

Transport en Afrique

Note technique

Initiative de gestion de la route



Note SSATP 20

Octobre 1999

COMMERCIALISATION DE L'ENTRETIEN ROUTIER : Ouvrir le dialogue aux usagers de la route, à armes égales. Installer le débat local. Délier les langues. Introduire les réformes. Rénover notre propre mode d'intervention. Démultiplier.

Le jeu stratégique «*Tariff & Traffic*». L'atelier-type conçu autour. L'expérience concluante de Madagascar, de la Guinée et du Rwanda.

*Le discours académique ou les grand-messes institutionnelles n'ont qu'un faible impact sur un public d'ingénieurs...voire sur un public de camionneurs. Pour créer et nourrir un vrai dialogue local autour du service routier, il faut des outils plus puissants, plus polyvalents et plus parlants. L'IGR, avec «*Tariff & Traffic*», lance un nouveau vecteur de diffusion. Son support physique est un CD-ROM, mais la puissance pédagogique du jeu n'est pas tant dans le support : avant tout, il s'agit d'un vrai catalyseur de débats, qui met à égalité l'utilisateur et le haut fonctionnaire face au problème concret de la route et du transport routier.*

L'objectif de cette série de notes techniques est de diffuser les idées émises dans le cadre des travaux du Programme SSATP. Les opinions exprimées plus loin n'engagent que leur auteur et ne sauraient en aucune manière être attribuées au groupe de la Banque mondiale.

Pour de plus amples informations, écrivez à l'adresse électronique suivante :

ssatp@worldbank.org



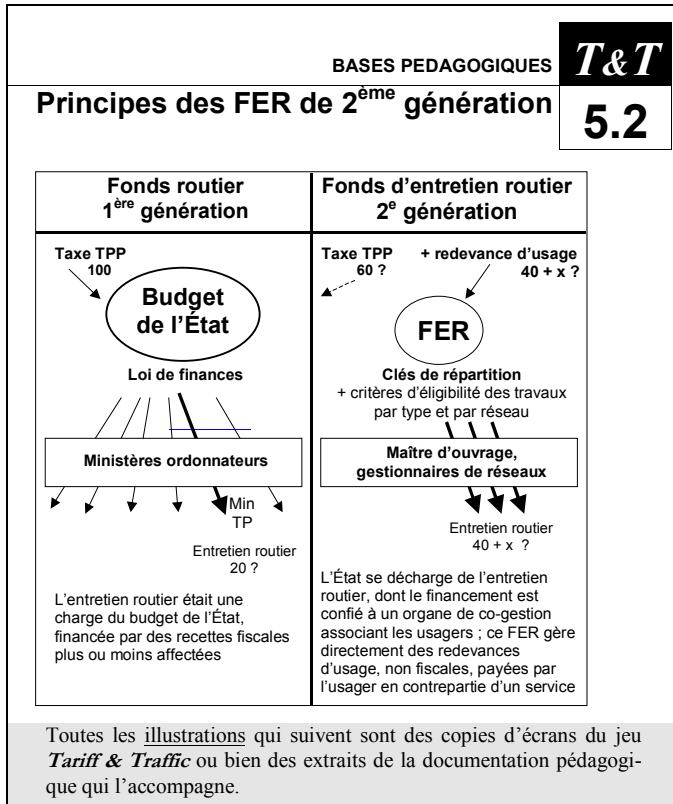
1. L'atelier *Tariff & Traffic*, étape-clé dans le montage d'un Fonds d'entretien routier

Dans bien des pays d'Afrique subsaharienne, l'efficacité du dispositif d'entretien routier n'est pas ou n'est plus à la hauteur pour assurer la sauvegarde du réseau et offrir aux usagers, de manière durable, un niveau de service correct, en rapport avec les investissements consentis. Les investissements routiers sont bien trop souvent voués au sous-entretien ou au non-entretien, c'est-à-dire qu'ils seront réduits à néant bien avant d'avoir produit les retours économiques escomptés.

Pour combattre le mal, de plus en plus de pays sur le continent, souvent sous la pression des bailleurs de fonds du secteur, sont amenés à envisager la création d'un Fonds d'entretien routier (FER) dit «de deuxième génération». **Le principe général qui sous-tend la création de ces Fonds de 2^{ème} génération est celui de la "commercialisation" de l'entretien routier** : il s'agit en fait de traiter l'entretien routier comme un service marchand, financé non plus par le budget de l'État, mais par des redevances d'usage spécifiques pour l'entretien routier, directement acquittées par les usagers de la route et convenablement administrées sous leur propre contrôle.



Le Fonds d'entretien routier joue ainsi le rôle d'un bailleur de fonds local. Il répartit équitablement ses ressources entre les maîtres d'ouvrage en charge de la gestion des réseaux routiers, contrôle leur bonne utilisation et suit les performances atteintes en terme d'entretien du réseau. L'élaboration d'une telle réforme à l'échelle d'un pays nécessite **un processus de large concertation**, dans un premier temps afin d'arrêter le dispositif législatif adapté, puis au moment de mettre en place les outils opérationnels.



Ce processus passe souvent par l'organisation d'**un atelier de sensibilisation lourde**, soutenu par les bailleurs de fonds du secteur, destiné principalement aux futurs co-gestionnaires du FER et autres parties prenantes de l'entretien routier. Un tel atelier doit permettre aux participants de s'imprégner des enjeux, d'assimiler les objectifs et d'apprécier, parmi les diverses options essentielles, les grandes orientations à retenir.

L'atelier-type *Tariff & Traffic*, mis au point pour couvrir ce type de situation, est un outil pédagogique à large spectre, évolutif. Il est conçu comme le support d'ateliers sur plusieurs jours, à animer à la fois par des facilitateurs professionnels et par des experts ou "témoins" du secteur de l'entretien routier.

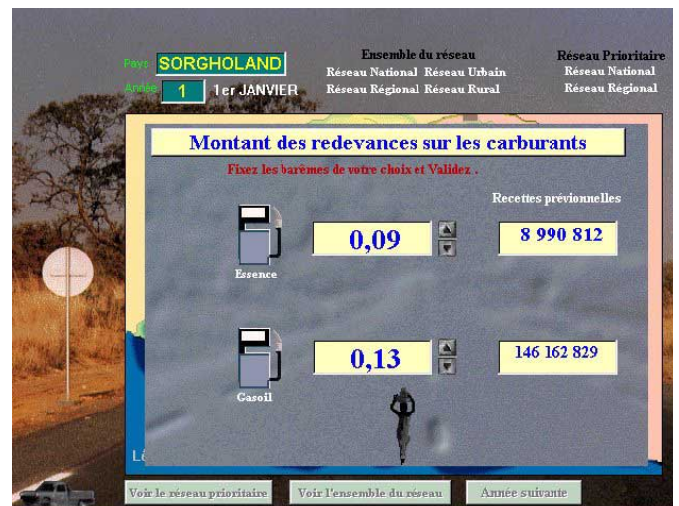
Le fil directeur de cette nouvelle pédagogie est un module de "jeu" fortement interactif, sur lesquels se greffent, à chaque séquence, de brefs aperçus pédagogiques en écho aux situations rencontrées par les joueurs.

Les aperçus, comme les situations de jeu, font référence à des expériences réelles de pays africains.



2. Le jeu pédagogique *Tariff & Traffic*, fil conducteur de l'atelier

Cette formation, très interactive, s'appuie donc, comme outil pédagogique principal, **sur un jeu de rôles**. L'idée est bien sûr, grâce aux capacités de simulation apportées par le jeu (permettant de simuler aussi bien des évolutions à long terme que des prises de décision collectives), de faire découvrir les problématiques du secteur et d'en exposer les logiques. Ceci tout en favorisant la rencontre des idées et le choc des mentalités, grâce à un cadre de débats bien segmenté.



La simulation de décisions collectives est ici un élément de pédagogie puissant, autour d'un dialogue entre usagers et institutions. Ainsi s'expriment fortement, par le biais de ce jeu de rôles, les points de vue des groupes d'intérêts "muets" du secteur routier, c'est-à-dire essentiellement des usagers.

Ce jeu fournit **une trame pédagogique** pour évoquer, grâce à **des aperçus plus didactiques** faisant écho aux grandes phases du jeu, certains enjeux-clés du secteur de l'entretien routier et certaines logiques institutionnelles fondamentales.

Ces aperçus didactiques et **les micro-débats** qui les suivront souvent, sur la base d'écrans ou de transparents-supports tout prêts, constituent de courts entractes dans le jeu. Ils sont traités comme des moments d'analyses de certaines décisions prises au cours du jeu et de leurs effets, offrant prétexte à commentaires.

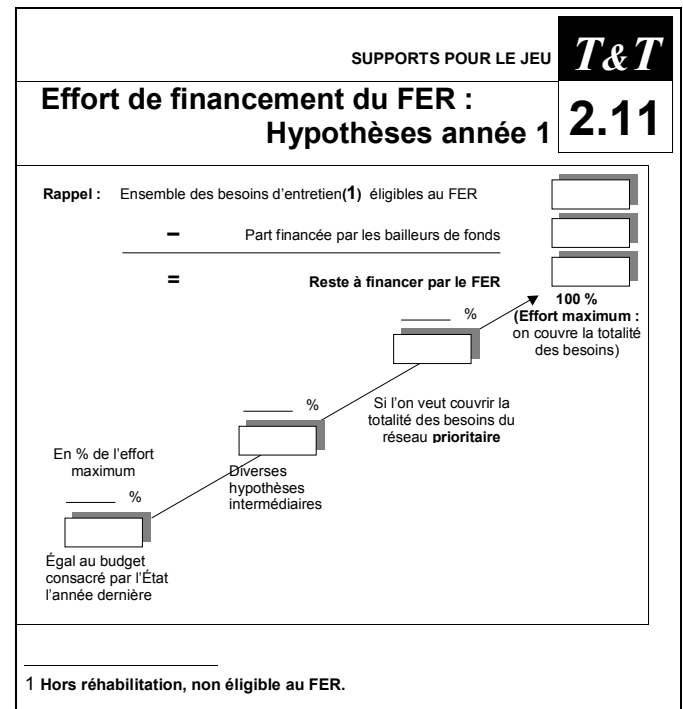
On distingue, parmi ces aperçus didactiques, les deux catégories suivantes :

- plusieurs grandes **“questions de cours”** : elles ont trait bien sûr aux grandes options pour la configuration du Fonds d'entretien routier
- divers **exposés plus techniques**, du type *“Pour en savoir plus sur...”* :
 - * certains portent sur le “vocabulaire” et les grands principes techniques et économiques de l'entretien routier mais aussi du transport routier,
 - * d'autres portent sur certains ressorts du jeu, en expliquant sommairement les modélisations utilisées et les logiques qu'elles expriment.

En général, les supports permettront un exposé de 5 à 10 minutes maximum puis l'animation d'un débat rapide de même durée.

Le thème général du jeu est la gestion de la route, dans un pays imaginaire au réseau simplifié.

“Gestion” est pris ici dans un sens très large : entretien, exploitation, etc..., mais l'entretien routier est bien au cœur du sujet. Ce champ est bien celui couvert par l'Initiative de Gestion de la Route (IGR), plus tournée vers les aspects institutionnels que vers les aspects techniques ou assimilés (programmation, etc.).



BASES PÉDAGOGIQUES		T&T
25 définitions		5.6
Impact du trafic		
11.	Trafic / trafic <u>léger</u> / trafic <u>lourd</u> (ou « trafic poids lourds »)	
12.	Charge à l'essieu / Agressivité / Agression	
13.	Barrières de pluie	
11. Trafic / Trafic <u>léger</u> / Trafic <u>lourd</u> (ou « trafic poids lourds ») :	Circulation des véhicules sur la route. On distingue le trafic léger (les voitures...), qui dégrade très peu la route, et le trafic lourd (les camions...), qui la dégrade énormément. Si on compte pour « 1 » la dégradation causée par le passage d'une voiture, on doit compter pour 50 000 à 100 000 la dégradation causée par le passage d'un camion (autrement dit : un camion dégrade autant que 50 000 à 100 000 voitures). Et on devra compter pour 500 000 ou 1 000 000 celui causé par un camion en forte surcharge.	
12. Charge à l'essieu / Agressivité / Agression :	C'est la charge à l'essieu qui détermine la pression et les efforts horizontaux que le pneu imprime à la chaussée, et donc la dégradation (l'agression) causée à la route par le passage d'un camion.	

3. Le déroulement du jeu *Tariff & Traffic*

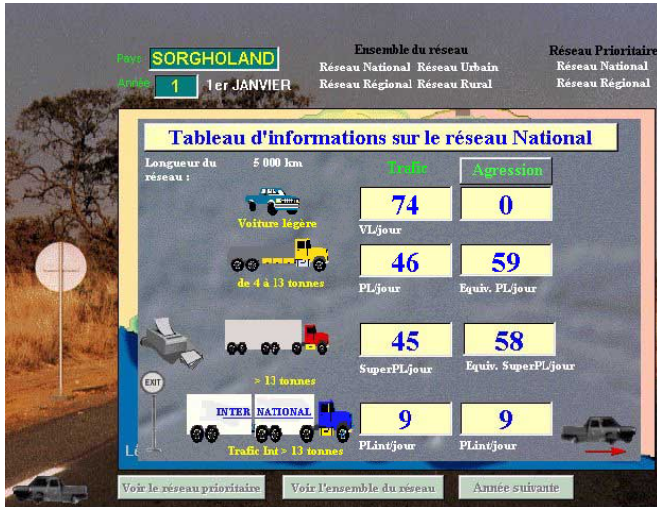
Le module de jeu *Tariff & Traffic* est entièrement piloté et séquencé par un logiciel informatique.

Dans le cours du module pédagogique, **les participants sont constitués en conseil d'administration (CA) d'un Fonds d'entretien routier**, chacun y représentant tel ou tel partenaire (ministère, transporteurs routiers, collectivités, etc.).

Ils sont conduits à débattre de toutes les décisions typiques : composition et barèmes du tarif routier, règles de répartition du fonds et de programmation de travaux, modes de gestion et d'exécution, etc... et dans certains cas, à trancher (les 6 joueurs qui constituent le CA voteront réellement). Ils débattront également de diverses réformes du secteur de l'entretien routier et des transports routiers susceptibles d'être lancées.

Au fur et à mesure du déroulement du jeu, ils observeront en direct les effets de leurs décisions : évolution de l'état du réseau routier bien sûr, mais aussi, progression du trafic routier, capacité des entreprises de travaux publics, etc.

Ils découvriront des enjeux extérieurs qui peuvent contrarier leurs décisions (contraintes sur le prix des carburants, réactions des transporteurs, effets de la concurrence internationale sur les trafics de transit, impacts des coûts de transport sur l'économie générale, etc.).



Le jeu se déroule sur 25 à 30 années et permet ainsi de bien visualiser l'effet de la politique d'entretien, telle qu'elle est conduite par les joueurs, sur le réseau routier et sur l'économie nationale.

Il offre l'occasion de clarifier bon nombre de points, soit par apport des animateurs, soit par échanges entre les participants. Il met chaque participant (transporteur, ingénieur routier, agent du fisc, représentant des collectivités...) en situation d'exposer et de défendre son propre point de vue, mais aussi de comprendre celui des autres.

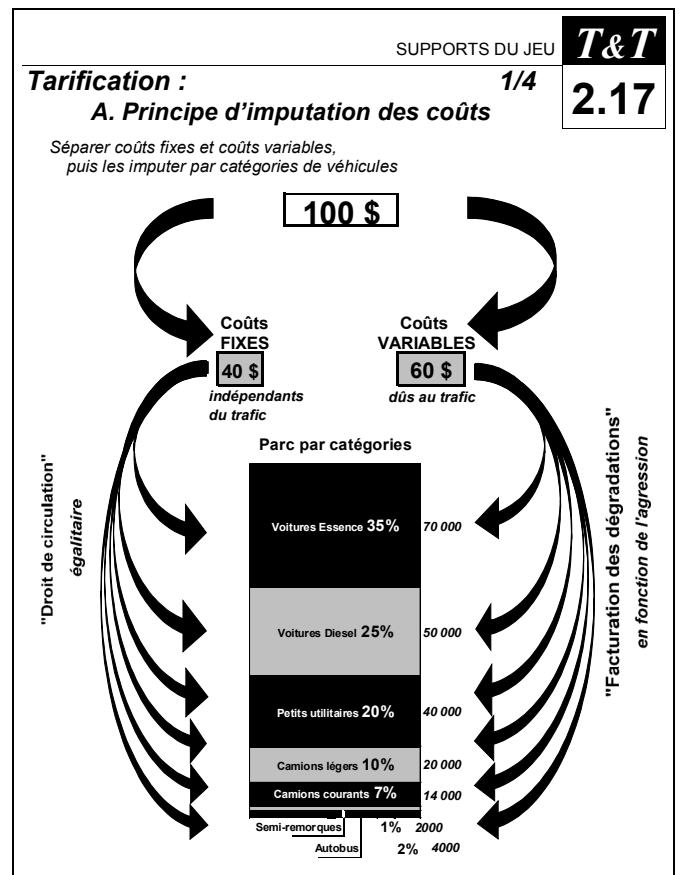
Il est conçu pour s'intégrer au sein d'un atelier où les vraies questions de l'entretien routier national sont débattues et traitées dans d'autres séquences, à la lumière des échanges et des apports déclenchés par le jeu.

4. L'environnement pédagogique du jeu *Tariff & Traffic* ; la boîte à outils de l'atelier

On a intégré dans le CD tous les outils complémentaires qui aideront à structurer l'atelier, aussi bien le programme-type (à adapter, nécessairement) que les éléments du « Livret du participant » et une série complète de supports d'animation (transparents à projeter, ques-

tionnaires rapides, thèmes de travaux en sous-groupes et grilles de finalisation, etc...).

Parmi ces supports, on a notamment inséré un utilitaire (sous Excel) d'**auto-cotation collective du progrès institutionnel** dans le secteur de l'entretien routier, au plan national. La méthode de cotation est normalisée, et débouche directement sur la sortie automatisée de graphiques frappants, qui peuvent être comparés à des situations antérieures ou aux cotations de pays voisins (la totalité des pays d'Afrique subsaharienne a fait l'objet courant 1998 d'une enquête selon cette méthode, dont les résultats sont fournis sous la même forme). Une autre Note technique SSATP est spécialement consacrée à ce système de cotation.



Le programme-type de l'atelier inclut une séquence basée sur cette auto-cotation, qui permet de préciser et discuter un certain nombre de points-clés dans le contexte du pays réel, tout en se référant à ce qui est rencontré dans le jeu. Cette séquence s'inscrit très efficacement dans la progression pédagogique de l'atelier,

Sont également inclus dans le CD divers éléments de support logistique (aide-mémoire pour l'organisation, listes de matériels et fournitures, schémas d'organisation de salle, grille de budget prévisionnel, etc.).

BASES PEDAGOGIQUES		T&T
Notions de base (25 définitions)		Sommaire 5.6
Types de routes		
1.	Routes revêtues , « bitumées », « goudronnées », « asphaltées »	
2.	Routes non revêtues et pistes	
Types d'interventions		
3.	Entretien courant	
4.	Entretien périodique	
5.	Réhabilitation ou reconstruction	
6.	Entretien curatif / entretien préventif	
Travaux		
7.	Cantonnage	
8.	Nids de poule	
9.	Point-à-temps	
10.	Reprofilage léger / Reprofilage lourd / Rechargement	
Impact du trafic		
11.	Trafic / trafic léger / trafic lourd (ou « trafic poids lourds »)	
12.	Charge à l'essieu / Agressivité / Agression	
13.	Barrières de pluie	
Chaîne d'exécution		
14.	Maître d'ouvrage	
15.	Maître d'ouvrage délégué / mandataire	
16.	Maître d'œuvre	
17.	Régie	
Ressources		
18.	Taxes / Impôts / Fiscalité	
19.	Redevances d'usage	
20.	Tarif routier	
Principes de financement		
21.	Arbitrage budgétaire / Loi de finances / Crédits affectés	
22.	« Commercialisation » de la route	
Impact économique		
23.	Coûts d'exploitation des véhicules (CEV)	
24.	Rentabilité économique / Taux de rentabilité interne (TRI)	
Responsabilités		
25.	Décentralisation	

5. Nouvelle étape : créer un mini-réseau d'animateurs africains *Tariff & Traffic*

Grâce au CD-ROM, cette « boîte à outils » de l'atelier est fournie en libre-service, mais plutôt à l'usage des animateurs d'ateliers que des utilisateurs finaux.

Elle a été développée en vue d'organiser début 2000 une formation spécifique d'animateurs africains des ateliers *Tariff & Traffic* (en version française tout d'abord, en version anglaise par la suite). L'objectif pratique d'une telle formation est de créer et de roder le mini-réseau d'animateurs africains *Tariff & Traffic*, capable pour les prochaines années :

- d'intervenir en tandem (un expert routier senior issu de l'administration, un consultant-facilitateur issu du privé) pour animer des ateliers standards *Tariff & Traffic* (ou des produits dérivés) partout en Afrique, sur la base du nécessaire pédagogique correspondant, à la demande du SSATP ou d'autres bailleurs partenaires de l'IGR,
- de répondre comme consultants-experts dans le domaine de l'IGR, chacun selon son cursus et ses atouts propres, avec un potentiel individuel fortement amplifié, grâce à l'assimilation critique des analyses et de la stratégie de l'IGR, et à la maîtrise de ces outils pédagogiques.

Pour l'IGR, développer ces outils de diffusion puissants et installer ce réseau très affûté de relais locaux constituent une réponse : (i) à l'insuffisance numérique de l'équipe de Washington vis-à-vis de la demande de terrain, (ii) à l'efficacité médiocre des outils classiques de promotion des réformes, particulièrement dans des situations de dialogue à ouvrir entre les usagers de la route et les autorités routières, (iii) au positionnement de notre réseau de coordinateurs-pays de l'IGR, trop para-institutionnel pour jouir d'une crédibilité à 360 degrés, (iv) à la réponse globalement très décevante des consultants locaux mobilisés ponctuellement sur ce type de questions très institutionnelles qui constituent un marché trop marginal (comme l'a vérifié l'étude de marché menée courant 1998 pour la totalité des pays francophones d'Afrique, en collaboration avec les bailleurs du secteur).

SUPPORTS POUR LE JEU		T&T
GROUPES D'INTERET : Typologie 2.5		
CEUX QUI PAIENT (REPRÉSENTÉS AU CA)	<ul style="list-style-type: none"> • Les utilisateurs finaux de la route : les professionnels transporteurs de marchandises et de voyageurs (y compris taxis urbains et ruraux). • Les utilisateurs indirects : acteurs économiques bénéficiant de la collecte et de la desserte de leurs marchandises (CCI, populations rurale et urbaine ayant un intérêt économique évident). 	<i>On cherche à augmenter la capacité d'influence de ces groupes d'intérêt.</i>
CEUX QUI ADMINISTRENT (REPRÉSENTÉS AU CA)	<ul style="list-style-type: none"> • Les administrations dans le cadre de leur compétence générale en terme de politique nationale. • Les maîtres d'ouvrages : ministères en charge de réseaux routiers et élus locaux aussi (sur les routes urbaines, les pistes rurales, ...). 	<i>On cherche à leur faire connaître et comprendre le point de vue des utilisateurs payeurs.</i>
CEUX QUI EXÉCUTENT (NON REPRÉSENTÉS AU CA)	<ul style="list-style-type: none"> • Les agents des travaux publics. • Les prestataires privés : PME spécialisées dans l'entretien routier, bureaux d'étude et d'ingénierie, etc. 	<i>Chacun de ces deux groupes risquerait d'être à la fois juge et partie s'il était au CA. Dans certains cas, ils peuvent être en situation de concurrence l'un vis-à-vis de l'autre (s'il y a des travaux en "régie")</i>

Pour la diffusion des acquis en matière de « commercialisation » de l'entretien routier, cela marquera une forte démultiplication du potentiel d'intervention de l'IGR sur le terrain. Les tests de l'atelier-type *Tariff & Traffic* qui se sont inscrits dans les démarches d'installation de FER en cours à Madagascar, en Guinée et au Rwanda, l'ont démontré en marquant à chaque fois **une étape décisive** dans la dynamique locale de réforme.

Le module pédagogique *Tariff & Traffic* introduit une nette innovation dans les méthodes de diffusion du message de l'IGR. Nous sommes vivement intéressés à connaître votre réaction par rapport à ce nouvel outil.



Le CD-ROM *Tariff & Traffic*

Le CD-ROM *Tariff & Traffic* sera diffusé dès décembre 1999 à titre gratuit par les soins du SSATP. Il est intégralement bilingue Français / Anglais.

Ce CD est utilisable sur tout micro-ordinateur compatible ("PC") avec au moins un processeur 486, Windows 3.1, Word 97, et Excel 5.0, ou toutes versions plus récentes. Le jeu et l'ensemble du matériel pédagogique peuvent être activés à partir du CD ou bien transférés sur le disque dur ; l'utilitaire d'installation comporte les deux options.

Ce CD permet également de créer un jeu de disquettes d'installation, grâce auquel on peut ensuite installer le tout sur un micro-ordinateur dépourvu de lecteur de CD.

Les droits de propriété intellectuelle du jeu *Tariff & Traffic* et de la documentation pédagogique qui l'accompagne, inclus dans le CD-ROM, sont détenus par la Banque mondiale qui entend encourager sa libre diffusion.

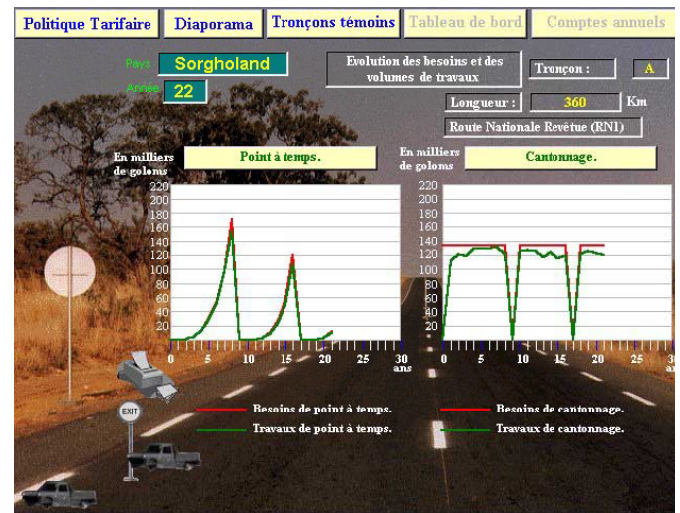
La copie à des fins pédagogiques non commerciales est donc librement autorisée. Seul l'usage du contenu dans le cadre de formations ou d'événements à caractère commercial est soumis à des restrictions.

Auteurs

Tariff & Traffic a été développé pour le compte de la Banque mondiale par *Interface Etudes et Formation* (Marc Schpilberg, David Sullivan et Olivier Charbonnier), avec le concours de *Calimagine* (Michel Marc).

La modélisation économique du jeu a été établie par Benoît Ninnin, consultant.

Le concept a été spécifié par Louis Fernique, expert en politiques routières (IGR / AFTT2, Région Afrique, Banque mondiale), qui en a également supervisé le développement, y compris les tests pédagogiques en Guinée, au Rwanda et à Madagascar.



Qu'est-ce que l'IGR ?

L'Initiative de gestion de la route (IGR) est un volet essentiel du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP). Elle a été lancée conjointement par la Banque mondiale et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique.

L'objectif premier de l'IGR était de fonder sur des bases solides le renouveau des politiques routières en Afrique subsaharienne. C'est devenu maintenant un outil flexible pour aider les pays à identifier et résoudre leurs propres problèmes en la matière. Comme le montre l'expérience de l'IGR, il n'y a pas de bonne réforme de la gestion de la route sans forte adaptation au contexte du pays ni collaboration véritable des secteurs public et privé.

Les pays bénéficiaires tout comme les bailleurs de fonds sont impliqués dès l'amont dans les actions de l'IGR. La gestion du programme est confiée à la Banque mondiale. L'IGR bénéficie du soutien financier d'un bon nombre de bailleurs bilatéraux, ainsi que de l'Union européenne et de la Banque mondiale.

Contacts

Pour en savoir plus sur l'IGR, ou pour obtenir des exemplaires gratuits du CD-ROM *Tariff & Traffic* (à partir de décembre 1999), consultez l'adresse Internet <http://www.worldbank.org/afr/ssatp> ou bien contactez par E-mail ssatp@worldbank.org ou encore écrivez à SSATP, Banque mondiale, 1818 H Street NW, Washington, D.C. 20433, USA.