

BILAN SUR L'EXPÉRIENCE DES FONDS ROUTIERS DE SECONDE GÉNÉRATION EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE

M. BENMAAMAR

Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP)

mbenmaamar@worldbank.org

RÉSUMÉ

L'évolution de la « deuxième génération » de fonds routiers en Afrique subsaharienne a été plutôt rapide depuis que cette idée a commencé à se concrétiser au début des années 90, et depuis la mise sur place du tout premier fonds en Zambie en 1993. Aujourd'hui, pas moins de 27 pays d'Afrique subsaharienne disposent de fonds routiers et il est fort probable que ce chiffre augmente dans les années à venir, suite aux réformes en cours en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Le présent document analyse les critères utilisés pour évaluer les fonds routiers de deuxième génération et donne un aperçu de leurs résultats. Il identifie également les difficultés rencontrées par les fonds routiers dans leur évolution vers la deuxième génération. La présente étude vise à mieux cerner les meilleures pratiques afin de donner des orientations aux pays qui mettent en place ou restructurent des fonds routiers.

Cette étude présente les conclusions de l'analyse d'une base de données utilisée comme système de suivi de l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes dans 30 pays d'Afrique subsaharienne, avec un accent particulier sur les résultats des fonds routiers. Ces résultats sont corroborés par les visites effectuées dans certains pays d'Afrique subsaharienne ainsi que par une enquête menée auprès des administrateurs de fonds routiers en vue d'évaluer les indicateurs de performance des institutions du secteur routier.

Dans l'ensemble, les besoins en matière d'entretien routier sont mieux reconnus. Les fonds routiers peuvent compter sur des financements plus stables et plus prévisibles pour l'entretien routier, mais les progrès varient beaucoup d'un pays à l'autre, et la mise en place d'un fonds ne garantit pas nécessairement sa parfaite efficacité ou sa pleine autonomie. Dans la plupart des cas, la création d'un fonds routier n'a pas résolu le problème de l'insuffisance des fonds alloués à l'entretien routier. Les résultats montrent également que davantage d'efforts sont nécessaires pour mettre à profit et préserver les gains d'efficacité qui pourraient découler de l'amélioration des modes de gestion des routes et d'une meilleure utilisation des ressources existantes.

REMERCIEMENTS

Le travail présenté dans ce document fait partie intégrante du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP). Il a été réalisé avec la collaboration de l'Association des Fonds d'Entretien Routier Africains (AFERA). Les points de vue exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux du SSATP.

gestion des routes, la programmation de l'entretien routier et la sous-traitance. Sur les 25 fonds routiers consultés, 20 ont répondu au questionnaire de l'enquête.

Les conclusions de l'enquête sont appuyées par les résultats d'un certain nombre de missions effectuées dans les pays d'Afrique subsaharienne dans le cadre du programme de travail du SSATP et par les résultats préliminaires de deux études portant sur les aspects juridiques et institutionnels des fonds routiers et des agences routières en Afrique subsaharienne.

3- DE LA PREMIÈRE À LA SECONDE GÉNÉRATION DES FONDS ROUTIERS

Pour conserver les ressources qui lui sont consacrées, le secteur routier est en concurrence avec d'autres secteurs plus en vue tels que la santé, l'éducation et l'ordre public, un gros handicap lors de la négociation du budget annuel. De nombreux pays à travers le monde ont réagi à cette pénurie croissante de ressources en cherchant à affecter aux routes le produit d'un certain nombre de redevances et redevances routières, déposé dans un compte spécial hors budget ou dans le fonds routier. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne, comme le Burundi, le Sénégal et le Gabon, ont essayé cette formule, suivant en cela l'exemple de pays européens et asiatiques. Ces fonds routiers n'étaient pas des entités en tant que telles, mais des postes du budget national gérés par le ministère compétent et censés servir au financement de l'entretien des routes.

Toutefois, la performance de ces fonds était plutôt contrastée, le plus souvent très médiocre. Les problèmes les plus récurrents étaient : la mauvaise gestion financière ; l'absence d'audits externes ; l'usage répandu des fonds pour des dépenses non autorisées ; les détournements de fonds et un contrôle insuffisant. En conséquence, la plupart de ces fonds routiers initiaux, parfois désignés sous l'appellation de fonds routiers « de première génération », ont cessé d'exister (Russie, par ex.) ou subi des modifications de leur organisation institutionnelle ou de leur mode de gestion (Gabon, Madagascar, Burundi, par ex.).

Les réformes du secteur routier impulsées par le RMF/SSATP (SSATP, Gestion et financement des routes) vers la fin des années 80 visaient à combler ces lacunes et à rendre la gestion des routes plus efficace [4]. Avec l'Initiative de gestion de la route (IGR), l'idée de fonds routier est revenue au premier plan, mais cette fois-ci en tant que partie intégrante d'une approche globale des réformes du secteur routier, dans laquelle les routes seraient gérées comme des entreprises et les usagers de la route appelés à jouer un rôle bien plus important qu'autrefois dans la gestion de l'entretien routier. Il a alors été proposé que les usagers paient effectivement les services fournis par la route; l'argument étant que les usagers seraient même prêts à supporter des droits plus élevés (que les redevances existantes) s'ils étaient certains que les fonds ainsi générés serviraient à l'entretien routier (ce qui n'était pas garanti dans le cadre des fonds routiers de première génération).

Ce processus a donné naissance aux fonds routiers dits « de seconde génération ». L'une des dimensions essentielles de cette forme de fonds routier a été la création d'un cadre juridique et institutionnel devant garantir une saine gestion des fonds, comptables de leurs

résultats devant les usagers et le gouvernement. Ces fonds routiers « de seconde génération » sont donc régis par une législation bien déterminée qui définit les rôles et les responsabilités d'un conseil d'administration représentatif chargé de contrôler leur fonctionnement et d'un secrétariat chargé des opérations au quotidien. Généralement, la législation vise à créer une institution expressément chargée de mobiliser des ressources au profit d'agences routières au mandat précis. Le fonds routier de seconde génération est devenu un aspect important des stratégies et des programmes de réforme sectorielle visant à améliorer l'entretien routier dans au moins la moitié des pays d'Afrique subsaharienne.

On s'accorde généralement à dire que les principales caractéristiques de ces fonds [5] sont les suivantes :

1. Base juridique solide –autonomie administrative, règles et réglementations précises
2. Organe de financement, et non organe prestataire de services d'entretien routier
3. Fonction de contrôle solide – conseil d'administration public-privé
4. Recettes hors budget provenant de redevances routières au produit directement versé sur le compte bancaire du fonds routier
5. Systèmes de gestion financière solides, structures administratives légères et efficaces
6. Audits financiers et techniques réguliers

Dans les deux sections qui suivent, nous examinerons les questions pratiques qui se posent pour satisfaire les critères susmentionnés et nous verrons dans quelle mesure les législations et les formes d'organisation adoptées dans les divers pays facilitent ou non la réalisation des objectifs institutionnels des fonds routiers de seconde génération.

4- BASE JURIDIQUE SOLIDE

La phase de conception des fonds routiers est essentielle pour satisfaire les principaux critères des fonds routiers de seconde génération. Les six critères mentionnés ci-dessus doivent servir de principes directeurs lors de l'élaboration de la législation relative aux fonds routiers. L'examen de la base de données sur la législation des fonds routiers [6], constituée dans le cadre du programme de travail du RMF/SSATP de 2004, montre qu'un certain nombre de fonds ont été mal conçus et sont loin de satisfaire les critères des fonds routiers de seconde génération. La législation ne prend pas en compte les principaux aspects suivants :

- **Autonomie administrative** : Bien souvent, l'objectif d'autonomie administrative n'est pas atteint parce que le ministère de tutelle (ministère des Travaux publics), propriétaire et actionnaire de l'entreprise routière, est souvent aussi prestataire de services par l'entremise de la direction des routes. En Afrique de l'Ouest, l'expérience récente montre que lors de la création de fonds routiers, le ministère a tendance à peser de tout son poids pour garder la haute main sur la procédure de désignation et de nomination du président, des administrateurs et du directeur du fonds. Ces

dispositions et modalités institutionnelles mettent à mal l'autonomie des fonds (Tanzanie, Gabon, par ex.).

- **Autonomie financière** : Bon nombre de fonds routiers n'ont pas d'autonomie financière et sont tributaires du régime fiscal général, principale source de leurs recettes (Bénin, Éthiopie, Mali, par ex.). De même, la législation régissant certains fonds routiers autorise des dépenses pour des activités autres que celles relatives aux travaux d'entretien routier (réfection et amélioration des routes, frais généraux de la direction des routes, par ex.). Les législations examinées précisent rarement que les fonds routiers sont chargés du recouvrement de leurs recettes, dont le produit doit être directement versé sur le compte bancaire desdits fonds.
- **Audits réguliers** : Dans certains pays, aucune disposition de la législation des fonds routiers ne prévoit des audits techniques et financiers réguliers, et lorsque ces audits sont obligatoires, ils ne sont pas toujours inscrits au budget des fonds (Bénin, Madagascar, par ex.).

Une approche plus commerciale du financement et de la gestion des routes passe notamment par une plus grande autonomie. Les directeurs des fonds routiers et des agences routières ne peuvent avoir une démarche commerciale si l'on intervient dans leur gestion au quotidien. Pour rendre les fonds routiers plus autonomes, il faut généralement commencer par modifier la législation du secteur routier pour supprimer les liens de dépendance avec le gouvernement.

Sur les 27 fonds routiers existants, 18 ont été institués par une loi et 9 par décret. Compte tenu des lacunes de la législation en vigueur évoquées plus haut, la création de fonds routiers par une loi n'est à recommander que si les principaux critères régissant les fonds de seconde génération sont bien compris par toutes les parties, et en particulier par les juristes.

4.1- Règles et réglementations claires

On ne peut s'attendre à ce que la loi portant création des fonds routiers couvre tous les mécanismes administratifs ainsi que les règles et réglementations régissant leur fonctionnement. Pour les fonds de seconde génération, il est donc préférable de prévoir un texte législatif court servant de cadre à des textes réglementaires dûment publiés, énonçant les dispositions financières applicables à leur gestion. Ce système offre plus de flexibilité, puisqu'il permet de réviser les règles et réglementations en tant que de besoin, sans avoir à préparer une nouvelle loi.

L'objectif de diversification des sources de recettes des fonds routiers étant aujourd'hui devenu une priorité, les textes législatifs qui portent la création de ces fonds doivent être complétés par une réglementation appropriée, dont les dispositions expliquent clairement les mécanismes de collecte et d'affectation des redevances routières payées par les usagers de la route, telles que les recettes générées par l'immatriculation des véhicules et les droits de transit, les péages et les amendes pour surcharge. A l'exception du Tchad et du Bénin, peu de pays ont adopté des textes d'application qui définissent clairement les procédures de perception des recettes.

5- ORGANE DE FINANCEMENT, ET NON ORGANE PRESTATAIRE DE SERVICES D'ENTRETIEN ROUTIER

Toute réforme solide du secteur routier doit obligatoirement faire la distinction entre l'organe qui finance l'achat du service (le Fonds routier) et celui qui le fournit (la direction des routes et l'agence routière). Ce principe est souvent ignoré, parfois délibérément, lors de l'élaboration des lois portant création des fonds routiers. Cette distinction se justifie surtout par le fait que les conseils des fonds routiers cumulent souvent trop de responsabilités incompatibles (financement, planification et gestion des travaux routiers). Ils sont alors à la fois client et prestataire du service fourni, ce qui crée un conflit d'intérêts évident, nuit à la discipline financière et compromet les efforts visant à maîtriser les coûts et à maintenir la qualité.

Dans bon nombre de pays, plus particulièrement en Afrique anglophone, le conseil du fonds routier cumule les fonctions d'exécution et de contrôle. Il est également chargé de la gestion du réseau routier national (Kenya, par ex.) ou exerce des fonctions qui n'entrent pas dans le cadre de son mandat initial (Zambie, par ex.). Cette situation crée un conflit d'intérêts et a récemment amené ces deux pays (la Zambie et le Kenya) à entreprendre des réformes pour établir des organes routiers distincts et transformer le conseil du fonds routier en une administration autonome.

Bien souvent, les fonctions des fonds routiers et des agences routières se chevauchent. La responsabilité pour le règlement des factures des entrepreneurs n'est pas clairement établie. En général, les agences routières et les directions des routes sont responsables de la programmation des opérations, de la passation des marchés et de la gestion des contrats d'entretien routier, les fonds routiers étant chargés du paiement des factures des entrepreneurs. Aujourd'hui, la plupart des pays revoient leurs modalités institutionnelles pour séparer le financement de la gestion et de l'exécution des travaux routiers (Malawi, par ex.).

6- FONCTION DE CONTRÔLE SOLIDE

Le fonds routier doit avoir un conseil d'administration, composé majoritairement d'usagers de la route. Les membres du conseil sont désignés par ceux qu'ils représentent et élisent un président indépendant. Il est également recommandé de prévoir un mécanisme d'ajustement des redevances routières pour couvrir les dépenses, et le conseil doit pouvoir recommander les ajustements nécessaires aux décideurs. À terme, le conseil doit être habilité à établir son propre barème de redevances selon des normes fixées par le ministère des Finances.

Tous les pays déclarent qu'un conseil d'administration a été mis en place. Ces conseils comprennent des représentants du secteur privé et du secteur public. Toutefois, rien ne permet encore d'affirmer quelles sont la taille et la composition idéales. Les travaux de recherche menés à l'Université de Birmingham, au Royaume-Uni [7], montrent que le nombre et la proportion d'administrateurs du secteur privé n'influent pas sur les revenus des fonds routiers, mais que l'indépendance du président a un impact majeur sur l'accroissement des revenus et l'effort de relations publiques. Il ressort de la Matrice-RMI que le nombre moyen d'administrateurs est de 12, mais cet effectif peut aller de 5 au Mozambique et en Namibie à

24 dans la République du Congo. Le secteur privé n'est majoritaire que dans 12 conseils de fonds routiers.

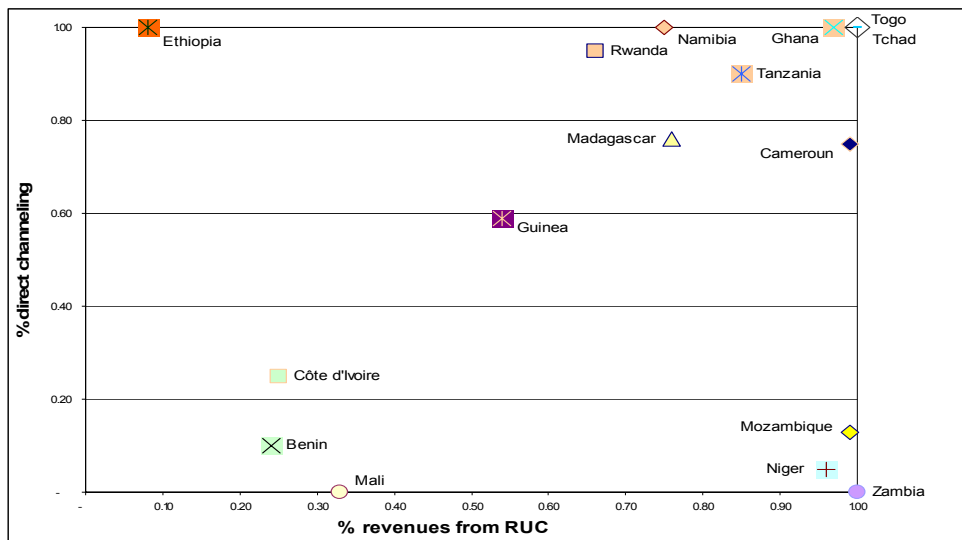
Il n'existe pas beaucoup de conseils d'administration exerçant une fonction de contrôle efficace. Dans la plupart des cas, le président est un fonctionnaire désigné par son ministère de tutelle. En règle générale, les administrateurs, surtout ceux du secteur privé, connaissent mal les principes régissant le fonctionnement des fonds routiers. Ils ne sont donc pas bien placés pour défendre les intérêts et les aspirations de leurs mandants. En général, les administrateurs continuent à se comporter comme des contribuables plutôt que comme des actionnaires et des clients du fonds routier.

7- RECETTES HORS BUDGET PROVENANT DE REDEVANCES ROUTIÈRES

En théorie, les recettes des fonds routiers de seconde génération devraient provenir de redevances versées par les usagers de la route et devraient très peu dépendre du budget de l'État (recettes fiscales générales). Dans la pratique, tel n'est pas toujours le cas et pour bon nombre de fonds routiers comme en Éthiopie, au Mali, au Gabon et au Bénin, les redevances routières représentent moins de 50% des ressources totales. Cependant, dans 15 pays, elles contribuent au moins à 80% de l'ensemble des recettes. La redevance sur le carburant reste généralement la source de financement la plus importante et la plus régulière même si les données des pays montrent que les efforts de diversification (redevances d'immatriculation des véhicules, droits de transit, amendes pour surcharge et péages) ont un certain effet.

Le mode d'affectation du produit des redevances versées par les usagers est un aspect important dont dépend la disponibilité immédiate de ressources pour l'exécution des travaux. Toutefois, il y a encore beaucoup de pays dans lesquels le produit de ces redevances n'est pas directement affecté au fonds routier ce qui cause des retards et pose des problèmes en termes de contrôle des recettes. La Matrice-RMI indique que seuls 13 pays font état de la mise en place d'un système d'affectation directe. Le graphique 1 présente un indicateur de performance quantifiable qui mesure à la fois la part des recettes provenant des redevances routières – et non des recettes fiscales générales – (redevance sur le carburant, redevances d'immatriculation des véhicules, droits de transit, péages et amendes pour surcharge), et la part de ces ressources qui est directement versée au compte bancaire du fonds routier. Cet indicateur mesure le niveau d'autonomie financière des fonds routiers vis-à-vis du trésor public.

Graphique 1: Part des redevances routières et de leur affectation directe aux fonds routiers (%)



Source: RMI Matrix, 2006

Le graphique 1 montre aussi que bon nombre de fonds routiers disposent maintenant d'une considérable autonomie financière (les pays figurant en haut et à droite du graphique). Ces fonds routiers tirent l'essentiel de leurs revenus des redevances routières et la majeure partie du produit de ces redevances est versé directement à leur compte bancaire, ce qui ne signifie pas que les ressources ainsi collectées soient suffisantes pour satisfaire les besoins en matière d'entretien routier. À Madagascar par exemple, les redevances routières se limitent à la redevance sur le carburant qui n'est que de 0,4 USD/litre, l'un des taux les plus bas en Afrique subsaharienne. Dans ces pays, l'utilisation efficace des ressources disponibles est donc une priorité absolue.

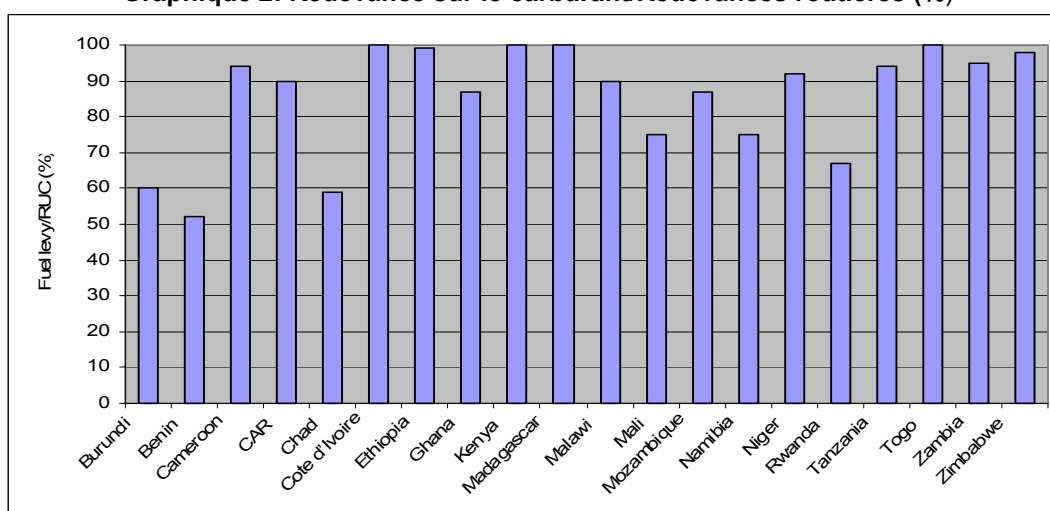
Néanmoins, dans certains pays, y compris parmi les premiers à créer des fonds routiers en Afrique subsaharienne (Bénin, Éthiopie, par ex.), l'essentiel des revenus continue à provenir des recettes fiscales générales. Quelques rares pays, (Niger, Zambie, Mozambique, par ex.) tirent la majorité de leurs revenus des redevances routières mais celles-ci continuent à transiter par le trésor public.

L'expérience prouve qu'il est plus facile de créer un fonds routier avec une redevance routière initiale, que d'ajuster régulièrement ladite redevance. Hormis le Tchad qui consacre 60% de ses recettes fiscales pétrolières au fonds routier, la plupart des pays n'allouent qu'une redevance fixe calculée en fraction d'USD/litre, et aucun ajustement systématique du barème n'est prévu. La plupart des conseils d'administration des fonds routiers n'ont pas compétence pour ajuster le barème. Aujourd'hui encore, la décision d'ajustement relève du ministre des Finances.

7.1- Redevance sur le carburant

Tous les pays ont institué une redevance sur le carburant, la principale redevance supportée par les usagers de la route. Le graphique 3 est un tableau comparatif de la part de la redevance sur le carburant dans les redevances routières de chaque pays. Dans la majorité (les deux tiers) des fonds routiers, la redevance sur le carburant représente au moins 80% des redevances routières. Dans un petit nombre de pays, elle représente 100% des redevances (Éthiopie, Kenya Togo). Ces redevances sont assez bien diversifiées au Tchad. Elles le sont relativement au Bénin, au Burundi et au Rwanda. La redevance sur le carburant est également le principal outil de relèvement des redevances routières, mais tous les pays ne sont pas parvenus à en ajuster le taux pour la faire correspondre aux besoins en matière d'entretien routier.

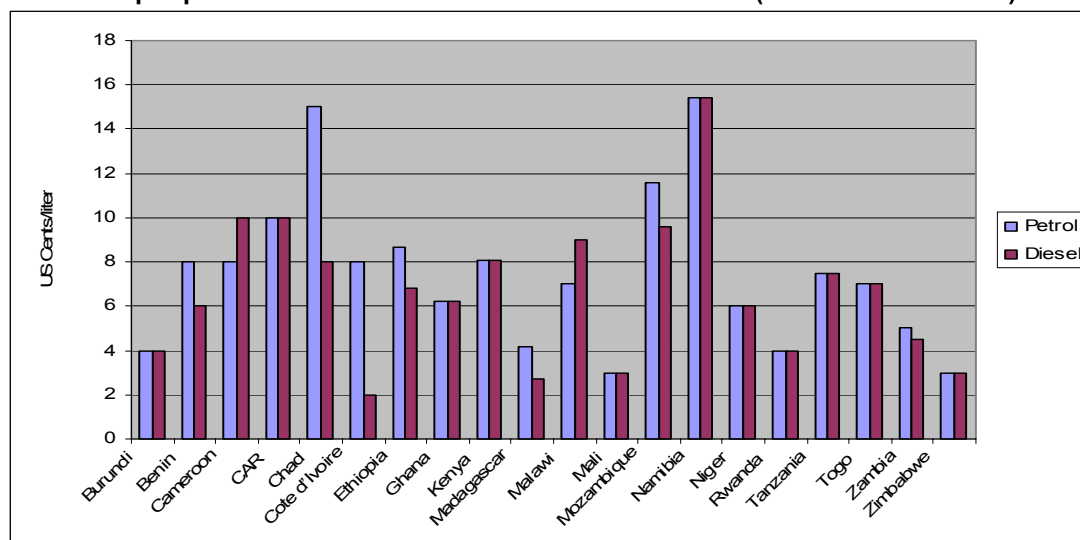
Graphique 2: Redevance sur le carburant/Redevances routières (%)



Source: Matrice-RMI, 2006

Le graphique 3 indique que le montant de la redevance sur le carburant varie de manière significative d'un pays à l'autre et que le taux moyen en est de 0,8 et 0,7 USD/litre pour l'essence et le gazole respectivement. Les études menées dans le cadre de l'Initiative d'entretien des routes [8], notamment, montrent que pour satisfaire les besoins en matière d'entretien routier, la redevance sur le carburant ne devrait normalement pas être inférieure à 0,10 USD par litre, et probablement beaucoup plus élevée en Afrique subsaharienne (environ 0,13 à 0,15 USD par litre). Très peu de pays ont atteint ce niveau (Tchad et Namibie), et bien que 11 pays indiquent appliquer une redevance sur le carburant d'au moins 0,8 USD par litre, ce taux est à peine suffisant pour faire face aux besoins d'entretien routier courant.

Graphique 3: Niveau de la redevance sur le carburant (en cents d'USD/litre)



Source: Matrice-RMI, 2006

8- SYSTÈMES DE GESTION FINANCIÈRE SOLIDES, STRUCTURE ADMINISTRATIVE LÉGÈRE

Le président doit être une personne respectée et le conseil d'administration doit pouvoir s'appuyer sur un petit secrétariat dirigé par une personne nommée par le conseil. Le secrétariat est chargé des affaires courantes qu'il gère selon des normes commerciales. La gestion du fonds routier répond à de solides principes commerciaux. Les procédures de décaissement doivent être claires et les fonds déboursés doivent faire l'objet d'un audit financier externe et d'un contrôle technique sélectif.

Les secrétariats des fonds routiers comptent de 6 membres au Niger à 70 membres à Djibouti où le personnel interne assure la collecte directe des recettes (droits de transit). L'effectif moyen est de 19 agents. Les frais généraux des fonds routiers varient de 2 à 30% (Djibouti), soit en moyenne 5% de leur budget total (4%, si l'on exclut Djibouti). L'effectif du secrétariat n'est pas toujours proportionnel au chiffre d'affaires du fonds routier.

Le processus de sélection utilisée pour le recrutement du secrétaire exécutif est l'une des principales contraintes de la gestion des fonds routiers. Le ministère de tutelle remet parfois en question le principe d'un recrutement ouvert à tous, ce qui est recommandé, préférant nommer directement l'un de ses agents à ce poste, sans proposer d'incitations (salaire aux conditions du marché). Cette pratique ouvre la porte à des interventions politiques dans la gestion quotidienne du fonds ainsi qu'à l'allocation de ressources à des activités non prévues.

Les réponses au questionnaire d'enquête sur les résultats des fonds routiers ont mis en évidence le manque de capacités techniques de certains de ces fonds. Les secrétaires exécutifs ne disposent généralement pas des données nécessaires pour mesurer les résultats de leurs fonds routiers.

9- AUDITS FINANCIERS ET TECHNIQUES RÉGULIERS

La plupart des fonds sont soumis à des audits financiers et techniques externes, mais ceux-ci ne sont pas toujours inscrits au budget interne et ne sont pas non plus conduits régulièrement. Il existe encore des fonds routiers tributaires de financements externes pour leurs audits financiers et techniques. Le cadre de référence de ces audits couvre généralement l'adéquation des procédures de financement et du mode opératoire, ainsi que la gestion quotidienne des fonds routiers, mais l'examen des résultats de l'organe de contrôle au regard de ses obligations légales occupe une place limitée.

En général, les résultats des audits financiers montrent que les modalités de financement sont plus transparentes qu'autrefois, mais on note encore des interventions du ministère de tutelle dans la gestion quotidienne des fonds routiers. On relève également des cas où le ministère de tutelle impose à la direction du fonds routier la décision de réaliser certaines activités non prévues (par ex. les travaux d'entretien de routes non prioritaires).

Les résultats des audits techniques sont très souvent décevants. Les conclusions des rapports d'audits indiquent généralement que les travaux d'entretien ne sont pas effectués de manière efficace en termes de coûts. Cela tient aux déficiences de la planification, du cahier des charges, de la passation des marchés et de l'exécution des opérations, auxquelles viennent s'ajouter des carences dans la supervision et le contrôle des travaux d'entretien. Les recommandations des rapports techniques sont parfois examinées par les acteurs concernés lors d'ateliers de travail qui débouchent sur des plans d'action rarement mis en œuvre car les rôles ne sont pas clairement répartis.

10- DISPONIBILITÉ ET DÉCAISSEMENT DES FONDS

L'un des avantages des fonds routiers est la disponibilité des fonds pour l'entretien routier tout au long de l'année ce qui n'est pas le cas lorsque les travaux sont financés à partir du budget de l'État. À titre de comparaison, au Burkina Faso, où il existe par ailleurs des fonds routiers, le décalage entre le cycle budgétaire et celui de l'entretien routier est actuellement de neuf mois environ. Les résultats de l'enquête sur les indicateurs de performance des fonds routiers montrent qu'en moyenne le compte bancaire de ces fonds est créditeur de ressources permettant de couvrir au moins deux mois d'entretien des routes. Ceci ne veut pas dire que les fonds routiers mobilisent suffisamment de fonds pour satisfaire toutes les demandes d'entretien routier, mais que les ressources disponibles contribuent à réduire le délai de paiement des factures des entrepreneurs.

L'irrégularité des contrats de travail et les délais de règlement des travaux effectués comptent parmi les principaux obstacles à la promotion des petites et moyennes entreprises (PME). La réduction de ces délais est l'un des indicateurs de performance retenus par les membres de l'AFERA. Cette réduction devrait contribuer à la promotion des PME et, à terme, à faire reculer les coûts unitaires de l'entretien routier. En règle générale, il existe une relation directe, mais non systématique, entre l'affectation des redevances routières au fonds routiers et le délai moyen de règlement des factures.

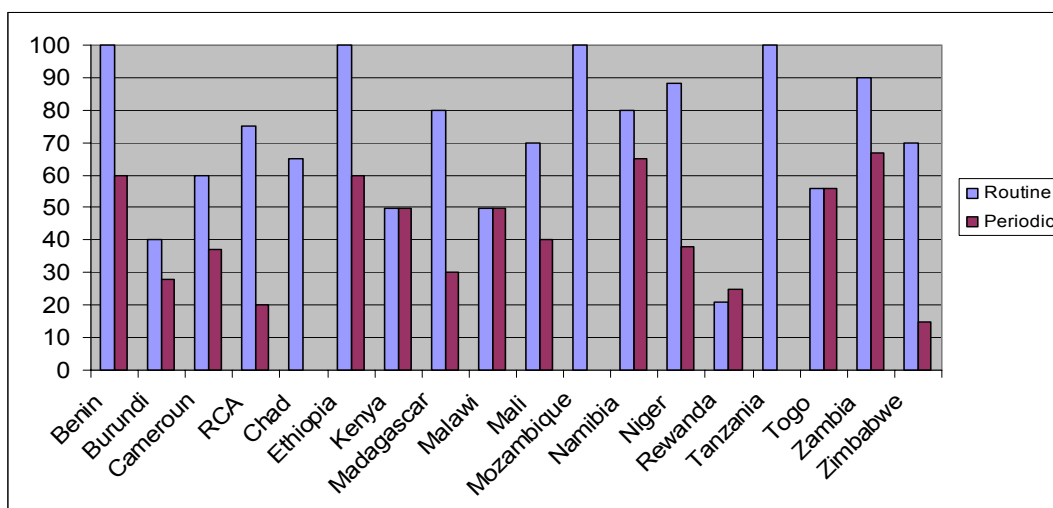
La plupart des fonds routiers d'Afrique subsaharienne règlent les entrepreneurs directement. Les fonds routiers de Tanzanie et du Ghana effectuent des décaissements au profit des organismes d'exécution par le biais d'un fonds renouvelable, mais ne règlent pas directement les entrepreneurs ni les consultants. Au Ghana, où cette procédure rallongeait les délais de paiement (90 jours), le fonds routier vient de décider de régler directement les factures des entrepreneurs. Le délai de règlement des factures non controversées est de 5 à 90 jours, soit un délai moyen de 32 jours. Il ressort des résultats de l'enquête sur les indicateurs de performance que le taux de rejet des factures est de 5%, ce qui est peu élevé et ne correspond pas aux conclusions des rapports d'audits techniques. Cela pourrait être le signe de déficiences dans la supervision et le contrôle des travaux d'entretien et/ou de l'absence d'audit interne.

10.1- Répartition des ressources et couverture des travaux d'entretien nécessaires

La majorité des pays appliquent des formules mathématiques de répartition des fonds entre routes principales, routes rurales et voirie urbaine. Ils consacrent en moyenne 60% des ressources aux routes principales, 18% aux routes rurales et 15% à la voirie urbaine. Les fonds routiers ne sont pas toujours tenus de financer les travaux d'entretien de toutes les composantes du réseau routier. Si tous allouent des ressources à l'entretien de la voirie urbaine, six ne consacrent aucun financement aux routes rurales. Dans certains cas, comme au Rwanda, 60% des fonds sont alloués à la voirie urbaine ; au Lesotho, aucune ressource n'est affectée aux routes principales.

Pour évaluer dans quelle mesure les fonds mobilisés sont suffisants, la Matrice-RMI quantifie le chemin parcouru, d'abord en termes de satisfaction des besoins d'entretien courant du réseau public, ensuite en termes de satisfaction de tous les besoins d'entretien (y compris périodique). Il en résulte un bilan en demi-teinte (graphique 4), le niveau des résultats obtenus étant plutôt décevant compte tenu de l'accroissement du volume de ressources disponibles. Cela pourrait indiquer que le mode d'évaluation des besoins d'entretien et l'efficacité des mesures pour y répondre varient beaucoup d'un pays à l'autre. Globalement, l'insuffisance des moyens financiers est moins marquée, mais reste un problème grave. Les faits rapportés montrent qu'environ un tiers des pays répondent aux besoins d'entretien courant, ce qui est beaucoup mieux qu'il y a 10 ou même 5 ans. Comme on pouvait s'y attendre, le résultat en termes de satisfaction de tous les besoins d'entretien est moins impressionnant, bien qu'il soit à noter qu'une dizaine de pays aient passé la barre des 50 %.

Graphique 4: Satisfaction des besoins d'entretien routier courant et périodique (%)



Source: Matrice-RMI, 2006

10.2- État du réseau routier

L'un des résultats attendus des réformes de la gestion des routes est l'amélioration de l'état du réseau routier. Ces données sont incorporées à la Matrice-RMI, mais leur mise à jour pour suivre toute amélioration des chiffres s'avère très difficile. La définition et l'évaluation d'une route en bon ou en mauvais état sont des concepts qui ne répondent pas à des normes reconnues et qui peuvent varier beaucoup d'un pays à l'autre. Lorsqu'elles sont disponibles, les données sont très approximatives et ne sont pas collectées de manière systématique. À l'avenir, ces données devront être plus précises, et il pourrait être utile de faire la distinction entre l'évolution de l'état du réseau routier consécutive à des travaux d'entretien financés par le fonds routier, et l'amélioration des routes résultant de projets de réfection financés par les acteurs de la communauté du développement.

L'amélioration de l'état des routes suppose l'existence d'une stratégie globale du transport routier. Le conseil d'administration du fonds routier de Tanzanie fait état d'une nette amélioration du réseau des grands axes et des routes régionales au cours de la période 2001-2005 [9]. La rapide amélioration de l'état des routes en Tanzanie ne peut cependant être attribuée aux seules recettes générées par le fonds routier. On considère que l'inversion de la longue période de dégradation de l'état des routes tient à la conjugaison des trois facteurs suivants :

- i) Le renforcement de la capacité institutionnelle du secteur routier par la création d'un fonds routier en 1998 et d'une agence routière en 2000;
- ii) Le renforcement des capacités financières et managériales. Peu après la création du fonds routier et de l'agence routière, de nombreux programmes routiers financés par des bailleurs de fonds et par l'État ont été mis en œuvre. Il est important de relever que si le budget du fonds routier de la Tanzania National Roads Agency, TANROADS, est d'environ 50 millions de dollars, la valeur globale des travaux exécutés par TANROADS est plus de trois fois supérieure à ce chiffre ;
- iii) Le renforcement de la capacité à mettre en œuvre une stratégie de stabilisation basée sur la technique du point-à-temps, qui permet des interventions au moindre

coût. La création d'un fonds routier s'est accompagnée d'apports financiers stables pour l'entretien routier, qui ont favorisé l'émergence de petites entreprises locales.

La question est maintenant de savoir si le pays dispose du cadre réglementaire voulu pour l'existence d'un marché compétitif dans le secteur du transport et dans quelle mesure les gains d'efficacité résultant de l'amélioration de l'état des routes se répercutent sur l'utilisateur.

11- GESTION DES ROUTES

L'analyse de la performance des fonds routiers ne peut être complète sans un examen de la gestion des routes selon des principes commerciaux et de l'utilisation efficace des ressources disponibles. L'évaluation des réformes du secteur routier ne peut donc se limiter à la question de savoir si les mécanismes de financement du secteur routier (les fonds routiers) sont adéquats, mais suppose une analyse plus globale, portant notamment sur l'amélioration de l'organisation des services de gestion des routes (les prestataires de services).

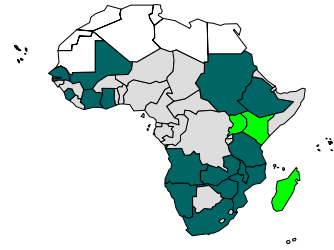
Au nombre des facteurs renforçant l'efficacité de l'organisation de ces services [10], on peut citer la programmation décentralisée, la collecte plus performante des données, les contrats d'entretien soumis à des critères de performance [11] et la sous-traitance des travaux d'entretien routier. Sur ce dernier point, il convient de noter que la plupart des agences routières et directions des routes sous-traitent 80% ou davantage des travaux d'entretien, mais certains pays ont pris du retard dans ce domaine (République Centrafricaine (60%), Kenya (50%), Éthiopie (40%), par ex.).

Les contrats d'entretien routier soumis à des critères de performance commencent à se développer en Afrique subsaharienne depuis la mise en place du premier projet pilote au Tchad en 2004. Actuellement, une douzaine de pays font l'expérience de ce type de contrats novateurs ou sont sur le point de les adopter, et ce nombre va vraisemblablement augmenter dans les années à venir du fait du renforcement des capacités managériales des entrepreneurs locaux. À l'exception du fonds tanzanien qui prévoit de financer environ 30 % du contrat pilote, les fonds routiers n'interviennent guère dans ces contrats de résultats d'un type nouveau.

Dans la plupart des pays, la capacité locale de constitution et de gestion des bases de données routières et de programmation des interventions d'entretien reste problématique. Seuls environ la moitié des pays sont équipés de systèmes de gestion routière permettant de hiérarchiser les programmes de travaux d'entretien des principaux réseaux routiers ; au demeurant, il est urgent de mieux tenir et utiliser les systèmes existants [12]

La Matrice-RMI 2006 conduit à penser que la réforme de la gestion des routes par la création d'agences routières progresse plus lentement que celle induite par la création des fonds routiers, mais elle semble aussi indiquer que le rythme de progression s'est récemment accéléré, 16 pays, dont l'Afrique du Sud, s'étant engagés dans cette voie.

Aujourd'hui, il existe une poignée d'agences routières établies de longue date (Angola, Éthiopie, Ghana), et quelques-unes de création plus récente (Zambie, Sénégal, Mali). La Matrice indique cependant que seules 8 agences routières ont un conseil d'administration et que le secteur privé n'est majoritaire que dans trois d'entre eux. Des agences routières sont en cours de création en Ouganda, au Kenya et à Madagascar (les pays en vert clair sur la carte).



C'est en Afrique australe que la l'administration des routes selon des principes commerciaux a le plus progressé, principalement grâce à la dynamique créée par la Commission d'Afrique australe pour le transport et les communications (SATCC). La SATCC regroupe 12 pays d'Afrique australe et d'Afrique de l'Est qui encouragent les réformes dans le cadre d'un protocole ministériel signé en 1998. Ce protocole souligne la nécessité d'appliquer des principes commerciaux à la gestion et au financement des routes pour les rendre autonomes, préserver le patrimoine routier et réduire la dépendance à l'égard de l'aide extérieure. La plupart des pays d'Afrique australe ont créé des agences routières, membres de l'Association des agences routières nationales d'Afrique australe, ASANRA, (www.asanra.int.mw).

L'application de principes commerciaux à la gestion des routes en Afrique subsaharienne suppose à la fois une volonté politique et un changement de comportement dans la manière de gérer les routes. Les réformes s'organisent autour de quatre grandes actions :

- i) Établir une agence routière plus autonome qui opère en toute indépendance des pouvoirs publics ;
- ii) Définir clairement les fonctions et attributions respectives de l'agence routière autonome et du ministère de tutelle;
- iii) Alléger la structure de l'agence routière et améliorer les modalités et conditions d'emploi de son personnel ;
- iv) Séparer la planification et la gestion des routes de l'exécution des travaux routiers et abandonner la régie directe au profit de la sous-traitance des travaux au secteur privé.

Les conclusions préliminaires de l'étude de quatre agences routières (Zambie, Mozambique, Côte d'Ivoire et Tanzanie, par ex.) indiquent que les gouvernements renoncent difficilement à leurs pouvoirs et responsabilités au profit de nouvelles institutions. Dans certains cas (au Sénégal, par ex.), les fonctions et attributions des agences routières et du ministère de tutelle n'étaient pas clairement définies. À l'exception de la Tanzanie, le redéploiement des effectifs et l'amélioration des conditions d'emploi ont été sérieusement entravés par le manque d'autonomie administrative et financière des agences routières. La capacité et l'efficacité des organismes d'exécution se renforcent moins vite, bien qu'il existe des signes d'amélioration qui tiennent à la prévisibilité pluriannuelle de financements garantissant la poursuite des programmes de travaux et plus particulièrement à la capacité des pouvoirs publics et du secteur privé à passer des marchés.

12- CONCLUSION

Les fonds routiers sont devenus un aspect important des programmes de réforme du secteur routier en Afrique subsaharienne, mais ces programmes n'étant pas toujours efficacement exécutés, les résultats sont mitigés. Dans l'ensemble, les besoins en matière d'entretien routier sont mieux reconnus. Les fonds routiers peuvent compter sur des financements plus stables et plus prévisibles pour l'entretien routier, mais les progrès varient beaucoup d'un pays à l'autre, et la mise en place d'un fonds ne garantit pas nécessairement sa parfaite efficacité ou sa pleine autonomie. Un certain nombre de fonds ont été mal conçus et sont loin de satisfaire les critères des fonds routiers de seconde génération, ce qui explique en partie les nombreux problèmes structurels auxquels ils sont confrontés. Plusieurs fonds routiers disposent d'une grande autonomie financière, mais pour quelques-uns, l'essentiel des revenus continue à provenir des recettes fiscales générales. La redevance sur le carburant est la source de financement par les usagers la plus importante, et les revenus collectés suffisent tout juste à faire face aux besoins d'entretien routier courant. Dans la plupart des cas, la création d'un fonds routier n'a pas résolu le problème de l'insuffisance des fonds alloués à l'entretien routier. Il faut intensifier l'effort de diversification en direction d'autres redevances routières, tels que les droits d'immatriculation des véhicules, et affecter directement ces revenus au fonds routier. Il existe très peu d'exemples de conseils d'administration exerçant une fonction de contrôle efficace. En général, les administrateurs continuent à se comporter comme des contribuables plutôt que comme des actionnaires et des clients du fonds routier, et l'ajustement du niveau de la redevance sur le carburant reste dans la plupart des cas de la compétence du ministère des Finances.

Quelques indicateurs de performance des fonds routiers de « seconde génération » en Afrique subsaharienne

- 27 fonds routiers sont en place – dont 9 depuis 2000 et 7 en Afrique francophone
- 18 des 27 fonds routiers sont institués par une loi
- 12 fonds ont un conseil d'administration dans lequel le secteur privé est majoritaire
- Au moins 80 % des revenus de 14 fonds proviennent des redevances routières
- Dans presque tous les cas, la taxe sur le carburant constitue la principale source de financement par les usagers
- Le taux moyen de la taxe sur le carburant est de 0,8 et 0,7 USD par litre d'essence et de gazole respectivement
- 11 fonds routiers font directement verser leurs revenus sur leurs comptes bancaires
- À peine un tiers des fonds routiers peuvent aujourd'hui prendre régulièrement en charge les dépenses d'entretien routier courant.

Source : Matrice-RMI, 2006

L'évaluation des réformes du secteur routier en Afrique subsaharienne ne peut se limiter à la question de savoir si les mécanismes de financement du secteur routier (les fonds routiers) sont adéquats, mais suppose une analyse plus globale, portant notamment sur l'amélioration de l'organisation des services de gestion des routes (les prestataires de services). L'amélioration des modes de gestion des routes et la meilleure utilisation des ressources existantes peuvent se traduire par des gains d'efficacité considérables. Les gouvernements renoncent difficilement à leurs pouvoirs et responsabilités au profit de nouvelles agences routières, et la capacité et l'efficacité de ces organes se renforcent moins vite.

L'évolution vers une pleine application de principes commerciaux à la gestion routière se fait progressivement. Elle passe par un appui technique pour sensibiliser les pays partenaires et surmonter les obstacles à la mise en œuvre effective des réformes du secteur routier. Le SSATP s'implique de plus en plus dans l'élaboration de solides réformes du secteur routier en Afrique subsaharienne. Il contribue à renforcer les capacités des intervenants du secteur routier par le biais d'associations régionales telles que l'AFERA (fonds routiers) et l'ASANRA (agences routières). Ces associations sont considérées comme des moteurs du changement et du partage des connaissances, qui offrent les perspectives les plus prometteuses de promotion du développement institutionnel dans le secteur routier en Afrique subsaharienne.

RÉFÉRENCES

- 1- RMI-Matrix 2006, www.worldbank.org/afr/ssatp
- 2- Potter, Barry H., 1997. Dedicated Road Funds: A Preliminary View on a World Bank Initiative, PPAA/97/7, International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department
- 3- Gwilliam K. and Shalizi Z., 1999: Road Funds, User Charges, and Taxes: The World Bank Research Observer, vol. 14, no 2, August 1999, pp.159-85
- 4- Brushett, Steve, 2005: Management and Financing of Road Transport Infrastructure in Africa, Discussion Paper No 4, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, SSATP
- 5- Heggie, IG. And Vickers. P., 1998, Commercial management and Financing of Roads, World Bank Technical Paper No 409
- 6- CD-ROM, Road Fund Legislation Database, Version 1.0, SSATP, 2004, www.worldbank.org/afr/ssatp
- 7- Adjetey Sowah B. 2004: An Evaluation of How the Structure of Roads Boards and the Choice of Chairman affects its Performance. University of Birmingham, School of Engineering, Department of Civil Engineering, . July 2004
- 8- PAM, 2004: Results of the application of the Performance Assessment Model in Uganda, Malawi, Ghana, Kenya and Zambia, Studies carried out, inter alia by RMI/SSATP
- 9- Tanzania Road Fund Board, 2006: Proposal for Increasing Funding for Road Maintenance
- 10- Talvitie, Anti, 1996, International Experiences in Restructuring the Road Sector. Paper presented at Transportation Research Board Annual Meeting, Washington DC, USA
- 11- Stankevich, N. and al, 2005, Performance-based Contracting for Preservation and Improvement of Road Assets, Transport Note No TN-27, The World Bank
- 12- McPherson K. and Bennett C. R., 2005, Success Factors for Road Management Systems, Transport Note No TN-Draft, The World Bank