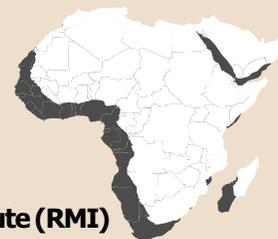


# Transport en Afrique

## Note technique



Initiative de gestion de la route (RMI)

Note no. 8

mai 1997

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

### Troisième partie: Impact et leçons

Cette note, la dernière 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 chercheur 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@WORLD BANK.ORG](mailto:LJONES2@WORLD BANK.ORG)

**B**ien que les expériences du Ghana et du Burkina Faso soient encore trop récentes et dissemblables pour se prêter à une comparaison, les différences qui les caractérisent pourront néanmoins être riches d'enseignement. Les réformes du Burkina Faso sont en effet bien plus structurées et planifiées qu'au Ghana où c'est une évolution sociale et politique complexe qui a déterminé les réformes du secteur routier. Que faut-il en conclure pour un grand nombre de pays africains dont le profil se situe quelque part entre le Ghana et le Burkina Faso? Leur choix de réformes dépendra essentiellement de l'état de leurs routes, de la santé de leurs institutions publiques en charge de la gestion des routes, des capacités de développement de leur secteur privé, de la politique générale de l'Etat et ses objectifs, et des ressources financières qu'ils peuvent mobiliser au travers du Budget ou grâce à l'aide des bailleurs de fonds.

#### Pourquoi des réformes ?

Le Burkina Faso et le Ghana ont tous deux entrepris d'importantes réformes de gestion du secteur routier (pour une analyse détaillée de ces démarches, se reporter aux Notes techniques "Transport en Afrique" N° 6 et 7 de mars et avril 1997). Si dans les deux cas, cette

décision de réforme était partiellement due à des enjeux complexes de politique interne et aux conditionnalités posées par les bailleurs de fonds, la raison première en était l'état déplorable dans lequel se trouvaient les réseaux.

A l'heure de son indépendance, le Ghana avait hérité de l'Empire britannique un réseau routier en excellente condition. En 1961, autrement dit quatre ans plus tard, de sévères restrictions budgétaires portaient déjà atteinte à l'état des routes et au cours des années 70, l'essentiel des 22 000 kilomètres du réseau s'était considérablement dégradé. Le foisonnement des services en charge de l'entretien a également contribué à cette dégradation. Le Burkina Faso, pays à faible revenu et enclavé, bien que pourvu d'un petit réseau (quelque 12 500 kilomètres seulement) n'a pas assuré son entretien et s'est retrouvé à la fin des années 80, de même que le Ghana, avec un réseau en très mauvais état.

#### Est-il besoin de créer un Ministère des routes ?

Le Ministère des routes du Ghana offre un bon modèle aux pays qui veulent placer la réforme routière sur une orbite politique élevée.



Une voix au sein du Gouvernement est forcément un atout, en particulier si le contexte politique est par ailleurs peu favorable à la prise en compte des questions routières. Mais ce n'est pas pour autant une condition indispensable pour engager des réformes dans le secteur des routes. Au Burkina Faso, une simple direction du Ministère des infrastructures, du logement et du développement urbain a la tutelle des routes. Néanmoins, les derniers développements des réformes semblent se jouer à un niveau politique tout aussi élevé qu'au Ghana.

Ces deux exemples pourtant différents démontrent que l'engagement politique en matière de réforme du secteur routier est indispensable. Pour cette raison, il importe qu'un large soutien politique appuie cette volonté de réformes tout en cherchant à améliorer le cadre institutionnel.

**Si un fonds routier s'avère utile, il ne permettra pas nécessairement d'assurer un financement durable ou un entretien satisfaisant des routes...Cependant, il présente un intérêt particulier dans la mesure où il constitue une source de financement plus sûr et plus durable qu'une simple ligne budgétaire, pourvu qu'un engagement politique ferme se manifeste.**

### Faut-il instituer un Fonds routier?

Plusieurs pays africains, à l'instar du Ghana, disposent d'un Fonds routier. Bien que celui du Ghana existe depuis plus de dix ans, il n'a pas été, comme on pouvait l'espérer, à la base d'un financement stable pour l'entretien routier. Les niveaux de financement, même corrigés des variations monétaires et autres facteurs externes, sont restés relativement instables, fluctuant d'une année sur l'autre. Pour mettre fin à cette dérive, le gouvernement a accepté d'augmenter substantiellement les taxes sur le carburant, en étalant l'augmentation sur cinq ans. Les taxes sont passées de 1,6 cent (0,016 dollar) par litre en 1995 à 4 cents par litre en 1996 et augmenteront de 2 cents par an pour atteindre en l'an 2000 un tarif de 10 cents, une majoration suffisante pour entretenir la totalité du réseau routier.

Arracher l'accord du Trésor pour finalement atteindre un financement correct peut être considéré comme une véritable victoire; il a fallu effectivement faire preuve d'une dextérité politique considérable pour obtenir le consentement et la bonne volonté des pouvoirs publics ghanéens. C'est ainsi que le Trésor public, pour ne pas faire peser directement et immédiatement sur le consommateur le poids de ces augmentations, a accepté d'abandonner au Fonds routier divers autres revenus fiscaux afin de maintenir sensiblement au même niveau le total des taxes sur le carburant, tout en multipliant par 6 la part de ces taxes destinée au Fonds routier.

L'expérience ghanéenne montre également qu'il ne suffit pas de se doter d'un Fonds routier pour garantir la stabilité du financement de l'entretien routier. Il faut instituer un Conseil de supervision jouissant d'une autorité et d'une autonomie suffisantes pour empêcher les autres services de l'Etat de piller le Fonds.

Malgré l'existence d'un fonds routier, une bonne partie du réseau routier du Ghana est toujours en mauvais état. En effet ce fonds ne peut couvrir la totalité des besoins

d'entretien routier, comme d'ailleurs la plupart des autres; au Ghana, le déficit est comblé à ce jour par des dotations budgétaires et des aides des bailleurs. Le pays a semble-t-il réussi à formuler un plan qui lui permettra à partir de l'an 2 000 de financer le secteur sur une base durable. Par contre et bien que n'ayant pas de fonds routier, le Burkina Faso

peut, en principe, couvrir le financement de l'entretien routier à hauteur des besoins pour assurer le bon état de ses routes.

On peut conclure, par conséquent, que si un fonds routier s'avère utile, il ne permettra pas nécessairement d'assurer un financement durable ou un entretien satisfaisant des routes. Cela dit, il présente un intérêt particulier dans la mesure où il constitue une source de financement plus sûr et plus durable qu'une simple ligne budgétaire; il faudra, pour cela, qu'un engagement politique ferme se manifeste.

### Faire émerger un potentiel local d'entreprises

En vue de susciter l'émergence d'un secteur solide d'entreprises routières locales, l'Administration doit veiller sur les entreprises débutantes en leur assurant à la fois la formation, l'attribution de contrats réservés, l'accès à des matériels à prix préférentiels (par le biais d'accords de vente à crédit, par exemple), et un certain soutien financier. La plupart des PME pèchent en effet par leur manque de matériel et de compétence technique. Le Ghana et le Burkina Faso ont adopté des voies très différentes pour développer le secteur des PME routières. Dans le cadre de son programme de financement d'équipement sur quatre ans, le Ghana vend à ses PME des équipements bon marché, tout en leur garantissant un minimum de marchés sur quatre ans, le temps de rembourser leurs crédits. La Société de location du

matériel (SLM) du Burkina Faso, quant à elle, propose en location à toutes les PME ses matériels hérités de l'Etat.

Chacune de ces méthodes a ses avantages et ses inconvénients. La solution ghanéenne permet de constituer en quelques années un noyau de PME expérimentées et bien équipées. Le coût relativement élevé que représente cette solution implique qu'un nombre limité seulement de PME pourront en bénéficier. Si, en revanche, la formule adoptée par le Burkina Faso est ouverte à davantage de PME, elles ne sont à aucun moment incitées à se doter d'équipements propres.

Les deux solutions peuvent chacune intéresser les autres pays africains affrontés à des situations de départ analogues. Si l'objectif d'un pays est d'assurer à ses PME le savoir-faire, l'expérience et l'équipement, et s'il en a les moyens financiers, alors le modèle ghanéen rendra sans doute de meilleurs résultats. Si l'objectif est de leur assurer le savoir-faire et l'expérience, mais que les contraintes budgétaires interdisent de soutenir l'achat d'équipements, le modèle du Burkina Faso est une alternative adaptée.

### Mise en société des infrastructures

L'approche du Burkina Faso a fait ses preuves dans une économie à petite échelle et à ressources limitées. C'est sans doute la meilleure alternative pour les petits pays à faibles revenus, où le secteur privé est trop peu développé, où les parcs de matériels des travaux publics sont modestes, et où le réseau routier n'est pas très étendu. Peut-être pourrait-on l'appliquer aussi dans des pays à réseaux beaucoup plus vastes, avec des parcs considérables et un secteur privé fourni et dynamique. En tout cas, le système burkinabé fournit un schéma utile de transition entre le tout-Etat (régie et parcs de matériels publics) et le tout-entreprises (où le secteur privé exploite son propre matériel dans le cadre de marchés).

### Des audits techniques et financiers

Visiblement la pratique des audits extérieurs, techniques et financiers, améliore à la fois la responsabilisation, la qualité des travaux réalisés, la quantité des travaux exécutés, et le respect des délais de chantier, à un coût marginal par rapport au budget total. Ce type d'audits est d'autant plus utile quand il vient doubler les procédures ordinaires d'inspection de l'Administration, et intègre également le suivi et l'évaluation des

gestionnaires. En tout cas, ces procédures sont à institutionnaliser très solidement au cours des projets financés par les bailleurs, afin de garantir leurs effets à long terme en pérennisant les réformes de la gestion de la route.

### Un engagement ferme de l'Etat sur des réformes de long terme

Une ferme volonté d'améliorer le secteur routier de manière durable a certainement constitué le facteur le plus déterminant lorsqu'il s'est agi d'engager des réformes dans ce secteur. Au Ghana, le projet d'augmenter la taxe sur le carburant, ainsi que les projets de lois et réformes institutionnelles en cours, démontrent cet engagement de l'Etat. Au Burkina Faso, les succès de la SLM ont été les signes les plus évidents du degré d'engagement de l'Etat dans la voie de la réforme.

#### 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.