

ETUDE DE CAS: L'EXPERIENCE DU FONDS ROUTIER EN ZAMBIE

N. Gananadha, National Roads Board of Zambia

Objectifs de l'étude de cas

Entre 1987 et 1990, le réseau routier primaire de la Zambie s'est détérioré principalement à cause d'un financement inadéquat et de la faiblesse du cadre institutionnel dans lequel le réseau routier a été géré. Le problème de l'entretien routier est plutôt d'ordre institutionnel que technique.

En Zambie, un comité interministériel a été chargé d'identifier les principaux thèmes qui nécessitent des réformes institutionnelles:

- Mobilisation et distribution des fonds pour l'entretien routier
- Amélioration de la performance des opérations d'entretien routier
- Développement de l'organisation et de la gestion routière
- Amélioration de la motivation, de l'utilisation et du maintien du personnel

Suite à ces réformes, l'état des routes revêtues s'est amélioré de façon significative et engendrant conséquemment une baisse des coûts d'exploitation des véhicules. Les dépenses d'entretien routier ont augmenté ainsi que la contribution des usagers de la route au budget par le biais des taxes sur le carburant. On a également enregistré une augmentation de la participation communautaire et du nombre d'initiatives pour le partage des dépenses d'entretien routier.

1. LE RESEAU ROUTIER ZAMBIEN

La Zambie a un réseau routier long de 37,000km de routes classées dont 21,000km sont sous la responsabilité du département pour la route, pendant que les autres 16,000km sont sous la juridiction des conseils de district. De plus il y a environ 30,000km de routes non classées et qui sont administrées par l'autorité locale.

En 1987, environ 40% des routes en Zambie étaient en bonne condition mais en 1990 ce pourcentage avait diminué de moitié pour atteindre 20%. La valeur du réseau routier était estimée initialement à US\$2.3 milliards mais elle a récemment décliné de plus de US\$400 millions à cause de la négligence et au manque d'entretien. Pendant 30 ans, la Zambie a vécu sur ses capitaux routiers. Mais il est estimé à présent qu'il faudrait US\$38 millions par an pour empêcher une perte plus grande.

La détérioration des routes et la perte conséquente de capitaux sont dues au financement inadéquat et à une mauvaise gestion routière. Les dépenses d'entretien routier comme

toutes les autres dépenses ont été financées à partir de l'impôt sur les revenus (général) au même titre que les autres secteurs stratégiques. Les fonds pour l'entretien routier ont diminué pour atteindre seulement 15% des besoins de financement. Le développement routier a toujours été considéré comme un service social.

Un financement inadéquat a compliqué davantage le faible cadre institutionnel dans lequel les routes ont été gérées. De mauvaises conditions de service, des responsabilités mal définies, l'inefficacité, la faiblesse des structures de gestion et l'absence de comptabilité ont tous contribué à la mauvaise utilisation des maigres fonds. Par conséquent, les agences routières souffrent du manque de personnel qualifié ayant de l'expérience pour planifier, programmer, organiser et faire le suivi du travail entrepris aussi bien par elles-mêmes que par des experts privés et des entrepreneurs. Il est donc clair que le problème de l'entretien routier est plutôt d'ordre institutionnel que technique.

2. LE PROCESSUS DE REFORMES

Une fois la Zambie ait joint le RMI en 1991, un comité interministériel a été désigné pour gérer l'Initiative pour la Maintenance Routière (RMI). Il a identifié quatre domaines qui nécessitaient des réformes majeures:

- Collecte et distribution des fonds pour l'entretien routier
- Amélioration de la performance des opérations d'entretien routier
- Développement de l'organisation et de la gestion routière
- Amélioration de la motivation, de l'utilisation et du maintien du personnel

Les recommandations faites par le comité peuvent être résumées par les quatre points suivants:

2.1 Financer l'entretien routier

Un tarif pour l'usage de la route devrait être introduit pour la collecte des fonds adéquats destinés aux dépenses d'entretien routier. Les revenus seront déposés dans un Fonds Autonome pour la Route.

Un conseil de gestion devrait être formé pour l'administration du Fonds Routier dont les membres seront issus des ministères clés, de la chambre du commerce, et des organisations routières du secteur privé. Les activités du Fonds Routier devront être auditées par des experts indépendants.

2.2 Organisation et gestion routière

Une Autorité Routière Autonome devrait être créée pour prendre en charge l'organisation et la gestion du réseau national routier. L'autorité devra être administrée par le conseil qui sera désigné par le Président. Un tiers des membres devrait représenter les départements du gouvernement et des autorités locales, tandis que le reste comprendra

des représentants du secteur privé. Le conseil dépendra d'un Ministère désigné responsable de l'autorité.

L'Autorité doit utiliser une méthode de gestion claire, des appels d'offre ouverts pour la soumission des travaux et services requis, des systèmes de comptabilité commerciaux, et sera auditée par des commissaires au compte qualifiés et externes.

2.3 Améliorer l'efficacité opérationnelle

Une plus grande participation du secteur privé pour réaliser des travaux d'entretien en créant un environnement adéquat qui permet une meilleure utilisation des moyens et installations existantes. L'utilisation de la méthode basée sur une main d'œuvre intensive devrait être facilitée dans la mesure du possible par une politique et une réglementation adéquate.

2.4 Stimulation du personnel et formation

Les termes et conditions d'emploi devraient être établis par le conseil et l'autorité routière, et devraient être suffisamment compétitifs et performants pour attirer, motiver et garder un personnel avec les qualifications et les compétences nécessaires, et pour faciliter le renvoi du personnel non performant.

Un programme de formation devrait être développé avec l'utilisation maximum des facilités et capacités existantes afin d'assurer une formation continue aux gestionnaires et à tout le personnel du secteur routier.

3. RESULTATS

3.1 Charge aux usagers de la route

Comme il a été recommandé durant le séminaire du RMI, une charge pour l'utilisation de la route a été introduite sous forme de taxe sur le carburant prenant effet à partir du premier mai 1993 avec K10 (à peu près un centime de dollar US) par litre de diesel et de gazoline. La taxe sur les carburants a été augmentée récemment à K70 (sept centimes de US\$) par litre. Comme il a été recommandé par le séminaire, de déposer les revenus provenant des taxes sur le carburant dans un fonds routier autonome. Les fonds sont versés dans des comptes ouverts auprès de banques commerciales. Ces comptes sont ouverts suite à un appel d'offres pour assurer que les meilleurs termes et conditions ont été obtenus et que l'argent est protégé.

3.2 Conseil National Routier

Une nouvelle structure institutionnelle a été créée sous le nom de Conseil National Routier (NRB) pour gérer et administrer le fonds routier. Le conseil a été établi sous l'Acte des Routes et de la Circulation Routière 464, Octobre 1994. Une des particularités

unique et notable de ce conseil est que sur un total de onze membres; sept appartiennent au secteur privé et quatre au secteur public. Les membres du secteur privé qui sont en majorité sont nommés par les usagers de la route (organisations non-gouvernementale) pendant que les quatre membres du secteur public représentent les ministères clés. Aucun membre du conseil n'est nommé à cause de son nom ou de ses capacités individuelles. Par conséquent, les membres du secteur privé ont le droit de vote alors que ceux du secteur public ont seulement le droit de participation.

Ce conseil a dominance par les usagers de la route constitue un changement majeur dans la nouvelle une structure institutionnelle du secteur routier. C'est aussi un politique délibérée du gouvernement pour transférer la propriété des routes du secteur public vers le privé et pour créer un partenariat entre le secteur public et privé pour la gestion des routes.

3.3 Groupes d'intervention ou Comités

Une autre structure institutionnelle nouvelle a consisté en la création de groupes d'intervention ou des comités qui permettent aux différents groupes d'intérêts de participer à la gestion routière.

- Comité Technique des Routes Principales
- Comité Technique des Routes secondaires
- Comité des Finances Interministériel
- Comité des Ponts-bascule
- Comité des Contraventions
- Comité du droit de Transit International
- Comité Consultatif des organismes financiers (donateurs)
- Comité d'Organisation du Transport et de l'Assistance Technique
- Groupe d'Intervention national du Programma d'Investissement du Secteur Routier.(ROADSIP)

3.4 Les grandes orientations politiques

La première tâche assignée au Conseil est de définir les lignes directrices à suivre pour gérer et administrer le fonds routier ainsi que de rechercher l'approbation du Conseil et du Comité du RMI. Ceci permet de rassurer le Conseil que les fonds routiers ne sont pas détournés ou transférés vers d'autre utilisation que l'entretien routier. Les lignes directrices visent à trouver un consensus entre les différents groupes d'intérêt et intéressés dans la gestion du fonds routier.

3.5 Systèmes et procédures

Par la suite, le Conseil était chargé d'établir des systèmes et procédures pour assurer une totale clarté dans la gestion du fonds routier. Ils incluent les points suivants:

- Système pour accuser réception des fonds

- Système bancaire
- Système de contrôle interne
- Système d'audit; audit financier
- Système d'audit technique; désignation de commissaires au compte à chaque niveau de déboursement des fonds
- Système de rapports
- Système de dissémination de l'information

3.6 Programme

Dans une autre étape, le Conseil a établi le Programme d'Entretien Routier pour l'ensemble du pays. Ce programme était non seulement nécessaire compte tenu des trois décennies d'ajournement de l'entretien routier mais permettait également au d'asseoir sa notoriété dans tout le pays. Ainsi pour la première fois dans l'histoire, un programme National d'Entretien Routier a été lancé immédiatement. Sous ce programme; les 72 ingénieurs de districts et les 9 ingénieurs provinciaux ont été sommés de soumettre au Conseil un programme pour l'entretien routier avec les critères de sélection des routes et les types d'intervention recommandés. Des consultants privés ont été désignés pour assister les ingénieurs pour le contrôle et la certification des paiements. Le Conseil paie les consultants et les entreprises directement une fois le travail effectué. Les travaux d'entretien routier ont été réalisés dans tout le pays après des décennies de négligence et, de ce fait le Conseil a instauré une culture d'entretien routier à travers l'ensemble du pays.

3.7 Capacité de construction

Le conseil a adopté une politique délibérée pour promouvoir les travaux contractuels plutôt que l'entretien en régie afin d'introduire la compétition. Cependant, puisqu'il n'y avait pas eu d'entretien régulier ou périodique dans le pays, il n'y avait que quatre entrepreneurs qui ont préféré travailler dans la capitale seulement. Le prix de la mobilisation pour la réalisation des travaux dans la banlieue et dans les régions rurales était exorbitant. Le Conseil a du ouvrir des comptes bancaires dans chacun des districts. Ces comptes étaient gérés par les consultants et les conseils municipaux pour réaliser des travaux d'entretien en régie avec la participation de la communauté et de petits entrepreneurs émergents. De plus, les ingénieurs provinciaux ont été encouragés à réaliser des travaux d'entretien sous la supervision des consultants et des conseils.

Le nombre d'entrepreneurs a augmenté de 4 en 1994 à près de 45 à la fin de 1996 et à 120 vers la fin 1997. Par conséquent, le prix de certains travaux routiers a baissé de 40%. Les paiements effectués aux entrepreneurs étaient certifiés par les consultants ou par les agences routières locales.

Le Conseil a été capable de développer une capacité de consultants ainsi que d'entrepreneurs dans le pays. L'objectif du Conseil est de former 300 entrepreneurs dans l'espace de 5 ans pour introduire un programme d'entretien sous contrat par l'introduction du système "de l'homme à portée de la main". Dans ce contexte, l'école de formation

routière a été restructurée pour former des entrepreneurs en axant sur des travaux d'entretien à main d'œuvre intensive.

3.8 Routes 2001

Comme 80% des routes sont en état de dégradation avancé, le conseil a initié une démarche pour accéder au financement extérieur pour lancer un programme national de réhabilitation des routes. Le gouvernement a mandaté le conseil pour créer et diriger un groupe d'intervention national avec la participation du secteur privé et du secteur public pour préparer les documents bancables afin d'accéder aux fonds et de lancer un programme d'investissement du secteur routier à moyen terme. Dans l'espace de six mois le conseil national routier a été capable de mettre en place un groupe d'intervention national et de préparer les documents nécessaires pour persuader le gouvernement, les organismes internationaux en organisant des ateliers de travail pour promouvoir le programme de réhabilitation routier ROADSIP. Le conseil national routier a maintenant la responsabilité du projet. Un plan d'action a été formulé et mis en place avec une échéance afin d'assurer que le programme est réalisé.

4. CONCLUSIONS

Grâce aux réformes prises pour financer l'entretien routier à partir des taxes d'usage de la route, le soutien des organismes financiers pour ROADSIP a été sensiblement amélioré. Le réseau des routes revêtues; en bon état; a augmenté de 20% en 1995 à 35% en 1999. Le réseau des routes en mauvaise état a décliné de 51% en 1995 à 29% en 1999. Compte tenu de l'amélioration sensible de l'état des routes et de la baisse des coûts d'exploitation des véhicules et leur impact le niveau d'accessibilité et de mobilité, les dépenses du gouvernement pour l'entretien routier ont augmenté et en 1999. Elles ont même dépassé le budget alloué à la maintenance routière. De plus la contribution des usagers de la route a augmenté de plus de 800% durant ces dernières cinq années. Le gouvernement est entrain de prendre des mesures pour transférer d'autres charges d'usage de la route vers le fond routier de passer la gestion des ponts-bascule au Conseil pour limiter la détérioration de l'état des routes grâce à un système efficace de contrôle de poids lourds.

Le Conseil a installé et dirigé un autre groupe d'intervention national et a finalisé un document bancable pour mobiliser des fonds additionnels afin de pouvoir lancer la deuxième phase de ROADSIP. Ceci permet au conseil de poursuivre sa mission et améliorer l'état du réseau routier et continuer à le maintenir grâce à la contribution du fonds routier et celle ses usagers de la route en partenariat avec le secteur privé. On a également enregistré une augmentation de la participation communautaire et du nombre d'initiatives pour le partage des dépenses d'entretien routier.

Le phénomène finira éventuellement à rendre les usagers de la route propriétaires des routes. L'amélioration des routes constitue une condition essentielle pour le développement des individus et des communautés en tant que fondation pour un développement national.