

GESTION DU PASSAGE DE LA REGIE VERS LA CONTRACTUALISATION DE L'ENTRETIEN ROUTIER

A. Andreski, I.T. Transport Ltd., UK, adam.andreski@ittransport.co.uk,
S. Seth, Banque Mondiale, EU, sseth1@worldbank.org &
W. Walker, Banque Mondiale, EU, wwalker@worldbank.org

RESUME

Plusieurs pays ont récemment traversé un processus de transformation de leurs opérations d'entretien routier réalisées en régie ou en main-d'œuvre directe pour évoluer vers une contractualisation en faveur du secteur privé. Afin d'aider à l'élaboration de directives sur la manière de faire aboutir au mieux ce processus, des études de cas ont été effectuées au Lesotho, au Malawi, au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie. Au moment où ces pays conduisaient la transformation, le processus était nouveau, et la raideur de la courbe d'apprentissage signifie souvent que peu d'attention a été accordée aux implications relatives aux ressources humaines aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé. Dans certains cas, les travailleurs du secteur public restaient à se tourner les pouces alors que le secteur privé devrait prendre la relève avec seulement un nombre limité d'agents formés et qualifiés.

Les leçons tirées de ces cas peuvent servir à d'autres pays désireux de se lancer dans ce processus de transformation leur évitant ainsi de connaître les mêmes problèmes. Il est recommandé une approche systématique constituée des étapes de 1) état des lieux ; 2) planification et préparation ; 3/4) interruption de la régie et introduction de la contractualisation comme activités jumelées ; et 5) suivi et évaluation du programme. Chaque pays désireux d'opérer un changement a des spécificités qui lui sont propres et ce document expose une panoplie d'options qui peuvent être choisies en fonction des circonstances.

1. INTRODUCTION

Le présent document est rédigé en deux parties. La première partie présente les études de cas réalisées au Lesotho, au Malawi, au Mozambique, en Tanzanie et en Zambie, et dégage les leçons qui peuvent servir à d'autres pays. La seconde partie porte sur les meilleures pratiques et un partage des connaissances sur la manière dont une agence gouvernementale en charge des routes doit se préparer pour interrompre les procédures relatives à l'exécution des travaux en régie dans le secteur public et créer un environnement favorable à la contractualisation de l'entretien routier. Dans l'un ou l'autre cas, une attention spéciale a été accordée aux questions de gestion des ressources humaines liées au processus de transformation. Par le passé, bon nombre de pays ont traversé ce processus de manière brusque, et une approche systématique est recommandée ainsi que l'illustre la figure 1 ci-après :

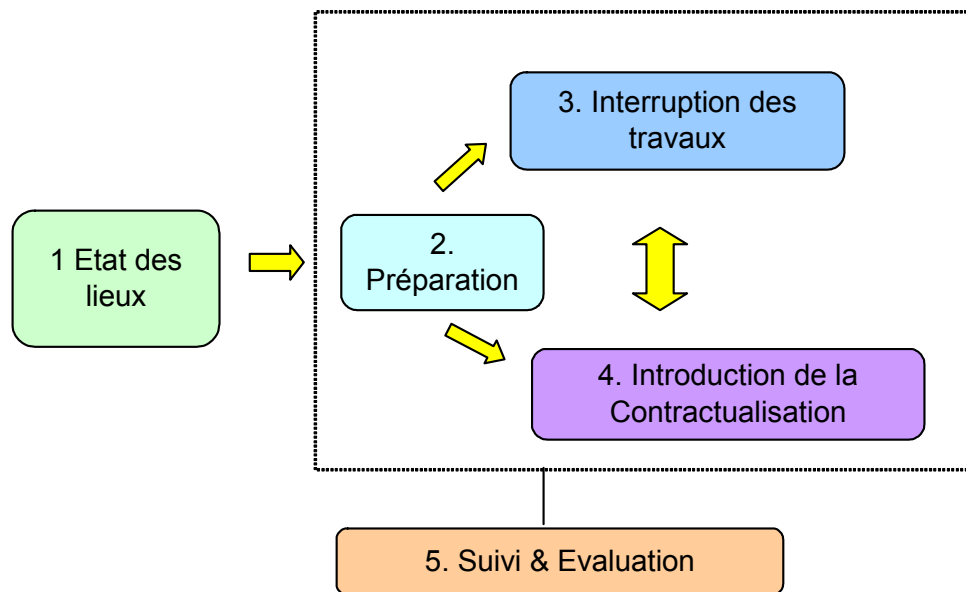


Figure 1 – Les Cinq Etapes des Directives

Ce document a été rédigé avec le soutien financier de TRISP, un partenariat entre le Département du Royaume-Uni pour le Développement International et la Banque Mondiale, en vue d'apprendre et de partager les connaissances dans les domaines du transport et des services d'infrastructures rurales. Il se base sur le Document de la Banque Mondiale sur le Transport TP-11 [1], et met un accent particulier sur les questions de ressources humaines.

2. ETUDES DE CAS

2.1. Lesotho

Le Lesotho est un petit pays enclavé et montagneux entouré de toutes parts par l'Afrique du Sud avec une population de 2 millions d'habitants. Ce pays possède 1.350km de routes bitumées et 6.050km de routes en terre. En 1993, le Gouvernement a décidé d'impliquer le secteur privé dans la création d'opportunités d'emploi pour les travailleurs migrants à leur retour des mines en Afrique du Sud. A cette époque, le secteur local de la construction pouvait uniquement effectuer des travaux de construction, et aucune entreprise locale n'avait la capacité d'exécuter des travaux d'entretien routier.

En 1994, la Direction des Pistes Rurales (DRR) s'est lancée dans un Programme de Formation des Entrepreneurs (CTP) avec un appui interne et externe. Les objectifs immédiats de la formation étaient de : (a) mettre en place un cadre de nouveaux entrepreneurs formés aux techniques de haute intensité de main-d'oeuvre ; (b) renforcer la capacité institutionnelle de la DRR à gérer effectivement et efficacement le CTP ; (c) renforcer la capacité des entreprises à travers la formation de leur personnel ; et (d) réviser les procédures financières et de passation des marchés afin de donner la possibilité aux nouvelles entreprises de soumissionner et d'exécuter les travaux d'entretien routier. Seth [2] trouve que le CTP a non seulement rendu efficace et rationnel l'entretien routier mais il a également eu un impact positif sur la réduction de la pauvreté en générant des emplois temporaires pour plus de 4.000 ouvriers. Au nombre des initiatives spécifiques visant à assurer la durabilité et l'impact de ce programme figurent : la promesse faite à tous les entrepreneurs d'un premier contrat sans concurrence, la création d'une association des petites entreprises qui fait office de groupe de plaidoyer

pour les préoccupations des entreprises, les efforts visant à cibler les femmes lors des formations des entrepreneurs et un nouvel accent mis sur l'extension de la formation à la construction de ponts pour piétons. Le CTP du Lesotho est une bonne illustration de la promotion de la petite industrie de construction dans la région, et les entreprises provenant d'autres pays prennent déjà part à ce programme. Aujourd'hui, 105 entreprises aux qualités et tailles diverses sont présentes dans le pays.

2.2. Malawi

Le Malawi est un pays enclavé d'Afrique australe ayant une population d'environ 12 millions d'habitants. Il a un réseau routier d'environ 15.400km et investit à peu près 15 millions de dollars par an dans l'entretien routier. La plupart des travaux d'entretien routier sont maintenant confiés au privé. En 1995 lorsque la majeure partie des travailleurs occasionnels du Ministère des Travaux (MOW) a été licenciée, les structures devant les réabsorber n'étaient pas en place. Les entreprises et bureaux d'études locaux venaient à peine de commencer à l'époque et demeurent encore fragiles aujourd'hui. En 1997, l'Autorité Nationale des Routes (NRA) a été créée mais le rôle que devait jouer le Directeur des Routes, le MOW et le personnel n'était pas clairement défini dans la Loi portant création de la NRA. La conséquence en est qu'un grand nombre de travailleurs qualifiés restaient sous-utilisés dans les Bureaux Régionaux du MOW. Il a été prévu de transférer soixante huit parmi ces employés (techniciens et conducteurs de travaux) vers le gouvernement local mais le processus n'a pas encore démarré. Il y avait au départ un déficit de communication entre ministères. Le MOW n'avait pas transféré ces agents parce qu'il pensait que l'approbation de la fonction publique n'était pas obtenue pour mettre en place les structures chargées de les accueillir dans les municipalités mais le Ministère chargé du Gouvernement Local soutenait que ce n'était pas le cas, et que le MOW faisait piétiner les choses. Actuellement, il existe une cellule des travaux en régie dénommée *Bitumen Training Unit* (Cellule de Formation en Bitume), qui emploie environ 80 agents placés sous la tutelle du MOW. Cette cellule n'arrive qu'à survivre, grâce notamment aux contrats commerciaux qu'elle gagne. La leçon à tirer est que s'agissant des agents permanents de l'Etat, les conditions de leur emploi ne relèvent pas uniquement de la responsabilité du Ministère chargé de conduire la réforme mais plutôt du ministère central chargé de la fonction publique et qu'il doit exister une communication appropriée et continue avec toutes les parties prenantes dès le démarrage du processus.

Ce processus de réforme s'est soldé par une baisse de la formation technique dans le secteur routier vers la fin des années 90 et au début des années 2000. Les Centres Gouvernementaux de Formation en Matière Routière ont fermé, et bien que la Cellule de Formation à la Production de Bitume dispense quelque formation, l'ancien système de formation détaillée n'a commencé à se remettre en place que récemment sous la houlette du *National Construction Industry Council* (Conseil National du Secteur de la Construction).

Bon nombre de Malawiens pensent que la transformation s'est soldée par une diminution de la maîtrise d'ouvrage au plan interne. Les cellules des travaux réalisés en régie et les directions du Ministère chargées des études qui étaient dirigées par des locaux ont été remplacées par des entreprises et des bureaux d'études étrangers. Plusieurs projets de la NRA sont fortement influencés par l'AT financée par les bailleurs, alors que par le passé, les décisions clés revenaient aux Ingénieurs Malawiens travaillant dans le Ministère.

2.3. Mozambique

Le Mozambique a une population d'environ 20 millions d'habitants et un réseau routier de 30.000km. Aujourd'hui aucun travail d'entretien routier ne s'effectue en régie et quelque 19 millions de dollars de travaux d'entretien sont exécutés chaque année à travers environ 250 contrats. Avant 1983, les travaux étaient effectués en régie. A cette époque, quelque 10.000 travailleurs étaient pris en compte par le budget affecté à l'entretien routier. Au bout de quatre ans, à commencer par Maputo, 10 entreprises étatiques ont été créées dénommées ECMEP, dont une dans chaque province. Ces entreprises ont hérité du personnel et de l'équipement. Les gouvernements provinciaux confiaient directement les travaux à ces entreprises à des taux négociés. En 1995, la formation des entrepreneurs a démarré dans trois provinces et les entreprises de constructions et autres entrepreneurs se sont convertis en entreprises routières. En 1999, on comptait plus de 60 à 70 entreprises dans les provinces et la concurrence financière a commencé avec la cessation de la pratique des prix fixes. Les ECMEP ont été organisées en trois (3) sociétés régionales aux fins d'une privatisation mais cela n'a pas encore été le cas. Aujourd'hui, ces ECPMEP sont confrontées à de graves problèmes financiers. Depuis 2002, elles sont obligées de soumissionner comme toute autre entreprise alors qu'elles ont un bon nombre de travailleurs qu'elles ne peuvent pas se permettre de licencier et l'équipement est obsolète et peu fiable. Un directeur régional a affirmé qu'ils ont une masse salariale mensuelle de 40.000 dollars alors qu'ils font des entrées de 10.000 dollars ! Il y a dans le pays un exemple de privatisation réussie d'une société étatique dénommée CETA. Cette entreprise étatique était née des cendres de 7 sociétés privées qui ont été abandonnées au moment où la majorité des Portugais ont quitté le pays en 1976.

La fonction de supervision est également passée des mains du gouvernement à celles du secteur privé. L'ancienne direction chargée de la supervision a maintenant transféré son personnel vers 7 des 8 cabinets d'études existants. Heureusement, dans le cas d'espèce, le Fonds Routier a versé tous les droits du personnel puisque tous ces travailleurs étaient de toutes les façons directement fichés sur leur masse salariale comme étant des employés du Gouvernement. Pour la majorité des cabinets d'études, ce transfert de personnel a été un succès.

La Fédération des entreprises estime qu'il est maintenant temps de privilégier les petites et moyennes entreprises. Présentement, les règles de passation de marchés réservent les marchés ayant une valeur inférieure à 200.000 dollars aux entreprises locales, mais ce montant semble être trop bas. Le capital constitue une contrainte majeure pour les plus petites entreprises. Les taux d'intérêt s'élèvent à 22% et la Banque Centrale a récemment interdit les prêts en devise. Les cautions de soumissions lient les finances pendant que les offres sont évaluées.

2.4. Tanzanie

La Tanzanie est un pays d'Afrique australe avec une population de quelque 37 millions d'habitants et un réseau de routes classées d'environ 85.000 km. Le processus de transformation de la régie a démarré en 1990. La régie battait de l'aile et la nécessité de développer un secteur local de contractualisation était cruciale. Heureusement, l'un des premiers Conseils Nationaux de la Construction a vu le jour en 1979 et cette institution a piloté un certain nombre d'initiatives visant à développer le secteur. Ces réformes ont permis au secteur privé de la Tanzanie de croître de manière drastique au cours des 20 dernières années. En 1986, on comptait 43 entreprises dans le pays, dont 23 étaient des entreprises de génie civil et seulement 10 d'entre celles-ci étaient des entreprises locales. Après les dernières réformes de 2000, qui se sont soldées par la mise en place de

l'agence de gestion TANROADS et l'amélioration de la législation et de la gestion du fonds routier, l'agence a connu plus de 2000 contrats de travaux routiers par an. L'une des raisons majeures est que le nouveau fonds routier a facilité une bien meilleure prévisibilité des financements en matière d'entretien, et ceci a permis aux PME de bien se développer. Alors qu'en 1996, il y avait 600 entreprises de génie civil, aujourd'hui on en compte plus de 1.500 dont environ la moitié appartient à la Classe inférieure 7 et le Ministère du Travail a pu se rendre compte de l'impact sur l'emploi en milieu rural dans le pays. La qualité et la capacité de gestion des entreprises ont connu des améliorations grâce aux programmes de formation des entreprises, et dans une certaine mesure grâce aux contrats de type Serre/Encadré en collaboration avec les associations du secteur.

Toutefois, l'Association Tanzanienne des Entreprises de Génie Civile reste préoccupée par le fait que la majeure partie des investissements en matière routière sont prioritairement orientés vers les entreprises étrangères. Mais des fonds en fidéicomis sont en train d'être mis en place pour appuyer les entreprises locales. L'un des graves problèmes rencontrés pendant plusieurs années concerne la capacité des petites entreprises émergentes à présenter des garanties et des cautions. Le Conseil National de la Construction et le Bureau de Formalités des Entreprises ont chacun mis en place des fonds en fidéicomis pour donner des garanties aux entreprises. Le Fonds d'Assistance aux Entreprises mis en place par le Bureau de Formalités des Entreprises a donné des garanties à plus de 400 entreprises dont une seule a été défaillante depuis 2002.

Un Fonds de Développement du Secteur de la Construction pour la Tanzanie a été mis en place en 2003 par le NCC avec pour objectif de :

- ❖ Mettre à disposition aux entreprises des fonds aux conditions plus souples que celles offertes par les banques traditionnelles
- ❖ Servir de garant pour les crédits
- ❖ Octroyer des crédits pour l'acquisition d'équipements et outils
- ❖ Donner de la formation en développement d'entreprise
- ❖ Encourager des alliances entre les entreprises locales et celles étrangères
- ❖ Gérer un programme de garantie en construction

L'équipe de direction et le conseil d'administration sont constitués des représentants des entreprises, des cabinets d'études et des fournisseurs. Les sources de financement sont entre autres les cotisations des membres, des titres participatifs des membres, des legs, dons, prêts et des commissions sur les prêts et les garanties.

2.5. Zambie

La Zambie est un pays enclavé d'Afrique australe ayant une population d'environ 12 millions d'habitants et un réseau routier de quelque 67.000km. Avant 1993, les travaux d'entretien routier en régie avaient droit de cité. Le financement du Gouvernement a diminué drastiquement en 1988/9. En 1990, l'ensemble de l'appareil gouvernemental a été restructuré et un grand nombre de travailleurs, y compris ceux du secteur routier ont été licenciés. Les travaux en régie ont plutôt pratiquement cessé de manière brusque en 1993 avec leur cortège de problèmes sociaux. Les compensations pour licenciements connaissaient souvent du retard et ces travailleurs ont reçu une formation insuffisante pour faire face à la nouvelle donne.

La Politique Nationale du Secteur de la Construction adoptée en 1995 a abouti à la création du Conseil National de la Construction (NCC). Ce conseil fait office de secrétariat, d'organe de régulation, d'arbitrage et d'organe disciplinaire pour le secteur et forme les entrepreneurs qui ont récemment suivi les cours à l'Ecole de Formation de la Direction des Routes. Cette école a joué un rôle primordial dans le renforcement des capacités des

entreprises en matière HIMO à qui il a été confié des contrats de type “serres” entre 1996 et 2001 dans la province de l’Est. Il y avait également un développement insuffisant des moyennes entreprises dans le pays ; ce qui explique que la majeure partie des dépenses en matière routière est orientée vers les entreprises étrangères.

Lors d’une réunion tenue en octobre 2005, les bureaux d’études locaux ont recommandé la mise en place d’un programme de développement des entreprises en : a) élaborant des contrats Ecoles supervisés étroitement par le NCC et prévoyant l’encadrement, la formation et des conditions souples, b) évitant des obligations contractuelles onéreuses pour les soumissions, les avances et cautions de bonne fin et les dommages liquidés c) évitant de passer le contrat lorsque les finances sont peu fiables, d) mettant en œuvre un programme de formation à l’échelle nationale pour les petites entreprises en se focalisant sur les travailleurs du secteur routier, e) octroyant 1million de dollars de crédit souple aux moyennes entreprises contre des garanties, et f) en formant les agents du Gouvernement à gérer des contrats et à monter leur propre entreprise lorsqu’ils sont licenciés.

2.6. Leçons apprises

- ❖ La principale leçon est qu’une approche systématique est nécessaire pour non seulement créer un environnement favorable au développement des petites et moyennes et des bureaux d’études mais également pour prendre en compte les agents du Gouvernement qui devront être licenciés ou redéployés. Il s’agit en d’autres mots d’interrompre progressivement les travaux en régie et l’introduire la contractualisation avec un budget permettant de couvrir les coûts sociaux. Par le passé, trop peu d’attention a été accordée au volet relatif à l’interruption. L’option relative à l’attrition ou à “l’absence de toute action” concernant le personnel et l’équipement de l’Etat est à éviter.
- ❖ Dans le cadre du processus d’interruption, il y a lieu de définir clairement les rôles du Ministère et de toutes les nouvelles agences mises en place pour gérer le secteur. Il faut éviter la duplication des fonctions et la confusion des rôles et responsabilités.
- ❖ Il y a plusieurs options d’introduction du processus de contractualisation. Elles concernent entre autres l’appui d’institutions telles que les conseils de la construction et les intermédiaires de crédit, et le montage approprié des contrats pour les petites et moyennes entreprises.
- ❖ Dans certains cas, la transformation a entraîné la création d’agences chargées de centraliser la gestion du secteur et ceci peut aller à l’encontre des politiques de réduction de la pauvreté qui suggèrent que les pauvres sont surtout en milieu rural. Les entreprises ont tendance à être surtout présentes dans les grandes villes ; d’où la nécessité de concevoir des plans visant à les développer dans les provinces et les districts. Les administrations locales semblent manquer de capacité et dans plusieurs cas, il existe des opportunités d’absorption des travailleurs venant du gouvernement central.
- ❖ Le manque de compétences adéquates en matière commerciale et de gestion à l’intérieur d’un pays peut entraîner une ruée des entreprises étrangères ; d’où la nécessité de veiller à ce que l’industrie locale ne soit pas étouffée. Les projets financés par les bailleurs de fonds peuvent rendre les administrations trop dépendantes des conseillers étrangers, et donc des procédures permettant de faire

appels aux bons professionnels dans les administrations routières doivent être suivies.

- ❖ Des plans doivent être mis en place pour les fonctions de soutien dans le secteur. Trop souvent, la formation ou les fonctions d'expérimentation de matériaux ont été négligées pendant de longues périodes alors que le processus de transformation est mis en place.
- ❖ Les nouvelles entreprises risquent de ne pas connaître du succès si leur personnel n'est composé que d'anciens travailleurs du secteur public. Des compétences commerciales solides doivent être développées et ainsi les travailleurs expérimentés du secteur privé doivent être employés et devront travailler côte à côte avec le personnel transféré.
- ❖ Les Gouvernements doivent manifester un vif intérêt pour les questions de gouvernance des quasi-agences gouvernementales qui émergent du processus de transformation parce que l'échec de ces agences a des conséquences néfastes sur les anciens fonctionnaires de l'Etat.
- ❖ La rupture d'avec le Gouvernement signifie également rupture d'avec les systèmes bien établis et testés en matière de gestion de ressources humaines. Il importe donc de veiller à ce que des systèmes appropriés soient mis en place.
- ❖ Un bon degré de "protection" est peut-être nécessaire au départ pour veiller à ce que les entreprises qui font leurs premiers pas dans le secteur de la construction ne soient pas aussitôt exposées aux forces du marché.
- ❖ Le recyclage des travailleurs de la régie et la création de petites entreprises ne doivent pas seulement des individus. Des programmes de formations post licenciement en faveur des cheminots en Mozambique ont également envisagé la création de petites entreprises constituées par des groupes de 5-10 personnes licenciée. Cela présente le double avantage de dissiper le risque financier et de renforcer les capacités de la nouvelle entreprise.

3. DIRECTIVES

3.1. Etat des Lieux

3.1.1 Analyse Stratégique

La première tâche consiste à préparer des statistiques de base sur le secteur et à définir le contexte, l'étendue et l'échelle de la transformation. Il s'agit entre autres de faire un inventaire du réseau routier et de la masse de travail en termes de fonds d'entretien nécessaires pour les linéaires des différentes classes, aux niveaux national et local. Cet inventaire doit tenir compte de l'état des routes, des travaux d'entretien à effectuer, des plans de développement stratégique, des niveaux de trafic et du parc automobile du pays et comparer tout ceci avec les arrangements de financement actuels.

Il faut également des données sur la capacité actuelle en termes d'effectif et de compétence du personnel, de disponibilité d'équipements aussi bien pour le secteur privé que public. Ceci passera par la révision de la structure administrative du secteur en termes de Ministères, de municipalités, d'agences/autorités routières, de conseils de la

construction, d'agences de fonds routiers, de centres de location d'équipements, de facilités bancaires, de niveau de décentralisation, etc. Ces informations permettront de dégager les coûts réels des travaux en régie pour justifier une transformation vers un environnement de contractualisation. Un état des lieux global de la situation dans le pays doit être préparé et illustré comme indiqué à la figure 2.

Secteur Routier Public		Secteur Routier Privé	
Cadre juridique	B	Politique du Secteur de la Construction	E
Politique des Transports	M	Système d'Immatriculation des Entreprises	B
Stratégie d'entretien routier	E	Programme de Formation des Entreprises	M
Structure institutionnelle	F	Associations des Entreprises	B
Conseil National de la Construction	B	Disponibilité du Crédit	F
Leadership	E	Cautionnement & Environnement Contractuel	F
Capacité Centrale - Compétences/Nombres	B	Capacité des Grandes Entreprises	B
Capacité Locale - Compétences/Nombres	F	Capacité des Moyennes Entreprises	M
Adéquation du Financement Routier	F	Capacité des Petites Entreprises	F
Contrôle Financier	M	Qualité des Travaux	M
Gouvernance & Transparence	M	Volume des Travaux	B
Gestion du Personnel	F	Régularité des Travaux/Paiements	F
Système de Gestion des Routes	M	Disponibilité des Equipements	M
Autonomies des Agences Routières	F		

Excellent E
 Bien B
 Médiocre M
 Faible F

Figure 2 : Exemple de Grille d'Evaluation du Secteur Routier

Les instruments juridiques de l'Etat comme les lois sur le transport routier ont peut-être besoin d'être actualisés par rapport à la classification des routes, au montage institutionnel en prenant en compte, le cas échéant, les fonds routiers autonomes, les agences et les autorités locales. Les stratégies et politiques relatives à la gestion et au financement des routes, au développement du réseau, à l'élimination des retards et à l'entretien doivent être évaluées. Il importe de donner une grande priorité à l'entretien. Les déclarations de politique pourraient ne pas figurer uniquement dans un seul document tel que le document de Politique des Transports. D'autres politiques pertinentes peuvent concerner le Secteur de la Construction, la Réforme de la Fonction Publique, le Développement Rural et la Décentralisation. Une législation pertinente peut porter sur le Transport, les Autoroutes, la Main-d'œuvre, le Secteur de la Construction, le Financement, les Lois sur les Agences Autonomes votées par le Parlement et les Règlements. Des ministères ou agences particulières peuvent également avoir des plans stratégiques pour les secteurs les concernant.

En conséquence, une analyse doit être menée afin de déterminer si ces stratégies, politiques et législations sont adéquates, et voir dans quelle mesure elles sont mises en œuvre ou appliquées. Les questions suivantes doivent être posées lors de l'évaluation de la politique:

- ❖ Quelle est la qualité de la Politique Nationale des Transports ?
 - Est-ce qu'elle implique tous les acteurs ?
 - Est-elle en harmonie avec les accords internationaux tels que l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement ?
 - Les aspects transversaux tels que les questions sociales et environnementales sont-ils pris en compte dans la politique ?
- ❖ Les politiques or stratégies sont-elles faisables du point de vue financier ?
- ❖ Y a-t-il une bonne gestion décentralisée ?

- ❖ La politique est-elle durable ? (ex : entretien, bon niveau d'intervention)

Des appréciations peuvent alors être faites en termes d'adéquation du leadership et des structures institutionnelles à formuler ces politiques et de capacité disponible au sein des organisations publiques pour gérer les travaux aux niveaux central et local. La qualité du contrôle financier, des systèmes de personnel et de gestion et le niveau de transparence au niveau du Gouvernement ainsi que l'obligation de rendre compte sont des éléments importants. Il faudra faire une évaluation de l'adéquation du financement de l'entretien du réseau. Ce travail peut nécessiter une étude ou une série d'études afin d'établir l'échelle, l'étendue, le contexte et les contraintes du secteur au démarrage du processus de transformation. Ces informations seront plus tard utilisées comme des données de base afin de suivre les progrès réalisés dans le cadre de la transformation au niveau de l'ensemble du secteur.

3.1.2 *Analyse Sociale*

Le passage du système de la régie vers la contractualisation au privé peut avoir des impacts négatifs sur les travailleurs en raison des pertes d'emploi ou des licenciements inévitables, mais ces impacts doivent être prévus et peuvent être atténués. Toutefois, une telle transformation présente également de nombreuses opportunités de réduction de la pauvreté à travers des techniques à haute intensité de main-d'œuvre et l'intégration genre, l'insertion des clauses sociales et environnementales dans les contrats, et la prise en compte de la sensibilisation contre le VIH/SIDA au sein des travailleurs et des communautés riveraines aux ouvrages.

Un élément clé dans la réussite du processus de transformation de la régie est la nécessité d'une attention particulière à la planification des mesures d'atténuation des impacts sur le personnel affecté. Avant toutes choses, il faut une expertise adéquate des membres du comité de pilotage en charge de la transformation à régler les questions de perte d'emploi et de licenciement. Il est nécessaire de procéder à une identification appropriée des impacts, à des évaluations de compétences et des besoins en formation tout en donnant une chance aux travailleurs de participer à la prise de décision concernant le timing, les indemnisations, les opportunités de recyclage, etc. dans certains cas, il faut envisager des opportunités de formation allant au-delà du secteur des transports. L'appui à de nouvelles institutions telles que les associations des petites entreprises peut permettre de mettre en place et d'entretenir un meilleur réseau de ressources, de faciliter l'échange d'informations, de pourvoir à une formation complémentaire et peut également servir de créneau important pour le règlement des différends. L'implication de tous les acteurs dès le démarrage du processus est importante. Les aspects juridiques liés à la séparation du personnel d'avec la fonction publique doivent être traités de façon ordonnée par les agences gouvernementales indiquées.

Les leçons apprises au Lesotho montrent la nécessité d'aborder les dimensions d'âge et de genre dans la formation des entrepreneurs et les politiques nationales. Bien que quelques femmes aient participé au programme de formation des entrepreneurs au Lesotho, les femmes mariées sont toujours frappées de l'interdiction d'ouvrir des comptes bancaires par elles-mêmes. Cette situation limite leur autonomie et a été perçue comme étant un important handicap à l'affirmation de leur pouvoir. La prise en compte des aspects d'âge et de genre dans l'évaluation des offres peut permettre de régler certaines de ces préoccupations.

Dans certains cas, sous le régime de la régie, bon nombre de travailleurs perçoivent des avantages sociaux dans le cadre de la politique du Ministère. Ces avantages couvrent

différents éléments tels que : la localisation des sites et les mesures d'assainissement, la sécurité des travailleurs, le recrutement de la main-d'œuvre et les modes de paiement (avec une attention au genre et autres dimensions sociales), les relations avec les communautés locales et les autorités, etc. L'intégration de ces clauses permet de garantir que les avantages de la création de la richesse et de l'emploi sont équitablement partagés. Il est important que les programmes de formation des entrepreneurs couvrent les questions sociales et les mesures d'atténuation, et que ces clauses soient insérées dans les contrats et fassent l'objet de suivi régulier.

Bon nombre de bailleurs qui financent de grands contrats en Afrique intègrent des dispositions sur le VIH/SIDA. Ces valeurs permettent de s'assurer que les ouvriers reçoivent une formation adéquate sur le VIH/SIDA et ont accès aux ressources (c'est-à-dire la distribution de préservatifs, l'accès au personnel de santé, etc.) et que les communautés riveraines sont prises en compte dans les campagnes d'information et d'éducation (IEC). Ces actions permettent d'atténuer la propagation du VIH/SIDA et de sauver éventuellement des vies. Les grandes entreprises confient souvent les activités relatives au VIH/SIDA à des ONG qualifiées pendant la durée des travaux. L'utilisation de ce système défavorise les petites entreprises et des efforts doivent être déployés afin de s'assurer de l'insertion desdites clauses, de la mise en œuvre des activités et campagnes de sensibilisation, même si ces activités sont proposées par ou réalisées en collaboration avec le Ministère et il importe en outre qu'elles fassent l'objet de suivi dans le cadre du contrat.

3.2. Préparation

Après l'analyse ci-dessus de la situation et des contraintes et la mise en place d'une équipe chargée de la transformation, le gouvernement jouit de plusieurs options en fonction de la profondeur qu'il souhaite donner à la transformation. Une analyse fonctionnelle doit être menée et qui porte sur les questions suivantes :

- ❖ Quelles sont les anciennes fonctions entreprises ?
- ❖ Quelles fonctions doit-on retenir et développer dans le secteur public ?
- ❖ Quelles fonctions doit-on ajouter au secteur public ?
- ❖ Quelles fonctions doivent être mises en œuvre par le secteur privé ?
- ❖ Quelles anciennes fonctions doivent être transférées vers le secteur privé ?

Les fonctions à considérer peuvent être regroupées comme suit : planification et définition des normes, programmation des travaux, élaboration et passation des contrats et gestion des contrats, supervision, suivi de l'état des routes, test des matériaux, exécution des travaux physiques (y compris la gestion de la main-d'œuvre et des équipements) et différents types de formation. D'autres fonctions sont communes à tous les types de travaux à savoir les fonctions d'administration générale liées à la gestion du personnel, aux finances, aux relations juridiques et publiques.

Les options choisies doivent tenir compte de la stratégie du Gouvernement en ce qui concerne le niveau d'implication qu'il souhaite pour le secteur privé. Les options concernent le coût unitaire standard, le cadre, le domaine, la performance, le moyen/long terme et les contrats de gestion. Les concessions constituent également une option qui peut concerner les finances privées, telles que : Concevoir, Construire, Financer et Exploiter (ou entretenir) ; ou Construire, Exploiter et Transférer. En fonction des options choisies, le district et/ou les ingénieurs régionaux auront besoin de formation et de motivation pour mettre en œuvre leur nouveau rôle de "gestionnaires de réseaux". Ils auront des avis différents sur ce qu'il y a à faire et la manière de le faire. Ils peuvent avoir

besoin de formation complémentaire sur comment spécifier les travaux dans un contrat et comment passer et exécuter des types particuliers de contrat.

D'importants changements dans l'organisation financière seront nécessaires. Il est fortement probable qu'au départ un accroissement des dépenses d'entretien soit nécessaire à mesure que l'organisation évolue vers une récupération totale des coûts. Ceci s'explique par le fait que beaucoup d'opérations en régie n'adoptent pas les principes de récupération totale des coûts dans leur budget. Très souvent les coûts liés au fonctionnement de l'équipement lourd sont ignorés dans les procédures budgétaires internes du gouvernement. (L'équipement lourd est souvent financé par le biais des dons provenant des bailleurs de fonds ou par des paiements conjoints).

Une **Equipe du Projet de Transformation** doit être mise en place pour gérer le processus au sein du Ministère ou de l'Agence en charge des routes. Cette équipe doit être dirigée par un administrateur supérieur des routes avec possibilité de recueillir des conseils auprès des bureaux d'études, des entreprises et des universités. Une assistance technique peut également être fournie pour renforcer cette équipe. Le chef de l'équipe doit avoir un accès direct aux premiers décideurs du secteur routier. Cette équipe préparera et lancera le processus de mise en œuvre du plan de transformation tel qu'il est indiqué dans l'exemple ci-dessous.

Année	1	2	3	4	5	Budget \$m
Phase préparatoire						
Désignation d'un Comité de Pilotage chargé de la Transformation						
Désignation d'une Equipe de Transformation	■					
Développer la Déclaration de mission et les objectifs	■					0,1
Identifier contraintes & options	■					0,1
Analyse des fonctions de l'entretien routier & les coûts	■					0,4
Préparer une Communication	■					0,1
Rédiger la loi ou les règlements		■				0,1
Préparer la Stratégie de Participation du Secteur Privé		■				0,2
Contracter & Gérer les consultations liées à la Transformation		■				0,5
Interruption de la Régie						
Concevoir de nouvelles organisations du secteur public		■				0,1
Elaborer un plan de transfert/licenciement du personnel		■				0,1
Mettre en place un nouveau cadre institutionnel			■	■		1,0
Former le personnel au nouveau rôle			■	■	■	0,5
Transférer/licencier le personnel			■	■		3,0
Préparer un plan de privatisation pour le Labo des Matériaux		■				1,2
Transférer/Vendre les Engins & Equipements		■				-3,0
Introduire la Contractualisation						
Mettre en place (ou renforcer) le Conseil National de la Construction						1,0
Mettre en place un plan d'immatriculation des entreprises		■				0,3
Monter les contrats horizontalement & verticalement		■	■			0,1
Créer/appuyer les associations d'entreprises		■				0,2
Former & renforcer les capacités des entreprises		■	■	■		3,0
Encourager des partenariats avec des entreprises étrangères		■				0,1
Réviser le cautionnement et autres conditions contractuelles			■			0,2
Réviser les spécifications des contrats			■			0,3
Mettre en place un Fonds de Développement du Secteur				■		2,0
				Total		11,6

Figure 3 – Exemple de Plan de Transformation

3.3. Interruption : Secteur Public

La décision de transformation de la régie a de profondes répercussions sur les organisations publiques régissant le secteur. Puisque la majeure partie des travaux seront

maintenant délocalisés, les effectifs en personnel seront réduits pour les fonctions opérationnelles/d'exécution et les agents qui resteront devront acquérir d'autres compétences. Par conséquent, l'une des premières décisions stratégiques à prendre serait de déterminer quel type de structure institutionnelle gèrera le Secteur Routier. A cet effet, les options sont entre autres :

- **Rendre autonomes les agences en charge des routes.** Différents dispositifs seront nécessaires pour les différentes classes de routes. Un très petit pays peut tout gérer de manière centrale. Un très grand pays doit peut-être faire appel à des agences distinctes, à l'échelle nationale, provinciale et de district.
- **Renforcer les structures gouvernementales existantes à différents niveaux pour la gestion de contrat.** Il peut s'agir des ministères, des bureaux provinciaux et de district tel qu'il est décrit dans la section "préparation" ci-dessus.
- **Combinaisons des éléments ci-dessus** tel que la mise en place d'une agence de gestion des routes nationales et l'utilisation des structures communales existantes pour gérer les routes locales.
- Mettre en place des **unités de gestion des contrats** telles que les AGETIP (Cf. Calvo [3]) utilisées en Afrique francophone.
- **Partenariats Public Privé ou Concessions.** Amos [4] pense que cette approche peut être viable pour les routes principales à trafic élevé.

Les agences autonomes en charge des routes peuvent dans une large mesure améliorer l'efficacité de la gestion des routes nationales, et l'Agence Tanzanienne des Routes, la TANROADS et le Fonds Routier constituent de bonnes illustrations. (Référence peut être faite à Heggie et Vickers [5] sur la façon de le faire.) Toutefois, au niveau local, Edmonds & Johannessen [6] recommandent, si possible, le renforcement des capacités des institutions existantes. On doit veiller à ce que les éventuelles nouvelles structures ne constituent pas une duplication et ne concurrencent pas les structures gouvernementales existantes. Une fois la structure institutionnelle mise en place, des plans doivent être élaborés pour gérer les implications concernant le personnel. Un certain nombre d'options doivent être considérées, et tiendront compte des facteurs financiers et sociaux, dont :

- **Recruter un Directeur Général à partir de critères transparents** pour l'agence autonome qui pourra à son tour recruter son personnel
- **Transférer le personnel vers les agences autonomes ou les municipalités** ou encourager cette agence à recruter son personnel parmi les travailleurs de l'Etat. (Il est généralement plus judicieux de recruter à partir de n'importe quelle source, mais cela augmentera les coûts des licenciements.)
- **Transférer le personnel vers une ou des entreprises routières constituées par le gouvernement.** Ceux-ci auront ainsi un emploi garanti pour une certaine période et seront ensuite entièrement reversés au privé.
- **Détacher le personnel du gouvernement vers les entreprises ou bureaux d'études** (Ceci a réussi dans un projet pilote en Afrique du Sud)
- **Détacher du personnel du gouvernement central vers le gouvernement local** (Cela nécessite une bonne collaboration entre les Ministères du Gouvernement) comme suggéré par l'exemple du Malawi
- **Privatiser ou commercialiser des éléments particuliers de l'organisation** comme les Ecoles de Formation ou les Laboratoires de Matériaux.

Après avoir examiné les options du transfert de personnel, il peut arriver que certains travailleurs soient licenciés, et des plans de financement doivent donc être mis en place. Ici les options concernent :

- **Les départs volontaires.** (Les meilleurs agents peuvent partir)

- **Les licenciements** (Ici les décisions peuvent ne pas être prises sur la base du mérite sauf si elles se prennent à partir de critères transparents.)
- **Les départs naturels** – ou le non remplacement des agents retraités ou ayant démissionné. (Le personnel peut devenir trop vieillissant)
- **Réduction temporaire de l'âge de départ à la retraite** – si d'assez bonnes conditions sont offertes, cela réduira le nombre d'agents âgés et pourrait améliorer le profil du personnel.)
- **Le soutien à la formation** – surtout pour le personnel non qualifié, peut permettre à certains agents de trouver d'autres emplois.
- **Attrition ou absence de toute action** – bien que cela ne soit pas souvent une stratégie visée, elle peut entraîner des conditions de travail si misérables que les agents finissent de toute façon pas s'en aller.

En clair, les différentes méthodes présentent leurs avantages et inconvénients, et il peut être judicieux de procéder à une combinaison d'options en fonction des circonstances. La pire des options, qui est une option très fréquente puisqu'elle évite d'avoir à prendre des décisions ardues, est celle d'attrition, qui consiste à ne rien faire. Dans une large mesure, cette option avait droit de cité dans les études de cas pour le Malawi et la Zambie présentées supra.

La chose la plus importante à considérer concerne le personnel, mais il est également important d'éviter de gaspiller d'autres ressources telles que les engins et équipements. Il est souvent rare de trouver dans les pays en développement de bons équipements de construction et d'entretien routier ; d'où le renchérissement du coût des travaux. Parmi les options relatives au traitement à réserver aux engins du Gouvernement, on peut retenir :

- **Transfert des équipements à une entreprise étatique** (Cf. références de la Namibie [7], et de la Colombie Britannique [8])
- **Transfert des équipements au centre de louage/location d'une structure gouvernementale** avec l'option de sa privatisation ou de sa fermeture plus tard lorsque les équipements auront été complètement amortis.
- **Vendre les équipements** (Cela peut se faire à l'occasion d'une grande foire ou une série de ventes aux enchères, ou sous forme de location-vente). Une grande vente aux enchères peut entraîner un abaissement des prix obtenus, mais cette réduction des prix peut être souhaitable pour un démarrage rapide des activités des entreprises locales.
- **Inclure l'équipement dans les biens pour lesquels les entrepreneurs soumissionnent dans le cadre d'un appel d'offres pour les travaux routiers.** Cela revient à vendre l'équipement mais en s'assurant qu'il est utilisé sur les projets routiers et permet en outre de compenser les dépenses de l'entreprise.
- **Attrition ou Absence de toute action** (Laisser cannibaliser et dévaluer l'équipement au fil du temps)

Les différentes options présentent leurs pour et contres et la meilleure combinaison sera généralement fonction des spécificités des pays. En général, bon nombre d'entreprises ou sociétés de location d'engins mises en place par le gouvernement sont confrontées à des problèmes de pérennisation, mais elles peuvent jouer un rôle de transition utile en attendant que le secteur privé n'acquière son expérience et ne renforce ses capacités. Malheureusement, la dernière option (absence de toute action) est très courante comme il est indiqué dans les études de cas et est probablement la pire des options du point de vue économique ; mais une fois encore, elle évite d'avoir à prendre des décisions ardues.

3.4. Les Options de la Contractualisation

Laisser le secteur privé apporter une réponse par elle-même. S'il existe un marché pour la contractualisation des services et une disponibilité régulière et prompte des paiements, les entrepreneurs émergeront pour faire face à la demande. Il peut s'agir des transporteurs, des commerçants ou d'anciens employés des administrations routières. Toutefois, il existe plusieurs façons d'accélérer ce processus ainsi qu'il est présenté ci-dessous:

Le Montage de contrats est l'une des meilleures manières de confier du travail à secteur local de la construction et d'éviter que la valeur totale du contrat ne devienne trop élevée pour les petites et moyennes entreprises. Cela peut se faire verticalement ou horizontalement. On parle de **Montage vertical** lorsque les projets sont divisés en petits contrats dont chacun couvre un petit tronçon de la route. On parle de **Montage horizontal** lorsque les travaux sont contractualisés à l'intérieur du même linéaire de route selon des activités particulières, comme par exemple des contrats concernant les caniveaux, des contrats de drainage, de réparation des accotements ou de camionnage. Cette méthode est particulièrement utile dans la mesure où elle permet que certaines activités telles que le drainage soient réalisées par la technique HIMO qui est moins coûteuse pendant que d'autres telles que le compactage du gravier nécessitent l'utilisation d'engins coûteux. Il est à noter que les frais d'administration de l'agence routière ou ceux liés au bureau de contrôle peuvent augmenter, mais ils seront en principe compensés par les taux inférieurs pratiqués par les bureaux locaux.

Mettre en place un Conseil National de la Construction (NCC) pour renforcer la capacité des entreprises. Ces conseils ont été mis en place dans un certain nombre de pays. La Tanzanie en a créé un en 1979, et le Malawi et la Zambie au milieu des années 90. Brushett & Seth [9] identifient pour ces conseils quatre rôles principaux, à savoir : régulation, développement des entreprises, conseils au Gouvernement et diffusion de l'information. La Tanzanie a procédé à une séparation de la fonction de régulation en 1998 à travers la création du *Contractors Registration Board* (Bureau de Formalités des Entreprises) même si ce Bureau et le NCC sont tous deux impliqués dans le développement des entreprises. Plusieurs NCC ont succédé aux ex-Centres de Formation des Ministères des Travaux Publics. En Zambie, le NCC a succédé à l'école de formation des entrepreneurs à la technique HIMO, qui était appuyée par NORAD et l'OIT. Au Malawi, le NCC forme activement les entrepreneurs mais peut-être au détriment de la fonction d'immatriculation des entreprises qui reste plutôt faible.

Classer les entreprises à travers un système d'immatriculation. Plusieurs pays ont mis en place un système national qui classe les entreprises en fonction de leurs capacités financières et techniques. En Zambie et au Malawi, les entreprises sont enregistrées par les conseils de la construction. Il importe de veiller à ce que ces systèmes ne donnent pas lieu à des faveurs en vertu desquels les entrepreneurs versent de l'argent pour être classés dans la catégorie de leur choix, d'où la nécessité de procéder à des inspections et à une vérification des ressources des entreprises. Les systèmes d'immatriculation peuvent être plus efficaces au niveau provincial où les moyens de vérification sont beaucoup plus faciles. Andreski & Lusenge [10] ont décrit ce système pour la Région de l'Iringa en Tanzanie où les entreprises sont surclassées ou déclassées en fonction de leurs performances.

Faciliter la création et le fonctionnement des associations d'entreprises. Ces associations permettent aux entrepreneurs de promouvoir et de défendre leurs intérêts en tant que groupe et cela a beaucoup plus de poids que les actions individuelles. Ils peuvent

agréer les conditions de contrat, les procédures de paiement et les réglementations avec le Gouvernement ou autres clients importants. Ils peuvent fournir des conseils, de la formation, de l'assistance financière et œuvrer pour un meilleur accès aux services des banques, des assurances, et un accès aux engins et équipements pour leurs membres. Larcher et Miles [11] identifient quatre aspects devant être abordés lorsqu'il est question de planifier une association d'entrepreneurs : 1) Elle doit être acceptée par le Gouvernement comme étant représentatif de leur groupe, 2) Les fonds doivent être disponibles à travers le paiement des cotisations ou des dons, 3) Il doit y avoir un effectif suffisant de membres, et 4) A l'instar de toute autre organisation, elle doit avoir de bons responsables et dirigeants.

Fournir aux entreprises des engins et équipements subventionnés. La disponibilité des équipements est souvent une contrainte majeure pour les entreprises nationales dans les pays en développement. L'une des options est de fournir des équipements à des taux subventionnés. Toutefois, cette option sera difficile à perpétuer et elle n'est probablement viable que dans le cadre d'un lancement rapide.

Former les entrepreneurs. Un secteur émergent a certainement besoin de compétences techniques et managériales et la formation est un moyen permettant aux nouvelles entreprises de se développer rapidement. En outre, il risque d'y avoir un accroissement du chiffre d'affaires des entreprises et un taux élevé de renouvellement de leur personnel et donc le processus de formation doit être continu et s'étendre sur une certaine période au lieu d'être un exercice ponctuel. Plusieurs types de formation sont disponibles dont on peut citer la formation en classe, "les contrats de type serres", la soumission technique concurrentielle suite à des séminaires de formation et à l'encadrement sur site.

Formation en classe peut revêtir plusieurs formes. Les aspects techniques types relatifs à la construction par la haute intensité de main-d'œuvre et par l'équipement lourd portent sur : l'ingénierie routière de base, l'identification des objectifs, la planification de projet utilisant l'analyse du chemin critique pour concevoir des diagrammes en barres et l'utilisation optimale des ressources, l'équilibrage des engins et équipements, le contrôle de qualité, la supervision de chantier, la mesure et l'estimation des travaux, les graphiques de progrès, le suivi du contrat et la production de rapport. La formation en gestion peut porter sur la gestion de la trésorerie, les conditions contractuelles, les réglementations et techniques de soumissions, le cautionnement et la loi sur les contrats. Cette formation peut durer entre un jour et un mois selon l'ancienneté du personnel concerné, mais elle ne doit pas être trop longue car les entrepreneurs sont des gens très occupés qui ont besoin d'argent pour faire tourner l'entreprise.

Les "**contrats de type serres**" sont ceux élaborés pour les entreprises nouvellement créées où la plupart des risques sont aplanis. Il peut être fait appel à des bureaux d'études qui fourniront des conseils. Des conditions souples peuvent être insérées dans le contrat telles que la majoration de coût ou la mise à disposition de la plupart des équipements et engins par le client. Des taux indicatifs peuvent être fournis ou le budget total communiqué à l'avance. Une autre option peut consister à disposer d'un devis estimatif assorti de taux et à inviter chaque entreprise à soumissionner un certain pourcentage au-delà ou en dessous. Le type de contrat de type "serre" dépend du niveau de développement du secteur local de la construction. Les contrats de types "serres" hermétiques (fenêtres fermées) avec des taux entièrement fixes peuvent être élaborés au départ puis s'ouvrir progressivement à une concurrence financière totale à mesure que le secteur atteint la maturité.

La **procédure de soumission technique concurrentielle** qui ressemble à celui utilisé pour passer des marchés de consultants est une autre option. Andreski & Byabato [12] présentent une méthode développée dans la Région de l'Iringa en Tanzanie au début des années 90. Ici, toutes les entreprises ou entrepreneurs qui voulaient intervenir dans la région ont été invités à manifester leur intérêt dans le cadre du programme d'entretien routier pour les Ingénieurs Régionaux. Une formation obligatoire était dispensée sur la manière d'exécuter les travaux et préparer les offres. Une liste des entreprises présélectionnées était dressée et les entrepreneurs ont été invités à soumettre des offres techniques sur la base d'un devis. Les propositions techniques ont été ensuite notées selon des critères publiés à l'avance et la meilleure offre technique a été retenue. Cela a eu l'avantage de s'assurer que les entrepreneurs prennent au sérieux la formation et les empêche de soumettre des offres déraisonnablement basses.

Une autre option similaire au concept de "serre" concerne la "**soumission à haut risque**" et la gestion des contrats. Cela peut consister en la réduction ou au non octroi de cautionnement, en l'octroi de grandes avances avec des conditions faciles de remboursement, des paiements rapides, l'établissement de la liste courte des entreprises réduisant ainsi la concurrence, la soumission au prix contrôlé ou la soumission par Internet. Ces types de contrat confèrent la majeure partie des risques sur le client et même sur les personnes qui gèrent ces offres. Par conséquent, les gestionnaires de projet du client auront besoin de l'entier soutien de leurs supérieurs et ces techniques doivent être incluses dans les documents de politique. Pour une industrie bien développée, cela peut être coûteux, mais pour une industrie émergente, cela peut accélérer son développement et lui éviter ainsi que des contrats coûteux ne se soldent par des échecs.

Le capital est une contrainte majeure pour les entreprises nouvellement émergentes. Dans les pays en développement les banques sont réputées pour leur crainte du risque et sont particulièrement réticentes à octroyer des crédits à un secteur qu'elle considère comme étant une entreprise à haut risque comme le secteur de la construction. L'**Amélioration de la disponibilité du crédit** est l'une des façons de contourner le problème. Il peut s'avérer nécessaire pour le client ou les partenaires au développement de fournir des garanties aux banques locales, levant ainsi ou partageant le risque. Ils peuvent aussi subventionner les taux d'intérêt, les réduisant ainsi à des niveaux abordables pour les entrepreneurs. Souvent, il est exigé une garantie aux taux très élevés et ceux-ci peuvent également être réduits si les tiers sont prêts à prendre en charge une partie du risque. S'il est difficile de trouver de bonnes caisses coopératives au niveau local, d'autres moyens peuvent être recherchés tels que le Fond de Développement du Secteur de la Construction en Tanzanie.

Des **spécifications standard appropriées** doivent être incluses dans le contrat pour répondre aux besoins de l'industrie locale émergente. Il peut s'agir des spécifications autorisant les produits locaux. Les spécifications peuvent également être simplifiées pour les petits contrats, facilitant ainsi la tâche aux petites entreprises et les contrats qui impliquent l'utilisation d'équipements importés sophistiqués doivent être évités.

Les entrepreneurs locaux produisent souvent des **produits locaux innovants**. Il peut s'agir des articles tels que les caniveaux en bois, le revêtement en béton renforcé au bambou ou des laminoirs et remorques de fabrication locale. Les conseils locaux sont souvent très conservateurs par rapport à ces innovations et préfèrent ce qu'elles qualifient de technologie "testée et attestée" mais qui est plus coûteuse à l'instar des buses de type

Armco. Il importe que les politiques gouvernementales promeuvent l'industrie locale et que ces politiques soient diffusées à tous les niveaux.

Certains pays suppriment les **subventions accordées aux entreprises étrangères ou créent des avantages pour les entrepreneurs locaux**. Les partenaires au développement insistent souvent que les impôts locaux tels que les droits d'importation ne s'appliquent pas à leurs crédits ou dons. Cela signifie que les grandes entreprises étrangères peuvent importer de nouveaux équipements sans payer des droits de douane alors que les petites entreprises locales offrent leurs services, étant entendu qu'elles ont déjà acheté leurs équipements, droits de douane compris. Cela crée un grand avantage pour les entreprises étrangères, surtout lorsqu'il s'agit de contrats importants. Il serait judicieux de donner une égalité de traitement à toutes les parties qui doivent alors verser le même niveau d'impôt. En revanche, des barrières peuvent être imposées aux entreprises étrangères. Il peut s'agir par exemple d'imposer des frais d'enregistrement élevés ou des taxes supplémentaires sur l'équipement importé. Une préférence nationale d'environ 5 à 15% peut aussi figurer dans les documents d'appel d'offres. Un autre avantage consisterait à exiger aux entreprises étrangères de sous-traiter un certain pourcentage de leur marché aux entreprises locales.

Modèle d'Equipe de Développement. Dans ce modèle, les aspects des travaux sont présentés en quatre composantes fondamentales : gestion de construction, gestion des matériels, fourniture des matériels, et les travaux. Les travaux sont confiés à une petite entreprise, la gestion et la fourniture des matériels sont contractées sur la base des frais à un gestionnaire des matériels, et la gestion de la construction est confiée sur la base des frais à un gestionnaire de construction. Le gestionnaire de matériels et le gestionnaire de construction peuvent être soit des bureaux d'études ou des entreprises. Ils forment l'équipe de développement et apportent l'appui nécessaire aux entrepreneurs émergents. L'originalité du modèle réside dans le fait qu'il combine montage de contrat (décomposition) ; l'encadrement ; et la fourniture d'appui en matière de mobilisation de ressources pour les entrepreneurs émergents.

3.5. Suivi et Contrôle

L'objectif du suivi est d'exercer le contrôle, de tirer les leçons et d'améliorer le système au fil du temps. Il y aura deux types de suivi. Le premier portera sur les événements clés enregistrés dans le processus de transformation en le considérant comme un projet et en utilisant les diagrammes à barres tel qu'indiqué à la figure 3 et des méthodes de chemin critique et autres techniques standard de gestion de projet. Le second type de suivi portera sur les résultats ou l'impact de la transformation une fois achevée au bout d'une longue période en utilisant les **méthodes de gestion du cycle d'un projet** [13].

De façon idéale, le suivi doit s'inscrire dans le cadre d'un système de suivi global de l'ensemble du secteur, et il se peut que le gros des informations soit déjà disponible au niveau du Système de Gestion de l'Entretien Routier. L'objectif de cette transformation est d'améliorer l'efficacité de la fourniture des services d'entretien et non nécessairement d'améliorer d'efficacité de l'entretien lui-même. En d'autres mots, les routes qu'il faut s'elles entretenues selon les règles de l'art? Au nombre des principaux indicateurs pertinents figurent :

- ❖ Patrimoine Routier – Une méthode standard de le calculer est donnée par *Road Liaison Group, 2005* et une méthode simplifiée par Andreski [14]
- ❖ Coûts unitaires d'entretien pour les principales activités retenues
- ❖ Valeur globale et nombres des contrats exécutés par classes d'entreprises et par valeurs de contrat

- ❖ Opportunité des passations de marché et des paiements
- ❖ Volume des travaux en régie effectués en termes de dépense et de couverture de réseau
- ❖ Nombre de soumissionnaires par marchés

Un état des lieux doit être fait chaque année, de préférence par une agence indépendante. Le suivi entier fait tous les ans de chaque indicateur sur l'ensemble du réseau risque de ne pas être pratique et des techniques d'échantillonnage statistique seront nécessaires. Dans les zones éloignées et à trafic léger, un programme d'enquête périodique réalisé chaque 3 ou 5 ans peut être plus approprié.

4. REFERENCES

1. Andreski A., Seth S. et Walker W. (2006). *How a Road Agency Can Transform Force Account Road Maintenance to Contracting*. Document de la Banque Mondiale sur le Transport TP-11, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/0,,contentMDK:20457516~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:337116,00.html>
2. Seth, S. 2004. *Training of Small Scale Contractors for Rural Road Maintenance in Lesotho*. SSATP Note 36. Banque Mondiale. <http://www.worldbank.org/afr/ssatp/technotes/ATTN36.pdf>
3. Calvo (2001), *Options for Managing and Financing Rural Transport Infrastructure*, Document Technique de la Banque Mondiale Paper 411, http://www.worldbank.org/transport/rt_over.htm
4. Amos P. (2004) *Public & Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services – Operational Guide* à l'intention du Personnel de la Banque Mondiale. Banque Mondiale TP-1, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTTRANSPORT/0,,contentMDK:20457516~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:337116,00.html>
5. Heggie, I. G, et Vickers, P. (1998). *Commercial Management and Financing of Roads*. Document Technique No. 409. Banque Mondiale. <http://www.worldbank.org/afr/ssatp/techpaper/tp409.pdf>
6. Edmonds & Johannessen (2003). *Building Local Government Capacity for Rural Infrastructure Works*, Document de Travail de l'OIT, <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/eiip/publ/reference/general.htm>
7. Ministère des Travaux, Transports et Communications, Namibie (1997), *Projet de loi pour la mise en place d'une Société Indépendante d'Entrepreneurs Routiers*
8. Lund, E. (1996), *Privatisation de l'Entretien des Routes et des Ponts en Colombie Britannique*, Séminaire de Formation sur la Gestion des Routes organisé par la Banque Mondiale
9. Brushett S. et Seth S. (2005), *Construction Industry Development and the Road Sector - Effectiveness of National Construction Councils*, Banque Mondiale, Programme de Politique des Transports en Afrique Subsaharienne Note 38
10. Andreski & Lusenge (1992), *Road Maintenance Planning: An Approach at the Iringa Regional Engineers Office, Institution of Engineers/Ministry of Works/JICA 1^{er} Séminaire sur les Routes*
11. Larcher P. et Miles, (2000), *Roads and Realities: How to promote road contracting in developing countries*, <http://www.lboro.ac.uk/wedc/publications/rr.htm>
12. Andreski A. & Byabato A., (1997) *Development of Local Contractors in Iringa Region, Tanzania*. Conférence Sud-africaine sur les Transports
13. Commission Européenne (2004), *Directives sur la Gestion du Cycle des Projets*, http://ec.europa.eu/europeaid/reports/index_en.htm
14. Andreski A. (2005) *Road Asset Valuations, Senior Executives Roads Course*, Birmingham University <http://www.itransport.co.uk/documents/Road%20Asset%20Valuation.doc>