

Progrès en vue de la réalisation de l'objectif du PDLT relatif aux résultats s'y rapportant, principale réalisation en matière de gestion et financement de la route, leçons et défis (2004-2007)

Toutes les réalisations en matière de gestion et financement des routes contribuent directement

Résumé des réalisations en matière de gestion et financement des routes pendant la durée du PDLT (2004-2007)

Des fonds routiers de deuxième génération opérationnels

- Il existait 27 fonds routiers opérationnels, dont quatre qui ont été créés pendant la période du Plan, notamment au Sénégal, en RDC, au Burkina Faso et en Ouganda
- Huit pays ont réorganisé leurs fonds routiers : Gabon, Bénin, Madagascar, Niger, RCA, Malawi, Zambie et Sierra Leone
- Un nouveau fonds routier est en cours de création au Swaziland

Des agences/directions des routes autonomes

- Il existe 12 agences des routes dont cinq nouvellement créées au Mali, à Madagascar, en Gambie, Ouganda et Zambie
- Quatre pays ont restructuré leurs agences des routes : Sénégal, Zambie, Malawi et Sierra Leone
- De nouvelles agences des routes sont en cours de création au Ghana, Kenya, Rwanda et Swaziland (une étude est en cours au Cameroun)

Renforcement des capacités et formation

- Des sessions de formation en gestion et financement des routes ont été organisées pendant quatre années consécutives à Paris et à Birmingham, auxquelles ont pris part plus de 300 personnes.
- Des sessions de formation en gestion et financement des routes en Afrique organisées à Nairobi et Ouagadougou ont profité à 70 participants.
- Des ateliers sur les routes revêtues à faible trafic (LVRS) et le modèle de développement économique pour les routes (RED) se sont tenus au Mali, à Nairobi et Accra, et ont regroupé près de 175 participants
- Le module du SSATP a été introduit dans un programme de formation post-licence sur le transport à l'Université de Yaoundé

Renforcement des Associations régionales du secteur des routes

- Le nombre de membres de l'Association africaine des fonds d'entretien routier (ARMFA) est passé de 16 à 26.
- L'AFERA jouit de la reconnaissance de grandes organisations du secteur (PIARC et FRI) et son Secrétariat permanent est en cours de création et sera doté de moyens adéquats.
- Le SSATP a conclu un protocole d'accord de partenariat avec ASANRA et leur programme conjoint de travail est en cours de négociations
- L'Association des gestionnaires et partenaires africains de la route (AGEPAR) reçoit un appui par le partage des connaissances
- Il est prévu un partenariat avec AFRICATIP
- Un accord a été conclu pour transférer certaines activités dirigées par le SSATP aux associations régionales du secteur routier et aux universités africaines

Activités d'élaboration de politiques au niveau national

- Un appui direct en gestion et financement des routes a été fourni à plus de 30 pays engagés dans l'élaboration de politiques sur les routes, y compris la création ou la restructuration des fonds routiers et des agences des routes, pour consolider les réformes menées dans le secteur routier

Publications

- Production et diffusion à grande échelle de CD-ROMs sur la législation des fonds routiers et des agences des routes
- Diffusion de CD-ROMs sur les routes revêtues à faible trafic et le modèle de développement économique pour les routes
- Deux documents de travail sur le financement et la gestion des routes ont été publiés et largement diffusés lors de rencontres nationales et internationales sur les transports;
- Développement des RNET (Outils d'évaluation du réseau routier) ;
- Amélioration et mise à jour de la matrice de gestion et financement des routes ;
- Le manuel d'utilisation des outils de gestion des routes est en cours de finalisation et sera publié d'ici fin 2007

à la catégorie 3 des résultats du cadre logique du PDLT : des stratégies institutionnelles et financières viables. Dans de nombreux cas, l'organisation des activités prévoyait la participation d'acteurs clés dans le but clairement établi de mettre en place des mécanismes viables pour le financement de l'entretien routier et une meilleure gestion du réseau. Le présent rapport souligne les produits attendus du SSATP et résume les résultats obtenus dans le secteur routier. Il examine par ailleurs les leçons tirées de la mise en œuvre du PDLT et les défis à relever en priorité par le Plan de développement de deuxième génération (PD2).

Réalisations (résultats)

Gouvernance: D'après les conclusions des audits financiers des fonds routiers, dans l'ensemble, les mécanismes de financement sont plus transparents que par le passé. Le délai de paiement des factures non contestées des entrepreneurs varie de 5 à 90 jours, avec une moyenne de **32 jours**. En comparaison, le décalage entre le cycle budgétaire et la période de l'entretien routier au Burkina Faso, qui ne dispose pas encore d'un fonds routier, est actuellement d'environ neuf mois, et les délais de paiement des entrepreneurs atteignent un an.

Autonomie financière: Un nombre grandissant de fonds routiers sont à présent dotés d'une grande autonomie financière. Environ 80% des fonds routiers tirent leur revenu des redevances d'usage et une grande partie des recettes est directement déposée dans leurs comptes bancaires sans passer par le trésor public.

Viabilité: Les fonds routiers ont pu générer des flux de financements plus stables et plus prévisibles pour l'entretien des routes. Les résultats de l'étude sur les indicateurs de performance des fonds routiers montrent¹ qu'en moyenne, le montant minimum disponible dans leurs comptes bancaires équivaut à **deux mois** de travaux d'entretien. Cette enveloppe offre une bonne marge de sécurité pour couvrir les besoins de décaissement, bien que cela n'implique pas que les fonds routiers génèrent suffisamment de recettes pour financer les dépenses d'entretien. On rapporte néanmoins qu'**un tiers** des pays arrivent à couvrir leurs frais d'entretien courant, ce qui représente une amélioration notable par rapport à la situation d'il y a cinq ans.

Impact sur le secteur: Les fonds routiers fournissent une base pour le développement de petites entreprises locales dans le secteur (environ **2 000** entreprises locales ont pu prospérer dans les zones rurales de Tanzanie depuis le début de la commercialisation des routes).

Meilleure planification: Dans l'ensemble, les besoins d'entretien routier se font plus visibles. La création de fonds routiers a permis de stabiliser les flux de financement pour l'entretien des routes. Cela ne signifie toutefois pas que ces fonds génèrent suffisamment de recettes pour répondre à tous les besoins estimés en termes de maintenance.

¹ Benmaamar M: Le financement de l'entretien routier en Afrique subsaharienne : Réformes et progrès vers des fonds routiers de seconde génération, Document de travail du SSATP No 6, Septembre 2006.

Leçons et défis

Des progrès considérables ont été faits à l'effet de consolider les réformes dans le secteur routier dans le cadre du PDLT-2 (2004-2007). Les mesures prises en vue de la privatisation totale de la gestion des routes restent toutefois en butte aux défis suivants :

- **Evaluation au cas par cas:** La performance des fonds routiers de deuxième génération ne peut être évaluée uniquement sur la base de théories, mais plutôt au cas par cas en tenant compte des réalités locales et, particulièrement, des mécanismes financiers existants. Les progrès varient grandement en fonction des pays et, le fait qu'un pays ait créé un fonds routier ne signifie pas nécessairement que celui-ci est pleinement opérationnel ou autonome. De nombreux fonds routiers ont été mal conçus et ne remplissent pas la plupart des conditions relatives aux fonds routiers de deuxième génération. Cela explique en partie les nombreux problèmes structurels qui minent leur performance.
- **Autonomie:** Une plus grande autonomie est l'un des principaux paramètres d'une approche plus commerciale de la gestion et du financement des routes. Les directeurs de fonds routiers et d'agences des routes ne peuvent adopter un comportement commercial s'ils ne sont pas capables de fonctionner sans ingérence dans leur gestion quotidienne. Dans ce cas, la première mesure consiste à réviser la législation sur le secteur routier pour permettre aux fonds routiers et aux agences concernées de s'affranchir du gouvernement.
- **Redevances perçues pour l'usage de la route sur la base principalement d'une taxe sur le carburant :** La taxe sur le carburant est le principal moyen de prélèvement de redevances pour l'usage de la route. Le graphique 3 montre que le montant de ce prélèvement (en centimes/litre) varie considérablement d'un pays à l'autre, et le taux moyen est actuellement de 8 et 7 centimes de dollars par litre, respectivement pour l'essence et le diesel. Des études menées entre autres par l'IER suggèrent que pour faire face à toutes les exigences financières de l'entretien, la taxe sur le carburant ne devrait pas être inférieure à 10 centimes de dollars par litre – pour l'Afrique subsaharienne, la moyenne est probablement plus élevée, soit environ 13 centimes de dollars par litre. Très peu de pays ont atteint ce niveau (Tchad et Namibie) et, même si une majorité (11) de pays impose un taux de 8 centimes de dollars par litre ou plus, cela ne suffit pas dans bien de cas pour faire face aux exigences de l'entretien courant.
- **Nécessité de diversifier les ressources des fonds routiers :** Si les redevances perçues pour l'usage de la route représentent au moins 80 % des recettes de près de la moitié des pays (15), certains continuent de dépendre du budget général pour la moitié de leur revenu (Ethiopie, Mali, Bénin et Gabon). Généralement, La taxe sur le carburant est la principale source de financement par les usagers, et la plus stable aussi. Toutefois, les rapports

en provenance des pays suggèrent que les efforts de diversification vers, par exemple, les frais d'immatriculation des véhicules, les droits de transit, les péages routiers et les taxes à l'essieu, obtiennent un certain résultat.

- **Les fonds routiers comme acquéreurs et non prestataires de services :** Dans un certain nombre de pays, particulièrement en Afrique anglophone, les conseils d'administration des fonds routiers cumulent des fonctions de contrôle et d'administration. Ces conseils sont aussi responsables de la gestion du réseau routier national (en Zambie et au Kenya notamment). Cette situation crée des conflits d'intérêt et les deux pays ont entrepris des réformes visant à créer des agences des routes distinctes et transformer leurs fonds routier en des administrations séparées en charge du financement du secteur routier. La plupart des pays sont en train de réorganiser leur dispositif institutionnel pour séparer le financement de la gestion et de la mise en œuvre des travaux routiers.
- **Un contrôle insuffisant:** En moyenne, les conseils d'administration des fonds routiers sont composés de 12 membres, bien que le secteur privé soit majoritairement représenté dans 12 cas seulement. L'on ne compte pas beaucoup d'exemples de conseils d'administration qui exercent un véritable contrôle. En général, les membres des conseils ne maîtrisent pas bien les principes des fonds routiers de deuxième génération, notamment les représentants du secteur privé. Ils sont par conséquent désavantagés quand il s'agit de défendre les intérêts et besoins des groupes qu'ils représentent. Le SSATP contribue à combler cette lacune en formant les nouveaux membres de conseils de fonds routiers pour leur permettre de mieux remplir leurs rôles et responsabilités.
- **Allocation des fonds:** Environ 50 % des pays seulement utilisent des systèmes de gestion des routes pour définir les priorités en termes de programmation des travaux routiers sur les principaux réseaux. La plupart des pays ont toutefois recours à des formules d'affectation des fonds entre routes principales, rurales et urbaines. En moyenne, les pays allouent environ 60 % des fonds aux routes principales, 18 % aux routes rurales et 15 % aux routes urbaines. Les fonds routiers ne sont pas obligés, dans tous les cas, à financer l'entretien de l'ensemble du réseau routier. Six fonds routiers ne financent pas l'entretien des routes rurales, alors que tous allouent des fonds aux routes urbaines, à l'exception du Burundi.
- **Gestion et financement des routes rurales :** Les fonds routiers allouent en moyenne **18 pour cent** de leur revenu aux routes rurales et **15 pourcent** aux routes urbaines. Un nombre croissant de fonds routiers affecte jusqu'à **un tiers** de leur revenu à l'entretien des routes rurales (Ghana, Kenya, Namibie, Rwanda, Tanzanie et Zambie). Il n'est apparu aucun mécanisme véritablement consacré à la gestion et au financement des routes rurales sur la base d'une implication significative des collectivités décentralisées.

- **Le financement ne suffit pas** : Le fonds routier est un moyen d'atteindre une fin, et non une fin en soi. Les réformes du secteur routier ne doivent pas être appréciées uniquement sur la base des performances du fonds routier. Il faut évaluer tant les institutions chargées du financement et de la gestion du secteur que les pratiques en la matière. **A moins d'un effort cohérent pour améliorer les trois autres axes de l'Initiative d'entretien routier – gestion – responsabilité et appropriation, l'initiative des fonds routiers en Afrique subsaharienne reste en péril.**

Marchés passés sur la base des résultats contre capacité d'exécution : La création des agences des routes n'a pas suivi la dynamique des fonds routiers. Récemment toutefois, le rythme s'est fait plus rapide, et 16 pays² (y compris l'Afrique du Sud) disposent désormais d'une agence des routes. La capacité et l'efficacité des agences d'exécution se sont développées moins rapidement, bien que l'on note des signes de progrès liés à une garantie accrue des financements sur une base pluriannuelle pour assurer la continuité des programmes de travail et, particulièrement, au regard des capacités des gouvernements et du secteur privé en matière de travaux routiers.

Il est important de noter que la plupart des agences et des directions des routes sous-traitent au moins **80%** des travaux de maintenance. Le nombre de contrats de maintenance passés en ASS sur la base du rendement est en hausse depuis le premier projet pilote mis en place au Tchad en 2004. Actuellement, une **douzaine**³ de pays expérimente ou est en passe d'adopter ce type de marchés novateurs et ce nombre pourrait augmenter dans les années à venir avec l'accroissement de la capacité de gestion des entrepreneurs locaux. L'adaptation au rythme croissant de marchés passés sur la base du rendement soulève de nombreux défis liés à la capacité d'exécution.

² Afrique du Sud, Angola, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Ghana, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Sénégal, Sierra Leone, Soudan, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe

³ Tchad, Cap Vert, Tanzanie, Madagascar, Mozambique, Burkina Faso, Zambie, Rwanda, Kenya, RDC et Nigeria.