

# Transport en Afrique

## Note technique



Initiative de gestion de la route (IGR)

Note no. 1

avril 1996

*Evaluation du secteur routier de certains pays du COMESA (Afrique orientale et pays insulaires)*

## Promouvoir les réformes qui amélioreront les services de transport dans les pays du COMESA

La présente note s'inspire d'un document intitulé «Review of the Road Sector in Selected COMESA Countries (Eastern and Island Countries)» et publié en février 1996. Ce document a été préparé sous la direction d'un consultant norvégien Ole K. Sylte avec la participation de cinq consultants originaires de la zone d'étude.

L'objectif de cette série de notes techniques est de faire connaître certains problèmes soulevés dans les diverses études du Programme SSATP. Les opinions exprimées dans l'étude citée et dans cette série de notes n'engagent que les auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées au groupe de la Banque mondiale ni aux autres partenaires du SSATP.

Pour de plus amples informations, prière de contacter Leita Jones au Département technique pour l'Afrique à la Banque mondiale, Washington. Adresse sur Internet: [LJONES2@WORLDBANK.ORG](mailto:LJONES2@WORLDBANK.ORG).

Préoccupé par le mauvais état du réseau routier dans la plupart de ses pays membres, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA) a soutenu des réformes destinées à permettre l'intégration régionale des services de transport en vue d'améliorer leur performance. Le COMESA s'est intéressé, dans ce contexte, à l'Initiative de gestion de la route (IGR), une composante du programme de politique des transports en Afrique sub-saharienne (SSATP) financée par les bailleurs de fonds et administrée par la région Afrique de la Banque mondiale. L'équipe chargée de l'IGR ainsi que des représentants de neuf pays pilotes (cinq faisant partie du COMESA) ont examiné comment on pouvait assurer la pérennité de l'entretien routier.

### Diversité régionale

Douze pays du COMESA ont été analysés - le Burundi, les Comores, Djibouti, l'Erythrée, l'Ethiopie, le Kenya, Madagascar, Maurice, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan et l'Ouganda. Deux problèmes sont apparus clairement: tout d'abord, que la diversité géographique de ces pays avait une incidence directe sur les

transports; en effet, quatre d'entre eux sont enclavés, quatre sont insulaires, et les quatre autres ont une façade littorale fournissant des routes de transit et un accès aux pays enclavés. Ensuite, que les réseaux routiers des pays se trouvaient à des stades différents de développement. Neuf d'entre eux bénéficient de réseaux relativement bien développés, les difficultés étant essentiellement dues aux questions d'entretien. Toutefois, en Erythrée, en Ethiopie et au Soudan - qui à eux seuls regroupent plus de la moitié de la population de la zone d'étude - les routes principales tout comme les routes rurales ne sont pas aisément accessibles, ce qui veut dire qu'une grande part des populations ne bénéficient pas de voies praticables.

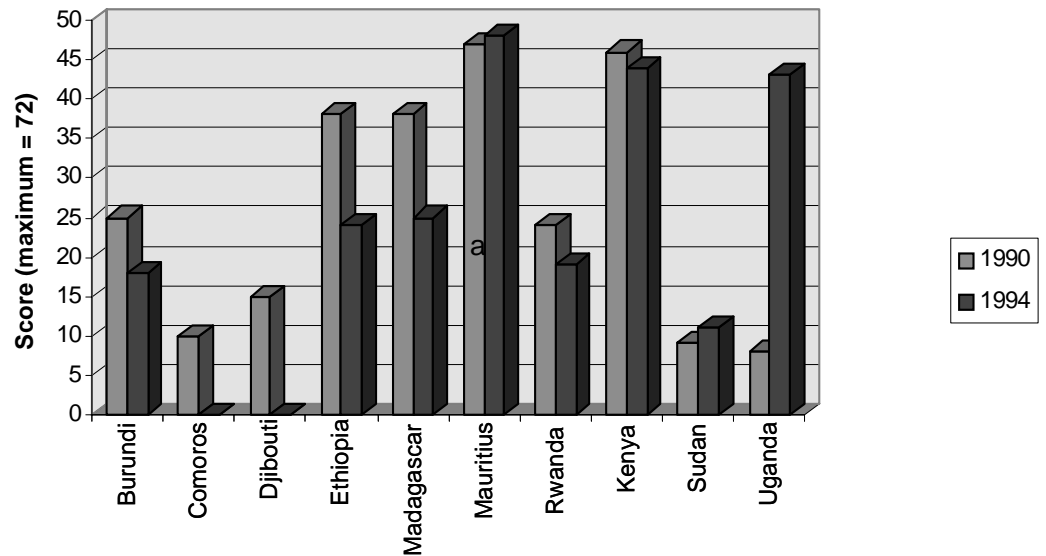
Le besoin revendiqué d'améliorer les routes dans la zone d'étude est compréhensible quand l'on sait que le transport routier est le mode de transport qui prédomine (environ 80 % du trafic terrestre en tonnes par kilomètre). Il reste que l'état des routes s'est dégradé en raison de leur manque d'entretien et que les dépenses de fonctionnement des véhicules ont par conséquent



Légende 1: Le graphique compare les résultats de cette revue avec une étude préparée en 1991 par la Commission économique pour l'Afrique sur l'état d'avancement des réformes de politique routière engagées dans les pays du COMESA. Les pays ont été classés sur une échelle de 1 à 9, chaque échelon valant 8 points (score maximum = 72 points).

- 1) aucune action de réforme ou action minimale, contexte général défavorable
- 2) engagement de l'Etat pour l'amélioration de la politique routière
- 3) programme de réformes approuvé par les autorités compétentes
- 4) mise en oeuvre des réformes engagées mais rencontrant des problèmes
- 5) mise en oeuvre des réformes engagées et se déroulant sans problèmes
- 6) réformes partiellement terminées mais avec problèmes
- 7) réformes partiellement terminées et sans problèmes
- 8) importantes réformes accomplies
- 9) nouvelles politiques bien implantées et efficaces, contexte général favorable

### Status on Policy Reform Implementation



### Etat de la mise en place des réformes de politique

augmenté. Une réduction moyenne de 10 % des dépenses de fonctionnement des véhicules signifierait une économie d'environ 1,5 milliard de dollars par an pour l'ensemble de la zone.

Les pays enclavés dépendent des axes de transit internationaux pour leurs importations et exportations. Les dépenses en transport majorent les coûts à l'export et à l'import de 30 à 40 %, le transport routier représentant jusqu'à 70 % de ces frais. Les coûts du transport routier, ne serait-ce que pour l'import et l'export, représentent entre 5 et 10 % du PIB. Il serait bon que les pays tels que le Burundi, l'Ethiopia, le Rwanda et l'Ouganda réduisent les coûts de transport et assurent une plus grande fiabilité du transport international en obtenant de meilleures conditions de transit dans les pays de passage et en évitant le recours à un itinéraire unique.

### Problèmes à régler

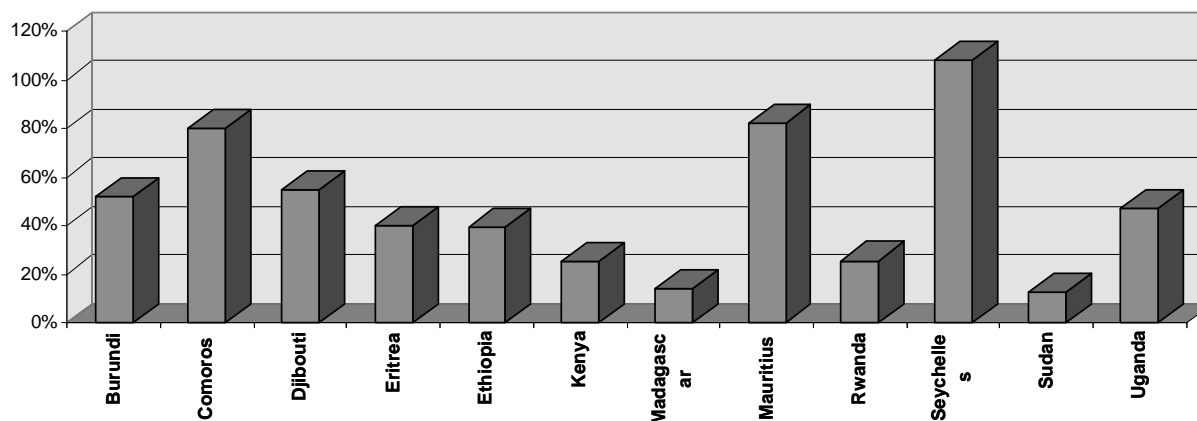
L'étude indique, par ailleurs, qu'il serait important d'améliorer la régulation du trafic et plus spécifiquement de chercher à régler les problèmes croissants d'embouteillages que connaissent les capitales. Le réseau routier des grandes villes étant mal entretenu, il y aurait lieu que chaque pays en particulier intègre les questions d'entretien et de gestion des routes urbaines dans sa politique des transports.

Il s'est avéré, en outre, que nombre de pays se devaient d'améliorer la desserte des régions rurales. Un pourcentage élevé de la population vivant dans la zone d'étude ne dispose pas de transport routier moderne. L'Ethiopia, par exemple, possède l'une des plus faibles densités routières

au monde, 20 % seulement de sa superficie se trouvent à moins de 10 km d'une route praticable en tous temps et environ 30 % à moins de 10 km d'une route rurale. Près de 90 % de la population vivent en milieu rural et 85 % sont employés dans des travaux agricoles et pourtant, près des trois quarts des exploitations agricoles se trouvent à plus d'une demi-journée de marche d'une route praticable en tous temps. Il va sans dire que cette pénurie de routes représente un obstacle économique et social majeur.

Les problèmes de sécurité représentent un autre sujet de préoccupation. Le Rwanda enregistre le plus grand nombre d'accidents mortels - en 1994, pour 10 000 véhicules, 178 personnes ont trouvé la mort dans des accidents de la route. Les autorités tout comme le public ont pris conscience du problème et des campagnes de sécurité routière sont déjà en place ou prévues. Au Kenya, une organisation privée, le Réseau de sécurité routière, s'est consacré à freiner la croissance du nombre de victimes de la route et a engagé un programme ambitieux de sécurité routière et de formation des conducteurs.

Alors que l'entretien des infrastructures est nécessaire et réclamé par tous, l'étude souligne que, dans la plupart des pays, les ressources pour l'entretien routier sont très faibles. Pour remédier à cette situation, il faudrait que: (i) la demande croissante d'infrastructures routières soit liée au marché en tarifant directement les usagers de la route (redevance pour l'entretien) et que (ii) le réseau routier soit hiérarchisé en fonction de critères économiques et sociaux.



Le graphique indique pour chaque pays mentionné le montant des dépenses consacré à l'entretien des routes rapporté aux estimations établies pour le chargé d'études sur les dépenses nécessaires à un entretien routier correct.

## Dépenses d'entretien en pourcentage des besoins

### Le réseau routier

La longueur totale du réseau dans les pays qui font l'objet de l'étude est d'environ 327 211 km de routes, dont 136 106 km de routes principales, 176 543 km de routes rurales, et 14 582 km de routes urbaines. La valeur de remplacement du réseau des routes principales à lui seul est de l'ordre de 15 milliards de dollars et les coûts annuels d'entretien nécessaires à leur pérennité s'élèvent à près de 400 millions de dollars. A partir de 1970, les routes revêtues se sont régulièrement développées à un taux d'environ 3 % par an, passant de 12 487 km à près de 29 845 km en 1994.

L'Ile Maurice possède le réseau routier le mieux développé et l'une des densités routières les plus élevées au monde. Par contre, l'Ethiopie a une densité de routes revêtues très faible - environ 66 km par million d'habitants. Du fait que ce pays compte environ un tiers de la population de la zone étudiée et 12 % seulement de la longueur totale de routes revêtues, cela réduit considérablement la moyenne de la zone. Les Seychelles ont la plus forte densité de routes revêtues avec 3 300 km par million d'habitants ainsi que le PIB le plus élevé par habitant, ce qui tendrait à prouver qu'il existe bien une relation entre densité de routes revêtues et PIB par habitant.

Si l'on peut dire que depuis 1989 l'état des principales routes revêtues s'est relativement bien maintenu, on peut attribuer ce résultat au fait que les bailleurs de fonds ont systématiquement contribué à leur réhabilitation plutôt qu'à leur entretien régulier. En revanche, en ce qui concerne les routes principales non revêtues, leur état tend à se détériorer. Entre 1989 et 1994, le pourcentage de

“bonnes” routes est tombé entre 1989 et 1994 de 50 à 12 % et le taux de “mauvaises” routes est passé quant à lui de 30 à 68 %. S'il est vrai que le mauvais entretien en est largement responsable, un trafic plus intense sur des routes en terre a aggravé cette situation. Des enquêtes de trafic effectuées récemment au Kenya indiquent que certaines routes non revêtues transportent actuellement un trafic qui requiert en principe des routes revêtues.

Quant aux routes urbaines, elles sont dans un état alarmant. Même des routes de contournement pourtant chargées et essentielles sont négligées - les rues sont mal entretenues et le trafic est souvent effroyable. Dans de nombreux endroits, ces conditions sont en contraste direct avec les grands axes bien entretenus qu'entretient le service en charge des routes principales.

### Gestion routière

Dans dix des douze pays de la zone, les autorités en charge des routes principales sont des services de l'administration publique et, pour cette raison, elles se heurtent aux mêmes contraintes que les autres services de l'Etat - maigres salaires et conditions de travail difficiles. Ce n'est qu'au Soudan et en Ethiopie que les grandes autorités routières sont séparées de leur ministère de tutelle, mais là aussi, ces organismes fonctionnent de la même façon que des services publics. Les routes rurales sont gérées par les collectivités locales, mais le manque de ressources les empêchent de réparer ou d'entretenir ces routes. Dans la plupart des pays, c'est une direction du ministère chargé des collectivités locales ou bien un important organisme routier qui coordonne le développement et l'entretien des routes rurales.

Dans les douze pays, les salaires du personnel des services routiers sont bien inférieurs à ceux du secteur privé et l'on comprend que les responsables soient favorables à ce que ces salaires s'accordent à ceux du secteur privé. Au Soudan, par exemple, le salaire d'un ingénieur de la fonction publique ne représente qu'un dixième du salaire d'un ingénieur du secteur privé. Un personnel non qualifié et démoralisé ainsi que des taux élevés de rotation des effectifs ont empêché toute amélioration durable des organismes routiers publics.

### Planification et exécution

La plupart des pays de la zone se doivent d'améliorer la planification et l'exécution des travaux de maintenance ainsi que leur suivi - en particulier lorsqu'il s'agit des opérations courantes d'entretien qui sont généralement effectuées en régie (main-d'oeuvre interne). Tous les grands services routiers ont recours à des parcs publics de matériels pour la fourniture de l'équipement nécessaire aux opérations de la régie. L'étude a constaté, à quelques exceptions près, que les parcs de matériels publics n'ont pas réussi à fournir des services corrects aux organismes routiers, et ce, malgré des efforts considérables déployés de par le passé pour améliorer la gestion de l'équipement au moyen d'assistance technique et de formation des mécaniciens et du personnel des dépôts. Les ministères chargés de ces parcs doivent décider maintenant du sort de la vaste flotte d'engins qui s'avère de plus en plus superflue depuis que l'on a recours aux entrepreneurs privés. La solution consisterait à transférer ces parcs au secteur privé, éventuellement par le biais d'une période transitoire de "commercialisation".

### Financement

Les dépenses en matière d'entretien routier ont été, dans les douze pays, largement inférieures aux niveaux requis pour assurer le maintien et la pérennité du réseau routier. Les fonds n'ont que rarement été octroyés

### L'initiative de gestion de la route

La composante Initiative de gestion de la route (IGR) a été lancée en 1988 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et par la Banque mondiale dans le cadre du Programme de politiques des transports en Afrique subsaharienne (SSATP). Les pays-pilotes de cette initiative sont: le Cameroun, le Kenya, Madagascar, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Bénéficient également de l'IGR: le Bénin, l'Ethiopie, le Ghana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique et le Togo. Cette composante du SSATP est administrée par la région Afrique de la Banque mondiale et financée par le Danemark, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, l'Union européenne et la France. La Norvège, le Japon et la France mettent également à la disposition de l'IGR des cadres de haut niveau.

en temps voulu aux services routiers et les budgets ont été réduits sans préavis. Entre 1989 et 1994, les affectations ordinaires pour l'entretien ont chuté en termes réels. En 1994, les douze pays ont dépensé près de 127 millions de dollars pour l'entretien des routes principales, soit environ 30 % des 414 millions de dollars estimés nécessaires pour sauvegarder le réseau. Le trafic se développant et l'usure des routes s'aggravant, les fonds ont progressivement été dépensés de manière moins efficace. Une plus grande part des dépenses d'entretien routier a servi à couvrir les coûts fixes.

Les pays membres perçoivent des recettes sur les usagers de la route, en partie par l'impôt public et en partie par les redevances des usagers. En 1994, l'ensemble des recettes perçues représentaient environ 70 millions de dollars, soit moins d'un cinquième du montant requis pour l'entretien des routes principales. Seule l'Ile Maurice a perçu suffisamment de redevances pour couvrir les travaux d'entretien périodiques. Le rapport estime qu'une taxe sur le carburant pourrait couvrir près de 60 % des fonds nécessaires à l'entretien des routes principales au niveau régional.

### Enjeux

Les réponses de type commercial aux problèmes de gestion des routes, telles que le concept de "l'usager-payeur" seront décisives pour l'entretien des routes principales dans la zone d'étude bien qu'il faille prêter également attention aux facteurs sociaux. L'absence ou la mauvaise qualité des routes veut dire que des pans entiers de la population n'ont pas accès à des transports routiers modernes. S'il est vrai que les fonds dégagées pour les routes principales sont prioritaires, il n'en demeure pas moins que les pouvoirs publics ont le devoir de désenclaver les zones rurales et de mettre en place des moyens permettant de financer et d'entretenir les routes rurales. Pour ce faire, il y aurait lieu que les Etats encouragent les communautés locales à prendre la responsabilité des routes non classées et à rechercher des mécanismes de partage des coûts.

La gestion routière est en train d'évoluer dans la zone - un élément principal de cette évolution étant la participation accrue des usagers de la route, participation qui pourrait susciter la venue de recettes supplémentaires ainsi qu'une plus grande transparence. Sept des pays ont établi des Conseils des routes dont les compétences et les résultats sont variables. Mais aucun n'a atteint une position ni le succès auxquels est parvenu le Conseil national des routes en Zambie, qui s'est imposé en améliorant la gestion et en créant un sentiment de prise en charge propice à l'augmentation du financement et à l'amélioration de la performance.

De nombreux bailleurs de fonds actifs dans les pays sélectionnés, ont exprimé leur soutien à l'IGR et le besoin de changement. Leur coopération repose dorénavant sur le principe que les investissements dans les infrastructures de transport doivent être conformes aux besoins des usagers et de nature durable. Certains pays réclament le démantèlement des monopoles d'Etat et de nouvelles réglementations pour développer une gestion routière de type commercial et orientée vers les usagers de la route.