



Initiative de gestion
de la route

IGR

Mise en oeuvre et impact de l'IGR

Enquête menée dans sept pays membres

M.I. Pinard & S.M.A. Kaombwe

Décembre 2001

Région Afrique
Banque mondiale



Mise en œuvre et impact de l'IGR

Enquête menée dans sept pays membres

M.I Pinard & S.M.A. Kaombwe

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	V
LISTE DES ABRÉVIATIONS	VII
RÉSUMÉ ANALYTIQUE	1
I. INTRODUCTION	9
CONTEXTE.....	9
MÉTHODE ET RÉALISATION DE L'ENQUÊTE	12
II. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE	15
POUR UNE GESTION DURABLE DE LA ROUTE	15
OBSTACLES, CONTRAINTES ET PROBLÈMES ENTRAVANT LES RÉFORMES	23
APPROCHE, PRIORITÉS ET RESSOURCES.....	32
INDICATEURS DE SUIVI DE L'AVANCEMENT ET DE L'IMPACT DES RÉFORMES.....	39
III. RECOMMANDATIONS	42
RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ENQUÊTE.....	42
RÉPONSE AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	51
ANNEXES	61
ANNEXE A TERMES DE RÉFÉRENCE	63
ANNEXE B QUESTIONNAIRES	73
PRÉAMBULE.....	73
QUESTIONNAIRE A	74
QUESTIONNAIRE B.....	77
QUESTIONNAIRE C.....	79
QUESTIONNAIRE D	81
ANNEXE C LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISATIONS ENQUÊTÉES	37
GHANA.....	37
KENYA	37
MALAWI.....	38
TANZANIE	38
OUGANDA.....	39
ZAMBIE	40
ZIMBABWE.....	41

REMERCIEMENTS

Les consultants tiennent à exprimer leur gratitude à tous les représentants des organisations des secteurs public et privé qui ont contribué de manière substantielle à l'élaboration de ce rapport d'enquête sur l'IGR. Nous remercions tout particulièrement l'équipe IGR de la Banque mondiale et notamment Stephen Brushett et Thor Wetteland pour les précieux conseils et suggestions offerts tout au long de l'étude, ainsi que les coordinateurs nationaux de l'IGR, Francis Nyangaga (Kenya), Dauphin Makako (Malawi), Joseph Lamptey (Ghana), Willey Lyatu (Tanzanie), William Musumba (Ouganda), Nadarajah Gananadha (Zambie), Nelson Kundenga (Zimbabwe), ainsi que leurs collaborateurs pour l'excellent esprit de coopération et d'entraide témoigné avant et pendant les visites des consultants dans leurs pays respectifs.

De nombreux représentants des secteurs public et privé ont participé aux entretiens ou répondu aux questionnaires d'enquête. Les consultants leur sont reconnaissants du temps et des efforts qu'ils ont consacrés à cette enquête qui n'aurait pu être menée à bien sans leur précieuse contribution.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CDA	Communauté de développement de l'Afrique australe
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CN	Coordinateur national
IGR	Initiative de gestion de la route
SATCC	Commission des communications et des transports de l'Afrique australe
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
NRB	National Road Board

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Rappel

À la suite de nombreuses consultations avec les parties prenantes du secteur public et privé, il a été décidé de lancer à la fin des années '80 dans le cadre du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) l'Initiative de gestion de la route (IGR) qui a son lancement s'intitulait Initiative d'entretien de la route. Ce programme mené en collaboration avec le département Infrastructure de la Région Afrique de la Banque mondiale et la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA) a été créé en réponse au problème grandissant que pose la détérioration des infrastructures routières en Afrique subsaharienne malgré les investissements consentis par les pays et les bailleurs de fonds.

Depuis sa conception, l'IGR a concentré ses activités sur la recherche de nouveaux moyens d'enrayer le processus qui enferme les pays d'Afrique subsaharienne dans un cercle vicieux de construction, effondrement rapide et reconstruction de routes bien avant la fin de leur durée de vie théorique. Ces activités ont été généralement poursuivies autour du concept fondamental de la commercialisation qui consiste à faire en sorte que le secteur routier obéisse aux lois du marché en rendant l'usage des routes payant et en les gérant comme toute autre entreprise commerciale.

Pour assurer une gestion durable, ce principe de commercialisation doit s'appuyer sur des réformes complémentaires dans quatre domaines – les quatre piliers de base :

- *Prise en charge* – Associer les usagers de la route dans la gestion des routes afin de gagner l'opinion publique à l'idée d'un financement durable du réseau et de maîtriser l'émergence d'éventuelles positions de monopoles.
- *Financement* – assurer des apports de fonds stables et suffisants.
- *Responsabilités* – définir clairement les responsabilités.
- *Gestion* – adopter des pratiques de gestion commerciale saines et responsables.

Les réformes de l'IGR représentent probablement la transformation la plus radicale jamais envisagée dans le secteur routier d'Afrique subsaharienne dans l'optique de mettre en place un système de transport routier sûr, durable, efficace et au service de la croissance et du développement socio-économique.

Stratégie de l'IGR

A la fin des années '90, les réformes préconisées par l'IGR ont été mises en place avec plus ou moins de succès dans quelques pays africains. Cela dit, plus de dix ans après le lancement des réformes, les pays membres de l'IGR ont pris conscience, devant le désenchantement des bailleurs, de la nécessité d'un bilan.

Lors de la 14^{ème} réunion de l'IGR qu s'est tenue en décembre 1999 à Pretoria, il a été suggéré de réaliser une enquête dans l'objectif de recueillir les vues des parties prenantes sur les changements estimés nécessaires dans l'approche et les priorités de l'IGR pour mieux faciliter la mise en œuvre des réformes politiques et institutionnelles, ainsi que pour suivre plus efficacement le progrès et les résultats du processus de réforme. L'enquête menée dans sept pays (Ghana, Kenya, Malawi, Tanzanie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe) portait sur les points clés suivants :

- Perception de l'IGR par les pays membres dans le cadre de la mise en place d'une méthode de gestion de la route durable
- Obstacles, contraintes et problèmes qui entravent les objectifs de l'IGR
- Changements à apporter dans l'approche, les priorités et les ressources de l'IGR
- Indicateurs à utiliser pour suivre le progrès des réformes et leurs effets concrets

Les termes de référence sont présentés dans l'Annexe A.

Résultats de l'enquête

Les consultants ont passé deux ou trois jours dans chaque pays visité à interroger les représentants des principales parties prenantes du secteur public et privé sélectionnés par les coordinateurs de l'IGR. Les questionnaires ont été préparés avec leur collaboration et envoyés avant la visite des consultants. Ces questionnaires sont reproduits à l'Annexe B.

142 représentants ont participé à l'enquête, 77 provenant du secteur public et 65 du secteur privé (la liste des personnes interrogées ou enquêtées se trouve à l'Annexe C). Si l'enquête était quelque peu orientée en faveur des services routiers et des entreprises de travaux publics de certains pays, il y a tout lieu de penser néanmoins que les résultats reflètent relativement bien les vues et opinions de l'ensemble des parties prenantes.

(a) Perception de l'IGR par vis-à-vis de la mise en place d'une méthode de gestion durable du réseau routier

La grande majorité des parties prenantes reconnaissent que la commercialisation du secteur routier est le moyen le plus efficace d'assurer la gestion et le financement durables des routes. Cela étant dit, certains responsables du secteur public n'ont cessé de remettre en question l'efficacité de ce principe sous prétexte que d'autres secteurs de l'économie ont

connu des expériences malheureuses en la matière ou que les résultats positifs ne sont pas suffisamment probants.

Si la plupart des parties prenantes reconnaissent que les quatre piliers de l'IGR constituent le minimum requis pour faciliter le processus de commercialisation du secteur privé, elles estiment néanmoins qu'ils devraient revêtir un caractère plus indicatif qu'obligatoire et donc s'adapter aux conditions spécifiques d'un pays. Il importerait, par exemple, que leur mise en œuvre tienne compte de questions importantes telles que la sécurité routière, l'environnement et la police de la charge à l'essieu.

Nombre d'entre eux étaient d'avis que les réformes engagées avaient eu un effet positif sur le financement du réseau ou la participation du secteur privé aux travaux routiers et avaient permis d'améliorer sensiblement l'état des routes. Cela étant, pour être viables, ces réformes devraient produire des effets bénéfiques mesurables.

(b) Obstacles, contraintes et problèmes qui entravent les objectifs de l'IGR

Dans l'ensemble et en particulier dans le secteur privé, le manque d'intérêt manifesté par le gouvernement était perçu comme le principal obstacle à une mise en œuvre réussie des réformes, essentiellement en raison du fait que les pouvoirs publics perdaient peu à peu le contrôle des crédits et des programmes d'investissement. Les autres contraintes et problèmes identifiés étaient attribués aux éléments suivants :

- Mesures défavorables et conditions imposées par les bailleurs de fonds
- Approches fragmentaires dans la planification des programmes et des projets routiers
- Manque de coordination entre les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics
- Manque de perception des avantages produits par l'IGR

La plupart des parties prenantes avaient l'impression que les pouvoirs publics avaient tendance à lier la réforme du secteur routier au programme général de réforme de la fonction publique et à considérer la commercialisation du secteur comme faisant partie intégrante de ce programme. La réticence ou hésitation des pouvoirs publics peut s'expliquer également par les raisons suivantes :

- Secteur commercial peu développé
- Bureaux d'ingénierie et entreprises de travaux publics ne sont pas suffisamment dynamiques et compétitives d'où le nombre limité de marchés offerts
- Problèmes liés à la compression de personnel en régie et à la mise à la réforme des parcs de matériels

De nombreuses parties prenantes craignent que le Fonds routier serve en partie à financer les travaux d'entretien en souffrance, ce qui détournerait les fonds de leur objectif princi-

pal qui est d'assurer un entretien courant adéquat et mettrait en danger le réseau en bon état.

La majorité des parties prenantes est persuadée que le VIH/SIDA a des répercussions sur la disponibilité en personnel qualifié et sur les capacités des entreprises de travaux publics, ce qui a un effet adverse sur la mise en œuvre des réformes. Par contre, certains pensent au contraire que le manque d'agents qualifiés peut accélérer les réformes et faciliter une meilleure utilisation des capacités disponibles.

Toutes reconnaissent que l'IGR avait joué un rôle moteur en faveur des réformes au début des années '90 et avait contribué de façon décisive aux progrès réalisés à ce jour. Toutefois, leur impression était que la concertation avec les pays se relâchait, l'équipe de l'IGR se réduisait ainsi que l'appui des bailleurs des fonds, raisons qui avaient freiné ou entravé la mise en œuvre des réformes, d'autant plus que les responsables des programmes de réforme avaient encore quelques difficultés à assumer cette tâche sans aide extérieure.

Le cadre législatif qui régit les réformes dans certains pays est considéré comme trop faible pour permettre aux administrations en charge des routes d'assumer leurs fonctions de façon autonome et efficace.

(c) Les changements à apporter dans l'approche, les priorités et les ressources de l'IGR

La grande majorité des parties prenantes estiment que l'IGR devrait promouvoir plus activement les réformes et les solutions préconisées de manière à retrouver l'élan et l'enthousiasme du début des années '90. Il conviendrait par exemple de mettre l'accent sur les activités suivantes :

- Documenter et diffuser le plus largement possible les avantages tirés des réformes auprès des protagonistes, des responsables politiques et du grand public.
- Monter davantage de campagnes de sensibilisation du public et garder des contacts fréquents avec les principaux dirigeants et protagonistes au niveau national et régional en organisant des ateliers ou séminaires.
- Intégrer les activités publicitaires et de relation publique dans les opérations des agences routières et des conseils de fonds routiers.

Nombre d'entre elles pensaient qu'il fallait amplifier les fonctions des coordinateurs nationaux en leur accordant un poste à plein temps et les moyens de piloter leur programme national de façon plus efficace en collaborant de plus près avec les intéressés et en participant plus activement aux réunions avec les bailleurs de fonds.

La plupart des parties prenantes étaient convaincues qu'il fallait utiliser davantage l'expérience et les compétences des experts africains pour définir et mettre en œuvre les programmes de l'IGR. De leur point de vue, une plus forte participation africaine à la direction du programme devrait permettre de développer des solutions locales et inspirer un réel sentiment de paternité des réseaux routiers africains. Il a été suggéré à cet effet de créer un groupe consultatif africain qui aiderait à la formulation et à la coordination des programmes et des activités de l'IGR.

Les avis étaient partagés sur la question de la décentralisation des activités de l'IGR aux bureaux régionaux ou des institutions régionales telles que la CDAA, la CDEAO ou des instituts de recherche africains. Les partisans soutenaient que la décentralisation faciliterait les contacts entre les pays membres et le développement des ressources humaines à l'échelon régional. Ceux opposés à la décentralisation craignaient de voir apparaître une autre forme de bureaucratie et pensaient qu'il était plus facile pour un bureau international administré au siège de la Banque mondiale d'avoir un impact à l'échelon le plus élevé qu'un simple bureau régional.

De l'avis quasi unanime, l'IGR devrait coordonner plus étroitement ses activités avec les programmes des bailleurs de fonds, de manière à ce que ces programmes soient en accord avec les objectifs de l'IGR. Il a été suggéré que l'équipe de l'IGR participe à la planification des programmes routiers financés par les bailleurs de fonds et des programmes d'investissement sectoriel qui comportent des composantes axées sur des réformes de politique générale et de renforcement des capacités. Les parties prenantes encouragent la poursuite d'un processus de mise en œuvre qui respecte les principes de l'IGR.

Compte tenu du nombre croissant d'agences routières créées et dotées d'une certaine autonomie, les parties prenantes estiment que le moment est venu pour l'IGR de se consacrer au développement et à la diffusion de modèles et d'outils de gestion tels que des systèmes de gestion routière ainsi qu'à l'exploitation des expériences rencontrées en Afrique et dans le reste du monde.

(d) Indicateurs de suivi de la mise en œuvre des réformes et de leur impact

La plupart des parties prenantes s'accordaient pour dire que le suivi de la mise en œuvre des réformes devait se faire systématiquement, mais en rappelant que pour être viables, les réformes devaient produire des effets concrets suffisamment appréciables par les usagers pour les encourager à appuyer la poursuite des efforts de réforme et à participer au financement des routes. La difficulté est de définir des indicateurs de progrès et d'impact compréhensibles et montrant le lien entre l'amélioration de l'état des routes et les réformes engagées. Les suggestions suivantes ont été proposées :

- Une approche bipartite a été recommandée pour mesurer l'impact des réformes sur le terrain. 1) *Pour ce qui des usagers ou du public en général*, des indicateurs simples tels que la réduction du temps de trajet, le niveau d'accessibilité tout au long de l'année et la réduction des coûts de transport ; 2) *pour ce qui est des agences routières*, les indicateurs techniques et quantitatifs tels que la définition d'indices visuels de l'état d'une route, la réduction de la rugosité de la route et l'abaissement des coûts d'entretien unitaires.
- S'agissant du suivi de la mise en œuvre de réformes durables, il a été suggéré de procéder à des entretiens avec les services en charge des routes et autres organismes intéressés suivant un cadre préétabli qui fournit des points de repère, des faits et des statistiques spécifiques se référant aux quatre piliers.
- Il importe que les services en charge des routes soient en dernier ressort responsables du suivi. Les parties prenantes ont cependant indiqué que tant que ces organismes n'avaient pas mobilisé suffisamment de capacités et de ressources financières pour assurer les exercices de suivi, l'assistance de l'IGR et des bailleurs de fonds bi- et multilatéraux serait nécessaire. Les rapports de suivi devraient être remis directement aux principaux intéressés du secteur public et privé qui en assumeront la responsabilité.

Étapes à venir

La grande majorité des parties prenantes ressentent la nécessité pour l'IGR de jouer un rôle plus proactif de manière à progresser plus rapidement dans la réalisation des objectifs et assurer une gestion et un financement durables du secteur routier. L'IGR devra à cet effet renforcer son rôle de défenseur des réformes, de même que la Banque mondiale et les bailleurs de fonds devront fournir les ressources nécessaires pour mener à bien les activités régionales et nationales qui s'imposent et en particulier dans le cadre de la réalisation des travaux d'entretien en souffrance.

Si la plupart des parties prenantes sont favorables à une plus grande participation africaine dans la programmation et l'exécution des activités de l'IGR, une décentralisation des activités n'est pas considérée souhaitable. Par contre et de l'avis général, l'IGR devrait jouer un rôle plus actif dans la planification des programmes routiers avec l'assistance des bailleurs de fonds et notamment des vastes programmes d'investissements sectoriels.

Si les parties prenantes encouragent un suivi systématique de la mise en œuvre des réformes, elles estiment qu'il faut avant tout mettre l'accent sur leurs résultats concrets sur le terrain, condition essentielle à leur pérennité et au soutien continu des usagers. Ces réformes ne sont pas une fin en soi mais un moyen de mettre en place un système de gestion durable.

L'IGR devrait à l'avenir établir une distinction entre des programmes nationaux spécifiques destinés à accélérer le train des réformes d'un pays et les programmes régionaux ou sous-régionaux dont les enjeux sont plus génériques et en faveur des efforts nationaux.

I. INTRODUCTION

CONTEXTE

Le transport routier en Afrique subsaharienne

Le transport routier assure le transit de 80 % des biens et services en Afrique subsaharienne, ce qui le place au premier rang des modes de transport. Cependant, malgré l'importance du secteur et les énormes investissements consentis par les pays et les bailleurs de fonds dans l'infrastructure routière au cours des dernières décennies, le manque d'efficacité de la gestion et le financement inadéquat des travaux d'entretien ont entraîné la détérioration de l'état des routes et la surévaluation des coûts de transport dans la plupart des pays de la région.

Depuis son lancement en 1987, le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP), une initiative conjointe de la Banque mondiale et de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), a reconnu l'ampleur et la gravité de la crise du secteur routier en Afrique subsaharienne. Les mauvaises performances du secteur et son incapacité à répondre aux besoins de transport des activités de développement économique et social fragilisent encore davantage les économies instables de nombreux pays et constituent un obstacle au succès des programmes de redressement macroéconomique ou de restructuration initiés par de nombreux pays. Cela a conduit au lancement en 1988 de l'*Initiative d'entretien des routes*, qui a initialement accordé la priorité à l'entretien du réseau routier, estimant que la stabilité de son financement était au cœur du problème.

En 1997, le programme a été rebaptisé *Initiative de gestion de la route*. Ce changement de nom voulait indiquer que la stabilité financière ne suffisait pas en soi à assurer le bon entretien du réseau routier et que la planification, l'exécution et le suivi pesaient tout autant et étaient tout aussi nécessaires pour permettre au réseau routier d'un pays de répondre aux besoins de transport.

Depuis son lancement, l'IGR a concentré ses activités sur la recherche de nouveaux moyens d'enrayer le processus de dégradation qui enferme les gouvernements des pays d'Afrique subsaharienne dans un cycle vicieux de construction, effondrement prématuré et reconstruction de routes bien avant la fin de leur durée de vie théorique. Ces activités ont généralement été poursuivies dans le cadre d'un nouveau concept à la base du programme de l'IGR, celui de commercialisation du secteur routier.

La démarche de l'IGR

La démarche de l'IGR repose sur la commercialisation de la gestion et du financement du réseau routier, en utilisant *les concepts et les règles du marché* pour la gestion et en introduisant un élément de *tarification des services* dans le financement. La commercialisation nécessite des réformes complémentaires dans quatre domaines, ce qu'on appelle les quatre piliers de l'IGR, qui sont au cœur du programme de réforme.

Les quatre piliers

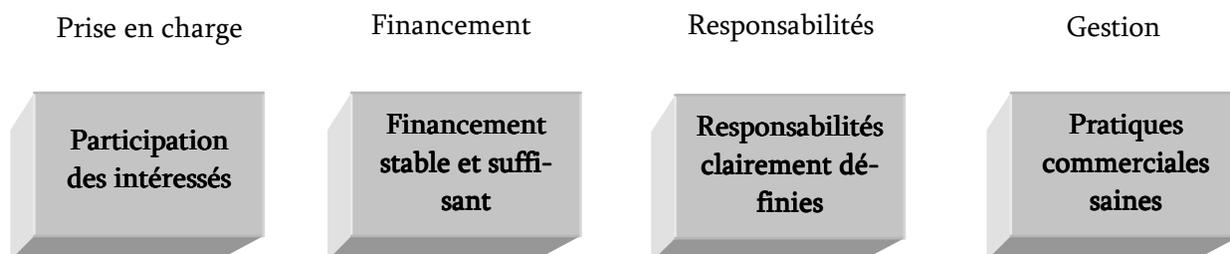


Figure 1

Ces quatre piliers poursuivent les objectifs suivants :

Prise en charge : *Habiliter et encourager le public à jouer un rôle actif dans la gestion du secteur routier et, ce faisant, obtenir sa participation au financement du réseau.*

Financement : *Mettre en place des mécanismes de financement pour assurer des apports de fonds stables et adéquats, basés sur une tarification explicite et appropriée.*

Responsabilités : *Définir clairement les responsabilités en attribuant des fonctions distinctes et spécifiques assorties de pouvoirs et d'objectifs de performance en rapport avec ces fonctions.*

Gestion : *Adopter de saines pratiques commerciales et de méthodes de gestion responsable en introduisant des systèmes et des procédures efficaces.*

Les piliers sont interdépendants et devraient donc dans l'idéal être mis en œuvre simultanément pour produire les résultats attendus des réformes.

La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDA) a donné son adhésion sans réserve aux principes de l'IGR dans son récent Protocole sur les transports, les communications et la météorologie (TCM) (CDA, 1998), par lequel ses pays membres s'engagent à mettre en

œuvre un important train de réformes pour introduire des changements dans les orientations, la législation, les institutions, la réglementation et l'administration.

Conformément aux principes de l'IGR, le Protocole de la CDAA a pour objectifs principaux :

- La création par loi parlementaire **d'organismes institutionnellement distincts et fonctionnellement autonomes** qui seront responsables du financement du réseau routier (Fonds routier) et des services routiers (Agence routière) gérés par des conseils d'administration distincts avec la participation des secteurs public et privé, le secteur privé étant majoritaire.
- L'adoption de **pratiques de gestion commerciale** pour favoriser une plus grande efficacité institutionnelle, économique et technique en introduisant la concurrence dans les activités du secteur routier et en privilégiant les marchés à contrat pour tous les travaux de construction et d'entretien des routes.
- L'adoption de **mécanismes de financement cohérents et transparents** de manière à fournir des apports de fonds suffisants pour assurer l'entretien efficace des routes.
- L'identification de **sources de financement durables** où les recettes sont versées directement sur le Fonds routier et affectées au financement des programmes de dépenses autorisés, en commençant par l'entretien courant et périodique de toutes les routes (sur la base d'un partage des coûts avec les collectivités locales et les communautés), suivi par les travaux de réhabilitation et finalement les travaux neufs.

Le principe de commercialisation est à présent bien accepté comme base du programme de réforme dans les pays d'Afrique subsaharienne et de réels avancements ont été enregistrés dans la mise en œuvre des quatre piliers de l'IGR. Par contre, l'amélioration de l'état des routes s'est fait plus lentement que prévu.

Nécessité d'une enquête

Lors de la 14^{ème} réunion du comité de coordination de l'IGR tenue à Pretoria en décembre 1999, les États membres ont exprimé certaines inquiétudes vis-à-vis du programme que l'on peut résumer ainsi :

- Ils doutent que l'orientation et les priorités actuelles soient la meilleure stratégie pour accélérer la mise en œuvre d'un programme de réforme durable.
- Ils s'inquiètent de l'apparente baisse d'intérêt de la Banque mondiale et des bailleurs de fonds pour l'IGR, à en juger par la réduction des contributions financières et des capacités de l'équipe de l'IGR.
- Ils ont émis des réserves sur la conception et les résultats initiaux des indicateurs de performance et du système de suivi proposés.

- Manque d'information de la cellule IGR de la Banque mondiale en réponse aux demandes de budget établies par les coordinateurs nationaux de l'IGR.

En grande partie pour répondre à ces inquiétudes, les participants à la réunion ont proposé que les parties prenantes réexaminent le message, les objectifs et le programme stratégique de l'IGR à la lumière des progrès accomplis à ce jour et des derniers développements, et fassent des recommandations sur la voie à suivre. Il a également été décidé d'un commun accord de mettre en place un système de suivi plus approfondi et mieux adapté en consultation avec les coordinateurs nationaux, ce qui a été fait en menant une enquête dans un certain nombre de pays membres.

Objectifs de l'enquête

Comme indiqué dans les Termes de référence ci-joints (Annexe A), l'objectif général de l'enquête était de recueillir les vues des parties prenantes dans sept pays membres de l'IGR sur les modifications à introduire dans l'approche et les priorités de l'IGR afin de faciliter la mise en œuvre des réformes sectorielles et institutionnelles, d'une part, et de suivre de plus près les progrès et les résultats, d'autre part. Le **Ghana**, le **Kenya**, le **Malawi**, la **Tanzanie**, l'**Ouganda**, la **Zambie** et le **Zimbabwe** ont participé à l'enquête.

Les questions clés abordées étaient les suivantes :

- Comment les pays perçoivent-ils la stratégie proposée par l'IGR pour trouver une solution durable au problème de gestion routière ?
- Quels sont les obstacles, contraintes et problèmes qui compromettent cette stratégie ?
- Est-il nécessaire de modifier l'approche, les priorités et les ressources de l'IGR ?
- Quels indicateurs devrait-on utiliser pour mesurer l'évolution des réformes et leur impact ?

MÉTHODE ET RÉALISATION DE L'ENQUÊTE

Approche générale

L'approche et la méthodologie suivies partent du principe qu'il est essentiel de maximiser la participation des coordinateurs nationaux en menant l'enquête en étroite collaboration avec eux et de recueillir les vues et recommandations sur les mesures à prendre auprès d'un large éventail de parties prenantes des secteurs public et privé concernant les problèmes clés soulevés dans les Termes de référence. Pour ce faire, les consultants ont maintenu des contacts rapprochés avec les coordinateurs nationaux pendant toute la durée de l'enquête.

L'enquête s'est déroulée en trois phases :

Phase	Activité
1. Préparatifs	<ul style="list-style-type: none">▪ Faire l'analyse des parties prenantes▪ Préparer les questionnaires▪ Établir l'itinéraire de déplacement▪ Définir les voies de communication▪ Distribuer les questionnaires
2. Visites	<ul style="list-style-type: none">▪ Organiser une visite de 2 ou 3 jours dans chacun des pays▪ Tenir des réunions avec les parties prenantes
3. Rapport	<ul style="list-style-type: none">▪ Analyser les réponses des questionnaires et examiner les conclusions des réunions avec les parties prenantes▪ Élaborer le projet de rapport final▪ Rédiger le rapport final

Phase 1. Préparatifs

a) Une analyse des parties prenantes a été effectuée afin d'identifier et d'établir une liste appropriée des principaux intervenants dans les secteurs public et privé avec lesquels il était prévu d'organiser des réunions dans le cadre de l'enquête. La liste des protagonistes comprenait des représentants des deux secteurs et, dans chacune de ces catégories, le plus large éventail possible de parties concernées, notamment :

- Agents ministériels (finances, travaux publics, transports, collectivités locales)
- Services/conseils routiers de l'administration centrale et des collectivités locales,
- Gestionnaires/conseils routiers
- Transporteurs, entrepreneurs et associations des travaux publics
- Représentants du commerce, de l'agriculture et de l'industrie
- Professions libérales

b) Quatre questionnaires (Annexe B) ont été préparés pour mieux comprendre comment étaient vécus les problèmes liés à la gestion et au financement des routes dans chacun des pays, de manière à pouvoir déterminer les changements à apporter dans la façon dont l'IGR aborde ces problèmes. Les questionnaires ont été distribués par les coordinateurs nationaux avant la visite des consultants dans les pays.

Phase 2. Visites

Une visite de 2 à 3 jours a été organisée entre le 28 janvier et le 14 février 2001 dans chacun des sept pays membres sélectionnés. Ces visites ont permis de rencontrer quelque 142 parties prenantes (69 dans le secteur public et 65 dans le secteur privé) représentant un total de 85 organi-

sations. Le Tableau 1 ci-après résume le profil des parties enquêtées. (Voir Annexe 2 pour la liste complète des personnes rencontrées).

Tableau 1 – Liste des parties prenantes rencontrées lors des visites

Pays	Personnes enquêtées							Organisations
	Secteur privé			Secteur public		Partenaires	Total	
	Univer- sitaires	Travaux publics	Usagers de la route	services routiers	Autres			
Ghana		6	1	3	4	2	16	9
Kenya		3	2	2	1	4	12	10
Malawi		6	1	6	2		15	7
Tanzanie		10	2	11	4		27	15
Ouganda	1	5	5	7	3	1	22	14
Zambie	2	6	6	7	7	1	29	16
Zimbabwe		4	5	6	6		21	14
Total	3	40	22	42	27	8	142	85

Au retour de chaque pays, les consultants ont rédigé un aide-mémoire avec l'aide du coordinateur national consignait les personnes rencontrées et reproduisant leurs vues sur les divers problèmes soulevés dans le questionnaire d'enquête.

Phase 3. Analyse des conclusions et élaboration du rapport

Conformément aux objectifs de l'enquête et en réponse aux problèmes mentionnés dans les Termes de référence, les questionnaires ont été analysés dans un rapport visant à fournir des informations sur les points clés suivants :

- Tour d'horizon des vues des parties prenantes sur la stratégie proposée par l'IGR pour assurer la gestion et le financement durables des routes, accompagné du détail des dispositions à prendre pour mettre en œuvre les quatre piliers de l'IGR.
- Aperçu et classement par ordre de priorité des obstacles, contraintes et problèmes qui entravent la mise en œuvre des réformes sectorielles et institutionnelles, accompagné d'une analyse des divers moyens possibles de les aborder de façon thématique.
- Vues des parties prenantes sur la meilleure approche à suivre pour aider leur pays à éliminer les contraintes et les obstacles à la mise en œuvre de réformes et à la gestion et à l'entretien durables des routes.
- Indicateurs simples et appropriés que les parties prenantes suggèrent d'adopter pour exercer le suivi de la mise en œuvre de réformes durables, et de leur l'impact sur l'usage et l'état des routes.

II. RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

POUR UNE GESTION DURABLE DE LA ROUTE

Introduction

La commercialisation du secteur routier est le principe de base sur lequel repose la stratégie de l'IGR pour assurer la gestion et le financement durables du secteur routier. La réalisation de cet objectif nécessite un vaste programme de réformes législatives, institutionnelles, réglementaires et administratives dans le secteur, moyennant la mise en œuvre des quatre piliers de l'IGR.

Pour produire les changements en profondeur envisagés dans la stratégie de l'IGR, la plupart des parties prenantes clés devront changer radicalement d'optique et réviser la notion traditionnelle selon laquelle le secteur routier relève de la responsabilité des pouvoirs publics et doit être financé sur le budget de l'État. L'idée selon laquelle le secteur routier peut être géré comme une entreprise commerciale et financé selon un principe de tarification s'oppose diamétralement à cette approche traditionaliste.

Dans quelle mesure les principales parties prenantes des pays enquêtés ont-elles changé d'optique sur la gestion et le financement des routes et sont-elles prêtes à adopter les quatre piliers ?

Cette section examine ces questions fondamentales en offrant un aperçu des opinions exprimées sur la stratégie de l'IGR et en apportant des précisions sur les dispositions à prendre pour mettre en œuvre les quatre piliers.

Principe de commercialisation

La commercialisation est-elle le moyen le plus efficace d'assurer la gestion et le financement durable du secteur routier ? En d'autres termes, les services routiers devraient-ils être facturés et gérés comme toute autre entreprise commerciale ?

La grande majorité des parties prenantes acceptent le principe que la commercialisation du secteur routier est le moyen le plus efficace d'assurer la gestion et le financement durables des routes et, ce faisant, ils adhèrent au principe de l'IGR.

C'est au Kenya que l'adhésion au principe de commercialisation a été probablement la mieux exprimée, les responsables contactés ayant indiqué que l'approche de l'IGR « offre le plus d'espoir et les meilleures chances d'assurer le contrôle financier et la gestion efficace des opérations routières et du secteur en général pour produire les résultats attendus en termes d'amélioration tangible et durable de l'état des routes ».

Quelques parties prenantes étaient plus nuancées dans leur adhésion au principe de commercialisation de la route en exprimant des réserves sur l'idée d'appliquer ce principe aux routes « sociales » peu fréquentées qui à leur avis ne devraient pas être commercialisées. Pour d'autres, le principe est valable à condition que les axes routiers « économiques » à forte circulation subventionnent les routes « sociales » à faible trafic.

Un petit nombre de parties prenantes, en particulier en Zambie et au Zimbabwe, ont exprimé des réserves sur le principe même de commercialisation du secteur routier, citant l'expérience négative de la commercialisation d'autres secteurs de l'économie nationale et craignant de voir les mêmes difficultés se poser dans le secteur routier.

Certaines estimaient également que les principes de l'IGR n'avaient jamais été véritablement acceptés et qu'ils avaient été adoptés à cause des conditions de financement imposées par les partenaires du développement. D'autres avaient le sentiment que ces principes bien reçus au départ étaient pour des raisons diverses, devenus moins évidents.

Complémentarité nécessaire des réformes

La commercialisation nécessite-t-elle des réformes complémentaires sous la forme des quatre piliers ?

À l'exception de la Zambie, la plupart des parties prenantes des pays visités ont reconnu que les quatre piliers complémentaires étaient un minimum nécessaire pour faciliter la commercialisation du secteur routier. Les personnes interrogées ont cité les résultats atteints ou les progrès réalisés dans la mise en œuvre des piliers, avec la création des institutions nécessaires pour assurer le financement (acquisition) et la fourniture de services (prestations) routiers. Les mesures prises résumées dans le Tableau 2 indiquent le niveau de conformité des pays aux attributs institutionnels considérés comme étant nécessaires mais non suffisantes pour assurer la pérennité des réformes.

Tableau 2 – État d'avancement des réformes du secteur routier par pays

PAYS	G	K	M	T	O	Z	Z
ENTITÉ	H	E	A	A	U	A	I
	A	N	L	N	G	M	M
Fonds routier réservé							
• En place	●	●	●	●	○	●	○
• Prévus par la loi (loi parlementaire)	●	●	●	●	○	●	○
• Barrière de protection	●	●	●	●	○	○	○
• Affectation directe	○	○	●	○	○	○	○
Conseil du fonds routier							
• En place	●	●	●	●	○	●	○
• Prévus par la loi (Loi parlementaire)	●	●	●	●	○	●	○
• Distinct	●	●	○	○	○	●	○
• Participation effective du secteur privé (majoritaire)	●	●	●	●	○	●	○
Agence routière autonome							
• En place	●	○	●	●	○	○	○
• Prévues par la loi	●	○	●	○	○	○	○
• Conseil d'administration	●	○	○	○	○	○	○
• Indépendante (prend toutes les décisions concernant la gestion et les opérations)	●	○	●	○	○	○	○

Note : ● Caractéristique idéale en place
 ● Caractéristique idéale partiellement en place
 ○ Caractéristique idéale totalement absente*

* Ces cotations ne tiennent pas compte du fait que l'Ouganda et le Zimbabwe ont réellement progressé dans la mise en place d'un cadre institutionnel en faveur des réformes routières (voir plus loin).

Pour insister sur le fait qu'elles étaient en faveur des réformes complémentaires, certaines personnes interrogées ont fait remarquer que des réformes partielles ne produisent généralement pas les résultats escomptés. Ainsi, bien que le financement de l'entretien se soit amélioré dans de nombreux pays depuis la création d'un fonds routier, son utilisation et son impact ont été remis en question, dans la plupart des cas les résultats n'étaient pas toujours visibles ou faciles à démontrer.

En Zambie, les avis étaient très partagés sur la nécessité des piliers complémentaires :

- Toutes les parties prenantes du secteur privé et certains représentants du secteur public reconnaissent la nécessité d'adopter les réformes complémentaires requises pour commercialiser le secteur routier dans les domaines couverts par les quatre piliers de l'IGR. Les personnes interrogées ont indiqué que le Conseil national routier avait largement

contribué à l'amélioration de l'état des routes en Zambie et que la mise en œuvre des réformes restant à introduire, telles que la création d'agences routières autonomes ou semi-autonomes et la mise en place d'une « barrière de protection » du fonds routier, devrait s'accélérer.

- Les représentants du secteur public hostiles à l'idée de poursuivre les réformes complémentaires doutaient fortement de la nécessité de créer d'autres entités autonomes ou semi-autonomes puisque selon eux le Conseil national des routes se montrait efficace. Qui plus est, ils n'étaient pas convaincus que les modèles de commercialisation du secteur routier, tels que celui sur lequel repose la stratégie de l'IGR, aient donné des résultats satisfaisants dans les pays en développement, citant pour preuve les difficultés financières de la relativement nouvelle administration zambienne de la faune et de la flore sauvages (Zambia National Wildlife Authority - ZAWA) et son incapacité à tenir ses engagements envers les parties prenantes des secteurs public et privé.

Si la majorité des parties prenantes reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre toutes les réformes complémentaires, bon nombre d'entre elles ont cependant exprimé des inquiétudes quant à la mise en pratique de la philosophie de l'IGR, notamment la capacité des bénéficiaires à donner suite aux diverses initiatives. À cet égard, de nombreuses parties prenantes :

- Admettent qu'il est nécessaire de renforcer l'adhésion des intéressés au programme de réforme en poursuivant notamment les efforts d'information et de sensibilisation auprès du public et des responsables politiques, de manière à optimiser et pérenniser les gains des réformes.
- Estiment que l'adoption et la mise en œuvre des principes de l'IGR nécessitent une réorientation ou un changement d'attitude, ainsi que la création d'un groupe de porte-parole et/ou meneurs de file pour promouvoir le changement. Il faudra du temps et des ressources pour poursuivre les campagnes de sensibilisation et faciliter les consultations avec les principaux intéressés, en particulier les principaux responsables des réformes.
- Reconnaittent que, pour mettre en œuvre les réformes en référence aux quatre piliers, les pays devront éventuellement adapter les principes et les méthodes reflétés dans la stratégie de l'IGR à leur situation particulière.

Suffisance des quatre piliers

Les quatre piliers sont-ils nécessaires et suffisants pour atteindre l'objectif de commercialisation du secteur routier ?

Certaines parties prenantes estiment que les quatre piliers ne prennent pas suffisamment en compte certains autres éléments qui, bien qu'ils ne soient pas directement liés à la commercialisation de la gestion du secteur routier, n'en sont pas moins nécessaires pour améliorer l'état général des routes, à savoir :

- *La nécessité d'attirer davantage l'attention sur les questions transversales telles que la sécurité routière, la police de charge à l'essieu et l'environnement.* Certaines parties prenantes estiment que, tels que définis, les quatre piliers n'abordent pas correctement ces questions.
- *L'importance du renforcement des capacités pour mener à bien toutes les réformes engagées et assurer leur pérennité.* Parce que les réformes entraînent des changements institutionnels et/ou la création de nouvelles institutions, de nouvelles responsabilités et un changement d'attitude, le renforcement des capacités en tant que moyen d'assurer leur pérennité devient prioritaire.
- *La nécessité d'un leadership efficace pour assurer ou faciliter la mise en œuvre rapide des réformes.* Les parties prenantes estiment que la bonne volonté et l'adhésion des pouvoirs publics et des responsables politiques sont un élément critique. Certaines personnes interrogées ont remis en question l'inclusion implicite de cet aspect dans le quatrième pilier sur la «*gestion*», qui porte davantage sur les opérations que sur la direction stratégique, suggérant de rebaptiser ce pilier «*leadership et gestion*».

Pilier 1. Prise en charge – Participation des intéressés

Le meilleur moyen de commercialiser la gestion des routes est-il d'impliquer les usagers de la route et les membres concernés de la société civile dans la gestion et le financement du secteur routier ?

La grande majorité des parties prenantes sont favorables à l'idée d'associer les usagers de la route et la société civile dans la gestion et le financement du secteur routier, citant pour preuve la représentation majoritaire du secteur privé au conseil d'administration des fonds routiers mis en place à ce jour dans cinq des sept pays visités (voir Tableau 2).

Bien que l'Ouganda et le Zimbabwe ne semble pas avoir progressé dans la mise en place des principales entités envisagées dans le programme de l'IGR, les deux pays ont cependant bien avancé dans les préparatifs et ces institutions devraient être en place sous peu. Ainsi :

- En Ouganda, la *Road Agency Formation Unit* (RAFU) a été créée en septembre 1998 à titre provisoire en attendant la création d'une administration ou agence routière autonome. Au moment de la visite des consultants, une étude allait être entreprise sur le rôle de la future agence routière et les responsabilités résiduelles du Ministère des transports.
- Au Zimbabwe, le projet de loi requis pour autoriser la mise en œuvre des réformes a été soumis au vote du Parlement au moment de l'enquête.

Pilier 2. Financement – Fonds stables et suffisants

La commercialisation de la gestion du secteur routier a-t-elle de meilleures chances de réussir avec un système de financement stable et durable basé sur la tarification des usagers de la route et la création de fonds routiers spéciaux ?

L'ensemble des parties prenantes pensent que la commercialisation de la gestion des routes a plus de chances de réussir si l'on adopte le principe de tarification des usagers de la route pour assurer un financement stable et durable du secteur routier. La seule exception s'est rencontrée en Ouganda où le Ministère des finances, qui a progressivement augmenté de 4 millions de dollars l'enveloppe budgétaire annuelle attribuée à l'entretien des routes, s'oppose à la création d'un fonds routier administré en dehors du système traditionnel de gestion des finances publiques.

La majorité des parties prenantes favorables à l'approche prônée par l'IGR estiment que :

- Le versement direct des redevances payées par les usagers sur un compte réservé au fonds routier est la meilleure approche. De nombreuses parties prenantes se sont cependant dites inquiètes de constater que cette pratique n'était pas suivie dans leur pays respectif. Certaines ont observé que même lorsque la loi prévoit des « barrières de protection » des fonds routiers, les affectations ne sont pas directes en raison de traditions et/ou de réglementations en place.
- La création d'un conseil d'administration du fonds routier, représenté en majorité par le secteur privé, est jugée importante. Certaines parties prenantes estiment cependant que de nombreux représentant – notamment du secteur privé – ont besoin d'une formation pour contribuer efficacement aux délibérations du conseil d'administration et partager ses responsabilités.
- L'ajustement des redevances versées par les usagers de la route pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution des besoins est une nécessité. Certaines parties prenantes craignent cependant que le niveau de tarification requis pour faire face aux besoins dépasse les moyens financiers des usagers et ne soit donc pas viable dans de nombreux pays, en particulier ceux qui ont une économie fragile et connaissent d'importantes fluctuations des taux de change et des taux d'inflation élevés. Le problème est exacerbé par le fait que les pays ont tendance à utiliser ces fonds pour faire face à tous les besoins du secteur routier, y compris les travaux d'entretien en souffrance sur les routes principales et secondaires.

Pilier 3. Responsabilités – Préciser qui est responsable de quoi

La commercialisation de la gestion des routes a-t-elle plus de chances de réussir si l'on évite les conflits d'intérêt en séparant clairement les responsabilités de financement et de gestion ?

La plupart des parties prenantes ont indiqué qu'il importait de distinguer clairement entre les fonctions de gestion et de financement des routes, en séparant les responsabilités d'acquéreur et de prestataire des services d'infrastructure routière. Pour ce faire, il faut créer deux entités de nature fonctionnelle et institutionnelle distincte et ayant chacune son propre conseil d'administration, ce qui pour certains peut encourir des frais généraux supplémentaires. Plusieurs moyens de réduire ces coûts ont été suggérés :

- *Créer des conseils d'administration de taille réduite comprenant 6 ou 7 membres.*
- *Établir des indicateurs de performance et des repères, et rendre les deux entités responsables de leurs actes, sous la tutelle d'un seul conseil d'administration.* Aucune explication n'a cependant été fournie sur la façon dont le conseil éviterait les conflits d'intérêt ni sur son efficacité à s'acquitter de son double rôle, une entité (le prestataire de services) rendant compte à l'autre (l'acquéreur des services).

Pilier 4. Gestion – Pratiques commerciales saines

La façon la plus efficace de mettre en œuvre les quatre piliers de l'IGR consiste-t-elle à adopter de saines pratiques commerciales pour gérer le secteur routier ?

Les parties prenantes sont nombreuses à confirmer la nécessité de :

- *Doter les agences routières d'un statut autonome pour leur permettre de gérer leurs affaires suivant les règles et les pratiques commerciales du secteur privé.* Certaines exigent cependant des clarifications pour éliminer la confusion qui persiste sur le degré d'autonomie des agences tant dans leurs opérations courantes que dans leurs choix stratégiques ou insistent sur la nécessité de nommer les membres du conseil d'administration en fonction de leurs qualifications et non de leur affiliation politique pour éviter de perpétuer les pratiques de la fonction publique dans les agences routières.
- *Assurer une représentation majoritaire du secteur privé au sein du conseil de direction.* Certaines parties prenantes recommandent cependant d'établir un rigoureux code de conduite et de déontologie pour garantir que les membres s'acquittent pleinement de leurs responsabilités et ne tirent pas indûment parti de leur situation, notamment en ce qui concerne la passation et la gestion des marchés.

Calendrier

Quelles sont les vues des parties prenantes sur l'ordre de priorité des réformes complémentaires et que pensent-ils du calendrier requis pour mettre en place un système de gestion et de financement des routes pérenne ?

Les avis sont partagés sur la question de savoir si le processus de réforme, en termes de mise en place des quatre piliers, aurait dû en théorie s'opérer simultanément ou graduellement. Certaines personnes interrogées (en particulier au Malawi et en Zambie) estiment qu'une approche graduelle est le seul moyen d'obtenir l'adhésion des parties prenantes, en particulier dans le secteur public, tandis que pour les autres, les réformes font partie d'un tout et auraient donc dû se mettre en œuvre simultanément accompagnées de la législation nécessaire.

Presque toutes les parties prenantes estiment qu'il est matériellement impossible pour leurs pays de gérer la mise en place des quatre piliers à la fois, et a fortiori dans les pays qui poursuivent d'autres programmes de réformes sectorielles, comme en Tanzanie.

De nombreuses parties prenantes pensent qu'il reste encore beaucoup à faire pour mener à bien le processus de réforme, notamment :

- Mettre en place des autorités routières (Kenya, Ouganda, Zambie et Zimbabwe).
- Séparer la gestion et le financement des routes (Malawi).
- Établir un cadre globale de planification opérationnelle et financière, ce qui nécessite la mise en place de plusieurs systèmes de gestion (financière, routière, etc.).
- Créer des systèmes efficaces de définition des objectifs et de suivi des performances ainsi que des accords de procédures entre l'autorité/agence routière et l'administration du fonds routier.

Impact des réformes à ce jour

Certains effets produits par les réformes mises en œuvre jusqu'à présent ont été cités, tels que :

- La nette augmentation des fonds consacrés à l'entretien routier dans les pays visités, même si dans bien des cas le financement reste inférieur aux besoins d'entretien.
- Le transfert au secteur privé de la plupart des travaux d'entretien routier dans tous les pays visités (plus de 80 % en Ouganda et 90 % au Ghana).
- L'introduction d'un système de contrôle technique et financier annuel des travaux ou des agences routières au Ghana, en Ouganda et en Zambie.

- La mise en place d'un processus plus rationnel de planification, de programmation et de préparation et approbation du budget au Ghana ; suivi et rapports trimestriels sur les performances ; audit annuel du conseil d'administration du fonds routier et inspection physique périodique des travaux routiers exécutés par les services routiers. Les rapports d'activité et de performance sont examinés lors des réunions des parties prenantes, y compris les partenaires du développement.
- Amélioration sensible de l'état des routes au Ghana et en Zambie observée par de nombreuses parties prenantes, tout particulièrement les usagers de la route.

OBSTACLES, CONTRAINTES ET PROBLÈMES ENTRAVANT LES RÉFORMES

Introduction

La réalisation des objectifs de l'IGR requiert la mise en place d'un vaste programme de réformes tant législatives, institutionnelles, réglementaires qu'administratives. Comme indiqué au Tableau 2, le processus de réforme du secteur routier est plus ou moins avancé dans les sept pays visités car le rythme et le degré de mise en œuvre du programme dépendent de la situation sociale, politique, économique et financière, ainsi que de l'environnement juridique et administratif de chaque pays.

Cette section présente un aperçu des obstacles, contraintes et problèmes qui, de l'avis des parties prenantes, freinent la réalisation des objectifs de l'IGR. Des mesures sont également proposées pour surmonter ces obstacles.

Perception des avantages des réformes

Y a-t-il un manque de perception des avantages globalement produits par le programme de réforme préconisé par l'IGR ?

Un grand nombre de parties prenantes sont frappées par le manque de perception des avantages globalement produits par le programme de réforme de l'IGR. Les principales raisons avancées sont les suivantes :

- Les remaniements de personnel aux postes clés en charge du processus de sensibilisation à l'IGR, en particulier dans le secteur public, se sont traduits par un moindre degré d'appréciation de l'IGR et des avantages à en tirer.
- La participation relativement faible, parfois à temps partiel, des coordinateurs nationaux à la promotion des activités de l'IGR, attribuée à l'insuffisance des fonds réservés à cette fin et au fait que les coordinateurs sont pris par leurs autres tâches régulières, ne permet pas de maintenir un niveau adéquat de sensibilisation à l'IGR et à ses avantages potentiels.

- La mise en œuvre de diverses réformes dans un certain nombre de pays, notamment celles prévues par le Protocole de la CDAA sur le transport, les communications et la météorologie, ainsi que d'autres initiatives des gouvernements et des bailleurs de fonds, a détourné l'attention de l'IGR et du rôle qu'elle peut jouer dans le secteur routier.

Mesures proposées pour mieux faire connaître l'ensemble des avantages des réformes prévues par l'IGR :

- Promouvoir plus agressivement les réformes et solutions proposées par l'IGR.
- Intégrer la notion de relations publiques et les activités médiatiques dans les opérations des agences/conseils routiers et prévoir un budget en conséquence.
- Organiser davantage de campagnes de sensibilisation générale et multiplier les contacts avec les parties prenantes, notamment les nouveaux partenaires, sur tous les aspects du programme de l'IGR.
- Recruter des coordinateurs nationaux à temps complet afin qu'ils puissent se consacrer à tout l'éventail des activités de l'IGR et collaborer de plus près avec les parties prenantes.

Appui et adhésion de l'équipe de l'IGR au centre

A-t-on le sentiment que le niveau d'appui et d'adhésion de l'équipe de direction de l'IGR au programme de réforme a diminué ?

La grande majorité des parties prenantes ont observé une réduction de l'appui et de l'adhésion de l'équipe de l'IGR au programme de réforme au cours des dernières années en termes de ressources humaines, de financement et d'interaction. La réduction sensible de l'appui de Washington a engendré une certaine désaffection pour l'IGR au moment même où la plupart des parties prenantes considèrent que cet appui est essentiel à la poursuite du processus de réforme.

Mesures proposées pour renforcer l'appui et l'adhésion de l'équipe de l'IGR au programme de réforme :

- Sensibiliser les bailleurs de fonds aux progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes et aux avantages tangibles produits, afin de les inciter à maintenir leur appui.
- Assurer la participation des pays concernés aux réunions des bailleurs de fonds quand des fonds sont sollicités.

Retards d'entretien

Les retards d'entretien compromettent-ils les chances de succès de certaines réformes ?

Dans un certain nombre de pays, les responsables politiques aussi bien que le public estiment que les nouvelles entités mises en place devraient accorder la priorité aux travaux d'entretien en souffrance. Ce qui explique que ces travaux sont bien souvent financés par le fonds routier.

Certaines parties prenantes craignent que cette approche ne compromette les chances de succès de certaines réformes car elle remet en cause l'objectif même du fonds routier qui est d'assurer l'entretien des routes en relativement bon état. Selon elles persister à « réparer d'abord les plus mauvaises routes » risque d'entraîner une détérioration générale du réseau.

Mesures proposées par les parties prenantes pour rattraper les retards d'entretien :

- Solliciter la participation financière des bailleurs de fonds aux travaux d'entretien en souffrance en soulignant les progrès réalisés par les pays en termes de viabilité financière de l'entretien courant et périodique des routes en bon état ;
- Persuader les gouvernements de financer les travaux d'entretien en souffrance sur le budget de l'État.

Affectation des recettes du fonds routier

Y a-t-il des problèmes d'affectation des recettes du fonds routier qui retardent la mise en œuvre des programmes d'entretien des routes ?

Dans certains pays, les recettes du fonds routier sont initialement affectées au Trésor avant d'être versées sur le fonds – pratique qui entraîne des retards et un manque de régularité des versements et qui donc entrave la programmation et l'attribution des marchés d'entretien, avec pour effet de retarder la mise en œuvre de l'ensemble du programme routier.

Mesures proposées par les parties prenantes pour affecter directement les recettes au fonds routier :

- Renforcement et simplification des lois et règlements qui régissent la perception des redevances d'usage et le décaissement de ces fonds de manière à financer plus directement les agences routières.
- Encourager les parties prenantes et les associations d'usagers de la route de faire pression sur les pouvoirs publics pour autoriser l'affectation directe des redevances aux agences routières dans les délais convenus.

Cadre juridique des réformes

La faiblesse du cadre juridique empêche-t-elle les gestionnaires des routes de jouer pleinement et efficacement leur rôle dans le secteur ?

Dans certains pays (Zambie et Tanzanie), les agences routières ou les conseils routiers ont été créés par des textes de lois génériques préexistants. Ce qui signifie que certains aspects de leurs opérations sont réglementés par l'État et que ces organismes ne jouissent donc pas de l'autonomie de fonctionnement et de décision voulue.

Mesures proposées par les parties prenantes pour permettre aux agences routières de jouer pleinement et efficacement leur rôle :

- Mobiliser les parties prenantes et la société civile pour obtenir une révision des lois ayant porté création des agences routières et faire voter de nouvelles lois parlementaires leur accordant un plus grand degré d'autonomie.

Contrôle des fonds et des programmes d'investissement

A-t-on le sentiment que l'État perd le contrôle des fonds et des programmes d'investissement ?

De l'avis de la majorité des parties prenantes du secteur privé, les pouvoirs publics ont le sentiment de perdre, avec l'application des nouveaux dispositifs institutionnels de gestion et de financement du secteur routier, le contrôle des fonds et des programmes d'investissement traditionnellement placés sous leur responsabilité.

Mesures proposées pour dissiper l'impression que l'État perd le contrôle des fonds et des programmes d'investissement :

- Les responsables ministériels devraient participer au processus de décision en siégeant au conseil d'administration des fonds routiers.
- Le rôle et les responsabilités de toutes les parties prenantes, y compris ceux de l'État et des organismes de gestion des routes, devraient être clairement définis, répartis et pris en compte dans les lois relatives aux opérations de ces entités.
- Attirer l'attention des responsables ministériels sur les effets positifs, au niveau régional aussi bien que local, de la commercialisation du financement et de la gestion des routes, ainsi que sur la nature du rôle d'un conseil d'administration du fonds routier représentatif et indépendant.

Certains estiment que les craintes des pouvoirs publics de perdre le contrôle des fonds et des programmes d'investissement se sont calmés et qu'ils continuent du reste à exercer ce contrôle dans les autres secteurs de l'économie.

Réforme du secteur routier et autres réformes de la fonction publique

Est-il préférable de lier la réforme du secteur routier au programme de réforme de la fonction publique ?

Un programme de réforme de la fonction publique a été plus ou moins engagé dans l'ensemble des pays visités. La majorité des parties prenantes estiment que les pouvoirs publics ont tendance à lier la réforme du secteur routier au programme général de réforme de la fonction publique étant donné que la commercialisation du secteur routier est souvent considérée comme faisant partie intégrante de ce programme.

Cela étant dit, la plupart pensent qu'il faudrait persuader les dirigeants de distinguer ces deux processus essentiellement parce que la réforme de la fonction publique est un processus de longue haleine et plus complexe à mettre en œuvre que la réforme du secteur routier.

Mesures proposées pour convaincre les pouvoirs publics des avantages à séparer les réformes du secteur routier de la réforme générale de la fonction publique :

- Poursuivre le dialogue et les consultations avec les responsables de l'action publique, en organisation notamment des ateliers.
- Sensibiliser les gouvernements aux avantages produits par la mise en place rapide des réformes prévues par l'IGR en citant l'exemple d'autres pays.

Résistance aux réformes

La résistance aux réformes en vue d'adopter des pratiques commerciales s'explique-t-elle par :

- a) la suppression des services d'exécution en régie ?*
- b) la crainte des responsables politiques de perdre le contrôle direct des opérations et de recruter de nouveaux effectifs ?*
- c) la réforme des parcs de matériels ?*
- d) une réglementation publique périmée ?*
- e) d'autres raisons ?*

Les vues exprimées ont été très différentes et parfois diamétralement opposées. Certains pensaient en effet que la résistance aux réformes en vue de la commercialisation demeurait un problème alors que d'autres étaient de l'opinion contraire.

Outre les raisons indiquées ci-dessus, d'autres explications ont également été avancées :

- Manque d'expérience en matière de commercialisation et peur de l'inconnu
- Expérience négative de la commercialisation dans d'autres secteurs de l'économie et crainte que cette expérience se répète dans le secteur routier
- Secteur commercial peu développé (entreprises locales)
- Changements fréquents de personnel aux postes clés, les nouveaux responsables étant peu familiarisés avec les changements en profondeur qui menacent de réduire la taille de leur « empire », d'où leur manque d'adhésion au processus de réforme

Mesures proposées pour atténuer/surmonter la résistance des pouvoirs publics aux réformes :

- Problème a) - Envisager la commercialisation progressive des services d'exécution en régie ;
 - Inclure les syndicats dans le processus de réforme et les sensibiliser au fait que toutes les catégories de personnel seront prises en considération dans le nouveau système ;
 - Offrir aux agents la possibilité de postuler des emplois dans les nouvelles entités ;
 - Offrir des programmes de retraite anticipée ;
 - Inciter les agents à créer des entreprises privées ;
 - Aviser les employés du secteur privé susceptibles d'être intéressés par un poste dans les nouvelles entités ;
 - Offrir des programmes de recyclage et de redéploiement.
- Problème b) - Dialogue et consultations avec les responsables politiques pour les convaincre que :
 - leurs intérêts seront représentés au conseil d'administration des agences routières ;
 - le secteur routier et, partant, l'économie nationale, bénéficieront de la commercialisation ;
- Problème c) - Privatiser ou commercialiser les parcs de matériels ;
 - Créer une société commerciale de location d'installations pour les nouvelles entreprises ;
- Problème d) - Réviser et abroger les lois et règlements périmés et promulguer de nouveaux textes de loi sur les règles de fonctionnement des nouvelles entités commerciales ;
- Problème e) - Engager un effort soutenu de promotion et de démonstration des avantages du processus de réforme auprès des responsables politiques, avec l'appui de la société civile.

Ingénierie et entreprises de travaux publics

Y a-t-il une pénurie locale de bureaux d'ingénierie et d'entreprises de travaux publics dynamiques et compétitives ?

La grande majorité des parties prenantes estiment que le manque de bureaux d'ingénierie et d'entreprises locales qui soient à la fois dynamiques et compétitives est un problème complexe qui nécessite une analyse approfondie si l'on veut trouver des moyens de promouvoir le secteur.

Mesures proposées pour créer un secteur plus dynamique et plus compétitif :

- Les pouvoirs publics devraient définir une politique claire qui encourage, protège et accorde initialement un traitement préférentiel aux sociétés de conseil et aux entreprises locales aux fins de les rendre dynamiques et plus compétitives.
- Allouer davantage de fonds au renforcement des capacités (formation, ateliers, séminaires, etc.).
- Exiger que les entreprises étrangères signent des accords de partenariat avec les entreprises locales pour assurer un transfert de technologie et une formation en cours d'emploi.
- Confier régulièrement les travaux au secteur privé et louer les engins et matériels aux petites entreprises.

Politique des bailleurs de fonds et coordination avec les gouvernements

Les politiques des bailleurs de fonds sont-elles dissuasives et existe-t-il un manque de coordination entre les bailleurs et les gouvernements dans le secteur routier ?

L'ensemble des parties prenantes estiment que les politiques des bailleurs de fonds n'apportent pas un appui suffisant au secteur routier et notent un manque de coordination entre les gouvernements et les bailleurs de fonds. La plupart s'accordent à dire qu'il faudrait d'un commun accord réviser les critères sur lesquels repose l'aide fournie de manière à optimiser les avantages tirés par les bénéficiaires. Parmi les problèmes mentionnés figurent :

- L'assujettissement des prêts/dons à des conditions qui imposent le recours à des entreprises (consultants, entrepreneurs) et des matériels du pays donateur.
- La tendance des bailleurs de fonds à user de leur position de force pour imposer leur volonté aux pays sans vraiment répondre aux souhaits des pays bénéficiaires.
- Les objectifs divergents des bailleurs de fonds au sein du secteur routier, d'où le manque de cohésion dans la planification des programmes.

Certaines parties prenantes estiment que :

- Les bailleurs de fonds fournissent une aide substantielle et que les gouvernements devraient être en bons termes avec eux.
- La politique des bailleurs de fonds est raisonnablement favorable et la coordination avec les gouvernements adéquate.
- À terme, les réformes devraient devenir financièrement autonomes, bien que les parties prenantes apprécient l'appui des bailleurs de fonds dans la période de transition.

Mesures proposées pour améliorer la politique des bailleurs de fonds et la coordination avec les gouvernements :

- Réviser la politique des bailleurs de fonds et établir des directives qui indiquent clairement le mode d'affectation des fonds.
- Élaborer des stratégies intégrées d'aide aux pays qui soient applicables ou des codes de pratique en matière d'aide que doivent respecter tant les gouvernements aussi bien que les bailleurs de fonds.
- Organiser des ateliers réunissant les bailleurs de fonds et les parties prenantes afin de convenir des politiques, des programmes et des projets avant d'accepter une aide extérieure.
- Assurer une formation sur les techniques de négociation pour les principales parties prenantes qui participent aux négociations avec les bailleurs de fonds.
- Instaurer une politique cohérente sur l'utilisation des capacités locales à tous les stades d'un projet financé par des bailleurs de fonds.
- Améliorer la transparence et la justification de l'emploi des fonds fournis par les bailleurs.

Approche et capacités du programme de l'IGR

L'approche et les capacités du programme de l'IGR permettent-elles d'assurer un appui adéquat et durable au niveau national ?

La quasi-totalité des parties prenantes estiment que l'approche et les capacités du programme de l'IGR ne permettent pas de fournir un appui adéquat et durable au niveau national. L'opinion générale est que l'IGR semble s'essouffler et perdre de vue ses objectifs.

Certaines parties prenantes estiment que le processus de réforme a atteint un stade critique et que le plus difficile maintenant est de procéder à un changement d'orientation ou tout au moins à accroître les ressources nationales pour assurer la pérennité des réformes.

Mesures proposées pour améliorer l'approche suivie par l'IGR et sa capacité de fournir un appui adéquat et durable au niveau national :

- Transférer les responsabilités de gestion des programmes nationaux des pouvoirs publics à un groupe proprement constitué et financé de parties prenantes clés des secteurs public et privé.
- Désigner des coordinateurs nationaux qui se consacreront à plein temps à l'IGR pour promouvoir plus agressivement les programmes nationaux et diffuser plus efficacement l'information.
- Améliorer la qualité et la fréquence des activités de suivi des réformes engagées dans le cadre de l'IGR.
- Baser le coordinateur de l'équipe de l'IGR dans la région.
- Accroître la participation des bureaux nationaux des bailleurs de fonds à l'IGR.
- Solliciter l'assistance des bailleurs de fonds pour réaliser les travaux d'entretien en souffrance et remettre en état le réseau routier.

Impact du VIH/SIDA

Le VIH/SIDA a-t-il des répercussions sur la disponibilité en personnel qualifié et sur les capacités des entreprises de travaux publics ?

La majorité des parties prenantes estiment que le VIH/SIDA a des répercussions sur les ressources en personnel qualifié et la capacité des entreprises de travaux publics. Elles considèrent que l'épidémie du sida touche tous les secteurs et devrait être abordée d'une façon globale. À la surprise des consultants, un nombre non négligeable de personnes interrogées étaient de l'avis opposé, mais sans arguments à l'appui.

Mesures proposées pour lutter contre la propagation et les effets du VIH/SIDA :

- Intensifier les efforts nationaux de lutte contre le VIH/SIDA en lançant des campagnes de sensibilisation, des séminaires, des campagnes médiatiques, etc.
- Lancer des campagnes de sensibilisation plus agressives dans le cadre des objectifs de l'IGR et affecter une partie des fonds routiers à cette fin.
- Désigner des conseillers sur le VIH/SIDA à tous les sites de construction et aux postes frontières.
- Inclure des règles concernant le VIH/SIDA dans les documents contractuels.

APPROCHE, PRIORITÉS ET RESSOURCES

Introduction

L'une des questions clés soulevées lors de la 14^{ème} réunion annuelle en décembre 1999 était que, bien que la mise en œuvre des principes de l'IGR soit une responsabilité nationale impliquant l'adhésion et l'engagement de ressources appropriées de la part des pays bénéficiaires, l'appui de la Banque mondiale et des bailleurs de fonds était essentiel à la réussite du programme à ce stade. À cet égard, les pays doutaient que l'orientation et les priorités actuelles de l'IGR soient la meilleure façon d'accélérer le processus de réforme.

Cette section présente les vues des parties prenantes sur la nécessité de modifier l'approche, les priorités et les ressources de l'IGR pour les aider à surmonter les obstacles à la mise en œuvre de réformes durables et à créer un réseau routier bien géré et entretenu.

L'approche IGR

L'IGR devrait-elle promouvoir plus agressivement les réformes et les solutions proposées ?

La grande majorité des parties prenantes estiment que l'IGR devrait promouvoir plus agressivement les réformes et les solutions proposées. Certaines ont le sentiment que le processus de réforme a ralenti et qu'il faut lui redonner l'élan et l'enthousiasme du début des années '90. Plusieurs suggestions ont été faites pour recentrer l'approche suivie. Elles sont résumées ci-après par ordre de priorité :

- Organiser davantage de réunions et de consultations avec les responsables politiques, les dirigeants et autres parties prenantes sur les activités de l'IGR.
- Sensibiliser le public au processus de réforme en organisant davantage d'ateliers, de séminaires et conférences avec les parties prenantes.
- Documenter et diffuser plus largement les avantages et l'expérience des solutions proposées par l'IGR dans des revues, des bulletins d'information, les médias, etc.
- Créer des associations d'usagers de la route et des groupes de pression pour promouvoir les principes de l'IGR dans le contexte du développement durable.

Une minorité de parties prenantes estiment que l'on a déjà assez fait pour promouvoir les réformes et les solutions proposées par l'IGR. Le rythme de mise en œuvre des réformes devrait à leur avis être lié aux capacités d'absorption des pays, en procédant par étapes de façon à éviter des réactions négatives.

L'IGR devrait-elle s'attacher davantage à faciliter le processus de réforme et le renforcement des capacités au niveau national ?

La plupart des parties prenantes estiment que l'IGR devrait s'attacher davantage à faciliter le processus de réforme et le renforcement des capacités des pays par les mesures suivantes :

- Accroître l'appui technique et financier aux pays pour organiser davantage d'ateliers, lancer des campagnes de sensibilisation, réaliser des études spécifiques, produire des documents de politique générale, etc.
- Recruter davantage de personnel à temps complet pour étoffer le secrétariat de l'IGR.
- Nommer un coordinateur national à temps complet et accroître la participation locale au processus de réforme.
- Organiser davantage de réunions entre les coordinateurs nationaux et les bailleurs de fonds pour sensibiliser ces derniers aux activités de l'IGR.

Une minorité de parties prenantes estiment que les pays devraient prendre en charge leur propre programme et que l'IGR ne devrait pas empiéter sur d'autres programmes.

L'IGR devrait-elle coordonner plus étroitement ses activités avec les programmes de bailleurs de fonds et les intégrer davantage dans ces programmes ?

De l'avis quasi unanime, l'IGR devrait coordonner plus étroitement ses activités avec les programmes des bailleurs de fonds et les intégrer davantage dans ces programmes. Elles seraient ainsi moins isolées, comme c'est actuellement le cas dans certains pays. Parmi les suggestions offertes, citons :

- Organiser des réunions régulières avec les bailleurs de fonds et s'assurer qu'ils sont conscients des buts et objectifs de l'IGR.
- Coordonner l'ensemble des programmes des bailleurs de fonds et collaborer avec eux pour faire en sorte que ces programmes répondent aux objectifs de l'IGR.
- Participer à la planification des programmes routiers avec les bailleurs de fonds et, dans la mesure du possible, poursuivre un processus de mise en œuvre qui respecte les principes de l'IGR.

L'IGR devrait-elle faire davantage appel à l'expérience et aux compétences des experts africains pour définir sa stratégie d'avenir ?

La quasi-totalité des parties prenantes estiment que l'IGR devrait utiliser davantage l'expérience et les compétences des experts africains pour définir sa stratégie d'avenir. De l'avis général, il existe suffisamment d'experts nationaux dans les secteurs public et privé capables d'apporter leur contribution. Le recours à leurs expériences et compétences comporte plusieurs avantages :

- Une plus grande participation africaine à l'IGR renforcerait l'adhésion au programme, et le public se sentirait ainsi plus responsable des routes.
- Leur connaissance de la culture locale leur permettrait d'atteindre plus facilement un plus grand nombre de parties prenantes.
- Le programme de l'IGR trouverait davantage de solutions locales faisant appel aux compétences des Africains.

Les parties prenantes ont également apporté des suggestions pratiques sur la manière de mieux utiliser l'expérience et les compétences africaines pour définir la stratégie d'avenir de l'IGR :

- Former un comité d'experts africains pour aider à formuler les objectifs et coordonner les programmes et activités de l'IGR.
- Organiser des conférences régionales et sous-régionales, ainsi que des visites intra régionales pour échanger les vues, partager les échecs et les succès et tirer parti de l'expérience des autres.
- Concevoir des cours et des programmes de formation régionaux pour le personnel local travaillant dans le secteur routier ou participant aux activités de l'IGR.

Certaines parties prenantes mettent en garde contre le risque de créer une vision trop étroite de l'IGR en utilisant l'expérience et les compétences africaines. Elles recommandent l'ouverture des pays membres de l'IGR sur le reste du monde et leur participation aux activités de l'IGR sur la scène internationale de manière à partager également leurs expériences.

L'IGR devrait-elle décentraliser ses activités au profit des bureaux régionaux et des institutions régionales ?

Les avis sont partagés sur la question de la décentralisation des activités de l'IGR au profit des bureaux régionaux et des institutions régionales. Il y a autant de partisans que d'opposants à la décentralisation, et quelques indécis.

Les parties prenantes favorables à la décentralisation estiment que cela permettrait aux pays de l'IGR d'avoir des contacts plus réguliers, renforcerait la coordination régionale du programme et des activités, et accélérerait le processus de décision. Les mesures suivantes ont été suggérées pour décentraliser les activités de l'IGR :

- Créer des bureaux régionaux au sein d'organisations économiques telles que la CDAA, le COMESA et l'UDEAC ou faire appel à des instituts de recherche dotés des pouvoirs nécessaires pour éviter les lourdeurs bureaucratiques.
- Créer des comités de coordination ou des conseils régionaux dans les bureaux régionaux pour entreprendre les activités et y placer des experts régionaux.

Les parties prenantes opposées à la décentralisation craignent de voir apparaître une autre forme de bureaucratie régionale qui pèsera sur l'IGR. D'autres raisons ont également été avancées telles que:

- Le risque de créer des « poches » de développement, ce qui serait évité si le programme était « internationalisé ».
- L'IGR doit avoir pour interlocuteurs les hauts dirigeants d'un pays, ce qui est plus facile avec une institution internationale comme la Banque mondiale qu'avec une institution régionale.
- Des visites régulières et de bonnes communications devraient permettre d'établir des relations harmonieuses entre l'équipe de Washington et les coordinateurs régionaux.

Les parties prenantes indécises quant à la meilleure option pensent que les bureaux nationaux devraient avoir un plus grand pouvoir de décision mais que la coordination générale devrait rester du ressort de l'équipe de Washington. En revanche si l'on décidait de décentraliser les activités de l'IGR, il faudrait alors procéder progressivement, sous peine de voir Washington se désintéresser du programme.

Priorités de l'IGR

L'IGR devrait-elle mettre davantage l'accent sur la collecte de données pertinentes ?

Les parties prenantes pensent à l'unanimité que l'IGR devrait insister davantage sur la collecte de données plus pertinentes. Les seuls points de divergence portaient sur les raisons et la nature de l'information à recueillir.

Les raisons avancées tiennent essentiellement aux avantages que présente le partage des informations, en particulier :

- Mieux comprendre et apprécier les programmes, les activités, les échecs et les succès, et les leçons à en tirer.
- Démontrer les résultats produits par la mise en œuvre des quatre piliers, les obstacles et problèmes rencontrés et les méthodes utilisées pour les surmonter.
- Quantifier les avantages de la commercialisation du secteur routier, ainsi que l'impact d'un bon réseau routier sur l'économie.
- Montrer comment un fonds routier permet d'améliorer l'entretien d'un réseau et l'état des routes.

Les parties prenantes souhaiteraient que soient recueillies et communiquées les informations suivantes :

- Sources de revenu et détails financiers des fonds routiers, y compris sur l'utilisation des fonds

- Les rapports sur les réformes en cours en vue d'établir des comparaisons et pour d'autres usages.
- Normes en vigueur, codes de pratiques et systèmes de gestion utilisés dans les divers pays, etc.
- Statistiques sur l'usage des routes (volumes de trafic), la sécurité routière, les coûts de transport, etc.

L'IGR devrait-elle s'attacher davantage à élaborer et diffuser des modèles et des outils de gestion ?

Presque toutes les parties prenantes estiment que, maintenant que les agences routières sont pour la plupart en place, le moment est venu de mettre l'accent sur la diffusion de modèles et d'outils de gestion. Elles insistent notamment sur l'importance de tirer parti des échecs et des succès rencontrés et de prendre exemple sur les pays qui ont adopté de bonnes pratiques.

Les parties prenantes ont indiqué qu'elles aimeraient notamment voir élaborer et diffuser les modèles et des outils de gestion suivants :

- Des systèmes de gestion des routes pour déterminer les niveaux de financement optima
- Des systèmes de gestion financière/tarifcation des usagers de la route
- Des dossiers types pour les contrats et les appels d'offres
- Du matériel de suivi de l'état des routes

L'IGR devrait-elle accorder davantage de place aux ateliers pour faciliter les échanges au niveau national et régional ?

À l'unanimité, les parties prenantes suggèrent d'organiser davantage d'ateliers pour faciliter les échanges de vues et d'expériences au niveau national et régional. Elles estiment que ce type de rencontres est un excellent moyen de se tenir au courant et de bénéficier de l'expérience des autres pays.

La fréquence des réunions proposées par les parties prenantes se situe dans une fourchette relativement étroite :

- Au niveau régional : 1 par an ou tous les 2 ans, par rotation
- Au niveau national : tous les 3 ou 6 mois
- Au niveau sous-national (district) : 1 par mois ou tous les 3 mois

Les coordinateurs nationaux soulignent l'importance de participer à la préparation d'un calendrier des ateliers régionaux, qui devrait à leur avis faire partie de leur plan stratégique.

L'IGR devrait-elle mettre davantage l'accent sur l'appui consultatif et financier au processus de réforme nationale ?

La grande majorité des parties prenantes estiment que l'IGR devrait développer sa participation financière et consultative dans les actions menées en matière de réforme et ceci dans la mesure où ces efforts relativement récents ont besoin d'appui pour ne pas perdre les résultats produits.

La nature de cette aide varie beaucoup et peut prendre la forme suivante :

- Expertise fournie dans le cadre d'accords d'assistance technique
- Détachement de conseillers dans les nouvelles entités pour renforcer leurs capacités
- Mise en place de divers systèmes de gestion (gestion des routes, gestion financière, gestion des ressources humaines, etc.)
- Instauration de procédures de contrôle technique et financier
- Préparation d'accords sur les procédures à suivre par les gestionnaires de la route
- Subventions aux associations d'usagers de la route pour organiser des campagnes de sensibilisation, des ateliers, des séminaires, des campagnes d'information et des études
- Réalisation des travaux d'entretien en souffrance
- Services consultatifs ponctuels fournis aux organismes routiers
- Développement de services consultatifs locaux dans le domaine du secteur routier

L'IGR devrait-elle mettre davantage l'accent sur la formation et la participation aux séminaires régionaux/internationaux ?

Toutes les parties prenantes estiment que l'IGR se doit de promouvoir plus activement la participation aux cours, séminaires, ateliers et programmes de formation aux niveaux national, régional et international. Les personnes interrogées ont souligné la nécessité d'obtenir la participation d'un large éventail de responsables du secteur public aussi bien que du secteur privé à ces activités, qui devraient couvrir différents sujets liés au processus de réforme – pas seulement les questions techniques.

Les domaines d'étude proposés visent essentiellement à améliorer les compétences et performances en matière de :

- Gestion et financement des routes
- Gestion de l'entretien des routes
- Gestion des opérations
- Passation des marchés et contrats
- Management de la réforme
- Acquisition des aptitudes de commandement et formation en gestion pour les directeurs des organismes routiers et les responsables des fonds routiers

Ressources et appui de l'IGR

Quelles sont les vues des parties prenantes sur le rôle et les fonctions de l'équipe de l'IGR à Washington ?

De nombreuses parties prenantes ont l'impression que les fonctions et les capacités de l'équipe de Washington ont diminué et ne sont pas aujourd'hui adéquates. Une minorité considère au contraire qu'elles le sont et d'autres ne voulaient pas porter de jugement dans le vide.

Les parties prenantes qui estiment que le rôle et les fonctions de l'équipe sont inadéquats citent les raisons suivantes :

- Visites dans les pays rares et trop courtes pour prendre bien les choses en main
- Communication insuffisante entre Washington et les coordinateurs nationaux sur les questions ayant trait au programme et aux activités de l'IGR
- Diffusion insuffisante de l'information concernant l'IGR
- Ignorance du rôle et des fonctions précises de l'équipe

Pour combler ces lacunes, il a été suggéré de :

- Accroître l'appui financier et les effectifs, en recrutant au besoin des experts régionaux, compte tenu de l'importance et de la durée de gestation du programme.
- Établir des rapports plus étroits, plus réguliers et plus dynamiques entre l'équipe de Washington et les coordinateurs nationaux afin de suivre les progrès et de fournir des conseils et des directives dans les domaines qui posent des problèmes.
- Déléguer certaines décisions aux organismes régionaux de l'IGR.

Les parties prenantes qui estiment que les fonctions et capacités de l'équipe de l'IGR sont adéquates avancent les arguments suivants :

- L'équipe de l'IGR s'est bien acquittée de la tâche d'aider le lancement des réformes dans un certain nombre de pays.
- Le projet de l'IGR a reçu une distinction prestigieuse de la Banque mondiale.

Quelles sont les vues des parties prenantes sur la décentralisation des opérations de l'IGR au profit des bureaux régionaux ?

La plupart des parties prenantes estiment que les opérations de l'IGR devraient être davantage décentralisées au profit des bureaux régionaux qui pourraient être créés le cas échéant au sein d'institutions économiques telles que la CDAA, le COMESA ou l'UDEAC.

Les partisans de la décentralisation estiment qu'il faudrait également créer une cellule de coordination, recruter de nouveaux agents, prévoir les fonds et l'appui technique nécessaires aux bureaux régionaux. D'autres estiment que la décentralisation devrait descendre jusqu'au niveau local où se trouvent la plupart des parties prenantes.

L'un des arguments en faveur de la décentralisation portait sur la nécessité d'établir une présence plus dynamique et plus visible au niveau régional, tout en facilitant la valorisation des ressources humaines.

Quelles sont les vues des parties prenantes sur le degré d'appui des bailleurs de fonds à l'équipe de Washington ?

La plupart des parties prenantes estiment que les bailleurs de fonds devraient appuyer davantage l'équipe de l'IGR pour lui permettre de soutenir plus activement le programme. Cette situation serait selon certains dû :

- Au fait que les activités de l'IGR ne figurent pas dans les programmes et politiques des bailleurs de fonds
- Au manque de sensibilisation à la réunion des bailleurs de fonds

Les parties prenantes pensent que l'intérêt porté par les bailleurs de fonds grandirait si leurs programmes étaient mieux coordonnés, les principes de l'IGR intégrés dans ces programmes et si l'on mettait davantage en avant les réalisations du programme de l'IGR.

Quelques-uns ignorent le niveau d'appui fourni par les bailleurs de fonds à l'équipe de Washington ou estiment que cet appui est satisfaisant.

Comment est perçu l'appui des bailleurs de fonds aux activités de l'IGR au niveau régional et national ?

La plupart des parties prenantes estiment que l'appui des bailleurs de fonds aux activités régionales et nationales de l'IGR est insuffisant. Certaines des mesures suggérées pour accroître cet appui et cet engagement sont très voisines de celles proposées au paragraphe précédent pour l'équipe de Washington.

INDICATEURS DE SUIVI DE L'AVANCEMENT ET DE L'IMPACT DES RÉFORMES

introduction

Cette section présente les solutions proposées pour la mise en place d'indicateurs de suivi simples et permettant d'évaluer :

- Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de réformes avisées

- L'impact concret des réformes pour ce qui est de l'usage et de l'état des routes

Il importerait également de clarifier les responsabilités en matière de suivi.

Indicateurs de suivi de l'avancement des réformes

Quels indicateurs simples et adaptés faut-il adopter pour évaluer la mise en œuvre des réformes ?

Les formes suivantes de suivi ont été suggérées :

- Entretiens avec les responsables des services en charge des routes.
- Les rapports doivent suivre un cadre préétabli indiquant des indicateurs spécifiques, les informations et statistiques se rapportant aux piliers de l'IGR. Une notation globale sera ensuite mise en rapport avec la situation considérée comme idéale.

Si la mise en œuvre des quatre piliers sert d'indicateur de progrès réalisé dans les sept pays enquêtés comme il est indiqué au Tableau 2, l'avancement des réformes institutionnelles dans chacun de ces pays peut se résumer de la façon suivante :

- (1) Ghana et Malawi : Les quatre piliers sont essentiellement en place
- (2) Kenya et Tanzanie : Deux piliers sont au moins en place
- (3) Zambie : Moins de deux piliers son en place
- (4) Ouganda et Zimbabwe : aucun des piliers n'est encore en place

Indicateurs de suivi de l'impact des réformes

Quels indicateurs simples et adaptés faut-il adopter pour évaluer la mise en œuvre des réformes ?

De l'avis général, les réformes engagées dans la gestion et le financement du réseau routier n'auront un effet sur le long terme que si elles ont un impact direct sur le terrain suffisamment appréciable par les usagers pour les encourager à appuyer la poursuite des efforts de réforme et participer au financement des routes. La difficulté est de définir des indicateurs de progrès et d'impact compréhensibles et montrant le lien entre l'amélioration de l'état des routes et les réformes engagées.

L'état du réseau routier est certainement l'indicateur qui permet d'évaluer de façon la plus directe l'impact des réformes. De l'avis général, il faudrait suivre les recommandations suivantes :

- Pour ce qui du public en général, des indicateurs simples tels que la réduction du temps de trajet, le niveau d'accessibilité tout au long de l'année, l'expansion et la qualité du réseau de même que les indices visuels de l'état d'une route et la réduction des coûts de transport (tarif de bus et taux de fret) pourraient servir à prouver que l'état du réseau s'améliore.
- Pour ce qui est des agences routières et des fonds routiers, des indicateurs plus techniques et quantitatifs dérivés d'un système de gestion routière, tels que la réduction de la rugosité de la route et l'abaissement des coûts d'entretien unitaires devraient servir à évaluer l'impact physique.
- Un indice général sur la réactivité aux aspirations de développement économique et social pourrait également avoir son utilité.

Bien que les parties prenantes ne l'aient pas spécifiquement mentionné, on peut néanmoins déduire de leurs propos que les indicateurs pourraient par ailleurs avoir les fonctions suivantes :

- Mesurer leur performance par rapport aux autres pays membres.
- Évaluer leur propre performance et celle du système routier dans le temps afin de déterminer les progrès réalisés.

Responsabilités de suivi

À qui revient la responsabilité d'assumer le financement et l'exécution des exercices de suivi ?

Les responsabilités ont été à l'unanimité définies de la manière suivante :

- Le financement des exercices de suivi relève en dernier ressort de la responsabilité des pouvoirs publics par le biais de ses agences – fonds routier ou agence routière. Cela dit, la plupart des parties prenantes estimaient qu'à court et moyen terme, une fois les réformes bien en place, l'IGR et les principaux partenaires bilatéraux devraient participer à ce financement.
- Des consultants indépendants devraient réaliser les exercices de suivi pour préserver le principe de transparence. Les rapports de suivi devraient être remis directement aux principaux intervenants du secteur public et privé qui en assumeront la responsabilité. L'IGR de même que les partenaires bilatéraux devraient participer à ces exercices et recevoir les rapports.

III. RECOMMANDATIONS

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ENQUÊTE

Les recommandations suivantes résument les opinions exprimées par les parties prenantes lors de l'enquête. Ces recommandations – sur lesquelles devrait s'appuyer le futur programme de l'IGR – ne suivent pas tout à fait l'ordre dans lequel elles ont été présentées à la Section II.

L'IGR et le principe de commercialisation

Recommandation 1 – Stratégie de l'IGR

L'équipe et les coordinateurs nationaux de l'IGR devraient tout au moins prendre les mesures suivantes pour renforcer la stratégie de l'IGR :

- *Soutenir plus activement les réformes, promouvoir les solutions proposées et sensibiliser les représentants du gouvernement aux avantages déjà apportés au niveau local et régional par les méthodes de commercialisation du réseau routier.*
- *Mettre en avant le rôle des pouvoirs publics dans le processus de décision en siégeant au conseil d'administration des agences routières de manière à apaiser leur crainte de perdre le contrôle des programmes d'investissement.*
- *Fournir des ressources complémentaires aux pays destinées à dynamiser les processus de réformes.*

Recommandation 2 – Piliers de l'IGR

Les quatre piliers devraient prendre en compte les facteurs connexes suivants :

- *Sécurité routière, police de charge à l'essieu et questions liées à l'environnement*
- *Importance critique du renforcement des capacités pour mener à bien l'effort de réforme*
- *Nécessité d'une équipe de direction efficace pour faciliter la mise en œuvre des réformes dans les délais prévus*

Recommandation 3 – Prise en charge

Les compétences requises et les conditions à remplir par les membres du conseil d'administration devraient être plus explicites de manière à assurer un haut degré de participation aux activités du conseil.

Recommandation 4 – Financement

La législation et la réglementation financière qui régissent la tarification des usagers de la route et le décaissement des fonds devraient être renforcées et simplifiées de façon à affecter les fonds directement aux agences routières.

Les parties prenantes et les usagers de la route devraient faire pression sur les pouvoirs publics pour garantir que les redevances sont bien versées aux agences routières.

Recommandation 5 – Responsabilités

L'IGR devrait aider les pays membres à établir des accords de procédures réglant les relations entre les divers organismes en charge du réseau.

Recommandation 6 – Gestion

L'IGR devrait aider les pays à mettre en place des systèmes de gestion simples et fiables pour permettre aux divers organismes routiers de remplir leurs fonctions.

Obstacles, contraintes et problèmes

Recommandation 7 – Perception des avantages de la réforme

Outre les mesures incluses dans la première recommandation, les mesures suivantes devraient permettre de sensibiliser davantage aux réformes :

- *Inclure des activités publicitaires et de relation publique dans les opérations des organismes et conseils routiers.*
- *Développer davantage de campagnes de sensibilisation du public et multiplier les contacts avec les parties prenantes, notamment les nouveaux partenaires et les informer sur tous les aspects du programme IGR.*
- *Désigner des coordinateurs nationaux qui se consacreront à part entière aux activités de l'IGR et communiqueront plus régulièrement avec les parties prenantes.*

Recommandation 8 – Appui de l'équipe IGR

L'appui de l'équipe IGR au programme d'activités devrait être renforcé de la manière suivante :

- *Sensibiliser davantage les bailleurs de fonds aux progrès réalisés en matière de réforme et aux avantages tangibles produits pour assurer le maintien de leur appui.*
- *Faire participer les pays membres aux réunions avec les bailleurs de fonds portant sur les demandes de financement.*

Recommandation 9 – Retards d'entretien

Les bailleurs de fonds devraient être sollicités pour financer les travaux d'entretien en souffrance, en reconnaissance des progrès accomplis en matière d'autofinancement de l'entretien courant et périodique des routes en état stable.

Recommandation 10 – Cadre juridique

Les parties prenantes et la société civile devraient se mobiliser pour obtenir une révision des lois ayant porté création des agences et faire voter des amendements ou de nouvelles lois parlementaires leur accordant une plus grande autonomie.

Recommandation 11 – Contrôle des fonds et programmes d'investissement

Les responsables ministériels devraient participer au processus de décision en siégeant au conseil d'administration des fonds routiers.

Les fonctions et les compétences de toutes les parties prenantes, y compris celles de l'État et des gestionnaires de la route devraient être clairement définies et statuées.

Il conviendrait d'attirer l'attention des responsables ministériels sur les effets positifs tant au niveau local que régional de la commercialisation, ainsi que sur la nature du rôle d'un conseil routier représentatif et indépendant.

Recommandation 12 – Lien avec la réforme de la fonction publique

Il importe de poursuivre le dialogue et la concertation avec les responsables du gouvernement pour les convaincre de ne pas assimiler les réformes du secteur routier avec celles de la fonction publique étant donné les résultats accomplis dès que les réformes préconisées par l'IGR sont engagées.

Recommandation 13 – Résistance aux réformes

Commercialisation progressive des services d'exécution en régie.

Poursuite du dialogue et de la concertation avec les responsables politiques pour les convaincre que leurs intérêts sont représentés au conseil d'administration des agences routières.

Privatisation ou commercialisation des parcs de matériels publics.

Révision et abrogation des lois et règlements obsolètes sur le fonctionnement des organismes routiers.

Effort soutenu de promotion et de démonstration des avantages des réformes auprès des responsables politiques.

Recommandation 14 – Ingénierie et entreprises de travaux publics

Les pouvoirs publics devraient définir une politique claire qui encourage, protège et accorde initialement un traitement préférentiel aux bureaux d'ingénierie et aux entreprises locales aux fins de les rendre dynamiques et plus compétitives. Pour ce faire, l'État devrait affecter davantage de fonds au renforcement des capacités, confier régulièrement les travaux au secteur privé et louer les engins et matériels aux entreprises.

Recommandation 15 – Impact du VIH/SIDA

Les efforts nationaux de lutte contre le virus du SIDA devraient s'intensifier en lançant par exemple des campagnes de sensibilisation plus agressives dans les objectifs de l'IGR.

Recommandation 16 – Politique des bailleurs et coordination avec les gouvernements

Réviser la politique des bailleurs de fonds et établir des directives indiquant clairement le mode d'affectation des fonds.

Élaborer des stratégies d'aide aux pays ou des codes de pratique en matière d'aide devant être respectés aussi bien par les autorités que par les bailleurs.

Organiser des ateliers réunissant les bailleurs de fonds et les parties prenantes afin de convenir des politiques, des programmes et des projets avant d'accepter l'aide extérieure.

Assurer une formation sur les techniques de négociations pour les principales parties prenantes qui participent aux négociations avec les bailleurs de fonds.

Instaurer une politique cohérente sur l'utilisation des capacités locales à tous les stades d'un projet financé par les bailleurs de fonds.

Améliorer la transparence et la justification de l'emploi des fonds fournis par les bailleurs de fonds.

Recommandation 17 – Capacité de l'IGR

Transférer les responsabilités de gestion du programme de l'IGR des pouvoirs publics à un groupe proprement constitué de parties prenantes clés des secteurs public et privé.

Désigner des coordinateurs nationaux qui se consacreront à plein temps à l'IGR pour promouvoir plus agressivement les programmes et diffuser l'information avec plus d'efficacité.

Améliorer la qualité et la fréquence des activités de suivi des réformes engagées dans le cadre de l'IGR.

Accroître la participation des bureaux nationaux des bailleurs de fonds à l'IGR.

Indicateurs de suivi de l'avancement des réformes

Recommandation 18 – Politique des bailleurs et coordination avec les gouvernements

Pour le public – utiliser des indicateurs simples tels que la durée de trajet, le degré d'accessibilité tout au long de l'année, les indices visuels de l'état des routes et la réduction des coûts de transport.

Pour les agences routières – utiliser des indicateurs plus techniques et quantitatifs tels que le degré de rugosité et la réduction des coûts moyens d'entretien.

Recommandation 19 – Suivi de la mise en œuvre des réformes

S'agissant des indicateurs de suivi de la mise en œuvre des réformes, les parties prenantes recommandent les mesures suivantes :

- *Entretiens menés par des consultants avec les gestionnaires de la route et autres parties intéressées.*
- *Rapports respectant un cadre préétabli organisé autour de critères spécifiques, d'informations et de statistiques se rapportant aux quatre piliers.*

Recommandation 20 – Responsabilité de suivi

Le financement des exercices de suivi relève en dernier ressort de la responsabilité des pouvoirs publics par le biais de ses services, mais à court et moyen terme, une fois les réformes bien en place, l'IGR et les principaux partenaires bilatéraux devraient participer à ce financement.

Les activités de suivi devraient être confiées à des consultants indépendants.

Les rapports de suivi devraient être remis directement aux principaux intervenants de la fonction publique et du secteur privé.

Étapes à venir – approche, priorités et ressources

Recommandation 21

L'IGR devrait promouvoir plus activement les réformes et les solutions proposées en :

- *Documentant et diffusant le plus largement possible les avantages tirés des réformes au travers de revues, bulletins et par les médias.*
- *Aidant à mettre en place et à fournir des subventions aux associations d'usagers de la route et aux groupes de pression pour promouvoir le message de l'IGR dans le contexte du développement durable dans le cadre d'ateliers, d'interventions auprès des milieux officiels, d'études ou par la publicité.*

Recommandation 22

L'IGR devrait promouvoir plus activement le processus de réforme en :

- *Renforçant l'appui technique et financier aux pays membres de manière à leur donner les moyens d'organiser un plus grand nombre d'ateliers, de monter des campagnes de sensibilisation, de réaliser des études détaillées ou encore de produire des documents de politique générale.*
- *Recrutant davantage de personnel à plein temps pour étoffer le secrétariat de l'IGR.*
- *Assurant une plus grande participation locale au processus de réforme.*
- *Organisant un plus grand nombre de réunions entre les coordinateurs nationaux et les bailleurs de fonds pour sensibiliser ces derniers aux activités de l'IGR.*

Recommandation 23

L'IGR devrait coordonner plus étroitement ses activités avec les programmes des bailleurs de fonds en :

- *Tenant régulièrement des réunions avec les bailleurs de fonds pour s'assurer qu'ils sont conscients des objectifs de l'IGR.*
- *Coordonnant ses activités et en collaborant avec les bailleurs de fonds pour faire en sorte que leurs programmes concordent avec les objectifs de l'IGR.*

Recommandation 24

Faire davantage appel à l'expérience et aux compétences des experts africains pour définir la future stratégie de l'IGR en :

- *Créant un comité d'experts africains pour faciliter la coordination des programmes et activités de l'IGR.*
- *Tenant un plus grand nombre de conférences régionales et sous-régionales et en organisant des visites intra-régionales en vue de faciliter les échanges de vues et le partage des expériences.*
- *Développant des cours et des programmes de formation régionaux destinés au personnel local travaillant dans le secteur routier ou participant aux activités de l'IGR.*

Priorités de l'IGR

Recommandation 25

L'IGR devrait attacher plus d'importance à la collecte d'information portant notamment sur :

- *Les sources de revenus et les détails financiers des fonds routiers indiquant en particulier la façon dont les fonds sont utilisés.*

- *Les rapports de réforme en cours en vue d'établir des comparaisons et pour d'autres usages.*
- *Les normes en vigueur, les codes de pratique et les systèmes de gestion utilisés dans chacun des pays.*
- *Les statistiques sur l'usage des routes (volumes de trafic), la sécurité routière, les coûts de transport, etc.*

Recommandation 26

L'IGR devrait porter ses efforts sur le développement et la diffusion de modèles de gestion tels que :

- *Des systèmes de gestion routière qui permettent de déterminer, entre autres choses, les niveaux optima de financement.*
- *Des systèmes de gestion financière/tarifification des usagers de la route.*
- *Des dossiers types de passation des marchés et d'appel d'offres*
- *Des méthodes de suivi de l'état des routes*

Recommandation 27

L'IGR devrait accorder davantage de place aux ateliers qui facilitent les échanges de vues et d'expériences tant à l'échelon national que régional, et les coordinateurs nationaux devraient participer plus activement à la préparation du programme des ateliers à organiser comme suit :

- *Au niveau régional : 1 par an ou tous les deux ans, par rotation*
- *Au niveau national : tous les 3 ou 6 mois*
- *Au niveau sous-national (district) : 1 par mois ou tous les 3 mois*

Recommandation 28

L'IGR devrait apporter un appui consultatif et financier plus soutenu au processus de réforme engagé dans les pays sous la forme de :

- *Conseils d'expertise dans le cadre d'accords d'assistance technique*
- *Affectation de services d'appui au renforcement des capacités des nouvelles entités*
- *Mise en place de procédures de contrôle financier et technique*
- *Services consultatifs à titre ponctuel fournis aux agences routières et dans le cadre de la réalisation d'études*
- *Mise en place de services consultatifs locaux pour le secteur routier*

Recommandation 29

L'IGR devrait promouvoir plus activement la participation aux cours, séminaires et ateliers nationaux, régionaux et internationaux dans les domaines suivants, la formation étant d'une importance capitale pour le programme :

- *Gestion et financement du secteur routier*
- *Gestion de l'entretien routier*
- *Gestion des opérations*
- *Passation des marchés et des contrats*
- *Management des réformes*
- *Acquisition des aptitudes de commandement et formation en gestion essentielles pour les directeurs des routes et des fonds routiers*

Ressources de l'IGR

Recommandation 30

L'IGR devrait envisager de décentraliser davantage ses opérations en créant au besoin des bureaux régionaux au sein d'organisations économiques telles que la CDAA, le COMESA ou l'UDEAC. Il importerait d'examiner s'il faudrait créer une cellule de coordination, augmenter les effectifs et fournir les fonds et l'appui technique nécessaires aux bureaux régionaux.

RÉPONSE AUX CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Stephen Brushett, responsable de la composante IGR

L'enquête a fourni à l'équipe de l'IGR une mine d'informations qu'il lui faut maintenant assimiler. Cet exercice a permis de ramener les derniers événements et les inquiétudes exprimées par les coordinateurs de l'IGR et les bénéficiaires lors de la 14^{ème} réunion annuelle du comité de coordination tenue en décembre 1999 jusqu'à aujourd'hui, et de réagir à cette situation avec fermeté dès la 15^{ème} réunion annuelle en mai 2001 (voir le document de travail 60 *Coordinating Committee Meeting Proceedings*). De plus, les résultats et implications de l'enquête sont reconnus comme étant une source d'informations d'une grande pertinence pour ce qui est de la mise en lumière des futures orientations du programme telle que définie dans le plan d'activité 2002-2003. En tout état de cause, l'enquête a donné aux participants, tout au moins dans les sept pays membres, une occasion inestimable de formuler leurs opinions reproduites plus ou moins à l'état brut par l'équipe de l'IGR et les consultants chargés de l'enquête.

L'équipe a découvert avec satisfaction que les parties prenantes étaient clairement en faveur de la poursuite des principes préconisés par l'IGR et estimaient que les efforts d'assistance d'une nécessité impérieuse devaient s'accroître. L'enquête très certainement et tout naturellement a lancé certaines recommandations relativement directes et peu coûteuses à appliquer, d'autres plus complexes mûriront plus lentement. Certaines des recommandations ont été immédiatement reconnues nécessaires – le besoin, par exemple, de concentrer les actions sur la promotion des réformes, efforts qui, semble-t-il, se seraient essouffés, et dans le même registre, de démentir l'idée selon laquelle une réelle coordination ferait défaut entre l'IGR et les programmes sectoriels financés par la Banque mondiale et les bailleurs de fonds. Dans d'autres cas, les opinions ne sont pas toujours unanimes sur les orientations – par exemple, lorsqu'il s'agit d'adopter une approche plus flexible dans l'engagement des réformes, une approche guidée et non pas imposée par les spécificités des quatre piliers.

L'équipe de l'IGR estime qu'à partir de là, il fallait apporter un complément de réponse à l'enquête dont les conclusions et recommandations auraient été perçues comme allant de soi. Le sentiment d'un désengagement progressif de l'équipe elle-même, de la Banque et des bailleurs de fonds est certainement très puissant. Il faut répondre à ce sentiment de façon franche et honnête pour avoir une idée de ce que le programme peut offrir dans les prochaines années – mais surtout pour déterminer clairement où reposent les prises de décision sur les actions à prendre.

Les dix dernières recommandations sont abordées ci-après dans le détail sous le titre *Étapes à venir*. Mais avant cela, il nous a semblé nécessaire, en guise d'introduction, de présenter certai-

nes vues de l'équipe sur les futures orientations du programme. Les remarques suivantes présentées sous forme d'affirmation suivie de notes explicatives sont développées dans le détail dans le plan d'activité 2002-2003.

- **L'IGR est et doit être perçu comme le fruit d'un partenariat international qui associe les responsables des réformes sectorielles en Afrique subsaharienne et les principales organisations d'appui de la région et dans le reste du monde.** Si cela veut dire que l'équipe centrale de l'IGR joue bien un rôle stratégique de premier plan, il ne faut pas en conclure qu'elle devra nécessairement assumer un rôle moteur pour toutes les initiatives lancées par le programme. Une plus grande part des responsabilités doit être transférée et assumée par les coordinateurs nationaux qui sont plus à même d'adapter les principes de l'IGR aux réalités et priorités de leur pays. Un appui direct doit de plus en plus provenir des organisations régionales économiques et sectorielles basées en Afrique et dont le rôle devra être défini dans les prochaines années. Ce n'est que dans cette recherche d'un plus grand équilibre des responsabilités liées à ce partenariat qu'il sera, selon nous, possible de rassurer les participants à l'enquête quant à la prise de participation africaine au programme de l'IGR.
- **Les interventions de l'IGR tant à l'échelon national que régional auraient besoin d'être mieux hiérarchisées et mises en œuvre selon les capacités et les ressources disponibles.** Cet exercice de hiérarchisation devrait indéniablement se faire au niveau national, là où les coordinateurs sont supposés sélectionner des objectifs clés et les résultats mesurables associés pour surmonter les obstacles à la réforme dans chaque cas particulier. Les interventions régionales et thématiques se construiront à partir de ces expériences qu'il faudra — par l'entremise du centre — traduire dans des activités de consolidation et de diffusion de la connaissance. Les capacités de l'équipe resteront limitées même si l'on peut dire que le problème du déclin des ressources humaines a été en partie résolu par l'arrivée de deux spécialistes de politiques de transport (danois et français) recruté chacun pour une période de deux ans.
- **La réforme du secteur routier ne consiste pas simplement à « cocher des cases », elle doit se traduire pas de réelles améliorations sur le terrain, autrement dit, avoir des effets positifs pour les usagers de la route si l'on veut que le processus de réforme perdure.** L'enquête évalue les efforts menés dans les sept pays visités pour mettre en place des institutions d'appui à la réforme du secteur routier. La façon dont les informations ont été interprétées pour déterminer les bons et les mauvais élèves a donné lieu à de vives discussions quand les résultats ont été présentés lors de la 15^{ème} réunion annuelle du comité de coordination – notamment dans le cas des deux pays dont les cases étaient restées vides alors qu'ils avaient fait de réels progrès en matière de réforme institutionnelle et obtenu de bons résultats sur le terrain, progrès qui ne correspondaient pas aux indicateurs présenté au Tableau 2. Ces exemples montrent l'importance de développer des indicateurs de performance mesurant réellement l'ampleur de l'impact et capables de refléter les réformes institutionnelles spécifiques. Les coordinateurs de l'IGR ont ré-

ellement progressé plus ou moins par eux-mêmes dans la définition et la mise en œuvre d'indicateurs pouvant être appliqués au niveau national.

- **Tous les pays enquêtés ont reconnu combien la réforme du secteur routier était dès à présent menacé par le VIH/SIDA – l'IGR doit dorénavant jouer un rôle plus actif et développer des mesures de lutte efficaces.** Le secteur des transports routiers n'est pas le seul à être affecté par le virus du SIDA – c'est le système des transports tout entier qui peut devenir un vecteur idéal de transmission, de même que l'étendue des travaux de construction et d'entretien réalisés dans les pays de l'enquête constitue une autre source de risque. Tous ces pays ont déjà souffert de pertes d'agents clés au sein des ministères et services techniques et dont les compétences professionnelles étaient précieuses. Le programme de l'IGR doit par conséquent jouer un rôle précurseur plutôt que réactif, développer des actions adaptées et exploiter les liens de partenariat pour diffuser les pratiques prometteuses et les leçons tirées.

La section « Étapes à venir » présente les 10 recommandations relatives au programme vis-à-vis de son approche, des priorités et des ressources. Les idées exprimées dans ces recommandations alimentent déjà le processus de révision de la stratégie du programme et du plan d'activité. Les réactions de l'équipe résumées ci-après tiennent compte de la priorité et de l'application possible de ces recommandations, compte tenu des ressources limitées qui en tout état de cause resteront au même niveau durant l'année 2002. Pour la commodité du lecteur et par souci de clarté, ces recommandations suivent la numérotation du rapport, les commentaires de l'équipe étant ajoutés en conclusion.

Approche de l'IGR

Recommandation 21

L'IGR devrait promouvoir plus activement les réformes et les solutions proposées en :

- Documentant et diffusant le plus largement possible les avantages et leçons tirés des réformes au travers de revues, bulletins et par les médias.
- Aidant à créer des subventions accordées aux associations d'usagers de la route et aux groupes de pression pour promouvoir le message de l'IGR dans le contexte du développement durable et dans le cadre d'ateliers, d'interventions auprès des milieux officiels, d'études ou par la voie publicitaire.

Réponse

Le plan d'activité de l'IGR pour 2002-2003 prévoit dans le cadre des trois principaux domaines d'intervention de « diffuser dans les pays d'Afrique subsaharienne l'information sur les politiques de gestion et de financement des routes par diverses voies médiatiques ». L'IGR a développé un modèle prototype de promotion (sous la forme d'une présentation PowerPoint) actuelle-

ment testé sur le terrain et qui sera ensuite diffusé dans les pays membres pour être adapté à leurs besoins spécifiques. Le site web [<http://www.worldbank.org/afr/ssatp/rmi.htm>] continuera de se développer pour accroître les supports médiatiques et couvrir un plus grand public. Les coordinateurs nationaux devront fixer leurs priorités propres et rechercher des sources de financement externes ou internes, l'IGR n'étant pas en mesure de supporter d'autres dépenses.

Recommandation 22

L'IGR devrait promouvoir plus activement les processus de réforme en :

- Renforçant l'appui technique et financier aux pays participants pour leur donner les moyens d'organiser d'autres ateliers, de monter des campagnes de sensibilisation, de réaliser des études détaillées, de produire des documents de politique générale.
- Recrutant davantage de personnel à plein temps pour étoffer le secrétariat de l'IGR.
- Assurant une plus grande participation locale au processus de réforme.
- Organisant un plus grand nombre de réunions entre les coordinateurs nationaux et les bailleurs de fonds pour sensibiliser ces derniers aux activités de l'IGR.

Réponse

Pour répondre à ces demandes il faut d'abord renforcer le partenariat sur lequel repose l'IGR, définir correctement les rôles de chacun des partenaires et assurer une meilleure intégration des activités au programme national du secteur routier. Cette approche est indispensable au programme dans la mesure où elle lui permettra finalement d'avoir accès à d'autres ressources financières et techniques. Plus spécifiquement et en réponse à chacun des points :

- Ce type d'appui sera essentiellement apporté par d'autres sources que l'équipe IGR et déterminé par les priorités des programmes nationaux.
- Comme il a été dit, deux spécialistes à plein temps ont été recrutés et il est prévu que le responsable de la composante consacre un minimum de 25 % de son temps aux activités de l'IGR.
- Aucune objection à formuler sinon que cette initiative doit venir des coordinateurs nationaux.
- Cette question ne soulève aucune objection. Pour y répondre, il faudra mettre en place des activités nationales dont l'objectif sera d'encourager la communauté locale des bailleurs de fonds à participer avec l'équipe centrale de l'IGR dans des efforts d'appui aux pays engagés dans un « programme intensif », développer des activités thématiques mieux ciblées telles que des ateliers organisés au niveau régional pour diffuser les pratiques recommandées (l'équipe centrale de l'IGR jouera un rôle précurseur dans le lancement de cette initiative mais s'attendra à ce que les organisations sectorielles et économiques africaines prennent à terme la relève).

Recommandation 23

L'IGR devrait coordonner plus étroitement ses activités avec les programmes des bailleurs de fonds en :

- Tenant régulièrement des réunions avec les bailleurs de fonds pour s'assurer qu'ils sont conscients des objectifs de l'IGR.
- Coordonnant ses activités en collaboration avec les bailleurs de fonds pour faire en sorte que leurs programmes concordent avec les objectifs de l'IGR.

Réponse

Ces deux points ont été traités dans la recommandation 22. L'équipe de l'IGR par ailleurs travaillera en étroite collaboration avec les chefs de projet de la Banque et les responsables sectoriels des agences multilatérales et bilatérales qui financent des programmes routiers en Afrique pour assurer la diffusion des connaissances et générer d'autres ressources pour le développement et la mise en œuvre des politiques sectorielles. Les coordinateurs nationaux auront également la tâche décisive de traiter avec les autorités en charge du secteur pour loger le programme de l'IGR au sein même des efforts de développement du secteur.

Recommandation 24

Faire davantage appel à l'expérience et aux compétences des experts africains pour définir la future stratégie de l'IGR en :

- Créant un comité d'experts africains pour faciliter la coordination des programmes et activités de l'IGR.
- Tenant un plus grand nombre de conférences régionales et sous-régionales et en organisation des visites intra-régionales en vue de faciliter les échanges de vues et le partage des expériences.
- Développant des cours et des programmes de formation régionaux destinés au personnel local travaillant dans le secteur routier ou participant aux activités de l'IGR.

Réponse

Il ne faut pas s'attendre à ce que l'IGR réussisse aujourd'hui ou demain si l'expertise africaine n'est pas considérée comme une dimension à part entière du programme et si les expériences et perspectives des membres africains de la profession ne sont pas prises au sérieux. D'après le plan d'activité 2002-2003, un certain nombre de mesures concrètes seront prises dans ce sens. En réponses à chacun des points, il faut dire que :

- Le rééquilibrage de la gestion du programme se fait en tenant compte des conseils prodigués et dans le cadre du SSATP considéré comme un tout plutôt qu'au niveau de la composante traitée séparément.

- Ces activités sont au cœur des efforts de diffusion de la connaissance et s'inscrivent dans le programme autant que les ressources et les capacités le permettent.
- Les capacités de formulation et de mise en œuvre des politiques de gestion et de financement des routes est l'un des grands domaines d'intervention du programme. Parce qu'il faut toucher davantage de professionnels et rapprocher autant que possible la formation du lieu de travail, l'équipe de l'IGR cherchera à développer des instruments d'enseignement à distance et à former des formateurs dans les institutions africaines.

Objectifs de l'IGR

Recommandation 25

L'IGR devrait attacher plus d'importance à la collecte d'information portant notamment sur :

- Les sources de revenus et les détails financiers des fonds routiers indiquant en particulier la façon dont les fonds sont utilisés.
- Les rapports sur les réformes en cours en vue d'établir des comparaisons et pour d'autres usages.
- Les normes en vigueur, les codes de pratiques et les systèmes de gestion utilisés dans chacun des pays.
- Les statistiques sur l'usage des routes (volumes de trafic), la sécurité routière, les coûts de transports, etc.

Réponse

L'IGR adhère totalement à l'idée que l'accumulation et la diffusion des connaissances sont prioritaires pour le programme, Le type d'information spécifié dans cette recommandation doit toutefois être généré par les pays eux-mêmes, ce qui donnera aux rapports sur les programmes nationaux un rôle de premier plan. L'équipe de l'IGR a l'intention de publier en 2002 une version mise à jour des données sur la performance du secteur routier en Afrique subsaharienne et la mise en œuvre des concepts de l'IGR – les travaux de base ayant été partiellement diffusés (cf. Note technique No 25, *Improving Management and Financing of Roads in Sub-Saharan Africa* et Note technique No 26, *Commercialization of Road Management in Sub-Saharan Africa*).

Recommandation 26

L'IGR devrait porter ses efforts sur la conception et la diffusion de modèles de gestion tels que :

- Des systèmes de gestion routière qui permettent de déterminer, entre autres choses, les niveaux optima de financement
- Des systèmes de gestion financière/tarifification des usagers de la route

- Des dossiers types de passation des marchés et d'appel d'offres
- Des méthodes de suivi de l'état des routes

Réponse

L'équipe de l'IGR aimerait attirer l'attention sur le fait que le développement et la diffusion de modèles conçus pour améliorer la gestion du secteur routier est un volet important du programme. D'autres efforts seront déployés pour assurer que ces instruments sont effectivement bien intégrés tels que le modèle RED (*Roads Economic Decision*) modèle de décision économique pour les routes à faible densité, la méthode SOURCE (*Standard Overall Ultralight Road Care Estimate*) et le jeu stratégique *Tariff & Traffic* – dans les programmes nationaux en cours, de la même façon qu'il faudra identifier et combler les lacunes dans la mesure où les capacités et les ressources le permettent.

Recommandation 27

L'IGR devrait accorder davantage de place aux ateliers qui facilitent les échanges de vues et d'expériences tant à l'échelon national que régional, et les coordinateurs devraient participer plus activement à la préparation du programme des ateliers à organiser comme suit :

- Au niveau régional : 1 par an ou tous les deux ans, par rotation
- Au niveau national : tous les 3 ou 6 mois
- Au niveau sous-national (district) 1 par mois ou tous les 3 mois

Réponse

Les ateliers sont clairement un moyen efficace de diffuser l'information, de construire les partenariats et attirer dans le programme de nouveaux acteurs et contributeurs potentiels. Cela dit, un atelier doit être conçu autour d'objectifs clairs et réalisables, de même qu'il faut en temps voulu vérifier par un suivi que les objectifs ont bien été atteints. La fréquence de ce type de manifestation est toutefois difficile à déterminer dans l'absolu à partir du centre. Le rôle des coordinateurs nationaux devient central lorsqu'il s'agit de déterminer la fréquence ou la nature des ateliers. Il vaut la peine de noter que les représentants des coordinateurs nationaux élus lors de la 15^{ème} réunion annuelle du comité de coordination se sont constitués depuis en équipe de travail pour planifier la prochaine réunion annuelle.

Recommandation 28

L'IGR devrait apporter un appui consultatif et financier plus soutenu au processus de réforme engagé dans les pays sous la forme de :

- Conseil d'expertise dans le cadre d'accords d'assistance technique
- Affectation de services d'appui au renforcement des capacités des nouvelles entités

- Mise en place de procédure de contrôle financier et technique
- Services consultatifs à titre ponctuel fournis aux agences routières et dans le cadre de la réalisation d'études
- Mise en place de services consultatifs locaux pour le secteur routier

Réponse

Toutes ces fonctions et services joueront un rôle dans la formulation et la mise en œuvre de politiques routières à déterminer selon les objectifs et les actions prioritaires du programme de chaque pays membre. Les ressources et la disponibilité de l'équipe de l'IGR au centre ne sont pas suffisantes pour s'engager à fonds dans un exercice de renforcement des capacités à un échelon national – raison supplémentaire pour mobiliser d'autres formes de ressources externes et internes qui renforceront les moyens d'appui dont peut disposer le programme.

Recommandation 29

L'IGR devrait promouvoir plus activement la participation aux cours, séminaires et ateliers nationaux, régionaux et internationaux dans les domaines suivants, la formation étant d'une importance capitale pour le programme :

- Gestion et financement du secteur routier
- Gestion de l'entretien routier
- Gestion des opérations
- Passation des marchés et des contrats
- Management des réformes
- Acquisition des aptitudes de commandement et formation en gestion essentielles pour les directeurs des routes et des fonds routiers

Réponse

Les mêmes arguments ou objections pourraient être encore ici avancées : les programmes de formation doivent être soigneusement sélectionnés et les candidats choisis selon des critères professionnels et de compétences. La diffusion et l'absorption des connaissances sont deux aspects à ne pas négliger par ailleurs. L'équipe de Washington veillera à ce que la réunion annuelle du comité de coordination et tout atelier régional ou activités connexes soient organisées de manière à donner aux professionnels toutes les chances d'apprendre. Le financement des programmes de formation devra – pour les raisons expliquées sous la recommandation 28 – être sollicité en dehors du programme.

Ressources de l'IGR

Recommandation 30

L'IGR devrait envisager de décentraliser davantage ses opérations en créant des bureaux régionaux au sein d'organisations économiques telles que la CDAA, le COMESA ou l'UDEAC. Il importerait d'examiner s'il faudrait créer une cellule de coordination, recruter davantage de personnel et fournir les fonds et l'appui technique nécessaires aux bureaux régionaux.

Réponse

Il est à remarquer que cette recommandation n'a pas reçu l'unanimité des participants à l'enquête. De l'avis de l'équipe, il faudrait à n'en pas douter faire intervenir un plus grand nombre d'institutions régionales et les associer en tant que membre du partenariat IGR. Il serait souhaitable que ces institutions jouent progressivement un rôle plus important dans la conception et la mise en œuvre des politiques routières. Les ressources prévues pour 2002-2003 permettront d'entamer ce processus de renforcement de la participation de quelques organisations à la prestation de services et à la diffusion. La question reste de savoir s'il est vraiment nécessaire d'étendre le personnel employé directement par l'IGR, aussi bien au centre que dans les institutions africaines.

ANNEXES

ANNEXE A

TERMES DE RÉFÉRENCE

L'IGR

L'Initiative de gestion de la route (IGR), une composante du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP), a été lancée en 1987 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), la Banque mondiale et un grand nombre d'agences bilatérales actives dans le secteur des transports en Afrique. L'objectif principal du SSATP est de renforcer la compétitivité des économies africaines en améliorant les services de transport et en encourageant la coopération et l'intégration économique régionale.

L'IGR a été lancée en réponse au problème croissant de la détérioration des infrastructures routières en Afrique subsaharienne malgré les énormes investissements consentis par les gouvernements et les bailleurs de fonds dans la réhabilitation et l'amélioration des réseaux routiers. L'idée était d'établir une petite équipe qui travaillerait avec les administrations en étroite collaboration avec la Banque mondiale et les bailleurs de fonds avec pour objectifs de :

- *Déceler les causes à l'origine de mauvaises politiques d'entretien.*
- *Définir un programme de réforme qui pourrait faciliter la mise en place de méthodes de gestion saines et efficaces.*
- *Favoriser l'adoption et la mise en oeuvre des réformes nécessaires.*

Le programme est administré par le Département Infrastructure de la Région Afrique et fonctionne sur un budget annuel de l'ordre de 1 million de dollars financé essentiellement par des bailleurs de fonds bilatéraux. La Banque mondiale et ces bailleurs apportent également un appui complémentaire au processus de réforme dans les pays membres par le biais de leurs programmes conventionnels.

La stratégie de l'IGR

L'IGR a adopté une approche progressive dans la mise en place des réformes. Durant la phase I (1989-91), l'ensemble des pays subsahariens ont participé à six séminaires régionaux destinés à sensibiliser les gouvernements à la nécessité d'adopter des politiques d'entretien saines et à mettre en lumière les raisons pour lesquelles les politiques en place étaient inefficaces et vouées à l'échec. La Phase II (1992-94) a lancé des initiatives spécifiques dans neuf pays désireux de se lancer dans la voie des réformes, en commençant par identifier les causes à l'origine des politiques d'entretien médiocres et par mettre en place un programme de réformes pouvant remédier à ces lacunes. Dans la Phase III (1995-98), L'IGR a porté ses efforts sur la diffusion des observations et résultats dans des séminaires régionaux et nationaux en coopération avec la CDAA, le

COMESA et la CEDEAO et sur des activités d'appui aux pays cherchant à formuler des réformes institutionnelles et de politique générale au travers d'études institutionnelles, des voyages d'étude, des ateliers et des campagnes de sensibilisation avec l'assistance de la Banque mondiale, l'Union européenne et des agences bilatérales. C'est à cette époque que les principes de l'IGR ont été adoptés dans le protocole de la CDAA sur le financement et la gestion des routes et approuvé par le Conseil des Ministres de la CEDEAO.

La phase actuelle (1999-) met l'accent sur l'appui fourni aux pays qui entreprennent d'adopter et d'engager des réformes durables en mettant en place un cadre juridique et institutionnel adéquat pour leur mise en œuvre, le renforcement des capacités des services routiers et des entreprises de travaux publics qui leur servira à appliquer les nouvelles politiques. Enfin et surtout, l'IGR fait œuvre de sensibilisation et d'information auprès des usagers pour leur donner les moyens d'exiger et de vérifier que les services vendus sont suffisants et de bonne qualité.

Les principes de l'IGR

Le concept clé qui ressort de l'IGR est celui de la commercialisation – soumettre le secteur routier aux lois du marché, rendre l'usage des routes payant et les gérer comme toute autre entreprise commerciale. Cela dit, étant donné que les routes relèvent d'un monopole public et que la plupart relèveront pendant un certain temps de la responsabilité de l'État, la commercialisation doit s'appuyer sur des réformes complémentaires dans quatre domaines qu'il est convenu d'appeler les quatre piliers.

- *Prise en charge : Associer les usagers et les membres de la société civile dans la gestion pour gagner l'opinion publique à l'idée de financer l'entretien selon des normes raisonnables, d'exiger des résultats et maîtriser l'émergence d'éventuelles positions de monopoles.*
- *Financement : Assurer un flux régulier de ressources à hauteur des besoins alimenté par les redevances d'usage.*
- *Responsabilités : Définir clairement les responsabilités et fonctions assorties de pouvoirs et d'objectifs de performance.*
- *Gestion : Créer des agences routières structurées et fonctionnant sur le modèle d'une entreprise commerciale.*

Ces quatre réformes sont complémentaires et devraient être réunies dans un même programme de réforme de manière à les mettre en œuvre simultanément pour produire les résultats voulus. La représentation des usagers de la route et des membres de la société civile aux conseils routiers – conseil administrant l'agence en charge de l'entretien routier et de la gestion des fonds, et conseil administrant les agences routières – pourrait faciliter leur participation. La meilleure façon d'assurer un financement régulier de l'entretien serait de charger un Fonds routier autonome de collecter et administrer les redevances d'usage et dont le conseil d'administration se-

rait en majorité représenté par les usagers et les membres de la société civile. Il est essentiel de définir juridiquement les responsabilités et fonctions pour éviter les conflits d'intérêt et les prises de décision partiales. Tous ces arguments font référence aux critères présentés par le Fonds monétaire international en faveur de la création d'un Fonds d'entretien routier¹. Les agences routières doivent être structurées et fonctionner comme une entreprise commerciale, être gérées par un conseil d'administration, se fixer des objectifs de gestion clairs, avoir le sens des responsabilités et offrir des conditions d'emploi selon des conditions basées sur la concurrence. Toutes les agences et activités de travail devraient être sujettes à des audits financiers et techniques indépendants pour veiller à ce que les parties prenantes et le public obtiennent un bon rapport qualité-prix.

Suivi de la mise en œuvre et de l'impact des réformes

L'IGR dès son lancement s'est attaché à suivre l'évolution de la situation du secteur routier pour ce qui est de la demande en services, l'état du réseau, la mise en œuvre de réformes institutionnelles et sectorielles. Un bilan des réformes routières a été effectué en 1991² dans 34 pays africains, exercice qui s'est répété en 1995 pour les aspects suivants³ :

- 1) Financement stable
- 2) Réforme institutionnelle
- 3) Motivation du personnel
- 4) Entretien confié à l'entreprise
- 5) Travaux à haute intensité de main-d'œuvre
- 6) Réforme des parcs d'engins
- 7) Planification sur la situation du réseau
- 8) Budgétisation selon des critères de performance

Chacun de ces aspects a été évalué sur une échelle de 0 à 4 ; 0 = aucun progrès, 1 = réforme initiée, 2 = quelques progrès accomplis passé l'initiation, 3 = réels progrès et 4 = réformes menées à bien. La note globale des 34 pays pour chaque aspect s'est amélioré et est passée de 0,30 – 1,03 en 1991 à 1,10 – 1,88 en 1995. Seuls quelques pays avaient obtenu la meilleure note en 1995.

¹ *Dedicated Road Funds: A preliminary View on a World Bank Initiative*. Barry Potter, juin 1997.

² *Road Policy Reform in Africa*. Document de travail SSATP présenté lors de la conférence AIPCR, Marrakech, septembre 1991 par Juan Gaviria, Stein Lundebye et John Riverson.

³ Les réformes de politiques routières en Afrique subsaharienne 1991-1995. Document de travail No 25F, Thelma Triche, janvier 1996.

À partir de 1994, les coordinateurs de l'IGR participant activement au programme ont présenté un rapport de situation du réseau routier de leur pays lors de la réunion annuelle du comité de coordination fournissant des données sur le réseau et son état, sur sa gestion et son financement ainsi que sur les caractéristiques de la demande en transport et des opérations. Si la plupart des coordinateurs et des pays membres (8-12) ont effectivement bien fourni ces rapports jusqu'en 1999, il s'est avéré que très peu étaient en mesure de fournir des données fiables et à jour ou faire l'évaluation systématique de l'état du réseau à partir de critères objectifs ; rares étaient ceux qui savaient clairement comment les fonds avaient été utilisés. Par ailleurs, les statistiques portant sur les véhicules ne sont généralement pas très fiables et comprennent les véhicules hors circulation depuis des années ou munis de fausses plaques d'immatriculation.

Dans le cadre de la préparation des séminaires de promotion de l'IGR (1995-97), un expert international avec l'aide de consultants locaux, a présenté une vue d'ensemble de l'état du réseau routier de tous les pays subsahariens et en le comparant avec celui de 1988 tel que décrit dans le rapport de l'Institut de développement économique (Banque mondiale) « l'IGR et l'importance du renforcement des capacités pour la réforme »⁴ Une mise à jour succincte des examens 1995-1997 et de l'état du réseau en 1997 a été réalisée en 1999.⁵ S'il est vrai que ces revues dressent un tableau de l'évolution du secteur routier d'une grande utilité, elles s'inspirent néanmoins d'information et de données peu fiables et rarement mis à jour de façon systématique. Leur simple mise à jour ne permettrait donc pas d'obtenir des informations de qualité nécessaires au suivi systématique de l'évolution du secteur routier en Afrique subsaharienne.

Dans l'espoir de générer des informations plus précises sur l'évolution des réformes institutionnelles et sectorielles, ainsi que sur la qualité des services routiers en Afrique subsaharienne, la Banque mondiale a commandité deux nouveaux instruments de suivi. Le premier instrument « Évaluation de la mise en œuvre des principes de l'IGR » (les quatre piliers) a été conçu selon des formes et procédures préparées par l'institution⁶. La méthode utilisée fait appel à des entretiens rapides avec les principaux responsables tels que les directeurs des routes à partir de questionnaires établis pour chaque pilier. Le second instrument, la méthode SOURCE, a pour objectif d'évaluer la qualité des services routiers à partir de mesure légère des trafics et des vitesses de circulation. La méthode a été testée au Ghana et à Madagascar^{7,8}.

Les étapes à venir

Les discussions et interventions de la 14^{ème} réunion annuelle du comité de coordination de l'IGR de Pretoria ont indiqué que les pays membres avaient tous accepté le fait que les principes

⁴ The Road Maintenance Initiative: Building Capacity for Policy Reform. Volume II, Readings and Case Studies. The EDI Seminar Series, the World Bank, 1991.

⁵ Review of the Road Sector in Sub-Sahara African Countries. Ole Kr. Sylte, 1999.

⁶ Appraisal of the RMI Concepts Implementation in Sub-Sahara African Countries. Ole Kr. Sylte, 1999.

⁷ Standard Overall Ultralight Road Care Estimate (SOURCE). Manuel, décembre 1999.

⁸ La méthode SOURCE, son application au Ghana. ABP Consult Ltd. Décembre 1999.

de l'IGR représentaient une base idéale pour la construction d'un cadre de réforme en vue d'une gestion durable et efficace des réseaux routiers. Si les revues du secteur montraient que des progrès encourageants avaient été réalisés dans le sens de la mise en œuvre des principes de l'IGR, notamment dans le cadre des réformes financières et de la commercialisation de l'exécution des travaux, elles indiquaient toutefois que peu avait été accompli en matière de compétences, de transfert des responsabilités de gestion et d'autorité aux usagers de la route et membres de la société civile. De la même façon, beaucoup restait à faire pour que les agences appliquent des pratiques commerciales.

Si les pays membres reconnaissaient que la mise en œuvre des principes de l'IGR relevait de leur responsabilité et reposait d'abord sur l'adhésion et les capacités internes du pays, ils estimaient néanmoins que l'appui de la Banque mondiale et des bailleurs restait essentiel à ce stade. C'est pourquoi, ils ont émis des doutes concernant la direction et les objectifs de l'IGR qui, selon eux n'allaient pas dans le sens d'une amélioration. L'apparente baisse d'intérêt de la Banque et des bailleurs, à en juger par la réduction des affectations financières et des capacités de l'équipe IGR, n'a fait qu'exacerber cette crainte. Une autre préoccupation portait sur l'approche et les premiers résultats obtenus à partir des critères de performance proposés en tant que système de suivi et en particulier le système d'« évaluation de la mise en œuvre des principes de l'IGR ». Les entretiens « rapides » avec les responsables clés à partir de questionnaires pré établis avaient, semble-t-il, produit dans certains cas des réponses bien trop optimistes et ne reflétant pas la réalité du terrain et inversement. Des jugements bien trop négatifs s'expliquaient par le fait que les progrès accomplis étaient les résultats de mesures autres que celles préconisées par l'IGR. Le domaine de l'enquête, il a été remarqué, ne comportait pas de questions sur les obstacles et contraintes liés à une mise en œuvre plus rapide des principes de l'IGR, ce qui est essentiel si l'on veut poursuivre l'exercice et en extraire des leçons. La compression de personnel en régie, la mise à la réforme des parcs d'engins et la création d'entreprises de louage, de même que le manque d'entreprises de travaux publics dynamiques ont été mentionnés parmi ces contraintes. Le développement de modèles ou de « boîte à outils » à l'usage des nouveaux responsables et conseils routiers a été également mentionné.

Il a été proposé lors de la réunion que les partenaires de l'IGR réexaminent le programme en termes de stratégie et d'objectifs à la lumière des progrès accomplis, et proposent des recommandations sur la voie à suivre. Il a également été convenu qu'un système de suivi plus complet et mieux adapté soit établi en consultation avec les coordinateurs nationaux.

Objectifs

L'enquête a pour principaux objectifs de recueillir les vues des parties prenantes des pays membres sur les priorités et l'approche de l'IGR à suivre qui permettront de faciliter la mise en œuvre des réformes institutionnelles et sectorielles et améliorer les méthodes de suivi.

Ces objectifs visent à obtenir les informations suivantes :

- a) Perception de la stratégie de l'IGR pour assurer une gestion et un entretien durables des routes ainsi que des dispositions à prendre pour mettre en œuvre les quatre piliers de l'IGR.
- b) Classement par ordre de priorité des obstacles, contraintes et problèmes qui entravent la mise en œuvre des réformes sectorielles et institutionnelles en présentant une analyse des divers moyens de les aborder sous un angle thématique.
- c) Vues des parties prenantes sur la meilleure approche à suivre pour éliminer les contraintes et obstacles.
- d) Indicateurs simples de suivi de la mise en œuvre des réformes et de leur impact concret sur l'usage et l'état des routes.

Portée de l'enquête

Les enjeux et options à examiner sous chaque réalisation devraient inclure sans s'y limiter :

(a) Perception de la stratégie de l'IGR en vue d'une solution durable

- Transfert des fonctions managériales et de l'autorité aux usagers de la route et membres de la société civile.
- Assurer un financement durable et suffisant de l'entretien des routes (principales aussi bien que locales) en spécifiant :
 - sources de financement et mécanismes de perception et de décaissement des fonds
 - mécanismes d'ajustement des redevances versées pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution des besoins
 - mesures prises pour veiller à ce que les fonds servent uniquement à ce à quoi ils étaient destinés
- Séparation et attribution des compétences assorties des pouvoirs et des objectifs de performance en spécifiant :
 - le cadre institutionnel et le statut juridique des agences créées
 - l'étendue de leur compétence et le degré d'autonomie dévolu à chaque agence
 - la participation du secteur privé aux opérations de gestion
- Réforme de la gestion routière en faveur de pratiques commerciales en spécifiant :
 - s'il faut créer de nouvelles agences ou convertir celles existantes
 - recruter et limoger du personnel y compris le personnel d'encadrement
 - limites imposées aux types et aux volumes des actifs et des opérations des nouvelles agences
 - modes de financement de leurs opérations

- Estimation des délais nécessaires à la mise en place d'un système de gestion et d'entretien durable et évaluation de son impact sur les normes techniques et les coûts supportés par les usagers et le pays.

(b) Obstacles, contraintes et problèmes entravant les réformes

- Résistance des pouvoirs publics et des responsables politiques à transférer les compétences aux agences autonomes dominées par le secteur privé et les membres de la société civile en expliquant les raisons possibles de cette résistance et en proposant des moyens d'y répondre à partir de réflexions telles que :
 - Y a-t-il un manque de perception des avantages globalement produits par le programme de réforme de l'IGR ?
 - A-t-on le sentiment que l'État perd le contrôle des fonds et des programmes d'investissement ?
 - Préférerait-on lier la réforme du secteur routier au programme de réforme de la fonction publique ?
 - La perte de pratiques vénales serait-elle un facteur important ?
- Résistance au financement intégral de la gestion et de l'entretien du réseau au travers de redevances d'usage réservées à cet effet en sus des droits fiscaux et taxes sur les véhicules et le carburant en apportant des solutions pour y remédier.
- Résistance à la réforme des services de gestion de la route en introduisant des pratiques commerciales. Quelles sont les raisons sous-jacentes à cette résistance et quelles solutions apportées :
 - Licenciement d'un grand nombre d'agent de la régie
 - Peur des responsables politiques de perdre le contrôle direct des opérations et du recrutement
 - Mise à la réforme des parcs d'engins
 - Législation et réglementation obsolètes
- Manque de dynamisme et de compétitivité des bureaux d'ingénierie et des entreprises de travaux publics locales
- Impact du VIH/SIDA sur la disponibilité de personnel qualifié et la capacité des entreprises
- Politiques des bailleurs de fonds et leur applicabilité – coordination des bailleurs dans le secteur
- Approche et capacité de l'IGR à fournir l'appui nécessaire et soutenu au niveau national

(C) Révision de la stratégie, des objectifs et des ressources de l'IGR

- L'IGR devrait-elle

- promouvoir plus agressivement les réformes et les solutions proposées
 - faciliter plus activement le processus de réforme et le renforcement des capacités
 - coordonner plus étroitement ses activités avec les programmes des bailleurs de fonds et les intégrer davantage dans ces programmes
 - faire davantage appel à l'expérience et aux compétences des experts africains pour définir sa stratégie d'avenir
 - décentraliser ses activités au profit des bureaux régionaux et/ou des institutions régionales
- L'IGR devrait-elle porter ses efforts sur :
 - la collecte et la diffusion d'informations pertinentes
 - concevoir et diffuser des modèles et instruments de gestion
 - organiser des ateliers d'échange de vues et d'expériences à l'échelon national et/ou régional
 - apporter un appui consultatif et financier aux processus de réforme engagés
 - faciliter la participation à des séminaires et cours de formation régionaux et internationaux
 - Quelles sont les vues des parties prenantes sur les ressources de l'IGR et la nature des appuis
 - rôle et capacité de l'équipe au centre
 - décentralisation des opérations au profit des bureaux régionaux, pour quelles fonctions et avec quelles capacités
 - engagement des bailleurs vis-à-vis de l'équipe
 - engagement des bailleurs et appui apporté aux activités au niveau régional et national

(d) Indicateurs de suivi des réformes et de leur impact physique

- Le suivi de l'avancement des réformes devrait-il se faire à partir de :
 - réponses de l'administration sur la base d'un questionnaire pré-établi
 - entretiens avec les responsables des agences routières et des représentants d'organisation en appliquant la méthodologie développée dans « Évaluation des concepts de l'IGR et de leur mise en œuvre »
 - rapports de consultants indiquant les actions spécifiques et les statistiques se rapportant aux quatre piliers
- Le suivi de l'avancement des réformes devrait-il se faire à partir de :
 - mesure légère des trafics et des vitesses de circulation à partir de la méthode SOURCE

- enquêtes menées en préparation des programmes d'entretien et d'investissement routiers, collecte d'informations et de données sur les améliorations apportées par les travaux de réhabilitation et de construction, sur la croissance du trafic, les accidents de la route et les surcharges de véhicule
- Financement, exécution et prise en charge des exercices de suivi
 - les enquêtes et les rapports de suivi devraient-ils être financés par l'administration, l'IGR ou le principal bailleur dans le cadre des programmes d'assistance au pays
 - les exercices de suivi devraient-ils être entrepris par des consultants indépendants ou par le bureau du coordinateur national
 qui sera responsable et le bénéficiaire direct des rapports de suivi, l'administration, les principaux acteurs du secteur public et privé, les bailleurs et/ou l'IGR

Il serait peut-être bon d'inclure un représentant de chaque pays africain. Cela dit, les pays n'étant pas au même stade dans le processus de mise en œuvre des réformes, la consolidation des données risque de ne pas être très concluante voire même trop complexe et ne pas déboucher sur une vue claire de la voie à suivre. C'est pourquoi, il a été décidé de conduire l'enquête en deux phases. La première concentrée sur les pays anglophones les plus actifs et la seconde sur les pays francophones et lusophones.

L'enquête devrait comprendre sept des pays suivants : Malawi, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Kenya, Ouganda, Ethiopie et Ghana. Les consultants sont supposés préparer et soumettre aux coordinateurs de l'IGR l'esquisse de l'orientation générale de l'enquête ainsi que les questionnaires en temps voulu et avant les visites dans les pays pour permettre aux coordinateurs d'informer les participants et préparer l'itinéraire des visites.

Il est prévu que les consultants passent 2-3 jours dans chaque pays à sonder sur un ton convivial les principales parties prenantes du secteur public et privé et en particulier les directeurs des routes nationales et locales ainsi que les principaux représentants de l'agriculture, du commerce et de l'industrie. Les consultants devront soumettre un itinéraire de voyage préparé avec les coordinateurs nationaux à l'équipe de l'IGR qui ainsi préviendra à l'avance les représentations de la Banque mondiale des pays visités.

Un rapport préliminaire devra être soumis à l'équipe de Washington dans les 3 semaines qui suivent les visites dans les pays.

ANNEXE B

QUESTIONNAIRES

PRÉAMBULE

L'enquête avait pour objectif de recueillir les vues des parties prenantes sur les changements à apporter dans l'approche et les priorités de l'IGR afin d'une part, de faciliter la mise en œuvre des réformes sectorielles et institutionnelles et d'autre part, d'exercer un meilleur suivi des progrès et résultats accomplis.

Les parties prenantes sont supposées lire et examiner attentivement les questions posées dans les quatre questionnaires avant d'y répondre.

- **Questionnaire A**
Perception de l'IGR par les pays membres dans le cadre de la mise en place d'une méthode de gestion de la route durable.
- **Questionnaire B**
Obstacles, contraintes et problèmes qui entravent les objectifs de l'IGR.
- **Questionnaire C**
Changements à apporter dans l'approche, les priorités et les ressources de l'IGR.
- **Questionnaire D**
Indicateurs à utiliser pour suivre le progrès des réformes et leurs effets concrets.

Les participants ne devront pas se contenter de répondre par oui ou par non, adéquat ou inadéquat. Ils sont supposés justifier leur réponse avec des arguments à l'appui.

Les questionnaires devront être distribués par les coordinateurs de l'IGR à autant d'acteur du secteur public et privé que possible avant la visite des consultants.

QUESTIONNAIRE A

Position générale des participants sur les objectifs de l'IGR vis-à-vis de la gestion et du financement des routes

Contestation de l'IGR

La *commercialisation* est le moyen le plus efficace d'assurer une gestion et un financement durables, autrement dit, les routes devraient être tarifées et gérées comme toute autre entreprise commerciale.

Perspective des représentants nationaux

Êtes-vous d'accord avec cette affirmation ? Oui/Non.

Si oui : Avez-vous des réserves à exprimer ?

.....
.....
.....

Si non : Quel concept serait selon vous plus approprié et pourquoi ?

.....
.....
.....

Contestation de l'IGR

Le principe de commercialisation repose sur quatre piliers de réforme :

- (1) *Prise en charge* – Associer les usagers de la route et la société civile dans la gestion et gagner l'opinion publique à l'idée de financer l'entretien selon des normes raisonnables, exiger des résultats et maîtriser l'émergence d'éventuelles positions de monopoles.
- (2) *Financement* – assurer des apports de fonds stables et suffisants basés sur les redevances d'usage
- (3) *Responsabilités* – Définir clairement les responsabilités en attribuant des fonctions distinctes et spécifiques assorties de pouvoirs et d'objectifs de performance.
- (4) *Gestion* – Créer des agences routières appliquant des principes de gestion commerciale afin d'obtenir un bon rapport qualité-prix.

Perspective des représentants nationaux

Pensez-vous que les quatre piliers sont nécessaires et suffisants pour faciliter le processus de commercialisation de la gestion routière ? Oui/Non.

Si oui, avez-vous néanmoins des réserves quant à la mise en oeuvre de ces piliers ?

.....
.....
.....

Si non, (a) Quel pilier ne serait éventuellement pas nécessaire et pourquoi ?

.....
.....
.....

(b) Faudrait-il en introduire d'autres ? Oui/Non.

Si oui, lesquels et pourquoi ?

.....
.....
.....

Contestation de l'IGR

La mise en oeuvre des quatre piliers et donc l'application du concept de commercialisation de la gestion routière peut le mieux s'accomplir si :

- (a) Le financement stable et durable des routes basé sur la tarification est assuré par :
- Le versement direct des redevances dans un fonds routier autonome
 - Le transfert des compétences de gestion à un conseil de direction représenté à majorité par le secteur privé
 - La perception des redevances d'usage par des agents désignés par le conseil du fonds routier
 - L'ajustement des redevances versées par les usagers de la route pour tenir compte de l'inflation et de l'évolution des besoins

Perspectives de représentants nationaux

Êtes-vous d'accord avec ces approches ? Oui/Non.

Si oui, avez-vous toutefois des réserves sur le bien-fondé de ces approches ?

.....
.....
.....

Si non, Quelles approches seraient éventuellement plus appropriées et pourquoi ?

.....
.....
.....

Contestation de l'IGR

(b) Pour opérer selon des principes de gestion commerciale, les agences routières doivent jouir et être structurées comme des entités du secteur privé

Perspective des représentants nationaux

Êtes-vous d'accord avec cette affirmation ? Oui/Non.

Si oui, avez-vous cependant des réserves à formuler ?

.....
.....
.....

Si non, quelles approches seraient préférables et pourquoi ?

.....
.....
.....

Contestation de l'IGR

(c) Éviter les conflits d'intérêt en distinguant clairement les compétences de gestion et celles de financement

Perspective des représentants nationaux

Êtes-vous d'accord avec cette affirmation ? Oui/Non.

Si oui, Avez-vous des réserves à formuler ?

.....
.....
.....

Si non, quelle approche serait préférable et pourquoi ?

.....
.....
.....

QUESTIONNAIRE B

Obstacles, contraintes et problèmes pouvant entraver la mise en œuvre des réformes

- o *Manque de perception des avantages à tirer des réformes*Oui/Non
Si oui, comment peut-on améliorer cette perception ?.....
.....
- o *Existe-il un sentiment de perte de contrôle des crédits et programmes d'investissement ?*Oui/Non
Si oui, comment apaiser ces craintes ?.....
.....
- o *Existe-t-il une tendance à lier la réforme du secteur routier à la réforme générale de la fonction publique?*Oui/Non
Si oui, comment persuader les dirigeants de dissocier les deux types de réformes ?.....
.....
- o *Perte d'avantages liés à la participation directe dans les projets routiers ?*Oui/Non
Si oui, comment y répondre de façon positive ?.....
.....
- o *Résistance à la conception d'un financement intégral de la gestion et de l'entretien par les redevances d'usage plutôt que par d'autres droits et taxes ?*Oui/Non
Si oui, comment lever cette résistance ?.....
.....
- o *Résistance aux réformes en faveur de la commercialisation pour les raisons suivantes :*
 - (a) *réduction d'un grand nombre de personnel en régie ?*Oui/Non
 - (b) *crainte des responsables politiques de perdre le contrôle direct des opérations et de la gestion du personnel ?*.....Oui/Non
 - (c) *réforme des parcs d'engins ?*Oui/Non
 - (d) *réglementations obsolètes ?*.....Oui/Non
 - (e) *autres*.....Oui/NonSi oui, comment surmonter ces obstacles ?
 - (a).....
 - (b).....
 - (c).....
 - (d).....
 - (e).....
- o *Manque d'entreprises et de bureaux d'ingénierie dynamiques et compétitives ?*.....Oui/Non
Si oui, comment changer cette situation ?.....
.....

- o *Impact du VIH/SIDA sur la disponibilité en personnel qualifié et sur les capacités des entreprises ?*.....Oui/Non
Si oui, comment réduire cet impact ?.....
- o *Politiques des bailleurs de fonds dissuasives et manque de coordination entre les bailleurs et les gouvernements dans le secteur routier ?*Oui/Non
Si oui, comment y remédier ?.....
- o *Approche et capacités insuffisantes de l'IGR pour assurer un appui adéquat au niveau national*Oui/Non
Si oui, comment y remédier ?.....

QUESTIONNAIRE C

Changements éventuels à apporter dans l'approche, les priorités et les ressources de l'IGR ?

- o ***L'IGR devrait-elle***
- *être plus agressive dans la défense des réformes à engager et des solutions préconisées ?*...Oui/Non
Si oui, comment ?.....
 - *être plus active dans la mise en oeuvre de ses activités à l'échelon national et des programmes des bailleurs de fonds ?*.....Oui/Non
Si oui, comment ?.....
 - *mieux coordonner et intégrer ses activités avec les programmes des bailleurs ?*.....Oui/Non
Si oui, comment ?.....
 - *mieux utiliser l'expérience et les compétences africaines dans la formulation des futurs programmes de l'IGR ?*.....Oui/Non
Si oui, comment ?.....
 - *décentraliser ses activités au profit des bureaux régionaux ou institutions régionales ?*.....Oui/Non
Si oui, comment ?
- o ***L'IGR devrait- elle porter ses efforts sur***
- *la collecte et la diffusion de données sur les transports ?*.....Oui/Non
Si oui, quels types de données ?.....
 - *le développement et la diffusion de modèles et d'instruments de gestion ?*.....Oui/Non
Si oui, quels types de modèles ?.....
 - *les ateliers en vue de favoriser les échanges à l'échelon national et régional ?*.....Oui/Non
Si oui, à quelle fréquence
 - *l'assistance technique et financière aux réformes nationales ?*.....Oui/Non
Si oui, sous quelle forme?.....
 - *l'appui à la participation aux séminaires et programmes de formation régionaux/internationaux ?*.....Oui/Non
Si oui, quel type de cours
- o ***Quelles sont les vues des parties prenantes sur***
- *le rôle et les capacités de l'équipe IGR ?*.....Adéquats/inadéquats

Si inadéquats, comment y remédier ?

.....
- *la décentralisation des activités au profit des bureaux régionaux ?*.....Adéquate/inadéquate

Si inadéquate, quelle solution apportée ?.....

.....
- *l'appui des bailleurs à l'équipe de Washington ?*.....Adéquat/inadéquat

Si inadéquat, comment remédier à cette situation ?.....

.....
- *l'intérêt et l'appui des bailleurs aux activités régionales/nationales l'IGR ?*Adéquats/Inadéquats

Si inadéquats, comment remédier à cette situation ?.....

.....

QUESTIONNAIRE D

Indicateurs de suivi des réformes et de leur impact concret

- o ***Le suivi de la mise en œuvre des réformes devrait-il s'effectuer à partir de***Oui/Non
- réponses de l'administration sur la base d'un questionnaire pré-établi ?.....Oui/Non
 - entretiens avec les responsables des agences routières et des représentants d'organisations en appliquant la méthodologie développée dans «Évaluation des concepts de l'IGR et de leur mise en œuvre »Oui/Non
 - rapport de consultants indiquant les actions spécifiques et statistiques se rapportant aux quatre piliers ?.....Oui/Non

Commentaires éventuels sur vos préférences.....
.....
.....
.....

- o ***Le suivi des effets concrets des réformes sectorielles et institutionnelles sur l'usage et l'état des routes***
- mesure légère des trafics et des vitesses de circulation à partir de la méthode SOURCEOui/Non
 - enquêtes menées en préparation des programmes d'entretien et d'investissements routiers, collecte d'information et de données sur les améliorations apportées par les travaux de réhabilitation et de construction, sur la croissance du trafic, les accidents de la route et les surcharges de véhiculesOui/Non

Commentaires éventuels sur vos préférences.....
.....
.....
.....

- o ***Pour ce qui est du financement de l'exécution et de la prise en charge des exercices de suivi***
- qui devrait financer les enquêtes et les rapports de suivi (A) le gouvernement (B) l'IGR ou (C) le principal bailleur dans le cadre du programme d'assistance au pays ?.....A/B/C
 - à qui revient la tâche d'entreprendre les exercices de suivi (A) consultants indépendants, ou (B) le bureau du coordinateurs national ?.....A/B
 - qui sera responsable et le bénéficiaire direct des rapports de suivi ? (A) l'administration (B) les principaux acteurs du secteur public et privé, (C) les bailleurs, (D) et/ou l'IGR ?.....A/B/C/D

Commentaires éventuels sur vos préférences.....
.....
.....
.....

ANNEXE C

LISTE DES PERSONNES ET DES ORGANISATIONS ENQUÊTÉES

GHANA

	Nom	Désignation	Organisation
1	Hon. K. Adjei-Darko	Ministre	Ministry of Roads and Highways
2	Mpare	Directeur, Finance & Admin.	Ministry of Roads and Highways
3	Ms. Josephine Manu	Conseiller juridique	Ministry of Roads and Highways
4	Kingsford Amoah	Directeur	Ghana Road Fund Board (RFB) Secretariat
5	Robert Kojo Moses	Président/Membre	Ghana Road Haulage Association/RFB
6	Kwesi Kwakwa	Directeur/Membre	Associated Consultants, Inst. of Engineers
7	C.D. Antwi	Directeur	Department of Feeder Roads (DFR)
8	G.J. Brock	Sous directeur	Department of Urban Roads (DUR)
9	R.K. Tette	Président	Association of Roads Contractors (ASROC)
10	J. Twumasi-Mensah	Vice président/membre	ASROC (Nkwantabisa Eng. Ltd.)/RFB
11	Ms. Joana Adjei	Membre	ASROC (Pasagyei Ltd.)
12	J.Kobina Newton	Secrétaire national hon.	ASROC
13	L. Aboagye Donkor	Secrétaire administratif	ASROC
14	Ms. Tawia Addo-Ashong	Ingénieur des transports	Banque mondiale (Ghana Office)
15	Ms. Paulina A. Boamah	Resp. programme - Transport	DANIDA (Ghana Office)
1	E.A. Kwakye	Ag. Chief Director	Ministry of Roads and Transport (MRT)
2	K. Abbey Sam	ex Directeur exécutif	Consultant
3	B.L.T. Sakibu	Directeur exécutif	Ghana Highways Authority (GHA)
4	V. Zafrakopoulos		EU (Ghana Delegation)

KENYA

	Nom	Désignation	Organisation
1	Eng. S. Oduor-Noah	Président	Kenya Roads Board
2	J. Rimbere - Madzayo	Membre	Kenya Roads Board
3	Kolum	Economiste	Ministry of Finance
4	Hon. Eng. M.K. Muriuki	Consultant & MP for Ol Kalou	Privé & Parlement
5	H – J. Buse	Conseiller principal	Union européenne (Kenya EC Delegation)
6	S. Mithwani	National Project Officer	Union européenne (Kenya EC Delegation)
7	A. Smallwood	Conseiller en ingénierie	U.K. Dept. for International Dev. (DFID)
8	J. Sasia	Responsable des opérations	Banque mondiale (Kenya Mission)
9	D. N. Njoroge	Directeur général	AA of Kenya
10	S. W. Ndinika	Ingénieur routier	Norconsult A.S. (Kenya)
11	P. O. Wanday	Directeur général	Capital Projects Engineering Consultants

MALAWI

	Nom	Désignation	Organisation
1	D. Makako	Directeur général	National Roads Authority
2	M. Kachiwala	Directeur des opérations	National Roads Authority
3	T Bui	Assistant technique	National Roads Authority
4	B Kapoteza	Directeur technique (urbain et routes locales)	National Roads Authority
5	C. Zambezi	Directeur tech.(Pass. marchés)	National Roads Authority
6	A. Mthini	Directeur techn int. (Routes princ.)	
7	P. Simcock	Assist. Tech. & Coordinateur UE	Ministry of Finance
8	T Kaunda	Directeur planification	Min. of Transport & Public Works
9	S. Matsimbe	Secrétaire de direction	Road Transport Operators Assoc.
10	J. Somba	Secrétaire de direction (actuel)	National Constr. Industry Council
11	A Mkandawire	Secrétaire de direction (sortant)	National Constr. Industry Council
12	A. Kawonga	Directeur technique	National Constr. Industry Council
13	W Kasakula	Directeur de formation	National Constr. Industry Council
14	G. Nyasulu	Associé & membre du Parlement	Mphizi Consulting Engineers
15	W. Mwamlima	Associé	Bua Consulting Engineers

TANZANIE

	Nom	Désignation	Organisation
1	S. Odunga	Secrétaire Permanent	Ministry of Works
2	M.D Mugyabuso	Directeur, admin. & personnel	Ministry of Works
3	G. J. Kinyero	Directeur int. Planification	Ministry of Works
4	A. Matei	Directeur int. Routes rurales	Ministry of Works
5	I. Mujjungi	Directeur int. Routes princ.	Ministry of Works
6	W.A. Lyatuu	Coordinateur national	Ministry of Works
7	R. Musingi	Responsable de la planification	Ministry of Regional Administration & Local Government
8	J. Kanyasi	Resp. Planification des Projets	Ministry of Regional Administration & Local Government
9	A. Masege	Resp. Planification	Ministry of Communication & Transport
10	E. Masenga	Directeur int. Fonds routier	Road Fund Board
11	C.R. Masawe	Ing. Planification & Suivi	Road Fund Board
12	R.M. Lwakatare	Ing. Planification & Suivi	Road Fund Board
13	Olav Ellevset	Directeur général	TANROADS
14	F. T Marmo	Directeur de l'entretien	TANROADS
15	K.M. K. Msita	Secrétaire de direction	National Construction Council
16	A.O Mkamba	Agent comptable	Engineer's Registration Board
17	M Bundara	Président	Contractors Registration Board

18	M.R. Meghji	Président	Institution of Engineers
19	K W Salewi	Président (sortant)	Institution of Engineers
20	Steve Mworria	Président	Computer Corporation of Tanzania Limited
21	Ray Seng'eng'e	Président (sortant)	Civil Engineering Contractors Association
22	I.N. Kimambo	Président	Tanzania Roads Association
23	J. Chohan	Président	Association of Consulting Engineers
24	M. Njiu	Secrétaire	Association of Consulting Engineers
25	J Dalushi	Secrétaire	Chambers of Commerce, Ind. & Agric.

OUGANDA

	Nom	Désignation	Organisation
1	L. Lutaaya	Directeur/ingénieur en chef	Ministry of Works, Housing & Com.
2	W. Dembe	Délégué/Planif. trans.	Ministry of Works, Housing & Com.
3	G. Wandera	Planificateur en chef	Ministry of Works, Housing & Com.
4	P. Ssebanakitta	Délégué pour les routes	Ministry of Works, Housing & Com.
5	S. Bagonza	Délégué/Gestion qualité	Ministry of Works, Housing & Com.
6	J. Mutabazi	Délégué assoc/Formation	Ministry of Works, Housing & Com.
7	T. Ojuka	Ingénieur principal/PTMR	Ministry of Works, Housing & Com.
8	M. Kagere	Responsable ingénierie	Ministry of Works, Housing & Com.
9	J. G. Mwedde	Directeur adjoint	Road Agency Formation Unit (RAFU)
10	C. Kaira	Président	Uganda Private Road Users Association
11	H. R. Kibuuka	Consultant	PROME
12	F. Buwule	Consultant	Domestic Contractors Developmt Initiative
13	Zaribwende	Président	National Association for Building and Civil Eng. Contractors
14	Okema	Consultant	National Association for Building and Civil Eng. Contractors
15	P. Kwamusi	Président	National Forum Group/RTTP
16	Rugumayo	President	Institution of Professional Engineers
17	P. Akidi	Economiste	Min. of Finance and Economic Developmt
18	V. Ocaya	Ingénieur	World Bank (Kampala)
19	H.Kasirye	Secrétaire général	Special Hire Operators & Drivers Kavuma Association
20	M. Lukumu	Directeur des opérations	Uganda Bus Operators Association
21	Dumba Moses	Directeur des opérations ad..	Taxi Operators & Drivers Association
22	Mbazira Edward		Private Sector
23	C. Muganzi	Secrétaire permanent	Ministry of Works, Housing & Com.
24	G. Itazi	Directeur/Transp & Comm.	Ministry of Works, Housing & Com.
25	P. Bisuti	Délégué ad./Entretien	Ministry of Works, Housing & Com
26	K. Kagyina	Délégué/Routes urbaines	Ministry of Works, Housing & Com.
27	B. Ssebugga	Asst. Test matériels & études	Ministry of Works, Housing & Com.

28	F. Lukoma	Ingénieur principal	Ministry of Works, Housing & Com.
29	A. Musoke	Ingénieur/district	Ministry of Works, Housing & Com..
30	C. Ngeye	Ingénieur/district	Ministry of Works, Housing & Com.
31	B. Sperring	Directeur	Road Agency Formation Unit
32	N. Byengoma	Directeur général	Nicontra Ltd
33	A. Mukalazi	Directeur général	Mukalazi Technical Services
34	D. Tindimwesi	Directeur général	Kark Technical Services
35	P. Batumbya	Consultant	Private
36	T. Busisa	Consultant	Private
37	P. Ludigo	Ingénieur	Min. of Finance & Economic Development
38	B. Musoke	Ingénieur	RAFU/RMI
39	C. Naita	Ingénieur/district	Ministry of Works, Housing & Com.
40	R. Magezi	Secrétaire général	Uganda Local Authorities Association
41	Sali	Secrétaire	Uganda Automobile Association

ZAMBIE

	Nom	Designation	Organisation
1	B. Nonde	Secrétaire permanent	Min. of Communication. & Transport
2	G. P.Nyirenda	Secrétaire permanent	Min. of Works and Supply
3	J. D. Mwila	Directeurs des routes	Min. of Works and Supply
4	Mrs. T.C.M Kimena	Assistant Directeur (dev)	Min. of Works and Supply
5	M.E.O Beshir	Ingénieur	Min. of Works and Supply
6	L Zulu	Directeur adjoint (Admin.)	Min. of Works and Supply
7	O. Banda	Secrétaire permanent	Min. of Local Gov't & Hous.
8	P. Lumbambo	Director – Infrast. & serv. appui	"
9	Mrs. P. N. Mwangala	Directeur int. (Budget)	Min. of Finance & Econ. Dev.
10	Mr. Chunga	Analyste budgétaire	"
11	C. Chibambo	Ministre délégué	Min. of Energy and Water Dev.
12	W. Shawa	Président	Assoc. of Consulting Engineers
13	F. M. Ndilla	Président de NCC	National Council for Constr.(NCC)
14	M Mashamba	Secrétaire dir. NCC	National Council for Constr.(NCC)
15	Mr. Zyambo	Secrétaire dir.	Zambia National Farmers Union
16	A Mwila	Economiste	Zambia National Farmers Union
17	E. Dhliwayo	Directeur Programme transport	UNECA
18	Dr. Phiri		School of Engineering, UZ
19	Dr. Mulenga		School of Civil Engineering
20	R. Mushinge	Directeur général	Engineering Institute of Zambia
21	G. Lewis	Président	Chartered Institute of Transport
22	E Zulu	Membre comité exé.	Chartered Institute of Transport
23	Mrs. H. Chalcraft	Membre du conseil NRB	Assoc. of Chambers of Com. and Indust.
24	I. Aloo	Directeur général	Sable Transport

25	R. Turner	Directeur général	Turner Construction
26	E. Mpondela	Directeur Marketing	Phonix Contractors Int.
27	R. Jhala	Président NRB	National Roads Board
28	N. Gananadha	Secrétaire d'exécution	National Roads Board
29	L.D. Nyirenda	Vice-Président – comité techn.	National Roads Board

ZIMBABWE

	Nom	Désignation	Organisation
1	Ms. Parirewa	Sec adj. Admin. & Fin.	Ministry of Transport & Communications
2	Ms. T.C. Zinanga	Sec. Unité gestion	Ministry of Transport & Communications
3	N. Kudenga	Directeur des routes	Department of Roads
4	F. Dangare	Directeur adjoint	Department of Roads
5	N.G. Olesen	Conseiller routier – Danida	Department of Roads
6	C. Dube	Économiste principal	Ministry of Finance and Econ. Development
7	Ms. E.M. Bhebhe	Économiste principal	Ministry of Finance and Econ. Development
8	E. Muriritirwa	Expert-comptable	Ministry of Finance and Econ. Development
9	A.F.N. Mangena	Responsable Admin.	Ministry of Local Gov't & Public Works
10	B. Musarurwa	Président	Zimbabwe Road Federation
11	G. Davison	Directeur général	Commercial Farmers' Union
12	B. Stock	Direc Infrastructure Comité	Confederation of Zimbabwe Industries
13	G.K. Gombe	Directeur général	Transport Operators Association
14	W.G. Leen	Directeur général	Transport Operators Association
15	C. Seager	Président	Construction Industry Federation
16	E. Ndlovu	Président	Zimbabwe Institute of Engineers
17	C.T. Bopoto	Directeur projet/Consultant	Reform and Development Coord. Unit
18	B.M. Mushavi	Chargé de projet/Consultant	Reform and Development Coord. Unit
19	K.R. Duus	Conseiller technique	Reform and Development Coord. Unit
20	D Ncube	Directeur Ncube Burrow et member du parlement	Ncube Burrow
21	M E Gumbie	Directeur Civil Consultant	Civil Consultant