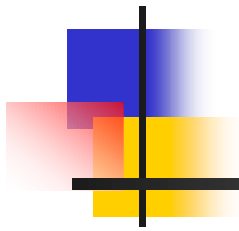


Bilan-évaluation des Fonds d'entretien routiers (FER) en Afrique



Stephen Brushett
Responsable de l' IGR
Expert en politique des transports
Banque mondiale

June 17, 2003

University of Birmingham
Senior Road Executives Program



Sommaire de l'exposé

- Les principes incontestés
- Le champ d'observation
- Les premiers enseignements
- Les leçons à tirer
- Les difficultés rencontrées
- Combien faut-il mobiliser ?
- Qui doit payer ?
- Les défis à relever par les FER africains



Les principes incontestés (1)

- Accorder la priorité absolue à l'entretien routier
 - Imputer les coûts à l'usager
 - Associer véritablement les usagers
 - Gérer la route comme un service marchand
 - Exiger la plus grande rigueur en termes de gouvernance ...
- ... sur ces bases, le Fonds d'entretien routier "de 2^{ème} génération" s'est imposé comme une solution éprouvée à vocation permanente.



Les principes incontestés (2)

Caractéristiques incontournables des Fonds d'entretien routier "de 2^{ème} génération" :

Des bases légales solides

Une supervision rigoureuse

L'autonomie de gestion pleine et entière

Des procédures claires – allocation, fixation et ajustement des barèmes

Un dispositif d'audit externe

La publication systématique des résultats



Les principes incontestés (3)

Gwilliam et Kumar (2003):

“ [...] Il est établi que la nouvelle génération des fonds routiers africains [...] n’ a aucunement mis en péril les marges de manoeuvre budgétaires. Mieux, ils ont nettement amélioré la gestion et le financement de l’entretien routier (en termes de capacité d’ exécution) et ont un impact indéniable sur les résultats finaux (en termes d’état physique des réseaux). ”



Le champ d'observation (1)

Suivi systématique par l' IGR sur 27 pays – sous forme d' une "matrice" des processus de réforme :

22 pays ont institué des FER "de 2ème génération"

20 pays ont mis en place des Conseils associant public et privé ...

... dont 9 pays seulement ont conféré la majorité aux représentants du privé.



Le champ d'observation (2)

Parmi les 27 pays suivis :

Pour 14 d'entre eux, au moins 80% des ressources proviennent de redevances payées par l'utilisateur

Pour 10 d'entre eux, ces redevances parviennent directement au FER

Seuls 8 d'entre eux réussissent à couvrir totalement ou très largement les besoins d'entretien courant

Remarque : par ailleurs, 10 pays ont mis en place des agences routières indépendantes.



Les premiers enseignements

Quatre problématiques essentielles se dégagent :

- Résoudre le problème de sous-financement chronique de l'entretien routier
- Améliorer l'efficacité dans l'emploi des fonds
- Optimiser la répartition des ressources
- Démontrer l'impact sur la qualité du réseau routier



Les leçons à tirer (1)

Le sous-financement chronique de l'entretien

" .. Le sous-financement a été réduit mais il reste encore un problème essentiel... "

Parmi les causes du sous-financement – le non-ajustement des barèmes sur le carburant, les déficiences de la collecte des taxes sur les véhicules

A revoir également la définition des besoins éligibles – impact de la prise en compte des travaux d'urgence et autres

Plus généralement la question du mauvais emploi des fonds reste posée

Les barèmes en vigueur sont dans la fourchette de 3 à 7 US cents / litre de carburant



Les leçons à tirer (2)

L'efficacité dans l'emploi des fonds

".. Malgré certaines limitations (capacité insuffisante des prestataires d'entretien routier), les coûts d'entretien ont effectivement baissé."

On a relevé des baisses de 10 à 20% des coûts unitaires de l'entretien (Ethiopie, Ghana, Zambie)
Facteurs clés de succès – caractère prévisible des ressources, capacité des entreprises, mise en oeuvre de systèmes et outils de gestions



Les leçons à tirer (3)

Optimisation de la répartition des ressources

"[...] Les entreprises ont amélioré leur capacité d'absorption des fonds mobilisés.." mais

" [...] en fait la répartition des ressources est toujours régie par des formules standard et non pas par la confrontation des programmes soumis au financement ..."

Déséquilibre des allocations pour le réseau structurant et les réseaux urbains.

L'allocation aux réseaux ruraux repose forcément sur une certaine péréquation, mais les ressources restent parfois inemployées.



Les leçons à tirer (4)

L'impact sur la qualité du réseau routier

"... le déclin historique de la qualité des réseaux routiers a été stoppé, et même significativement inversé dans certains pays."

Les progrès sont manifestes en Ethiopie, Ghana et Zambie – de 3 à 4% par an.

Cependant ces progrès privilégient le réseau structurant et les réseaux urbains.



Les difficultés rencontrées (1)

- Processus de fixation et d'ajustement des barèmes de redevances sur les carburants
- Difficultés à diversifier les types de redevances d'usage
- Mise à disposition effective des ressources aux FER – délais, pertes en ligne
- Décaissement des fonds
- Surcharge des véhicules
- Capacité de passation des marchés et de supervision



Les difficultés rencontrées (2)

Deux études de cas récentes:

Le Ghana

- (i) Objectifs à tenir pour la redevance sur les carburants
- (ii) Diversification de la structure des ressources
- (iii) Révision des méthodes de répartition des fonds
- (iv) Réorganisation des activités du Conseil

Le Lesotho

- (i) Déblocage des fonds
- (ii) Méthodes comptables
- (iii) Coordination en matière de planification et de programmation
- (iv) Contrôle d'effectivité des travaux financés



Les difficultés rencontrées (3)

Pour tenir lieu de conclusion provisoire :

Le soutien actif des pouvoirs politiques reste indispensable pour que les FER de 2^{ème} génération atteignent leurs objectifs. Demande très forte des pays pour du support technique ainsi que des outils de gestion et des supports de "pédagogie des réformes".

Les sujets d'inquiétude :

autres emplois de fonds publics en concurrence ;
mauvaise priorisation des travaux routiers;
interférences dans la prise de décision.



Combien faut-il mobiliser ? (1)

D'après Metschies (2003)

(a) 10 cents US par litre devraient suffire à couvrir l'entretien courant et périodique d'un réseau en bon état d'entretien ... mais

... les réseaux africains sont loin d'un bon état d'entretien

(b) Dans la plupart des pays africains, les prélèvements sur les carburants seraient suffisants pour couvrir les besoins d'entretien.... mais

... ces ressources vont encore en très grande part au Trésor public



Combien faut-il mobiliser ? (2)

Le prototype de Modèle d'évaluation des performances (MEP) établi par l' IGR permet de mener 4 séries d'analyses en la matière :

- (A) Financement durable du réseau en l'état
- (B) Efficacité d'une politique de préservation du réseau en l'état
- (C) Niveaux de trafic et réseau optimum
- (D) Analyse du déficit de financement



Combien faut-il mobiliser ? (3)

Des diagnostics ont pu être menés par des experts nationaux en appliquant la méthodologie MEP (volet A) aux pays suivants : Ghana; Kenya; Malawi; Tanzanie; Ouganda et Zambie.

Les besoins en équivalent US cents/litre ont pu être évalués pour les interventions suivantes :

- (I) Entretien courant du réseau entretenable
- (II) Entretien a minima sur le réseau en mauvais état
- (III) Entretien périodique du réseau entretenable
- (IV) Travaux d'urgence sur le réseau en mauvais état



Combien faut-il mobiliser ? (4)

Fourchettes et moyennes des résultats obtenus :

(I) Entretien courant de 1,25 à 8,10 USc/litre	moyenne 2,25 USc/litre
(II) Entretien a minima de 0,36 à 1,67 USc/litre	moyenne 0,98 USc/litre
(III) Entretien périodique de 6,21 à 19,10 USc/litre	moyenne 11,80 USc/litre
(IV) Travaux d'urgence de 3,49 à 10,85 USc/litre	moyenne 5,75 USc/litre



Combien faut-il mobiliser ? (5)

Conclusions provisoires à en tirer :

Entretien courant+périodique de l'ordre de 13 USc/litre
faibles trafics
coûts unitaires élevés

Entretien a minima de l'ordre de 1 USC/litre
traitements localisés a minima
ou maintien de la praticabilité
autres interventions – mais comment les définir ?

Travaux d'urgence en moyenne en dessous de 6 USc/litre
forte dispersion
quel en est le but final ?



Qui doit payer ? (1)

Pour partie, la réponse ne fait pas de doute :

Les usagers doivent assumer l'entretien courant et périodique du réseau entretenable.

Cependant :

(I) Des sources extérieures sont nécessaires pour financer le rattrapage du "retard" d'entretien, à titre d'exception qui n'a pas vocation à perdurer

(II) La charge à supporter par l'utilisateur va s'accroître avec le volume du réseau entretenable – ce qui peut être compensé par des gains en coûts unitaires et/ou par des révisions en baisse des normes techniques.



Qui doit payer ? (2)

Sur d'autres points, la réponse est moins évidente :

Qui doit payer l'entretien a minima ?

Stratégie à court terme

Fonds routier à vocation "économique" ?

Ressources budgétaires pour le "social" ?

Qui doit payer les travaux d'urgence ?

Ne peuvent remplacer une vraie réhabilitation

Les usagers n'ont pas à payer pour des dépenses de "développement"

Mais les financements "extérieurs" restent erratiques et longs à mobiliser



Qui doit payer ? (3)

Une question fondamentale et stratégique : dans quelle mesure l'utilisateur – par le biais d'économies de CEV – doit-il subventionner des améliorations de desserte portant sur le réseau rural/social ?

- (1) Certaines routes rurales/sociales peuvent faire partie intégrante du réseau structurant "stratégique"
- (2) Les usagers tirent profit d'un réseau élargi
- (3) cf. MEP : l'amélioration du réseau à vocation économique peut dégager des surplus (économies de CEV) significatifs à "réinvestir"



Les défis à relever par les FER africains (1)

ASPECT INSTITUTIONNEL

- Rester ferme quant aux principes de la “2ème génération” – indiscutablement le bon cap !
- Mobiliser plus efficacement les usagers et autres partenaires – pour faire pression sur les décideurs
- Elaborer et diffuser des outils de sensibilisation – quant à la gestion commerciale



Les défis à relever par les FER africains (2)

ASPECT FINANCEMENT

- Assurer une répartition plus équitable de la pression sur l'utilisateur – spécialement vis-à-vis des poids lourds
- Prendre l'initiative sur le financement de l'entretien à minima et des travaux d'urgence
- Bien calibrer le réseau à financer par l'utilisateur sans négliger les besoins de desserte de base.