pour remédier à la détérioration des routes.

Des progrès substantiels ont été accomplis grâce à l'amélioration, depuis le début des années '90, des politiques routières et à des dispositifs de gestion de la route mieux adaptés. L'attention a d'abord été portée sur le financement de l'entretien des routes et sur les déficits enregistrés dans ce domaine. L'expérience montre cependant qu'il ne suffit pas de mobiliser des ressources. Il faut s'intéresser aussi et surtout à l'efficacité globale de la gestion des routes. À cet égard, les efforts doivent porter sur trois domaines en particulier — la mise en place d'organismes autonomes efficaces pour gérer les programmes routiers, le renforcement des moyens de contrôle des pouvoirs publics et le recours aux nouvelles technologies pour réduire les coûts.

Une première version de ce document a été présentée à la 8^e conférence sur les revêtements bitumineux pour l'Afrique australe (CAPSA) en septembre 2004 à Sun City en Afrique du Sud. La présente version révisée est destinée à un plus large public.

Le SSATP s'emploie de plus en plus à élargir le champ des connaissances disponibles et à favoriser leur diffusion au sein des pays, des organisations partenaires et des bailleurs de fonds concernés. Cette nouvelle série de documents d'analyse est destinée à apporter une source d'information supplémentaire complétant les documents de travail, les notes techniques, le site Web et les CD-ROM. L'objectif de cette nouvelle série est d'exposer et d'analyser sous forme d'études de cas, les pratiques innovantes ou prometteuses — tant au niveau des pays que des sous régions — pour stimuler la réflexion autour des enseignements tirés et des possibilités d'application offertes. C'est pourquoi les lecteurs sont invités à me faire parvenir leurs commentaires et réactions à l'adresse suivante : nings@worldbank.org ou à les transmettre au responsable thématique FGR, Jean-Noël Guillosoou : jguillosoou@worldbank.org. À ce document publié sous le thème FGR devraient venir s'ajouter des contributions sur d'autres thèmes du SSATP. Nous comptons pour cela sur la participation d'un large éventail d'auteurs, qu'ils soient responsables de programmes, consultants ou coordinateurs nationaux pour ne citer que quelques exemples.

Nigel Ings

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Appréhender la route comme un service marchand.....	3
La difficile situation des routes en Afrique.....	4
Nouvelles approches pour résoudre les problèmes	5
Contribution de L'initiative de gestion de la route	6
Promouvoir les fonds routiers de deuxième génération	7
Mesure de l'impact des réformes du financement des routes.....	8
Analyse de l'efficacité des fonds routiers.....	9
Il ne suffit pas de mobiliser des fonds.....	11
Le besoin d'accroître les capacités et l'efficacité	11
Résultats obtenus en matière de restructuration de la gestion des routes	12
Progression de la création d'agences routières commerciales	13
Comment réduire les contraintes qui s'opposent à de nouveaux progrès.....	14
Mettre davantage à profit les progrès technologiques	15
Et maintenant ?	16
Bibliographie.....	17

INTRODUCTION

Disposer de réseaux routiers bien entretenus assurant le niveau de service attendu par les usagers est devenu aujourd'hui un facteur clé des stratégies de développement pour l'Afrique. La bonne nouvelle est que les gouvernements africains sont de plus en plus conscients de l'importance des investissements dans l'infrastructure routière pour la croissance économique et qu'un grand nombre de ces gouvernements prennent des mesures pour augmenter les dépenses dans ce secteur. Ces efforts ont favorisé un regain d'intérêt à l'égard du secteur routier de la part des partenaires de financement institutionnels tels que la Banque mondiale et l'Union européenne, mais aussi du secteur privé. L'avenir se présente donc plutôt bien pour les opérateurs routiers africains. De plus en plus d'opportunités s'offrent aux bureaux d'ingénierie et aux entreprises, ce qui devrait leur permettre de mieux répondre aux demandes des usagers et d'améliorer l'efficacité des services fournis.

Le présent document aborde les questions importantes que sont le financement et la gestion des infrastructures de transport routier en Afrique aujourd'hui. Partant de la détérioration accélérée des routes et du manque d'attention accordée à leur entretien à la fin des années '80, le document montre comment on en est arrivé à introduire l'idée d'une gestion commerciale des routes africaines. Il décrit l'impact des changements intervenus jusqu'à présent — sur les mécanismes institutionnels et sur la qualité de l'exploitation des réseaux routiers — en soulignant les apports de l'Initiative de gestion de la route (IGR), un programme financé par des bailleurs de fonds et géré par la Banque mondiale en vue d'aider les pays à formuler et à mettre en œuvre des politiques routières appropriées. Le document décrit la nature des réformes et leur impact sur le financement de l'entretien routier, et met en évidence les mesures complémentaires nécessaires pour que les bénéfices des réformes soient préservés. Ces mesures consistent principalement à créer des organismes efficaces et autonomes chargés de la gestion des réseaux routiers. Une autre mesure importante serait de renforcer les gouvernements dans leur rôle consistant à donner des orientations efficaces dans le domaine de la politique et de la réglementation des transports tout en exploitant les possibilités technologiques nouvelles pour améliorer les résultats et réduire les coûts des infrastructures routières. Le document présente des stratégies qui pourraient donner des résultats dans ces domaines tout en s'intéressant à la meilleure manière de lever les obstacles au changement, observés jusqu'à présent en Afrique.

APPRÉHENDER LA ROUTE COMME UN SERVICE MARCHAND

Évaluer l'importance économique des routes

Le réseau routier a été reconnu comme étant l'infrastructure publique la plus importante en termes de patrimoine (Heggie et Vickers, 1998). La mesure de la valeur du patrimoine routier et les conséquences financières des retards d'entretien pour l'économie et pour les usagers incitent à accorder un rang de priorité élevé à l'entretien des routes. Ce qui est d'autant plus vrai dans les pays d'Afrique subsaharienne où la valeur du patrimoine routier rapportée au PIB est généralement supérieure à la moyenne mondiale. Autrement dit, les coûts pour les usagers d'un réseau routier détérioré sont très élevés et limitent le potentiel de développement économique. Par exemple, si on utilise l'estimation de la valeur des actifs établie par Heggie et Vickers et les données de la Banque mondiale sur le PIB pour l'année 2000, il apparaît que le ratio de la valeur de ces actifs par rapport au PIB pour le Ghana est de 33 % et de 16 % pour l'Afrique du Sud. On peut comparer ces chiffres à ceux des pays d'autres régions du monde : Chili 5 % ; Thaïlande 8 % et Jordanie 10 %.

La part prédominante du transport routier pour les voyageurs et les marchandises — en moyenne à l'échelle mondiale, respectivement 80 % et 60 %, les chiffres étant même plus élevés en Afrique subsaharienne — met encore en avant l'importance économique de la route. Le rythme de développement des réseaux routiers s'est accéléré, surtout dans les pays en transition et en développement, à mesure que ces pays s'efforçaient de répondre à la demande — leur croissance a été particulièrement rapide en Asie et en Amérique latine et plutôt ralentie en Afrique subsaharienne. L'incidence financière des investissements est particulièrement importante. Fay et Yepes (2003) ont estimé que les dépenses annuelles d'infrastructure se chiffrent à 233 milliards de dollars environ dans les pays en développement, un montant similaire étant nécessaire pour l'entretien, ce qui représente au total près de 5,5 % du PIB. Les routes devraient absorber — en moyenne — 19 % environ des besoins d'investissement dans les infrastructures, soit jusqu'à 1 % du PIB, auxquels il faut ajouter les dépenses d'entretien courant. Les chiffres pour l'Afrique subsaharienne sont généralement plus élevés en raison de l'insuffisance des investissements consacrés aux routes dans le passé et de l'accumulation des retards dans l'entretien. Par exemple, des rapports récents de la Banque mondiale indiquent que les dépenses annuelles pour le secteur routier représentent entre 2,2 % et 2,5 % du PIB au Malawi (Banque mondiale, 2001) et 1,9 % en Zambie (Banque mondiale, 1997) — et dans les deux cas, ces montants n'ont pas été jugés suffisants pour répondre aux besoins.

Mobiliser les fonds nécessaires

Ces dernières années, une plus grande attention a été portée à la diversification des sources de financement des équipements routiers et de leur entretien. C'est pourquoi, le recours au financement privé est considéré comme une solution à ne pas écarter. L'expérience montre toutefois qu'il n'est pas toujours possible de se passer de financement public. En effet, dans la plupart des

pays, seule une fraction du réseau routier peut être intégralement financée par les recettes des péages perçues directement ou indirectement. En Amérique latine, Fay et Yepes estiment que le financement privé pourrait couvrir au maximum 30 % des besoins d'investissement en infrastructure. En Afrique subsaharienne, la situation est en général moins favorable et, à l'exception notable de l'Afrique du Sud, les perspectives d'une forte participation du secteur privé sont rares.

Ceci étant, l'autre défi consiste à augmenter les crédits accordés au secteur alors que les sources de financement traditionnelles — sous forme surtout d'enveloppes budgétaires — font l'objet d'une compétition croissante entre des emplois concurrents. Presque tous les pays ont dû trouver d'autres sources de financement hors budget et des méthodes de gestion plus efficaces. Un certain nombre d'entre eux — la Suède, le Royaume-Uni, la Finlande et la Nouvelle-Zélande — ont montré la voie vers la commercialisation des routes, en les gérant à la manière d'une grande entreprise commerciale, et à juste titre. Comme le fait remarquer Heggie (2003), toutes ces expériences ne sont pas directement transposables dans les pays en développement. Cependant, cette nouvelle approche a réellement commencé à s'imposer au cours de la dernière décennie, surtout en Afrique subsaharienne, dans le domaine de la restructuration institutionnelle du secteur routier et de la création de nouveaux moyens de financement suite aux demandes des usagers réclamant une augmentation des dépenses.

LA DIFFICILE SITUATION DES ROUTES EN AFRIQUE

La détérioration de l'état des routes

C'est dans les années '80 que l'on a commencé à s'intéresser de près à la détérioration de l'état des routes. Comme Harrall et Faiz (1988) le font remarquer, « le manque d'entretien des routes équivaut à un désinvestissement puisqu'il revient à sacrifier les investissements consentis antérieurement ». Leurs études ont montré que des dépenses d'entretien préventif d'un montant de 12 milliards de dollars auraient pu permettre d'éviter des pertes de l'ordre de 45 milliards de dollars en valeur des infrastructures mises en place dans les années '70 et '80. Ils montrent également que les insuffisances structurelles et opérationnelles des administrations de l'époque les empêchaient d'être à la hauteur des problèmes d'entretien qui les dépassaient, en ajoutant qu'il faudrait à l'avenir adapter les concours extérieurs, y compris les prêts de la Banque mondiale, aux circonstances, mais en privilégiant les pays qui disposent d'organismes d'entretien routier appropriés et de moyens de financement suffisants.

Pour l'heure, on peut raisonnablement affirmer que la situation de l'Afrique subsaharienne n'était pas pire que dans bien d'autres régions. Selon les estimations de Heggie (2004), moins de la moitié des crédits nécessaires étaient consentis pour empêcher une plus grande détérioration des réseaux — et les augmentations requises de l'ordre de 0,85 % du PIB en moyenne. La qualité du réseau routier revêtu et non revêtu était en règle générale très médiocre — pas moins de

25 % et 33 % respectivement des routes étant dans un état critique, d'où les coûts d'exploitation des véhicules élevés et un allongement de la durée des déplacements. Malgré l'affectation d'un pourcentage relativement important de ressources publiques pourtant peu abondantes — 5 % à 10 % du budget de fonctionnement et 10 % à 20 % du budget d'équipement — la capacité d'absorption et d'utilisation efficace de ces fonds était très faible. Autant de facteurs qui concourent à créer un profond sentiment de frustration chez les usagers de la route et autres bénéficiaires, ainsi qu'une certaine désillusion chez les bailleurs de fonds.

NOUVELLES APPROCHES POUR RÉSOUDRE LES PROBLÈMES

Il était donc temps de trouver une solution au problème avant qu'il ne devienne insurmontable, et aux conséquences catastrophiques pour l'économie régionale. Fort heureusement, les pays africains ont travaillé, de concert avec la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), la Banque mondiale et un certain nombre de bailleurs bilatéraux, à la mise en place d'une structure pour améliorer les transports en Afrique subsaharienne. C'est ainsi que le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) a été lancé en 1987, avec comme mission prioritaire d'appuyer les politiques d'entretien routier pour assurer la préservation des réseaux. Le SSATP est devenu opérationnel dans le cadre de composantes ou d'initiatives, dont l'Initiative d'entretien de la route (IER). L'IER a démarré par une phase de diagnostic conduite par une petite équipe installée au sein de la Banque mondiale qui a ensuite donné lieu, dans une deuxième phase, à une série d'initiatives nationales entreprises dans neuf pays cibles. Ce travail a permis d'identifier un vaste éventail de problèmes à l'origine des politiques et pratiques médiocres en matière d'entretien routier — et par la suite, d'élaborer un programme de réformes dont la mise en œuvre a commencé au début des années '90. Ce processus comprenait l'identification et la recherche active d'autres pays « membres ». L'idée maîtresse de ce programme était de gérer les routes comme une entreprise commerciale, notamment par la perception d'une redevance d'usage. Le cadre qui devait permettre les réformes nécessaires reposait sur quatre piliers.

<i>Prise en charge</i>	Associer les usagers à la gestion de la route
<i>Financement</i>	Sécuriser des ressources stables pour couvrir les besoins d'entretien
<i>Responsabilité</i>	Assurer que toutes les parties connaissent leurs responsabilités et sont investies du pouvoir de décision correspondant
<i>Gestion</i>	Introduire des pratiques commerciales saines et transparentes

CONTRIBUTION DE L'INITIATIVE DE GESTION DE LA ROUTE

Créer un partenariat

L'Initiative de gestion de la route (IGR) travaille jusqu'à ce jour en partenariat avec des pays engagés dans un programme de réformes du secteur routier et — au travers du SSATP — avec un certain nombre de bailleurs de fonds et d'organisations qui appuient ces réformes. La composante, qui à sa création s'intitulait « Initiative d'entretien de la route » (IER), est devenue en 1997 l'IGR « Initiative de gestion de la route » pour mieux refléter l'élargissement du champ d'action de ce partenariat, comme on le verra plus loin. Les principaux interlocuteurs de l'IGR sont les coordonnateurs nationaux, en position de pivot, pour les efforts de réforme. Si certains d'entre eux travaillaient à temps plein au cours de la phase initiale, tous aujourd'hui occupent par ailleurs des postes de responsabilité de haut niveau dans le secteur des transports — ce qui présente à la fois des avantages et des inconvénients. Les pays membres à l'origine étaient au nombre de neuf — dont deux se sont éventuellement retirés — et sont passés à 13 à la fin 2000 et à 19 aujourd'hui comme l'indique le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1 – Pays membres de l'Initiative de gestion de la route

Angola	Ghana	Mozambique	Tchad
Burundi	Guinée	Niger	Togo
Cameroun	Kenya	Ouganda	Zambie
Éthiopie	Madagascar	Sénégal	Zimbabwe
Gabon	Malawi	Tanzanie	

Source : SSATP

Dès le début, l'IGR a poursuivi un programme d'une grande diversité, comme on peut le constater par la variété des publications parues depuis 1991 et qui traitent aussi bien d'environnement que du développement des entreprises, de la réforme des parcs à matériels ou de la sécurité routière. Cependant, le problème du déficit de financement de l'entretien des routes a retenu plus particulièrement l'attention — et notamment la mise en place d'un mécanisme institutionnel spécial, le fonds routier, pour traiter du problème à partir des quatre piliers évoqués plus haut, en créant par exemple une agence dotée d'un conseil d'administration au sein duquel les usagers seraient représentés, en instituant de nouvelles sources de financement pour combler le déficit, enfin, en administrant le fonds selon des principes de gestion commerciale.

PROMOUVOIR LES FONDS ROUTIERS DE DEUXIÈME GÉNÉRATION

L'idée d'un fonds routier pour financer l'entretien n'était pas neuve. Comme les études de Heggie et Vickers ne cessent de le montrer, de tels fonds existaient ou existent encore dans les pays développés — notamment aux États-Unis et au Japon — et dans un grand nombre de pays en transition et en développement. Leur efficacité n'était pas toujours évidente, surtout dans le cas de l'Afrique subsaharienne, en raison des problèmes suivants : mauvaise gestion financière, absence d'audits indépendants, utilisation massive de fonds pour des dépenses non autorisées, détournement de fonds ou encore faible contrôle. C'est pourquoi, bon nombre de ces fonds, connus sous le nom de fonds routiers de « première génération » ont été fermés — très souvent à la demande expresse de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI).

Le modèle de fonds routier prôné par l'IGR devait remédier à ces lacunes et mettre en œuvre les quatre piliers de base. Ce processus a donné lieu aux fonds routiers de « deuxième génération ». Le premier a vu le jour en Zambie en 1993 et il en existe aujourd'hui une vingtaine en Afrique subsaharienne. Le Tableau 2 résume ce qui généralement les caractérise.

Il a fallu après coup convaincre les partenaires clés de développement que cette nouvelle conception des fonds routiers était non seulement viable mais indispensable pour remédier au problème du financement de l'entretien des routes et de l'affectation des ressources nécessaires. Il a fallu également persuader le FMI qu'une telle approche était compatible avec le souci partagé par plusieurs ministères des Finances africains de maintenir une stricte unicité budgétaire. Les vues du FMI concernant leurs conditions d'acceptabilité sont présentées dans Potter (1997). Le FMI insiste particulièrement sur l'importance d'un financement séparé de l'entretien de routes plutôt que sur le fait de se soustraire à la stricte discipline budgétaire, la séparation de la fonction d'acheteur du fonds routier de celle de prestataire de services d'entretien des routes, la présence d'un conseil de gestion avec participation du secteur privé mais à l'abri des pressions des fournisseurs, le recours à un système de gestion financière rigoureux pour assurer l'application de normes égales ou supérieures à celles en vigueur au niveau de l'administration centrale. Potter souligne également la nécessité d'un taux élevé de recouvrement des coûts grâce à un système de redevances d'usage, sans exclure pour autant le maintien d'un niveau de financement par le budget de l'État.

Tableau 2 – Caractéristiques des fonds routiers de « deuxième génération »

- Solide fondement juridique — administration autonome du fonds routier, législation et réglementation claires
- Contrôle strict — conseil d'administration à large base privée/publique
- Acquéreur et non pas fournisseur des services d'entretien
- Systèmes de gestion financière sains, structure administrative légère et efficace
- Audits financiers et techniques réguliers
- Ressources venant abonder les allocations budgétaires et provenant des redevances d'usage de la route

Sources : Heggie, 2003 et SSATP

Dans la plupart des pays où ces fonds ont été créés, la réaction a été très positive, surtout parmi les usagers et le secteur privé pour qui les avantages sont tangibles — et dans une large mesure, mais pas de façon unanime, dans les principaux ministères. Le Président du Conseil national des routes de Zambie, lors du congrès mondial de l'AIPCR à Durban (Chipewo, 2003), a présenté un bon exemple de la perception des avantages de la réforme et de son impact. Son exposé passe en revue les différents types de contributions que les usagers de la route peuvent apporter pour améliorer les résultats de la gestion des routes et montre comment la perception des problèmes d'entretien et des solutions à y apporter a évolué au fil du temps.

MESURE DE L'IMPACT DES RÉFORMES DU FINANCEMENT DES ROUTES

Avec le temps et le nombre croissant de fonds routiers de « deuxième génération », qui se créent, l'IGR a dû procéder à un travail d'examen de leur impact et de validation des principes sur lesquels ils reposent et des résultats attendus. Kumar (2000) a étudié dans le détail les résultats obtenus dans cinq pays — Bénin, Éthiopie, Ghana, Kenya et Zambie — en s'intéressant principalement à trois aspects — la structure institutionnelle et organisationnelle, le processus de création et de gestion d'un fonds routier et la réalisation des objectifs. Son analyse a confirmé que des crédits complémentaires étaient mobilisés pour l'entretien des routes et que les fonds routiers géraient généralement bien leurs ressources. Il en tirait néanmoins la conclusion importante qu'un financement autonome est une condition nécessaire mais non suffisante pour assurer un entretien routier stable et durable. Il montrait également que si la capacité d'absorption n'augmentait pas dans la même proportion que les financements complémentaires, l'impact des réformes sur la qualité des routes et les coûts à supporter par les usagers était inégal. Brushett et Kumar (2001) ajoutent que la durabilité des gains financiers des fonds routiers risquait de rester incertaine sans la mise en place d'un dispositif plus efficace pour ajuster les redevances d'usage en fonction des besoins et de l'augmentation des coûts. Ils précisent également que le financement intégral des dépenses d'entretien des réseaux routiers en Afrique ne sera viable que si l'on accorde une plus grande attention à la définition des priorités, à la

réduction des coûts unitaires, à la motivation des agences routières en vue d'obtenir des résultats, au recours aux nouvelles technologies et à la révision des normes techniques.

Tableau 3 – Évaluation de l'impact des réformes de financement

Généralités « ...Tout porte à croire que les nouveaux fonds routiers en Afrique... n'ont pas nui à la flexibilité budgétaire. De surcroît, ils ont amélioré l'administration du financement des routes (capacité d'exécution) et ses résultats (l'état des routes) »

Financement de l'entretien « ...le sous-financement a été réduit mais reste un problème majeur... »

Efficacité de l'utilisation des ressources « ...en dépit des difficultés (capacités insuffisantes des prestataires des services d'entretien), les coûts d'entretien ont diminué. »

Efficacité de l'allocation des ressources « la capacité des entreprises à consommer les fonds alloués s'est améliorée... » mais « ... dans la pratique, l'allocation des ressources se fait selon des clés de répartition classiques et non pas sur la base de programmes régulièrement mis à jour ... »

Impact sur la qualité des routes « ...l'érosion chronique de la qualité des routes a été enrayée et, dans certains pays, la tendance a même été sensiblement inversée. »

Source : Gwilliam et Kumar, 2003

Le travail de synthèse le plus récent sur le fonctionnement de ces fonds a été réalisé par Gwilliam et Kumar (2003). Les principaux résultats de l'étude sont présentés dans le Tableau 3. Ce travail met en lumière les avantages de ces réformes, particulièrement en matière de mobilisation des fonds et de capacité d'exécution. Il faut ajouter toutefois que dans la plupart des pays, les ressources restent inférieures aux besoins. Pour les cas cités, 30 % à 80 % des besoins d'entretien sont couverts, bien en deçà de ce qu'on pourrait appeler un financement durable mais qui néanmoins constitue un progrès par rapport aux 15 % et 20 % des besoins communément enregistrés au début des années '90. Les améliorations en termes d'efficacité opérationnelle et d'affectation des ressources sont encourageantes mais restent limitées ; et pourtant, elles sont apparues comme suffisamment importantes pour inverser la tendance au recul de l'aide extérieure (des bailleurs de fonds) dans le secteur.

ANALYSE DE L'EFFICACITÉ DES FONDS ROUTIERS

L'IGR a élaboré une « matrice » simple, actualisée chaque année, pour suivre les progrès des réformes de la gestion des routes, centrée fortement mais pas exclusivement sur les fonds routiers de « deuxième génération ». La matrice porte actuellement sur 28 pays d'Afrique subsaharienne, dont les 19 pays membres de l'IGR, qui mettent actuellement en œuvre des réformes du financement et de la gestion des routes. Tous ces pays, à l'exception de quatre, ont mis en place des

fonds routiers. À la question de savoir si ce sont véritablement des fonds routiers de « deuxième génération », on peut répondre par oui mais en ajoutant quelques réserves de poids. En effet, si la plupart sont dotés d'un conseil de gestion, à peine la moitié d'entre eux ont une majorité de membres appartenant au secteur privé. Pas plus de cinq ou six fonds routiers fonctionnent entièrement à partir de redevances d'usage — sous forme de redevance sur les carburants. Un autre problème rencontré dans presque la moitié des fonds est lié au fait que les redevances ne leur sont pas versées directement — ce qui provoque des retards et des incertitudes dans la programmation des travaux. Un nombre étonnamment élevé de fonds — 14 au total — indiquent que les besoins d'entretien courant ne sont pas entièrement couverts alors qu'il apparaîtrait que le montant des ressources mobilisées par la plupart des fonds routiers devrait être suffisant si les dépenses étaient convenablement réparties. Dans deux ou trois cas seulement, les deux tiers ou plus des besoins de financement de l'entretien sont couverts. Il est bon cependant de relever que, dans l'ensemble, les résultats semblent s'être améliorés depuis 1999/2000 à l'époque des premières études de cas de Kumar.

**Tableau 4 – Quelques indicateurs des résultats
des fonds routiers de « deuxième génération »**

- 24 fonds routiers sont en place — dont 9 ont été créés depuis 2000
- 23 fonds routiers ont un conseil de gestion — dont 13 représenté en majorité par le secteur privé
- 13 fonds routiers reposent (à 90 % ou plus) sur les redevances d'usage comme source de revenu
- Dans presque tous les cas, la redevance sur le carburant est la seule forme de redevance d'usage perçue
- La redevance sur le carburant varie normalement, en cents des États-Unis par litre, entre 4 et 9 cents (l'IGR considère qu'un montant de 10 à 13 cents est en principe suffisant)
- Environ un tiers seulement des fonds routiers peuvent régulièrement faire face aux besoins d'entretien courant

Source : SSATP

IL NE SUFFIT PAS DE MOBILISER DES FONDS

Les limites de la mobilisation des ressources

L'expérience montre qu'il est encore difficile de mobiliser suffisamment de fonds pour couvrir les besoins d'entretien actuellement estimés. Les pays qui entreprennent la réforme du financement des routes ont plus de facilité à créer un fonds routier avec une redevance d'usage initiale (additionnelle) qu'à ajuster ultérieurement cette redevance et à diversifier les sources de revenus — même lorsque la demande des usagers reste forte. Dans tous les cas, c'est aux gouvernements qu'il revient en dernier ressort de déterminer le niveau des redevances, bien qu'ils se montrent réticents à opérer de fréquents ajustements à la hausse, pour diverses raisons. Comme Potter (1997) le fait remarquer, il peut y avoir des limites à la capacité des pays à augmenter les charges sur les carburants, dans la mesure où cette fiscalité est déjà très élevée et contribue de façon importante aux recettes publiques générales.

L'analyse de l'efficacité des fonds routiers conduit naturellement à se demander s'il faudrait prendre des mesures complémentaires pour faire face aux autres problèmes liés à la gestion des routes. Non pas que les fonds routiers soient devenus inutiles — il faudrait au contraire consolider les résultats importants obtenus jusqu'à présent — et s'attaquer aux problèmes en suspens et aux facteurs de fonds qui limitent la capacité d'absorption et l'efficacité des institutions qui demeurent. Dans quelle mesure les améliorations de l'organisation des services de gestion des routes (le prestataire de services) peuvent-elles permettre de réaliser des gains d'efficacité et des réductions de coûts qui pourraient se répercuter sur les usagers ?

LE BESOIN D'ACCROÎTRE LES CAPACITÉS ET L'EFFICACITÉ

Talvitie (1996) a dénombré certains facteurs qui pourraient améliorer l'efficacité des administrations routières. Le Tableau 5 récapitule les mesures clés qu'il conviendrait d'appliquer et présente une estimation de l'ordre de grandeur des économies réalisables. Les résultats obtenus depuis lors donnent à penser que ces chiffres étaient des estimations prudentes — l'externalisation des travaux d'entretien sous forme de marchés à obligation de résultats en Amérique latine (Zietlow, 1998) et en Australie (Frost, 2001) a permis par exemple de réaliser des économies de l'ordre de 40 %.

Ces solutions ont été à bien des égards mises à profit dès le début de l'IGR. Ces réformes se sont avérées toutefois plus difficiles à mettre en œuvre que dans le cas du financement, dans la mesure où elles supposent nécessairement une restructuration des institutions et un changement des pratiques et procédures bien implantées. Un examen interne récent mené par le SSATP sur les progrès réalisés dans cette direction a reconnu l'existence de « deux vagues » de réformes présentées dans le Tableau 6 (Brushett, 2004). Il y a eu d'abord les premières tentatives de réformes — dont la plupart datent d'avant l'IGR — qui se sont poursuivies jusqu'au début des années '90 et une deuxième vague plus récente mettant l'accent sur la commercialisation et ses

avantages potentiels. Cet examen indique que le calendrier à suivre dans le cadre de la première vague est en général bien accepté et que sur certains points — tels que l'externalisation et la réduction des parcs à matériels — les recommandations sont suivies dans presque tous les pays. L'émergence d'une deuxième vague résulte du fait que les réformes de la première vague n'ont pas eu beaucoup d'effets en termes d'amélioration de l'efficacité et de réduction des coûts.

Tableau 5 – Sources des gains d'efficacité imputables à la réforme du secteur routier

Décentralisation de la programmation	10-15 %
Amélioration de la collecte de données	2-3 %
Externalisation	5-15 %
Amélioration de la planification	
Réduction du cycle d'élaboration des projets	5-30 %

Source : Talvitie 1996

RÉSULTATS OBTENUS EN MATIÈRE DE RESTRUCTURATION DE LA GESTION DES ROUTES

Un certain nombre de pays — la Zambie en est un bon exemple — ont d'abord cherché à restructurer et à redynamiser les dispositifs publics existants, souvent à la faveur d'un processus plus global de réformes du secteur public. Heggie (1994), entre autres, ont déjà mis en évidence les limites de cette approche, en soulignant les conséquences de la différence de salaires entre les agents du secteur public et ceux versés par les employeurs concurrents au personnel qualifié du secteur privé. Ces différences demeurent importantes dans la plupart des cas. La restructuration a eu cependant un impact positif — en Zambie par exemple — en freinant la fuite des personnels et en augmentant le niveau des effectifs qualifiés. Cependant, la capacité à augmenter les rendements et à réduire les coûts grâce à une productivité accrue du personnel, une planification et une exécution plus efficaces, reste limitée. Dans ce type de restructuration, les systèmes de gestion des routes n'ont pas été bien établis et le suivi et l'évaluation n'ont pas véritablement été améliorés. Par conséquent, un nombre croissant de pays — dont la Zambie — a jugé utile d'aller plus loin dans la direction des réformes institutionnelles pour s'assurer que la fourniture de services routiers aussi bien que leur acquisition suivent une approche commerciale.

Tableau 6 – Restructuration de la gestion des routes en Afrique — Les deux vagues

Première vague ...

Externalisation des travaux routiers

Démantèlement des parcs à matériels

Restructuration des services en charge des routes

Recyclage et dégraissage

Amélioration des incitations pour le personnel

Renforcement des systèmes de gestion des routes

... Séparation des responsabilités, identification des fonctions essentielles pour les clients

Seconde vague ...

Création de nouvelles structures institutionnelles

Externalisation de la gestion de réseaux

Diversification de la représentation des Conseils de gestion

Recherche de nouveaux services

Déconcentration de la fourniture de services

Renforcement des relations publiques

... Amélioration de la responsabilisation et amélioration de la priorité accordée au client

Source : SSATP

PROGRESSION DE LA CRÉATION D'AGENCES ROUTIÈRES COMMERCIALES

Les agences routières opérant selon des principes commerciaux ont en Afrique une expérience plus récente et moins bien établie que les fonds routiers. Outre la Namibie et l'Afrique du Sud, (qui ne sont pas actuellement membres du SSATP), 12 pays (voir le Tableau 7) se trouvent à des stades différents de création de telles agences. On ne dispose encore d'aucune analyse systématique qui permette de quantifier précisément les progrès réalisés — une lacune que le SSATP va s'employer à combler en priorité. On peut néanmoins tirer d'ores et déjà certaines conclusions provisoires, dont voici les plus importantes :

- Il est difficile d'adopter une orientation commerciale même dans un cadre juridique favorable — il est crucial de mettre en place des responsables de haut rang et un conseil d'administration compétent, et d'instaurer une relation efficace et régulière avec les parties prenantes, y compris les usagers de la route.
- Les objectifs opérationnels doivent tenir compte des niveaux de ressources financières existantes et escomptées — et la direction doit se concentrer plus que jamais sur la per-

formance et l'efficacité. L'insuffisance du financement continue à être le frein essentiel au progrès des institutions.

- Les institutions doivent se concentrer sur un nombre restreint de mesures pratiques pour améliorer l'efficacité, telles que la réduction des délais de passation de marchés de travaux et de contrats de fournitures qui peut porter immédiatement ses fruits.
- Les contrats d'objectifs — valables pour l'agence et pour sa direction — peuvent fournir le cadre nécessaire à un meilleur contrôle et à l'évaluation des améliorations de l'efficacité.
- Les améliorations institutionnelles doivent profiter des moments favorables quand il en existe — il faut cependant procéder à des examens réguliers de la mise en œuvre pour s'assurer que les changements maintiennent le cap par rapport à la conception initiale.
- Les mécanismes de contrôle ministériel ont tendance à être négligés lors des réformes institutionnelles — des faiblesses en matière de politiques ou de réglementation peuvent compromettre les gains acquis par ailleurs.

Tableau 7 – Création d'agences routières indépendantes en Afrique

Anciennes	Nouvelles	En cours
Angola	Côte d'Ivoire	Mali
Éthiopie	Malawi	Ouganda
Ghana	Mozambique	Zambie
Sierra Leone	Sénégal	
	Tanzanie	

Source : SSATP

COMMENT RÉDUIRE LES CONTRAINTES QUI S'OPPOSENT À DE NOUVEAUX PROGRÈS

Renforcer le rôle que les gouvernements doivent encore jouer

On commence à s'apercevoir qu'on a trop négligé le rôle des administrations dans l'élaboration des politiques de transport et dans la réglementation ainsi que le contrôle des nouvelles institutions du secteur. L'importance de ce rôle est fréquemment réaffirmée — mais une bonne partie des efforts antérieurs tendant à créer des fonds routiers et des efforts actuels visant à mettre en place des agences apparaissent comme étant destinés à débarrasser l'administration centrale de certaines de ses fonctions clés et par conséquent à éviter les contraintes liées aux bas salaires et aux procédures et pratiques inadaptées. Mais les structures administratives doivent encore assurer des fonctions clés importantes — définition des normes routières, classification des routes, planification des objectifs à long terme. Si ces tâches ne sont pas bien remplies, les résultats des nouvelles institutions en souffriront, par exemple, les fonds routiers ne bénéficieront pas des

augmentations de ressources dont ils ont besoin et les agences routières ne pourront être en mesure d'exécuter des programmes réalistes d'amélioration des réseaux.

Que peut-on et doit-on faire ? Les tâches dévolues à l'administration peuvent être réduites davantage en transférant plus de responsabilités aux agences — ce qui est envisagé, par exemple, au Malawi et en Ouganda pour les fonctions de réglementation du secteur du transport qui couvriront aussi le secteur routier. La question de leur financement n'a toutefois pas encore été réglée. Les fonctions restantes de l'administration peuvent donc avoir une portée moindre tout en revêtant une importance critique du point de vue de leur contenu — par exemple, une petite équipe motivée et expérimentée pour conseiller le ministre. Il ressort des résultats obtenus partout dans le monde que malgré des réformes importantes dans la bonne direction, il continuera d'exister des différences de salaires et de conditions d'emploi, qui ne seront pas à l'avantage du secteur public. Il faut d'autres moyens de motivation et de récompense pour le personnel pour éviter que les ministères de transport soient perçus ou ne se perçoivent comme les résidus abandonnés par la marée du changement.

METTRE DAVANTAGE À PROFIT LES PROGRÈS TECHNOLOGIQUES

Pinelo et al. (2003) sont d'avis que la recherche et le développement en matière de technologies routières ont souvent été négligés en tant que facteur pouvant contribuer à l'amélioration des résultats dans le secteur des routes. Leurs travaux — centrés sur les cas particuliers de l'Ouganda et du Mozambique — font allusion aux possibilités d'exploitation des nouvelles technologies et qui pourraient être adaptées aux besoins des routes à faible trafic en Afrique subsaharienne — ces technologies pourraient réduire sensiblement le coût unitaire d'investissement de même que la charge moyenne annuelle d'entretien. Pinard et al. (2003) partagent cette analyse et insistent sur la nécessité pour les administrations d'adopter une approche plus globale et durable, en s'écartant des considérations purement techniques dans les choix technologiques. La normalisation des innovations mises en œuvre jusqu'à présent peut prendre du temps. On pourrait néanmoins s'attendre à ce que les agences à orientation commerciale soient en mesure d'exploiter les possibilités qui leur sont offertes pour : réviser les normes et les pratiques passées qui sont souvent inadaptées aux besoins actuels ; mettre activement à profit les possibilités de réduction des coûts en utilisant les nouvelles idées ; faire en sorte que les avantages obtenus soient répercutés sur les usagers qui profiteront de la réduction des coûts et de la durée des déplacements. Il convient de souligner que ces possibilités s'offrent maintenant autant pour le réseau des routes principales revêtues que pour les réseaux secondaires et tertiaires non revêtus qui occupaient la plupart des travaux de recherche.

ET MAINTENANT ?

Malgré des résultats quelque peu inégaux sur le terrain, l'adhésion des parties prenantes au processus de réforme reste intacte, comme le montre l'enquête menée dans sept pays membres de l'IGR auprès de 142 parties prenantes (Pinard et Kaombwe, 2001). Cette enquête indique cependant que les améliorations resteront fragiles tant qu'elles ne reposeront pas sur un dispositif de financement inscrit dans la durée. Il est également apparu nécessaire de renforcer l'assistance technique et de mettre à disposition des pays membres des argumentaires — autant de moyens par lesquels les responsables peuvent être convaincus de la nécessité d'appliquer le principe de commercialisation de bout en bout. Nyangaga (2001) se fonde sur son expérience du Kenya pour dresser la liste des obstacles à la mise en œuvre effective des réformes du secteur routier, qui sous-tendent la nécessité pour les gouvernements d'être des partenaires bien informés et engagés. Il fait remarquer en particulier la réticence des administrations à conférer à ce qui traditionnellement étaient leurs pouvoirs et compétences à de nouvelles institutions. C'est pourquoi, le SSATP s'est de plus en plus intéressé à mettre au point des outils et méthodologies qui appuient véritablement la gestion commerciale du secteur des routes, bien adaptée évidemment aux conditions de l'Afrique subsaharienne.

Les conséquences de la réforme du secteur routier en Afrique suscitent des attentes parmi les usagers de la route et autres bénéficiaires. Les changements vont généralement dans la bonne direction, bien que leur rythme et leur efficacité laissent parfois à désirer. Même en l'état actuel des choses, le secteur routier a probablement des résultats aussi bons sinon meilleurs que ceux de tout autre secteur en Afrique au cours de ces dernières années — et le niveau des dépenses par rapport au PIB commence à le prouver. Les domaines sur lesquels les décideurs et les partenaires extérieurs doivent désormais porter toute leur attention sont assez clairs. La priorité est maintenant de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies innovantes et des programmes contrôlables pour obtenir des résultats sur le terrain.

BIBLIOGRAPHIE

Heggie, I.G. et Vickers, P., 1998. **La gestion et le financement des routes**. Document technique de la Banque mondiale n° 409.

Fay, Marianne and Yepes, Tito, 2003. **Investing in Infrastructure – What is Needed from 2000 to 2010?** Policy Research Working Paper 3102, Banque mondiale, Vice-présidence Infrastructure.

Banque mondiale, 2001. **Malawi, Public Expenditures: Issues and Options**, Rapport n° 22440 MAI.

Banque mondiale, 1997. **Zambie, Staff Appraisal Report – Project to Support a Road Sector Investment Program**, Rapport n° 16539-ZA.

Heggie, I.G., 2003. **Commercialisation de la gestion et du financement des routes dans les pays en développement et en transition**. Transport Reviews 2003, Vol. 23 No. 2, 139-160.

Harrall, Clell G. and Faiz A., 1988. **Road Deterioration in Developing Countries – Causes and Remedies**, World Bank Policy Study.

Heggie, I.G., 1994. **Tarification des routes d’Afrique : Évolution du rôle du secteur public**. Document de travail SSATP n° 10.

Potter, Barry H., 1997. **Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative**, PPAA/97/7 Fonds monétaire international, Département des finances publiques.

Chipewo, Henry, 2003. **National Roads Board of Zambia – Origin of the Board and involvement of Road Users in the Decision Making Process**, Exposé au congrès mondial de l’AIPRC, Durban, Afrique du Sud, octobre 2003.

Kumar, Ajay, 2000. **Assessment of Selected Road Funds in Africa. Case Study of Benin, Ethiopia, Ghana, Kenya and Zambia**. Document de travail du SSATP n° 51.

Brushett, Stephen and Kumar, Ajay 2001. **Improving Road Management and Financing: a Review of Some Recent Experience of Policy Reforms in Africa**. Compte rendu de la première conférence sur la technologie du transport routier en Afrique, Arusha, Tanzanie, mai 2001, 288-304.

Gwilliam, Ken and Kumar, Ajay, 2003. **How Effective are Second-Generation Road Funds? A Preliminary Appraisal.** World Bank Research Observer Vol. 18 No. 1 (Spring 2003), 113-128.

Talvitie, Anti, 1996. **International Experiences in Restructuring the Road Sector.** Étude présentée à l'Assemblée annuelle de Transportation Research Board, Washington, États-Unis, janvier 1996.

Zietlow, Gunther, 1998. **Comprimer les coûts et améliorer la qualité grâce aux contrats d'entretien routier liés à la performance. Expériences pilotes conduits en Amérique latine que l'Afrique pourrait reprendre à son compte,** Note technique n° 14 de l'Initiative de gestion de la route.

Frost, Michael, 2001. **Imperatives in Future Road System Management: The Australian Case,** 14th IRF World Road Congress, Paris.

Brushett, Stephen, 2004. **Restructuring Road Management in Africa,** Presentation to World Bank Transport Network, mars 2003.

Pilo, Antonio, Pedro Carvalho, Yitzhak Kamhi and Abdelmoula Ghzala, 2003. **Role of Research and Development in Road Sector Reform,** Transportation Research Board 1819 Paper No. LVR8-1140.

Pinard, M.I., C.S. Gourlay and P.A.K. Greening, 2003. **Rethinking Traditional Approaches to Low-Volume Road Provision in Developing Countries.** Transportation Research Board 1819 Paper No. LVR8-1153.

Pinard, M.I. and Kaombwe, S.M.K., 2001. **Mise en oeuvre et impact de l'IGR, Enquête menée dans sept pays membres.** Document de travail SSATP n° 62.

Nyangaga, Francis, 2001. **Reforming Road Management in Sub-Saharan Africa.** Note technique n°32 de Africa Transport, Initiative de gestion de la route.