



Comment progresse la gestion commerciale des routes en Afrique subsaharienne

Michael Ian Pinard



Comment progresse la gestion commerciale
des routes en Afrique subsaharienne

Comment progresse la gestion commerciale des routes en Afrique subsaharienne

Michael Ian Pinard

Janvier 2012



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

Le SSATP, né d'un partenariat international, a pour mission de promouvoir l'élaboration de politiques et le renforcement connexe des capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à soutenir la concurrence internationale.

* * * * *

Le SSATP a pour partenaires

- 36 pays d'Afrique subsaharienne
- 8 communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines : *CEA, UA/NEPAD*
- Bailleurs de fonds récents et réguliers : Commission européenne (principal bailleur), Norvège, Royaume-Uni, Suède, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (hôte)
- Plusieurs organisations nationales et régionales, publiques et privées

* * * * *

Le SSATP exprime sa sincère gratitude à la Commission européenne, aux gouvernements autrichien, britannique, danois, français, irlandais, norvégien et suédois, à la Banque islamique de développement, à la Banque africaine de développement et à la Banque mondiale pour leur contribution financière et leur soutien.

* * * * *

D'autres publications sont disponibles sur le site Web du SSATP :

www.worldbank.org/afr/ssatp

Les constatations, interprétations et conclusions présentées dans ce document sont celles de leur auteur et n'engagent pas le SSATP ni ses partenaires.

© 2012 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale

Tous droits réservés

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	xi
Abréviations	xiii
Résumé analytique	xv
Terminologie	xxx
1. Introduction	1
Objectifs et portée	3
Démarche et méthodologie	3
Structure du rapport	4
2. Perspective internationale sur la restructuration des agences routières	5
Méthodes classiques	5
Méthodes nouvelles	9
Facteurs influant sur la performance institutionnelle	14
Différences entre agence des routes et autorité routière	20
3. Fondamentaux d'une gestion efficace des routes	23
Aspects institutionnels	23
Aspects opérationnels	24
Aspects de gestion	24
Aspects techniques	25
Aspects financiers	26
4. Fondamentaux d'une gestion commerciale des routes	27
Pilier 1 : Responsabilité	29
Pilier 2 : Prise en charge	40
Pilier 4 : Gestion	44
Structure de gestion et modalités de fonctionnement	47
Ressources humaines	57
Gestion du patrimoine routier	62
Gestion financière	66
Externalisation, passation de marchés et appel d'offres	73
5. Conclusions et recommandations	83
Pilier 1 : Responsabilité	83
Pilier 2 : Prise en charge	85
Pilier 4 : Gestion	86

Annexe A. Cadre d'évaluation des progrès accomplis	95
Annexe B. Mesures et indicateurs proposés de performance	147
Glossaire	153
Références	161

Tableaux

Tableau 1 Progrès accomplis dans la gestion commerciales des routes	xvi
Tableau 1.1 Pays dotés de fonds routiers et d'autorités routières	2
Tableau 2.1 Étapes de la réforme d'une agence routière	11
Tableau 2.2 Options de gestion des routes rurales	13
Tableau 2.3 Différences clés entre une agence des routes et une autorité routière	21
Tableau 4.1 Caractéristiques des sept pays couverts par l'étude	27
Tableau 4.2 Progrès réalisés dans l'application des trois piliers de la réforme	28
Tableau 4.3 Mise en œuvre des fondamentaux réglementaires	31
Tableau 4.4 Effectifs chargés de la gestion routière dans les agences des routes ou les autorités routières	57
Tableau 4.5 Efficacité du personnel de l'agence des routes / autorité routière	58

Figures

Figure 2.1 Les quatre piliers de la réforme	6
Figure 2.2 Hiérarchie des niveaux de gestion : la pyramide de Brooks	15
Figure 2.3 Cadre idéalisé de gestion et de financement des routes	19
Figure 4.1 Procédures et contrôles à l'appui d'une fourniture efficace des services	52
Figure 4.2 Structure générique d'un système de gestion du patrimoine routier	64
Figure 4.3 Conséquences du report des travaux d'entretien par manque de fonds	70
Figure 4.4 État du réseau revêtu dans certains pays d'Afrique subsaharienne	71
Figure 4.5 État des routes en Éthiopie, 1997–2006	72

Encadrés

Encadré 2.1 Étapes principales de la réforme institutionnelle	16
Encadré 2.2 Mesures propres à faciliter la réforme du secteur routier	17
Encadré 4.1 Mise en œuvre des changements institutionnels : Approche namibienne	30

Encadré 4.2 Responsabilités fermement définies pour la fourniture de services routiers : l'approche ghanéenne	38
Encadré 4.3 Code de conduite des directeurs de SANRAL	42
Encadré 4.4 Mission générale de SANRAL	45
Encadré 4.5 Stricte distinction entre formulation et application des politiques	46
Encadré 4.6 Externalisation de la gestion et de l'exploitation des ponts-bascules	49
Encadré 4.7 Structure organisationnelle du système en grappes : le modèle SANRAL	51
Encadré 4.8 Accord sur les procédures adoptés en vertu de la loi : l'exemple namibien	53
Encadré 4.9 La technologie des routes revêtues à faible trafic	54
Encadré 4.10 Sensibilisation du public	55
Encadré 4.11 Évaluation de la performance par SANRAL	56
Encadré 4.12 Comment gérer les sureffectifs	59
Encadré 4.13 Mesurer l'impact de la formation	61
Encadré 4.14 Calcul des conséquences d'un financement sous-optimal de l'entretien	65
Encadré 4.15 Exemple d'un prototype d'état du patrimoine routier	67
Encadré 4.16 Loi sur l'établissement de systèmes de gestion financière	68
Encadré 4.17 Conséquences du choix de réparer d'abord les routes les plus mauvaises	69
Encadré 4.18 Contrats à obligation de résultats et contrats traditionnels	74
Encadré 4.19 Exemples de contrats à obligation de résultats	75
Encadré 4.20 Mesures d'amélioration des entreprises locales	79
Encadré 4.21 Aspects fondamentaux d'un audit technique	80
Encadré 4.22 Audits des projets d'entretien – un exemple de bonne pratique	81

Remerciements

L'auteur souhaite remercier les membres des organisations publiques et privées qui ont largement contribué au présent ouvrage : Kingson Apará, spécialiste principal en transport à la Banque mondiale et au SSATP ; Mustapha Benmaamar, spécialiste principal en transport au SSATP ; Alain Labeau, Consultant au SSATP. Il remercie également les directeurs et représentants désignés des agences des routes—Jacob Sello, Direction des routes du Botswana ; Patrice Ngiema Essono, Direction des routes du Cameroun ; Bekele Negussie, autorité routière d'Éthiopie ; Eric Oduro-Konadu, autorité routière du Ghana ; Ephraem Mrema, autorité routière de Tanzanie ; Erastus Ikela, autorité routière de Namibie ; Nazir Alli, *South African National Road Agency Ltd*—ainsi que les membres de leur personnel.

Beaucoup d'autres nationaux des pays visités ont participé aux entrevues ou répondu aux questionnaires de l'étude, y compris des représentants des agences de développement, des consultants, des entrepreneurs et d'autres intervenants du sous-secteur routier appartenant au secteur public et au secteur privé. L'auteur apprécie vivement le temps et les efforts qu'ils ont bien voulu y consacrer ainsi que leur franchise dans les conseils précieux qu'ils ont apportés.

Abréviations

AFERA	Association des fonds d'entretien routier africains
ASANRA	Association des agences routières nationales d'Afrique australe
GFR	Gestion et financement de la route
HDM	Modèle pour la conception et la gestion des routes
IGR	Initiative de gestion de la route
PPP	Partenariat public-privé
RAMS	Système de gestion du patrimoine routier
RFB	Conseil des fonds routiers
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SANRAL	South African National Roads Agency Limited
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

Résumé analytique

Une vingtaine d'autorités routières ont été créées en Afrique subsaharienne, pour la plupart depuis 2000, selon les principes affirmés par l'Initiative de gestion de la route (IGR), ancienne composante du SSATP. L'objectif principal était de créer des instances de type commercial et plus orientées vers les usagers que les traditionnelles agences des routes, entités publiques dont le fonctionnement est davantage motivé par des considérations politiques. Or, depuis leur création, elles n'ont fait l'objet d'aucune évaluation systématique permettant de quantifier les progrès réalisés en matière de gestion routière. Ce constat a motivé le présent travail d'analyse de l'état d'avancement du principe de gestion commerciale.

Objectifs

Cette analyse vise essentiellement à définir les principaux problèmes et obstacles qui nuisent à la gestion commerciale d'un certain nombre d'agences des routes en Afrique subsaharienne, et à proposer des principes de base pour améliorer leur efficacité. Notre intention est aussi de mieux comprendre les principes qui sous-tendent une réforme structurelle réussie qui servirait de modèle directeur quasi théorique aux pays membres du SSATP pour la mise en place d'autorités routières, ou pour la restructuration de leur agence des routes.

Le présent ouvrage s'intéresse avant tout aux questions à la fois techniques, organisationnelles et managériales liées à la restructuration et à l'exploitation du réseau routier comme un service marchand dans sept pays : Botswana, Cameroun, Éthiopie, Ghana, Namibie, Tanzanie et Afrique du Sud. Ces pays principalement anglophones ont été choisis en raison de leur vaste répartition géographique, de la pluralité des mécanismes institutionnels en place et de leur niveau d'avancement dans la gestion commerciale de leur mode d'exploitation.

Approche et méthodes

Les progrès réalisés en matière de gestion commerciale des routes ont été mesurés principalement à l'aune des réformes institutionnelles nécessaires à l'amélioration des services routiers. Ces réformes s'appuient sur quatre piliers centraux.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

- Pilier 1 : Établir fermement les **responsabilités**
- Pilier 2 : Favoriser la **prise en charge** par les usagers
- Pilier 3 : Garantir une source stable de **financement**
- Pilier 4 : Promouvoir les pratiques de **gestion commerciale**

Sans progrès dans leur application, il sera difficile d'améliorer durablement la gestion routière. Le financement des routes constitue un élément important (Pilier 3) de la réforme, mais cet aspect a été abordé dans d'autres ouvrages du SSATP et ne sera donc pas examinée en détail ici. En dernière analyse, c'est la mesure dans laquelle une agence routière parvient à améliorer durablement l'état des routes en maintenant les coûts à un niveau raisonnable qui détermine véritablement le succès des principes de gestion commerciale.

Progrès en matière de gestion commerciale des routes

Le tableau 1 ci-dessous résume les progrès accomplis dans l'application de principes commerciaux par les agences routières des sept pays.

Tableau 1 Progrès accomplis dans la gestion commerciale des routes

<i>Pays</i>	<i>Notation (%)</i>	<i>Évaluation</i>	<i>Croissance annuelle du réseau revêtu en bon état (%)</i>
Botswana	45,1	Passable	-22,0 (1996-2007)
Cameroun	43,8	Passable	-6,0 (1999-2008)
Éthiopie	66,0	Bon	+25,0 (2002-2006)
Ghana	68,2	Bon	+8,4 (2000-2006)
Namibie	85,0	Excellent	-10,0 (2000-2006)
Tanzanie	70,8	Bon	+28,0 (2004-2008)
Afrique du Sud	94,5	Excellent	+2,0 (2005-2008)

Source : Auteur.

Échelle de notation : 0-20 = insatisfaisant ; 21-40 = médiocre ; 41-60 = satisfaisant ; 61-80 = bon ; 81-100 = excellent.

La notation découle d'une évaluation détaillée de l'efficacité avec laquelle une agence routière s'acquitte de ses activités de gestion. Celles-ci sont groupées en dix éléments correspondant aux divers aspects de la fourniture des services routiers. Les notes globales ont été calculées à partir de celles attribuées à la performance des agences dans la réalisation de chacune des activités, sur une échelle allant d'insatisfaisant à excellent. Cette notation constitue un bon indicateur du degré de

réalisation des réformes jugées nécessaires dans le contexte de l'IGR pour arriver à exploiter la route comme un service marchand.

Les progrès réalisés par les sept pays sont très variables (voir tableau 1). On a fait état d'une croissance annuelle du réseau revêtu en bon état dans la plupart des pays où l'agence routière applique des principes de gestion commerciale, sauf en Namibie. Par contre, l'état des routes s'est détérioré dans les pays (Botswana et Cameroun) où le gestionnaire est un service public rattaché à un ministère de tutelle. Il convient toutefois d'interpréter ces chiffres avec prudence.

Les autorités routières des pays où les progrès sont excellents—Namibie et Afrique du Sud—appliquent largement les principes de gestion commerciale préconisés par l'IGR. Elles sont généralement dotées d'un cadre juridique adapté et solide, fonctionnent selon des principes de gestion commerciale, disposent de systèmes de gestion informatique fiables, et entretiennent des rapports efficaces avec les usagers de la route. Il importe, par ailleurs, de souligner que c'est plus l'insuffisance de financement de l'entretien que le manque d'attention portée aux pratiques de gestion commerciale, qui a eu des effets négatifs sur l'état des routes en Namibie.

Les autorités routières d'Éthiopie, du Ghana et de Tanzanie ont fait des progrès sensibles en matière de gestion commerciale, mais il existe aussi des facteurs qui nuisent à leur fonctionnement, s'agissant notamment des procédures de gestion.

Enfin, dans les pays où les résultats laissent à désirer, seules deux agences des routes—Botswana et Cameroun—fonctionnent dans le cadre d'une administration publique bureaucratique qui manque d'autonomie de gestion et d'une orientation d'entreprise.

La progression dans la gestion commerciale des routes des pays étudiés soulève la question de l'efficacité de ce concept vu comme une condition nécessaire au succès réalisé, en particulier dans les pays où l'économie ou le sous-secteur souffre. L'évolution récente de la situation en Amérique latine par exemple, donne à penser que le recours à la réforme des marchés et aux partenariats public-privé (PPP) au sein des agences des routes traditionnelles—dépourvues d'une autorité routière autonome—peut également conduire à une amélioration des services offerts aux usagers. L'évaluation de cette hypothèse déborde le cadre de cet ouvrage, mais mérite de faire l'objet d'un examen plus poussé.

Principes d'une bonne réforme organisationnelle

Les principes de bonne pratique à suivre qui sous-tendent une bonne réforme organisationnelle que les autorités routières sud-africaine et namibienne ont largement appliqué peuvent se résumer dans le cadre des trois piliers sur lesquels repose la gestion routière.

Pilier 1 : Responsabilité

Réforme institutionnelle. L'acceptation du concept de gestion commerciale par les autorités publique et leur adhésion véritable au processus de réforme sont nécessaires pour mener à bien une réforme institutionnelle. Une telle réforme doit être pilotée par les pays eux-mêmes plutôt que d'être téléguidés de l'extérieur, et mise en œuvre d'une manière globale et intégrée avec une vision claire des objectifs du programme de réforme et des stratégies.

La plupart des pays conviennent que l'application de principes commerciaux à la gestion routière est un préalable fondamental à la performance d'une agence routière ; ils ont en fait déjà mis en œuvre nombre des règles essentielles proposées par l'IGR. Toutefois, comme les conditions de leur application n'ont pas toujours été strictement respectées dans un certain nombre de domaines, les résultats obtenus n'ont pas non plus été à la hauteur des attentes.

Le manque de capacités institutionnelles empêche les divers niveaux de l'administration publique d'absorber les réformes techniques et de gérer un processus de transition *évolutif* plutôt que *révolutionnaire*. La mise en œuvre du processus de réforme devrait s'attaquer d'abord aux facteurs externes sur lesquels l'agence n'a pas de prise directe—tel l'engagement politique et public en faveur du changement—pour aborder ensuite les facteurs institutionnels—y compris les cadres politique et institutionnel—, et enfin les facteurs techniques tels que l'introduction de divers types de systèmes de gestion.

Cadre institutionnel. La création d'une autorité routière dont l'exploitation sera basée sur des principes de gestion commerciale conformes à la vision de l'IGR devrait de préférence reposer sur une nouvelle loi d'habilitation—telle une loi routière—plutôt que sur l'amendement de la législation existante. Le processus de modification d'une loi conduit en règle générale au maintien de certains aspects de

la réglementation de l'État qui limitent l'autonomie de l'autorité routière et son aptitude à appliquer les principes de gestion commerciale.

Responsabilités institutionnelles. Les responsabilités relatives aux divers aspects de la gestion des routes sont réparties dans une plus ou moins grande mesure entre diverses agences routières, divers services publics et, en règle générale, entre plusieurs ministères de l'État. Ce partage des responsabilités s'observe en particulier dans des domaines comme celui de la circulation (par exemple, le contrôle de la surcharge des véhicules) où certaines agences routières ont des intérêts acquis, mais pas de responsabilité directe.

La restructuration des agences routières devrait, quand besoin est, tendre à instaurer une structure organisationnelle cohérente au sein du ministère et du sous-secteur routier, relevant de préférence d'un seul ministère responsable des transports, et devrait être conçue de manière à corriger le problème de fond que constitue le partage ambigu des responsabilités entre plusieurs ministères et agences routières que l'on observe dans un certain nombre de pays.

Pilier 2 : Prise en charge

Contrôle. Les représentants du secteur privé au sein des conseils routiers sont généralement minoritaires, et les présidents de ces conseils sont en général désignés par le gouvernement. En conséquence, les intérêts des usagers sont bien souvent mal défendus, et la possibilité de défendre leurs intérêts et d'obtenir la garantie d'un financement durable n'est pas aussi évidente qu'elle devrait l'être.

On s'inquiète de ce que les membres des conseils routiers ne soient pas toujours rémunérés suffisamment, compte tenu du travail qu'on attend d'eux, et que certains ne sont pas en phase avec l'évolution de la situation internationale et des meilleures pratiques en matière de gestion routière. Ils ne sont donc pas à même de s'acquitter effectivement de leurs responsabilités. Qui plus est, on a le sentiment, dans certains pays, que des représentants du secteur privé qui siègent dans un conseil ne sont pas entièrement à l'abri de conflits d'intérêt, une situation qui d'après certains contribuerait à la corruption dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.

La loi qui porte création d'un conseil routier devrait veiller à ce que le président et ses membres soient élus plutôt que nommés à leur poste, et à ce que le secteur pri-

vé soit majoritaire. De plus, dans un souci de bonne gouvernance, des contrats de performance devraient être conclus entre le conseil d'une part, et la direction de l'autorité routière et l'administration centrale, d'autre part.

Les membres devraient recevoir une rémunération suffisante, se conformer à un code d'éthique, et être au fait des questions de gestion routière. Il conviendrait, le cas échéant, de mettre en place un programme d'orientation des futurs membres.

Pilier 4 : Gestion

Autonomie. Malgré les dispositions prévues dans les lois routières qui marquent la différence entre le rôle et les compétences du ministère de tutelle (définition des politiques) et ceux de l'autorité routière (application des politiques), les autorités routières de nombreux pays ne jouissent toujours pas de l'autonomie nécessaire pour prendre les décisions et s'acquitter de leur mandat sans subir l'ingérence d'un ministère. Un effort accru de relations publiques et de lobbying de la part des conseils routiers et des agences sera peut-être nécessaire pour renforcer l'autonomie de gestion des autorités routières.

Structure de gestion et modalités de fonctionnement. Dans la plupart des pays, l'agence routière remplit le rôle de client et, peu ou prou, celui de fournisseur, une situation peu souhaitable qui entraîne un risque de conflit d'intérêt. Toutes les agences routières devraient s'efforcer de limiter leur rôle à celui de client—autrement dit d'utilisateur de services—et confier au secteur privé l'ensemble des fonctions de production (« fourniture de services ») telles que la conception, la construction et l'entretien afin de mieux définir la spécificité de leurs opérations.

La plupart des agences routières s'adonnent à des activités non stratégiques secondaires—telle la collecte de données routières—qui les détournent de leurs fonctions premières et réduisent leur performance. Ces agences devraient externaliser l'ensemble de ces activités.

La plupart se sont dotées d'une structure organisationnelle classique à niveaux multiples et cloisonnée (en silo) qui, comparée à la structure matricielle horizontale en grappes (mise en place en Afrique du Sud), risque de ne pas être la plus propice à un fonctionnement efficace et efficient. Il conviendrait donc d'envisager leur simplification pour réduire le nombre de niveaux hiérarchiques, d'élargir la portée des contrôles et d'accorder plus de responsabilités aux niveaux inférieurs.

Toutes les autorités routières produisent sous une forme ou sous une autre un plan de gestion de réseau. Toutefois, sa mise en œuvre peut dans certains cas poser des problèmes dus en grande partie à une méconnaissance ou à l'ambiguïté des exigences relatives à sa préparation, à l'approbation de la demande de financement par le fonds routier et au paiement de l'entreprise de travaux publics. Pour éviter une telle situation et favoriser une prestation plus efficace, les autorités routières doivent veiller à obtenir des instances législatives l'autorisation de conclure un accord interorganisations approprié définissant les modalités de la mise en œuvre du plan de gestion du réseau.

La plupart des pays couverts par l'étude ont manifesté peu d'intérêt pour la recherche et le transfert de technologies, et l'utilisation et la diffusion des résultats des travaux d'études antérieures sont en général restés limités. On observe également une tendance à adopter des normes et des pratiques importées de l'étranger et parfois inadaptées aux besoins locaux. Les autorités routières se doivent de faire preuve de plus d'audace dans l'utilisation des technologies novatrices éprouvées, qui font appel par exemple à des matériaux locaux bon marché afin de réduire les coûts de construction.

Les autorités routières se sont employées avec plus ou moins de succès à consulter les usagers de la route et à entretenir des liens de communication, principalement par le biais de rapports annuels et de plans d'activité. Elles ont toutefois besoin d'envisager le recours à une gamme plus vaste de mesures afin de sensibiliser le public aux progrès réalisés dans le sous-secteur routier, y compris au moyen de campagnes de publicité, d'enseignes routières et de services téléphoniques de réception des plaintes.

Toutes recueillent divers types de statistiques routières. Toutefois, malgré leur caractère instructif, ces données ne permettent pas d'atteindre l'objectif pourtant important de mesurer les résultats, un moyen de savoir si l'agence pourra atteindre les objectifs préétablis. Or, ce type d'évaluation devrait être réalisé régulièrement, et s'appuyer de préférence sur des indicateurs reconnus à l'échelle régionale afin de permettre des comparaisons interrégionales transparentes et cohérentes de la performance des agences.

Ressources humaines. Le nombre d'employés responsables de la gestion d'un tronçon de 100 kilomètres peut varier par un facteur de plus de 20 dans les pays étudiés. Ces différences importantes reflètent dans une large mesure la proportion des travaux de construction et d'entretien confiés par les agences routières au secteur

privé. Pour améliorer l'efficacité de leurs opérations, les agences routières devraient veiller à les « commercialiser » le plus possible en externalisant l'ensemble de leurs activités non stratégiques, ce qui leur permettrait ainsi de réduire leurs besoins en effectifs.

Leur restructuration, qui sous-entend une réduction massive des effectifs (départ des agents non essentiels, effectuant pour la plupart des travaux en régie), a toujours posé des problèmes du point de vue politique. Cependant, l'obstacle que peut représenter la nécessaire compression des effectifs pourrait être levé si d'autres perspectives d'emploi étaient offertes aux employés surnuméraires. Par exemple, les travaux exécutés en régie pourraient être graduellement externalisés grâce à des mesures de promotion de moyennes, petites ou micro-entreprises auxquelles on pourrait garantir du travail pour un certain nombre d'années.

La plupart des autorités routières sont toujours incapables de payer des salaires au prix du marché, et les rémunérations offertes ne dépassent souvent pas 60 ou 80 % de celles en vigueur sur le marché. Il n'est donc pas surprenant qu'elles ne réussissent pas à attirer et à retenir les meilleurs professionnels, et que les taux de vacances de postes aient tendance à être les plus élevés dans les organisations dont les salaires sont les plus bas comparativement à ceux du secteur privé. Les conseils routiers devraient donc chercher à offrir des salaires et bénéfices basés sur les résultats, conformes à ceux offerts dans le secteur privé.

Toutes les agences routières reconnaissent l'importance de l'apprentissage, qui prend d'ordinaire la forme de formation en cours d'emploi, de programmes de courte durée organisés à l'échelle nationale, régionale ou internationale, ou de programmes d'études supérieures. Toutefois, il semble que l'importance attachée aux mécanismes de suivi de l'efficacité et de l'impact des programmes de formation soit limitée, sinon nulle. Il conviendrait, par conséquent, de consacrer plus d'efforts aux mesures de formation axées sur les domaines de compétences appropriés, et d'échanger d'un pays à l'autre les données d'expérience et les meilleures pratiques en faisant appel à des associations régionales comme ASANRA (Association des agences routières nationales d'Afrique australe).

Gestion du patrimoine. La plupart des agences routières ont mis en place des systèmes de gestion du patrimoine routier (RAMS) plus ou moins complexes. Toutefois, la plupart ont eu du mal à assurer la fiabilité et la pérennité de ces systèmes à cause, en partie, de problèmes liés à l'étalonnage local des modèles. En conséquence, elles se sont montrées incapables d'élaborer les stratégies et les pro-

grammes requis pour assurer une gestion optimale du réseau routier, et ont plutôt dû se satisfaire de moyens plus qualitatifs.

Les autorités routières devraient envisager de confier les opérations de collecte des données et de maintien des RAMS à des consultants locaux compétents chargés également d'assurer un soutien technique. L'autorité routière conserverait ainsi la responsabilité stratégique de l'évaluation des programmes optionnels et de l'élaboration de programmes d'entretien optimal.

Gestion financière. Toutes les autorités routières ont mis en place une forme ou une autre de système de gestion financière, et gèrent des comptes commerciaux pour lesquels elles produisent au minimum un compte de résultats, un bilan et, dans certains cas, un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation. Toutefois, les agences routières qui fonctionnent dans le contexte du secteur public ne produisent pas de tels documents. Toutes devraient viser, à terme, à produire un état de situation du patrimoine routier décrivant les capitaux investis, l'impact de ces nouveaux investissements et le déficit d'entretien routier.

Dans la plupart des pays, les audits financiers sont réalisés pour le compte du fonds routier par l'instance de contrôle des comptes (juge des comptes). Il serait préférable à vrai dire que ces comptes soient vérifiés par des auditeurs indépendants, à l'instar de tout organisme autonome privé.

Financement de l'entretien routier. Le financement de l'entretien courant (typiquement entre 60–70 % des besoins) et, dans une moindre mesure, de l'entretien périodique (la plupart du temps entre 50–60 %), est en hausse, mais ne suffit toujours pas à assurer la pérennité des réseaux routiers de la plupart des pays. La mobilisation de fonds supplémentaires pour les travaux d'entretien constitue donc toujours un des plus grands défis. Des mesures devront être prises pour corriger ce problème et faire prendre conscience à l'ensemble des intervenants des conséquences économiques désastreuses d'un financement inadéquat de l'entretien routier, et pour défendre avec véhémence la hausse des redevances d'usage.

Certains pays ont tendance à consacrer une partie des recettes du fonds routier affectées à l'entretien courant et périodique aux travaux de réhabilitation en souffrance. Or, tout opportun qu'il soit au plan politique, ce choix est inefficace et conduit à une utilisation sous-optimale des fonds disponibles pour l'entretien. La loi régissant l'utilisation d'un fonds routier devrait être modifiée pour interdire les dépenses consacrées à des activités autres que l'entretien routier.

Dans certains pays et en Tanzanie par exemple, les ressources du fonds routier ont été utilisées pour payer les frais d'exploitation de l'autorité routière. Il vaut mieux procéder ainsi que de dépendre de dotations budgétaires qui risquent de ne pas se matérialiser à temps ou de ne pas suffire au financement des opérations de l'agence. Toutefois, il serait préférable que l'autorité routière prélève une taxe sur tous les marchés de travaux pour couvrir les coûts d'exploitation et donc d'assurer le financement des opérations dans le temps.

Si l'état des routes semble s'être amélioré dans la plupart des sept pays, la situation est loin d'être parfaite : la proportion des routes en bon état est en général bien inférieure à 50 %. De plus, dans certains pays, malgré l'adoption de principes de gestion commerciale, les routes continuent de se détériorer faute de financement dédié à l'entretien, et la proportion de routes en mauvais état augmente, comme c'est le cas en Namibie. Dans des pays comme l'Éthiopie, une hausse marquée des nouveaux projets de construction et de réhabilitation a gonflé le pourcentage des routes en bon état.

Comme les fonds disponibles pour l'entretien risquent fort de ne pas pouvoir répondre aux besoins dans un avenir immédiat, les agences routières devront peut-être mettre l'accent sur un réseau de base hautement prioritaire défini à partir de critères sociaux, économiques et environnementaux. Elles devraient par ailleurs consacrer une attention particulière à des stratégies de préservation du patrimoine routier ou de « prévention avant tout » fondées sur l'ensemble du cycle de vie et tenant compte des ressources disponibles, avant de chercher à étendre le réseau. Une telle approche nécessiterait de procéder à des comptages réguliers du trafic afin de suivre l'évolution des besoins et d'identifier les segments du réseau routier les plus fréquentés.

Externalisation, passation de marchés et procédures d'appel d'offres. La plupart des agences routières étudiées ont renoncé à l'exécution de travaux en régie pour confier à des bureaux d'études et aux entreprises la quasi-totalité des études techniques et des travaux neufs, ainsi que l'ensemble de l'entretien routier. Toutefois, même si cette stratégie s'est avérée plutôt profitable, les avantages tirés par les pays où les agences routières fonctionnant dans le contexte du secteur public se sont amenuisés en raison de la lenteur des procédures de passation de marchés et d'appel d'offres.

La plupart des agences ont recours à des contrats d'entretien classiques à court terme (souvent annuels) fondés sur des unités et sur des quantités. Toutefois, cer-

tains pays ont commencé relativement récemment à passer des contrats d'entretien à obligation de résultats, dont les avantages possibles à long terme restent à confirmer. Toutes les agences routières devraient donc remplacer graduellement les contrats d'entretien classiques à court terme par des contrats d'entretien à plus long terme basés sur les résultats.

On a observé une corrélation étroite entre l'efficacité du processus de passation de marchés et d'appel d'offres et les modalités institutionnelles en vigueur. Les autorités routières autonomes sont en général capables de mener ce processus à terme beaucoup plus rapidement que les agences des routes qui font face à plus de contraintes et dont les procédures centralisées laborieuses et dépendantes d'interventions de l'extérieur prolongent inévitablement le processus. Toutefois, en l'absence d'une analyse détaillée du mécanisme national de passation des marchés publics, qui sort du cadre du présent ouvrage, il n'a pas été possible de déterminer si les obstacles nuisibles à l'efficacité du processus qui ont tendance à caractériser les agences des routes sont dus à un manque de capacité ou à la lourdeur du cadre juridique et institutionnel.

Les procédures nationales de passation de marchés devraient le cas échéant être revues, et les mécanismes institutionnels des agences des routes modifiés pour leur permettre de fonctionner en toute indépendance sans avoir à solliciter l'aval d'un comité d'adjudication externe centralisé, à condition que leurs activités tiennent compte des directives établies et soient surveillées par un conseil routier.

La performance des entreprises locales est source de préoccupations pour beaucoup d'agences routières. Cette situation s'explique par plusieurs raisons, et la plupart des pays déploient de sérieux efforts pour améliorer leurs résultats. Les agences routières ou autres intervenants comme les conseils nationaux du bâtiment et des travaux publics devraient être encouragés à promouvoir des mesures d'amélioration des capacités locales de passation de marchés—location ou financement de matériels lourds et d'équipements, recours à des contrats pluriannuels plutôt qu'annuels et découpage des travaux en petits contrats.

Contrôle de la qualité des travaux routiers. Les audits techniques et financiers des projets d'entretien, souvent effectués sur la base d'échantillonnages par la plupart des fonds routiers, ont fait leur preuve non seulement pour assurer le contrôle de la qualité des travaux d'entretien, mais également pour promouvoir une plus grande responsabilité, en mesurant la qualité et la quantité des travaux réalisés ainsi que le respect des délais impartis. Toutefois, la plupart des autorités routières

ne procèdent pas à de tels audits dans le cas de projets de construction, de réhabilitation et d'amélioration des routes. Dans le cas contraire, elles ont tendance à porter leur attention sur la phase de construction du cycle du projet. Toutes les autorités routières devraient donc procéder à des à toutes les étapes du cycle d'un projet pour faire en sorte que les autorités publiques et autres intervenants en tirent un bon rapport qualité-prix.

Résumé et voie à suivre

Les résultats de l'examen des progrès accomplis en matière de gestion commerciale des routes dans les sept pays laissent entendre que « le chemin est à moitié parcouru ». Ces pays sont à des étapes différentes de la gestion commerciale des routes, avec des progrès parfois limités, voire inexistant, là où les agences routières fonctionnent encore avec une mentalité bureaucratique (Botswana et Cameroun) ou montrant une nette amélioration (Éthiopie, Ghana et Tanzanie) ou encore d'excellents résultats (Namibie et Afrique du Sud) quand les pratiques de gestion commerciale sont appliquées.

L'étude révèle d'une manière assez évidente que les services de gestion offerts par l'agence des routes ont tendance à être plus efficaces et efficients dans les pays où les réformes ont adhéré le plus étroitement aux principes de l'IGR (Namibie et Afrique du Sud). Cela dit, cette constatation ne signifie pas que les attributs couverts par les quatre grands piliers—telle que l'autonomie opérationnelle pour la prise de décisions—constituent la seule solution pour améliorer l'efficacité de la gestion routière. En fait, le recours à la réforme des marchés et aux PPP peut également conduire à une amélioration des services offerts aux usagers. Toutefois, l'expérience porte bel et bien à conclure qu'en l'absence d'autonomie opérationnelle, les interventions des ministères dans le fonctionnement d'une agence routière, même si elles paraissent partir de bons sentiments, ont en général tendance à nuire à sa performance.

À terme, la réforme des pratiques de gestion des agences routières a pour objectif principal d'améliorer l'efficacité et l'efficiency de leurs opérations et donc d'améliorer la fourniture des services ainsi que l'état des routes pour le bénéfice des usagers. On constate que la plupart des pays où les agences routières s'efforcent d'appliquer les principes de gestion commerciale affichent une croissance supérieure du réseau revêtu en bon état. Les exceptions telles que la Namibie sont probablement à mettre sur le compte d'un manque de ressources financières. Par contre, le contraste est évident dans les pays dans lesquels les agences routières

continuent de fonctionner comme un service public sous la direction d'un ministère de tutelle. Ainsi, même s'il peut être difficile d'attribuer les améliorations observées de l'état des routes à la seule application des principes de gestion commerciale, tout porte à croire qu'ils y contribuent.

Les questions essentielles qui se dégagent de l'étude sont regroupées sous trois grands thèmes : **statu quo**, **effets positifs** et **voie à suivre**.

Statu quo

- Les progrès réalisés en matière d'application des principes de gestion commerciale de la route se rangent d'à peine satisfaisants à excellents.
- Les autorités routières ne sont dans l'ensemble pas véritablement indépendantes de leurs ministères de tutelle.
- Les conseils routiers sont toujours dominés par le secteur public, et les intérêts des usagers ne sont pas adéquatement articulés.
- Les mécanismes de bonne gouvernance de nombre de conseils routiers sont en général inadéquats.
- Les membres des conseils ne sont souvent pas au fait des aspects fondamentaux de la gestion commerciale des routes et de leur financement.
- Beaucoup d'agences routières s'acquittent de certains aspects de la fonction de fournisseur et sont responsables d'activités non essentielles.
- L'absence d'accords de procédures entre autorités routières et fonds routiers nuit à la mise en œuvre des plans de gestion du réseau.
- La plupart des agences routières ne mesurent pas leurs résultats.
- Les agences routières publiques emploient, pour assurer la gestion d'un tronçon de 100 kilomètres, des effectifs sensiblement plus importants que les agences à vocation commerciale.
- La plupart des agences routières n'offrent toujours pas de salaires au prix du marché et ont souvent du mal à attirer et à retenir des employés compétents.
- La plupart des agences routières sont incapables d'utiliser leur système de gestion du patrimoine routier pour produire des stratégies et programmes optimaux d'exploitation de leur réseau.
- Certaines autorités routières ont tendance à séparer les travaux d'entretien, des travaux de réhabilitation et d'amélioration.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

- Les dotations des fonds routier ne sont pas à hauteur des besoins d'entretien et les autorités routières dépendent donc trop de la taxe sur les carburants.
- Les fonds routiers ne sont pas toujours réservés au financement de l'entretien.
- Les processus de passation de marchés et d'appel d'offres utilisés par les agences routières publiques sont très laborieux ; ceux utilisés par les agences à vocation commerciale le sont beaucoup moins.
- Les capacités des consultants et des entreprises locales restent parfois limitées.
- En règle générale, les projets d'entretien font l'objet d'audits techniques, mais ces audits manquent parfois de rigueur. Les projets de développement font rarement l'objet d'audits.

Effets positifs

Malgré les difficultés rencontrées par les autorités routières, les réformes du secteur routier ont donné certains résultats non négligeables :

- les intervenants sont tous de plus en plus conscients des possibilités, sinon des avantages réels que présentent les pratiques de gestion commerciale, pratiques que de nombreux pays s'emploient à améliorer.
- le sous-financement de l'entretien s'est parfois réduit, même reste un problème.
- les pratiques de gestion commerciale des routes se sont améliorées sur certains points dans des pays.
- en rendant plus prévisibles les revenus disponibles pour l'entretien des routes, l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des autorités routières a permis de stopper la détérioration des routes dans la plupart des pays.
- les agences routières sont de plus en plus nombreuses à adopter, tout au moins à titre pilote, des contrats pluriannuels d'entretien à obligation de résultats.

Voie à suivre

Les effets positifs des réformes observés à ce jour, malgré les difficultés rencontrées, indiquent que la poursuite de ces réformes se justifie et sont bénéfiques. Toutefois, pour qu'un plus grand nombre d'agences bénéficient pleinement des avantages d'une gestion commerciale, les agences de « seconde génération » devront porter leur attention sur les aspects suivants.

- Une plus grande autonomie institutionnelle accordée aux autorités routières pour qu'elles deviennent plus responsables et plus efficaces, en modifiant éventuellement les lois en vigueur.
- Une majorité de représentants du secteur privé au sein des conseils routiers et des mécanismes appropriés de bonne gouvernance et d'adhésion à un code d'éthique.
- Rémunération des membres des conseils routiers appropriée qui doivent se maintenir informés de l'évolution des pratiques de gestion commerciale des routes et adhérer à un code d'éthique.
- Les autorités routières doivent consacrer l'essentiel de leurs énergies à leurs fonctions client, et externaliser l'ensemble de leurs fonctions non essentielles.
- Des accords interorganisations (autorité routière/fonds routier) sur les modalités à respecter doivent guider la mise en œuvre des plans et programmes de gestion des réseaux routiers.
- Les autorités routières doivent adopter une démarche intégrée pour la gestion de leurs réseaux routiers en faisant le meilleur usage possible de leurs systèmes de gestion routière.
- La performance des autorités routières est mesurée à l'aide d'indicateurs.
- Le cas échéant, les autorités routières doivent confier à des consultants locaux expérimentés les tâches de collecte des données d'exploitation et de gestion des systèmes de gestion du patrimoine routier.
- La base des contributions financières aux fonds routiers doit s'élargir, et des mécanismes d'ajustement automatique des redevances des usagers fondés sur la demande sont à être en place.
- Les autorités routières doivent procéder à des audits techniques des projets d'entretien ainsi que des projets de construction/réhabilitation/amélioration à toutes les étapes du cycle du projet.
- Nombre d'agences routières ont besoin d'une réforme institutionnelle locale pour améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs activités de gestion des routes en s'appuyant sur les quatre grands piliers. Il convient de mettre d'abord l'accent sur la responsabilité, en tenant compte des exemples de bonne pratique qui ressortent du présent ouvrage.

Terminologie

Les termes *agence des routes*, *autorité routière* et *agence routière* sont souvent utilisés de façon interchangeable pour désigner les services de gestion routière fournis par une entité qui relève ou qui n'appartient pas à un ministère de tutelle. Le présent ouvrage établit toutefois une distinction entre ces termes tout en reconnaissant que dans certains pays appliquent une autre terminologie juridique.

- *Agence des routes* : Une entité juridique dépendante du ministère de tutelle.
- *Autorité routière* : Entité juridique indépendante habilitée à signer des contrats en son nom propre, et qui peut intenter des poursuites et être poursuivie en justice. Habituellement créée en vertu d'une loi habilitante particulière ou, parfois, d'un décret ministériel, normalement dans le cadre d'une loi sur les organismes d'exécution (ou assimilé).
- *Agence routière* : Terme générique applicable à une agence des routes ou à une autorité routière.

1. Introduction

L'état actuel des routes dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne n'est pas à la mesure des investissements considérables consacrés aux infrastructures routières des dernières décennies. De ce fait, les travaux de réhabilitation, voire de reconstruction nécessaires dépassent largement les coûts d'entretien courant ou périodique qui auraient pu éviter cette situation. Ce problème pèse très lourdement sur la performance économique des pays.

L'Initiative d'entretien routier gérée par la Banque mondiale et financée par des bailleurs de fonds (plus tard rebaptisée Initiative de gestion de la route – IGR) mise en œuvre en Afrique et les programmes similaires en Amérique latine, en Asie et en Europe ont tous mis l'accent sur l'importance de l'entretien routier, en identifiant les causes profondes qui s'y opposent et les structures qui pourraient y remédier. L'IGR, qui a vu le jour en 1988, a insisté sur l'importance d'appliquer des principes commerciaux à la gestion et au financement des routes pour en assurer la pérennité, réduire la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure et protéger les investissements.

Les grands piliers d'une gestion commerciale fructueuse sont décrits dans le document de référence de l'IGR (Heggie et Vickers, 1998). Ils comportent généralement les éléments suivants :

- création d'autorités ou d'agences routières spécialisées utilisant des systèmes et des procédures efficaces et indépendantes de leur ministère de tutelle
- création de fonds routiers indépendants chargés de mobiliser les financements nécessaires
- promotion de la participation des usagers de la route à la gestion des réseaux routiers par le biais de conseils de supervision représentatifs
- réforme de la structure organisationnelle, répartition claire des responsabilités entre les divers intervenants et adoption de pratiques de gestion plus efficaces, basées sur des principes de gestion commerciale

Au cours de la dernière décennie, un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne ont engagé des réformes du secteur routier conformes aux orientations de l'IGR et prévoyant notamment la mise en place de fonds routiers indépendants et, dans une moindre mesure, la création d'autorités routières autonomes ou semi-autonomes. Selon un examen récent de l'état d'avancement des réformes dans le secteur routier en Afrique subsaharienne (Matrice GFR, 2006), quelque 27 pays sont aujourd'hui dotés de fonds routiers en activité, et 20 autorités routières, la plupart créées depuis 2000, sont opérationnelles. Les pays qui ont établi des fonds routiers et des autorités routières sont énumérés au tableau 1.1.

Un examen des résultats des fonds routiers de deuxième génération en Afrique subsaharienne¹ révèle qu'une mauvaise utilisation des ressources disponibles par les autorités routières nuit à leur efficacité. Ainsi, à défaut d'efforts concertés pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion routière, y compris d'efforts accrus pour véritablement mesurer les besoins des usagers de la route et y répondre, le processus de réforme risque de ne pas conduire à une utilisation plus efficace des ressources limitées disponibles et de perdre ainsi toute crédibilité.

Tableau 1.1 Pays dotés de fonds routiers et d'autorités routières

<i>Pays dotés de fonds routiers</i>			<i>Pays dotés d'autorités routières</i>		
1. Bénin	10. Gabon	19. Namibie	1. Burkina Faso	10. Mozambique	19. Zambie
2. Burundi	11. Ghana	20. Niger	2. RDC.	11. Namibie	20. Zimbabwe
3. Cameroun	12. Guinée	21. Rwanda	3. Côte d'Ivoire	12. Rwanda	
4. Cap-Vert	13. Kenya	22. Rép. Centrafricaine	4. Éthiopie	13. Sénégal	
5. Tchad	14. Lesotho	23. Tanzanie	5. Ghana	14. Sierra Leone	
6. RDC	15. Madagascar	24. Togo	6. Kenya	15. Afrique du Sud	
7. Côte d'Ivoire	16. Malawi	25. Zambie	7. Madagascar	16. Soudan	
8. Djibouti	17. Mali	26. Zanzibar	8. Malawi	17. Tanzanie	
9. Éthiopie	18. Mozambique	27. Zimbabwe	9. Mali	18. Ouganda	

Source : Matrice GFR, 2006

L'Afrique subsaharienne a une expérience beaucoup plus limitée de la gestion commerciale des autorités routières que des fonds routiers. En fait, ces autorités n'ont fait

¹ M. Benmaamar, *Le financement de l'entretien routier en Afrique subsaharienne, Réformes et progrès vers les fonds de seconde génération*, Document de synthèse n° 6 du SSATP, Washington, 2006.

L'objet jusqu'à maintenant d'aucune évaluation systématique permettant de déterminer quantitativement les progrès réalisés en matière de gestion routière.

Objectifs et portée

Le présent ouvrage a principalement objectif de mieux comprendre ce qui définit une pratique optimale pour aider les pays membres du SSATP à établir des autorités routières ou de restructurer leurs autorités existantes. Les principaux objectifs consistent donc 1) à définir quelques enjeux clés et les principaux obstacles au fonctionnement et à la gestion des autorités routières, et 2) à proposer un certain nombre de principes de base pour améliorer l'efficacité et l'efficience de leur gestion.

Même si le financement des routes constitue un élément central de la réforme de la gestion routière, cette question a été abordée dans d'autres publications (Kumar, 2000 ; Benmaamar, 2006) et ne sera donc pas examinée en détail ici. Nous nous sommes plutôt penchés sur les enjeux institutionnels et organisationnels liés aux réformes, à la restructuration, et à l'application de principes commerciaux à la gestion des agences routières. À cette fin, nous avons cherché principalement à 1) comprendre les principes qui sous-tendent une réforme structurelle réussie ; 2) proposer un modèle directeur quasi théorique fondé sur ces principes ; et à 3) montrer des exemples de difficultés et d'avantages liés à l'application de principes commerciaux par les autorités routières.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons examiné les résultats obtenus dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne qui se sont dotés d'une autorité routière, qui sont en voie de le faire ou qui n'en possèdent toujours pas, et nous avons évalué l'efficacité des réformes passées et en cours, notamment celles liées à la participation du secteur privé, à l'autonomie administrative et de gestion, à la gestion du patrimoine routier, à la notion de responsabilité, à la structure managériale et à la mise en place de plans d'activité.

Démarche et méthodologie

Les renseignements requis pour la présente étude ont été recueillis essentiellement dans le cadre de rencontres organisées avec un large éventail d'intervenants des secteurs public et privé au Botswana, au Cameroun, en Éthiopie, au Ghana, en Namibie, en Tanzanie et en Afrique du Sud. Les entretiens structurés tenus dans le cadre de ces rencontres s'appuyaient sur un questionnaire détaillé (reproduit en annexe) qui visait à évaluer la « viabilité » (ou la fonctionnalité) des dispositifs de gestion et de finance-

ment des infrastructures, et à poser un diagnostic sur les défaillances apparentes des dispositions institutionnelles, opérationnelles et managériales d'une agence routière.

Les pays ont été choisis principalement en raison de la pluralité des mécanismes institutionnels et des progrès accomplis en matière de gestion commerciale des routes. Les institutions en place variaient de l'agence des routes classique fonctionnant encore avec une mentalité bureaucratique (Botswana) à l'autorité routière autonome fonctionnant comme un service marchand et indépendante de l'administration centrale (Afrique du Sud).

En vue de répondre aux objectifs fixés, les résultats des entretiens tenus dans les pays visités ont été analysés et organisés en plusieurs étapes :

1. préparation du présent ouvrage qui pourrait à terme servir d'argumentaire pour l'application de principes de gestion commerciale au sein des agences routières.
2. élaboration d'un cadre d'évaluation quantitative de l'état d'avancement des pays dans l'application de ces principes (voir annexe A).
3. élaboration d'une matrice d'indicateurs de performance pour servir d'outil de mesure de l'efficacité des pratiques de gestion commerciale des administrations routières et de la performance des agences routières (voir annexe B).

Nous avons dans la mesure du possible utilisé des exemples qui ont donné de bons ou de moins bons résultats dans les pays étudiés ou dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne pour illustrer les conséquences de ces pratiques sur l'efficacité et l'efficience des autorités routières concernées.

Structure du rapport

La suite du présent ouvrage est structurée comme suit. Le chapitre 2 offre une perspective internationale sur la restructuration des agences routières fondée sur l'application de pratiques optimales. Le chapitre 3 met en lumière les principes fondamentaux qui devraient sous-tendre l'application par les autorités routières de bonnes pratiques de gestion. Le chapitre 4 examine l'expérience acquise par divers pays en matière de gestion commerciale des routes. Enfin, le chapitre 5 présente les conclusions et les recommandations principales de l'étude. Les annexes A et B sont consacrées respectivement au cadre d'évaluation et aux indicateurs de performance.

2. Perspective internationale sur la restructuration des agences routières

Le présent chapitre offre une perspective internationale sur les principes qui sous-tendent la restructuration des agences routières dans le but d'accroître leur efficacité et efficacité, et fait ressortir les meilleures pratiques naissantes dans les structures institutionnelles et de gestion, et dans les méthodes de fonctionnement et d'exploitation. L'objectif consiste à définir les conditions qui contribuent le plus à une gestion fructueuse des routes, tant en termes de résultats (efficacité) qu'en termes d'utilisation optimale des ressources disponibles (efficacité). Ces conditions peuvent être jugées théoriquement idéales puisque le degré d'efficacité et d'efficacité de la fourniture des services de gestion routière dépendra de la mesure dans laquelle elles seront réalisées. Il devient donc possible de comparer les dispositions effectivement mises en œuvre aux dispositions jugées « idéales » pour expliquer la performance des organisations et déterminer les aspects de leurs opérations à améliorer.

Méthodes classiques

Modèles traditionnels

Le contexte dans lequel les services routiers ont traditionnellement été administrés peut être défini par les caractéristiques suivantes :

- conditions d'emploi en vigueur dans la fonction publique
- ressources financières fournies dans le cadre d'un processus budgétaire annuel
- systèmes comptables défaillants et absence de comptes analytiques
- modalités de fonctionnement centralisées et multiplication des interventions de tiers dans l'exécution des activités au quotidien
- exécution de fonctions non essentielles
- problèmes de responsabilisation et d'identification des maîtres d'ouvrage
- procédures disciplinaires problématiques

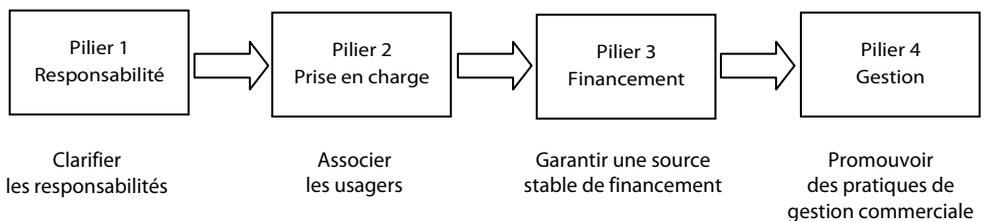
- travaux routiers exécutés pour la plupart en régie
- ingérence ministérielle dans la gestion au quotidien

Deux convictions profondément enracinées justifient les méthodes traditionnelles d'exploitation des services routiers : 1) les routes sont des biens publics que l'État doit fournir gratuitement puisque la mobilité qu'elles procurent est un droit pour tous les citoyens ; 2) l'administration publique est la mieux équipée pour fournir les services routiers. Toutefois, il ne fait désormais aucun doute que ces convictions, en vertu desquelles la gestion des routes a été confiée à une administration publique et dont le financement est assuré par les crédits du budget général, n'ont en règle générale pas conduit à de bon résultats, et que des méthodes basées sur des principes de gestion commerciale pourraient s'avérer mieux adaptées.

Modèles en cours : le concept de gestion commerciale

Le modèle proposé par l'IGR et qui remet en question les méthodes traditionnelles d'exploitation routière repose sur des principes de gestion commerciale du sous-secteur routier, autrement dit que "Ouvrir les routes aux lois du marché, instituer des redevances à payer en contrepartie du service rendu et exploiter le réseau comme un service marchands" (Heggie et Vickers 1998). Cela dit et parce que les routes relèvent d'un monopole public et que la plupart resteront encore pendant un certain temps la propriété de l'État, la commercialisation doit s'appuyer sur des réformes complémentaires dans quatre domaines importants, désormais appelés les quatre piliers centraux (figure 2.1).

Figure 2.1 Les quatre piliers de la réforme



Source : Heggie (1998)

En quoi l'application de principes de *gestion commerciale* (aussi appelée « *commercialisation* ») se distingue-t-elle de la conversion en *établissement public* ou de la *privatisation* ? Les trois termes sont souvent utilisés approximativement et l'un

pour l'autre, d'où les confusions. Dans le contexte du sous-secteur routier, il importe de clairement les distinguer.

L'idée de *gestion commerciale* implique que l'exploitation est gérée comme un service marchand : les décisions sont basées sur une évaluation claire des avantages et des inconvénients des options envisageables, et les coûts et avantages des actions menées sont déterminés aussi précisément que possible. L'expression n'est donc pas synonyme de *privatisation* ; elle signifie simplement que les gestionnaires sont en mesure de justifier leurs décisions et rendent compte de l'utilisation des ressources employées. Lorsque la gestion commerciale est tenue, les risques de mauvaises décisions sont plus élevés puisque les gestionnaires ne sont pas tenus de les justifier ni de rendre compte des ressources gaspillées.

Pour bien saisir la nature du concept de *gestion commerciale*, il faut commencer par examiner les différences traditionnelles entre entreprise privée et un organisme public. Une entreprise doit habituellement chercher les clients à qui elle offrira ses produits et services à des prix supérieurs au coût de production. Elle doit par ailleurs soutenir la concurrence des entreprises qui convoitent la même clientèle. Sa réussite lui assure survie et prospérité ; l'échec la conduit à la faillite et la condamne à disparaître.

Par contre, un organisme public jouit en règle générale d'une clientèle constituée de contribuables. Ces derniers sont des clients captifs puisque les lois fiscales les obligent chaque année à payer pour les services—santé, éducation, transport—offerts par l'État. Il ne fait habituellement face à aucune concurrence et ne risque pas non plus la faillite si le coût des services est supérieur au prix payé.

Les étapes requises pour introduire des principes de gestion commerciale dans un organisme sont les mêmes que pour supprimer, au sein d'une entité commerciale, certaines caractéristiques propres à un organisme public ; par exemple :

- modification des modalités de financement de l'entité — au lieu d'adopter un budget de dépenses pour la totalité de l'exercice, répartir les paiements en fonction des services offerts conformément aux dispositions d'un contrat et à des taux unitaires préétablis
- promotion de la concurrence grâce au recours à des prestataires de rechange
- mise en place de systèmes de gestion qui mesurent les résultats économiques et financiers des actions du gestionnaire et en dressent un bilan

- externalisation d'une partie ou de la totalité des activités et services d'un organisme de l'administration publique sans transfert des responsabilités de l'organisation au secteur privé ;
- Conversion d'une entreprise d'État en une entité juridiquement indépendante par la création d'un établissement public.

On invoque souvent la nature humaine pour justifier l'application des principes de gestion commerciale à la gestion routière : le jeu de la concurrence et l'incidence de la satisfaction des clients sur les revenus devraient contribuer à établir un équilibre critique entre la promesse du succès et le risque d'échec. Cette interaction devrait d'une manière générale conduire à une hausse de la productivité, à une amélioration de la qualité des services et du rendement, et à une baisse des coûts unitaires. On estime que l'absence d'un sentiment de responsabilité est peu propice à la performance, ce qui expliquerait que dans les organismes entièrement publics, la productivité et la qualité du service à la clientèle ont tendance à être faibles, et les coûts relativement élevés.

La création d'un *établissement public* est l'opération par laquelle on transforme un organisme public en une entité juridique indépendante—statut souvent considéré comme un préalable à la gestion commerciale. Toutefois, un tel changement de structure n'est pas en soit garant d'une amélioration de la performance, et d'autres conditions doivent être remplies pour conduire à la gestion commerciale : concurrence, gestion responsable des contrats de performance, et gestion transparente. Il apparaît clairement que la commercialisation et l'établissement public ont des atouts mais aussi des faiblesses.

La *privatisation* est un transfert partiel ou total d'un bien de la propriété publique à la propriété privée avec les risques que cela comporte. Les facteurs incitatifs déjà mentionnés s'exercent pleinement. Cela étant, la privatisation entraîne parfois des difficultés à court terme : les mesures que doivent prendre les entreprises nouvellement privatisées pour assurer leur viabilité financière peuvent conduire à des perturbations et à des pertes d'emplois. Toutefois, l'expérience démontre qu'à long terme, la privatisation aura un effet positif sur les niveaux d'emploi et la croissance économique globale.

Conditions préalables à la gestion commerciale

Les quatre piliers sont au cœur des réformes institutionnelles requises pour améliorer la viabilité de la gestion et du financement routiers à long terme. Ce qui veut

dire que le problème de financement ne pourra probablement pas se résoudre sans l'appui soutenu des usagers. Toutefois, ces derniers ne consentiront à payer que si les services sont gérés efficacement, et les services seront gérés avec efficacité que si les gestionnaires sont tenus responsables et que les usagers participent à la gestion.

Avantages de la gestion commerciale

L'organisme routier géré selon des principes commerciaux reste sous la tutelle de l'administration centrale mais opère indépendamment. En adoptant une structure de gestion commerciale, le secteur routier se donne ainsi les moyens de devenir plus performant, plus responsable et transparent, autant de qualificatifs attribués normalement à la gestion du secteur privé.

Les avantages de la restructuration des administrations routières découlent de plusieurs facteurs dont ceux énumérés ci-dessous se sont avérés les plus importants (Talvitie, 1996; Stankevich *et al.*, 2005) :

- programmation décentralisée : 10–15 %
- Optimisation de la planification et de l'ordonnancement des travaux : 5–30 %
- collecte décentralisée des données : 2–3 %
- externalisation des travaux d'entretien routier : 5–15 %

Aux avantages quantifiables de la restructuration s'ajoutent des avantages non monétaires tels que des citoyens, usagers et travailleurs mieux satisfaits.

Méthodes nouvelles

Options disponibles

Divers mécanismes institutionnels comportant des degrés d'engagement différents de la part des secteurs public et privé sont envisageables pour la restructuration des agences routières en Afrique subsaharienne. La gamme des options envisageables va d'une prise en charge par le secteur public de l'essentiel des responsabilités liées à l'infrastructure routière—planification, élaboration de politiques, responsabilité, réglementation, financement et investissement—à une situation où l'ensemble de ces responsabilités sont confiées au secteur privé. S'agissant des services d'infrastructure, les dispositifs retenus devraient viser à promouvoir l'efficacité, l'efficacité et la responsabilité pour le bénéfice des usagers et des bailleurs de fonds.

Évolution organisationnelle

L'évolution d'une agence des routes classique en une autorité routière commerciale autonome ou semi-autonome comporte d'ordinaire cinq étapes qui diffèrent dans le détail en fonction du contexte sociopolitique et de la situation actuelle du pays (Talvitie, 1996). Des travaux complémentaires réalisés antérieurement par la Banque mondiale (Israel, 1987) ont révélé que le processus évolutif est marqué par une augmentation graduelle de la spécificité et de la concurrence. L'intégration du tandem « spécificité-concurrence » au modèle évolutif de Talvitie permet de détailler les caractéristiques de chacune des étapes de l'évolution d'une administration routière de première génération en une administration routière commerciale autonome moderne (voir tableau 2.1).

Tableau 2.1 Étapes de la réforme d'une agence routière

ÉTAPE 1 <i>Service public des routes</i>	ÉTAPE 2 <i>Définition des fonctions « client » & « fournisseur »</i>	ÉTAPE 3 <i>Séparation des fonctions « client » & « fournisseur »</i>	ÉTAPE 4 <i>Le « fournisseur » devient un établissement public</i>	ÉTAPE 5 <i>Le « client » devient un établissement public</i>
<ul style="list-style-type: none"> Administration centralisée (relève d'un ministère de tutelle) Le ministère des Travaux publics (ou équivalent) gère les projets et les budgets de bout en bout L'administration routière se focalise sur les aspects techniques Les travaux neufs tendent à prendre le pas sur les travaux d'entretien La plupart des travaux d'entretien sont exécutés en régie 	<ul style="list-style-type: none"> L'administration routière définit les fonctions d'administration et de planification (client) et les travaux d'entretien (fournisseur) Les questions relatives à la sécurité routière et au contrôle de la charge à l'essieu sont perçues comme des questions « problématiques » Le ministère des Transports (ou l'équivalent) devient un concurrent en participant à l'orientation des politiques en matière de sécurité routière et de contrôle de la charge à l'essieu L'efficacité dans la fourniture des services devient un élément important Début de l'externalisation des travaux 	<ul style="list-style-type: none"> Le ministère des Travaux publics (ou l'équivalent) commence à mettre l'accent sur les politiques L'administration routière assume des fonctions autres que celles du ministère Séparation fonctionnelle : l'administration routière conserve les fonctions client ; le fournisseur relève directement du ministère ou de la direction de l'administration routière Le rôle du ministère se limite à définir la mission et les grands objectifs de l'administration routière, et à établir les budgets et les règles de détermination des prix Un conseil routier peut être créé pour représenter les intérêts des intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> La fourniture de services est externalisée, ou le fournisseur est privatisé Le ministère exerce un suivi périodique des activités, normalement par l'entremise d'un conseil L'administration routière est une petite organisation dotée d'une technologie et de systèmes de gestion modernes qui s'appuie sur des normes de performance <p>➤ La fourniture des services et les fonctions d'externalisation sont soumises à la concurrence</p>	<ul style="list-style-type: none"> L'administration devient établissement public avec maîtrise d'ouvrage déléguée L'administration routière fonctionne comme une entreprise privée placée sous la surveillance du ministère La source de revenus de l'administration routière est un « fonds routier » financé par les redevances d'usage Les méthodes de gestion assimilent le réseau routier à un actif immobilisé dont on attend un rendement du capital <p>➤ L'organisation client est soumise à la concurrence</p>
<p>➤ Spécificité et concurrence limitées</p>	<p>➤ Augmentation de la spécificité grâce à la séparation du secteur des transports des autres secteurs de travaux publics et à la séparation des travaux de construction et de gestion des opérations de transport</p>	<p>➤ Augmentation de la spécificité grâce à la séparation de l'administration routière et des fonctions de responsabilité, et à la séparation du rôle d'externalisation et des fonctions d'administration et de gestion</p>		

Modalités de décentralisation

Les méthodes de restructuration viennent d'être décrites selon une perspective centralisée. Toutefois, beaucoup de pays procèdent de plus en plus au transfert des fonctions de l'administration routière centrale au profit des collectivités locales. Cette approche cherche à encourager les collectivités à mieux répondre aux souhaits des citoyens et part du principe que la fourniture de services publics s'améliorera en rapprochant les décideurs des utilisateurs. Les cinq options fondamentales de gestion des routes rurales au niveau des provinces sont décrites au tableau 2.2.

Robinson et Stiedl (2001) ont effectué une étude complète de la décentralisation des administrations routières réalisée dans trois pays de taille petite à moyenne—Ouganda, Zambie et Mexique—en utilisant divers modèles de décentralisation. Ils ont constaté que l'opération ne procurait qu'une infime partie des avantages attendus. Les réformes du sous-secteur routier au sein de l'administration centrale ont certes donné des résultats positifs, mais ces changements ne se reflètent toujours pas dans les organes décentralisés. En fait, la situation s'est dans une certaine mesure détériorée, en raison surtout du peu d'influence politique des autorités locales, de l'insuffisance de leurs ressources financières, de leur manque de capacité de gestion et de l'absence de mécanismes de responsabilisation.

Ils ont observé que le « modèle de dévolution et de délégation » (l'administration locale est le maître d'ouvrage qui contracte un organisme parapublic ou privé en tant qu'administrateur) ou le modèle du fonds routier centralisé pourraient constituer les mécanismes les plus appropriés pour les pays qui envisagent une décentralisation. Toutefois, lorsque la gestion est confiée au secteur privé et qu'on a recours à des entrepreneurs, le modèle de « dévolution » (l'administration locale est à la fois maître d'ouvrage et administrateur) ou le modèle de « gestion ascendante » (la collectivité locale est maître d'ouvrage et l'administration centrale est administrateur en vertu d'un accord entre établissements publics) pourront convenir, même si le modèle de dévolution exige que les autorités locales possèdent un réseau routier suffisamment étendu pour pouvoir réaliser des économies d'échelle. En dernière analyse, aucun des modèles (exception faite de celui utilisant un fonds routier) ne permet d'assurer un financement stable, élément pourtant jugé fondamental pour une bonne gestion. Ainsi, les décideurs auront peut-être besoin d'adopter la solution du fonds routier pour assurer un financement tout au moins partiel et de faire des arbitrages entre ce choix et la perte possible du pouvoir de déterminer la manière dont les fonds sont dépensés.

Tableau 2.2 Options de gestion des routes rurales

Modèle centralisé : Un service de l'administration centrale en charge des routes rurales qui s'occupe de gérer les routes rurales pour le compte des collectivités territoriales (par exemple, le service ghanéen des routes de desserte qui relève du ministère des Routes).

Avantages

- Cadre national cohésif pour la planification et le financement des routes.
- Service central généralement doté d'une capacité technique importante.

Inconvénients

- Prise de décisions centralisée au ministère responsable des transports.
- Niveau de consultation des collectivités locales et soin porté aux priorités locales habituellement insuffisants.

Modèle décentralisé – 1 : Les autorités locales gèrent « leurs » routes (rurales ou régionales, habituellement secondaires, tertiaires, ou routes de desserte) au sein de leur propre service des travaux publics (par exemple, division des routes de la direction des collectivités locales et du développement, au sein du ministère des Collectivités locales).

Avantages

- Réelle connaissance des priorités locales.
- Puissante incitation à maintenir le bon état des routes.

Inconvénients

- Faible capacité technique en raison de difficulté à attirer et à retenir des agents compétents et expérimentés.
- Source inadéquate de financements durables.
- Absence d'une agence locale pouvant servir de point de convergence et d'appui technique.

Modèle décentralisé – 2 : Les administrations locales externalisent la planification et la gestion des marchés ainsi que la supervision des travaux (par exemple, en Zambie).

Avantages

- Capacité technique améliorée.
- Les administrations locales établissent les priorités et participent à la planification et à la gestion.
- Les travaux sont habituellement réalisés d'une manière relativement efficace.

Inconvénients

- Le système nécessite le recours à des consultants et à des entrepreneurs locaux compétents.
- Il n'est souvent pas possible aux autorités locales d'assurer une gestion efficace des services de consultants.
- Les contrats doivent être suffisamment importants pour attirer des consultants et des entrepreneurs compétents.
- La source de financement est insuffisante.
- Absence d'une agence locale pouvant servir de point de convergence et d'appui technique.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Modèle décentralisé – 3 : Les autorités locales planifient les travaux et en confie l'exécution à un maître d'ouvrage délégué qui recrute le cabinet d'études et les entreprises pour l'exécution des travaux (par exemple, dans les pays francophones).

Avantages

- Évite les lourdes procédures de passation de marchés publics.
- Les travaux sont habituellement réalisés d'une manière efficace et rapide, les employés étant rémunérés aux prix du marché et sur la base de leurs résultats.

Inconvénients

- Les agences ne sont pas soumises à une procédure d'appel d'offres (le système refondu nécessite des consultants et entrepreneurs locaux compétents).

Modèle décentralisé – 4 : Les autorités locales se regroupent pour former un groupement intercommunal pour assurer les services routiers (Afrique du Sud)

Avantages

- Accords de partage des coûts, économies d'échelle et gains d'efficacité.
- Priorités établies localement, et les comités mixtes de services relèvent des autorités locales clientes financées par ces dernières.
- Autorités locales disposent d'une plus grande marge de manœuvre pour traiter les problèmes de développement d'intérêt régional.

Inconvénients

- Nécessité de créer une entité particulière et de modifier les lois.
- Le manque d'expérience peut compliquer au départ la mise sur pied des comités mixtes de service.
- Les autorités centrales risquent de faire obstacle au processus par manque de compréhension.

Source : Malmberg Calvo, 1998

Facteurs influant sur la performance institutionnelle

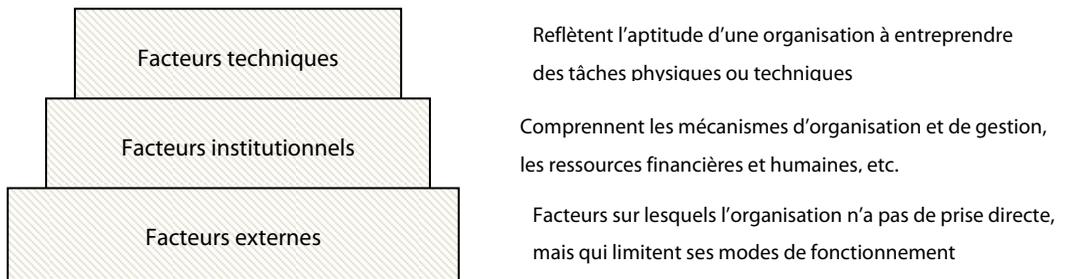
Hiérarchiser les niveaux de gestion

Une étude du développement institutionnel de diverses administrations routières a donné à conclure que l'aptitude d'une organisation à s'acquitter de ses fonctions de gestion dépend de trois facteurs fondamentaux et interdépendants que l'on peut représenter sous la forme d'une pyramide comme dans la figure 2.2 (Brooks, Robinson et O'Sullivan, 1989).

Cette étude a notamment démontré que les efforts déployés par le passé pour améliorer durablement les pratiques de gestion des routes ont échoué parce qu'ils mettaient l'accent sur l'amélioration des capacités techniques des organismes, sans vérification préalable de l'existence d'une capacité interne ou institutionnelle et d'un contexte extérieur propice à une gestion efficace et efficiente.

La pyramide de Brooks indique que le développement institutionnel devrait être réalisé de bas en haut. Ainsi, pour que les améliorations techniques soient fructueuses, il faut d'abord pouvoir compter sur une capacité institutionnelle suffisante. De plus, à moins que le contexte extérieur ne s'y prête, on ne parviendra probablement pas à obtenir des améliorations durables de l'organisation.

Figure 2.2 Hiérarchie des niveaux de gestion : la pyramide de Brooks



Source : Robinson, Danielson et Snaith, 1998

Prise en compte des facteurs externes

L'obtention d'un engagement politique en faveur d'une réforme des administrations routières conforme au modèle de l'IGR s'est avérée très difficile pour de nombreuses raisons, y compris les suivantes (Pinard et Kaombwe, 2001) :

- réticence des autorités publiques à céder leurs pouvoirs et responsabilités traditionnels à de nouvelles institutions
- difficulté posée au plan politique par la réduction des effectifs (employés effectuant pour la plupart des travaux en régie)
- entreprises locales du secteur privé peu développées
- expérience malheureuse des efforts de commercialisation d'autres secteurs de l'économie, et crainte de voir l'histoire se répéter dans le cas du sous-secteur routier.

Encadré 2.1 Étapes principales de la réforme institutionnelle

1. Obtenir des autorités publiques qu'elles affirment leur volonté de changement. À défaut d'un tel engagement, il est peu probable que des réformes soient mises en place. Les usagers et intervenants peuvent les y convaincre.
2. Convenir d'un cadre politique et institutionnel. Il conviendra de répondre à des questions comme le partage des responsabilités concernant différentes parties du réseau routier.
3. Élaborer les mesures législatives nécessaires à la réalisation des changements souhaités, quand besoin est.
4. Garantir les fonds nécessaires à la mise en œuvre des mesures de réforme dans la durée et régulièrement.
5. Décider quels organismes exécuteront les travaux en recherchant l'efficacité et l'efficience.
6. Ne se pencher sur les questions techniques qu'à partir du moment où les facteurs externes et institutionnels auront été pris en compte.

Source : Robinson, Danielson et Snaith, 1998

Le cadre institutionnel dans lequel l'administration routière peut s'acquitter de ses fonctions d'une manière efficiente et efficace doit en principe établir une distinction claire entre les responsabilités—élaboration des politiques, application des politiques, exécution des travaux—que doivent se partager les principaux intervenants du secteur routier. La Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC, 2003) a déjà élaboré un tel cadre (figure 2.3) qui reflète les principes préconisés par l'IGR pour la gestion et le financement des routes (Heggie, 1991).

Encadré 2.2 Mesures propres à faciliter la réforme du secteur routier

Les mesures énumérées ci-dessous pourraient faciliter la réforme du secteur routier :

- définir les changements proposés et les obstacles politiques et problèmes d'organisation qui risquent d'en compliquer la mise en œuvre en s'appuyant sur une analyse institutionnelle détaillée
- veiller à ce que les autorités publiques reconnaissent l'à-propos et la pertinence de la réforme, et s'assurer qu'il existe en leur sein une représentation déterminée à la mettre en œuvre et en mesure de la mener à bien
- estimer les avantages et les coûts de la réforme
- veiller à ce que les autorités publiques disposent des ressources administratives requises pour mettre en œuvre la réforme
- Prévoir des mesures spéciales pour surmonter les obstacles politiques et les problèmes d'organisation
- établir un calendrier réaliste

Source : Heggie, 1991

Élaboration des politiques. La responsabilité de l'ensemble des aspects liés à la réglementation, à l'élaboration des politiques, aux normes et à la formulation des lois, de la planification à long terme du réseau routier et de l'orientation générale des travaux réalisés par l'administration routière conformément à la politique de l'administration centrale, par le biais d'un conseil routier, est confiée à un seul ministère ou à plusieurs.

Gestion. L'ancienne agence des routes au sein du ministère des Travaux publics est remplacée par une autorité routière autonome ou semi-autonome (établissement public). Elle a pour tâches principales la gestion et la planification stratégiques du développement, l'entretien et la réhabilitation du réseau national, exécutées selon des principes de gestion commerciale. L'autorité est placée sous la surveillance d'un conseil renfermant une majorité de représentants du secteur privé, et gérée au quotidien par un directeur général.

Financement. Un fonds routier autonome ou semi-autonome indépendant de l'État fonctionne à la manière d'une agence commerciale et est responsable du financement des routes. Il est placé sous la surveillance d'un conseil majoritaire-

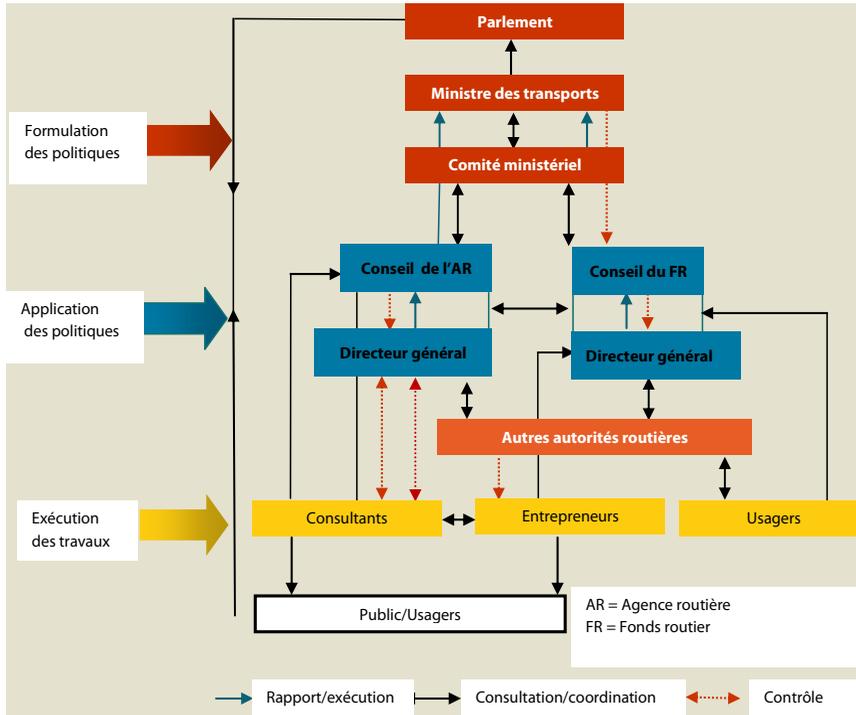
ment représenté par le secteur privé, et géré au quotidien par un administrateur. Ce fonds perçoit l'ensemble des recettes destinées aux routes, décaisse les fonds aux agences routières conformément à des procédures simples et transparentes, et surveille la bonne application de principes d'audits financiers clairement définis.

Le financement durable de l'entretien routier s'appuie sur le principe de l'« usager payeur » ; il est assuré par un système de redevances qui prennent d'ordinaire la forme d'une taxe sur les carburants, d'un droit d'immatriculation des véhicules — y compris d'un droit supplémentaire pour les poids lourds —, d'amendes imposées pour les véhicules surchargés ou de toute autre redevance d'usage imposée de temps à autre par le Parlement.

Les recettes provenant des redevances d'usage ne devraient pas nécessairement être employées uniquement en fonction du volume de trafic. Les routes peu fréquentées mais « vocation sociale » devront probablement être subventionnées une certaine mesure par les routes à « vocation économique ».

Opérations. Tous les types de travaux de construction et d'entretien sont externalisés par le biais de procédures d'appel à la concurrence, plutôt que d'être exécutés à l'interne, en régie ou par une main-d'œuvre directe. La passation de marchés par le biais de contrats à durée déterminée et à obligation de résultats et le recours à de petits entrepreneurs sont de plus en plus considérés comme la méthode de préférence pour l'externalisation des travaux d'entretien, par opposition aux contrats classiques conclus avec de gros entrepreneurs étrangers et qui ont tendance à mettre l'accent sur les intrants.

Figure 2.3 Cadre idéalisé de gestion et de financement des routes



Source : Directives 2003 de la SADC

Interrelation et établissement de rapports

Les principaux organismes engagés dans la gestion et le financement des routes devront inévitablement organiser de vastes opérations de consultation et de coordination. Pour assurer leur succès, des contrats de performance et des accords de procédures seront passés avec les principaux intervenants suivants.

- Le ministre responsable des routes et les ministres dont le portefeuille a une incidence sur la fonction des routes au sein du conseil ministériel.
- L'autorité routière et le fonds routier, qui concluent séparément un accord d'adhésion à la politique de transport du ministre au plan de développement, etc. (contrat d'objectifs) et qui préparent leur plans respectifs de gestion du réseau et leurs plans financiers (accord de procédures, contrat d'objectifs).
- L'autorité routière et les agences routières, qui préparent leurs programmes respectifs (accord de procédures).

- Le fonds routier et les agences routières autres que l'autorité routière qui proposent de nouvelles sources de financement, des évaluations de faisabilité économique et financière, des procédures d'appel d'offres, etc. (accord de procédures).

L'autorité routière et le fonds routier sont tenus de soumettre des rapports annuels détaillés rendus publics et discutés au Parlement. Les énoncés de résultats, les états financiers et les rapports d'audit feraient aussi partie des rapports à rendre.

Différences entre agence des routes et autorité routière

Il existe un certain nombre de différences fondamentales entre une agence des routes, entité faisant partie intégrante d'un ministère de tutelle, et une autorité routière, qui est une entité juridique indépendante. L'autorité routière jouit en règle générale d'une autonomie beaucoup plus grande que l'agence des routes, mais elle fait aussi nécessairement l'objet d'audits externes indépendants beaucoup plus rigoureux. Elle respecte la plupart des principes fondamentaux de la gestion commerciale, comme il a été dit plus haut, et ses responsabilités (externes et internes) sont beaucoup mieux définies. L'autorité routière tend à prendre des décisions plus rapidement et à fonctionner d'une manière moins bureaucratique, et s'acquitte de ses tâches en appliquant les principes de gestion commerciale. Le tableau 2.3 résume les principales différences. Cette terminologie ne correspond pas nécessairement à celle utilisée dans les actes juridiques pour désigner ces organismes routiers.

Tableau 2.3 Différences clés entre une agence des routes et une autorité routière

<i>Enjeu</i>	<i>Agence des routes</i>	<i>Autorité routière</i>
Statut juridique	Pas une entité juridique indépendante ; relève du ministère de tutelle.	Entité juridique indépendante habilitée à signer des contrats en son nom propre, et qui peut intenter des poursuites et être poursuivie en justice. Habituellement créée en vertu d'une loi habilitante particulière ou, parfois, dans le cadre d'une loi sur les agences d'exécution (ou similaire).
Liaison avec le secteur public	Considérée comme partie intégrante du ministère de tutelle compétent et tenue de répondre aux exigences habituelles de comptabilité et d'information applicables au secteur public.	Placée sous la supervision du ministère de tutelle compétent, tout en restant indépendante de ce dernier. Doit répondre à des exigences précises en matière d'établissement de rapports.
Modalités de financement	Financée dans une large mesure par le ministère des Finances. Coûts administratifs vraisemblablement imputés à un compte consolidé.	Financée principalement ou totalement par un fonds routier et/ou des bailleurs de fonds. Coûts administratifs considérés comme partie intégrante du coût global de la fourniture des services.
Méthode comptable	Méthode de comptabilité de caisse en vigueur pour le secteur public, assujettie aux règles et à la réglementation du ministère des Finances. Accent placé sur l'utilisation des facteurs de production (par exemple, ressources utilisées, travail effectué).	Comptabilité d'exercice de style commercial semblable à celle utilisée par les entreprises privées. Accent placé sur les résultats (par exemple, produits) tels que le degré de services fournis.
Audits financiers et techniques	Audits financiers effectués par le juge des comptes Risque peu d'être soumis à un audit technique sérieux.	Audits financiers effectués par un auditeur indépendant compétent. Soumise à des audits techniques indépendants périodiques. Tous les rapports sont rendus publics.
Culture organisationnelle	Inspirée pour l'essentiel du secteur public.	Inspirée pour l'essentiel du secteur privé.
Conditions d'emploi	Substantiellement similaires à celles offertes aux autres employés de la fonction publique, mais les salaires et les avantages sociaux risquent d'être meilleurs.	S'inspirent de principes de gestion commerciale, avec contrats à durée déterminée ou rémunération fondée sur le rendement. Les employés au rendement insatisfaisant peuvent être facilement congédiés.
Structure organisationnelle et niveau des effectifs	Soumis à l'approbation du ministère de tutelle et/ou de la Commission de la fonction publique.	Soumis à l'approbation du Conseil d'administration et du directeur général.
Autonomie opérationnelle	La liberté de gestion de l'agence est limitée dans tous les domaines susmentionnés ; les décisions sont souvent prises sous réserve de l'approbation du chef du ministère de tutelle (par exemple, le secrétaire permanent) et du ministère en charge de l'ensemble de la fonction publique.	Essentiellement à l'abri de toute ingérence de l'extérieur.

3. Fondamentaux d'une gestion efficace des routes

Le présent chapitre examine les principes fondamentaux d'une gestion des routes efficace. Ces principes, qui peuvent avoir un effet non négligeable sur l'efficacité et l'efficience des autorités routières, forment un ensemble de valeurs et de pratiques qui déterminent la performance des agences routières, et servent de cadre pratique pour l'évaluation des autorités routières des sept pays étudiés (voir chapitre 4).

Aspects institutionnels

Un certain nombre de principes de bonne pratique liés aux prises de décisions, à la législation et aux ressources humaines ont une incidence sur le fonctionnement d'une administration routière, notamment dans le cadre de ce qui suit :

- *Définir le rôle, les fonctions et les responsabilités de l'autorité routière.* Une autorité routière doit être clairement consciente de la mission dont elle est investie ce qui sensibilisera son personnel aux responsabilités qui lui incombent et lui donnera un sens et une direction à leur travail. Sans objectifs clairement définis, l'administration routière sera désorganisée et inefficace.
- *Attirer et retenir des agents compétents.* Pour attirer et retenir des agents compétents, l'administration routière doit leur offrir une rémunération compétitive. Une rémunération insuffisante pèse sur le moral du personnel et nuit à leur efficacité. Il convient par ailleurs d'instaurer des systèmes de récompenses qui renforceront les comportements souhaités.
- *Mettre l'accent sur les fonctions principales.* Pour garantir aux usagers un réseau routier bien géré, l'autorité routière doit accorder la priorité à ses fonctions de gestion principales—planification, financement, approvisionnement et entretien—et externaliser les fonctions secondaires en s'efforçant de faire le meilleur usage possible des ressources du fonds routier.
- *Adopter une politique cohérente de valorisation des ressources humaines.* Une telle politique ainsi qu'une stratégie et un programme de formation qui l'accompagnent s'imposent pour l'équilibre entre les besoins fonctionnels à long terme de l'organisation et l'aptitude du personnel à répondre à ces be-

soins. La stratégie de formation devrait couvrir les principales fonctions de l'organisation, et le plan de formation être objectivement et explicitement axé sur les besoins individuels, définis en fonction des résultats attendus et dûment évalués.

Aspects opérationnels

Les aspects opérationnels d'une agence routière doivent aussi comporter les principes suivants de bonne pratique :

- *Viser l'efficacité et l'efficience.* Pour promouvoir l'application des principes de gestion commerciale, établir une distinction entre les fonctions « client » — planification et gestion des opérations routières en explicitant les activités à réaliser et les normes à respecter ; mise en service et supervision — et les fonctions « fournisseur » — exécution des travaux conformément aux normes de qualité, au calendrier d'exécution et au budget.
- *Maintenir l'autonomie opérationnelle.* Les gestionnaires doivent disposer des ressources nécessaires et jouir de l'autorité requise pour s'acquitter de leurs responsabilités et livrer les services de la manière la plus efficiente et la plus efficace possible. Si ces conditions ne sont pas remplies, ils ne sauraient être tenus responsables des résultats obtenus ni de l'inefficacité de leur prestation.
- *Promouvoir la concurrence.* La concurrence encourage l'innovation et l'efficacité et peut procurer des avantages importants aux administrations routières en garantissant un bon rapport qualité-prix. Cette concurrence, qui est multiforme, encourage les fournisseurs à accroître leur efficacité et à se montrer plus sensibles aux besoins de leurs clients :
 - la concurrence extérieure entre les entrepreneurs privés qui soumettent des offres pour l'obtention de marchés ou entre les bureaux d'études qui offrent leurs services de conception ou de supervision des travaux ;
 - la concurrence intérieure entre les services internes de l'administration routière sur les mêmes travaux ;
 - la concurrence mixte entre les services internes de l'administration et le secteur privé pour les études techniques et les services de supervision.

Aspects de gestion

L'organisation des activités quotidiennes de l'autorité routière comporte les principes de bonne pratique suivants.

- *Utiliser des systèmes de gestion.* Pour s'acquitter d'une manière efficiente et efficace de ses fonctions de gestion, l'autorité routière doit pouvoir compter sur un ensemble de systèmes et procédures de gestion :
 - systèmes et programmes appropriés de planification, d'établissement de rapports et de suivi pour l'ensemble des domaines d'action
 - systèmes adaptés de gestion routière (bitumage et entretien) pour la planification stratégique des réseaux, l'évaluation des projets et de l'établissement des priorités en matière d'entretien
 - utilisation systématique de procédures de contrôle de la qualité des travaux exécutés par l'autorité routière ou pour le compte de cette dernière
- *Lutter contre la corruption.* Comme la corruption entraîne une hausse des coûts et une baisse de l'efficacité, elle devrait être combattue sous tous azimuts. Il convient notamment de s'attaquer aux facteurs institutionnels qui encouragent la corruption : rémunération insuffisante ou non compétitive, conditions d'emploi mal adaptées, absence de mécanismes de responsabilité externes ou de supervision, pratiques commerciales désuètes, manque de professionnalisme ou association avec des organisations externes.
- *Utiliser les indicateurs clés de performance.* L'usage d'indicateurs de performance bien sélectionnés permet à une administration de mesurer son efficacité et de cerner les problèmes avant qu'ils ne deviennent trop difficiles ou coûteux à corriger.
- *Recourir à des audits indépendants.* Les audits techniques (contrôle de l'efficacité) et financiers (contrôle de l'efficience) permettent de déterminer dans quelle mesure une organisation s'acquitte de son rôle. Ils servent également à déceler les fautes intentionnelles et à indiquer les améliorations possibles. L'auditeur doit être indépendant et l'organisme audité doit appliquer les recommandations formulées.

Aspects techniques

La mise en œuvre des aspects techniques des opérations de l'autorité routière comporte les principes de bonne pratique suivants.

- *Privilégier les travaux d'entretien.* Comme les routes les plus importantes (celles qui procurent généralement les avantages sociaux-économiques les plus évidents) sont construites les premières, leur entretien devrait en règle générale prendre le pas sur les travaux neufs ou d'amélioration des caractéristiques techniques.

- *Mesurer le coût du cycle de vie des infrastructures.* La construction des infrastructures routières a des incidences à long terme, et les décisions d'investissement devraient donc prendre en compte les coûts et avantages mesurés sur l'ensemble du cycle de vie plutôt qu'à court terme.
- *Prendre en compte la totalité des coûts de transport.* Lorsqu'ils décident des actions à mener sur le réseau routier, les gestionnaires devraient songer à minimiser les coûts totaux du transport (construction, entretien et coûts d'exploitation des véhicules) pour la collectivité au lieu de s'en tenir uniquement aux coûts supportés par l'administration ou le ministère.
- *Lutter contre la tendance à accorder la priorité aux routes les plus mauvaises.* Une telle démarche n'est pas propice à l'optimisation de la performance du réseau et peut retarder indéfiniment les travaux de réhabilitation.

Aspects financiers

La question des financements dont l'administration routière a besoin pour s'acquitter de ses responsabilités (gestion de l'entretien, construction, réhabilitation) d'appliquer les principes suivants de bonne pratique.

- *Établir un système stable pour l'obtention opportune du financement.* Pour être efficiente et efficace, la gestion de l'entretien routier doit pouvoir compter sur un financement stable, prévisible et disponible en temps voulu. Un financement imprévisible nuit à l'efficacité de la planification à long terme ; les décisions doivent être fondées sur des considérations à court terme, ce qui entraîne une hausse des coûts mesurés sur le cycle de vie des infrastructures.
- *Assurer un financement approprié.* Le budget consacré à l'entretien doit être à hauteur des besoins, à partir des normes et des politiques définies. Les dépenses devraient être limitées à un niveau jugé « raisonnable » pour l'économie dans son ensemble.
- *Promouvoir la responsabilité financière.* La responsabilité financière découle de systèmes appropriés de comptabilité et de gestion financière capables de brosser le portrait le plus exact possible de la situation financière de l'organisation routière. Il convient d'établir le coût véritable des ressources utilisées, la situation de trésorerie actuelle et les besoins financiers (flux de trésorerie), ainsi que le niveau des engagements, du passif et des créances.

4. Fondamentaux d'une gestion commerciale des routes

Les sept pays présentent un vaste éventail de caractéristiques physiques et socio-économiques, comme l'indique le tableau 4.1. Ils se distinguent en outre par leur manière d'engager les réformes, ainsi que par le rythme et la portée des réformes.

Tableau 4.1 Caractéristiques des sept pays couverts par l'étude

Aspect	Botswana	Cameroun	Éthiopie	Ghana	Namibie	Afrique du Sud	Tanzanie
Démographie et macroéconomie							
Population totale (millions d'habitants)	1,8	18,3	75,1	21,4	2,2	48,7	38,2
Superficie (km ²)	582 000	475 442	1 221 900	238 537	824 292	1 221 037	945 087
PIB par habitant (USD)	6 868	1 002	177	602	3 084	5 384	335
Taille du réseau routier							
Longueur des routes : total (classées)	23 527	34 300	46 812	67 291	42 238	606 000	85 525
% des routes revêtues	36,9	12,5	19,1	13,0	13,8	25,4	5,9
Valeur du domaine routier							
Valeur de remplacement (routes) (milliards d'USD)	2,5	1,9	-	-	1,8	125,0	2,6
Réseau routier							
Densité des routes (km/million de personnes)	1,31	0,19	0,05	0,31	1,92	12 443	0,22
Couverture routière (km/100 km ²)	4,0	7,2	3,0	28,2	5,1	49,6	9,0
Usagers de la route							
Taille du parc de véhicules (millions de véhicules)	300 000		250 000		200 000	8 281 000	101 498
Motorisation (véhicules/ 1 000 habitants)	166		3,3		91	170	2,7

Source : auteur

Le tableau 4.2 résume les progrès accomplis en matière de mise en œuvre des divers éléments des trois grands piliers (sur quatre) de la réforme dont il est question ici : **P.1 – Responsabilité** ; **P.2 – Prise en charge** ; **P.4 – Gestion**. Les réponses fournies au questionnaire détaillé utilisé dans le cadre des entretiens avec les intervenants ont permis de déterminer la mesure dans laquelle ces éléments avaient été

mis en œuvre. Elles ont également servi de point de départ à l'évaluation des progrès réalisés en matière de gestion commerciale des routes. L'annexe A présente les détails du questionnaire ainsi qu'un exemple chiffré de l'évaluation de l'état d'avancement du principe de gestion commerciale des routes.

Tableau 4.2 Progrès réalisés dans l'application des trois piliers de la réforme

Piliers et éléments y afférents	Notation						
	Botswana	Cameroun	Éthiopie	Ghana	Namibie	Afrique du Sud	Tanzanie
P.1 Responsabilité							
- Cadre institutionnel	5,6	0	100,0	83,4	100,0	100,0	61,1
- Gestion institutionnelle	75,0	32,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
P.2 Prise en charge							
- Prise en charge	0	0	51,9	44,2	73,1	67,3	54,4
P.4 Gestion							
- Degré d'autonomie	40,7	44,7	55,3	66,0	100,0	93,6	57,5
- Structure et procédures de gestion	40,4	46,8	72,3	53,2	83,0	100,0	76,6
- Ressources humaines	43,2	56,8	35,1	67,6	83,8	100,0	89,2
- Financement et gestion financière	42,6	55,3	70,2	85,1	89,4	100,0	83,0
- Systèmes d'information de gestion	100,0	88,2	55,8	73,5	100,0	100,0	76,5
- Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres	72,3	70,2	83,0	95,7	95,7	100,0	74,5
- Contrôle de la qualité	25,0	36,0	36,0	36,0	25,0	84,0	36,0
Note globale	45,1	43,8	66,0	68,2	85,0	94,5	70,8
Évaluation	S	S	B	B	E	E	B

Source : auteur

Notation : I : Insatisfaisant (0–20); M = médiocre (21–40); S = satisfaisant (41–60); B = bon (61–80); E = excellent (81–100).

Comme le laisse constater le tableau 4.2, les progrès réalisés par les sept pays dans le cadre des trois piliers sur lesquels repose la réforme des services routiers sont très disparates. La situation varie de l'approche introvertie et bureaucratique en vigueur au Botswana, où les travaux neufs et d'entretien sont réalisés en régie, à l'approche de style commerciale, tournée vers l'extérieur, en vigueur en Namibie et en Afrique du Sud, deux pays dotés d'un cadre juridique solide et reposant sur des principes de gestion commerciale du réseau routier. Ce type de gestion est également facilité par des systèmes informatiques fiables.

La présente section évalue l'avancement des pays dans l'application des principes de gestion commerciale des services routier et de la mise en œuvre de chacun des éléments des trois grands piliers (voir tableau 4.2).

Pilier 1 : Responsabilité

Mise en œuvre des changements institutionnels

Acceptation du concept de gestion commerciale. L'acceptation par les autorités publiques du concept de gestion commerciale et leur adhésion véritable au processus de réforme sont des préalables à la mise en œuvre fructueuse des changements institutionnels. En pratique, si cet engagement n'est pas vérifiable dans les plus hautes sphères de l'administration publique, il y aura peu d'espoir que la motivation nécessaire à l'application des réformes percole à travers l'ensemble des niveaux du système. À défaut d'une telle motivation, le maintien à long terme de l'engagement en faveur des réformes restera peu probable.

L'acceptation du concept suppose une adhésion aux règles essentielles suivantes inscrits dans les piliers de l'IGR :

- répartition claire des pouvoirs et responsabilités ayant trait au *financement* et à la *gestion* des routes
- *participation* importante et préférablement majoritaire du *secteur privé*— en particulier des usagers—dans les instances de prise de décision sur la gestion et le financement des routes
- adoption de principes et de pratiques de financement pour assurer des sources stables de financement grâce à l'introduction progressive du principe de l'usager payeur
- adoption de mécanismes d'allocation des fonds transparente et objective
- dotation de ressources fondée sur les résultats.

Principales conclusions

Dans cinq des pays examinés—à l'exception du Botswana, qui ne possède ni autorité routière ni fonds routier, et du Cameroun, qui ne possède qu'un fonds routier—les intervenants conviennent d'une manière générale que le concept de gestion commerciale constitue le moyen le plus efficace et le plus efficient de garantir

une gestion et un financement durables des routes. Au Botswana, l'efficacité de ce concept a été mise en doute par une minorité d'intervenants sur la foi des expériences négatives vécues avec les entreprises parapubliques dans d'autres secteurs de l'économie. Au Botswana et au Cameroun, de l'avis général les preuves concrètes ne sont pas suffisantes pour pouvoir affirmer qu'une autorité routière obtiendra de meilleurs résultats qu'une agence routière publique dotée de ressources suffisantes et faisant l'objet d'un suivi adéquat.

Encadré 4.1 Mise en œuvre des changements institutionnels : Approche namibienne

Le projet MWTC 2000 du ministère namibien des Travaux publics, des Transports et des Communications constitue une des stratégies les plus complètes à avoir été mise en œuvre pour promouvoir l'appui aux réformes du secteur routier, dont l'application de principes de gestion commerciale du secteur routier. Ce projet avait pour but de promouvoir la participation de



l'ensemble des intervenants à la restructuration du ministère et à l'exécution de certaines de ses fonctions, y compris celles relevant de la Direction des transports, basée sur des principes de gestion commerciale. La campagne d'information, qui a duré deux ans, a été essentiellement une campagne médiatique sous forme de tournées dans toutes les régions du pays, de bulletins d'information, de conférences de presse, d'articles de journaux et d'émissions de radio et de télévision qui avaient tous pour but de gagner l'appui de l'ensemble des intervenants, y compris des syndicats.

Le ministre des Travaux publics, des Transports et des Communications s'est fait le champion de ce projet. Son exécution au quotidien a été confiée à un directeur général tout dévoué à la cause, qui soumettait chaque mois un rapport d'activités à un Comité directeur présidé par le secrétaire général du ministère. Ce comité était formé de représentants du Bureau du premier ministre, du ministère des Finances, du ministère du Commerce et de l'Industrie et du syndicat des fonctionnaires.

Après l'approbation par le Conseil des ministres de la création d'une autorité routière autonome, la transformation fructueuse de la Direction des transports en cette nouvelle entité a été réalisée sous l'égide d'un chef de projet choisi au sein du ministère et qui était responsable de la coordination du travail des consultants. Ce travail s'est étalé sur une période de 12 mois.

Le degré d'application des règles essentielles de la gestion commerciale varie en pratique d'un pays à l'autre en fonction du contexte historique, politique et socioéconomique et d'autres facteurs. Comme le laisse constater le tableau 4.3, seuls trois des sept pays—Ghana, Namibie et Tanzanie—ont adopté l'ensemble de ces règles. En Éthiopie, malgré la mise sur pied d'une autorité routière et d'un fonds

routier, la mise en œuvre de saines mesures de gestion commerciale a été gravement compromise parce qu'on a persisté à confier une majorité des travaux d'entretien à des régies de travaux publics aux effectifs pléthoriques. L'Afrique du Sud, dont la méthode de gestion commerciale est probablement exemplaire, ne possède pas de fonds routier ; elle utilise un système de financement bimodal : routes à péage autofinancées et routes sans péage financées par le Trésor.

Tableau 4.3 Mise en œuvre des fondamentaux réglementaires dans les pays étudiés

	Botswana	Cameroun	Éthiopie	Ghana	Namibie	Afrique du Sud	Tanzanie
Autorité routière autonome							
Établie	○	○	●	●	●	●	●
Créée par une loi	○	○	●	●	●	●	●
Conseil séparé (participation majoritaire du secteur privé)	○	○	●	●	●	●	●
Principes de gestion commerciale	○	○	●	●	●	●	●
Fonds routier							
Établi	○	●	●	●	●	○	●
Créé par une loi	○	●	●	●	●	○	●
Financement distinct	○	●	●	●	●	●	●
Financement direct	○	●	●	●	●	○	●
Conseil du fonds routier							
Établi	○	●	●	●	●	○	●
Créé par une loi	○	●	●	●	●	○	●
Conseil séparé (participation majoritaire du secteur privé)	○	●	●	●	● ^a	○	●

Source : auteur

Notation : ● = conformité complète ; ● = conformité partielle ; ○ = non-conformité

Nota : En Namibie, la Loi sur les routes dispose que le conseil doit être formé d'au moins trois et d'au plus cinq membres.

Les conseillers sont nommés par le ministère à même un bassin de personnes qui justifient de l'expérience voulue pour s'acquitter des fonctions de l'autorité routière et dont une majorité ne font pas partie des membres du personnel.

Méthode de mise en œuvre des réformes. En pratique, dans la plupart des pays, le processus de réforme a eu tendance à être lancé et piloté par les bailleurs, parfois lié à des projets d'infrastructure. Toutefois, l'adhésion à la vision de l'IGR a été grandement facilitée par la tenue d'ateliers et de séminaires qui ont permis de partager les connaissances, de diffuser l'information et de consolider les acquis en matière de gestion commerciale. Le modèle de dispositions législatives de la SADC

portant sur le financement et la gestion des réseaux routiers souscrivent sans réserve aux principes de l'IGR et ont encouragé la réforme du secteur routier dans la région de la SADC (SADC, 1999). La Namibie est le seul pays à s'être engagé dans les réformes de son propre gré et d'une manière globale digne d'être imitée par les autres pays (voir encadré 4.1).

Tout concept nouveau qui ébranle le système traditionnel bureaucratique, où les pouvoirs publics assument l'entière responsabilité de gérer le réseau routier en utilisant ses propres ressources, pour le remplacer par un système basé sur des principes de gestion commerciale ne relevant plus des pouvoirs publics, doit être adopté avec beaucoup de prudence. Le besoin ressenti d'une réforme institutionnelle constitue le point de départ essentiel. Si le pays n'est pas prêt, la réforme n'aura pas lieu. Même si les autorités approuvent les changements en paroles, on n'assistera à des réformes durables que si elles sont motivées de l'intérieur.

S'il est vrai que les moyens d'engager des réformes institutionnelles ont varié d'un pays à l'autre, le processus de transformation était d'ordinaire ponctué par une série d'étapes auxquelles participaient un échelon de l'administration publique.

Étape 1. Acceptation par les autorités publiques de la nécessité d'enclencher un processus de mise en œuvre des principes de gestion commerciale

- Concertations au niveau ministériel, souvent avec la participation des bailleurs.
- Accord de principe concernant la commercialisation du sous-secteur routier.
- Recrutement de consultants pour la réalisation d'une étude préliminaire, si nécessaire.
- Conclusion d'un accord pour la mise en œuvre des changements institutionnels propres à faciliter la gestion commerciale du sous-secteur routier.

Étape 2. Établissement des contours du cadre institutionnel et financier par les consultants

- Établissement des détails d'une structure organisationnelle en consultation étroite avec l'ensemble des intervenants.
- Production d'un rapport des recommandations formulées.
- Conclusion d'un accord général de l'ensemble des parties sur la teneur générale des dispositions institutionnelles.

Étape 3. Élaboration d'un cadre institutionnel détaillé par les consultants

- Tenue de larges consultations avec l'ensemble des intervenants.
- Conclusion d'un accord de l'ensemble des parties sur le détail des dispositions institutionnelles proposées.
- Discussion de la législation routière au Parlement pour établir un statut juridique des nouvelles entités.
- Adoption des nouvelles lois routières par le Parlement.

Étape 4. Mise en œuvre des nouvelles dispositions institutionnelles par les consultants

- Formation du personnel pendant la phase de transition.
- Recrutement du personnel des nouvelles entités
- Nomination des membres du Conseil.
- Promulgation des lois routières et début des opérations des nouvelles entités.

Étape 5. Examen des résultats de la phase de mise en œuvre (après un an environ)

- Tenue d'évaluations indépendantes des nouvelles entités.
- Détermination des problèmes possibles ou réels.
- Formulation de recommandations pour améliorer la performance ou réorienter le travail, le cas échéant.

Principales conclusions

Comme leurs moyens institutionnels limités réduisaient leur aptitude à simultanément absorber une large gamme de réformes techniques—probablement pour d'autres raisons aussi—, certains pays ont opté pour une approche graduelle, et donc certains des éléments clés des piliers de la réforme n'ont pas été immédiatement mis en œuvre. Par exemple, le Cameroun, la Zambie et le Lesotho se sont bornés dans un premier temps à créer un fonds routier, et la Tanzanie et le Malawi un conseil unique pour superviser l'agence des routes et le fonds routier. Les pays qui estimaient disposer de moyens institutionnels suffisants pour la mise en œuvre des réformes (Namibie, Mozambique et Tanzanie), ont procédé d'emblée à la création d'une agence des routes et d'un fonds routier.

La mise en œuvre d'une réforme complète de nature consultative et englobant toutes les questions importantes prend du temps. Les nouveaux concepts ont donc besoin de temps pour être introduits et acceptés. Il faut prendre soin de ne pas imposer un rythme de changement trop rapide pour les capacités du pays. L'expérience a montré qu'à partir du moment où les autorités acceptent d'engager des réformes institutionnelles pour l'application de principes commerciaux à la

gestion du sous-secteur routier, 5 à 10 ans sont nécessaires pour passer du statu quo à la création et à l'entrée en activité des nouvelles entités juridiques.

Les changements institutionnels requis pour la mise en place des divers piliers sur lesquels repose la réforme ne peuvent être engagés avec succès qu'à des étapes précises du processus. Chaque étape doit être conclue sans encombre avant d'entamer l'étape suivante pour avoir une chance raisonnable d'obtenir des résultats concrets et durables. Il convient donc de prévoir une durée suffisante pour assurer l'acceptation des nouveaux concepts à chacune des étapes du processus et pour éviter de dépasser les capacités d'absorption du pays. La pose des premières pierres d'assise—telles que l'adoption d'une nouvelle loi et la mise en place d'un nouveau cadre institutionnel—peut prendre 8 à 10 années d'efforts concertés.

Les directives suivantes forment une approche globale et intégrée pour la mise en œuvre fructueuse des changements institutionnels requis.

- Maintenir une vision claire des objectifs du programme de réforme et des stratégies requises pour sa mise en œuvre.
- Viser un niveau élevé d'engagement politique.
- Acquérir les moyens techniques suffisants pour planifier, coordonner, superviser et évaluer le processus de réforme.
- Adopter une structure de gestion adéquate pour guider la réforme de l'étape du diagnostic à celle de la mise en œuvre.
- Rechercher le consensus et la participation de ceux touchés par la réforme.
- Mobiliser les financements nécessaires pour la mise en œuvre des diverses activités du programme de réforme.
- Informer le public et prendre les moyens voulus pour vaincre la résistance au changement des intervenants.
- Veiller à assurer une coordination efficace et à établir des liens entre les divers éléments et programmes de la réforme.
- Trouver des solutions appropriées aux problèmes de ressources humaines et assurer le redéploiement des employés surnuméraires.
- Établir des directives claires de contrôle et d'évaluation des réformes.

La mise en œuvre du processus de transformation d'une agence des routes à en une autorité routière devrait s'inspirer de l'approche de la pyramide de Brooks dont il a été question au chapitre 2. Comme cette pyramide se construit de bas en haut, il convient d'ordonner comme suit la mise en œuvre des changements.

Facteurs externes

1. Obtenir l'engagement politique et des autorités en faveur du changement. Cet engagement est crucial ; sans lui, il est peu probable que de véritables changements se réalisent. Les usagers de la route et les autres intervenants devraient être mis à contribution pour obtenir cet engagement.

Facteurs institutionnels

2. Convenir d'un cadre politique et institutionnel pour essentiellement décider quels seront les organismes responsables des divers aspects de la gestion du réseau.
3. Créer les lois nécessaires à l'appui des changements institutionnels requis.
4. Restructurer les organismes pour faire en sorte qu'elles appliquent les principes de gestion commerciale.

Facteurs techniques

5. Mettre en place les systèmes requis pour favoriser une gestion routière efficiente et efficace (systèmes de gestion, systèmes de comptabilité analytique, etc.).
6. S'attaquer aux autres problèmes techniques et opérationnels (passation de marchés, audits techniques, etc.)

Cadre institutionnel

Dispositions législatives. Le cadre institutionnel requis pour l'application de principes de gestion commerciale du sous-secteur routier devrait être adopté en vertu d'une loi, et prendre en compte l'ensemble des règles essentielles énumérées plus haut dans le présent chapitre, au début de la section sur le pilier 1. Deux approches fondamentales ont été adoptées en Afrique subsaharienne : élaboration de nouvelles lois ou modification des lois existantes.

La majorité des pays étudiés—Cameroun, Éthiopie, Ghana, Namibie et Afrique du Sud—ont choisi d'adopter de nouvelles lois routières qui tiennent compte des diverses règles essentielles à la gestion commerciale du sous-secteur routier. Dans certains pays comme la Tanzanie, l'autorité routière a d'abord été établie en vertu de la législation existante : la Loi sur les agences d'exécution. Certains aspects des opérations de l'agence sont restés assujettis aux règles et règlements de l'État en vigueur, ce qui a empêché l'agence de s'acquitter de certaines de ses responsabilités et de prendre des décisions avec toute l'indépendance souhaitable.

Principales conclusions

Il faut un cadre législatif solide pour veiller à ce que les règles essentielles soient entièrement prises en compte dans la législation. Or, la simple modification d'une loi en vigueur n'est vraisemblablement pas un moyen facile d'y arriver. Il convient plutôt d'adopter une nouvelle loi pour atteindre cet objectif sans équivoque.

Les directives sur la mise en place d'un cadre institutionnel approprié devraient s'appuyer sur les meilleures pratiques naissantes énoncées clairement au chapitre 2. Il s'agit essentiellement de répondre aux exigences institutionnelles principales suivantes :

- répartition claire des responsabilités ayant trait au financement et à la gestion
 - établissement d'un fonds routier et d'une agence des routes en tant qu'entités juridiques distinctes.
 - établissement d'une distinction claire entre les objectifs, les rôles et les fonctions des agences créées.
- Supervision
 - création d'un conseil chargé de la supervision.
- coordination des liens entre les divers organismes concernés
 - établissement de contrats officiels de performance et d'accords de procédures entre les divers organismes concernés.

Gestion institutionnelle

Attribution des responsabilités. Une répartition claire et cohérente des responsabilités parmi les organisations concernées du sous-secteur routier—agences routières et directions des routes de l'administration centrale et des administrations locales—est essentielle à une gestion routière efficace et efficiente. Ces responsabilités comprennent d'ordinaire :

- la gestion des différentes parties du réseau routier
- la gestion du trafic (panneaux de signalisation, règlements de la circulation, gestion de la circulation urbaine)
- le contrôle de la charge à l'essieu
- la sécurité routière
- le contrôle de l'impact environnemental (détermination et atténuation des effets délétères)

Pour bien répartir ces responsabilités, il convient d'organiser le réseau en classes ou systèmes fonctionnels logiques et cohérents en fonction de la nature des services que les divers organismes sont censés offrir. La gestion de ces classes ou groupes de classes peut alors être confiée aux agences routières, aux niveaux appropriés des administrations centrales ou locales.

Tous les pays étudiés ont entrepris de réaliser des inventaires réguliers des routes pour les aider à établir une classification fonctionnelle de leur réseau routier. Toutefois, le nombre de classes fonctionnelles adoptées et l'attribution de la responsabilité de ces classes à des agences routières particulières varient d'un pays à l'autre en raison, principalement, de la structure administrative du pays. Par ailleurs, les agences routières peuvent relever d'un ou de plusieurs ministères. Enfin, les responsabilités de la gestion de la circulation, du contrôle de la charge à l'essieu, de la sécurité routière et des aspects environnementaux ont d'une manière générale été réparties entre différents organes de l'État.

Les responsabilités relatives aux divers aspects de la gestion routière sont réparties dans une plus ou moins grande mesure entre diverses agences routières, divers services publics et, en règle générale, plusieurs ministères de l'État. Par exemple, au Botswana, les routes nationales (principales et secondaires) relèvent de l'administration centrale ; les routes rurales (tertiaires et de desserte) des collectivités locales ; le contrôle de la charge à l'essieu et la sécurité routière sont du ressort de la Direction du transport routier et de la sécurité de l'administration centrale, et les enjeux environnementaux relèvent d'un autre ministère.

Structures de gestion. Deux structures de gestion type ont été adoptées par les pays étudiés ::

- **Structure à un niveau.** L'administration centrale est responsable de l'ensemble de l'ensemble du réseau routier et un ou plusieurs organismes de l'État se chargent de la gestion des différentes parties du réseau routier (tel est le cas au Cameroun, en Éthiopie, au Ghana et en Namibie).
- **Structure à deux niveaux.** Cette structure comporte deux niveaux hiérarchiques de gestion : Le premier niveau couvre le réseau des routes nationales qui relève du ministère en charge des routes, et le deuxième couvre les routes rurales, de districts et les voies urbaines qui relèvent normalement du ministère des collectivités locales (tel est le cas au Botswana, au Cameroun, en Afrique du Sud et en Tanzanie).

Principales conclusions

Les structures à un seul ou à deux niveaux adoptées par les pays étudiés présentent des avantages et des inconvénients. Par exemple, dans le cas de la structure à un niveau, le ministère responsable veille au partage proportionnel de l'aide technique et financière fournies aux diverses parties du réseau, mais la part des ressources limitées en génie civil et en gestion qui revient à chacun des organismes risque ainsi d'être insuffisante. La participation des décideurs locaux au processus de gestion risque par ailleurs d'être moins importante. De même, dans la structure à deux niveaux, la responsabilité de la gestion des routes rurales et de district, dont la planification exige la prise de décisions au niveau local, est décentralisée et confiée aux collectivités locales. Par contre, les capacités managériales et techniques risquent d'être insuffisantes.

Il faut ajouter que les agences routières sont directement concernées par certains aspects de la gestion routière, liés notamment au trafic routier, mais sur lesquels elles n'ont pas de prise directe. Les véhicules en surcharge par exemple abîment la chaussée et augmentent les coûts d'entretien, alors que l'agence routière ne détermine pas les limites de charge à l'essieu, n'est pas responsable de l'application de la réglementation ou de sanctions. De même, il est rare que les agences routières aient le pouvoir d'établir les règles relatives aux dimensions des véhicules, lesquelles influent pourtant sur les normes (géométriques) et, par suite, sur les coûts de construction et d'entretien des routes. Ces exemples donnent à conclure qu'en principe, l'agence routière principale devrait se voir confier l'ensemble des responsabilités de réglementation influant sur l'ensemble du réseau routier, quitte à déléguer une partie de ces responsabilités à d'autres agences routières ou à d'autres organes compétents.

Encadré 4.2 Responsabilités fermement définies pour la fourniture des services : l'approche ghanéenne

Le Ghana a entamé un vaste processus de restructuration visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du sous-secteur routier en instaurant une structure organisationnelle cohérente au niveau ministériel et au niveau du sous-secteur routier. La structure proposée est conçue pour corriger le problème de fond que constitue le partage ambigu des compétences entre divers ministères et agences routières, en définissant clairement les diverses responsabilités de gestion des différents modes de transport et des parties du réseau routier, tel que décrit ci-dessous.

Structure organisationnelle existante

Deux ministères en charge du transport

Principaux inconvénients :

- Aucun ministère n'est clairement responsable de la planification et de l'intégration du transport multimodal assuré par des modes de transport concurrents et complémentaires ; les responsabilités pour ces fonctions ne sont donc pas clairement attribuées.
- L'équilibre entre chaque mode de transport ne fait pas partie intégrante du processus de planification stratégique et multimodal.
- Le partage des responsabilités entre deux ministères suppose deux bureaucraties, ce qui pose un risque supplémentaire de doubles emplois et nécessite des mécanismes de coordination efficace en cas de planification intermodale.

Trois agences relevant d'un seul ministère responsables de la fourniture des services routiers concernant les axes nationaux, les routes rurales et les voies urbaines

Principaux inconvénients :

- Double emplois partiels et chevauchement des fonctions évidents.
- Pouvoir de décision limité des autorités locales concernant les mesures à prendre pour la gestion de leur partie du réseau.
- Les agences de financement ont besoin de capacités techniques pour déterminer quelles sont les priorités de chaque partie du réseau.

Structure organisationnelle proposée

Un seul ministère responsable de l'ensemble des modes de transport

Principaux avantages :

- Un ministère unique constitue le lieu naturel de la planification et de la coordination de la politique sous-régionale.
- La structure facilite la coordination interministérielle de la planification multimodale intégrée et de sa mise en œuvre.
- On peut établir la priorité relative de chaque mode de transport en tenant compte des contraintes politiques.
- Les fonctions détaillées du ministère intégré peuvent être réparties d'une manière claire et logique en tenant compte de domaines clairement définis de participation et de responsabilité conformes à une hiérarchie logique et répondant aux besoins de groupes de clients précis.

Agence des routes unique, nationale et régionalisée

Principaux avantages :

- Un organe unique, techniquement solide et spécialisée, responsable de l'ensemble du réseau routier et disposant des moyens voulus pour optimiser l'utilisation de ressources de génie civil limitées.
- Facilite la fourniture d'un niveau de services cohérent et intégré aux usagers de la route de l'ensemble du pays.
- Facilite une affectation des fonds cohérente et équilibrée, reflétant les politiques générales.
- Un seul plan ou programme a besoin d'être soumis aux agences de financement, ce qui permet d'éviter d'avoir à coordonner plusieurs plans.
- Les capacités techniques (et financières) limitées des autorités locales ne sont plus un problème.
- Facilite la décentralisation souhaitée en favorisant une interaction étroite entre les bureaux régionaux de l'agence nationale des routes, les conseils régionaux de coordination et les autorités locales dans leurs champs de compétences respectifs. [Nota : on s'attendrait à ce que l'agence nationale des routes (par le biais de ses bureaux régionaux) conserve la responsabilité ultime des activités routières réalisées sur son réseau ; les autorités locales devraient pour leur part travailler étroitement à la construction des routes dans leurs territoires respectifs. Toutefois, cette responsabilité locale exclurait la préservation (entretien) des routes existantes, laquelle compterait parmi les fonctions essentielles de l'agence nationale et dont cette dernière s'acquitterait à l'abri de toute ingérence politique induite de la part des autorités nationales, régionales ou locales.]

Pilier 2 : Prise en charge

Supervision

Attributs des conseils routiers. La participation active des usagers de la route à la gestion routière est jugée essentielle non seulement pour démocratiser la prise de décisions au sein du sous-secteur, mais également pour encourager l'appui des usagers au financement durable des routes grâce aux redevances d'usage. Toutefois, cette représentation ne suffit souvent pas à elle seule à assurer un contrôle strict des agences routières. C'est pourquoi, il serait souhaitable que les conseils routiers revêtent les caractéristiques suivantes :

- représentation majoritaire du secteur privé, les membres étant issus à la fois du grand public et d'organisations des usagers de la route pour assurer que leurs intérêts soient représentés au sein des agences routières
- membres des conseils au fait des questions relatives à la gestion routière et aux principes qui régissent les fonds routiers de deuxième génération et donc de décider en bonne connaissance de cause
- membres des conseils au-dessus de tout soupçon de conflits entre les responsabilités qui leur incombent au sein du conseil et leurs intérêts privés
- tenue de réunions régulières et publication des délibérations à soumettre à l'examen des organisations des usagers de la route

Caractéristiques des conseils routiers. Tous les pays étudiés qui ont entrepris des réformes et créé des agences routières se sont dotés d'un conseil d'administration sous une forme ou sous une autre. Toutefois, leurs caractéristiques varient considérablement, qu'il s'agisse du type de conseil, de leur composition, du mode de nomination des membres ou de leur fonctionnement.

Les pays dotés à la fois d'une agence des routes et d'un fonds routier ont plutôt opté pour deux conseils distincts. La Tanzanie fait exception à cette règle où les deux agences partagent le même conseil.

On distingue deux types de conseils :

- Les *conseils consultatifs*, qui s'occupent en règle générale de conseiller le ministre sur divers aspects de la gestion des routes et de leur financement. Toutefois, le ministre n'est pas obligé de s'y conformer (exemple : conseil consultatif ministériel de TANROADS, en Tanzanie).
- Les *conseils non exécutifs* constitués de membres à temps partiel, y compris le président. Ils définissent les politiques et supervisent leur mise en œuvre. La gestion au quotidien est confiée à un directeur général, qui typiquement en est lui-même membre (exemples : Ghana, Namibie et Afrique du Sud).

D'une manière générale, c'est au président (Ghana) ou au ministre en charge des routes qu'il appartient de nommer le président du conseil, invariablement issu du ministère responsable des routes (Éthiopie, Tanzanie et Afrique du Sud). Dans la plupart des pays, les membres du conseil issus des secteurs public et privé sont nommés directement par le ministre (Éthiopie) ou, dans une minorité de cas, par

les organismes qu'ils représentent (Tanzanie), ou ils sont nommés pas les organisations du secteur privé.

Le nombre de membres peut varier de trois (Namibie) à 11 (Tanzanie). Dans tous les cas, les représentants du secteur public sont majoritaires ; en Éthiopie, il n'y a pas de représentation du secteur privé.

La loi précise le mode de fonctionnement d'un conseil, qui varie d'un pays à l'autre. Elle stipule par exemple la durée du mandat des membres, les fonctions du conseil, la fréquence des réunions, la rémunération des membres et la soumission des rapports annuels. En Afrique du Sud, tous les membres sont tenus d'adhérer à un code de conduite comprenant 12 principes (voir encadré 4.3).

Encadré 4.3 Code de conduite des directeurs de SANRAL

Les douze principes qui déterminent la conduite du directeur du conseil se répartissent en deux grands volets : **diligence** et **bonne foi** :

Diligence (application et aptitudes)

- Initiation et formation
 - Application des règles
 - Préparation et participation aux réunions
 - Accès à l'information et aux avis d'experts
 - Participation disciplinée, positive et courageuse
 - Évaluation des résultats

Bonne foi (responsabilités fiduciaires)

- Intégrité
- Transactions personnelles
- Paiements, cadeaux, divertissement et déplacements
- Divulgarion de conflit d'intérêts
- Confidentialité des informations
- Protection des biens et de la réputation de l'organisation

Un directeur qui enfreint gravement un ou plusieurs des principes de ce code de bonne conduite pourra être démis de ses fonctions par les parties prenantes, conformément aux dispositions de la clause 14 de la Loi SANRAL.

Source : SANRAL

Principales conclusions

Il ressort de cette description que la représentation du secteur privé au sein de ces conseils est très minoritaire et que leurs représentants participent probablement peu à l'élaboration et à la planification des politiques, que les présidents des conseils sont toujours issus du secteur public et désignés par l'administration centrale, et que la plupart des membres sont nommés par le ministre responsable des routes. Il en découle que les intérêts des usagers sont en règle générale mal défendus, et que la capacité de défendre les intérêts des administrés et d'obtenir des appuis en faveur d'un financement durable n'est pas aussi forte qu'elle ne devrait l'être. On a de plus le sentiment, dans certains pays, que l'aptitude de certains membres des conseils des routes à s'acquitter de leurs responsabilités d'une manière adéquate pourrait être compromise par une connaissance insuffisante des principes de gestion routière.

Les mesures suivantes sont recommandées pour améliorer le fonctionnement des conseils routiers :

- Favoriser une représentation majoritaire du secteur privé au sein des conseils du fonds routier et de l'agence des routes, et une représentation minoritaire des principaux ministères en charge des routes.
- promouvoir la nomination de membres provenant du grand public et d'organisations d'usagers afin de limiter les risques d'ingérence politique.
- prescrire l'expérience dont doivent justifier les membres des conseils pour assurer la qualité du processus de prise de décisions.
- définir des mandats clairs aux membres des conseils en exigeant notamment qu'ils élaborent un programme de sensibilisation du public pour l'informer sur le programme routier et son financement.
- Disqualifier les catégories d'individus susceptibles d'introduire des conflits d'intérêt ou inadaptés pour ce type de mandat.
- promouvoir l'autonomie des conseils en prescrivant les motifs pour lesquels des membres pourraient être démis de leurs fonctions et en établissant clairement les procédures à suivre dans de tels cas.

Pilier 4 : Gestion

Autonomie

L'autonomie constitue l'un des maillons central d'une gestion commerciale des routes. Les agences routières ne pourront adopter des pratiques commerciales que lorsqu'elles seront plus largement autonomes et responsables des résultats. Ils doivent donc jouir de la liberté voulue pour appliquer les principes d'une gestion commerciale et responsable, et travailler au sein d'une organisation qui peut réagir aux forces du marché. Ces conditions passe par :

- une vision, une mission, des objectifs et un plan d'entreprise clairs
- une autonomie technique, financière et opérationnelle dans la prise de décisions et dans l'action
- une pleine maîtrise des politiques en matière de ressources humaines, et notamment de l'établissement des conditions d'emploi du personnel

Vision et objectifs principaux. La définition du rôle de l'agence routière doit pouvoir s'appuyer sur une vision claire conjuguée à une bonne connaissance des besoins des clients et des intervenants. Tous les pays étudiés ont défini une mission institutionnelle comportant un énoncé de leur vision, de leur mission, de leurs valeurs fondamentales et de leurs objectifs. La mission reflète en règle générale les objectifs opérationnels ou législatifs de l'organisation et encourage l'agence routière à axer davantage ses pratiques sur la satisfaction des clients. À défaut d'une vision claire de sa raison d'être et de sa mission, l'agence des routes restera désorientée, inefficace et inefficente.

Pour atteindre son objectif, les termes de sa mission générale devraient non seulement être énoncés clairement, mais s'inscrire au sein même de sa structure institutionnelle (voir le modèle d'énoncé de mission dans l'encadré 4.4). Pour veiller à ce que les employés et les intervenants s'en imprègnent, certains pays ont pris l'initiative d'afficher la déclaration de mission à l'entrée de leurs bureaux et de l'inclure dans leurs divers rapports et documents publicitaires.

Autonomie technique, financière et opérationnelle. Pour traduire les besoins des clients et des intervenants en activités commerciales, l'agence des routes doit pouvoir jouir d'une certaine autonomie technique, financière et opérationnelle dans la prise de décisions de gestion et dans la réalisation des activités dont elle devra rendre compte. La loi régissant les activités de l'agence des routes devrait énoncer

clairement les conditions de cette autonomie en établissant une distinction claire entre la responsabilité de l'élaboration des politiques et celle de leur application. La formulation des politiques relève explicitement du ministre responsable des routes, tandis que leur application est confiée à l'agence des routes. Ainsi, même si le ministre est responsable de veiller au bon fonctionnement de l'agence des routes (et du fonds routier), son rôle est encadré pour éviter toute ingérence qui pourrait compromettre son autonomie commerciale.

Encadré 4.4 Mission générale de SANRAL

Vision	Être reconnue comme un chef de file mondial dans la mise en place d'un réseau de routes primaires de qualité supérieure en Afrique australe.
Mission	SANRAL est une organisation à vocation commerciale vouée à la réalisation de sa vision en utilisant les atouts suivants pour le bien de la collectivité de l'Afrique australe : <ul style="list-style-type: none"> • une équipe de professionnels motivés • une technologie de pointe • des fournisseurs de services chevronnés ; • la promotion du principe de l'« usager payeur ».
Valeurs fondamentales	Intégrité Excellence du service Valorisation des employés Gestion participative Pratiques axées sur la satisfaction des clients et intervenants.

Source : SANRAL

Au sein même de l'agence des routes, il conviendrait de créer un second niveau de responsabilités en confiant le contrôle de la gestion générale au conseil de l'agence et en veillant à ce que toutes les décisions de gestion importantes soient soumises à l'examen et à l'approbation de ce conseil.

Principales conclusions

Aucune des lois en vigueur dans les pays étudiés qui se sont dotés d'une autorité routière ne précisent le rôle du ministre en charge des routes. Aucune distinction claire n'a donc été établie entre l'élaboration des politiques et leur application (voir

encadré 4.5). Cette lacune favorise une certaine ingérence du ministre dans le fonctionnement de certaines autorités routières, ce qui peut dans certains cas conduire à une situation où l'autorité est incapable de prendre des décisions opérationnelles sans obtenir l'autorisation préalable d'autres institutions. Ce problème a tendance à se poser avec plus d'acuité dans les pays dotés d'un conseil consultatif ministériel où—lorsque ce conseil est non exécutif—le président est nommé par l'État et où le secteur public jouit d'une représentation majoritaire. L'Éthiopie fournit un exemple de conseil routier dont l'autonomie est probablement insuffisante : ses membres sont tous nommés par le ministère de la Fonction publique.

Encadré 4.5 Stricte distinction entre formulation et application des politiques

Rôle du ministre

1. Le ministre est responsable de l'élaboration et de l'examen réguliers des politiques concernant les routes de son pays afin de veiller à la réalisation des objectifs de la Loi routière.
2. Le ministre doit
 - a. publier au Journal officiel le texte complet ou des extraits pertinents de la politique nationale sur les routes ainsi que de toute révision subséquente, aux fins d'informer le public ;
 - b. fournir au Conseil un énoncé complet de la politique ou de toute révision subséquente de cette dernière.
3. Avec l'aide du secrétaire général / secrétaire principal / directeur général, le ministre doit veiller à l'application des politiques en exerçant le pouvoir et en s'acquittant des fonctions qui lui sont dévolues par les dispositions de la loi et à cette fin :
 - a. suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de gestion et de financement des routes, les incidences de cette politique sur les autres modes de transport et la promotion du transport intégré ;
 - b. fournir des conseils sur les exigences de la coopération régionale et l'élaboration du réseau régional/interrégional de routes principales ;
 - c. promouvoir l'élaboration de normes techniques régionales/interrégionales et de pratiques financières harmonisées ;
 - d. recommander les révisions requises pour assurer la réalisation des objectifs de la présente Loi.

Source : SADC, 1999

Structure de gestion et modalités de fonctionnement

Séparation des fonctions « client » et « fournisseur ». On a constaté que la séparation entre planification et gestion routière (fonction « client ») d'une part, et mise en œuvre des travaux routiers (fonction « fournisseur ») d'autre part, permet d'améliorer l'efficacité et l'efficacités d'une organisation mieux que tout autre type de réforme organisationnelle (Madelin, 1994). Cette séparation nécessite une structure institutionnelle capable de prendre en compte la relation entre le client et le fournisseur². Il existe trois façons principales d'établir cette structure :

1. l'agence routière conserve sa structure intégrée, mais elle confie les fonctions du client et du fournisseur à des divisions distinctes de la même structure organisationnelle globale.
2. l'agence routière est divisée en deux organisations distinctes : une organisation client et une organisation fournisseur (aucun des pays étudiés n'a retenu cette option).
3. l'agence routière fait office d'organisation client, et externalise l'ensemble des fonctions de production au secteur privé (le fournisseur de services).

On ne saurait recommander qu'un organisme fasse à la fois office de *client* et de *fournisseur*. Une telle situation présente en effet un risque de conflits d'intérêt puisqu'il n'y a pas de véritable transaction commerciale entre les deux parties. Lorsque le même organisme se charge à la fois d'une partie des fonctions client et d'une partie des fonctions de fourniture de services, il existe en son sein une certaine délimitation des responsabilités. Toutefois, il ne s'agit pas d'une séparation adéquate des rôles puisqu'une haute direction (et entité juridique) commune est à la fois responsable des fonctions client et des fonctions fournisseur, ce qui présente encore une fois un risque de conflit d'intérêts.

Principales conclusions

L'Afrique du Sud est le seul des pays étudiés à établir une séparation claire et distincte des fonctions client et fournisseur. L'autorité routière—la *South African*

² Le « client » est un organisme (ou un particulier) qui dispose des financements et de l'autorité nécessaires pour décider des conditions de décaissement de ces fonds. Les activités ou les services sont réalisés pour son bénéfice. Le fournisseur est un organisme ou un particulier qui est rémunéré pour offrir un produit ou un service au client.

National Roads Agency Limited (SANRAL)—agit exclusivement en qualité de client, et externalise l'ensemble des activités de conception, de construction et de supervision des travaux neufs, d'amélioration et d'entretien (courant et périodique) au secteur privé. Dans les autres pays, l'agence routière se charge de la fonction client en même temps qu'elle s'occupe à des degrés divers de certains aspects de la fonction fournisseur. Même si ce système prévoit une certaine délimitation des responsabilités, il n'assure pas une séparation nette des rôles puisqu'une haute direction (et entité juridique) commune est à la fois responsable des fonctions client et des fonctions fournisseur, ce qui présente un risque de conflit d'intérêts.

Fonctions principales et externalisation. Pour fonctionner conformément aux principes de gestion commerciale, l'autorité routière a besoin d'accroître sa spécificité en mettant l'accent uniquement sur ses fonctions principales et en évitant de s'égarer dans des tâches secondaires et improductives. Pour pouvoir déterminer ses fonctions principales, celle-ci doit pouvoir identifier ses clients et comprendre que sa mission est de répondre à leurs besoins. Plus elle est en mesure de définir ses fonctions clairement, plus elle pourra se spécialiser dans les services requis. Elle pourra ensuite établir ses objectifs et mettre en place les structures de gestion et les procédures conçues pour les atteindre.

Les activités ou fonctions susceptibles d'être confiées au secteur privé doivent répondre aux critères suivants :

- ils doivent être non stratégiques
- une tierce partie doit être en mesure d'améliorer l'efficacité du service
- il doit exister des parties externes capables d'offrir le service et disposées à le faire—le service doit être financièrement viable

Compte tenu de ces critères, voici quelles sont les activités secondaires typiques qui peuvent se prêter à l'externalisation :

- conception des projets
- élaboration des documents de projet
- gestion des contrats
- supervision
- contrôle des matériaux
- gestion des ponts-bascules
- comptage routier et enquêtes sur l'état des routes
- exploitation des systèmes de gestion routière

Ces activités secondaires sont plus ou moins entreprises par les autorités routières de la totalité des pays couverts. Toutefois, les pays qui établissent une distinction claire entre fonctions client et fonctions fournisseur—l'Afrique du Sud par exemple—ont tendance à externaliser la presque totalité de ces fonctions secondaires, tandis que les pays où la distinction entre les deux fonctions est plus floue ont tendance à en externaliser une proportion moins grande. Les pays sont de plus en plus nombreux à examiner les moyens d'externaliser les activités secondaires comme la gestion des ponts-bascules (voir encadré 4.6), les comptages routiers et les enquêtes sur l'état des routes.

Encadré 4.6 Externalisation de la gestion et de l'exploitation des ponts-bascules

Conformément au protocole d'accord de la SADC sur la charge des véhicules, les États membres sont encouragés à confier l'exploitation des ponts-bascules au secteur privé dans le cadre de contrats de gestion. Un nombre croissant de pays se sont engagés dans cette voie ou envisage sérieusement de le faire. Diverses options sont toutefois envisageables.

	<i>Contrat de service</i>	<i>Contrat de gestion</i>	<i>Contrat de location</i>	<i>Contrat de concession</i>	<i>Privatisation totale</i>
Responsabilité	Secteur public	Secteur public	Secteur public	Secteur public	Secteur privé
Immobilisation	Secteur public	Secteur public	Secteur public	Secteur public	Secteur privé
Fonds de roulement	Secteur public	Secteur public	Secteur privé	Secteur privé	Secteur privé
Durée	Courte* (1-3)	Courte* (5)	Moyenne* (6-10)	Longue* (20-30)	Indéfinie
Risque	Secteur public	Secteur public	Secteur public	Partagé	Secteur privé
Rémunération du secteur privé	Coûts exploitation/entretien	Coûts exploitation/entretien	Coûts exploitation/entretien et financement fonds de roulement	Coûts exploitation/entretien et financement fonds de roulement et immobilisations	Coûts exploitation/entretien et financement fonds de roulement et immobilisations

Adoption d'une structure organisationnelle adaptée. On peut songer à diverses structures organisationnelles génériques pour la restructuration des agences des routes ; chacune présente ses avantages et ses inconvénients. Des études réalisées en Nouvelle-Zélande (Dunlop, 2001) offrent les conclusions suivantes :

- Il n'y a pas de structure organisationnelle idéale. Sa mise en place doit tenir compte de la connaissance et de l'évaluation des marchés, des cadres réglementaires, des stratégies et de la concurrence.
- On a observé une nette tendance à l'abandon graduel des structures cloisonnées (en silo) au profit d'un système de gestion de projets dans le cadre d'une équipe élargie plutôt qu'unités commerciales strictement définies.

- On a observé au cours de la dernière décennie une tendance à simplifier les structures organisationnelles, accompagnée d'une réduction du nombre de niveaux hiérarchiques et d'une augmentation de la portée des contrôles et des responsabilités aux niveaux inférieurs des organismes.

À l'exception de l'Afrique du Sud (structure en grappes décrite dans l'encadré 4.7), les pays se sont en règle générale dotés d'une structure organisationnelle classique en silo, avec un directeur général habituellement à la tête de quatre à cinq divisions de l'autorité routière, chacune dirigée par un cadre hiérarchique chargé de questions telles que le développement, l'entretien, les finances et l'administration. Ces cadres sont chacun à la tête d'une équipe d'employés. Dans certains pays, des directeurs régionaux œuvrant à l'intérieur d'une structure hiérarchique moins vaste relèvent aussi directement du directeur général ou de gestionnaires de zones basés au siège de l'organisation.

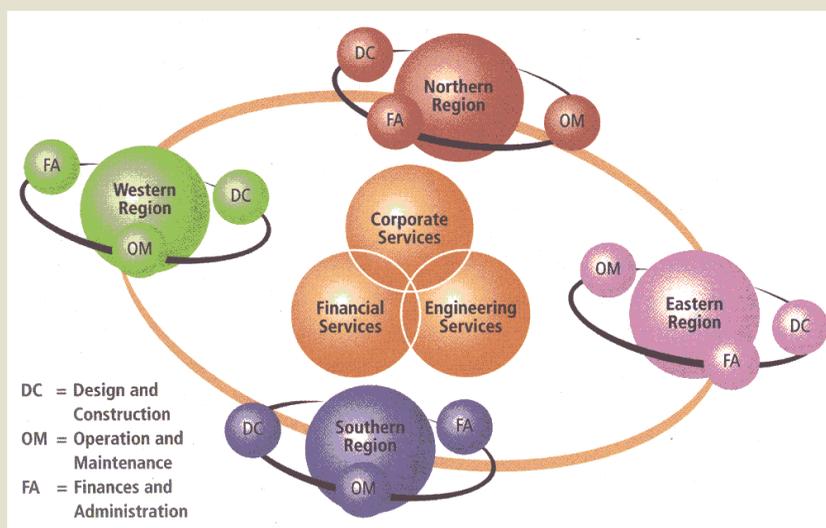
Même s'il peut paraître difficile de fournir une évaluation quantitative du bien-fondé des structures organisationnelles dominantes, la plupart semblent être constituées d'une multitude de niveaux hiérarchiques cloisonnés, une structure qui risque de ne pas être la plus propice au fonctionnement efficace et efficient d'une autorité routière moderne.

Planification du réseau routier. Le remplacement graduel des méthodes traditionnelles utilisées par une administration routière en faveur de pratiques plus conformes aux principes de gestion commerciale appliqués par une autorité routière veut dire que celle-ci est responsable des résultats atteints. C'est pourquoi, l'autorité routière est censée se départir de l'habitude de traiter les travaux d'entretien et de réhabilitation/reconstruction comme des interventions distinctes. Elle devrait au contraire évoluer dans un cadre de planification intégré et pluriannuel avec un plan de gestion du réseau approuvé par le conseil routier, à financer par le fonds routier ou par le ministère de tutelle (selon la nature des travaux). Un tel plan comporterait typiquement :

- un programme de développement routier pour l'exercice budgétaire à venir et les années suivantes
- des programmes de travaux neufs
- des programmes d'entretien, de réhabilitation et d'amélioration des routes
- une estimation des besoins financiers
- un calendrier de passation des marchés

Encadré 4.7 Structure organisationnelle du système en grappes : le modèle SANRAL

Conformément aux tendances modernes de la théorie des structures organisationnelles, la *South African National Roads Agency Limited* (SANRAL) a adopté une structure matricielle horizontale en grappes qui vise à mettre l'accent sur l'importance du jugement collectif et à optimiser les points forts de ses bases fonctionnelles. La structure de gestion horizontale non hiérarchique est conçue pour décourager les systèmes fondés sur les rapports hiérarchiques entre les subordonnés et leurs supérieurs et pour encourager une culture de mentorat collectif, et mettre l'accent sur les responsabilités individuelles et l'autonomisation, tout en créant des occasions d'apprentissage des fonctions de direction. Nous illustrons ici le modèle organisationnel SANRAL qui se distingue de la structure classique utilisée par la plupart des autorités routières.



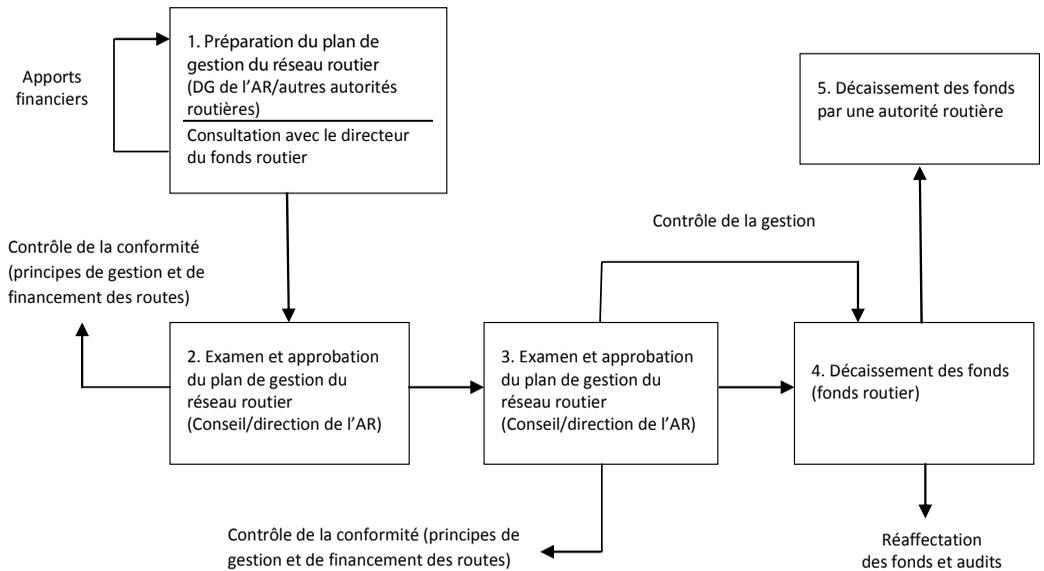
- un énoncé des cibles à atteindre et des indicateurs de performance à respecter pour réaliser les objectifs du plan d'entreprise

Amélioration de la fourniture des services. Tous les pays étudiés ont produit une forme ou une autre de plan de gestion, mais certains ont eu des difficultés à le mettre en œuvre, essentiellement en raison de non-conformité de l'autorité routière à certains aspects de la législation ou à certaines dispositions des accords de performance conclus par le ministère de tutelle et le conseil routier, entre le conseil routier et l'autorité routière, et entre l'autorité routière et le fonds routier.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Pour améliorer la fourniture des services par l'autorité routière, il est indispensable de suivre des procédures adéquates de préparation du plan de gestion du réseau routier, jusqu'à l'étape du paiement de l'entrepreneur chargé de l'exécution des travaux. La figure 4.1, fondée sur les procédures et contrôles envisagés par le modèle de dispositions législatives de la SADC pour le financement et la gestion des routes, est proposée ici comme exemple.

Figure 4.1 Procédures et contrôles à l'appui d'une fourniture efficace des services



Source : SATCC, 1999. Modèle législatif.

Encadré 4.8 Accord sur les procédures adoptés en vertu de la loi : l'exemple namibien

La Namibie est probablement le seul pays à exiger, en vertu de la loi sur l'autorité routière, que celle-ci soumette au fonds routier un accord énonçant l'ensemble des procédures à suivre pour déterminer si les fonds lui ont été judicieusement alloués et pour l'exercice de ses fonctions à l'aide des éléments suivants :

- systèmes de gestion et financiers, et mesures à introduire pour 1) veiller au respect des règles et principes énoncés dans la Loi portant création du fonds routier ; 2) assurer l'utilisation efficiente des crédits alloués pour l'exécution des projets et programmes prévus dans le plan d'activités énoncé dans la Loi.
- les principes à appliquer dans l'établissement du budget des dépenses administratives, y compris les coûts d'acquisition de biens immobiliers à des fins administratives.
- les procédures à suivre pour les appels d'offres, l'évaluation des soumissions et le choix du soumissionnaire ainsi que pour la négociation d'accords avec tout particulier, organisme ou autorité concernant la fourniture de tout service pour le compte ou au nom de l'autorité.

Travaux de recherche et transfert de technologie. La recherche et le savoir-faire technologique ont marqué des progrès considérables en Afrique au cours des dernières décennies. Non seulement ces travaux et ce savoir-faire ont permis de remettre en question la plupart des idées véhiculées sur les services commercialisés des routes mais montrent aussi clairement combien il est nécessaire de réviser les approches conventionnelles (SADC, 2003). Il existe donc au sein des agences routières à vocation commerciale d'énormes possibilités d'exploitation des occasions offertes pour améliorer l'efficacité des projets routiers grâce à ces nouvelles approches. Ce qui nécessite de procéder à une certaine adaptation locale des technologies potentiellement bénéfiques et d'abord éprouvé avant application à grande échelle.

La recherche et le transfert de technologie est loin d'être prioritaire pour les autorités routières des pays étudiés en raison, et ceci, parce qu'il serait difficile d'en quantifier les avantages dans une situation de commercialisation. L'autorité routière d'Afrique du Sud, SANRAL, fait exception à cette règle. Elle soutient activement la recherche entreprise dans le domaine des matériaux et des types de revêtements par le Conseil de la recherche scientifique, et fait la promotion d'initiatives similaires, y compris le programme de transfert de technologie réalisé

en collaboration avec la *Federal Highway Administration* des États-Unis et qui vise à transférer des technologies et des compétences techniques.

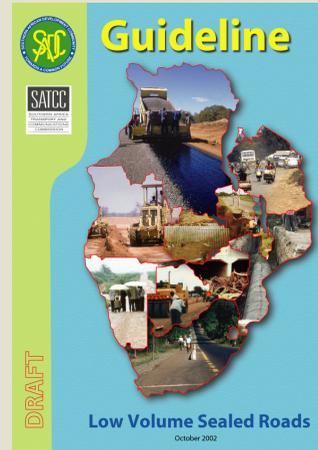
Principales conclusions

Même si les recherches utiles réalisées dans le domaine de la technologie routière dans certains pays d'Afrique subsaharienne offrent des occasions intéressantes d'améliorer l'utilisation des ressources disponibles, leurs résultats n'ont malheureusement fait l'objet que d'une diffusion et d'une utilisation limitées. Les pays ont au contraire eu tendance à importer des normes et des pratiques qui sont souvent mal adaptées aux besoins locaux. Si les agences routières à vocation commerciale souhaitent devenir plus efficaces, elles devront consacrer plus d'effort à des travaux de recherche bien ciblés et veiller à mieux exploiter les résultats des recherches réalisées antérieurement en Afrique.

Encadré 4.9 La technologie des routes revêtues à faible trafic

La SADC a commandité il y a une dizaine d'années un manuel sur les routes revêtues à faible trafic dans le but de promouvoir des méthodes plus adaptées et plus rentables de construction routière et en répondant aux questions clés de pérennité. Le guide décrit des méthodes de revêtement, des matériaux et des techniques propres à optimiser l'utilisation de matériaux locaux sans courir des risques d'échecs inacceptables.

En faisant la promotion d'une approche globale à la construction de routes revêtues à faible trafic et de pratiques innovantes provenant de l'Afrique australe, ce guide devrait permettre un financement plus efficace du secteur routier.



Consultations publiques et rapports. La consultation et la diffusion régulière de rapports d'informations sont essentielles pour sensibiliser le public aux actions entreprises dans le secteur routier. Elles offrent également beaucoup d'autres avantages.

- renforcement des partenariats et consolidation des rapports entre secteurs privé et public (via les conseils routiers) pour la gestion et le financement

prise en compte des points de vue des usagers dans la définition des politiques, des priorités et des normes adoptées par l'autorité routière

- information des usagers sur les résultats de l'autorité (grâce à des méthodes de mesure appropriées) et sur la façon dont leurs contributions financières (redevances d'usage) ont été utilisées (audits techniques et financiers)
- information des usagers et du public en général du niveau de responsabilité des responsables des services routiers

Principales conclusions

Les pays dotés de conseils routiers, et surtout ceux où le secteur privé jouit d'une représentation majoritaire, ont procédé à divers degrés à des consultations auprès des usagers de la route. Par contre, dans les pays qui ne possèdent pas de conseils routiers, les consultations sont dans le meilleur des cas très limitées. Les communications avec le public et les usagers de la route prennent habituellement la forme de rapports annuels et de plans d'activités. Toutefois, les autorités routières devraient envisager d'autres moyens de sensibilisation du public (voir encadré 4.10).

Encadré 4.10 Sensibilisation du public

Les mesures suivantes permettront de sensibiliser le public au domaine routier :

- campagnes de publicité expliquant les rôles et responsabilités des diverses institutions engagées dans la fourniture de services routiers.
- campagnes d'éducation faisant ressortir les avantages et les coûts d'un bon réseau et les principaux enjeux liés à sa gestion. Des résultats obtenus devraient conduire à une prise de décisions plus robuste.
- mesures particulières de relations publiques—services de réception des plaintes (par téléphone, courrier postal ou électronique) —, renforcement de l'obligation juridique des prestataires de services de rendre compte de leurs actions aux usagers et au grand public
- avis affichés sur le bord des routes où des travaux sont en cours ou on récemment été achevés pour identifier les sources de financement des projets.

Mesures et indicateurs de performances. L'évaluation des résultats à l'aide d'indicateurs constitue un moyen de contrôler les activités d'une agence routière et de rendre compte de ses résultats en regard des objectifs préétablis. Les indicateurs de performance mesurent les changements effectués depuis le point de départ jus-

qu'à la situation actuelle. Ils offrent une mesure numérique du degré de réalisation des objectifs de l'autorité routière.

La mesure et le compte rendu des résultats à l'aide d'indicateurs sont devenus de plus en plus importants puisque les organismes sont aujourd'hui tenus entièrement responsables de l'efficacité et de l'efficacité de leurs opérations. À cette fin, toutes les agences routières doivent établir un cadre approprié de mesure des résultats et des indicateurs à partir desquels il devient possible d'évaluer la performance (voir encadré 4.11).

Encadré 4.11 Évaluation de la performance par SANRAL

La Direction des transports mesure et évalue les résultats obtenus par SANRAL dans la poursuite de ses objectifs nationaux à l'aune des indicateurs de performance suivants :

- réduction des coûts pour contribuer à une croissance économique de 6 %
- Objectif industriel— plans globaux de l'État en matière de dépenses d'infrastructures
- efficacité opérationnelle
- développement socio-économique
- croissance et développement économiques accélérés et partagés pour répondre aux défis posés par la pauvreté et le sous-développement
- renforcement des capacités
- Administration

Principales conclusions

Parmi les pays étudiés, c'est en Afrique du Sud seulement que l'autorité routière effectue une évaluation complète de ses résultats et fait état des indicateurs de performance dans son rapport annuel, sous forme d'information de rendement. Les autorités routières des autres pays compilent divers types de statistiques routières qui, malgré leur caractère instructif, ne satisfont pas à l'objectif important de mesure de la performance.

Comme la plupart des autorités routières ne procèdent à aucune forme de mesure détaillée de leur performance, les résultats ne sont pas soumis à des contrôles ou des rapports. Pour combler cette lacune, il conviendrait d'établir un ensemble complet de mesures de performance et d'indicateurs qui permettraient de réaliser des comparaisons interrégionales transparentes et cohérentes des résultats des agences routières à l'échelle de la région subsaharienne.

Ressources humaines

Niveau des effectifs. Une autorité routière qui applique des principes de gestion commerciale et qui confie la quasi-totalité de ses travaux au secteur privé n'aura besoin que d'un nombre relativement restreint d'employés comparativement à ce qui se pratique actuellement. Par exemple, si l'agence des routes du Botswana décidait de commercialiser ses opérations, elle pourrait probablement réduire ses effectifs, qui s'établissent actuellement à 1 749 employés (dont 1 439 travailleurs de classe industrielle), à un total d'environ 170 personnes comprenant le personnel professionnel, technique et administratif (DCDM, 2007).

Le tableau 4.4 indique le nombre de personnes—gestionnaires, ingénieurs, techniciens et administrateurs—employées à la planification et à la gestion des réseaux dans les pays étudiés. À titre de comparaison, il présente également le nombre d'employés des autorités routières commerciales de trois pays non africains.

Tableau 4.4 Effectifs chargés de la gestion routière dans les agences des routes ou les autorités routières

<i>Agence des routes / autorité routière</i>	<i>Longueur du réseau géré par l'agence (km)</i>	<i>Nombre total d'employés</i>	<i>Nombre d'employés par tronçon de 100 km</i>
Botswana ^a	8 741	1 749	20,0
Cameroun ^a	?	?	?
Éthiopie ^b	20 080	10 912	54,3
Ghana ^c	12 786	?	?
Tanzanie ^c	28 891	791	2,7
Namibie ^c	42 238	278	0,7
Afrique du Sud ^d	16 150	149	0,9
Finlande	78 000	1 500	1,9
Nouvelle-Zélande	10 500	189	1,8
Suède	97 908	2 000	2,0

Source : Auteur

a Agence des routes pratiquant l'externalisation de l'ensemble de ses travaux de construction et d'une majorité des travaux d'entretien au secteur privé.

b Autorité routière pratiquant l'externalisation de l'ensemble de ses travaux de construction au secteur privé, et effectuant la plupart des travaux d'entretien en régie.

c Autorité routière pratiquant l'externalisation de l'ensemble de ses travaux de construction et d'une majorité des travaux d'entretien au secteur privé.

d Autorité routière pratiquant l'externalisation de la totalité de ses travaux de construction et d'entretien au secteur privé.

Principales conclusions

Comme l'indique le tableau 4.4, le nombre d'employés responsables de la gestion d'un tronçon de 100 kilomètres peut varier par un facteur de plus de 20. Cette énorme différence reflète dans une large mesure la proportion des travaux de construction et d'entretien confiés par les agences des routes ou les autorités routières au secteur privé. D'un côté, les autorités routières de pays comme l'Afrique du Sud et la Namibie affichent un ratio d'employés par tronçon de 100 km plutôt faible, représentatif d'une approche relativement efficace, basée sur des principes de gestion commerciale, en vertu de laquelle l'ensemble des tâches et activités secondaires sont externalisées. De l'autre côté, l'agence des routes du Botswana affiche un ratio très élevé d'employés par tronçon, typique d'une méthode relativement peu commerciale de gestion routière.

Le tableau 4.5 présente une évaluation du degré d'efficacité de l'agence des routes ou de l'autorité routière fondée sur le nombre d'employés requis pour les travaux de planification et de gestion.

Tableau 4.5 Efficacité du personnel de l'agence des routes / autorité routière

<i>Nombre d'employés par 100 km</i>	<i>Degré d'efficacité</i>
< 2	Très bon
> 2 - < 5	Bon
> 5 - < 10	Passable
> 10	Médiocre

Source : Auteur

Traitement du problème des employés surnuméraires. La restructuration des agences des routes en vue de l'application de principes de gestion commerciale des services doit invariablement s'accompagner d'une réduction des effectifs. Les employés surnuméraires sont d'ordinaire ceux responsables des travaux en régie. Cette nécessaire compression pose souvent des difficultés au plan politique. Les options présentées ci-dessous sont celles qui ont d'ordinaire été retenues par les pays étudiés pour traiter de ce problème.

- Réorganisation de la division des travaux en régie afin d'encourager le travail indépendant par le biais de la création de PME ou de micro-entreprises (solution retenue au Ghana et en Namibie).
- Adoption de principes de gestion commerciale de l'exécution des travaux en régie grâce au recours à une charte (solution proposée en Éthiopie).

- Transformation de la division des travaux en régie en établissement public (solution retenue en Namibie—voir encadré 4.12).

Rémunération des employés. Pour fonctionner d'une manière efficiente et efficace, une autorité routière doit pouvoir compter sur des employés motivés, qualifiés et expérimentés. Pour attirer et retenir de tels employés, elle doit pouvoir leur offrir des conditions d'emploi au moins comparables à celles offertes par le secteur privé en termes de rémunération. Elle doit en outre mettre en place un système approprié de récompenses pour reconnaître et encourager les bons résultats et décourager les résultats médiocres.

Encadré 4.12 Comment géré les sureffectifs

Une des caractéristiques audacieuses et innovantes du projet namibien MWTC 2000 est la méthode qui a été retenue pour faire face au problème des très nombreux employés devenus superflus dans la nouvelle entité commercialisée. Le programme d'ajustement rapide (RAP) mis en place pour traiter ce problème visait les objectifs suivants:

- offrir aux employés en régie une formation théorique et pratique pour leur permettre d'obtenir un emploi dans une entreprise de travaux publics.
- inculquer aux employés, par le biais d'un programme de promotion de petites et moyennes entreprises, l'ambition et les aptitudes requises pour s'installer à son compte.
- renforcer les capacités locales de passation de marchés pour promouvoir une externalisation efficiente et efficace des travaux.
- offrir à l'entrepreneur la garantie qu'il obtiendra les marchés de travaux les trois ou cinq premières années de son existence, période au terme de laquelle il devra ensuite faire face à la concurrence dans le cadre d'un marché ouvert de travaux.

Principales conclusions

Les autorités routières de la plupart des pays couverts par l'étude—à l'exception de celle d'Afrique du Sud et, dans une moindre mesure, de celle de Namibie—ne sont toujours pas en mesure de payer des salaires au prix du marché. Dans ces pays, les salaires des employés représentent 60–80 % des salaires offerts pour des postes équivalents dans le secteur privé. En Tanzanie, les employés de l'autorité routière n'ont pas reçu d'augmentation de salaire depuis quatre ans. On observe sans sur-

prise que le nombre de poste vacants a tendance à être plus élevé dans les pays où les salaires versés par l'autorité routière sont les plus bas comparativement à ceux offerts dans le secteur privé.

Le spectre de la corruption ne peut malheureusement pas être ignoré là où les salaires sont bas et non compétitifs, dans un environnement peu propice aux pratiques commerciales et en l'absence de mécanismes externes de reddition des comptes liés aux transactions financières. Il est triste de constater que certains gestionnaires et employés, notamment du secteur public, sont si mal payés qu'ils se voient presque contraints de compenser leur salaire de diverses manières, la corruption apparaissant comme une solution. Des stratégies devraient donc être mises en place, en particulier au sein des agences des routes, mais également des autorités routières, pour lutter contre la corruption, principalement à l'aide de salaires compétitifs ou par des moyens comme la conduite d'audits financiers et techniques des projets.

Formation du personnel. La création d'une nouvelle autorité routière doit nécessairement s'accompagner d'un programme de formation adéquat. Les employés ont souvent besoin d'acquérir de nouvelles compétences axées sur la gestion (projets et contrats), la passation de marchés, la comptabilité (finances et coûts), les questions juridiques et les relations publiques, et qui auront peu ou rien à voir avec l'exécution proprement dite des travaux. Pour optimiser l'utilisation des ressources, il importe de choisir les bons candidats et les domaines de compétences appropriés, et surtout de veiller à obtenir un bon rendement sur l'investissement. Le programme de formation doit pour cela être fondé sur les résultats d'une analyse des besoins, laquelle devrait être liée aux objectifs poursuivis.

Principales conclusions

L'ensemble des pays étudiés reconnaissent l'importance de la formation pour le renforcement et le maintien des capacités de gestion du réseau routier. Les programmes de formation prennent d'ordinaire l'une ou l'autre des formes suivantes :

- formation en cours d'emploi, y compris à l'aide de mentors choisis parmi les employés dont l'expérience est reconnue au sein de l'organisme
- programmes de courte durée organisés à l'échelle nationale ou régionale
- programmes de maîtrise en science, suivis de préférence en dehors de l'Afrique

On ignore toutefois dans quelle mesure ces programmes de formation permettent de renforcer la base de connaissances et de compétences de l'organisme et dans quelle mesure également elles sont reconnues et contribuent à améliorer les performances. D'une façon générale, la plupart des pays n'étaient pas en mesure de démontrer d'une manière convaincante qu'ils avaient mis en place des mécanismes capables de mesurer l'efficacité et les retombées de leur programme de formation et d'en permettre ainsi l'amélioration régulière (voir encadré 4.13).

Encadré 4.13 Mesurer l'impact de la formation

Pour que la formation influe sur la performance institutionnelle et se traduise par une amélioration des résultats du secteur routier, il importe de s'appuyer sur une stratégie élaborée et sur des méthodes avisées de planification et de mise en œuvre. Voici les conditions qu'il conviendra notamment de remplir :

- choisir les participants en tenant compte principalement de leur contribution potentielle à la poursuite des objectifs.
- convenir avec chacun des participants des objectifs de la formation, et rendre compte des résultats à la fin du programme à l'aide d'un plan de mise en œuvre suivi.
- lier le calendrier de la formation à des points de décision particuliers, ou harmoniser les cycles de planification et les cycles stratégiques au sein des institutions pour renforcer les résultats.

L'expérience porte à croire qu'il est possible d'accroître les retombées de la formation en mettant l'accent sur le travail d'équipe plutôt que sur le travail individuel.

Pour améliorer son impact, notamment en ce qui a trait à l'échange d'un pays à l'autre des données d'expérience et des bonnes pratiques, on peut notamment faire appel à des associations régionales comme ASANRA (Association des agences routières nationales d'Afrique australe) et l'AFERA (Association des fonds d'entretien routier africains) qui offrent un accès à un groupe de praticiens représentant les différents segments du vaste domaine du renforcement des capacités.

Source : Brushett, Sampson et Waithaka 2008.

Gestion du patrimoine routier

Gestion rationnelle des politiques routières. La gestion optimale du système routier constitue pour l'autorité routière une tâche complexe sur laquelle risquent d'influer toute une gamme de facteurs—techniques, économiques, sociaux et politiques. Ces facteurs seront tous pris en compte dans la prise de décisions aux divers niveaux de l'organisation. Dans un tel contexte, l'autorité routière devra régulièrement répondre à d'importantes questions stratégiques posées par les intervenants, ainsi qu'aux demandes croissantes pesant sur les ressources provenant du fonds routier. Les questions pressantes se posent généralement ainsi :

- Quelle est la meilleure stratégie de gestion du réseau routier ?
 - Réparer d'abord les routes les plus endommagées ?
 - Établir un système de classement fondé sur un indice de priorité ?
 - Optimiser l'état du revêtement en fonction de la densité du trafic ?
 - Minimiser le coût total du transport sur l'ensemble du réseau ?
- Pour une stratégie donnée, quel sera le budget nécessaire au maintien du réseau routier dans un état optimal ? Quelles pourraient être les conséquences, en termes de coûts pour les usagers, d'un budget insuffisant ?
- Quels sont les choix qui pourront en termes de travaux de réhabilitation et d'entretien liés à un budget mettre l'état des routes à un niveau optimal à moyen ou à long terme (5 à 10 ans) ?
- Quelle est la meilleure stratégie quinquennale pour assurer l'entretien du réseau routier dans les limites actuelles du budget ?

Besoin d'un système approprié de gestion du patrimoine routier. Pour répondre aux questions qui viennent d'être soulevés, l'autorité routière devrait adopter une méthode de gestion fondée sur un système approprié de gestion du patrimoine routier (RAMS). Cette gestion suppose un processus systématique d'entretien, d'amélioration technique et d'exploitation efficace des infrastructures et ouvrages. Elle associe principes de génie et saines pratiques commerciales à la théorie économique. Elle constitue également un instrument privilégié qui peut servir à cristalliser les scénarios à court ou à long terme et à en analyser les incidences sur les objectifs de l'organisme (Austroads, 2006)

La structure du RAMS moderne se caractérise par un cadre à l'architecture modulaire où l'intégration est assurée par une banque de données commune. La figure 4.2 en illustre les principaux éléments, y compris les dispositifs typiques

d'entrée des données et de production des résultats liés aux fonctions de gestion fondamentales de planification stratégique, de programmation, de préparation et d'opérations. L'approche modulaire intégrée de conception du RAMS permet de satisfaire à l'ensemble des fonctions de gestion d'une autorité routière typique à l'intérieur du même cadre systémique. Il est ainsi possible d'obtenir une gamme de résultats d'une manière à la fois cohérente, efficace et économique à partir d'un cadre de gestion intégrée utilisant les données d'entrée provenant d'une seule base de données.

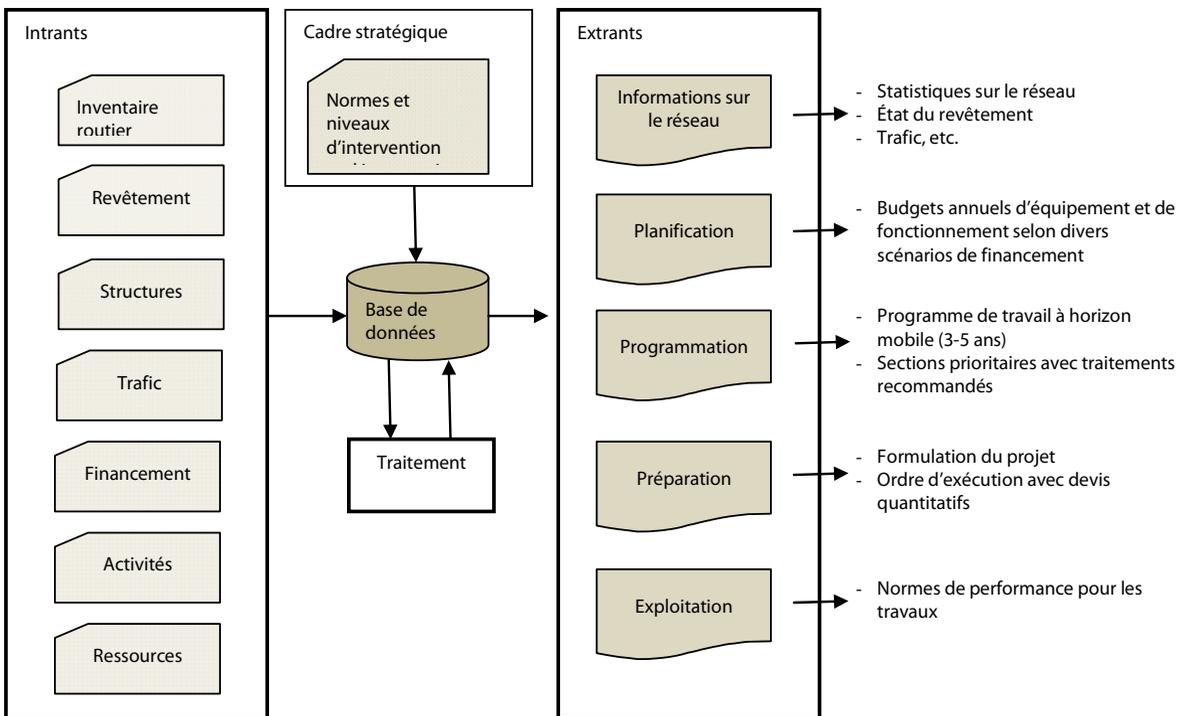
Besoins de données et étalonnage du système. Pour utiliser un RAMS il faut d'abord que l'organisme recueille divers types de données routières, selon l'usage qu'il compte en faire pour la prise de décisions de gestion. La collecte de ces données, qui constitue habituellement la composante la plus coûteuse du RAMS, doit respecter un calendrier régulier et adhérer rigoureusement aux points de référence de localisation. Il convient par ailleurs de choisir entre l'utilisation du manuel opérationnel du personnel, d'équipements semi-automatisés ou automatisés, ou d'externaliser cette activité à des prestataires de services. Le RAMS doit également être étalonné en fonction des conditions locales de manière à vérifier et, si besoin est, d'améliorer la fiabilité des prévisions de performance sur la base de paramètres tels que la formation et la progression des fissures, l'amorçage du déchaussement et la formation d'ornières et d'irrégularités de surface. À défaut de procéder à un tel étalonnage, on risque d'obtenir des résultats non fiables et de perdre ainsi confiance dans l'utilité du RAMS.

Utilisation du RAMS. Toutes les agences routières couvertes par l'étude ont mis en place des RAMS plus ou moins complexes ou puissants. Dans la plupart des cas, ces systèmes ont été mis au point par des consultants, souvent avec la participation limitée de membres du personnel de l'agence. Le processus d'élaboration comportait souvent une ronde initiale de collecte de données et une démonstration des capacités du système par les consultants. Malgré tout, la plupart des pays (à l'exception de quelques-uns comme l'Afrique du Sud, la Namibie et le Botswana) ont par la suite éprouvé des difficultés à utiliser ces systèmes d'une manière fiable et durable et à en exploiter toutes les possibilités. Les raisons invoquées par les employés des agences pour expliquer ces difficultés sont multiples et variées ; en voici quelques-unes :

- manque de compétences internes pour l'exploitation du RAMS en continu

- difficulté de procéder aux collectes régulières des données requises et à des mises à jour précises et régulières de la base de données³
- manque de confiance dans l'exactitude des données dû à une adhésion douteuse aux points de référence de localisation
- difficulté à étalonner le modèle RAMS (généralement HDM-4) pour produire des résultats réalistes

Figure 4.2 Structure générique d'un système de gestion du patrimoine routier



Source : Robinson, 1998

Dans les pays où le RAMS a donné des succès, les résultats se sont avérés de toute évidence très utiles ; on a démontré aux intervenants les répercussions d'une insuffisance des fonds consacrés à l'entretien sur des aspects tels que l'état des routes et

³ La gestion de la base de données est exigeante, même pour les pays les plus développés, comme en fait foi une étude récente réalisée en Nouvelle-Zélande, où on utilise un tel système depuis les années 1980 (Bennett, 2001).

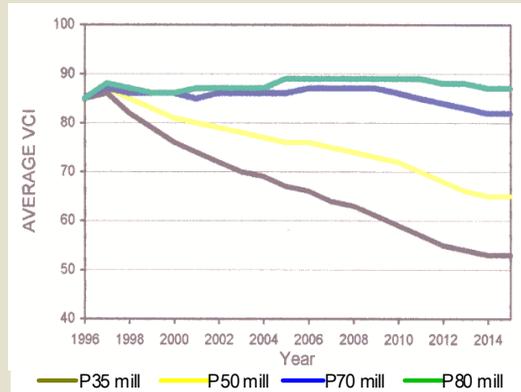
la valeur du domaine routier. Par contre, les autorités routières où le RAMS n'a pas été utilisé avec succès ont dû admettre que leur aptitude à gérer efficacement le réseau routier avait été sérieusement compromise.

Principales conclusions

Même si les autorités routières ont reconnu l'utilité du RAMS pour une gestion saine et économique des réseaux routiers, peu d'entre elles ont réussi à utiliser ce système d'une manière durable. Cette observation donne à penser qu'il conviendrait de changer la manière donc ces systèmes sont élaborés et utilisés. On devrait par exemple songer à confier le travail de collecte des données et d'utilisation du RAMS à un consultant compétent qui veillerait à recueillir les données et à gérer le système conformément aux exigences prescrites et à appliquer les procédures de sauvegarde voulues en cas de difficultés techniques. Cette façon de faire n'empêcherait aucunement l'autorité routière d'évaluer d'autres stratégies de gestion du patrimoine routier et de choisir celle jugée la plus appropriée.

Encadré 4.14 Calcul des conséquences d'un financement sous-optimal de l'entretien

Les autorités routières qui parviennent à quantifier les conséquences d'un financement sous-optimal de l'entretien routier d'une manière facile à comprendre par les intervenants ont moins de mal à défendre la nécessité d'une hausse des crédits à y consacrer. Le graphique ci-contre illustre les résultats obtenus à l'aide du RAMS au Botswana. Il indique qu'il faut un budget d'environ 70 à 80 millions de pula (10–11,5 millions USD) pour maintenir le réseau routier dans un état optimal. Dans le cas contraire, on observera une détérioration sensible de l'état des routes mesuré par l'indice VCI (Visual Condition Index). Le degré de détérioration observé dépendra de l'ampleur du déficit de financement.



Gestion financière

Importance des comptes commerciaux. Les comptes commerciaux permettent aux autorités routières de bien suivre l'évolution de leur « entreprise ». Ils poussent par ailleurs l'organisation à déployer les efforts voulus pour localiser leurs actifs et en déterminer la valeur—une étape importante dans la prise de conscience des coûts indirects et des coûts administratifs qu'engendrent l'exploitation et l'entretien d'un réseau routier. Ces comptes sont donc intimement liés à la responsabilité de gestion : sans eux, l'autorité routière ne peut être tenue pleinement responsable et les usagers de la route sont incapables de déterminer si l'autorité routière utilise les rares fonds publics disponibles de manière à en tirer le plus grand bénéfice.

Adoption de la comptabilité analytique d'exploitation. Les comptes publics habituels ont tendance à mettre l'accent presque exclusivement sur les sorties de trésorerie, ce qui ne saurait constituer une base solide pour la prise de décisions éclairées par l'autorité routière. Cette dernière devrait plutôt maintenir des comptes commerciaux en utilisant un système approprié de gestion financière. Un tel système devrait permettre de brosser un tableau clair de sa santé financière et de produire les données financières requises pour planifier les dépenses, comparer les stratégies de rechange, surveiller la mise en œuvre et rendre compte de l'utilisation des fonds.

Le passage de la méthode de comptabilité normalement utilisée dans le secteur public à une méthode de comptabilité d'exploitation peut être géré d'une manière graduelle par l'autorité routière en suivant les étapes suivantes :

1. Préparation d'un *compte de résultats* et d'un *bilan* correspondant aux informations sur les recettes et les dépenses

Compte de résultats : recettes et dépenses de l'agence routière liées à l'exploitation et à l'entretien du réseau routier.

Bilan : - immobilisations détenues par l'agence routière

- argent dû à l'agence routière (débiteurs)
- encaisse
- argent dû par l'agence routière (créanciers)

2. Préparation d'un état financier tenant compte du capital investi dans les routes et incluant la valeur des immobilisations de l'autorité routière, l'érosion du capital, la valeur actuelle du réseau routier et l'érosion globale du capital comme le montre l'encadré 4.15 (Heggie, 1998).

Encadré 4.15 Exemple d'un prototype d'état du patrimoine routier

	Déc 31, 1996	Déc 31, 1997
Immobilisations		
Valeur comptable totale en début d'exercice	2,030.00	2,035.70
Ajustement à l'inflation	0.00	0.00
Travaux neufs achevés pendant l'exercice	5.70	3.90
Valeur comptable totale en fin d'exercice	2,035.70	2,039.60
Érosion du capital		
Travaux de réhabilitation en souffrance en début d'exercice	-670,00	-714.31
Travaux de réhabilitation achevés pendant l'exercice	14,95	6.94
Déficit de travaux d'entretien courant	-29.63	-25.69
Coûts supplémentaires des travaux de réhabilitation	-29,63	-26,59
Travaux de réhabilitation en souffrance en fin d'exercice	-714,31	-760.55
Valeur actuelle du réseau routier	1 321,39	1 279,05
Érosion globale du capital (pourcentage)	35	37

Les montants indiqués sont exprimés en millions de dollars

Principales conclusions

Les pays (Botswana et Cameroun) qui utilisent toujours une administration ne pratiquent pas de comptabilité analytique d'exploitation. L'Éthiopie poursuit ses efforts pour commercialiser les travaux exécutés en régie en mettant en pratique les principes de comptabilité commerciale. Par contre, les pays qui se sont dotés d'une autorité routière (Ghana, Tanzanie, Namibie et Afrique du Sud) ont tous adopté des systèmes de comptabilité financière capables de produire les résultats cités plus haut. Toutefois, ces systèmes n'ont jusqu'à présent permis de produire que des comptes de résultats, des bilans et des énoncés des sources de fonds et de leur utilisation ; aucun pays n'a encore réussi à produire le type d'état du patrimoine routier décrit dans l'encadré 4.15.

Audits des comptes. À partir du moment où le principe d'une agence de financement et de services routiers autonome et indépendante jouissant d'une source de revenus réservée est accepté, des questions fondamentales d'intégrité financière commencent à se poser. C'est pourquoi, un audit efficace revêt une importance capitale et sert les objectifs suivants :

- déterminer si les principes comptables utilisés sont appropriés, systématiquement appliqués et dûment communiqués

- renforcer la comptabilité de gestion et accroître la transparence de l'utilisation des fonds confiés à l'autorité routière
- vérifier que les fonds ont servi au programme de dépenses approuvé
- veiller à déterminer rapidement les difficultés d'absorption et de décaissement que rencontrent l'autorité routière en révélant les cas où elle n'a pas réussi à mettre en œuvre son propre plan de gestion du réseau.

Encadré 4.16 Loi sur l'établissement de systèmes de gestion financière

En Namibie, l'accord sur les procédures financières conclu entre l'autorité routière et l'Administration du fonds routier stipule que l'autorité doit utiliser un système de gestion financière conforme aux principes comptables généralement reconnus. L'autorité doit également utiliser un système d'évaluation des coûts et de gestion des projets pour tenir un registre des dépenses, des résultats obtenus et de l'avancée concrète des travaux, et pour comparer et contrôler les dépenses et les progrès en regard du budget alloué, et gérer les aspects administratifs des résultats. Ces systèmes permettent à l'autorité routière d'assurer un suivi des ressources consacrées à l'exécution des travaux, en précisant les objectifs poursuivis et en indiquant dans quelle mesure ils ont été atteints. Les comptes créés à cette fin fournissent les données de base requises pour l'exploitation d'un système de gestion de l'entretien (élément du RAMS), le premier servant à déterminer l'ampleur des travaux requis et le second les coûts de ces travaux.

Principales conclusions

Il appartient en pratique au fonds routier de lancer un audit financier. Dans la plupart des pays étudiés, cet audit est réalisé par le juge des comptes et fait partie des fonctions générales de l'État. Dans un petit nombre de pays (par exemple, l'Afrique du Sud et la Namibie), les états financiers des autorités sont vérifiés par des auditeurs indépendants. Le modèle de dispositions législatives de la SADC recommande le recours à de tels audits externes et confie au conseil du fonds routier la responsabilité de désigner les auditeurs indépendants.

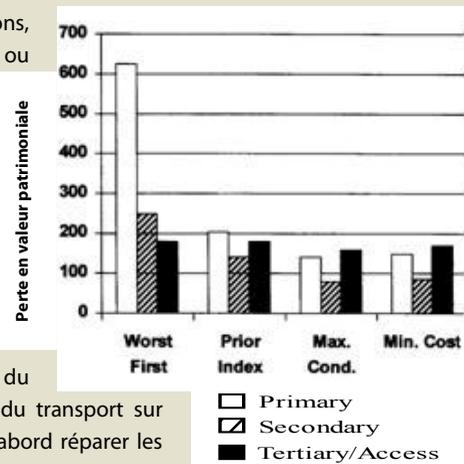
Besoins et allocations. Le montant total des fonds requis pour maintenir un réseau de routes principales dans un état optimal peut être déterminé à l'aide d'un modèle techno-économique à l'instar du modèle HDM-4. Toutefois, comme indiqué au chapitre 3, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne ont eu du mal à utiliser

ces systèmes d'une manière fiable et durable. Ainsi, les prévisions établies par la plupart des autorités routières ne valent probablement pas mieux qu'une estimation technique au juger. L'analyse de la situation dans les pays couverts par l'étude montre clairement que les fonds consacrés à l'entretien des routes ne sont pas suffisants : les niveaux estimés de financement varient de 60 à 70 % pour l'entretien courant et de 50 à 60 % pour l'entretien périodique, valeurs que confirme par ailleurs la matrice GFR (Gestion et financement de la route).

Encadré 4.17 Conséquences du choix de réparer d'abord les routes les plus mauvaises

Pour des motifs politiques ou pour d'autres raisons, certaines agences routières consacrent une partie ou la totalité des fonds à l'entretien et à la réhabilitation des routes les plus dégradées au détriment de celles qui justifient leur entretien. Une analyse des conséquences à long terme de cette pratique dans la province de Gauteng en Afrique du Sud (Gautrans, 1996) corrobore les conclusions d'autres chercheurs (par exemple, Rohde, Pinard et Sadzik, 1996) qui comparée à d'autres stratégies, telle la maximisation de l'état du revêtement en fonction du

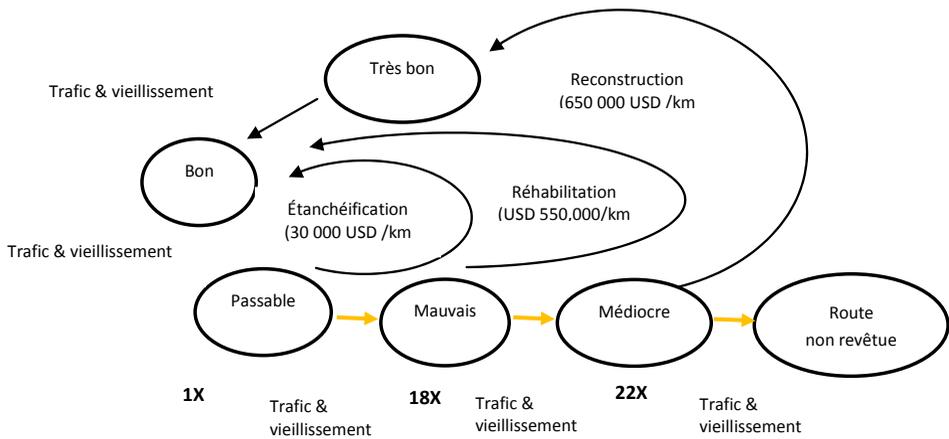
volume de trafic ou la minimisation des coûts du transport sur l'ensemble du réseau (voir chapitre 3). Vouloir d'abord réparer les routes les plus dégradées une plus grande détérioration de l'état des routes en général, les retards les plus considérables dans les travaux d'entretien et la perte la plus lourde de la valeur du patrimoine routier. Le graphique ci-contre illustre la baisse de la valeur du patrimoine correspondant à chacune des politiques d'entretien.



Politique d'utilisation des fonds. L'un des grands principes qui sous-tendent les fonds de seconde génération consistent à ne consacrer les recettes qu'à l'entretien des routes dont l'état se justifie. Certains pays ont même intégré ce principe dans la législation ainsi que dans le libellé du contrat d'objectifs établi par l'autorité routière et le fonds routier. Toutefois, il semble bien que dans certains pays où les fonds publics ne suffisent simplement pas à effectuer les travaux d'entretien en souffrance ni même parfois les travaux de réhabilitation, les pressions politiques en décident autrement et les ressources du fonds routier servent en partie à la réparation des routes les plus dégradées ou aux travaux de réhabilitation (voir encadré 4.17). Or, aussi compréhensible que soit cette pratique, elle risque à long terme d'être improductive et de conduire à une utilisation sous-optimale des fonds disponibles pour l'entretien.

Conséquences d'une insuffisance des fonds consacrés à l'entretien. Les répercussions d'une insuffisance de fonds consacrés à l'entretien sont évidentes et catastrophiques dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne : l'état des routes se détériore, les coûts d'exploitation des véhicules montent en flèche, qui entraîne une hausse des coûts du transport routier, et tous ces effets nuisent à la croissance économique des pays. Ironiquement, le coût financier de cette insuffisance de fonds est multiplié par un facteur de trois environ lorsqu'on prend en compte les frais excédentaires de fonctionnement des véhicules que doivent supporter les usagers de la route. Par ailleurs, comme l'illustre la figure 4.3, si on se fonde sur les coûts types liés aux routes, l'impact exponentiel, sur les coûts, de la négligence de l'entretien due à une insuffisance de fonds peut être considérable : le montant requis pour assurer l'entretien périodique des routes (1X) peut facilement être multiplié par un facteur de 18 lorsqu'il faut procéder à des travaux de remise en état, et par un facteur de 22 lorsqu'il faut reconstruire (SANRAL, 2007).

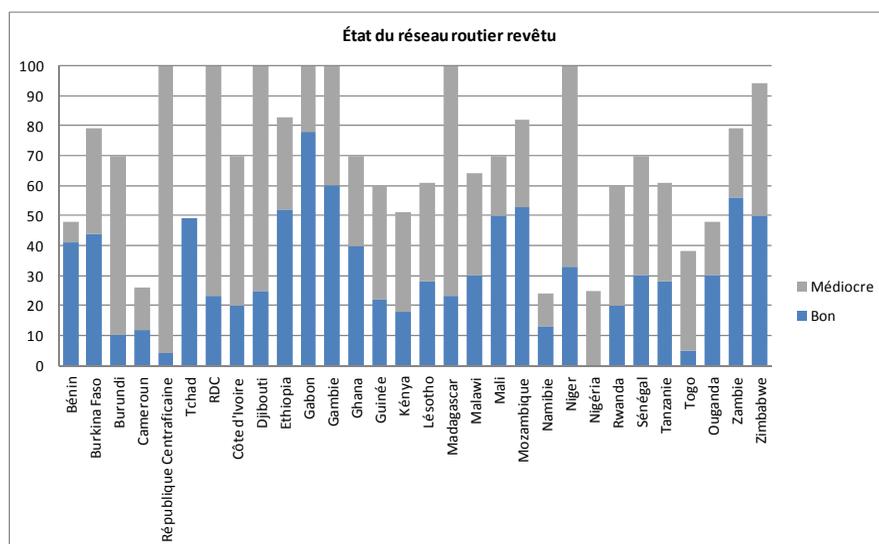
Figure 4.3 Conséquences du report des travaux d'entretien par manque de fonds



État des routes. Il n'existe à l'heure actuelle en Afrique subsaharienne aucune définition standard pouvant servir à la description de l'état des routes. La plupart des pays utilisent une échelle qualitative « bon/passable/médiocre » ou « bon/mauvais » (adopté par l'AFERA) fondée sur des critères subjectifs. Malgré la nature imprécise de telles méthodes, il est possible d'obtenir une indication générale de l'état des routes en Afrique subsaharienne à l'aide de la matrice de gestion et de financement des routes illustrée à la figure 4.4.

Comme le laisse constater la figure 4.4, la moitié environ du réseau principal est en bon état, et un autre tiers se trouve dans un état passable. Par contre, le quart environ du réseau de routes rurales peut être considéré en bon état, et un autre quart se trouve dans un état passable. Malheureusement, l'état des routes n'est pas évalué d'une façon quantitative cohérente, et très peu de pays fournissent de telles données ventilées par type de revêtement ou par classe, une situation qui complique les comparaisons internationales.

Figure 4.4 État du réseau revêtu dans certains pays d'Afrique subsaharienne



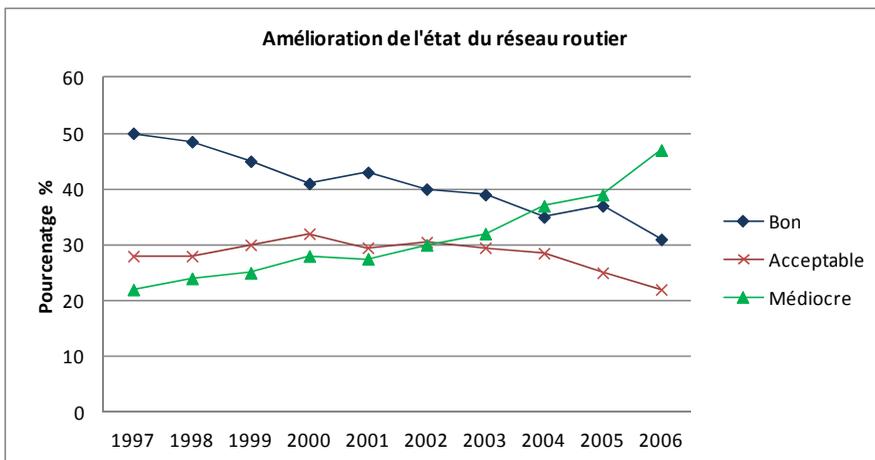
Source : Matrice GFR, 2007

Même si on reconnaît d'une manière générale l'insuffisance des fonds consacrés à l'entretien des routes dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, situation qui se reflète dans le pourcentage relativement faible de routes en bon état (32 % en moyenne), tous les pays couverts ont fait état de divers degrés d'amélioration. Le cas de l'Éthiopie est typique de ce point de vue (voir figure 4.5). Les mesures d'uni indiquent que la proportion des routes en bon état aurait plus que doublé entre 1997 (22 %) et 2006 (47 %) (Rapport du Plan d'entretien de l'autorité des routes Éthiopienne, 2007).

Un examen plus attentif de l'état d'amélioration des routes rapporté par certains des pays révèle que pendant la période de travail d'analyse, d'importants travaux de reconstruction, de réhabilitation et d'amélioration technique étaient en cours sur les réseaux. Si ces routes sont bien construites, elles devraient normalement

présenter des niveaux de rugosité relativement faibles au cours des cinq ou six premières années de leur vie utile, et ne nécessiter que quelques travaux d'entretien courant et peu sinon aucun entretien périodique. C'est pourquoi, cette amélioration de l'état des routes ne s'explique pas seulement par le fait qu'une plus grande proportion du réseau serait entretenu, mais serait dû à l'augmentation des travaux neufs, de réhabilitation ou d'amélioration technique qui, pour les besoins de l'analyse, ne devrait pas être pris en compte dans les données statistiques sur l'état des routes.

Figure 4.5 État des routes en Éthiopie, 1997–2006



Source : Autorité routière éthiopienne

Principales conclusions

Les principales conclusions sur le financement de l'entretien routier dans les pays étudiés sont les suivantes.

- Le financement de l'entretien courant et, dans une moindre mesure, de l'entretien périodique, est en hausse, mais ne suffit toujours pas à assurer la pérennité des réseaux routiers de la plupart des pays. Toutefois, la plupart des pays consacrent à l'entretien une part croissante des redevances d'usage par le canal des fonds routiers.
- Certains pays ont tendance à consacrer une partie des fonds routiers prévus pour l'entretien courant et périodique à l'exécution de travaux urgents de remise en état et d'entretien qui sont en souffrance. Cette stratégie est improductive à long terme et n'est pas propice à une amélioration de l'état du réseau routier. Le cas échéant, les lois qui régissent l'utilisation des fonds

routiers devraient être modifiées pour interdire les dépenses consacrées à des activités autres que l'entretien routier.

- L'état des routes s'améliore dans l'ensemble des pays étudiés, mais cette amélioration pourrait être attribuable en partie à la mise en œuvre de projets importants de construction, d'amélioration et de remise en état plutôt qu'à une augmentation de la proportion des réseaux routiers faisant l'objet de travaux d'entretien. Il est donc difficile d'évaluer l'impact des fonds routiers sur l'état des routes.

Externalisation, passation de marchés et appel d'offres

Externalisation. À la fin des années 1990, une proportion non négligeable de travaux de construction et d'entretien des routes en Afrique australe, et probablement ailleurs, continuait d'être réalisée en régie. Toutefois, 10 ans plus tard, en réponse à la demande d'améliorer le rapport coût-efficacité de la fourniture des services routiers et la plupart des autorités routières et certaines des agences des routes enquêtées confiaient à des consultants du secteur privé la quasi totalité des travaux de construction et une part grandissante des travaux d'entretien.

Malgré cette tendance croissante à confier les travaux routiers au secteur privé, les conditions économiques des zones rurales de certains pays ne sont toujours pas propices à la participation du secteur privé, même lorsqu'il ne s'agit que de travaux d'entretien, et tant que ces conditions ne se seront pas améliorées, les régies devront continuer d'honorer les obligations de service public. En Éthiopie, même si un mouvement s'observe en faveur de l'externalisation de l'entretien, une proportion importante des travaux est toujours réalisée en régie, notamment parce que les entreprises locales émergent à peine d'un passé politique où le rôle du secteur privé était découragé.

Le passage d'un régime de travaux routiers effectués en régie à un régime d'externalisation ne commence en règle générale à porter fruit que lorsque certaines conditions sont réalisées (Banque mondiale, 2006) :

- les entreprises de travaux publics doivent être efficaces et hautement compétitives.
- le processus de sélection des entreprises auxquelles seront confiés les travaux de construction et d'entretien doit être extrêmement transparent et pousser les entreprises à soumettre des offres compétitives tout en étant jugé « équitable » par les entreprises elles-mêmes.

- les administrations routières doivent négocier et gérer les marchés d'une manière efficace, ce qui profite à toutes les parties, y compris le public.

Dans les pays qui externalisent les travaux, il est clair que l'ampleur des gains d'efficacité réalisés par l'agence routière est tributaire de facteurs liés aux intervenants ou à des facteurs exogènes : type de contrat adopté ; durée du processus de passation de marchés et d'appel d'offres ; performances de l'entreprise.

Encadré 4.18 Contrats à obligation de résultats et contrats traditionnels

Les contrats traditionnels d'entretien routier sont fondés sur la quantité de travail à effectuer et sur le montant à payer pour les divers intrants. Par contre, les contrats à long terme de gestion et d'entretien des routes basés sur les résultats définissent les conditions minimales dans lesquelles les actifs routiers doivent être maintenus par l'entrepreneur. Ils définissent également d'autres services tels que la collecte et la gestion des données d'inventaires des routes, les interventions d'urgence et la communication avec le public (réponses aux demandes, traitement des plaintes et retour d'information).

Le paiement dépend de la mesure dans laquelle l'entrepreneur parvient à respecter les normes définies de performance, et non de la quantité de travail accompli ou du nombre de services offerts. Les contrats basés sur les résultats définissent le produit final à livrer par l'entrepreneur ; ce dernier est responsable de la sélection, de la conception et de l'exécution des projets. Il lui appartient également de faire preuve d'innovation dans le choix des techniques, des matériaux, des processus et des méthodes de gestion.

Les contrats à long terme basés sur les résultats attribuent à l'entrepreneur une part de risques plus grande que les contrats classiques, mais ils multiplient en même temps les possibilités d'augmentation des marges bénéficiaires : des méthodes de conception, d'exécution et de gestion et des technologies plus efficaces et efficaces peuvent permettre d'atteindre à moindre coût les résultats recherchés.

Les pays enquêtés reconnaissent les lacunes des contrats classiques à court terme (habituellement annuels) fondés sur des unités et sur des quantités, en vertu desquels l'entrepreneur mesure le travail d'entretien sur la base d'intrants—matériaux, équipements, main-d'œuvre. De tels marchés ne l'encouragent pas à délivrer un travail de qualité puisqu'il est payé en fonction des intrants utilisés plutôt que sur la base de critères précis de performance. Pour améliorer la fourniture de services, certaines autorités routières ont adopté ou songent à adopter des modèles différents de contrats d'entretien, y compris des contrats à obligation de résultats et couvrant un domaine d'intervention plus vaste (voir encadré 4.18).

En Afrique, les premiers éléments des contrats basés sur les résultats ont été introduits dans les concessions routières d'Afrique du Sud, en 1995. La Zambie et le Tchad ont introduit les contrats basés sur les résultats en 2001, avec l'aide de la Banque mondiale. En 2008, six pays utilisaient de tels contrats (Cameroun, Cap-Vert, Tchad, Tanzanie, Afrique du Sud et Zambie), dix se préparaient à le faire et deux y songeaient.

Encadré 4.19 Exemples de contrats à obligation de résultats

Afrique du Sud. L'entretien d'environ 7 200 km de routes nationales est assuré en vertu de contrats à obligation de résultats de type hybride pour les routes revêtues ou non. Ces contrats, adoptés pour la première fois en 1998, sont d'une durée de cinq ans (trois ans, plus deux ans de prolongation) et portent chacun sur un tronçon d'environ 200 km.

Tanzanie. Trois contrats sur quatre ont été passés pour 1 090 km de routes non revêtues. Les contrats d'une durée de cinq ans portent sur la réhabilitation ainsi que l'entretien périodique et courant.

Zambie. L'entretien d'environ 6 000 km de routes nationales et urbaines (16 % du total) est assuré dans le cadre de contrats d'entretien régulier basés sur les résultats. La durée des contrats est d'un an. De plus, l'entretien de 3 000 km de routes de district non revêtues est assuré en vertu de contrats similaires qui prévoient la l'amélioration technique initiale et les travaux d'amélioration. Dix contrats de quatre ans ont été passés depuis 2006 grâce à l'aide financière de l'Union européenne et du fonds routier zambien. Avec l'appui de la Banque mondiale, on procédera à la réhabilitation et à l'amélioration de 1 000 km supplémentaires de routes non revêtues de district et de routes de desserte dans divers districts en vertu de contrats pluriannuels d'entretien à obligation de résultats.

Principales conclusions

Comme les contrats à obligation de résultats sont relativement récents en Afrique, l'expérience acquise reste très limitée. Néanmoins, compte tenu des difficultés rencontrées et des succès remportés à ce jour, on peut déjà dégager certaines tendances et formuler certaines conclusions (Roughton International, 2007) :

- Compte tenu du facteur de risque, les coûts par kilomètre des contrats à obligation de résultats peuvent être inférieurs à ceux des contrats traditionnels basés sur la quantité et il se peut qu'on ne parvienne pas tout de suite à les réduire. Toutefois, la valeur du patrimoine routier augmentera régulièrement au fil du temps, ce que ne permettent pas les contrats traditionnels.

C'est pourquoi, il est globalement plus économique de recourir à des contrats à long terme basés sur les résultats que sur la quantité.

- L'expérience très limitée, voire inexistante des entreprises et bureaux d'études locaux en matière de contrats à obligation de résultats veut dire que ces contrats devront être progressivement mis en œuvre et s'accompagner de programmes de formation et d'entraînement.
- L'engagement ferme du ministère en charge du secteur routier et de l'administration routière est une condition préalable au succès des contrats à obligation de résultats.
- La planification et la mise en œuvre des projets pilotes d'externalisation de l'entretien fondés sur des indicateurs de performance sont essentielles.
- Les connaissances et les pratiques existantes devraient être mises à profit pour éviter les erreurs et accélérer le processus de mise en œuvre.
- Les financements des contrats à moyen ou à long terme devraient être mobilisés sur plusieurs années.
- Les contrats à obligation de résultats devraient, lorsque les circonstances le permettent, porter sur une période assez longue pour encourager l'entrepreneur à recourir à de nouvelles technologies.
- Un contrôle adéquat de la performance et l'application stricte de sanctions en cas de non-respect des règles se sont également avérés essentiels au succès des contrats.
- Le contrôle bien conduit de la charge à l'essieu est important dans la mise en œuvre de contrats d'obligation de résultats à long terme.
- L'introduction des contrats à obligation de résultats prendra probablement plus de temps en Afrique qu'ailleurs en raison des conditions plus difficiles (capacités insuffisantes) qui existent dans beaucoup de pays africains.

Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres. Cet aspect de la performance des agences routières est directement lié non seulement à leur capacité et mais au cadre institutionnel et juridique en vigueur. Dans les pays dotés d'une administration routière (Cameroun et Botswana), les longues procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ont été pointées du doigt comme une des raisons principales des retards dans l'exécution des projets. Par exemple, au Cameroun, il s'écoule environ 12 semaines entre la publication des appels d'offres et l'adjudication des contrats. Ce long délai est largement dû au fait que la fourniture

des biens et services est assurée par l'intermédiaire d'une commission centrale des marchés ou d'une organisation équivalente au sein du ministère de tutelle. En vertu de ce régime, le ministère ou la commission (parfois les deux) sont responsables de la supervision et de l'approbation des opérations de passation de marchés et d'appels d'offres, lesquelles sont rarement menées à bien du premier coup et font au contraire l'objet d'un long processus d'aller-retour.

Dans les pays enquêtés où des autorités routières autonomes appliquent des principes de gestion commerciale (Ghana, Tanzanie, Namibie, Afrique du Sud et, dans une moindre mesure, Éthiopie), les organisations sont habilitées à passer des marchés et à lancer des appels d'offres en toute indépendance, sans avoir à solliciter l'aval d'un comité d'adjudication externe centralisé, à condition de tenir compte des directives établies et d'être placées sous la supervision d'un conseil routier. Ainsi, ces procédures sont en règle générale menées à terme beaucoup plus rapidement que dans les pays qui suivent des procédures centralisées.

Principales conclusions

L'efficacité de la procédure de passation de marchés et d'appels d'offres est intimement liée aux dispositions juridiques et institutionnelles en vigueur ainsi qu'aux capacités organisationnelles. Les autorités routières autonomes sont en général capables de mener ce processus à terme beaucoup plus rapidement que les agences des routes qui font face à davantage de contraintes et dont les procédures laborieuses et dépendantes d'interventions de l'extérieur prolongent inévitablement le processus. Toutefois, il serait utile de procéder à une analyse plus détaillée du temps consacré à la passation des marchés publics fondée sur un échantillon représentatif de projets, ainsi qu'à une analyse approfondie du système national de passation, lesquelles sortent toutes deux du cadre du présent ouvrage. Il serait alors possible de déterminer si les obstacles nuisibles à l'efficacité du processus qui ont tendance à caractériser les agences des routes sont dus à un manque de capacité ou à la lourdeur du cadre juridique et institutionnel.

Paiement des entreprises. Les entreprises devraient être payées en temps opportun, normalement dans les 30 à 45 jours qui suivent l'approbation de leur certificat d'avancement des travaux. La plupart des fonds routiers payent les entreprises directement (Afrique du Sud et Namibie), ou par le truchement d'un fonds renouvelable géré par les agences d'exécution, et ils ne paient pas les entreprises et les bureaux d'études directement pour les travaux d'entretien (Ghana et Tanzanie). Cette dernière pratique tend à prolonger les délais de paiement des entreprises, ce qui a poussé le fonds routier ghanéen à rétablir un système de paiements directs.

Toutefois, certaines autorités routières jugent que cette pratique risque de les désresponsabiliser et qu'elle devrait donc être découragée.

Performances de l'entreprise. Dans la plupart des pays enquêtés, les agences routières ont fait valoir qu'en raison de l'insuffisance de capacité d'absorption des entreprises locales et d'un niveau de performance médiocre, il leur était difficile de leur confier les travaux d'entretien routier et d'obtenir un bon rapport qualité-prix, en particulier pour la partie du réseau relevant des autorités locales. Les raisons avancées étaient la plupart des temps les suivantes :

- compétences insuffisantes en matière de planification de la passation des marchés et de gestion des contrats
- gestion financière médiocre
- Insuffisance de matériel lourd et d'équipements
- planification et programmation médiocres

De leur côté, les entreprises invoquaient les raisons suivantes pour justifier les problèmes de performance :

- problèmes de trésorerie dus à l'accès limité aux services financiers et au crédit et conditions défavorables créées par cette situation
- hésitation à consacrer des ressources à l'achat de matériel lourd et d'équipements pour l'exécution de contrats à court terme (très souvent annuels) dont le renouvellement reste incertain
- dossiers d'appel d'offres complexes et des clauses impossibles à respecter
- plans et cahiers des charges mal conçus retardant l'exécution des travaux et en augmentant les coûts
- nombre insuffisant d'entreprises de location de matériel lourd
- découpage des travaux en contrats trop petits et donc moins intéressants, en particulier dans les régions éloignées
- taux unitaires réduits offerts par certaines agences routières pour l'exécution de travaux d'entretien
- retards excessifs dans le paiement des factures

Il est indiscutable que les entreprises n'ont pas été performantes dans un certain nombre de pays. Toutefois, même si le point de vue des agences routières se justifie, la performance loin d'être suffisante de certaines entreprises peut s'expliquer. Nombre de pays en sont conscients et s'efforcent d'y remédier (voir encadré 4.20).

Encadré 4.20 Mesures d'amélioration des entreprises locales

Les mesures suivantes ont été proposées par les intervenants des secteurs privé et public pour promouvoir le développement des entreprises locales. Certaines ont déjà été mises en œuvre ou sont en cours d'application :

Infrastructures. Élaboration d'une politique appropriée en matière d'infrastructures indiquant la volonté de l'État à appuyer les petites et moyennes entreprises de travaux publics, en créant par exemple un fonds fiduciaire pour les entreprises.

Financement. Création d'un conseil national des travaux publics avec des compétences techniques et en mesure de collaborer avec les banques pour faciliter l'accès des petites entreprises aux services financiers et au crédit.

Financement du matériel lourd et de l'équipement. Création d'un mécanisme de financement en vertu duquel l'État vendra à prix abordable du matériel lourd et des équipements aux petites et moyennes entreprises et leur garantira des années de contrats d'une valeur minimale déterminée pour leur permettre de rembourser les prêts (adopté au Ghana.)

Location de matériel lourds d'équipements. Multiplication des services de location destinés aux petites et moyennes entreprises, d'abord en commercialisant les parcs d'engins et, à terme, en encourageant la location de matériels par le secteur privé.

Découpage des travaux. Découpage des travaux en petits contrats plus faciles à gérer, et simplification des dossiers d'appels d'offres et des contrats.

Contrats appropriés. Recours à des contrats pluriannuels plutôt qu'annuels pour les travaux d'entretien pour offrir de meilleures garanties de travail et d'encourager les entreprises à investir dans le matériel lourd et les équipements.

Formation et certification. Créer des programmes et les opportunités de formation, y compris en cours d'emploi, pour permettre aux entreprises de renforcer leurs capacités dans des domaines tels que la gestion financière, le savoir-faire technique et la comptabilité, de leur apprendre à devenir plus responsables et à faire preuve de plus d'intégrité et de professionnalisme. Ces programmes seraient suivis d'un processus d'agrément et de contrôle de la performance des entrepreneurs.

Besoin d'une approche intégrée. L'objectif des autorités routières étant d'offrir les services les plus efficaces et les plus efficaces possible, elles doivent être en mesure de démontrer que tous les intervenants bénéficient d'un bon rapport qualité-prix. Comme elles dépendent des services professionnels des bureaux d'études et des entreprises dans les diverses étapes du cycle d'un projet routier, elles doivent veiller à ce que ces services soient assurés de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible et conformément aux normes les plus rigoureuses. Des audits techniques indépendants des projets de construction, d'amélioration et de réhabilitation fi-

Encadré 4.21 Aspects fondamentaux d'un audit technique

Définition

Un audit technique est une procédure systématique officielle d'évaluation objective et indépendante d'un projet visant à déterminer la mesure dans laquelle il a respecté les diverses procédures, normes et prescriptions stipulées dans les documents du projet.

Objectif

L'audit technique a pour objectif principal de veiller à ce qu'une route soit planifiée, conçue et construite conformément aux prescriptions du cahier des charges, et à ce que les consultants et entrepreneurs s'acquittent de leurs tâches conformément aux normes acceptables et soient payés conformément aux conditions stipulées dans leur contrat.

Portée

L'audit technique peut être entrepris à n'importe quelle étape du cycle du projet : 1) définition des besoins ; 2) planification et évaluation ; 3) préparation ; 4) appel d'offres et attribution du contrat ; 5) mise en œuvre ; 6) évaluation.

Audit technique ou supervision/contrôle de la qualité

Il convient de bien distinguer les notions d'*audit technique* et de *supervision/contrôle de la qualité* puisqu'il ne s'agit pas de synonymes. La différence est à la fois juridique — rôles et responsabilités des principales parties prenantes du contrat — et technique — rôles et responsabilités de l'équipe d'audit technique et du degré de détail requis dans la conduite de l'audit. Il est donc essentiel de maintenir une distinction très nette entre le processus d'audit technique et le processus de supervision prescrit par le contrat.

nancés par l'État et des projets d'entretien financés par le fonds routier peuvent offrir un moyen efficace de répondre à cette exigence.

Principales conclusions

Nous présentons ci-dessous les principales conclusions concernant la réalisation des audits des projets routiers réalisés dans les pays enquêtés.

- Les audits des projets d'entretien réalisés dans la plupart des pays se sont avérés utiles dans bien des cas en révélant les lacunes de divers aspects de la gestion financière et de la qualité des travaux achevés en vue d'apporter, le cas échéant, les correctifs requis.
- Certains fonds routiers se plaignent que les résultats des audits de travaux d'entretien ne sont souvent que partiellement pris en compte, ce qui fait que les mêmes problèmes se posent projet après projet.

- La plupart des agences routières ne procèdent pas à l'audit des projets de construction, de réhabilitations ou d'amélioration, et celles qui le font ont tendance à mettre l'accent sur la phase de construction du cycle du projet. Il convient de procéder à des audits plus complets de ces projets afin de mieux évaluer l'efficacité et l'efficacité des agences routières et de prendre les mesures correctives requises, le cas échéant.

Encadré 4.22 Audits des projets d'entretien – un exemple de bonne pratique

En vertu de la loi qui régit ses opérations, le Conseil du fonds routier (*Road Fund Board* – RFB) tanzanien a pour mandat de veiller à ce que l'argent déposé dans le fonds soit utilisé uniquement aux fins prévues par la loi. Il veille pour cela à ce qu'un auditeur technique effectue, à la fin de chaque exercice, un audit de la performance de l'autorité routière (TANROADS) fondé sur un échantillon des projets qu'il a financés. Cet audit a pour finalité : 1) de garantir d'une manière indépendante au fonds routier, aux autorités publiques et aux autres intervenants que les ressources prévues pour les activités d'entretien ont été judicieusement utilisées à cette fin ; et 2) de s'assurer que ces ressources ont été utilisées avec efficacité et transparence et conformément aux procédures, normes et pratiques professionnelles en vigueur. Pour atteindre ces objectifs, l'auditeur technique s'acquitte des tâches suivantes :

- examiner les divers documents liés au projet afin de déterminer la portée des activités d'entretien et les dépenses consacrées aux travaux exécutés par chacun des organismes d'exécution.
- vérifier que les travaux ont été exécutés conformément aux dispositions du contrat et sont admissibles aux ressources du fonds routier.
- vérifier que les questions stratégiques et celles liées à la performance, aux objectifs de qualité et à la présentation des rapports ont été traitées de manière adéquate.
- contrôler l'état d'avancement des projets en consultant les quatrièmes rapports trimestriels et les contrats de performance.
- analyser les rapports d'étape pour suivre l'évolution des contraintes à l'exécution des projets, en évaluer l'importance et recommander des solutions.
- déterminer si les projets ainsi évalués ont fourni un rapport qualité-prix adéquat.

5. Conclusions et recommandations

Le chapitre 4 a fait état des progrès accomplis en matière d'exploitation du réseau routier comme un service marchand par les agences routières d'Afrique subsaharienne des pays enquêtés. Ce travail a permis d'identifier les principaux enjeux, contraintes et exemples de bonnes pratiques à suivre et par suite, de proposer un certain nombre de principes de base pour renforcer l'efficacité et l'efficience managériales des agences routières. Le chapitre 5 résume les principales conclusions émises dans le présent ouvrage et propose des recommandations pour améliorer durablement la performance du secteur routier et étayer les pratiques optimales.

Pilier 1 : Responsabilité

Changements institutionnels

Principales conclusions

- L'acceptation par les autorités des pratiques de gestion commerciale, et leur adhésion véritable au processus de réforme sont des préalables à la mise en œuvre durable des réformes institutionnelles.
- La plupart des pays étudiés conviennent que le principe de gestion commerciale joue un rôle fondamental dans la performance d'une agence routière. Cependant, quelques uns d'entre eux restent à convaincre et conservent à ce jour l'approche traditionnelle où la gestion routière est assurée par une administration publique.
- Certains des pays ont mis en œuvre tous les fondamentaux réglementaires de la gestion commerciale des routes proposés par l'IGR. Toutefois, les conditions de leur application n'ont pas été strictement respectées—en ce qui concerne, par exemple, la composition des conseils routiers.
- La plupart admettent que le manque de capacités institutionnelles gêne l'aptitude des divers niveaux de l'administration à absorber les réformes techniques et à gérer le processus de transition, lequel doit être évolutif plutôt que révolutionnaire.
- Les pratiques de gestion routière ont plus de chances de s'améliorer si le processus de réforme si le processus de réforme s'attaque d'abord aux facteurs externes (engagement politique des autorités en faveur du changement) pour aborder ensuite

Comment progresse la gestion commerciale des routes

les facteurs institutionnels (enjeux stratégiques, institutionnels et législatifs) et enfin les facteurs techniques (gestion des contrats et du patrimoine).

Recommandations

- Le processus de réforme envisagé, devrait être piloté par le pays plutôt que d'être téléguidé de l'extérieur, et mis en œuvre d'une manière globale et intégrée avec une vision claire des objectifs à atteindre et des moyens stratégiques nécessaires.
- Pour éviter de surcharger les capacités de gestion et par suite mettre en péril les effets positifs des réformes, la restructuration institutionnelle doit se faire progressivement plutôt que brusquement et en bloc.
- La réforme devrait s'attaquer d'abord aux facteurs externes, pour aborder ensuite les facteurs institutionnels et enfin, les facteurs techniques.

Cadre institutionnel

Principales conclusions

- Dans l'ensemble des pays enquêtés les autorités routières ont été créées en vertu d'une nouvelle loi routière prenant en compte les fondamentaux réglementaires d'une gestion commerciale du sous-secteur routier proposés par l'IGR.
- Dans les pays où une autorité routière a été créée en amendant simplement la loi en vigueur n'ont pu mettre en place certains de ces fondamentaux, ce qui a réduit l'efficacité des opérations de l'autorité routière.

Recommandations

- Les intervenants et la société civile devraient si nécessaire militer en faveur d'une révision des dispositions législatives portant création de l'autorité routière et du fonds routier et proposer l'adoption de nouvelles lois leur accordant une plus grande autonomie.

Gestion institutionnelle

Principales conclusions

- Les responsabilités relatives aux divers aspects de la gestion routière ont été réparties dans une plus ou moins grande mesure entre plusieurs agences routières, directions et ministères.
- Ce partage des responsabilités s'observe en particulier dans des domaines comme celui du trafic routier où certaines agences routières ont des intérêts acquis, mais sans responsabilité directe. Les véhicules en surcharge par exemple abîment la chaussée et augmentent les coûts d'entretien, alors que l'agence routière ne dé-

termine pas les limites de charge à l'essieu, n'est pas responsable de l'application de la réglementation ou de sanctions.

Recommandations

- La restructuration devrait viser à améliorer l'efficacité et l'efficacé de la gestion routière en instaurant une structure organisationnelle cohérente tant au niveau ministériel que sectoriel. Cette structure devrait pouvoir corriger le problème de fond que constitue le partage ambigu des responsabilités entre les ministères et agences routières que l'on observe actuellement dans un certain nombre de pays.

Pilier 2 : Prise en charge

Supervision

Principales conclusions

- Dans tous les pays étudiés, les représentants du secteur privé au sein des conseils routiers sont généralement minoritaires, et le président de ces conseils est en général désigné par le gouvernement. En conséquence, les intérêts des usagers sont bien souvent mal défendus, et la possibilité de défendre leurs intérêts et d'obtenir la garantie d'un financement durable n'est pas aussi évidente qu'elle devrait l'être.
- Comme il est souvent difficile de trouver au sein du secteur privé des représentants qualifiés et responsables, les autorités publiques ont parfois imposé la nomination aux conseils routiers de fonctionnaires de l'État.
- Les membres des conseils routiers ne sont pas toujours en phase avec l'évolution de la situation internationale et des meilleures pratiques en matière de gestion routière, et ne sont donc pas à même d'assumer réellement leurs fonctions.
- Certains représentants du secteur privé au sein des conseils risquent d'influer sur les décisions de ces conseils afin de protéger leurs intérêts. Cette situation a suscité des préoccupations dans certains pays et les a poussés à suggérer la mise en place de mesures appropriées pour réduire les risques de conflits d'intérêts.

Recommandations

- Les dispositions législatives qui régissent la nomination du président et des membres des conseils routiers devraient veiller à ce que le secteur privé jouisse d'une représentation majoritaire, à ce que le président soit nommé d'une façon indépendante, et à ce que les membres issus du public et d'organisations d'usagers soient élus plutôt que nommés.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

- Le mandat des membres des conseils routiers devrait être défini clairement ; ces derniers devraient en particulier être tenus :
 - d'adhérer strictement à un code d'éthique
 - d'élaborer un programme de vulgarisation visant à informer le public du contenu du programme routier et de l'importance du soutien politique pour en assurer le financement
 - de respecter les termes d'un contrat d'objectifs conclu entre le conseil et l'autorité routière ainsi qu'entre le conseil et l'administration centrale
 - de connaître les circonstances dans lesquelles il devient possible de démettre un membre de ses fonctions et les procédures qu'imposent
- Un certain niveau d'expertise doit être requis pour siéger au conseil et, si nécessaire ses membres devront suivre un cours d'orientation en gestion routière.

Pilier 4 : Gestion

Autonomie

Principales conclusions

- Malgré les dispositions législatives qui définissent clairement le rôle et les compétences du ministère de tutelle et de l'autorité routière, nombreux sont les pays où elle ne jouit toujours pas d'une autonomie véritable qui leur permettrait de prendre des décisions et de s'acquitter de leur mandat à l'abri de l'ingérence d'un ministère.

Recommandations

- Les intervenants et la société civile devraient, si besoin est, exercer des pressions en vue d'obtenir une révision de la loi portant création de l'autorité routière et du fonds routier, et proposer l'adoption d'une nouvelle loi leur accordant plus d'autonomie. Cette loi devrait également prévoir des dispositions claires et efficaces pour protéger son autonomie technique, financière et opérationnelle.

Structure de gestion et modalités de fonctionnement

Principales conclusions

- L'Afrique du Sud est seule à établir une distinction claire entre les fonctions « client » et « fournisseur ». Dans le reste des pays étudiés, l'agence routière remplit le rôle de client et, à divers degrés, celui de fournisseur, une situation qui entraîne

un risque de conflit d'intérêt, qui nuit à la discipline financière et compromet les efforts déployés pour maîtriser les coûts et maintenir la qualité.

- La plupart des pays enquêtés s'adonnent à des activités non stratégiques et secondaires qui pourraient être externalisées.
- La plupart se sont dotées d'une structure organisationnelle classique à niveaux multiples et cloisonnée (en silo) qui, comparée à la structure matricielle horizontale en grappes (mise en place en Afrique du Sud), risque de ne pas être la plus propice à un fonctionnement efficace et efficient (voir encadré 4.7).
- Dans la plupart des pays étudiés, un plan de gestion du réseau est préparé sous une forme ou sous une autre. Cela dit, sa mise en œuvre crée presque invariablement des problèmes dus en grande partie au non respect perçu par l'autorité routière de certaines dispositions législatives ou des contrats d'objectifs passés avec d'autres entités (fonds routier, par exemple).
- La plupart des pays enquêtés se sont montrés assez peu intéressés à la recherche et au transfert de technologies, et l'utilisation et la diffusion des résultats des travaux d'études antérieurs restent en général limitées. On observe également une tendance à adopter des normes et des pratiques importées de l'étranger et parfois mal adaptées aux besoins locaux.
- Tous les pays dotés de conseils routiers se sont employés avec plus ou moins de succès à consulter les usagers. Par contre ces consultations sont restées très limitées dans les pays dépourvus de conseils. Toutefois, la plupart rendent publics leurs rapports annuels et plans d'activité.
- L'Afrique du Sud est le seul disposant d'un système détaillé de mesure des résultats et d'indicateurs de performance qui font l'objet d'un rapport annuel publié par l'autorité routière. Les autorités routières des autres pays établissent divers types de statistiques routières qui, malgré leur caractère instructif, ne permettent pas de satisfaire à l'objectif important de mesure de la performance.

Recommandations

- Les pays qui ne séparent pas les fonctions « client » et « fournisseur » devraient s'efforcer de le faire afin d'améliorer leur efficacité et leur efficience en s'attaquant aux problèmes de coûts et de qualité qui caractérisent souvent l'exécution des travaux en régie à l'abri de toute concurrence.
- Les autorités routières devraient externaliser l'ensemble de leurs activités non stratégiques secondaires.
- Elles devraient songer à simplifier leurs structures organisationnelles en adoptant une structure matricielle horizontale en grappes propice à la gestion des succursales régionales.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

- Elles devraient adopter les procédures et les contrôle qui permettront d'améliorer la fourniture des services en veillant à ce que la mise en œuvre de leur plan de gestion du réseau soit soumise à des contrats d'objectifs mutuellement convenus.
- Elles devraient consacrer plus d'efforts à des travaux de recherche bien ciblés, et veiller à mieux exploiter les résultats des recherches réalisées antérieurement en Afrique en vue d'améliorer la construction des routes.
- Elles devraient envisager le recours à une gamme plus vaste de mesures de sensibilisation du public aux progrès réalisés dans le sous-secteur routier, y compris au moyen de campagnes de publicité, d'enseignes routières et de services téléphoniques de réception des plaintes.
- Elles devraient établir un cadre de mesures et d'indicateurs reconnus à l'échelle régionale afin de permettre des comparaisons interrégionales transparentes et cohérentes de leurs résultats.

Ressources humaines

Principales conclusions

- Le nombre d'agents responsables de la gestion d'un tronçon de 100 kilomètres peut varier par un facteur de plus de 20 dans les pays étudiés. Cette différence considérable reflète dans une large mesure la proportion des travaux de construction et d'entretien confiés au secteur privé. Les agences qui se soumettent le mieux aux principes de gestion commerciale réussissent à gérer leur réseau routier avec un ratio d'employés par tronçon inférieur à cinq.
- La restructuration des agences routières classiques doit invariablement s'accompagner d'une réduction massive des effectifs, chargés pour la plupart des travaux en régie. Ces compressions posent souvent des problèmes du point de vue politique. Toutefois, diverses options sont envisageables et peuvent donner de bons résultats si elles sont appliquées judicieusement.
- La plupart des autorités routières ne sont toujours pas en mesure de payer des salaires au prix du marché, les rémunérations représentent d'ordinaire de 60 à 80 % de ceux en vigueur sur le marché. Il n'est donc pas surprenant qu'elles ne réussissent pas à attirer et à retenir les meilleurs professionnels, et que les taux de vacances de postes aient tendance à être les plus élevés dans les organisations dont les salaires sont les plus bas comparativement à ceux du secteur privé.
- Toutes reconnaissent l'importance de l'apprentissage, qu'il s'agisse de formation en cours d'emploi, de programmes de courte durée organisés à l'échelle nationale, régionale ou internationale, ou de programmes d'études supérieures. Toutefois, il existe en règle générale peu d'indices permettant de conclure à la mise en place de

mécanismes de suivi de l'efficacité et de l'impact des programmes de formation qui pourraient permettre d'en améliorer continuellement la qualité.

Recommandations

- Pour améliorer l'efficacité des opérations, les autorités routières devraient veiller à les commercialiser le plus possible en externalisant l'ensemble de leurs activités non stratégiques, ce qui leur permettrait ainsi de réduire leurs besoins en effectifs.
- L'obstacle que peut représenter la compression des effectifs qui accompagne nécessairement la restructuration institutionnelle pourrait être levé si d'autres perspectives d'emploi étaient offertes aux employés surnuméraires. Par exemple, les travaux exécutés en régie pourraient être graduellement externalisés grâce à des mesures de promotion d'entreprises auxquelles on pourrait garantir du travail pour un certain nombre d'années en attendant qu'elles deviennent compétitives.
- Les conseils routiers devraient chercher à offrir aux employés des autorités routières des salaires et avantages basés sur la performance conformes à ceux offerts dans le secteur privé et tenant compte de la nature des fonctions et de la valeur économique du patrimoine à gérer, qui typiquement est bien supérieure que celle des autres modes de transport.
- Les agents devraient bénéficier d'une formation axée sur les domaines de compétences appropriés. Le programme élaboré à cette fin devrait s'appuyer sur les résultats d'une analyse des besoins en formation. Il conviendrait à ce propos de prendre en compte l'expérience de ce type d'activités dans différents pays et de partager les meilleures pratiques, notamment avec les associations régionales comme l'Association des agences routières nationales d'Afrique australe (ASANRA) qui offre les services d'une communauté de praticiens représentant différents segments de la demande globale de renforcement des capacités.

Gestion du patrimoine

Principales conclusions

- La plupart des agences routières ont en place un système de gestion du patrimoine routier (RAMS) plus ou moins complexe et puissant. Toutefois, pour diverses raisons liées par exemple à des problèmes d'étalonnage, la plupart ont du mal à l'exploiter d'une manière fiable et durable. En conséquence, les agences n'ont pas été en mesure d'élaborer des stratégies optimales de gestion des réseaux routiers.

Recommandations

- Les autorités routières Il convient de modifier les méthodes d'élaboration et d'exploitations des RAMS. On devrait songer à confier les tâches de collecte de

Comment progresse la gestion commerciale des routes

données et de gestion du RAMS à des consultants locaux compétents, lorsqu'ils sont disponibles, ou, si nécessaire, à des consultants internationaux qui seraient également chargés d'assurer le soutien technique. Dans une telle situation, l'autorité routière demeurerait responsable de diriger l'évaluation des stratégies de rechange et d'élaborer des programmes d'entretien optimal.

Gestion financière

Principales conclusions

- Toutes les autorités routières ont en place une forme ou une autre de système de gestion financière, et gèrent des comptes commerciaux pour lesquels elles produisent au minimum un compte de résultats, un bilan et, dans certains cas, un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation. Aucune n'est en mesure de produire des évaluations plus complètes du patrimoine routier. Dans les pays dont l'agence des routes appartient aux pouvoirs publics, les comptes normalement produits mettent presque exclusivement l'accent sur les sorties de trésorerie.
- Il appartient en règle générale au fonds routier de lancer un audit financier. Dans la plupart des pays étudiés, cet audit est effectué par le juge des comptes dans le cadre des fonctions générales de l'État. Dans quelques rares pays, les états financiers sont contrôlés par des auditeurs indépendants.

Recommandations

Les autorités routières devraient viser, à terme, à produire des états du patrimoine routier décrivant les capitaux investis, les impacts de ces nouveaux investissements et les carences de l'entretien ordinaire de la voirie. De tels documents fournissent des informations sur la valeur actuelle du réseau routier et sur l'érosion du capital, en pourcentage de la valeur comptable actuelle.

Les autorités routières devraient comme n'importe quelle autre organisation autonome veiller à faire auditer leurs comptes par un auditeur externe indépendant plutôt que par le juge des comptes.

Financement de l'entretien routier

Principales conclusions

- Le financement de l'entretien courant (typiquement 60–70 %) et, dans une moindre mesure, de l'entretien périodique (50–60 %), est en hausse, mais ne suffit toujours pas à assurer la pérennité des réseaux routiers de la plupart des pays. La mobilisation de fonds supplémentaires pour les travaux d'entretien constitue donc un des plus grands défis, et il conviendra d'élaborer des programmes pour relever ce défi.

- Certains pays ont tendance à consacrer une partie des recettes du fonds routier prévues pour l'entretien courant à l'exécution de travaux de réhabilitation en souffrance. À long terme, cette stratégie est inefficace et conduit à une utilisation sous-optimale des fonds disponibles pour l'entretien.
- Si l'état des routes semble s'être amélioré dans l'ensemble des pays étudiés, la situation reste à désirer : la proportion des routes en bon état est en général bien inférieure à 50 %. De plus, les améliorations signalées pourraient être attribuables en partie à une hausse marquée des nouveaux projets de construction et de réhabilitation plutôt qu'à une poussée de la proportion des routes entretenues. Il est donc difficile de mesurer l'incidence véritable des fonds routiers sur l'état des routes.

Recommandations

- Les autorités routières devraient s'employer activement à faire prendre conscience à l'ensemble des intervenants des conséquences économiques désastreuses d'un financement inadéquat de l'entretien routier, et à défendre avec véhémence la hausse des redevances d'usage qui pourrait constituer un avantage net pour l'économie en réduisant les coûts du transport. Il conviendrait pour cela d'utiliser un RAMS afin de produire des graphiques simples, mais démontrant les conséquences d'un financement insuffisant de l'entretien.
- La loi régissant l'utilisation d'un fonds routier devrait si besoin est, être modifiée pour interdire les dépenses consacrées à des activités autres que l'entretien routier afin d'éviter la stratégie inefficace qui consiste à réparer d'abord les routes les plus dégradées. De plus, il conviendrait de mettre en place des mécanismes d'ajustement automatique des redevances d'usage fondés sur l'inflation, la dépréciation du taux de change et les besoins du réseau.
- Comme les fonds disponibles pour l'entretien des routes risquent peu de répondre aux besoins, les agences routières devraient consacrer une attention particulière à des stratégies de préservation du patrimoine routier ou de « prévention avant tout » avant de chercher à étendre le réseau.

Externalisation, passation de marchés et procédures d'appel d'offres

Principales conclusions

- La plupart des agences routières étudiées ont renoncé à l'exécution de travaux en régie pour confier à des bureaux d'études ou à des entreprises la quasi-totalité des études techniques et des travaux neufs, ainsi que l'ensemble de l'entretien routier. Toutefois, même si cette stratégie s'est avérée plutôt profitable, les avantages tirés par les agences routières qui fonctionnent en administration publique sont moindres en raison de la lenteur des procédures de passation de marchés et d'appel d'offres.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

- La plupart des agences ont recours à des contrats d'entretien classiques à court terme (souvent annuels) fondés sur des unités et quantités. Toutefois, certains pays ont commencé récemment à passer des contrats d'entretien à obligation de résultats, dont les avantages possibles à long terme restent à confirmer.
- Une étroite corrélation est apparue entre l'efficacité du processus de passation de marchés et d'appel d'offres d'une part, et les modalités juridiques et institutionnelles et la capacité organisationnelle d'autre part. Les autorités routières plus autonomes sont en général capables de mener ce processus à terme beaucoup plus rapidement que les agences des routes qui font face à davantage de contraintes et dont les procédures centralisées laborieuses et dépendantes d'interventions de l'extérieur prolongent inévitablement le processus.
- Le niveau médiocre de performance des entreprises locales est source de préoccupations pour nombre d'agences routières. Toutefois, cette situation s'explique souvent par plusieurs raisons, et la plupart des pays déploient de sérieux efforts pour améliorer ce secteur.

Recommandations

- Les agences routières devraient délaisser l'exécution de la plupart des travaux en régie pour externaliser l'ensemble des services tels que la conception, la construction et l'entretien des routes.
- Toutes les agences routières devraient remplacer graduellement les contrats d'entretien classiques à court terme fondés sur des unités et sur des quantités par des contrats d'entretien à plus long terme basés sur les résultats.
- Il conviendrait de réaliser une analyse plus rigoureuse du temps consacré à la passation des marchés publics fondée sur un échantillon représentatif de projets, ainsi qu'une analyse plus détaillée du système national de passation des marchés publics afin de déterminer si les obstacles qui nuisent à l'efficacité du système découlent d'un manque de capacité de l'agence des routes ou à la lourdeur du cadre juridique et institutionnel. Il conviendrait par la suite, le cas échéant, de modifier le cadre institutionnel afin d'habiliter l'agence à passer des marchés et à lancer des appels d'offres en toute indépendance, d'une manière qui soit conforme aux normes internationales et aux meilleures pratiques.
- Les agences routières ou autres intervenants comme les conseils nationaux du bâtiment et des travaux publics devraient être encouragés à promouvoir des mesures d'amélioration des capacités locales de passation de marchés—notamment la location ou le financement de matériels lourds et d'équipements, le recours à des contrats pluriannuels plutôt qu'annuels, et le découpage des travaux en petits contrats.

Contrôle de la qualité des travaux routiers

Principales conclusions

- Nombre de fonds routiers effectuent des audits techniques et financiers des projets d'entretien, souvent sur la base d'échantillonnages, et cet exercice s'est révélé valable pour promouvoir une plus grande responsabilité en mesurant la qualité et la quantité des travaux réalisés et le respect des délais impartis. Leurs résultats ont fourni une base utile pour prendre les mesures qui s'imposaient. Toutefois, rares sont les autorités routières qui s'adonnent à de tels audits des projets de construction, de réhabilitation et d'amélioration technique des routes, celles qui le font tendent à mettre l'accent sur la phase de construction du cycle du projet.

Recommandations

- Toutes les autorités routières devraient procéder à des audits techniques et financiers des projets de construction, de réhabilitation et d'amélioration techniques des routes pour que tous les intervenants, y compris les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics bénéficient d'un bon rapport qualité-prix. De telles procédures sont à institutionnaliser très solidement et être mise en place de façon permanente dans le cadre de la réforme de la gestion routière, par delà le cycle de vie d'un projet financé par les bailleurs de fonds.
- Un manuel d'audits techniques couvrant toutes étapes du cycle d'un projet serait très utile et permettrait aux agences routières de procéder de façon structurée et dans un cadre adapté au type et à la complexité du projet.

Annexe A. Cadre d'évaluation des progrès accomplis

Un cadre d'évaluation a été élaboré pour permettre une évaluation quantitative objective et systématique des progrès réalisés par les agences routières en matière de gestion commerciale. Ce cadre renferme les éléments fondamentaux des trois grands piliers de la gestion des services routiers : 1) responsabilité ; 2) prise en charge ; 4) gestion. Le tableau A.1 présente les 10 éléments clés de ces trois piliers qui couvrent tous les aspects de la gestion des services routiers typiquement pris en charge par une agence routière ; il indique également pour chacun de ces éléments le but poursuivi et les pratiques à suivre en la matière.

Tableau A.1 Cadre d'évaluation des progrès réalisés dans chacun des domaines principaux de la réforme

Pilier 1	Responsabilité
Élément 1	Cadre institutionnel
But	Établir une séparation entre gestion des services routiers et leur financement.
Bonne pratique	Création, en vertu d'une loi (loi routière), d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable de la gestion des services routiers, gérée par un conseil distinct avec la participation des secteurs public et privé et au sein duquel le secteur privé est majoritaire.
Élément 2	Gestion institutionnelle des routes
But	Instaurer une structure organisationnelle cohérente avec séparation fonctionnelle des rôles et assignation précise des responsabilités de gestion des différentes parties du réseau routier.
Bonne pratique	Séparation des fonctions <i>client</i> et <i>fournisseur</i> ; répartition officielle des responsabilités entre les agences routières ; classement fonctionnel des routes.
Pilier 2	Prise en charge
Élément 3	Contrôle
But	Favoriser la prise en charge par les usagers en les associant à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique à l'idée d'un financement routier sûr et stable.
Bonne pratique	Supervision de l'agence routière par un conseil de participation mixte des secteurs public et privé, où le secteur privé jouit d'une représentation majoritaire, qui se réunit régulièrement et dont le président est élu.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Pilier 4	Gestion
Élément 4	Degré d'autonomie
But	Renforcer la responsabilité de gestion.
Bonne pratique	Nomination du directeur général par le conseil, pour un mandat contractuel d'un an assorti de buts et objectifs précis.
Élément 5	Structure de gestion et modalités de fonctionnement
But	Renforcer la gestion routière en adoptant des pratiques de gestion commerciale saine.
Bonne pratique	Agence nationale des routes dont le directeur général et les cadres hiérarchiques appliquent des principes de gestion commerciale.
Élément 6	Ressources humaines
But	Recruter et retenir un personnel compétent en lui offrant un salaire compétitif.
Bonne pratique	Adoption pour le directeur général et son personnel de conditions d'emploi comparables à celles en vigueur dans les organisations privées similaires.
Élément 7	Gestion financière
But	Acquérir la faculté de présenter un état précis de la santé financière de l'agence.
Bonne pratique	Gestion de comptes commerciaux par l'agence routière nationale, et utilisation d'une comptabilité analytique qui permet de produire a minima un état des revenus et du patrimoine.
Élément 8	Systèmes d'information de gestion
But	Maintenir l'objectivité dans l'établissement des priorités et l'évaluation des technologies appropriées pour les travaux routiers.
Bonne pratique	Utilisation d'un système approprié de gestion routière et établissement des priorités en matière d'investissement et d'entretien.
Élément 9	Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres
But	Externaliser les travaux routiers d'une manière efficace.
Bonne pratique	Externaliser la plupart des travaux de conception, de supervision et de mise en œuvre des projets routiers et établir correctement les procédures de passation de marchés nécessaires.
Élément 10	Contrôle de qualité
But	Adopter des procédures d'audit pour garantir que le public bénéficie de services en rapport avec les dépenses routières.
Bonne pratique	Contrôles réguliers de la qualité des travaux de construction et d'entretien dans le cadre d'audits techniques indépendants.

Élaboration d'un questionnaire d'évaluation

Structure du questionnaire. À partir du cadre général d'évaluation des progrès accomplis dans les principaux secteurs visés par la réforme, exposé au tableau A.1, on a élaboré une série de questions portant sur les dispositifs de gestion des routes nationales. Ces questions cherchent à établir dans quelle mesure les diverses caractéristiques

observées de la gestion routière respectent les bonnes pratiques mises de l'avant par l'IGR par le biais de l'application des éléments des grands piliers précités. La plupart des questions permettent d'évaluer les pratiques en vigueur en leur accordant une note variant entre « insatisfaisant » et « excellent ». La personne qui choisit de donner son point de vue sur un aspect particulier du secteur routier (en cochant la case appropriée) fournit deux types d'information :

- la mesure dans laquelle le secteur routier répond à cet aspect, qui peut varier de 1 (pratique insatisfaisante) à 5 (pratique excellente) ;
- si la note accordée est inférieure à 5, les réformes graduelles requises pour corriger la situation de sorte que l'on puisse, à terme, qualifier la pratique d'excellente.

Nous présentons ci-après le questionnaire d'évaluation détaillé qui a servi de point de départ aux entretiens tenus avec les intervenants dans chacun des pays. Bien qu'il permette d'évaluer d'une manière plus quantitative la performance des agences routières, ce questionnaire n'en est encore qu'à l'étape de l'élaboration, et continuera d'être amélioré au fil des entretiens qui se poursuivront avec les intervenants.

Questionnaire d'évaluation

P.1 Responsabilité		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé.						
Élément : <i>Cadre institutionnel</i>						
Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale.						
Questions :	Réponses	Non		Oui		
	Notation	1	2	3	4	5
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.						
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?						
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?						
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?						
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?						
Score total						

 Cochez la case ombragée applicable

Score total = T
Score maximal possible = 18

Note (%) = $T/18 * 100$

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.1 Responsabilité (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir une répartition claire des responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : Gestion institutionnelle des routes Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.						
Questions :	Réponses	Oui				
	Notation	1	2	3	4	5
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3						
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?						
c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?						
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.						
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?						
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au Journal officiel ?						
d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?						
Score total						



Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Score maximal possible = 28

Note (%) = T/28 * 100

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier. Élément : Contrôle Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions	Réponses	Non			Oui	
	Notation	1	2	3	4	5
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Dans la négative, passez à la section suivante.						
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?						
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?						
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?						
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?						
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?						
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?						
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?						
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?						
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?						
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?						
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?						
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?						
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?						
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?						
Score total						



Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Score maximal possible = 52

Note (%) = T/52 * 100

Annexe A. Cadre d'évaluation

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Degré d'autonomie Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions	Réponses Notation	Oui				
		Non 1	2	3	4	5
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?						
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?						
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?						
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?						
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?						
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?						
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?						
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?						
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?						
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?						
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?						
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?						
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?						
Score total						

Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Note (%) = T/47 * 100

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Structure et procédures de gestion Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions	Réponses Notation	Oui				
		Non 1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?						
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?						
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?						
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?						
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?						
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?						
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?						
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?						
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?						
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?						
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?						
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?						
Score total						

Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Note (%) = T/47 * 100

Score maximal possible = 47

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions	Réponses Notation	Non	Oui			
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?						
b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?						
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?						
Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40*	40	30	20	10	
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40	40	30	20	10	
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10	
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de personnels technique et administratif par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5	
Score total						

Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Note (%) = T/37 * 100* %

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle une comptabilité analytique ? Dans la négative, passez à la question 13.						
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?						
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?						
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.						
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?						
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?						
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?						
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.						
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou						
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?						
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?						
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?						
Score total						

Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Note (%) = T/47 * 100* %

Score maximal possible = 47

Annexe A. Cadre d'évaluation

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?						
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?						
d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?						
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?						
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?						
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?						
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?						
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?						
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?						
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?						
b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?						
c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?						
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?						
b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?						
c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?						
d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?						
Score total						

Cochez la case ombragée applicable

Score total = T
Score maximal possible = 34

Note (%) = $T/34 * 100$ %

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres Enjeu : Manière dont les AR s'acquittent des procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que de la conception, de la supervision et de l'exécution des travaux.						
Questions	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?						
b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?						
c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?						
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?						
b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?						
c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?						
d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?						
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						
b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?						
b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?						
c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?						
d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?						
Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?						
b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises s le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?						
c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?						
d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?						
Score total						

☐ Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Note (%) = $T/47 * 100\%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Contrôle de la qualité des travaux routiers Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien.						
Questions	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?						
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?						
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?						
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?						
e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?						
Score total T = somme 1 - 5						

☐ Cochez la case ombragée applicable

Score total = T

Note (%) = $T/25 * 100\%$

Score maximal possible = 25

Le tableau A.2 présente un exemple de l'évaluation des progrès réalisés en matière de gestion commerciale des services routiers, effectuée par l'agence routière d'un pays donné. Cette évaluation est fondée sur la mise en œuvre des réformes reposant sur les trois grands piliers de la gestion routière : responsabilité, prise en charge et gestion.

Tableau A.2 Évaluation des progrès réalisés en matière de gestion commerciale

		Cadre institutionnel	Gestion institutionnelle	Responsabilité	Degré d'autonomie	Structure de gestion et modalités de fonctionnement	Ressources humaines	Gestion financière	Systèmes d'information de gestion	Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres	Contrôle de la qualité
Pilier		P.1		P.2	P.4						
Note (%)		70		40	64,3						
		80	60	40	60	50	80	80	100	60	20
E	100										
	90										
B	80										
	70										
S	60										
	50										
M	40										
	30										
I	20										
	10										
							Note globale : 63 % Évaluation : Bon				

I = insatisfaisant (0–20); M = médiocre (21–40); S = satisfaisant (41–60); B = bon (61–80); E = excellent (81–100)

À partir de l'exemple ci-dessus, on peut déduire les conclusions générales exposées au tableau A.3 concernant les progrès réalisés par l'agence routière dans l'application des principes commerciaux reposant sur les trois grands piliers de la réforme.

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Tableau A.3 Progrès réalisés en matière de gestion commerciale

Pilier	Note (%)	Évaluation
P.1	70	Bon
P.2	40	Médiocre
P.4	64,3	Bon
P.1 + P.2 + P.4	63	Bon

Source : auteur

Le tableau A.4 ci-dessous a été élaboré à partir des informations présentées dans le tableau A.2. Il présente une évaluation détaillée des progrès réalisés en matière d'application des principes de gestion commerciale pour chacun des éléments de chacun des piliers de la réforme. Il permet ainsi de cerner et de corriger, le cas échéant, les problèmes qui nécessitent une attention particulière.

Tableau A.4 Détail des progrès réalisés en matière de gestion commerciale

Progrès réalisés	Pilier	Élément
Insatisfaisant	P.4	Contrôle de la qualité
Médiocre	P.2	Responsabilité
Satisfaisant	P.1	Gestion institutionnelle Degré d'autonomie Structure et procédures de gestion Passation de marchés et appels d'offres
Bon	P.1	Cadre institutionnel Ressources humaines Gestion financière
Excellent	P.4	Systèmes d'information de gestion

Source : auteur

Résultats du questionnaire d'évaluation

Les résultats obtenus à l'aide du questionnaire d'évaluation utilisés dans les sept pays étudiés sont présentés aux tableaux A.5 à A.11.

Tableau A.5 Résultats du questionnaire d'évaluation – Botswana

P.1 Responsabilité		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale.						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.		✓				
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?			✓			
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?						✓
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?		✓				✓
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?		✓				✓
Score total		1	0	0	0	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 1
Score maximal possible = 18

Note (%) = $1/18 * 100 = 5,6\%$

P.1 Responsabilité (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir une répartition claire des responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : <i>Gestion institutionnelle des routes</i> Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3				✓		
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓	
c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?						✓
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?					✓	
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au Journal officiel ?		✓			✓	
d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?		✓				✓
Score total		2	0	6	8	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 21
Score maximal possible = 28

Note (%) = $21/28 * 100 = 75,0\%$

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier. Élément : Contrôle Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Dans la négative, passez à la section suivante.		✓				
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?						
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?						
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?						
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?						
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?						
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?						
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?						
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?						
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?						
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?						
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?						
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?						
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?						
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?						
Score total		1	0	0	0	0

☐ Cochez la case ombragée applicable

Score total = 1

Note (%) = $1/52 * 100 = 1,9\%$

Score maximal possible = 52

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Degré d'autonomie Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?		✓				
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?		✓				
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?		✓				
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?		✓				
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?				✓		
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?		✓				
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?		✓				
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?			✓			
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?						
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?		✓				

Annexe A. Cadre d'évaluation

b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?		✓			
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?					
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?					
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?					
Score total	8	4	6	0	0

Cochez la case ombragée applicable Score total = 18 Note (%) = 18/47 * 100 = 44,7 %
 Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)						
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Structure et procédures de gestion						
Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?		✓				
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?				✓		
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?		✓				
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?		✓				
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?		✓				
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?		✓				
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?		✓				
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?		✓				
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?				✓		
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?		✓				
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?		✓				
Score total	9		6	4		

Cochez la case ombragée applicable Score total = 19 Note (%) = 19/47 * 100 = 40,4 %
 Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)						
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?				✓		
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?		✓				
b) Les membres du personnel sont-ils encouragés de quelque façon à profiter de la formation offerte ?		✓				
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?		✓				
Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40	40	30	20	10	

Comment progresse la gestion commerciale des routes

b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40	40	30	20	10
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de cadres et d'employés techniques et administratifs par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5
Score total	4	2	6	4	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 21

Note (%) = $21/37 * 100 = 43,2 \%$

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Dans la négative, passez à la question 13.	✓					
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?						
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?						
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.	✓					
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?						
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?						
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?						
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.				✓		
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou				✓		
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?				✓		
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?					✓	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?						✓
Score total		2	0	9	4	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 20

Note (%) = $20/47 * 100 = 42,6 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau est-elle surtout fondée sur des contrôles visuels ?						
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la					✓	

Annexe A. Cadre d'évaluation

<i>rugosité ?</i>					
<i>d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?</i>					✓
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?					
<i>b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?</i>					
<i>c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?</i>					✓
Q.18 a) Les résultats des enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés à la main ?					
<i>b) Les résultats des enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?</i>					
<i>c) Les résultats des enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?</i>					✓
Q.19 a) Les critères d'intervention spécifiés sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?					
<i>b) Les critères d'intervention spécifiés sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?</i>					
<i>c) Les critères d'intervention spécifiés sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?</i>					✓
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?					
<i>b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?</i>					
<i>c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?</i>					✓
<i>d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?</i>					✓
Score total	0	0	0	4	30

☐ Cochez la case ombragée applicable

Score total = 34
Score maximal possible = 34

Note (%) = $34/34 * 100 = 100,0 \%$

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?	✓					
<i>b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?</i>	✓					
<i>c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?</i>	✓					
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?						
<i>b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?</i>						✓
<i>c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?</i>						
<i>d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?</i>						✓
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						
<i>b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?</i>						✓
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?					
c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?				✓	
d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?					
Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?			✓		
b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?					
c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?				✓	
d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?					✓
Score total	3	0	3	8	20



Cochez la case ombragée applicable

Score total = 34
Score maximal possible = 47

Note (%) = $34/47 * 100 = 72,3 \%$

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Contrôle de la qualité des travaux routiers						
Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception confiés à des consultants ?	✓					
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?	✓					
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux de construction/remise en état ?	✓					
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?	✓					
e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?	✓					
Score total		5	0	0	0	0



Cochez la case ombragée applicable

Score total = 5
Score maximal possible = 25

Note (%) = $5/25 * 100 = 25,0 \%$

Tableau A.6 Résultats du questionnaire d'évaluation - Cameroun

P.1 Responsabilité		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale.						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.		✓				
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?						
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?						
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement ?						
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé de l'agence routière ?						
Score total		1	0	0	0	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 1

Score maximal possible = 18

Note (%) = $1/18 * 100 = 5,6 \%$

P.1 Responsabilité (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir fermement les responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : <i>Gestion institutionnelle des routes</i> Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.						
Questions :	Réponses Notation	Non	Oui			
		1	2	3	4	5
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire des routes ? Dans la négative, passez à la question 3				✓		
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓	
c) L'inventaire fonctionnel des routes est-il régulièrement mis à jour ?		✓				
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.		✓				
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans une loi routière ou équivalent ?						
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement publiées au Journal officiel ?						
d) Le classement des routes et leur répartition entre les différentes AR sont-ils régulièrement révisés ?						
Score total		2		3	4	

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 9

Score maximal possible = 28

Note (%) = $9/28 * 100 = 32,1 \%$

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier.						
Élément : Contrôle						
Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Dans la négative, passez à la section suivante.		✓				
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?						
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?						
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?						
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?						
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?						
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?						
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?						
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?						
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?						
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?						
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?						
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?						
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?						
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?						
Score total		1	0	0	0	0

Cocher la case ombragée applicable

Score total = 1

Score maximal possible = 52

Note (%) = $1/52 * 100 = 1,9\%$

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Degré d'autonomie						
Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il lui-même son DG/directeur ?		✓				
b) Le DG/directeur est-il nommé en dehors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?		✓				
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?		✓				
d) Le DG/directeur est-il habilité à recruter et à remercier du personnel sous réserve de l'approbation du Conseil ?		✓				
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?					✓	
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?		✓				
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?		✓				
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé de l'État pour assurer le financement des travaux d'entretien routier ?						
b) L'AR obtient-elle une proportion fixe de ses revenus d'un fonds routier ?					✓	

Annexe A. Cadre d'évaluation

c) L'AR obtient-elle du fonds routier une contribution financière variant en fonction de ses résultats ?					
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?	✓				
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le public ?		✓			
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?					
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?					
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?	✓				
Score total	8	2	3	8	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 21

Note (%) = $21/47 * 100 = 44,7 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Structure et procédures de gestion						
Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?		✓				
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?		✓				
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?		✓				
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?				✓		
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?				✓		
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?					✓	
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?		✓				
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?		✓				
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?		✓				
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?		✓				
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?		✓				
Score total	8	0	6	8	0	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 22

Note (%) = $22/47 * 100 = 46,8 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?			✓			
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?				✓		

Comment progresse la gestion commerciale des routes

b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?	<input checked="" type="checkbox"/>				
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?	<input checked="" type="checkbox"/>				
Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40	40	30	20	10
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40	40	30	20	10
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de personnels technique et administratif par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5
Score total					

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 21

Note (%) = 21/37 * 100 = 56,8 %

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Dans la négative, passez à la question 13.	<input checked="" type="checkbox"/>					
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?	<input checked="" type="checkbox"/>					
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?	<input checked="" type="checkbox"/>					
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?	<input checked="" type="checkbox"/>					
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.	<input checked="" type="checkbox"/>					
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?	<input checked="" type="checkbox"/>					
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?	<input checked="" type="checkbox"/>					
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?	<input checked="" type="checkbox"/>					
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.				<input checked="" type="checkbox"/>		
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou				<input checked="" type="checkbox"/>		
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?					<input checked="" type="checkbox"/>	
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						<input checked="" type="checkbox"/>
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?				<input checked="" type="checkbox"/>		
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?					<input checked="" type="checkbox"/>	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?						<input checked="" type="checkbox"/>
Score total		8	0	9	4	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 26

Note (%) = 26/47 * 100 = 55,3 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5

Annexe A. Cadre d'évaluation

Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?					
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?					
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?				✓	
d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?					✓
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?					
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?					
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?					✓
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?					
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?					
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?					✓
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?					
b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?					
c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?					✓
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?					
b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?					
c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?					✓
d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?	✓				
Score total	1	0	0	4	25

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 30

Note (%) = 30/34 * 100 = 88,2 %

Score maximal possible = 34

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.						
Questions :	Réponses	Oui				
	Notation	1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?	✓					
b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?	✓					
c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?	✓					
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?						
b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?						✓
c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?						
d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?						✓
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						
b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						✓
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de		✓				

Comment progresse la gestion commerciale des routes

<i>l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?</i>					
<i>b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?</i>					
<i>c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?</i>					
<i>d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?</i>					
Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?			✓		
<i>b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?</i>					
<i>c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?</i>				✓	
<i>d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?</i>					✓
Score total	3	0	6	4	20

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 33

Note (%) = $33/47 * 100 = 70,2 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : <i>Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres</i> Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?		✓				
<i>b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?</i>						✓
<i>c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?</i>		✓				
<i>d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?</i>		✓				
<i>e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?</i>		✓				
Score total		4	0	0	0	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 9

Note (%) = $9/25 * 100 = 36,0 \%$

Score maximal possible = 25

Tableau A.7 Résultats du questionnaire d'évaluation - Éthiopie

P.1 Responsabilité		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale..						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.				✓		

Annexe A. Cadre d'évaluation

b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?					
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?					✓
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?					✓
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?					✓
Score total	0	0	3	0	15

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 18

Note (%) = 18/18 *

Score maximal possible = 18

100 = 100,0 %

P.1 Responsabilité (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir fermement les responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant.						
Éléments : Gestion institutionnelle des routes						
Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier..						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3				✓		
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓	
c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?						✓
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?					✓	
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au JO ?					✓	
d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?						✓
Score total				6	12	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 28

Note (%) = 28/28 * 100 = 100,0 %

Score maximal possible = 28

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier.						
Éléments : Contrôle						
Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Si non, passez à la section suivante.				✓		
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?		✓				
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?		✓				
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?		✓				
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?				✓		
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?		✓				
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?		✓				
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?		✓				
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?						
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?				✓		
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?					
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?					
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?					
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?					✓
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?	✓				
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?	✓				
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?	✓				
Score total	9	0	9	4	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 27

Note (%) = $27/52 * 100 = 51,9 \%$

Score maximal possible = 52

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Degré d'autonomie Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?					✓	
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?	✓					
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?	✓					
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?	✓					
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?					✓	
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?	✓					
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?	✓					
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?						
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?					✓	
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?				✓		
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?			✓			
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?						
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur sur le marché de référence ?						
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?	✓					
Score total		6	2	6	12	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 26

Note (%) = $55,3 \%$

Score maximal possible = 47

Annexe A. Cadre d'évaluation

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Structure et procédures de gestion						
Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Oui				
		Non	2	3	4	5
		1				
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?				✓		
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?				✓		
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?		✓				
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?				✓		
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?				✓		
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?					✓	
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?						✓
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?						✓
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?		✓				
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?		✓				
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?		✓				
Score total		4	0	12	8	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 34

Note (%) = 34/47 * 100 = 72,3 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Oui				
		Non	2	3	4	5
		1				
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?			✓			
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?				✓		
b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?		✓				
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?		✓				
Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?		>40	40	30	20	10
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?		>40	40	30	20	10
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?		>40	40	30	20	10
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de personnels technique et administratif par tronçon de 100 km ?		>20	15-20	10-15	5-10	<5
Score total		4	2	3	4	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 13

Note (%) = 13/37 * 100 = 35,1 %

Score maximal possible = 37

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Si non, passez à la question 13.				✓		
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?				✓		
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?					✓	
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						✓
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.	✓					
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?	✓					
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?	✓					
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?	✓					
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.			✓			
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou			✓			
c) Les comptes sont-ils contrôlés par un auditeur indépendant nommé par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?			✓			
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?					✓	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?	✓					
Score total		5	0	15	8	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 33

Note (%) = 33/47 * 100 = 70,2 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?						
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?					✓	
d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?						
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?			✓			
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?						
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?						
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?						
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?					✓	
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?						
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres						

Annexe A. Cadre d'évaluation

<i>pays ?</i>					
<i>b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?</i>				✓	
<i>c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?</i>					
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?			✓		
<i>b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?</i>					
<i>c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?</i>					
<i>d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?</i>	✓				
Score total	1	0	6	12	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 19

Note (%) = 19/34 * 100 = 55,8 %

Score maximal possible = 34

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.						
Questions :	Réponses Notation	Non Oui				
		1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?						✓
<i>b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?</i>						✓
<i>c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?</i>						✓
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?						
<i>b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?</i>						✓
<i>c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?</i>						
<i>d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?</i>						✓
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?			✓			
<i>b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?</i>						
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?			✓			
<i>b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?</i>						
<i>c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?</i>						
<i>d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?</i>						
Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?				✓		
<i>b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?</i>						
<i>c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?</i>					✓	
<i>d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?</i>						✓
Score total		0	2	3	4	30

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 39

Note (%) = 39/47 * 100 = 83,0 %

Score maximal possible = 47

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : <i>Contrôle de la qualité des travaux routiers</i> Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien						
Questions :	Réponses Notation	Non Oui				
		1	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?	✓					
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?						✓
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?	✓					
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?	✓					
e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?	✓					
Score total		4	0	0	0	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 9

Note (%) = $9/25 * 100 = 36,0 \%$

Score maximal possible = 25

Tableau A.8 Résultats du questionnaire d'évaluation - Ghana

P.1 Responsabilité		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale.						
Questions :	Réponses Notation	Non Oui				
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.				✓		
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?						
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?						✓
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?						✓
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?						✓
Score total		0	0	3	0	15

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 15

Note (%) = $15/18 * 100 = 83,4 \%$

Score maximal possible = 18

P.1 Responsabilité (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir fermement les responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : <i>Gestion institutionnelle des routes</i> Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.						
Questions :	Réponses Notation	Non Oui				
		1	2	3	4	5
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3				✓		
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓	

Annexe A. Cadre d'évaluation

<i>c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?</i>					✓
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.			✓		
<i>b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?</i>				✓	
<i>c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au Journal officiel ?</i>				✓	
<i>d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?</i>	✓				
Score total	0	0	6	12	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 28

Note (%) = 28/18 * 100 = 100,0 %

Score maximal possible = 28

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier.						
Éléments : <i>Contrôle</i>						
Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Oui				
		Non	2	3	4	5
		1	2	3	4	5
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
<i>b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?</i>					✓	
<i>c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?</i>	✓					
<i>d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?</i>	✓					
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?				✓		
<i>b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?</i>	✓					
<i>c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?</i>	✓					
<i>d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?</i>	✓					
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?			✓			
<i>b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?</i>						
<i>c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?</i>						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
<i>b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?</i>						
<i>c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?</i>					✓	
<i>d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?</i>						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?	✓					
<i>b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?</i>	✓					
<i>c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?</i>	✓					
Score total		8	1	6	8	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 23

Note (%) = 23/57 *

Score maximal possible = 52

100 = 44,2 %

Comment progresse la gestion commerciale des routes

P.4 Gestion						
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Degré d'autonomie						
Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2		1	1
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?		✓				
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?					✓	
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?		✓				
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?		✓				
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?					✓	
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?		✓				
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						✓
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?						
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?					✓	
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?				✓		
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?						
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?				✓		
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?						
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?		✓				
Score total		5	0	9	12	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 31

Note (%) = 31/51 * 100 = 66,0 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)						
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Structure et procédures de gestion						
Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?				✓		
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?				✓		
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?		✓				
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?				✓		
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?				✓		
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?					✓	
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?		✓				
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?		✓				
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?						
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?		✓				
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?		✓				
Score total		5	0	12	8	0

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 25

Note (%) = 25/47 * 100 = 53,20 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?			✓			
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?			✓			
b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?	✓					
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?	✓					
Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40%	40%	30%	20%	10%	
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40%	40%	30%	20%	10%	
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10	
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de cadres et d'employés techniques et administratifs par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5	
Score total		2	0	9	4	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 25

Note (%) = $25/37 * 100 = 67,6\%$

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Dans la négative, passez à la question 13.				✓		
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?				✓		
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?					✓	
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						✓
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.				✓		
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?				✓		
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?					✓	
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?	✓					
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.				✓		
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou				✓		
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?			✓		
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?				✓	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?	✓				
Score total	2	0	21	12	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 40

Note (%) = $40/50 * 100 = 85,1\%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Questions :		Réponses Notation				
		Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?						
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?					✓	
d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?						
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?						
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?						
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?						✓
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?						
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?						
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?						✓
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?						
b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?						
c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?						✓
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?						
b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?						
c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?						✓
d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?		✓				
Score total		1	0	0	4	20

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 25

Note (%) = $25/34 * 100 = 73,5\%$

Score maximal possible = 34

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent		
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Éléments : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.								
Questions :		Réponses Notation			Non		Oui	
		1	2	3	4	5		
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?						✓		
b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?						✓		
c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?						✓		
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?								
b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?						✓		
c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?								
d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?						✓		
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?								
b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						✓		
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?								
b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?				✓				
c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?								
d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?								
Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?				✓				
b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?								
c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?					✓			
d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?						✓		
Score total		0	0	6	4	35		

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 45

Note (%) = $45/47 * 100 = 95,7\%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent		
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Éléments : Contrôle de la qualité des travaux routiers Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien								
Questions :		Réponses Notation			Non		Oui	
		1	2	3	4	5		
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?		✓						
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?						✓		
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?		✓						
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?		✓						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?	✓				
Score total	4	0	0	0	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 9

Note (%) = $9/25 * 100 = 36,0 \%$

Score maximal possible = 25

Tableau A.9 Résultats du questionnaire d'évaluation - Namibie

P.1 Responsabilité							
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale	Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent		
	Questions :		Réponses Notation		Non		Oui
		1	2	3	4	5	
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Si non, passez à la question 2.				✓			
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?							
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?							✓
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?							✓
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?							✓
Score total		0	0	3	0	15	

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 18

Note (%) = $18/18 * 100 = 100 \%$

Score maximal possible = 18

P.1 Responsabilité (suite)							
Principaux objectifs : Établir fermement les responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : <i>Gestion institutionnelle des routes</i> Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.	Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent		
	Questions :		Réponses Notation		Non		Oui
		1	2	3	4	5	
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3				✓			
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓		
c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?							✓
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓			
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?					✓		
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au Journal officiel ?					✓		
d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?							✓
Score total		0	0	6	12	10	

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 28

Note (%) = $28/28 * 100 = 100 \%$

Score maximal possible = 28

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier. Élément : Contrôle Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Non				
		1	2	3	4	5
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?					✓	
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?					✓	
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?	✓					
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?			✓			
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?				✓		
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?				✓		
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?						✓
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?						
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?			✓			
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?						
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?					✓	
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?	✓					
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?	✓					
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?	✓					
Score total		4	0	9	20	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 38

Note (%) = $38/52 * 100 = 73,1 \%$

Score maximal possible = 52

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Degré d'autonomie Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?					✓	
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?					✓	
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?					✓	
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?						✓
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?					✓	
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						✓
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						✓
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?						
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?						
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						✓
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?				✓		
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?					
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?				✓	
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?					✓
Score total	0	0	6	20	25

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 47

Note (%) = 51/51 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Structure et procédures de gestion						
Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Oui				
		Non	Oui			
		1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?				✓		
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?				✓		
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?	✓					
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?				✓		
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?				✓		
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?					✓	
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?						✓
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?						✓
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?				✓		
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?				✓		
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?	✓					
Score total		2	0	15	12	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 39

Note (%) = 39/47 * 100 = 83,0 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Oui				
		Non	Oui			
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						✓
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?				✓		
b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?					✓	
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?						✓

Annexe A. Cadre d'évaluation

Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40	40	30	20	10
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40	40	30	20	10
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de personnels technique et administratif par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5
Score total	1	0	6	4	20

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 31

Note (%) = $31/37 * 100 = 83,8 \%$

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Si non, passez à la question 13.				✓		
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?				✓		
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?					✓	
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						✓
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.				✓		
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?				✓		
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?					✓	
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?	✓					
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.				✓		
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou						
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						✓
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?				✓		
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?					✓	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?	✓					
Score total		2	0	18	12	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 42

Note (%) = $42/50 * 100 = 89,4 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?						
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?					✓	
d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?						✓

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?					
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?					
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?					✓
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?					
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?					
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?					✓
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?					
b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?					
c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?					✓
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?					
b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?					
c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?					✓
d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?					✓
Score total	0	0	0	4	30

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 34

Note (%) = 34/34 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 34

P.4 Gestion (suite)					
<p>Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.</p> <p>Élément : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres</p> <p>Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.</p>	Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
	Questions :	Réponses		Notation	
	Non	Oui			
	1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?					✓
b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?					✓
c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?					✓
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?					
b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?					✓
c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?					
d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?					✓
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?					
b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?					✓
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?					
b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?			✓		
c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?					
d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?					

Annexe A. Cadre d'évaluation

Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises s le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Score total	0	0	6	4	35

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 45

Score maximal possible = 47

Note (%) = $45/47 * 100 = 95,7 \%$

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Contrôle de la qualité des travaux routiers Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien.						
Questions :	Réponses Notation	Oui				
		Non	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Score total						

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 5

Score maximal possible = 25

Note (%) = $45/47 * 100 = 25 \%$

Tableau A.10 Résultats du questionnaire d'évaluation - Afrique du Sud

P.1 Responsabilité		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale.						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2			1
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.				✓		
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?						
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?						✓
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?						✓
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?						✓
Score total		0	0	3	0	15

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 18

Note (%) = $18/18 * 100 = 100\%$

Score maximal possible = 18

P.1 Responsabilité (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir fermement les responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : <i>Gestion institutionnelle des routes</i> Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2			1
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3				✓		
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓	
c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?						✓
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?					✓	
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au Journal officiel ?					✓	
d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?						✓
Score total		0	0	6	12	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 28

Note (%) = $28/28 * 100 = 100\%$

Score maximal possible = 28

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers à la gestion du secteur afin de gagner l'opinion publique au financement d'un fonds routier. Élément : Contrôle Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2		1	
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Si non, passez à la section suivante.				✓		
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?					✓	
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?	✓					
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?	✓					
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?				✓		
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?					✓	
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?					✓	
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?						✓
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?						
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?				✓		
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?						
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?					✓	
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?	✓					
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?	✓					
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?	✓					
Score total		5	0	9	16	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 35

Note (%) = $35/57 * 100 = 61,4 \%$

Score maximal possible = 57

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Degré d'autonomie Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décideurs						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2		1	
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?					✓	
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?					✓	
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?					✓	
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?						✓
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?					✓	
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						✓
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?	✓					
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?			✓			
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?						
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?			✓		
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?					
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en vigueur à la Fonction publique ?					
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?				✓	
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?					✓
Score total	1	2	6	20	15

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 44

Note (%) = $44/51 * 100 = 86,3 \%$

Score maximal possible = 51

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Structure et procédures de gestion						
Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?				✓		
b) L'AR est-elle constituée de directions clairement définies dirigées chacune par un directeur ?				✓		
c) Les directeurs et les cadres ont-ils des descriptions de poste claires ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats à terme à obligation de résultats ?						✓
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?				✓		
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?				✓		
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?					✓	
d) Les objectifs de performance sont-ils explicités dans le contrat conclu avec le ministère ?						✓
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?						✓
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?				✓		
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?					✓	
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?						✓
Score total		0	0	15	12	20

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 47

Note (%) = $47/47 * 100 = 100 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Ressources humaines						
Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						✓
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?				✓		
b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?					✓	
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?						✓

Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40	40	30	20	10
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40	40	30	20	10
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de personnels technique et administratif par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5
Score total	0	0	3	4	30

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 37

Note (%) = 37/37 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Dans la négative, passez à la question 13.				✓		
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?				✓		
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?					✓	
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						✓
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.				✓		
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?				✓		
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?					✓	
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?						✓
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.				✓		
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou						
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						✓
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?				✓		
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?					✓	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?						✓
Score total		0	0	18	12	20

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 50

Note (%) = 50/50 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 50

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?					
d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?					✓
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?					
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?					
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?					✓
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?					
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?					
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?					✓
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?					
b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?					
c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?					✓
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?					
b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?					
c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?					✓
d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?					✓
Score total	0	0	0	0	30

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 30

Note (%) = 30/30 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 30

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Élément : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres						
Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?						✓
b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?						✓
c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?						✓
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?						
b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?						✓
c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?						
d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?						✓
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						
b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						✓
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?						
b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?						
c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?						

Annexe A. Cadre d'évaluation

d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?					✓
Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?			✓		
b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?					
c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?				✓	
d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?					✓
Score total	0	0	3	4	40

Cochez la case ombragée applicable **Score total = 47**

Note (%) = 47/47 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)					
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Contrôle de la qualité des travaux routiers Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien.	Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
	Questions :	Non	Oui		
Réponses Notation	1	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?					✓
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?					✓
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?					✓
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?					✓
e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?					✓
Score total	0	0	0	0	25

Cochez la case ombragée applicable **Score total = 25**

Note (%) = 25/25 * 100 = 100 %

Score maximal possible = 25

Tableau A.11 Résultats du questionnaire d'évaluation - Tanzanie

P.1 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Loi portant création d'une agence routière institutionnellement distincte, indépendante et fonctionnellement autonome, responsable des services routiers et administrée par un conseil séparé. Élément : <i>Cadre institutionnel</i> Enjeu : Création d'une autorité routière (AR) constituée e en personne morale.						
Questions :	Réponses Notation	Non	Oui			
		1	2			1
Q.1 a) Une AR autonome/semi-autonome a-t-elle été créée ? Dans la négative, passez à la question 2.				✓		
b) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi existante ?			✓			
c) L'AR a-t-elle été créée en vertu d'une loi votée au parlement ?						
d) La Loi routière établit-elle une distinction entre gestion et financement des routes ?						✓
e) La Loi routière prévoit-elle un conseil d'administration séparé ?		✓				
Score total		1	2	3	0	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 11

Note (%) = $11/18 * 100 = 61,1 \%$

Score maximal possible = 18

P.1 Prise en charge (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Établir fermement les responsabilités au sein du sous-secteur routier, en séparant et en attribuant les rôles ainsi que les pouvoirs et les objectifs s'y rapportant. Élément : <i>Gestion institutionnelle des routes</i> Enjeu : Gestion des différentes parties du réseau routier.						
Questions :	Réponses Notation	Non	Oui			
		1	2			1
Q.2 a) Y a-t-il un inventaire routier ? Dans la négative, passez à la question 3				✓		
b) A-t-on procédé à un classement fonctionnel des routes ?					✓	
c) L'inventaire fonctionnel est-il régulièrement mis à jour ?						✓
Q.3 a) Les routes gérées par l'AR sont-elles clairement identifiées ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
b) Les responsabilités sont-elles clairement définies dans la loi routière ou équivalent ?					✓	
c) Les nouvelles routes sont-elles systématiquement désignées et publiées au Journal officiel ?					✓	
d) La classification des routes et leur répartition entre les diverses AR sont-elles régulièrement révisées ?						✓
Score total		0	0	6	12	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 28

Note (%) = $28/28 * 100 = 100 \%$

Score maximal possible = 28

P.2 Prise en charge		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Associer les usagers de la route à la gestion du secteur afin de gagner leur appui au financement d'un fonds routier. Élément : Contrôle Enjeu : Supervision de l'autorité routière						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2			1
Q.1 a) L'AR est-elle dotée d'un conseil routier ? Dans la négative, passez à la section suivante.				✓		
b) Le conseil est-il composé de représentants des usagers et des milieux d'affaires ?					✓	
c) Les représentants du secteur privé sont-ils majoritaires au sein du conseil routier ?					✓	
d) Les membres du conseil sont-ils nommés par les organismes qu'ils représentent ?						✓
Q.2 a) Le conseil routier a-t-il un mandat clairement défini ?				✓		
b) Le mandat du conseil est-il publié au Journal officiel ou équivalent ?		✓				
c) Le mandat du conseil est-il traduit en règlements en vertu de la loi routière ?		✓				
d) Le mandat inclut-il un code de bonne conduite ?		✓				
Q.3 a) Le président du conseil est-il nommé par le ministre sans consultation ?			✓			
b) Le président du conseil est-il nommé par le ministre après consultation du conseil ?						
c) Le président du conseil routier est-il élu par ses membres ?						
Q.4 a) Le conseil routier se réunit-il annuellement ?						
b) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les six mois ?						
c) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les trois mois ?					✓	
d) Le conseil routier se réunit-il au moins tous les mois ?						
Q.5 a) Les travaux du conseil routier sont-ils ouverts au public (intervenants) ?		✓				
b) Les procès-verbaux des réunions du conseil sont-ils publiés ?		✓				
c) Autorise-t-on des membres choisis du public à assister aux réunions du conseil ?		✓				
Score total		6	2	6	12	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 31

Note (%) = 31/52 * 100 = 59,6 %

Score maximal possible = 52

P.4 Gestion		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Degré d'autonomie Enjeu : Degré d'indépendance de l'AR vis-à-vis du ministre et des décisionnaires						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2			1
Q.1 a) Le Conseil nomme-t-il son DG/directeur ?		✓				
b) Le DG/directeur est-il nommé hors du cadre de la réglementation de la Fonction publique ?		✓				
c) Le DG/directeur est-il assujéti à un contrat d'objectifs ?		✓				
d) Le DG est-il habilité à recruter et à congédier sous réserve de l'approbation du Conseil ?		✓				
Q.2 a) L'AR a-t-elle adopté un énoncé de mission et des objectifs stratégiques ?				✓		
b) L'AR s'est-elle fixée des objectifs de performance précis ?						
c) L'AR et le Conseil/ministre ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						✓
d) L'AR et le fonds routier ont-ils conclu un contrat d'objectifs ?						✓
Q.3 a) L'AR dépend-elle du Fonds consolidé pour assurer le financement de l'entretien ?						
b) L'AR obtient-elle un part de revenus fixes du fonds routier ?					✓	
c) L'AR obtient-elle du fonds routier une dotation variant en fonction de ses résultats ?						
Q.4 a) Le Conseil établit-il les conditions d'emploi du personnel de l'AR ?				✓		
b) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur à la Fonction publique ?						
c) Les conditions d'emploi sont-elles basées, sous réserve de certains ajustements, sur celles en				✓		

Comment progresse la gestion commerciale des routes

vigueur à la Fonction publique ?					
d) Les conditions d'emploi sont-elles basées sur celles en vigueur dans le marché de référence ?					
e) Les conditions d'emploi sont-elles liées à un programme d'incitatifs fondés sur les résultats ?					
Score total	4	0	9	4	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 27

Note (%) = $27/47 * 100 = 57,5 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Structure et procédures de gestion Enjeu : Modalités de gestion de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.5 a) L'AR est-elle dotée d'un directeur général ?				✓		
b) L'AR est-elle constituée de cadres responsables de divisions clairement définies ?				✓		
c) Les directeurs et les cadres ont-ils un profil de poste bien défini ?					✓	
d) Les directeurs et les cadres ont-ils signé des contrats d'objectifs à durée déterminée ?	✓					
Q.6 a) L'AR a-t-elle une direction responsable de la planification ?				✓		
b) L'AR produit-elle un plan d'activités annuel ?				✓		
c) Le plan d'activités annuel fixe-t-il des objectifs de performance ?					✓	
d) Les objectifs de performance sont-ils énoncés dans le contrat passé avec le ministère ?						✓
e) Les résultats annuels sont-ils mesurés à l'aune des objectifs de performance ?						✓
Q.7 a) La direction de l'AR doit-elle rendre compte de ses résultats ?				✓		
b) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération du directeur général ?	✓					
c) Les résultats annuels de l'AR influent-ils sur la rémunération des cadres et du personnel ?	✓					
Score total		3	0	15	8	10

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 36

Note (%) = $36/47 * 100 = 76,6 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Élément : Ressources humaines Enjeu : Conditions de service des membres du personnel de l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.8 a) Les salaires offerts à l'AR sont-ils très inférieurs (+/- 50 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
b) Les salaires offerts à l'AR sont-ils inférieurs (+/- 20 %) à ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?				✓		
c) Les salaires offerts à l'AR sont-ils à peu près les mêmes que ceux offerts pour des postes comparables dans le secteur privé ?						
Q.9 a) L'AR gère-t-elle un programme structuré officiel de formation ?				✓		
b) Le personnel est-il encouragé à profiter de la formation offerte ?					✓	
c) Les résultats de la formation sont-ils évalués ?						✓

Annexe A. Cadre d'évaluation

Q.10 a) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau des cadres supérieurs ?	>40	40	30	20	10
b) Combien y a-t-il de postes vacants au niveau technique ?	>40	40	30	20	10
c) Combien y a-t-il de postes vacants aux autres niveaux ?	>40	40	30	20	10
Q.11 Combien l'AR compte-t-elle de personnels technique et administratif par tronçon de 100 km ?	>20	15-20	10-15	5-10	<5
Score total			6	12	15

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 33

Note (%) = 33/37 * 100 = 89,2 %

Score maximal possible = 37

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Éléments : Gestion financière						
Enjeu : Type de système de comptabilité en usage à l'AR						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.12 a) L'AR utilise-t-elle un système de comptabilité analytique ? Dans la négative, passez à la question 13.				✓		
b) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les dépenses d'entretien et celles consacrées aux travaux neufs ?				✓		
c) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les types de travaux d'entretien ?					✓	
d) Le système comptable permet-il de faire la distinction entre les travaux réalisés en régie et les travaux externalisés ?						✓
Q.13 a) L'AR maintient-elle des comptes commerciaux ? Dans la négative, passez à la question 15.				✓		
b) Les comptes comprennent-ils des états des recettes et des dépenses ?				✓		
c) Les comptes comprennent-ils également des états des revenus et des flux de trésorerie ?					✓	
d) Les comptes comprennent-ils un énoncé des sources de fonds et de leur utilisation ?						
Q.14 a) Les comptes de l'AR sont-ils audités ? Dans la négative, passez à la question 16.				✓		
b) Les comptes sont-ils audités par le juge des comptes ? ou				✓		
c) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le juge des comptes ?						
d) Les comptes sont-ils contrôlés par des auditeurs indépendants nommés par le Conseil ?						
Q.15 a) Le rapport d'audit est-il soumis au Parlement ?				✓		
b) Le rapport d'audit est-il également mis à la disposition du public ?					✓	
c) Le rapport d'audit est-il également publié dans les médias ?	✓					
Score total		1	0	21	12	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 39

Note (%) = 39/47 * 100 = 83,0 %

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.						
Éléments : Systèmes d'information de gestion						
Enjeu : Gestion du patrimoine						
Questions :	Réponses Notation	Non			Oui	
		1	2	3	4	5
Q.16 a) L'évaluation de l'état du réseau est-elle uniquement fondée sur une appréciation subjective ?						
b) L'évaluation de l'état du réseau routier est-elle uniquement fondée sur des contrôles visuels ?						
c) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de l'uni ?						

Comment progresse la gestion commerciale des routes

d) L'évaluation de l'état du réseau routier s'appuie-t-elle également sur des mesures de la résistance ?					✓
Q.17 a) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées à intervalles de plusieurs années ?					
b) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans ?					
c) Les enquêtes sur l'état des routes sont-elles réalisées tous les ans après la saison des pluies/des neiges ?					✓
Q.18 a) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés manuellement ?					
b) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système informatisé simple d'évaluation des résultats (RMS) ?					
c) Les résultats d'enquêtes sur l'état des routes sont-ils enregistrés dans un système RMS informatisé intégré ?					✓
Q.19 a) Les critères d'intervention sont-ils conformes aux normes en vigueur dans d'autres pays ?					
b) Les critères d'intervention sont-ils conformes à des normes adaptées aux conditions locales ?					
c) Les critères d'intervention sont-ils établis à l'aide d'un RMS à partir de critères économiques ?					✓
Q.20 a) L'établissement des priorités est-il fondé sur une appréciation technique ?					
b) L'établissement des priorités est-il fondé sur une formule ou un indice simples de classement ?					
c) L'établissement des priorités est-il fondé sur des critères économiques déterminés par un modèle HDM ou un autre modèle du genre ?					✓
d) Les résultats du RMS sont-ils assez fiables pour servir à la planification ?	✓				
Score total					

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 26

Note (%) = $26/34 * 100 = 76,5\%$

Score maximal possible = 34

P.4 Gestion (suite)		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces. Éléments : Procédures de passation de marchés et d'appels d'offres Enjeu : Manière dont les AR gèrent les procédures de passation de marchés et d'appels d'offres ainsi que la conception, la supervision et l'exécution des travaux.						
Questions :	Réponses Notation	Non		Oui		
		1	2	3	4	5
Q.21 a) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver et d'attribuer les marchés de travaux d'entretien ?		✓				
b) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de conception/supervision ?		✓				
c) L'AR ou son conseil ont-ils le pouvoir d'approuver les soumissions et d'attribuer les marchés de travaux de construction ?		✓				
Q.22 a) L'AR se charge-t-elle de la conception et de la supervision des travaux neufs ?						
b) L'AR externalise-t-elle la conception et la supervision des travaux neufs ?						✓
c) L'AR se charge-t-elle de l'exécution des travaux neufs ?						
d) L'AR externalise-t-elle l'exécution des travaux neufs ?						✓
Q.23 a) L'AR se charge-t-elle de la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						
b) L'AR externalise-t-elle la plupart des travaux d'entretien courant, périodique ou d'urgence ?						✓
Q.24 a) L'AR a-t-elle recours à des marchés sur la base de remboursement des coûts de l'entreprise à partir d'un cahier de procédures ?						
b) L'AR évalue-t-elle les marchés à partir d'un cahier de procédures ?						
c) L'AR a-t-elle recours à des marchés à prix forfaitaire à partir d'un cahier de procédures ?						
d) L'AR a-t-elle recours à des contrats à prix forfaitaire fondés sur des critères de performance ?						✓

Annexe A. Cadre d'évaluation

Q.25 a) L'AR encourage-t-elle les travaux routiers à haute intensité de main d'œuvre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) L'AR laisse-t-elle aux entreprises le choix d'utiliser des méthodes à haute intensité de main d'œuvre pour l'exécution des travaux routiers ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) L'AR choisit-elle une conception et des spécifications propices au recours à des méthodes à haute intensité de main d'œuvre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) L'AR utilise-t-elle des méthodes de paiement compatibles avec des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Score total	3	0	3	4	25

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 35

Note (%) = $35/47 * 100 = 74,5 \%$

Score maximal possible = 47

P.4 Gestion (suite)						
Principaux objectifs : Promouvoir l'adoption de pratiques de gestion commerciale saine et responsable en utilisant des systèmes et des procédures efficaces.		Insatisfaisant	Médiocre	Satisfaisant	Bon	Excellent
Élément : Contrôle de la qualité des travaux routiers						
Enjeu : Manière dont l'AR contrôle la qualité des travaux de construction et d'entretien.						
Questions :	Réponses	Notation				
		Non	Oui			
		1	2	3	4	5
Q.26 a) L'AR soumet-elle à des audits techniques les travaux de conception ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
b) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux d'entretien ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
c) L'AR soumet-elle régulièrement à des audits techniques les travaux neufs et de réhabilitation ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
d) L'AR fournit-elle des directives ayant trait à la réalisation des audits sur les travaux routiers ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
e) L'AR exige-t-elle des fournisseurs qu'ils obtiennent la certification ISO 9000 (si elle est exigée dans le cahier de procédures) ?	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Score total		4	0	0	0	5

Cochez la case ombragée applicable

Score total = 9

Note (%) = $9/25 * 100 = 36 \%$

Score maximal possible = 25

Annexe B. Mesures et indicateurs proposés de performance

Les progrès réalisés par les pays en matière de gestion commerciale du secteur routier sont déterminés à partir de mesures et d'indicateurs de performance. Or, comme la matrice actuelle d'indicateurs de performance du programme Gestion et financement de la route (GFR) se concentre sur la performance des fonds routiers plutôt que sur celle des agences routières, il a donc fallu élaborer un cadre de mesure d'indicateurs pour 1) mesurer les progrès des administrations routières et 2) suivre comment elles assument leurs responsabilités.

Approche et méthodologie

Ce cadre a été défini selon une approche et une méthodologie inspirées de travaux sur le sous-secteur routier en Afrique subsaharienne (voir Gannon et Shalizi, 1995 ; Humplick et Paterson, 1994 ; Transportation Research Board, 2006) qui ont servi de point de départ pour mettre en place des mesures de performance appropriées des agences routières qui seraient ajoutées à la matrice GFR.

Matrice proposée de mesures et d'indicateurs de performance

Un cadre de cinq mesures et 36 indicateurs de performance a été établi pour mesurer et suivre les progrès des agences routières en matière de gestion commerciale, ainsi que l'efficacité et la qualité de leurs opérations. Les éléments de ce cadre sont résumés ci-après.

1. **Mesure de performance** : *Progrès dans la gestion commerciale des routes* (à partir des trois piliers et des 10 éléments sur lesquels reposent les divers aspects de la gestion routière qui tombent généralement sous la responsabilité d'une agence routière (AR), chacun avec un but spécifique et associé à une « bonne pratique » (voir tableau A.1 de l'annexe A.)

But : Mesurer l'état d'avancement des réformes en matière de gestion commerciale des routes.

Indicateurs : 18, couvrant les aspects suivants : capacités institutionnelles, supervision, degré d'autonomie, ressources humaines, gestion financière, systèmes d'information de gestion, procédures de passation de marchés, contrôle de la qualité, établissement de rapports.

2. **Mesure de performance** : *Efficacité institutionnelle*

But : Établir dans quelle mesure l'agence parvient à atteindre ses objectifs institutionnels.

Indicateurs : 2, couvrant les aspects suivants : insuffisance de ressources, recherche et formation.

3. **Mesure des résultats** : *Efficacité du secteur*

But : Établir dans quelle mesure l'agence parvient à maintenir le réseau routier dans un état optimal et à atteindre ainsi ses objectifs institutionnels.

Indicateurs : 2, couvrant les aspects suivants : maintien de l'efficacité, contrôle de la charge à l'essieu.

4. **Mesure des résultats** : *Efficacité de la fourniture des services*

But : Mesurer la productivité de l'agence et l'efficacité avec laquelle elle parvient à fournir les intrants requis pour le réseau routier.

Indicateurs : 2, couvrant les aspects suivants : *rendement, mode de prestation.*

5. **Mesure des résultats** : *Mise en place des infrastructures*

But : Établir un inventaire du patrimoine routier (public pour l'essentiel), le volume de la demande et la capacité du réseau routier à y répondre.

Indicateurs : 5, couvrant les aspects suivants : démographie et macroéconomie, taille du réseau routier, valeur du domaine routier, disponibilité du réseau routier, usagers de la route.

La matrice GFR proposée au tableau B.1 présente ces cinq mesures de performance accompagnées des 40 indicateurs. Ces mesures peuvent être introduites graduellement, en les intégrant une à une dans les opérations de l'administration routière et en s'assurant à chaque fois qu'elles produisent des informations utiles.

Besoins de données

La plupart des données nécessaires aux indicateurs de performance présentés au tableau B.2 devraient être aisément accessibles à partir des statistiques nationales (par exemple, sur la démographie et la macroéconomie) ou des données d'un système de gestion routière ou de la chaussée recueillies à partir des contrôles réguliers normalement réalisés par les administrations routières. Certains indicateurs sont déjà dans la matrice GFR actuelle (état des routes), d'autres—tels la taille du parc de véhicules ou le niveau de motorisation—sont générés par des organismes externes.

Intérêt d'introduire des mesures de la performance

La mesure de la performance peut aider une agence routière à améliorer l'efficacité et l'efficacité de ses opérations ; elle peut ainsi :

- s'auto évaluer en établissant dans quelle mesure elle parvient à appliquer les principes de gestion commerciale

- Relier clairement les objectifs stratégiques à la prise de décisions
- lier les investissements proposés aux résultats escomptés
- sélectionner les projets en fonction de leurs impacts au niveau du programme
- sélectionner les projets en affectant les fonds en fonction des coûts et bénéfices et de leur qualité technique
- adopter une vue à long terme de la performance du réseau
- prendre des décisions en connaissance de cause

Viabilité du système

Peu importe le système de mesure de performance retenu, ce qui importe c'est d'en assurer la mise en œuvre effective et à long terme. Sa viabilité nécessite non seulement des mécanismes efficaces de collecte, de compilation, d'analyse et de diffusion des données mais aussi une institution chef de file dans le rôle de coordinateur régional pour guider le processus d'une manière dynamique et responsable.

Développement en cours

La matrice proposée des mesures et des indicateurs de performance est la première étape d'un programme plus complet de suivi de la performance du secteur en Afrique subsaharienne. Les mesures proposées ici font partie d'un programme en cours d'exécution et cherchent à susciter de la part des intervenants des réactions et des débats qui permettront d'améliorer le système au cours de la phase 2 du programme GFR d'appui aux politiques de gestion et financement de la route.

Tableau B.1 Cadre des mesures et des indicateurs de performance

MESURE DE PERFORMANCE: Progrès en matière de gestion commerciale de la route		Description
Aspect	Indicateur	Unités
Pilier 1 Responsabilité		
Cadre institutionnel	<ul style="list-style-type: none"> - Autorité routière (AR) établie par une loi, institutionnellement séparée, indépendante et autonome dans ses opérations - Date de création - Administrée par un conseil public/privé indépendant 	<p>O/N</p> <p>Date</p> <p>O/N</p> <p>Dénote si AR est établie selon un cadre institutionnel adéquat où gestion des services routiers et financement sont distincts.</p>
Gestion institutionnelle	<ul style="list-style-type: none"> - Inventaire des routes classées selon leur fonction - Séparation claire entre clients et fonctions des fournisseurs - Répartition officielle des responsabilités entre les agences routières 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Dénote s'il existe une structure organisationnelle cohérente avec délimitation des responsabilités de gestion des différentes sections du réseau.</p>
Pilier 2 Prise en charge		
Contrôle	<ul style="list-style-type: none"> - AR supervisée par un conseil routier public/privé - Participation majoritaire du secteur privé - Président du conseil nommé de façon indépendante - Conseil se reunite au moins tous les trimestres 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Indique le mode de supervision des activités de l'AR.</p>

Annexe B. Mesures et indicateurs proposés de performances

Pilier 4 Gestion		
Degré d'autonomie	<ul style="list-style-type: none"> - Le conseil nomme le directeur général - Le directeur général recruté selon un processus d'appel à la concurrence - Le directeur général signe un contrat de performance comportant des objectifs clairs 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Indique dans quelle mesure la direction de l'AR peut être tenue responsable de ses actions.</p>
Structure managériale et modalités de fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Les directeurs et cadres signent des contrats de performance à durée déterminée - AR produit un rapport annuel et un plan d'activité 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Indique les mesures prises pour améliorer ses opérations grâce à l'adoption de pratiques de gestion commerciale saines.</p>
Ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> - Conditions d'emploi du directeur général et de son personnel comparables à celles en vigueur dans les organisations privées similaires ($\pm 25\%$) 	<p>O/N</p> <p>Indique les mesures prises pour recruter et garder du personnel compétent.</p>
Gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> - AR est dotée d'un système de comptabilité analytique - AR produits des comptes commerciaux (à minima un état des revenus et un état de situation du patrimoine routier) - AR publie les comptes annuels audités 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Indique les mesures prises pour présenter un état précis de sa situation financière globale.</p>
Gestion informatique	<ul style="list-style-type: none"> - AR est dotée d'un système de gestion routière adapté à la planification et à la définition des priorités - Le système produit des informations fiables 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Indique les mesures prises pour garantir que les priorités sont prises en toute objectivité et décider du type de technologie à utiliser pour les travaux routiers.</p>
Passation de marchés et appels d'offres	<ul style="list-style-type: none"> - AR externalise la plupart des travaux de conception, de surveillance et d'exécution - AR fait appel à des procédures de passation de marchés bien développées pour l'externalisation des travaux routiers 	<p>O/N</p> <p>O/N</p> <p>Indique le mode de conception, de surveillance et d'exécution des travaux.</p>
Contrôle de qualité	<ul style="list-style-type: none"> - AR vérifie régulièrement la qualité des travaux de construction et d'entretien au moyen d'audits 	<p>O/N</p> <p>Indique le mode de contrôle de la qualité des travaux de construction et d'entretien.</p>

Glossaire

Accord entre établissements publics

Accord cadre établissant les principes généraux qui sous-tendent les rapports entre une entité publique cliente (tel le ministère des Routes) et une entité publique fournisseur de services (telle la direction des routes ou l'administration routière), tout en laissant au fournisseur de services libre de choisir ses conditions d'exploitation.

Patrimoine routier

Ensemble des éléments physiques qui se trouvent dans l'emprise de la route et dont le maître d'ouvrage est l'agence des routes. Ces éléments physiques comprennent la chaussée proprement dite, les accotements, les clôtures, les panneaux de signalisation, les ponts et autres dépendances telles que les ponceaux.

Gestion commerciale

Exploitation de la route comme un service marchand où les décisions se prennent en pesant les avantages et inconvénients de chaque option possible, et où les coûts et bénéfices des actions menées sont déterminés aussi précisément que possible.

Agence des routes

Service public relevant d'un ministère de tutelle et qui par conséquent n'a pas de statut autonome. L'agence des routes est responsable de la gestion du réseau routier en vertu des dispositions d'un accord entre établissements publics.

Agence routière

Terme générique applicable à une agence des routes ou à une autorité routière.

Analyse coûts-avantages

Comparaison officielle des coûts et des avantages prévus d'un projet visant à mesurer l'utilité d'un investissement.

Audit

Processus méthodique, indépendant et documenté permettant d'obtenir des éléments probants concernant les informations présentées et de les évaluer de manière objective pour déterminer dans quelle mesure les critères d'audit sont satisfaits (ISO 9000). Vérification physique, généralement sur un échantillon, de l'exécution des travaux en conformité avec des normes ou des procédures prescrites, et vérification que les coûts et les ressources ont été comptabilisés.

Autorité routière

Entité juridique autonome habituellement créée en vertu d'une loi habilitante pour veiller à la gestion du réseau routier. Elle est habilitée à signer des marchés en son nom propre, et peut intenter des poursuites et être poursuivie en justice.

Client

Organisme (ou particulier) ayant le contrôle des fonds et l'autorité nécessaire pour décider des conditions dans lesquelles ces fonds sont dépensés.

Conseil du fonds routier

Comité mis en place pour conseiller ou administrer un fonds routier.

Contrat à obligation de résultats

Contrat reposant sur un ensemble de spécifications fonctionnelles.

Contrat d'objectifs

Document officiel établissant les modalités d'un accord entre un client et un prestataire de services qui détaille les services fournis en retour des fonds versés par le client.

Conversion en établissement public

Opération par laquelle on transforme une administration publique en une entité juridique indépendante—statut souvent considéré comme un préalable à la gestion commerciale.

Coût du cycle de vie

Somme des coûts réguliers et ponctuels encourus sur la totalité ou sur une portion définie du cycle de vie utile d'un bien, d'un service, d'une structure ou d'un système. Ce coût comprend le prix d'achat, le coût d'installation, les coûts d'exploitation, d'entretien et de réhabilitation, et la valeur résiduelle au moment de l'aliénation ou de la fin de la vie utile.

Coût total du transport routier

Somme des coûts engendrés par le réseau routier pour l'économie, y compris les coûts des administrations routières et des usagers de la route, et les coûts environnementaux et sociaux lorsqu'il est possible de les estimer.

Coûts pour le gestionnaire

Coûts encourus par l'agence routière pour la fourniture des services routiers aux usagers de la route.

Coûts pour les usagers de la route

Ensemble des coûts encourus par les usagers de la route—principalement les coûts de fonctionnement des véhicules et de la durée de trajet.

Efficacité

Niveau de réalisation des activités planifiées et d'obtention des résultats escomptés (ISO 9000).

Efficienne

Rapport entre le résultat obtenu et les ressources utilisées (ISO 9000).

Entretien courant

Opérations annuelles (ou plus fréquentes) qui ne dépendent pas du volume de trafic—point à temps, scellement des fissures, fauchage, curage, reprofilage, peinture des ponts, signalisation et lignes blanches.

Entretien périodique

Travaux à exécuter plus d'une fois par an et qui comportent deux types de travaux pour les routes revêtues : traitement superficiel visant principalement à contrer les effets du vieillissement et qui n'a pas d'incidence fondamentale sur la résistance de la chaussée ; traitement structurel (couche de roulement) pour accroître la résistance des routes soumises à un trafic intense. Dans le cas des routes non revêtues, l'entretien périodique comprend les travaux de reprofilage.

État optimal

État du patrimoine routier permettant de minimiser les coûts totaux du transport routier. Peut s'appliquer à une route en particulier, plusieurs routes ou l'ensemble du réseau.

Fonds routier

Fonds destiné au financement de la gestion routière ou d'autres aspects de cette gestion comme l'entretien des routes.

Gestion des routes

Ensemble des fonctions et activités requises pour fournir des services routiers aux usagers de la route, y compris la planification, la programmation, la gestion des contrats, les travaux, la supervision, les inspections et toutes les activités de soutien (par exemple, gestion financière, établissement des rapports, gestion des ressources humaines, audits et services d'appui dans le domaine des technologies de l'information).

Gestion du patrimoine

Processus systématique d'entretien, de modernisation et d'exploitation efficaces des actifs physiques qui combine des principes de génie et de saines pratiques commerciales à la théorie économique, et qui fournit les outils nécessaires pour une démarche plus souple et mieux organisée de prise des décisions nécessaires pour répondre aux attentes du public.

Indicateur de performance

Une mesure numérique à l'aune duquel sont mesurés les résultats obtenus.

Indicateur de performance

Mesure numérique du niveau de réalisation de l'objectif.

Indice de l'état des routes

Paramètre combinant les mesurages individuels des défauts pour obtenir une indication générique de l'état de détérioration des routes.

Niveau de services

Mesure subjective des besoins des usagers.

Opérations « point-à-temps »

Activités conduites en des lieux isolés et visant à offrir un minimum d'accès aux usagers de la route—par exemple, rechargement partiel, scarification et réhabilitation de courts tronçons.

Patrimoine

Ensemble des infrastructures physiques sous gestion.

Plan d'activités

Document décrivant les activités qu'une organisation doit mener à terme pour atteindre les objectifs correspondant à chacune de ses décisions, et dans lequel sont énumérés les objectifs, les tâches, les programmes et les budgets annuels.

Plan d'entreprise

Document énonçant la raison d'être d'une organisation et décrivant sa vision, sa mission, ses valeurs, ses objectifs à moyen terme et les stratégies qui permettront de les réaliser.

Planification

Détermination des activités de gestion des routes à réaliser sur une période supérieure à 12 mois (durée d'un cycle de gestion) et des coûts associés. Cet exercice doit être mené dans un souci d'exactitude aux fins de budgétisation et en s'attachant aux résultats plutôt qu'aux intrants. Une planification à moyen terme porte normalement sur une période de trois à cinq ans ; une planification à long terme porte sur une période d'au moins dix ans.

Fournisseur de services

Organisation ou particulier qui est rémunéré pour offrir un produit ou un service à un client.

Privatisation

Transfert partiel ou total des responsabilités d'une entité de l'État au secteur privé, c'est-à-dire la prise en charge par le secteur privé des responsabilités qui étaient jusque-là exercées par l'État, avec les risques que cela comporte.

Programmation

Exercice de définition des activités particulières de gestion qu'il conviendra de mener sur le réseau routier au cours du cycle de gestion en cours (c'est-à-dire, au cours des 12 prochains mois). Ces activités sont habituellement définies dans le menu détail (enveloppe budgétaire spécifique, calendrier, coûts).

Rapport coût-efficacité

Mesure de l'efficacité d'un projet donné—la valeur qui résultera d'une décision—au regard de son coût au moment de la mise en œuvre de cette décision.

Reconstruction

Remplacement complet de la structure physique de la route, des couches de revêtement jusqu'à la fondation de la chaussée, des ponceaux et des ponts.

Réhabilitation

Dans le cas des routes revêtues, remplacement du revêtement (et de la couche de base) afin de remettre la chaussée à neuf (sans toutefois améliorer le niveau de services offerts aux usagers de la route). Dans le cas des ponts, remplacement du tablier, des parapets ou des murs en aile, à l'exclusion des culées et des autres éléments structuraux de base.

Réseau de routes principales

Partie du réseau qui présente normalement une valeur stratégique et dont l'entretien restera toujours prioritaire, même si les ressources disponibles sont extrêmement limitées.

Réseau

Regroupement de liaisons à des fins de gestion—réseau national, réseau de routes principales ou réseau de routes revêtues.

Système de gestion du patrimoine

Système englobant l'ensemble des moyens, outils, données et actions nécessaires à une gestion efficace du patrimoine routier.

Travaux d'amélioration

Travaux destinés à améliorer le niveau de services offert aux usagers—pose d'un revêtement, travaux d'élargissement, modification du tracé. Synonyme de travaux routiers dans le présent ouvrage.

Travaux d'entretien

Toute activité visant à maintenir le patrimoine routier en bon état. L'entretien ne conduit pas à une amélioration du niveau de services offert aux usagers (il ne s'agit pas d'une remise à neuf). Ce terme désigne aussi les travaux de réhabilitation et reconstruction s'ils servent à rétablir la route à son état d'origine.

Travaux d'entretien en souffrance

Travaux requis pour remettre un réseau dans l'état où il devrait être si le contexte était stable et conforme aux normes en vigueur. Lorsque les normes et les politiques sont inadéquates, travaux requis pour faire passer un réseau de son état actuel à un état économiquement optimal.

Travaux d'urgence

Travaux à exécuter à bref délai pour corriger des défauts causés par des événements imprévisibles (mauvais temps, accidents) et rendre la route sûre pour ses

usagers ou leur fournir un accès minimal (en attendant la réalisation de réparations permanentes).

Travaux en régie

Travaux réalisés en interne.

Travaux de développement routier

Ensemble des travaux effectués pour améliorer le niveau de services, élargissement, modification du tracé, revêtement et construction de nouvelles routes.

Valeur patrimoniale

Valeur totale des actifs en bon état à laquelle on soustrait le coût de remise en état.

Références

Austroroads. 2006. *Guide to Asset Management, Part 1: Introduction to Asset Management*. Sydney 2000, Australia.

Benmaamar, M. 2006. *Le financement de l'entretien routier en Afrique subsaharienne. Réformes et progrès vers les fonds de seconde génération*. Document d'analyse No. 6 SSATP, Banque mondiale, Washington.

Brooks, D. M., R. Robinson, and K. P. O'Sullivan. 1989. *Priorities in Improving Road Maintenance Overseas: A Check-list for Project Assessment*. Proceedings of the Institution of Civil Engineers, Part 1. 86 (December): 1129–41.

Brushett, S., L. Sampson, et S. Waithaka. 2008. "Renforcement des capacités de gestion et de financement du secteur routier et Financing in the Road Sector (2008)." SSATP Note No. 37, World Bank, Washington, D.C.

DCDM Economic and Management Consultants, 2007. *Organization and Methods Review*. Final Report, Botswana Ministry of Works and Transport, Gaborone, October.

Gannon, G., and Z. Shalizi. 1995. *The Use of Sectoral and Project Performance Indicators in Bank-Financed Transport Operations*. Report TWU 21, Environmentally Sustainable Development, Transportation, Water, and Urban Development Department, World Bank, Washington, DC.

Heggie, I. G. 1991. *Designing Major Policy Reform: Lessons from the Transport Sector*. Discussion Paper 115, World Bank, Washington D.C.

Heggie, I. G., and P. Vickers. 1998. *Financement et gestion commerciale des routes*. Document technique No. 409, Banque mondiale, Washington.

Humplick, F., and W. D. O. Paterson. 1994. *Framework of Performance Indicators for Managing Road Infrastructure and Pavements*. Proceedings, Third International Conference on Managing Pavements, San Antonio, Texas.

Israel, A. 1987. *Institutional Development: Incentives to Performance*. Baltimore: John Hopkins University Press (pour la Banque mondiale).

Kumar, A. 2000. *Évaluation des fonds routiers en Afrique*. Document de travail SSATP No. 51, Banque mondiale, Washington.

Malmberg Calvo, C. 1998. *Solution pour la gestion et le financement des infrastructures de transport rural*. Document de travail SSATP No. 48, Banque mondiale, Washington.

Pinard, M. I., and S. Kaombwe. 2001. *Mise en œuvre et impact de l'IGR. Enquête menée dans sept pays membres*. Document de travail SSATP No. 62, Banque mondiale, Washington.

Robinson, R., and D. Stiedl. 2001. *Decentralisation of Road Administration: Case Studies in Africa and Asia*. Public Administration and Development 21 (1): 53–64.

Robinson, R., U. Danielson, and M. Snaith. 1998. *Road Maintenance Management: Concepts and Systems*. Basingstoke and London: Macmillan.

Rohde, G., M. I. Pinard, and S. Sadzik. 1996. *Long-term Network Performance—A Function of Maintenance Strategy*. Proceedings, Roads 96, Combined 18th ARRB Transport Research Conference, Christ Church, New Zealand, September 2–6.

Roughton International. 2007. *Analysis of Existing Arrangements and Policy Options for Road Maintenance in Africa*. Chandlers Ford, UK: Roughton International.

SADC (Southern African Development Community). 1999. *Model Legislative Provisions: Road Network Financing and Management*. Maputo, Mozambique: SADC, May.

_____. 2003. *Guideline on Low-Volume Sealed Roads*. SADC Secretariat, Gaborone, July.

SANRAL (South African National Roads Agency, Ltd.). 2007. *Annual Report 2007*. Pretoria, Afrique du Sud: SANRAL.

Stankevich, N., et al. 2005. *Performance-based Contracting for Preservation and Improvement of Road Assets*. Transport Note TN-27, World Bank, Washington, D.C.

Talvitie, A. 1996. *International Experiences in Restructuring the Road Sector*. Paper presented at Transportation Research Board Annual Meeting, National Research Council, Washington.

Transportation Research Board. 2006. *Performance Measures and Targets for Transportation Asset Management*. National Cooperative Highway Research Program (NCHRP) Report 551, National Research Council, Washington.

World Bank. 2006. *Resource Guide on Performance-based Contracting for Preservation of Road Assets*. Washington.