

Transport en Afrique

Note technique



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne Note 37

Août 2004

Renforcement des capacités de gestion et de financement du secteur routier

Relever le défi

Par Stephen Brushett, Les Sampson, et Solomon Waithaka

L'objectif de cette série de notes techniques est de partager l'information sur les études et les travaux du SSATP. Les vues exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position de la Banque mondiale ou de ses institutions affiliées.

Pour obtenir des renseignements sur ces notes, veuillez contacter le SSATP, Région Afrique de la Banque mondiale à l'adresse suivante :

ssatp@worldbank.org

CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Le secteur routier traverse une période caractérisée par d'importants changements. Les pays doivent suivre le rythme de la demande croissante d'infrastructures routières, en même temps qu'ils doivent s'attaquer au volume de travaux d'entretien en souffrance et aux causes sous-jacentes. D'importantes réformes institutionnelles ont donc été menées et les pays soucieux d'améliorer la gestion de leurs routes ont mis en place des organismes de type commercial pour accroître, sur une base durable, le flux de ressources financières affectées au secteur.

Des institutions adaptées de même qu'un système de gestion routière efficace sont une condition nécessaire mais non suffisante à l'amélioration du secteur. Les institutions se forment à mesure que les ressources se développent – et le renforcement des capacités et compétences doit couvrir un éventail de besoins plus large que par le passé. Cette réalité est désormais reconnue en Afrique subsaharienne (ASS) où les institutions du secteur ont souffert plus qu'ailleurs d'un manque de qualifications du personnel ou de la difficulté de le garder.

LES BESOINS EN PERSONNEL QUALIFIE DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

La création de fonds routiers (il en existe 24 actuellement) et d'agences autonomes (dans au moins 12 pays) a entraîné un besoin croissant de personnel qualifié et aux compétences financières et administratives suffisantes pour participer activement au développement de ces nouvelles institutions. La question est de savoir si ces besoins sont effectivement satisfaits, ce qu'il faut faire pour mobiliser l'appui au renforcement des capacités en management et financement, vu i) le nombre croissant des pays africains qui engagent des réformes dans le secteur routier (au moins 30 pour le moment) ; ii) le nombre de nouvelles institutions en cours de création ou de restructuration ; et iii) compte tenu des départs ou de la rotation du personnel.

RENFORCEMENT DES CAPACITÉS SOUS FORME DE FORMATION

Une variété de facteurs contribuent au renforcement et au maintien des capacités de gestion du secteur routier. De solides études et une formation de base dans les disciplines professionnelles clés – génie, économie, comptabilité – sont essentielles. L'environnement institutionnel et un système d'incitations jouent un rôle déterminant pour optimiser les compétences et assurer que ces compétences sont bien récompensées. La présente note porte sur un troisième ensemble de facteurs, la formation complémentaire dans des disciplines telles que la gestion et les finances, pour permettre aux nouvelles institutions et aux autorités concernées de tirer parti des meilleures pratiques internationales et d'internaliser de manière efficace les principaux enseignements de l'expérience.



Le niveau d'éducation formelle jusqu'à la maîtrise (ou au-delà) est certes utile – mais l'idée ici part du principe que des programmes de formation courts destinés à des hauts cadres peuvent être aussi très efficaces. Ces programmes non seulement permettent aux pays africains de profiter des expériences intra et extrarégionales.

RÔLE DE LA FORMATION INTERNATIONALE ET RÉGIONALE

Les pays africains de langue anglaise ont pu tirer parti, au cours des dernières années, des cours dispensés par la Fédération routière internationale (FRI) et du programme offert aux cadres supérieurs par l'Université de Birmingham. La Fédération s'est surtout consacrée à la gestion des contrats, à la gestion du patrimoine routier et à la sécurité routière. L'Université de Birmingham, qui bénéficie d'un soutien actif du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP), de la Banque mondiale et de partenaires externes comme l'Union européenne et le ministère britannique du Développement international, a mis au point un programme annuel offert sous forme de modules menant à l'obtention d'un certificat en gestion routière. Les tout derniers modules portaient sur les thèmes suivants : *Innovations en matière de gestion des routes* ; *Financement de la route et gestion des fonds routiers*, et *Gestion du patrimoine routier*. Le tableau ci-après présente le niveau de participation africaine de ces dernières années.

Tableau 1. Formation à l'Université de Birmingham
Tous les modules (semaines de formation)

	2001	2002	2003	2004
Total	60	109	65	122
ASS	41	76	26	45
dont				
Kenya	8	19	3	9
Ghana	2	6	8	12
Zambie	3	8	3	6
Tanzanie	2	12	3	-
Nigeria	3	5	-	9

Les stagiaires africains représentaient un peu plus de 50 % des participants, taux légèrement supérieur (55 %) pour le module finances. Environ 70 % des participants provenaient du Kenya, de la Zambie, du Ghana, du Nigeria et de la Tanzanie, sur un total de 18 pays. De plus, le Lesotho, le Malawi, la Namibie, la Sierra Leone et l'Ouganda envoient régulièrement un nombre de participants. Dans une certaine mesure, pour l'Afrique subsaharienne les frais de participation constituent un obstacle (le programme fonctionne en régime de recouvrement des coûts). Ce désavantage est quelque peu compensé par le fait que la grande majorité des stagiaires

africains bénéficient d'une aide financière de la part de la communauté des bailleurs de fonds. Ceux qui ont participé au programme en ont en général une opinion favorable et en sont très satisfaits. Toutefois, il n'est pas toujours facile de mesurer l'impact de la formation sur les institutions qui parrainent les participants.

Tableau 2. Formation à l'Université de Birmingham
Module finances (semaines de formation)

	2001	2002	2003	2004
Total	23	32	25	43
ASS	21	21	8	18
Dont				
Kenya	3	4	1	4
Ghana	2	1	3	5
Zambie	2	4	1	2
Tanzanie	1	2	-	-
Nigeria	2	2	-	4

LES PRINCIPAUX DÉFIS À RELEVER

En partant de l'hypothèse que ce type de formation est bénéfique, les cinq domaines ici identifiés soulèvent les difficultés suivantes :

- Assurer que l'ensemble des opportunités offertes permettent vraiment de faire face au volume de la demande, y compris dans d'autres langues que l'anglais ;
- faire appel aux associations régionales pour satisfaire la demande et améliorer la conception des programmes ;
- circonscrire des marchés spécifiques dans le cadre de la demande globale, et offrir des cours correspondants ;
- promouvoir une plus grande participation des établissements de formation, y compris en Afrique subsaharienne ; et
- concevoir et diffuser du matériel portant sur les innovations, ainsi que sur les constatations et les recommandations relatives à l'amélioration de la gestion de la route.

STRATÉGIES POUR RELEVER CES DÉFIS

Évaluation de la demande globale. L'expérience à ce jour ne permet de déterminer ni l'ampleur de la demande, ni dans quelle mesure cette demande peut être influencée par le coût (ou le lieu), précieuse information pour les établissements de formation actuels et éventuels. Il vaudrait la peine par exemple de mener des enquêtes et d'établir des plans en conséquence. On peut dire, à tout le moins, qu'il existe une demande francophone – à peine satisfaite par le passé – à laquelle cherche à répondre le programme de l'Ecole nationale des Ponts et chaussées avec le concours du SSATP. Le tableau 3 indique le nombre de stagiaires formés les deux premières années, et montre la prépondérance peu étonnante des participants africains.

Il faut dire que cette formation a jusqu'ici été principalement assurée en Europe et par deux établissements. À première vue, il y aurait de bonnes raisons d'accroître le nombre et la diversité des instituts. La manière dont on peut associer les institutions africaines est

examinée ci-après, mais il existe probablement d'autres options, à l'instar de la formation récemment offerte par la Fédération routière internationale au Brésil.

Tableau 3. Formation francophone à l'École nationale des ponts et chaussées (semaines de formation)

	2003 (total)	2004 (finances uniquement)	2004 (total)
Total	31	17	50
ASS	30	15	46
dont			
Cameroun	-	6	8
Tchad	5	1	5
Madagascar	9	-	6

Participation des associations régionales. Il existe un nombre croissant d'associations liées à un secteur en ASS, l'Association des fonds d'entretien routier (AFERA) nouvellement créée, l'Association des gestionnaires et des partenaires africains de la route (AGEPAR) qui a été réorganisée ou des réseaux comme SITRASSⁱ et IFRTDⁱⁱ. Ces associations permettent d'accéder à une communauté de spécialistes aux besoins spécifiques et représentant divers segments d'une vaste demande en termes de renforcement de capacités. Ces associations pourraient aisément être mises à contribution en i) identifiant les partenaires nationaux idoines, ii) définissant les critères de sélection des candidats, iii) organisant des ateliers nationaux, y compris pour la formation de formateurs provenant d'institutions nationales, iv) fournissant des conseils sur la diffusion des enseignements tirés des cours de formation dispensés. À plus long terme, il faudrait leur donner un rôle de diffusion du savoir.

Développer des marchés spécifiques. La formation en finances et en management n'est pas exclusivement destinée aux responsables des agences ou des fonds routiers, les ministères peuvent aussi en tirer profit, comme le secteur privé et les partenaires externes. On peut penser à au moins quatre types de professions dont les besoins parfois se chevauchent sans être identiques pour autant : 1) les cadres techniques, 2) les gestionnaires des routes de niveau intermédiaire et supérieur, 3) les membres de conseils d'administration, et 4) les hauts responsables. Le tableau ci-après illustre la manière dont les cours de formation pourraient répondre à ces besoins, en particulier des groupes 3) et 4), en effet, les pays engagés dans les réformes indiquent clairement que l'ignorance des conseils d'administration et des autorités – et l'opposition aux réformes dans certains services administratifs – font obstacles au changementⁱⁱⁱ. Pour ce qui est de la formation dispensée aux conseils d'administration, certaines initiatives de l'office national des routes de la Zambie ont donné des résultats intéressants. En outre, le jeu stratégique *Tariff & Traffic*, conçu par le SSATP, pourrait être plus largement utilisé

et former les membres des conseils des fonds routiers à la planification et à la prise de décisions stratégiques.

Composantes		Secteur du marché			
		Technique	Cadres moyens-/sup.	Conseil d'administration	Hauts fonctionnaires
Finance	Principes fondamentaux	Oui	Oui	Oui	Oui
	Flux de revenu	Sources	Oui	Oui	Oui
		Calcul des frais	Oui	Oui	
	Gestion des fonds	Institutions		Oui	Oui
Systèmes		Oui	Oui		
Direction	Principes fondamentaux	Oui	Oui	Oui	Oui
	Structures institutionnelles		Oui	Oui	Oui
	Systèmes	Opérationnel	Oui	Oui	
		Financier	Oui	Oui	

Promouvoir le rôle des centres de formation régionaux. Au départ, pour ce qui est de la formation des anglophones, relativement bien établie, il s'agirait de i) formuler une stratégie pour "déployer" l'information et, partant, offrir plus de cours, notamment des modules adaptés à des marchés spécifiques ; ii) offrir la formation à un plus grand nombre ; iii) associer les établissements nationaux et renforcer leurs capacités. Le même processus de "décentralisation" pourrait être adopté pour la formation des francophones, en prêtant particulièrement attention aux marchés 1) et 2), même si ceux-ci n'existent pas encore. Dans les pays anglophones, l'initiative a démarré avec un programme de formation organisé en septembre 2003 en Éthiopie à l'intention de 19 participants. La même année, l'Université de Pretoria a organisé un cours de deux semaines offert à 28 stagiaires en partenariat avec Birmingham. L'expérience se répétera en 2004 avec l'Université de Nairobi. L'idéal serait d'avoir au moins trois centres, un en Afrique australe, un en Afrique orientale et en Afrique de l'Ouest ; ces centres pourraient, en partenariat, dispenser une formation de haute qualité à un plus grand nombre et à un moindre coût. Il faut s'attendre qu'avec le temps, les centres régionaux jouent un rôle croissant dans la conception et la diffusion de matériel pédagogique et dans le travail de recherche, ce qui nécessite au départ un gros effort pour ce qui est de la formation des formateurs, du développement des compétences en matière de facilitation et des comportements axés sur le client.

Diversifier le matériel pédagogique. Il importe ici de satisfaire une demande croissante et plus diversifiée de matériel pédagogique qui réponde aux besoins variés des marchés et en s'assurant que la documentation est disponible en français et en anglais. L'expérience à ce jour montre combien les études de cas basées sur les réalités africaines ont une valeur pédagogique réelle. Par ailleurs, pour ce qui concerne le management technique et opérationnel, le plus difficile n'est pas de convaincre les participants des avantages des réformes mais de leur fournir les outils qui leur permettront d'avoir un impact sur les décisions prises. Le SSATP est bien placé pour fournir ce matériel directement ou pour favoriser sa création, au travers par exemple des établissements africains de formation pour les études de cas. Ces études de cas pourraient par exemple se présenter sous forme de documents d'analyse tels que ceux publiés par

le SSATP sur l'Ouganda et la Tanzanie^{iv}, ou sous forme d'examen comparatif entre plusieurs pays (expériences sur les fonds routiers ou les péages). Si l'on parle d'instruments, on peut dire que le SSATP peut encore avoir un rôle important à jouer. Pensons par exemple au modèle RED^v, désormais disponible en français et en anglais, avec lequel on peut planifier des stratégies d'investissement et d'entretien des routes à faible volume de trafic ou encore SOURCE^{vi}, un outil de mesure de performance des réseaux routiers à grande échelle, qui fournit un indice commun des niveaux de services.

IMPACT DE LA FORMATION

Les établissements de formation, les promoteurs nationaux et les partenaires externes qui financent cette activité veulent faire en sorte que la formation donne des résultats sur le plan institutionnel d'abord et ensuite dans le secteur routier. Mais ces progrès ne sont pas automatiques, une stratégie anticipée ainsi qu'une planification et une exécution minutieuses peuvent accroître les chances de succès.

A quoi ressembleraient certaines de ces mesures ?

- les participants sont sélectionnés principalement sur la base de leur contribution aux objectifs institutionnels ;
- chaque participant doit avoir des objectifs de formation précis et ensuite, les résultats doivent être évalués selon un plan suivi de mise en œuvre ; et
- le moment choisi pour la formation doit, si possible, correspondre à des moments précis de prise de décision, ou alors être harmonisé avec les cycles stratégiques et de planification au sein des établissements pour améliorer les résultats.

L'expérience montre que la formation est plus bénéfique si celle-ci se fait en groupe. Les exemples ci-après illustrent le type d'avantages que les pays peuvent tirer d'une telle approche :

- En 2000, le Kenya (comme le Laos) a fait suivre à l'ensemble des membres du conseil des routes nouvellement créé un programme de formation en gestion de la route destiné aux cadres supérieurs pour leur donner une idée précise de leur tâche.
- La Zambie a pu recourir avec succès au même programme en 2001 et 2002 pour faciliter la préparation et l'adoption d'une nouvelle structure institutionnelle du secteur routier : une première équipe devait se pencher sur le cadre législatif et de politique, et la deuxième sur la mise en œuvre. Enfin,
- Le Tchad a présenté la réforme de son fonds routier comme un cas d'études lors de la première séance de formation pour francophones en 2003, et les avis exprimés à l'issue de la présentation lui ont permis de mettre au point sa stratégie.

CONCLUSION

La formation continue en gestion et financement de la route, dispensée par des professionnels peut apporter une valeur considérable aux programmes de renforcement des capacités des institutions du secteur routier en ASS. Un certain nombre de dimensions pourraient accroître l'impact de la formation, sous forme en particulier de partage des données d'expériences entre pays. Comme l'a montré la présente note, il faut surtout poursuivre les travaux sur l'évaluation de la demande, élargir l'éventail des prestataires, du point de vue géographique et linguistique, mieux circonscrire les types de marché et adapter les stratégies de prestation, faire appel aux associations régionales pour ce qui est de l'expansion d'un marché et de la diffusion et enfin, diversifier le matériel didactique, notamment les études de cas.

Les auteurs tiennent à exprimer leur gratitude pour l'aide, les observations et les suggestions qu'ils ont reçues de Mustapha Benmaamar, Sadie Charles, Bernard Gambini, Ian Heggie, Richard Robinson, Dieter Schelling et Martin Snaith.

ⁱ Solidarité internationale sur les transports et la recherche en Afrique subsaharienne

ⁱⁱ Forum international pour le transport rural et le développement

ⁱⁱⁱ Pinard, M.I. et S.M.A. Kaombwe, "Mise en œuvre et impact de l'IGR", Document de travail SSATP n° 62.

^{iv} Kumar, A., "A Contrasting Approach to Road Reforms", Document de travail SSATP n° 1 et "A Review of Road Sector Reforms in Tanzania", Document de travail SSATP n° 2.

^v Archondo-Callao, R., "Modèle de décision économique pour les routes à faible trafic", Document de travail SSATP n° 78.

^{vi} Fernique, L., "SOURCE – Une méthode de suivi des performances des réseaux routiers à grande échelle" SSATP Note 34.