

# Transport en Afrique

## Note technique



Initiative de gestion de la route (IGR)

Note no. 2

mai 1996

## Une nouvelle génération de fonds routiers au secours des routes africaines

Cette note est basée sur l'étude menée par Ian Heggie et Anne Balcerac de Richecour: "Les Fonds routiers en Afrique, quelles sont les conditions de leur réussite?" publiée en juin 1995 par le Département technique pour l'Afrique de la Banque mondiale et dans le cadre de l'IER (Initiative d'entretien des routes).

L'objectif de cette série est de partager l'information sur les sujets traités dans les études du SSATP. Les opinions exprimées dans l'étude citée et dans cette série 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 tout renseignement sur ces notes, contactez Leita Jones au Département technique pour l'Afrique à la Banque mondiale, Washington, D.C. Adresse sur Internet: [LJONES2@WORLDBANK.ORG](mailto:LJONES2@WORLDBANK.ORG).

L'idée des fonds routiers pour financer l'entretien des routes n'est pas neuve, mais elle retrouve une nouvelle jeunesse. C'est en effet une nouvelle génération de fonds routiers qui voit le jour en Afrique, fort différente des fonds routiers dit classiques. Cette nouvelle génération de fonds routiers est fondée sur des principes de service, d'efficacité et de responsabilisation. L'objectif de ces nouveaux fonds routiers est ambitieux car il s'inscrit dans la perspective de *gérer les routes comme une entreprise au lieu de les administrer comme un service social*.

Les fonds routiers classiques, que ce soit aux Etats-Unis, au Japon, en Europe, en Amérique Latine, ou en Afrique ont parfois fait preuve de leur efficacité mais aussi souvent de leurs limites. Les principaux problèmes rencontrés en Afrique subsaharienne sont les suivants:

- les revenus dévolus au fonds routiers ne sont pas effectivement encaissés ou sont encaissés de manière irrégulière,
- les recettes du fonds routier sont insuffisantes pour assurer l'entretien minimal du réseau,
- les revenus du fonds sont mal gérés et sont en fait utilisés à d'autres fins que l'entretien des routes, ils servent par exemple à

payer des dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'administration centrale.

La nouvelle génération de fonds routier se distingue en ce qu'elle vise à corriger les erreurs du passé et à mettre en place les instruments d'une politique d'entretien efficace. Le déséquilibre des finances publiques ne permet plus aux Etats de financer l'entretien de leur réseau routier et il faut de ce fait générer d'autres sources de revenus. Par ailleurs il est urgent de soumettre les administrations routières à une discipline de marché et d'imposer des méthodes de gestion rigoureuses qui garantissent la bonne utilisation des revenus. C'est l'ambition des nouveaux fonds routiers récemment créés en Zambie, Tanzanie, Malawi et au Lesotho. Par ailleurs certains fonds classiques sont en-cours de réforme pour tenter de remplir également ces objectifs, il s'agit des fonds routiers du Bénin, de la Centrafrique, du Tchad, du Ghana, et de la Sierra Leone.

Les fonds routiers de la nouvelle génération sont constitués sur la base de trois piliers:

- commercialisation de la route
- cogestion des fonds routiers
- gestion financière rigoureuse et transparente



## Commercialisation des routes

L'idée de base est de commercialiser la route. L'entretien des routes est de ce fait considéré comme un service rendu au client, le client étant l'utilisateur de la route. Le client doit payer le service qu'il retire de l'utilisation de la route sous la forme d'un prix ou d'un tarif. De ce fait le prix à payer par le client doit être proportionnel à l'utilisation qu'il fait du réseau routier. L'usager de la route contribue en payant tout d'abord un *droit d'accès au réseau* ensuite un *droit d'usage des routes*.

Le droit d'accès au réseau prend la forme d'une vignette pour le résident local et pour les étrangers il prend la forme d'un droit de transit international payé lors du passage du véhicule à la frontière. Quand au droit d'usage des routes, celui-ci doit refléter l'utilisation effective du réseau. La consommation de carburant en est un bon indicateur et peut donc servir d'assiette pour le paiement de ce droit d'usage des routes (voir graphe 1). C'est ainsi que dans la plupart des cas, la redevance pétrolière constitue 60 à 80% des revenus des fonds routiers. La redevance pétrolière s'inscrit dans la structure des prix des carburants, en sus des taxes, comme une charge à payer pour l'utilisation de la route. La redevance à l'essieu constitue également un bon instrument car elle vise à faire payer les camions et autres usagers qui dégradent davantage le réseau. Ces usagers doivent donc proportionnellement payer davantage pour l'entretien des routes. La liste des droits à payer par l'usager n'est pas limitative et peut prendre d'autres formes comme dans certains pays le droit de péage. L'ensemble de ces droits payés par les usagers de la route constitue le tarif routier, son barème devant être établi de sorte que chaque classe de véhicule couvre ses coûts marginaux et que l'ensemble des véhicules assurent collectivement les frais d'exploitation et d'entretien du réseau routier.

Les circuits de recouvrement doivent permettre la collecte effective des revenus destinés aux fonds routiers. Certains pays ont confié le recouvrement des péages et droits de transit de véhicules étrangers à des entreprises privées. Il en est ainsi au Bénin et au Mozambique pour les revenus de péages. La Tanzanie et la Zambie envisagent de faire de même pour les droits de transit des véhicules étrangers qui seront alors versés directement au compte en banque

du fonds routier. La redevance sur l'essence constitue la majorité des revenus des fonds routiers et de ce fait mérite une attention particulière. Comme au Ghana, en Zambie ou en Centrafrique, il est recommandé que celle-ci soit versée directement par les compagnies pétrolières au compte en banque du fonds routier, sans transiter par le Trésor Public. Ceci permet de recouvrer les sommes réelles et d'assurer un approvisionnement régulier du fonds routier.

### 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. Bénéficiaire également de l'IGR: le Bénin, l'Éthiopie, 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.

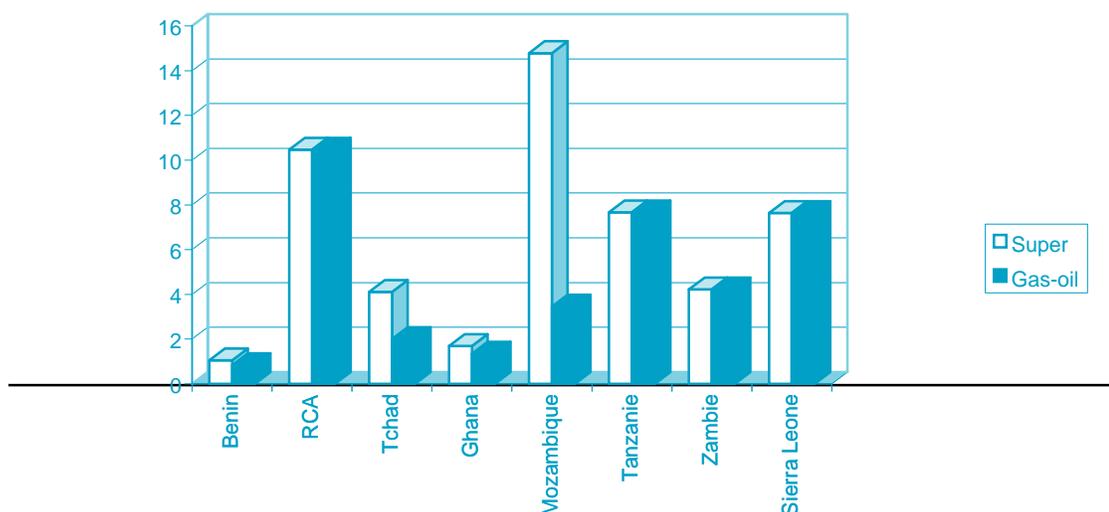
### Cogestion des fonds routiers

Les nouveaux fonds routiers en Tanzanie, Zambie, Lesotho et Malawi ont mis en place des structures de gestion comprenant à la fois des représentants de l'administration et des représentants des usagers de la route. Il est en effet fondamental que ceux qui contribuent au financement de l'entretien routier via les fonds routiers puissent participer à leur gestion et veiller à ce que l'argent soit effectivement bien utilisé. En effet, qui a intérêt à veiller à la bonne gestion des fonds routiers si ce n'est ceux qui le financent et particulièrement les usagers de la route. Le degré de participation des usagers de la route à la gestion des fonds routiers varie

d'un pays à l'autre en fonction de ce qui est politiquement acceptable. Le niveau d'implication des usagers de la route dans la gestion des fonds routiers peut être évalué en fonction de deux critères: i) le nombre de représentants des usagers de la route par rapport aux représentants du secteur public dans la structure de gestion et ii) le niveau de responsabilité qui est dévolu à la structure de gestion.

Le cas de la Zambie est un cas extrême en ce qui concerne le nombre de représentants des usagers de la route au Conseil des routes. Le Conseil des routes en Zambie est en effet composé à majorité de membres du secteur privé. Parmi les 12 membres, sept sont désignés par le secteur privé et représentent la Chambre de commerce, les transports routiers, l'association automobile, le syndicat agricole, l'institut des ingénieurs, l'institut des transports et enfin l'Université Copperbelt. Les cinq autres membres représentent la Commission nationale de planification du développement et les ministères des Finances, Travaux publics et équipement, Transports et communications et enfin Collectivités locales. Les autres nouveaux fonds

### Comparaison des redevances sur le super et le gas-oil (US cents par litre)



routiers n'ont certes pas été aussi loin dans la représentation des usagers de la route car ceux-ci conservent une place certes importante mais le plus souvent minoritaire dans les conseils des routes.

Les rôles dévolus aux différents organes de gestion des fonds routiers varient beaucoup d'un pays à l'autre. En Tanzanie, le Conseil des routes a un simple rôle consultatif auprès du Ministre en charge des travaux publics. Mais dans la plupart des autres pays (Lesotho, Centrafrique, Malawi, Sierra Leone) le rôle de ces "conseils des routes" est plus important car ceux-ci ont un rôle exécutif défini plus ou moins largement. En Zambie par exemple, le Conseil des routes a naturellement en charge l'administration et la gestion du fonds routier mais en plus il a le pouvoir de proposer aux ministres compétents le niveau de recettes du fonds routier, il fournit des directives et de l'assistance technique aux diverses agences routières et il revoit et examine les rapports d'activités des agences routières.

### Gestion financière rigoureuse et transparente

Les fonds routiers de la nouvelle génération s'emploient à mettre en place les instruments d'une gestion financière rigoureuse. C'est peut être le volet le plus difficile de la réforme et la plupart des fonds routiers n'y sont pas encore parvenus. L'objectif est qu'ils puissent produire des états

financiers satisfaisants, que la comptabilité analytique permette d'évaluer le coût réel des travaux effectués en régie ou bien sous contrat, ou encore que les comptes du fonds routier soient audités annuellement et en conformité avec les règles internationales en vigueur. La plupart des pays comme la Tanzanie, le Ghana, la Centrafrique ou la Sierra Leone procèdent de fait à un audit des comptes du fonds routiers par des cabinets internationaux mais les rapports d'audit font souvent état de carences importantes dans la comptabilisation des recettes et des dépenses. Il y a donc un effort important à mener dans cette direction pour pouvoir publier des rapports d'activité satisfaisants destinés aux usagers de la route et pour faire état d'une gestion transparente des fonds.

Cette idée de commercialiser les routes, de cogérer les fonds de manière paritaire en y associant les usagers de la route, et enfin de mettre en place les instruments d'une gestion financière rigoureuse est en train de gagner du terrain, notamment en Afrique. Ces trois piliers répondent en effet à l'urgence de la situation pour remédier à la détérioration rapide du réseau routier en Afrique.