



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne
Banque mondiale et Commission économique pour l'Afrique



Document de travail SSATP N° 10F

Tarification des routes d'Afrique

Évolution du rôle du secteur privé

Ian G. Heggie

Janvier 1994

Division de l'environnement et du développement durable
Département technique pour l'Afrique
Banque mondiale



Les opinions, interprétations, conclusions et recommandations exprimées dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la position de la Banque mondiale, de ses institutions affiliées, de ses administrateurs, ni d'aucune personne agissant pour leurs comptes.

AVANT-PROPOS

Au cours des 20 dernières années, un tiers du capital investi dans les routes d'Afrique subsaharienne a été érodé à la suite de l'insuffisance de leur entretien. Pour restaurer les routes qui ont une justification économique et éviter une aggravation de la détérioration générale des réseaux, il faut maintenant dépenser environ 1,5 milliards de dollars chaque année. Les principaux problèmes qui sont à l'origine de cette situation sont évidemment institutionnels et financiers, mais ils ont aussi des aspects techniques, organisationnels et humains qui contribuent aux politiques insoutenables d'entretien des routes.

L'expérience acquise dans le cadre de l'*Initiative d'entretien des routes* (IER) suggère que les réformes de politique nécessaires pour répondre à ces problèmes doivent avoir quatre objets principaux : 1) susciter un sentiment de prise en charge et d'engagement, 2) identifier une source stable de financement, 3) définir qui est responsable de quoi et 4) gérer les réseaux routiers d'une manière commerciale. La première de ces réformes est centrée sur la façon d'impliquer les groupes concernés dans les décisions relatives à la gestion des routes. Au Sierra Leone et en Tanzanie ceci a été réalisé en nommant des représentants de ces groupes dans les conseils des routes. La deuxième tente d'établir un flux adéquat et stable de financement. Plusieurs pays africains essaient d'atteindre cet objectif en introduisant des tarifs routiers explicites (droit de licence et taxe sur les carburants) et en transférant les recettes dans un compte spécial, ou fonds des routes, afin d'éviter de les confondre avec celles de la fiscalité générale. La troisième vise à créer une structure organisationnelle cohérente pour assurer la gestion des routes principales, secondaires, urbaines et rurales. Enfin, la dernière de ces réformes a pour objectif de mettre sur pied des agences routières ayant un caractère plus commercial. Tout ceci implique évidemment d'introduire de meilleurs systèmes et procédures ainsi que d'adopter une approche plus objective pour la fixation des priorités. Mais cela mène surtout à une plus grande autonomie qui favorise la discipline de marché et le renforcement de la responsabilité.

Le présent document fait partie d'une série qui couvre la gestion et le financement des routes et est aussi le précurseur d'un rapport plus substantiel, *Gestion et financement des routes—Un programme de réformes*, qui sera publié plus tard cette année. Parmi les autres publications de la série, il faut mentionner : *Réformes des politiques routières en Afrique* (1991) et *Taxation des usagers de la route dans quelques pays de l'OCDE* (1993). D'autres rapports sont actuellement en préparation sur : *L'expérience des fonds des routes en Afrique* et *Réforme des parcs publics de matériels en Afrique*.

L'IER est une composante du *Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne* (SSATP) qui est un programme collectif visant à améliorer les aspects principaux des politiques de transport en Afrique et à renforcer les capacités des institutions locales. Les publications du SSATP sont distribuées aux responsables des politiques et à tous les planificateurs et gestionnaires impliqués dans la tâche d'amélioration des services de transport. Elles ont aussi pour but de faciliter la formation d'un consensus parmi les agences extérieures d'aide.

Jean H. Doyen
Chef de la division Environnement et développement durable
Département technique pour l'Afrique
Banque mondiale

TABLE DES MATIÈRES

Préambule	1
Initiative d'entretien des routes	2
Problèmes institutionnels et financiers	2
Problèmes techniques, organisationnels et humains	4
Comment améliorer l'entretien des routes?	5
Processus de réforme des politiques	5
Confiance et compréhension	5
Capacité d'absorption	5
Assimilation du processus	6
Formation d'un consensus	6
Compromis	6
Progressivité	6
Programme de réformes	7
Prise en charge des réformes	7
Financement	8
Organisation	13
Commercialisation	14
Conclusion	14

Figures :

1.	Coûts de remplacement des infrastructures de transport dans quelques pays africains	1
2.	Les quatre piliers de la gestion et du financement des routes	7
3.	Caractéristiques de certains conseils des routes	10

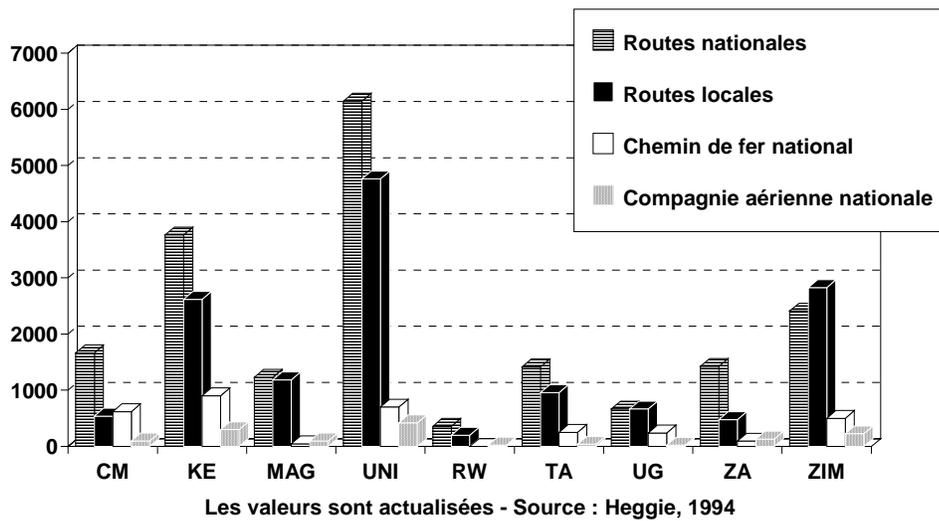
Tableau :

1.	Fonds des routes dans quelques pays africains : Dispositions administratives et juridiques	12
----	--	----

PRÉAMBULE

Il y a plus d'un million de kilomètres de routes en Afrique subsaharienne, dont environ 460.000 km de routes principales. Presque sans exception, ces routes sont gérées par des administrations bureaucratiques. Elles supportent 80 à 90 % du trafic des voyageurs et des marchandises, absorbent 5 à 10 % des budgets ordinaires des états et interviennent pour 10 à 20 % dans leurs budgets de développement. De plus, une partie non négligeable des dettes des états africains est attribuable aux emprunts routiers, principalement pour l'acquisition de matériels de construction et d'entretien. En termes d'actifs, d'emploi et de chiffre d'affaires (surtout quand la maintenance est totalement financée), les routes sont vraiment de grosses entreprises et dépassent généralement de très loin les chemins de fer ou les lignes aériennes (voir figure 1).

Figure 1. Coûts de remplacement des infrastructures de transport dans quelques pays africains (en millions de dollars)



En dépit de leur importance, cependant, les routes subsahariennes sont mal gérées et ne sont guère entretenues. Leur coût de remplacement dépasse 35 milliards de dollars et elles exigent des dépenses annuelles d'entretien de routine et périodique de l'ordre de 600 à 800 millions de dollars simplement pour les maintenir durablement en bon état. Mais les pays africains sont loin d'avoir dépensé de telles sommes pendant les 20 dernières années et il en résulte que quelque 11 milliards du capital investi dans les réseaux routiers ont été érodés à la suite du manque d'entretien. C'est-à-dire que l'Afrique subsaharienne a vécu sur son capital. Pour restaurer les routes qui se justifient économiquement et empêcher toute aggravation de leur détérioration, il va maintenant falloir dépenser près de 1,5 milliards de dollars pendant la prochaine décennie. Ceci représente presque 1 % du PIB régional. Or, les dépenses routières annuelles se montent actuellement à 1 milliard de dollars environ, ce qui signifie que, eu égard aux restrictions croissantes sur les flux d'aide à l'Afrique subsaharienne, les charges financières sur les budgets locaux ne feront qu'augmenter et que l'érosion du capital ne pourra que se poursuivre.

Réduire les budgets de maintenance engendre l'auto-destruction. Par exemple, une diminution de 1,00 dollar du budget de l'entretien des routes entraîne un accroissement typique de 2,00 à 3,00 dollars des coûts d'exploitation des véhicules. Donc, loin de procurer des économies, les coupes dans les budgets d'entretien augmentent, au contraire, les frais de transport au détriment de l'ensemble de l'économie. Pour l'entièreté de l'Afrique subsaharienne, il est estimé que les coûts supplémentaires imposés par l'insuffisance de maintenance atteignent 1,2 milliards de dollars par an, soit environ 0,85 % du PIB régional, dont à peu près 75 %, ou 900 millions de dollars, représentent des dépenses en précieuses devises. Rien qu'en Tanzanie, la charge annuelle imposée à l'économie par le mauvais état des routes est évaluée entre 100 et 150 millions de dollars. Les mauvaises politiques d'entretien des routes ont donc un prix fort élevé.

INITIATIVE D'ENTRETIEN DES ROUTES

La Banque mondiale attache une très grande importance aux politiques saines d'entretien des routes. Aussi, pour aider à fonder la maintenance routière sur une base soutenable à long terme, la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) et la Banque mondiale ont-ils lancé une *Initiative d'entretien des routes* (IER) dans le cadre du *Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne* (SSATP). Cette composante est administrée par la Banque mondiale et financée par l'Allemagne, le Danemark, la Finlande, la France, la Norvège, la Suède, la Suisse et l'Union européenne. En outre, la Finlande, la France et la Norvège ont détaché trois spécialistes auprès de la Banque mondiale pour contribuer au programme. La première phase de l'IER a eu pour objet de sensibiliser les administrations africaines au besoin d'instaurer de bonnes politiques d'entretien et de déterminer pourquoi les politiques actuelles sont inefficaces et insoutenables. La deuxième phase a ensuite consisté à lancer des initiatives nationales dans neuf pays : le Cameroun, le Kenya, Madagascar, le Nigéria, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe. Ces initiatives nationales ont d'abord couvert les routes principales et ont été centrées sur trois thèmes : 1) l'amélioration de la planification, de la programmation et du financement, 2) l'accroissement de l'efficacité opérationnelle et 3) le perfectionnement du développement des ressources institutionnelles et humaines.

Les premiers stades du programme ont été consacrés à l'établissement de diagnostics. Pourquoi les pays africains poursuivent-ils des politiques inefficaces et insoutenables d'entretien des routes? Pourquoi les pouvoirs publics subsahariens sont-ils tombés dans le piège de l'entretien différé jusqu'à perdre 11 milliards du capital investi dans les routes? Les réponses ont mis principalement en évidence des problèmes institutionnels et financiers, mais ont aussi attiré l'attention sur un certain nombre d'aspects techniques, organisationnels et humains qui ont contribué à ces mauvaises politiques.

Problèmes institutionnels et financiers

L'origine des problèmes institutionnels et financiers doit être attribuée à la manière dont les routes sont généralement administrées et à l'environnement hostile qui est défavorable aux incitations et à la motivation du personnel des agences routières. Les routes ne sont pas gérées de la même façon que la plupart des entités commerciales. L'agence routière se contente de fournir des services en fonction de ses ressources budgétaires, qui sont le plus souvent fixées sans tenir compte du volume ou de l'importance du trafic circulant sur le réseau. Comme cette agence fonctionne invariablement dans le cadre de l'administration, les responsabilités y sont mal

définies et les conditions d'emploi sont médiocres. L'agence est pratiquement toujours placée sous l'autorité de l'ingénieur en chef des travaux (au lieu d'un conseil d'administration et d'un directeur exécutif) et jouit de très peu d'autonomie de gestion. De plus, elle tient uniquement une comptabilité de caisse (afin de veiller à ne pas dépasser les budgets accordés) et n'a aucune source indépendante de revenu. De plus, ses comptes ne sont soumis à aucune vérification extérieure.

Ceci offre plusieurs inconvénients regrettables. Premièrement, il n'y a pas de délimitation des responsabilités de gestion des différents aspects du réseau routier, comme le contrôle de la circulation, l'amélioration de la sécurité routière et la diminution de l'impact négatif du trafic routier sur l'environnement. Il est tout à fait courant, surtout dans les zones rurales, d'avoir à faire à des agences routières qui n'ont pas de responsabilités bien définies. Peu nombreuses sont les routes construites ces 20 dernières années qui ont été l'objet d'une inscription officielle à l'inventaire du patrimoine et ont été assignées par voie légale à une autorité routière. Il en résulte que bon nombre d'entre elles ne dépendent de personne et ne sont pas entretenues. Le contraire est également vrai : certaines routes assignées sont revenues à l'état sauvage et les autorités qui en sont responsables ne parviennent plus à les retrouver.

Deuxièmement, les termes et conditions d'emploi dans la fonction publique sont malheureusement beaucoup moins favorables que dans le secteur privé de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Après l'indépendance, ces pays ont augmenté les effectifs du service civil alors que leurs économies rétrécissaient. En outre, l'inflation, combinée avec la dépréciation monétaire, s'est ajoutée à ce problème pour provoquer un déclin sérieux des rémunérations des fonctionnaires de l'état. En Ouganda, en Tanzanie et en Zambie des ingénieurs diplômés ayant quatre ans d'expérience sont maintenant payés 40 à 60 dollars par mois, alors que la norme est de 300 à 350 dollars par mois sur le marché du secteur privé. Avant d'établir une agence routière semi-autonome, l'administration de Sierra Leone payait également 40 dollars, mais son conseil d'administration, qui est chargé de fixer des termes et conditions d'emploi "compatibles avec les meilleures pratiques des autres organisations semi-autonomes ou parapubliques", a maintenant décidé d'augmenter cette rémunération jusqu'à 300 dollars (200 dollars d'émoluments plus une prime non taxable de 100 dollars) afin d'être compétitif. En fait, les autorités routières qui payent à leur personnel une fraction des taux du marché finissent par avoir un nombre très élevé de postes non pourvus (Kenya, Ouganda et Zambie) ou du personnel à temps partiel forcé d'arrondir ses revenus par d'autres activités, des manipulations et des combines. Or, il n'est pas possible de gérer un grand réseau routier avec du personnel démoralisé ne travaillant qu'à temps partiel.

Troisièmement, il n'y a pas de mécanisme simple permettant de tenir une agence responsable de ses performances en dehors du processus gouvernemental traditionnel de vérification, qui est plutôt concerné par l'application cohérente des procédures que par l'utilisation efficace des ressources. Les usagers disposent donc de peu de moyens pour influencer les performances des agences routières. En effet, la plupart de ces dernières n'offrent que très peu d'indicateurs permettant de mesurer leurs résultats. De même, leurs systèmes comptables manquent de transparence, leurs dépenses sont mal contrôlées et leurs fonds sont souvent détournés à d'autres usages.

Quatrièmement, les dispositifs de financement laissent à désirer. Les dépenses routières sont financées par des affectations du budget général qui n'ont que peu de rapport avec les besoins réels ou avec la capacité de paiement des usagers. Ce n'est que lorsqu'il y a un tarif explicite pour les routes et des dispositions incontournables pour transférer directement les recettes

correspondantes à l'agence routière, que les usagers sauront ce qu'ils payent—ce qui leur permettra donc d'exiger d'en avoir pour leur argent—et que les dépenses routières ne seront limitées que par ce que ces usagers acceptent de payer. En effet, les routes ne doivent pas être considérées comme un service social. Elle peuvent, au contraire, être exploitées sur une base commerciale comme n'importe quelle entreprise. Entre autres choses, une telle politique aidera d'ailleurs à établir une base équitable de concurrence avec les divers modes de transport.

Problèmes techniques, organisationnels et humains

Presque tous ces problèmes résultent du manque d'approche commerciale de la gestion des routes. En fait, la plupart des dépenses routières sont mal planifiées et mal gérées. Peu d'agences routières fixent des priorités cohérentes sur base d'une analyse détaillée de chacun des programmes de dépenses dans le cadre d'un budget consolidé. Peu font, en effet, la différence entre les dépenses ordinaires et celles de développement, entre les nouvelles constructions et la maintenance, entre l'entretien de routine et l'imperméabilisation, ou entre cette dernière et le resurfaçage. A peine 10 % des agences établissent un inventaire élémentaire de leurs routes ou utilisent des systèmes de gestion de l'entretien et des revêtements pour déterminer les priorités de maintenance pour l'ensemble de leur réseau et moins nombreuses encore sont celles qui complètent ces instruments de planification avec des systèmes budgétaires fondés sur les réalisations.

Il y en a encore trop de travaux d'entretien exécutés en régie. Il existe cependant de nombreuses bonnes raisons de sous-traiter plus de travaux au secteur privé. Bien que les comparaisons de coûts ne soient généralement pas concluantes, le simple fait d'exposer les travaux exécutés en régie à la concurrence du secteur privé résulte presque toujours en de spectaculaires accroissements de productivité. L'entretien sous contrat améliore aussi la qualité; il est plus facile à contrôler et favorise le développement de l'industrie locale de la construction. Toutefois, la sous-traitance n'est possible que là où il y a une industrie valable de la construction, des flux financiers fiables et réguliers, pour pouvoir régler en temps utile les entrepreneurs, et du personnel qualifié pour superviser les exécutions. En bref, pour la réussite de l'entretien sous contrat, il faut satisfaire à deux conditions préalables : du financement stable et une agence routière plus spécialisée, ayant des effectifs réduits, mais mieux qualifiés et mieux payés.

Les ateliers et les parcs de matériels appartenant à l'état posent également des problèmes. La plupart des administrations possèdent des matériels lourds de construction et d'entretien valant des millions de dollars, qui ont le plus souvent été acquis grâce à des prêts de la Banque mondiale ou à des subventions de donateurs bilatéraux bien intentionnés. Même de relativement petites agences ont pour 25 à 50 millions de dollars d'engins et d'outillage. Mais les taux d'utilisation de ces matériels dépassent rarement 20 à 30 %, alors que dans le secteur privé ils atteignent 80 à 90 %. Pourquoi? Pour plusieurs raisons : pas de normalisation, pas assez de carburant, une pénurie de pièces de rechange (et des procédures périmées pour les commander), un manque d'opérateurs d'engins et de mécaniciens formés et du personnel généralement mal payé, qui se laisse tenter par le chapardage (avec les conséquences que cela comporte pour les équipements).

Il n'y a pas suffisamment d'intérêt envers les techniques à haute intensité de main-d'oeuvre. Ceci est dû en partie aux lourdes procédures administratives qui découragent l'attribution des petits contrats, surtout à des particuliers qui ne peuvent évidemment pas respecter les procédures habituelles d'adjudication. Mais il y a aussi d'autres raisons. Ces techniques sont supposées aller

à l'encontre des transferts de technologies modernes et offrir moins d'occasions de pots-de-vin. Les matériels et les ateliers sont, en effet, des sources opportunes de revenus supplémentaires. Néanmoins, les ateliers et matériels de l'état étant souvent en plein désarroi, les méthodes qui font appel à beaucoup de main-d'oeuvre ont au moins l'avantage d'assurer que les travaux sont réalisés. Ces méthodes ont, en outre, le mérite d'injecter des fonds dans l'économie rurale.

Enfin, la plupart des agences routières souffrent d'une pénurie aiguë de compétences, ou bien ont un personnel pléthorique qui n'a pas les qualifications requises. La valorisation des ressources humaines est donc une priorité urgente. Cependant, sans termes et conditions d'emploi adéquats, les prescriptions habituelles de formation et d'assistance technique sont sans valeur pratique. En fait, le personnel n'a que peu d'intérêt pour la formation axée sur ses tâches quotidiennes et attache une importance disproportionnée à la formation onéreuse et souvent peu appropriée dans les pays industriels. En outre, l'assistance technique ne peut réaliser de transfert de compétences à des employés démoralisés ou absents de leur poste.

COMMENT AMÉLIORER L'ENTRETIEN DES ROUTES ?

Les symptômes du mauvais entretien des routes sont bien connus, de même que leurs causes. La question est de savoir ce qu'il faut faire pour y remédier. C'est ici que l'IER a recueilli des enseignements inestimables dans ses neuf pays pilotes. Le dialogue était, au départ, essentiellement à sens unique, avec les spécialistes qui faisait des discours et les pays pilotes qui les écoutaient. Mais après un an environ, ce dialogue est devenu plus équilibré et les parties intéressées de chacun des pays ont commencé à jouer un rôle croissant dans le choix des sujets de discussion. Dans certains pays, le programme en est maintenant à sa troisième phase, avec les parties concernées menant le jeu et les cadres de l'IER agissant comme conseillers et modérateurs pour faciliter un authentique dialogue national. Cette section résume les suggestions de l'IER pour aborder la réforme des politiques et présente ensuite le programme qui a résulté de cette approche.

Processus de réforme des politiques

La clé d'une réforme durable des politiques se trouve dans l'origine nationale des initiatives. Localement, les parties intéressées doivent reconnaître le besoin de réformes. Ces dernières doivent être réalisables et largement soutenues; elles doivent, en outre, faire plus de gagnants que de perdants. Il y a six éléments essentiels qui déterminent le succès du programme de réforme des politiques de l'IER.

Confiance et compréhension : Le dialogue sur les politiques a été profondément influencé par les relations entretenues de longue date par la cellule IER avec les principaux groupes d'intérêts, par la nette distinction entre les objectifs de l'IER et ceux des opérations des bailleurs de fonds, ainsi que par la qualité des cadres de l'IER. Il a fallu généralement trois missions, réparties sur un an, pour que les spécialistes de la cellule gagnent la confiance des pays pilotes (parfois même en prenant des positions divergentes de celles des chefs de projets de la banque). La possibilité de suivre d'autres chemins, dégagés des contraintes du cycle des projets de la Banque, a aussi favorisé une plus grande franchise et enfin, grâce aux détachements, l'IER a pu disposer de spécialistes de niveau élevé, habitués à traiter avec les responsables des groupes impliqués et soutenus, dans certains cas, par des directeurs d'agences routières qui ont fait leurs preuves.

Capacité d'absorption : La plupart des groupes intéressés, qu'ils soient des agences gouvernementales ou des associations locales, n'ont qu'une capacité limitée de formulation des grandes réformes de politiques. Les grandes études générales—le plus souvent faites par des consultants étrangers—tendent à surestimer la capacité d'absorption de ces groupes et ceci explique pourquoi nombre de ces études finissent par être reléguées dans les bibliothèques. Il vaut mieux décomposer les problèmes en tous leurs éléments et recourir à des consultants individuels pour traiter chacun d'eux dans un délai de deux à trois ans. Le changement radical de direction qu'impliquent les grandes études de politique générale est alors remplacé par une série de petites modifications successives qui sont plus faciles à absorber par toutes les parties.

Assimilation du processus : Les solutions doivent être d'origine locale. Elles doivent être mise au point et acceptées dans le contexte africain. Ce ne sont pas les bailleurs de fonds ou les consultants extérieurs qui ont le pouvoir de résoudre les problèmes sous-jacents qui sont responsables du mauvais entretien des routes. Ils peuvent, bien sûr, faire partager leur expérience, fournir de l'assistance et faciliter le processus, mais non se substituer aux participants nationaux. C'est pourquoi l'IER fait appel à des experts locaux dont les mandats sont rédigés conjointement par ses spécialistes et par les parties concernées. Ceci donne l'assurance que ces consultants concentrent leurs efforts sur les vrais problèmes, vont au-delà des symptômes superficiels, tirent parti de l'expérience d'autres pays et produisent des recommandations compatibles avec l'environnement socio-politique de chaque nation.

Formation d'un consensus : Une réforme fondamentale doit impliquer toutes les parties intéressées à de saines politiques d'entretien des routes. Les problèmes sous-jacents du système ne peuvent être résolus par l'agence routière (qui est l'interlocuteur habituel de la Banque mondiale dans le domaine de la politique routière), ni par le ministère des Travaux publics ou des Transports, ni même par le ministère des Finances. Le dialogue doit permettre l'intervention des usagers des réseaux (tels que les associations de transporteurs routiers), des chambres de commerce, des organisations agricoles et industrielles, etc., car la participation du secteur privé est essentielle, puisque c'est lui qui utilise les routes et qui les finance. Sans le soutien de tous ces groupes, aucune solution ne sera soutenable. Au début, l'administration hésitait à faire intervenir le secteur privé. Néanmoins, après quelques réunions—au cours desquelles les représentants du secteur privé se sont révélés actifs, constructifs et pleins d'idées—les relations se sont améliorées et la plupart des pays pilotes encouragent maintenant l'implication du secteur privé.

Compromis : Les réformes fondamentales sont généralement douloureuses. Elles requièrent inévitablement des concessions de part et d'autre et ne peuvent réussir que si tout le monde est d'accord sur le compromis résultant. L'administration doit accepter d'envisager des modifications fondamentales dans la manière dont elle gère le réseau routier, tandis que les ministères impliqués doivent admettre que, à moins que l'agence routière ne fonctionne comme une organisation responsable et bien gérée, son budget ne pourra être augmenté. Le processus doit identifier les intérêts communs, susciter un consensus et entretenir la dynamique du mouvement jusqu'à l'instauration des réformes.

Un des meilleurs moyens d'introduire de nouvelles idées et de susciter un consensus est le voyage d'étude. Il s'agit normalement de la visite de huit à dix individus—choisis dans l'administration et dans l'industrie (privée) des transports routiers—dans d'autres pays pour y étudier comment les routes y sont gérées et financées. Bien que certains groupes soient allés jusqu'en Malaisie et en Corée, ce sont les visites dans d'autres pays africains—principalement au Ghana et au Sierra Leone—qui ont eu le plus d'impact. Le groupe est habituellement accompagné par un consultant

local qui prend note des sujets étudiés et des conclusions de l'équipe. Au retour, le rapport du groupe est discuté dans le cadre d'un atelier qui vise à faire partager l'expérience avec d'autres parties intéressées et à se mettre d'accord sur la suite à y donner.

Progressivité : Un changement à petites doses est plus facile à absorber que la transformation complète d'une institution. Le secret est de rester dans les limites de l'institution existante et dans l'enveloppe de la législation applicable jusqu'à ce que des modifications majeures deviennent inévitables. Des concepts d'une portée considérable, comme la tarification des routes, la création d'un fonds des routes, la mise en place d'un conseil de gérance et l'introduction de systèmes de gestion commerciale peuvent généralement être introduits dans le cadre juridique existant. Ceci a l'avantage de minimiser la résistance bureaucratique, de donner le temps nécessaire pour essayer et adapter les changements et d'offrir une base saine à la législation définitive qui consolidera alors des réformes qui sont de facto déjà en place.

Programme de réformes

Durant les premiers stades du dialogue sur les politiques, les cadres de l'IER ont insisté pour que les diverses parties en présence identifient les causes du mauvais entretien des routes. Ils ont suggéré la manière de s'y attaquer et ont fait partager les expériences d'autres pays d'Afrique et d'ailleurs. En outre, des consultants ont été chargés d'élaborer des documents de synthèse sur les différents aspects du problème de l'entretien des routes. Ceci a rapidement débouché sur deux constatations importantes. Tout d'abord, un bon nombre des problèmes associés aux mauvaises politiques d'entretien—faiblesse de la planification et de la budgétisation, trop de travaux exécutés en régie et inefficacité des parcs de matériels—ne sont que des symptômes d'un problème plus fondamental. Les véritables causes doivent être recherchées dans la faiblesse des dispositions institutionnelles relatives à la gestion des routes et dans les conséquences de cette situation au niveau de la motivation du personnel et de la responsabilité de la gestion. Sans incitations appropriées, il est quasi impossible de surmonter les problèmes techniques, organisationnels et humains qui entravent les politiques d'entretien des routes.

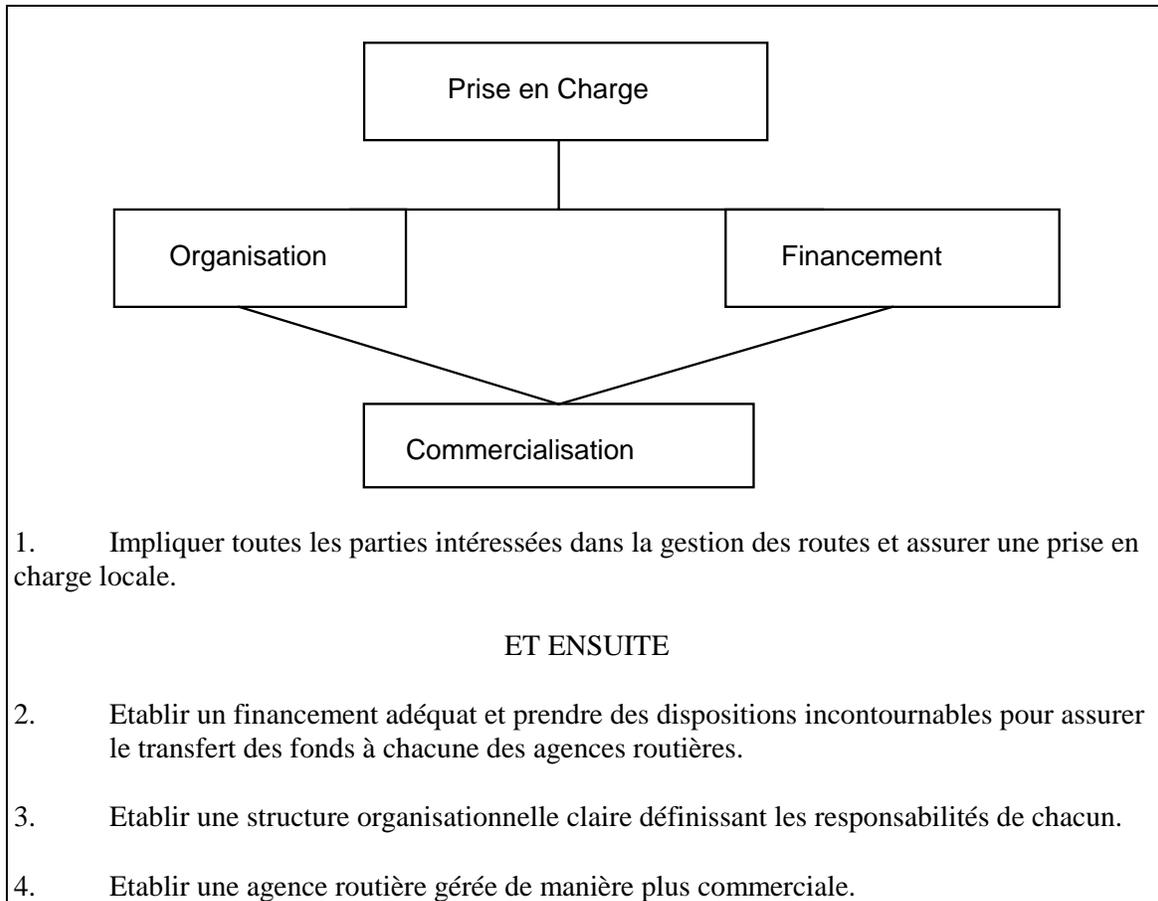
En second lieu, il a été remarqué que les tentatives d'amélioration de ces politiques ne peuvent être centrées sur l'entretien seulement, pas plus, d'ailleurs, que uniquement sur l'entretien des routes principales. Les politiques médiocres d'entretien des routes sont, en effet, le sous-produit des vastes problèmes de gestion et de financement du réseau dans son ensemble. Les problèmes sont généralement les plus flagrants aux niveaux des régions et des districts, où les lacunes institutionnelles sont les plus marquées et la pénurie de fonds la plus grande.

Le dialogue a maintenant atteint le point où de nettes conclusions peuvent être tirées quant à ce qui doit être réformé. Il en est sorti un programme qui repose sur quatre piliers : la prise charge locale, le financement, l'organisation et la commercialisation des routes (voir figure 2). Dans ce cadre, la commercialisation doit être comprise comme étant l'introduction de saines pratiques commerciales. Sans ces quatre appuis, qui sont brièvement décrits ci-après, aucun programme de réforme n'est soutenable.

Prise en charge des réformes : Les grandes réformes des politiques dans le secteur des routes ne peuvent généralement pas réussir sans l'appui et l'engagement des principales parties concernées, y compris ceux du secteur privé. Le premier pilier est donc formé du soutien des ministères du Plan et des Finances ainsi que de celui, extrêmement important, du secteur privé. Ce dernier représente, en effet, les principaux usagers du réseau routier, qui sont aussi ceux qui financent ce

réseau. Ceci suppose une concentration des efforts sur les différentes manières d'impliquer les principales parties intéressées à la gestion des routes. Ceci est habituellement une condition préalable et essentielle pour faire admettre par les usagers l'introduction d'une tarification explicite des routes. Ceux-ci ne seront, en effet, d'accord de payer pour les routes que s'ils ont leur mot à dire dans la

Figure 2. Les quatre piliers de la gestion et du financement des routes



fixation de ce tarif routier et des priorités de dépenses. Dans la plupart des pays anglophones, la législation routière a prévu la mise sur pied de "conseils des routes" pour donner aux ministres des avis sur la gestion des réseaux. Ces conseils peuvent comprendre des représentants des groupes d'intérêt et leurs termes de référence sont fixés par les ministres. La meilleure manière d'impliquer toutes les parties concernées est donc de revitaliser ces conseils ou, dans les pays où la législation ne les a pas prévus, de les créer, sur une base ad hoc, à titre consultatif. Les principaux ingrédients du succès de ces conseils sont leur composition, la manière dont leurs membres sont nommés, leurs termes de référence, la disposition d'un secrétariat à temps plein, la fréquence et la régularité des sessions et les bonnes relations entre le conseil, la direction de l'agence routière et le ministère de tutelle. Idéalement, au moins un tiers des membres de ces

conseils devraient représenter le secteur privé. En outre, bien que ces conseils puissent être initialement créés avec une capacité consultative, ils devraient finalement devenir exécutifs et être directement responsables de la gestion des réseaux routiers. La figure 3 résume les caractéristiques de tels conseils au Sierra Leone et en Tanzanie. Il est à noter également que des conseils, auxquels participe le secteur privé, existent au Bénin et au Rwanda.

Financement : Le deuxième pilier est constitué par la disponibilité assurée et régulière des fonds nécessaires. Sans cela, aucune des réformes mentionnées ne sera durable. Il est évident que la plupart des administrations subsahariennes subissent de graves pénuries de recettes, aussi les affectations budgétaires à l'entretien des routes atteignent-elles rarement 25 % des besoins dans ce domaine. Il est tout simplement impossible pour les pouvoirs publics d'accroître ces allocations et il est clair que des recettes additionnelles doivent être trouvées. Cependant, si la taxation routière est augmentée, il n'y a aucune garantie que les revenus supplémentaires seront affectés aux routes. De plus, la réservation de certaines recettes ne peut être une solution viable, car cette dernière est rarement soutenable et a un effet néfaste sur la gestion du budget général de l'état. En outre, il est inquiétant de constater que les dispositions actuelles de financement n'ont guère d'influence sur la discipline du marché. Une solution plus radicale doit donc être cherchée.

La solution qui s'est finalement dégagée du dialogue sur les politiques suscité par l'IER représente un pas important dans la direction vers la tarification des routes. Elle contient deux éléments essentiels. Il s'agit, tout d'abord, d'introduire un tarif routier explicite et, ensuite, d'en déposer les recettes dans un *compte spécial*—le plus souvent dénommé fonds des routes—géré par les ministères responsables du réseau. Ce tarif routier consiste en : 1) un droit d'accès qui sert à financer l'investissement (c'est-à-dire une taxe de circulation pour chaque véhicule), 2) une redevance d'utilisation (c'est-à-dire une surcharge explicite ajoutée au prix des carburants) et 3) un droit de transit international (destiné à recouvrer les coûts entraînés par les véhicules étrangers). La congestion de la circulation n'est pas encore un problème en Afrique, si ce n'est dans les grandes cités comme Lagos et Nairobi, mais celui-ci pourrait être abordé par l'introduction de péages d'accès aux zones encombrées ou de licences de circulation dans ces zones. La taxe annuelle de circulation des véhicules devrait aller de quelque 75 dollars pour une voiture à 2.000 dollars pour un véhicule lourd, tandis que la surtaxe sur le carburant devrait se situer entre 0,10 à 0,15 dollar par litre. Certains pays ont opté pour le maintien à leur niveau actuel des taxes de circulation et l'introduction d'une licence spéciale pour les poids lourds afin de leur faire payer les dégâts qu'ils causent aux revêtements des routes. Le fonds des routes finance normalement tout l'entretien des routes, la composante en monnaie locale des travaux de réhabilitation et une partie des coûts des nouvelles constructions (le solde étant financé par les impôts fonciers et autres recettes locales).

L'avantage du tarif routier est d'introduire un signal qui influence la demande. Tout comme l'utilisateur du chemin de fer achète son billet avant de monter dans le train, les usagers des routes payent le tarif routier chaque fois qu'ils achètent du carburant. La demande pour les routes sera enfin soumise au test du marché. Un tarif routier explicite distingue clairement les redevances d'utilisation des taxes indirectes dont les utilisateurs des routes doivent également s'acquitter. La surtaxe sur les carburants est généralement enrôlée par les services des douanes et payée au fonds des routes, bien qu'il soit préférable—comme c'est le cas au Ghana et en République Centrafricaine—de la faire récolter par les compagnies pétrolières qui en déposent les recettes directement au fonds des routes.

Les droits de licence et de transit international sont habituellement encaissés respectivement par le ministère des Transports et le ministère des Finances, mais ceci n'est guère satisfaisant car il y a beaucoup de dérobades, de fraudes et de détournements. Ce serait probablement mieux si ces droits de licence et de transit étaient récoltés par les autorités routières, éventuellement en recourant à des sous-traitants. En général, le fonds des routes est géré par l'autorité routière principale et les fonds sont décaissés au profit des autorités routières individuelles sur la base d'une formule négociée. En outre, ce fonds est habituellement supervisé par un conseil des routes, qui comporte souvent des représentants des intérêts privés, et est soumis à un audit externe rigoureux. Idéalement, le fonds devrait être établi par une loi ou un décret présidentiel. Les caractéristiques de quelques fonds des routes actuels d'Afrique subsaharienne sont présentées au Tableau 1.

Figure 3 : Caractéristiques de certains conseils des routes

<p>Agence routière du Sierra Leone</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'agence routière du Sierra Leone est une entité semi-autonome dont le conseil exécutif est placé sous la tutelle du ministère des Travaux publics. • Le conseil détient l'autorité générale sur la gestion, les actifs, les affaires et les fonds de l'agence routière. Il attribue et signe les contrats, recrute et licencie le personnel et fixe les rémunérations, qui sont plus élevées que celles de la fonction publique. • Pour l'exécution de sa mission, le conseil délègue la gestion quotidienne de l'agence à un directeur général. • Le conseil se compose d'un président et de neuf membres, tous nommés par le Chef de l'état. • Parmi les membres du conseil se trouvent le ministre des Travaux publics, le secrétaire des Finances, des représentants de la chambre de commerce, des collectivités locales et des usagers des routes, un ingénieur des routes réputé et trois autres personnes désignées par le ministre. • Le directeur de l'administration est le secrétaire du conseil. • Le conseil fait rapport au ministre par le truchement de son budget annuel, de ses comptes, vérifiés chaque année, et de son rapport annuel.
<p>Département des routes (et aérodromes) de Tanzanie</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le département des routes et aérodromes est une agence gouvernementale qui comporte un conseil central des routes (il y a également 15 conseils régionaux des routes qui supervisent le réseau routier régional). • Ce conseil central donne des avis au ministre des Travaux publics en matière de gestion du réseau routier national. • Le conseil se compose d'un président et d'un maximum de 12 membres. Le président et deux de ces membres sont nommés par le ministre. Les autres sont choisis par les entités qu'ils représentent. • Six membres du conseil représentent des cabinets ministériels (Travaux publics, Communications et Transports, Finances, Premier ministre, Intérieur et plan), quatre autres sont des représentants du secteur privé (chambre de commerce, institut des ingénieurs, association des routes et association automobile) et pas plus de deux autres membres sont nommés par le ministre. • Le conseil dispose d'un secrétariat permanent installé auprès du directeur du département des routes et aérodromes. • Entre autres choses, le conseil supervise le budget annuel, le programme annuel de travail, le niveau de l'effectif et les termes et conditions d'emploi du département, le fonctionnement du fonds des routes, y compris le niveau du tarif routier, et les travaux des conseils régionaux des routes.

Le tarif devrait être fixé par le conseil des routes dans une enveloppe négociée avec le ministère des Finances (en Tanzanie, cependant, le conseil se contente de communiquer au ministre le niveau auquel il souhaite que le tarif soit établi). Ceci devrait comprendre des directives pour fixer les augmentations tarifaires et les objectifs de dépenses d'exploitation. Le tarif n'est donc pas une taxe et les revenus qu'il procure ne sont pas des ressources extra-budgétaires. La surcharge sur les carburants est une redevance d'utilisation—établie indépendamment des taxes sur les ventes et des accises et reconnue par les usagers comme étant une redevance de circulation—dont les recettes ne peuvent être utilisées à d'autres fins que le service du réseau routier. Tant en Tanzanie qu'en Zambie, le secteur privé a clairement fait savoir que ces surcharges ne seront payées de bon gré par les usagers qui si elles sont intégralement affectées aux routes. Cette surtaxe n'aura une influence marquée sur le prix des carburants que dans les pays où ces derniers sont déjà fortement taxés (la Côte d'Ivoire par exemple, où les prix à la pompe dépassent déjà 1,00 dollar par litre). Dans ces pays il pourra être nécessaire de faire accompagner l'introduction d'une telle surtaxe par une réduction des taxes de base sur les carburants, afin de maintenir des prix de vente acceptables. Mais, en général, comme ces prix sont, en Afrique, parmi les plus bas du monde, une surcharge n'aura qu'un faible impact sur les niveaux existants de taxation. Dans plus de 20 % des pays africain, le prix de vente du gasoil est inférieur à son coût d'importation et il ne dépasse 0,80 dollar par litre que dans 10 % de ces pays.

Tableau 1 : Dispositions juridiques et administratives de quelques fonds des routes subsahariens

Pays	Base juridique	Statut	Mandat	Réseaux	Gestion	Contrôle	Exemple à suivre
Bénin	Décrets de 1984 et 1992	Département séparé	Financement seulement	Tous sauf réseaux urbains sec. et tertiaires	10 fonction publique et 2 secteur privé	Bonne tenue des livres et audit par min. Fin.	Quelques bons points
Ghana	Décision ministérielle et décret exécutif de 1987	Sous tutelle du ministère des Routes	Financement de 60 % de l'entretien périodique	Tous les réseaux	Conseil suspendu par le pouvoir militaire	Fonds contrôlés par les agences routières	Quelques bons points
Mozambique	Décrets de 1989 et 1990	Sous tutelle du min. Const. et Eau	Financement et certification des travaux avant décaissement	Réseaux primaires et second. Soutien au réseau tertiaire	7 de la fonction publique Secteur privé : à l'étude	Audit par l'auditeur général	Non
République Centrafricaine	Décret 91/136 du 1 ^{er} juin 1991	Sous tutelle du ministère des Travaux publics	Financement seulement	Tous les réseaux	11 de la fonction publique + Autres membres non votants	Compt. adéquate Audit indép. Responsabilité bien définie	Oui
Rwanda	Loi de 1989 et décret de 1990	Sous tutelle du ministère des Travaux publics	Financement seulement	Routes nationales et voiries urbaines	7 de la fonction publique 1 trp. routier	Pas d'audit indépendant	Quelques bons points
Sierra Leone	Loi de 1992	Géré par l'agence routière	Programmation Financement Exécution	Tous les réseaux, mais peut déléguer	3 de la f. publ. 3 du sect. privé 3 nommés par le min. Tr. publics	Compt. adéquate Double signature Responsabilité Pouv. d'emprunt Audit indép.	Plusieurs bons points
Tanzanie	Résolutions parlementaires 1991/1992	Sous tutelle du ministère des Travaux publics et du cabinet du Premier ministre	Financement Entretien et réhabilitation	Toutes les routes princ. et rég. Interventions partielles pour les routes de district	Le conseil central des routes gère les fonds Présidence ind. 8 de la fonction publique 4 du secteur privé	Audit par auditeur général	Quelques bons points

Organisation :Le troisième pilier consiste en une structure organisationnelle cohérente et adaptée à la gestion des différentes parties du réseau routier. En d'autres mots, il s'agit de savoir qui est responsable de quoi. Ceci repose sur un inventaire précis des routes, une définition des autorités routières appropriées, une répartition formelle des responsabilités entre chacune de ces autorités et une clarification de leurs relations avec le département concerné de l'administration. Ces responsabilités devraient inclure l'exploitation, l'entretien, l'amélioration et le développement du réseau routier, ainsi que la gestion de la circulation, les accidents de la route causés par la négligence de l'agence routière et les effets néfastes du trafic routier sur l'environnement. L'agence peut généralement déléguer la responsabilité de certaines routes à des collectivités locales ou à d'autres entités pertinentes. L'agence routière peut donc sous-traiter la gestion des routes locales à une municipalité ou à un conseil de district. Si les résultats obtenus de la sorte ne sont pas satisfaisant, elle peut soit reprendre la responsabilité, soit passer contrat avec une autre entité compétente. Un tel modèle est utilisé au Sierra Leone où l'agence routière se trouve sous la tutelle du ministère des Travaux publics. A l'opposé, chaque échelon de l'administration peut avoir sa propre autorité routière. C'est ce qui se passe en Zambie où le département central des routes, qui dépend directement du ministère des Travaux publics, agit comme agence routière pour toutes les routes principales, tandis que plus de 50 conseils de district, urbains et ruraux, qui dépendent du ministère des Collectivités locales, agissent comme autorités routières pour toutes les autres routes dans leurs districts respectifs.

La faiblesse de ce dernier modèle réside dans le fait que la plupart des conseils de districts ruraux manquent des capacités financières et techniques pour gérer leurs réseaux. C'est pourquoi de nombreux pays ont choisi un modèle hybride qui comporte, d'ailleurs, plusieurs variantes. La forme la plus simple est celle qui consiste à établir trois agences routières séparées qui gèrent respectivement les routes principales, les voiries des districts urbains et celles des districts ruraux. C'est la formule choisie par le Ghana où ces trois agences routières dépendent du ministère des Routes. Une disposition plus élaborée pour prendre en charge les routes rurales consiste à établir des autorités routières régionales. Les districts sont habituellement regroupés au niveau des provinces et sont tous représentés dans l'agence régionale. Ces autorités routières régionales dépendent habituellement du ministère des Collectivités locales.

Le système le plus complexe est celui où les responsabilités de gestion restent au niveau des conseils de districts urbains et régionaux, qui continuent à dépendre du ministère des Collectivités locales, mais où des financements de contrepartie pour les travaux routiers sont octroyés par le truchement d'un fonds central des routes qui fixe ces contributions sur la base des demandes soumises par les districts. Ces financements donnent lieu à des inspections périodiques des travaux et les tranches subséquentes de subvention ne sont décaissées que si ceux-ci ont été réalisés suivant des normes acceptables. Les districts ont donc l'option d'exécuter les travaux eux-mêmes—et de courir le risque de voir leurs fonds de contrepartie réduits—ou de les faire réaliser par une autorité routière plus importante, ou encore par un entrepreneur de génie civil. C'est ce qui se passe en Tanzanie, avec les districts placés sous l'autorité du cabinet du Premier ministre.

Dans un tel cadre, il est aussi possible d'établir des agences routières ayant un but spécial ou de mettre la gestion de sections spécifiques de routes sous contrat. Ceci est habituellement valable pour les corridors fortement chargés qui peuvent être exploités comme routes à péage. Ces exploitations peuvent prendre la forme de sociétés publiques ou être mises en concession dans le secteur privé. Le principal intérêt d'une mise en concession est que les recettes du péage ne doivent pas nécessairement couvrir tous les coûts. Il suffit que l'accord spécifie, s'il y a lieu, le

montant annuel à payer par l'état pour persuader le concessionnaire de prendre en charge la responsabilité de la gestion d'un tronçon de route particulier. En Afrique du Sud, il y a huit routes à péage qui sont exploitées de cette manière.

Commercialisation : Le quatrième pilier consiste à donner une orientation plus commerciale à l'agence routière. Un conseil des routes qui comprend des représentants du secteur privé s'engagera volontiers dans cette voie. Ceci implique généralement des réformes sur trois plans principaux : 1) une amélioration des systèmes et des procédures, 2) un changement d'attitude lors de la fixation des priorités et 3) une plus grande autonomie et une stricte responsabilisation. Le besoin de changer les systèmes et les procédures résulte directement d'une gestion plus commerciale. Les gestionnaires du secteur privé s'attendent à avoir des objectifs clairs, des termes et conditions d'emploi compétitifs, des systèmes de comptabilité commerciale, des budgets consolidés, des calculs de prix de revient et des systèmes informatiques de gestion efficaces. Toute action dans ces domaines conduira à une plus grande transparence dans le fonctionnement de l'agence. Ce sera aussi l'occasion de liquider les parcs publics d'engins et de matériels (ou de les exploiter plus efficacement), de sous-traiter plus de travaux, de contrôler la surcharge des véhicules et d'améliorer la sécurité routière. Ce sont, en effet, des domaines qui sont devenus des sources systématiques d'inefficacité dans le cadre de l'actuelle gestion bureaucratique qui n'incite guère à faire mieux.

La dernière question est celle de l'autonomie. Depuis 20 ans, la communauté internationale des donateurs a fait pression sur les administrations africaines pour qu'elles accordent une plus grande autonomie de gestion à leurs entreprises publiques. L'objectif était de réduire les ingérences politiques, de donner une attitude plus commerciale à la direction de ces entités, de réduire leurs effectifs pléthoriques et de renforcer leurs responsabilités. Ces mêmes intentions restent valables pour les agences routières. En fait, leurs directions ne pourront avoir une réelle attitude commerciale que lorsque elles seront plus largement autonomes et strictement responsables de leurs performances.

Une raison de plus pour justifier une plus grande autonomie de gestion est celle des termes et conditions d'emploi dans la fonction publique. Les rémunérations actuelles y sont très inférieures à celles du secteur privé et les agences routières souffrent de pénuries de cadres, d'absentéisme, de mauvais moral et de chapardage. La réforme générale de la fonction publique n'a pu résoudre ce problème et n'a seulement réussi qu'à améliorer marginalement les conditions d'emploi des cadres professionnels qualifiés. Là où la tarification des routes est possible, il faut commercialiser les agences routières et les exploiter sous des conditions normales en tant qu'entreprises publiques autonomes. Puisque elles peuvent être financées par des redevances routières, il n'y a pas de raison pour ne pas les gérer comme des entités autonomes, libres de fixer elles-mêmes leurs propres conditions d'emploi. L'agence routière du Sierra Leone bénéficie actuellement d'une telle autonomie.

CONCLUSION

Au cours des 20 dernières années, plus d'un tiers du capital investi dans les routes subsahariennes a été érodé par l'insuffisance de leur entretien. Pour restaurer les routes qui ont une justification économique et éviter une aggravation de la détérioration générale des réseaux, il faut maintenant dépenser environ 1,5 milliards de dollars par an pendant les dix prochaines années. Or, il ne sert à rien de réduire les budgets d'entretien, car chaque dollar économisé de la sorte entraîne une *augmentation* des coûts d'exploitation des véhicules de l'ordre de 2,00 à 3,00 dollars. Les

principaux problèmes qui affectent l'entretien des routes sont, bien sûr, d'ordre institutionnel et financier, mais il y a aussi un certain nombre d'autres problèmes techniques, humains et organisationnels qui contribuent à ces politiques insoutenables d'entretien des routes. Les solutions doivent être recherchées dans des réformes fondamentales des politiques, compatibles avec la capacité d'absorption des agences, elles doivent être proposées et assimilées localement et, surtout, être fondées sur un consensus général.

De telles réformes doivent s'appuyer sur quatre piliers : prise en charge locale, identification d'une source de financement stable, définition des responsabilités de chacun et commercialisation de la gestion des routes. Le premier de ces piliers concerne les manières d'impliquer les groupes d'intérêts dans les décisions relatives à la gestion des routes. La législation routière de base de la plupart des pays anglophones prévoit l'établissement de conseils des routes qui donnent au ministre responsable des avis sur la gestion des routes. Leur mandat est fixé par le ministre et ils peuvent compter des représentants du secteur privé parmi leurs membres. Une des façons les plus simples de faire intervenir les parties concernées est par le truchement de représentants dans ces conseils ou, si cela n'est juridiquement pas possible, de l'invitation de ces représentants sur une base ad hoc, ce qui leur permettra de donner des avis informels. Un tiers, au moins, des membres devraient être issus du secteur privé. Ces conseils devraient finalement devenir des comités exécutifs chargés de la responsabilité générale de la gestion du réseau routier.

Le deuxième pilier est constitué par la disponibilité assurée et régulière de fonds adéquats. Sans prendre de dispositions qui séparent nettement le financement des routes des recettes fiscales générales de l'état, il ne sera probablement pas possible de résoudre ce problème. La meilleure solution consiste à introduire une tarification explicite des routes. Entre autres choses ceci permettra le jeu du marché et influencera la demande. Un tel tarif routier devra être établi indépendamment des taxes sur les ventes et les revenus engendrés devront être directement versés à un compte spécial ou à un fonds des routes.

Le troisième pilier consiste en une bonne structure organisationnelle. Les réformes à instaurer doivent aller bien plus loin que la gestion des routes principales et affecter l'administration des voiries urbaines, des routes rurales et des chemins communaux. Les responsabilités à répartir doivent comprendre l'exploitation et l'entretien du réseau, la gestion de la circulation, l'élimination des accidents causés par la négligence de l'agence elle-même et la mitigation des impacts néfastes du trafic routier. La structure d'organisation doit permettre d'assurer que toutes les autorités routières ont les capacités techniques et financières nécessaires pour exploiter judicieusement et maintenir en bon état les réseaux de routes qui se trouvent sous leur juridiction.

Le quatrième pilier consiste à donner une orientation commerciale aux agences routières. Les conseils des routes auxquels participe le secteur privé feront le plus souvent pression dans ce sens. Il doit en résulter une introduction de meilleurs systèmes et procédures (entre autres, de systèmes de gestion de l'entretien et de comptabilité commerciale), ainsi qu'une approche plus objective de la fixation des priorités et du choix entre les travaux en régie et la sous-traitance. Cela conduira tout naturellement à l'obtention d'une plus grande autonomie qui encouragera une plus grande discipline de marché. En termes de structures, plusieurs modèles sont possibles. Le plus simple est celui de l'agence routière unique, chargée d'une responsabilité complète, ayant toute liberté de gestion et, notamment, de fixation de conditions d'emploi compétitives.