

# Transport en Afrique

## Note technique



Initiative de gestion de la route  
(IGR)

Note no. 6

mars 1997

## Réforme du secteur routier : un conte de deux pays

### Première partie: Ghana — le hasard ou la nécessité ?

Cette note, la première d'une série de trois, s'inspire d'un rapport préparé par Sam Mwamburi Mwale pour un voyage d'études qu'une délégation de Kenyans a entrepris au Burkina Faso et au Ghana en juin 1996. M. Mwale est un analyste auprès du Policy Research Group de Nairobi.

L'objectif de cette série de notes techniques est de faire connaître certains problèmes traités dans les diverses études du Programme SSATP. Les opinions exprimées dans l'étude en question 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)

Le processus de réforme entrepris au Ghana remonte au début des années 1970. A la suite d'une étude dont l'objet était de dégager des voies de progrès pour la construction et l'entretien des routes, le Décret 298 (1974) a donné naissance à la *Ghana Highway Authority* (GHA), un conseil des routes placé sous la tutelle du Ministère des travaux publics et du logement. La GHA était chargée de l'administration, du développement et de l'entretien de toutes les routes publiques ainsi que des installations connexes. Elle avait la responsabilité des routes principales et des routes rurales de desserte, le reste du réseau étant administré, selon le cas, par le *Cocoa Marketing Board* (un conseil de commercialisation du cacao), la *Volta River Authority* et des sociétés d'exploitation forestière. Les routes urbaines étaient gérées par les villes et les conseils municipaux sous la tutelle des collectivités locales. Ces réformes ont permis de limiter le nombre d'instances responsables des routes à cinq entités dépendant de deux ministères.

En 1981, les mesures de renforcement institutionnel se sont poursuivies. Toutes les routes de desserte ont été confiées au

*Department of Feeder Roads*, la Direction des routes de desserte (DFR) qui relève du Ministère des travaux et du logement. En 1982, un nouveau ministère des routes (*Ministry of Roads and Highways* ou MRH) a été formé à partir de l'ancienne Direction des travaux publics. La GHA et le DFR ont été transférés et placés sous la tutelle de ce nouveau ministère. En 1988, la responsabilité de l'entretien des routes urbaines est passée des autorités locales (sous l'égide du Ministère des collectivités locales) au *Department of Urban Roads*, la nouvelle Direction des routes urbaines (DUR). Ainsi, dès la fin des années 1980, une nouvelle structure composée de trois entités chargées de la gestion de l'ensemble du réseau routier (22 000 km) et dépendant d'un seul ministère était en place. On voit bien que ces réformes ont suivi un schéma évolutif déterminé par le contexte politique, économique et social du moment et l'on peut dire que la structure institutionnelle en place est plus une conséquence de circonstances heureuses que le résultat d'un choix de politique.

La création du Ministère des routes a permis de faire remonter les questions routières jusqu'au niveau



gouvernemental en offrant ainsi des moyens de pression sur le Ministère du trésor pour que celui-ci finance le budget routier. C'est désormais le Ministère des routes qui se charge de la planification globale, de la définition des politiques, de leur mise en oeuvre et du suivi du secteur. Ces instances, telles qu'elles ont été définies, (la GHA responsable des routes principales, le DFR des routes rurales et le DUR des routes urbaines) sont tout à fait aptes à améliorer l'entretien de chacun de ces réseaux.

Et pourtant, ce nouveau dispositif est menacé par des forces à la fois politiques, économiques et sociales qui ne cessent d'évoluer. En effet, conformément aux réformes politiques des années 1990, le DFR et le DUR devraient avoir à faire face à une décentralisation en faveur des collectivités locales. L'Ordonnance de 1996 concernant le Ministère des routes définit clairement ses responsabilités ainsi que celles du Conseil consultatif des routes, du DFR et du DUR. Un projet de loi définit, par ailleurs, le rôle présent et futur de la GHA au sein du MRH et prévoit le transfert des pouvoirs aux assemblées régionales ainsi que la représentation des parties intéressées au travers d'un Conseil établi à cet effet au sein de la GHA. Ce projet de loi prévoit également des mesures spécifiques pour que le financement et l'entretien durables des routes soient assurés par un Fonds routier.

### **Assurer un financement durable**

Le Ghana possède l'un des plus anciens fonds routiers de l'Afrique établi en juillet 1985 et que la loi de 1996 sur la GHA a restructuré. L'objectif principal de ce fonds est de financer les travaux d'entretien courant et périodique des routes et d'aider les conseils municipaux et régionaux dans ces tâches. Ce fonds est essentiellement financé par une redevance sur les carburants, à laquelle s'ajoute, dans une moindre mesure, les redevances d'inspection des véhicules et les recettes de péage (routes, ponts et bacs).

Les paiements sont versés sur un compte spécial de la Banque centrale du Ghana que le Ministère des routes administre. Les déboursements doivent être conjointement approuvés par celui-ci et par le Ministère

des finances, et répartis entre la GHA, le DFR et le DUR. Bien que le montant des sommes à allouer ne soit pas préétabli, la GHA reçoit en moyenne 58 % de ces déboursements, le DUR 22 % et le DFR 20 %. Malgré l'existence de ce fonds, les ressources disponibles pour l'entretien routier demeurent insuffisantes. Le MRH doit faire appel à d'autres sources de financement et dépend, entre autres, de dotations du Trésor, des dons des bailleurs de fonds et de prêts pour combler le déficit.

### **Le recours au privé**

Les trois entités (la GHA, le DFR et le DUR) confient au secteur privé jusqu'à 90 % des travaux d'entretien courant et périodique des routes. Ces entreprises assurent aussi bien des prestations mécanisées qu'à forte intensité de main-d'oeuvre. Si ce programme de privatisation n'a pas été accueilli avec beaucoup d'enthousiasme, les résultats ont, dès le début, convaincu les plus réticents.

Les entreprises privées ont démontré, en effet, qu'elles pouvaient offrir des prestations à la fois avec efficacité, qualité et ponctualité.

Grâce à un programme solide de formation et à une supervision étroite, la direction de ces agences s'est avérée au moins aussi performante que si ces activités avaient été effectuées en régie, sinon plus.

Le Ghana comprend environ 200 entreprises de travaux publics qui sont aussi bien des petites sociétés de main-d'oeuvre que de grosses entreprises capables d'affronter la concurrence étrangère. Bon nombre de ces entreprises ne possédaient pas, au départ, les capacités techniques et de gestion nécessaires. L'un des objectifs à plus long terme du MRH et de ses agences a été, par conséquent, de former, d'équiper et d'employer des entreprises locales grâce au développement de la capacité du secteur privé à entretenir l'ensemble des routes, en particulier les entreprises locales à fort coefficient de main-d'oeuvre.

Un programme intensif de formation permet de poursuivre activement ces efforts. Le Ghana compte également un certain nombre de bureaux d'ingénierie à même de fournir des prestations techniques et de supervision aux entreprises. Jusqu'à présent, 93 entreprises ont été formées aux techniques d'entretien routier. Une fois leur formation terminée, celles qui

**Les entreprises privées ont démontré qu'elles pouvaient exécuter leurs prestations avec efficacité, qualité et ponctualité.**

manquent d'équipement sont intégrées dans un programme d'achat à crédit.

Ce programme est administré par le Gouvernement du Ghana, la Banque mondiale et les agences de développement DANIDA et USAID. L'équipement fourni à chacune des entreprises participantes comporte: un camion à benne, trois tracteurs, six remorques, deux rouleaux compresseurs, une citerne tractée, une pompe à eau, une tronçonneuse, une boîte à outils et une camionnette. Les entreprises ont une garantie de contrats (pour un minimum de 200 000 dollars par an) pendant la période de quatre ans du remboursement de leur prêt.

Les entreprises sont classées selon leur surface financière, leur expérience et leur équipement. Les entreprises de la catégorie A travaillent sur les chaussées, alors que celles de la catégorie B s'occupent des travaux de béton et des systèmes d'assainissement. Les contrats sont négociés avec les soumissionnaires éligibles sur la base des estimations des ingénieurs. Les appels d'offres ouverts sont encore l'exception plus que la règle, en particulier dans le cas du programme des routes de desserte. C'est en raison du manque d'expérience de la plupart des petites entreprises à établir des offres raisonnables que les contrats sont encore négociés pour la plupart. Les négociations sont également nécessaires du fait que le MRH se trouve dans l'obligation d'assurer 48 mois de travail à chacune des 54 entreprises inscrites au programme d'achat à crédit. Une fois que les entreprises auront acquis suffisamment de connaissances et d'expériences, c'est par appels d'offres que l'on pourra s'assurer des meilleurs prix.

Pour garantir que les entreprises mènent les travaux à bonne fin, l'avance de démarrage a été remplacée par l'obligation pour les entreprises de pré-financer les travaux auprès de leur banque et de produire une caution de bonne fin. L'entreprise peut ainsi pré-financer la mise en route des travaux sur prêt bancaire sous réserve d'avoir produit des garanties suffisantes. La banque pourra faire jouer à la fois les garanties de pré-financement et la caution de bonne fin si l'entreprise est défaillante en matière de travaux ou de calendrier de paiement. L'agence de gestion des routes achète et stocke les matériaux volumineux qu'elle peut vendre aux entreprises à des prix raisonnables. Les modalités financières de ce processus ont été simplifiées et accélérées pour assurer que les entreprises soient suffisamment

motivées. Les avances de la banque ainsi que les ordonnances de paiements mensuelles sont tous approuvés par le service régional de l'Etat et ces versements sont effectués dans les deux jours qui suivent l'approbation du représentant régional des travaux publics et du planificateur économique régional.

### **Peut-on parler de succès ?**

L'objectif principal de la réforme du secteur routier est d'arriver à ce que 70 % du réseau routier soient en bon état, 20 % dans des conditions acceptables et 10 % seulement encore en mauvais état. La question reste de savoir si le système institutionnel en place sera en mesure d'atteindre cet objectif. Cette question est d'autant plus intéressante que le système centralisé, tel qu'il existe actuellement, est en passe de subir d'autres modifications.

**Une fois leur formation terminée, les entreprises sont intégrées dans un programme d'achat à crédit...Les entreprises ont une garantie de contrat (pour un minimum de 200 000 dollars par an) pendant la période de quatre ans du remboursement de leur prêt.**

Les réformes juridiques et institutionnelles récentes cherchent à décentraliser les responsabilités en matière de construction et d'entretien des routes, bien que le système, sous sa forme actuelle, ait réussi à faire ses preuves. Et pourtant, s'il est vrai que le transfert des ressources et des pouvoirs de gestion aux autorités locales est souhaitable du point de vue politique, il ne donnera pas nécessairement de meilleurs résultats.

La difficulté à proprement parler tient à ce que les réformes du secteur routier sont, dans une large mesure, définies sur le plan opérationnel par la politique économique qui les gouverne. Ce système, pourtant relativement efficace, sera vraisemblablement décentralisé avant même d'avoir eu l'occasion d'atteindre les objectifs assignés pour l'an 2000.

Même si les sociétés pétrolières versent directement à la Banque centrale du Ghana les redevances sur les carburants, cela ne signifie pas que le fonds routier soit à l'abri des interférences politiques. Afin de renforcer le

contrôle du fonds routier sur ces ressources, la Loi de 1996 sur la GHA prévoit un conseil composé à part égale par le secteur public et privé (cinq membres par secteur). La composition et les fonctions de ce conseil permettront aux usagers de la route (qui sont les premiers intéressés) d'exercer leurs responsabilités quant à la manière dont le fonds routier est employé.

Le conseil sera seul à gérer les ressources du fonds et ses fonctions consisteront également à examiner l'intérêt de ses activités, à contrôler les entrées financières et à soumettre à un comité ministériel des recommandations en matière de redevances versées par les usagers. Il devra, par ailleurs, en collaboration avec le MRH et ses agences, examiner et approuver le programme annuel des travaux des diverses entités gestionnaires de routes ainsi que leurs besoins financiers. Il aura également pour tâche d'organiser régulièrement des audits techniques et financiers et de communiquer au public le montant des recettes perçues, des fonds investis ainsi que les résultats accomplis. Enfin, il lui faudra évaluer la performance de ce fonds.

Les parties prenantes du fonds routier auront trois rôles importants à jouer. D'abord, pour ce qui est des usagers de la route, ce sont eux qui assureront le financement de l'entretien du réseau en versant, entre autres, une redevance sur les carburants. Ensuite, ils participeront, par l'intermédiaire de leurs représentants au conseil du fonds routier, aux décisions concernant la manière dont les ressources seront affectées. Ces délégués auront également la responsabilité d'initier les audits financiers et techniques à intervalle régulier. Les parties intéressées veilleront ainsi à ce que l'entretien des routes soit effectué, d'une part selon des critères d'économie, d'efficacité et d'équité et d'autre part, selon des principes de transparence et de responsabilité. Enfin, le conseil de ce fonds routier devra assurer la continuité des moyens financiers.

### 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.