

# **PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES**

19 septembre 2007 (après-midi)

## **COMITÉ TECHNIQUE 1.3 PERFORMANCE DES ADMINISTRATIONS ROUTIÈRES**

### **RAPPORT INTRODUCTIF**

## SOMMAIRE

RÉSUMÉ .....	3
MEMBRES DU COMITÉ AYANT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION .....	5
1. INTRODUCTION .....	7
1.1. Avant-propos .....	7
1.2. Introduction du rapport .....	7
1.3. Recueil des données par le comité .....	10
2. BONNE GOUVERNANCE .....	11
2.1. Établissement de l'intégrité au sein des administrations routières.....	11
2.2. Organisation et structure sur mesure en fonction des différentes tâches .....	12
2.3. Influence du client / de l'utilisateur .....	14
2.4. Autres facteurs spéciaux ayant une influence sur l'organisation et la structure.....	15
3. RESSOURCES HUMAINES.....	16
3.1. Compétences .....	17
3.2. Personnel nouveau et en place .....	20
4. INDICATEURS DE PERFORMANCE.....	21
4.1. Sélectionner des indicateurs de performance appropriés.....	22
4.2. Utilisation des indicateurs de performance.....	24
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....	27
CONCLUSIONS PROVISOIRES.....	28

## RÉSUMÉ

Le Comité technique 1.3 de l'AIPCR était chargé d'identifier les bonnes pratiques pour les administrations routières en postulant que leurs performances dépendent en partie de la gouvernance de l'organisation à laquelle elles appartiennent et de la manière dont l'environnement où elles évoluent est structuré. De plus, le comité devait identifier les politiques et les pratiques, ainsi que les recommandations en résultant, qui permettent de combattre la corruption, d'améliorer la gestion des ressources humaines et l'utilisation des indicateurs de performance.

Le thème de la construction de l'intégrité au sein des administrations routières n'a pas été abordé antérieurement dans les programmes de travail de l'AIPCR. Le comité considère cependant qu'il s'agit là d'un sujet extrêmement important bien que sensible.

Si l'intégrité n'est pas assurée, les performances d'une administration routière seront toujours menacées. Le comité conclut que les stratégies fondamentales de lutte contre la corruption nécessitent l'utilisation d'une « approche intégrée ».

En suivant son analyse, le comité a trouvé qu'il n'était pas judicieux de spécifier de bonnes pratiques pour les administrations routières fondées uniquement sur l'état de maturité de leur réseau routier. Il est postulé que l'architecture de gouvernance doit refléter les produits et services attendus de l'administration routière. Le comité a conclu que l'architecture de gouvernance, constituée d'éléments comme les rôles et responsabilités, l'utilisation d'indicateurs de performance ou encore l'exercice de responsabilités et la présentation des rapports correspondants, devait être cohérente avec les types d'activités exercés par l'administration routière. Cela implique que des activités dans les champs, par exemple, du développement des politiques routières, de la construction, de l'exploitation pourraient conduire à différentes options de gouvernance. Ces dernières dépendent également d'autres facteurs comme l'étendue du recours à des prestataires extérieurs, la maturité du réseau routier, la manière dont les activités sont financées et l'importance qui est donnée à l'influence des usagers dans différents aspects et à différents niveaux de la gestion des infrastructures routières.

L'incursion dans le champ des ressources humaines des administrations routières sera pleine de défis et inclut par exemple de traiter la problématique du personnel qui vieillit et dont la structure se déséquilibre. Le comité a identifié un certain nombre de thèmes qui doivent être abordés et des idées pour ce faire. Ceux-ci incluent les approches pour engager de jeunes employés et des stratégies pour le recrutement, le maintien du personnel dans la structure et la maximisation de sa productivité. Dans la majorité des cas, les idées identifiées sont déjà utilisées avec succès par des administrations routières dans le monde.

S'agissant de la gestion de la performance, le comité a identifié un cadre de travail complexe visant à une utilisation des indicateurs de performance appropriée à différents objectifs. Cela inclut la prise de décision stratégique, la mesure et la gestion de la performance à différents niveaux répartis entre la conception de politiques et leur mise en oeuvre effective. Pour réduire la complexité, un certain nombre de bonnes pratiques pour l'utilisation de la gestion de la performance ont été décrites et un arbre de décision a été développé pour guider les administrations routières vers des indicateurs de performance appropriés. En utilisant le cadre de travail développé par le comité, ces indicateurs ont été sélectionnés parmi les indicateurs de performance réellement utilisés par les administrations membres de l'AIPCR.

Sur la base de ce rapport, le comité a esquissé les conclusions suivantes :

- L'intégrité est le fondement de la bonne gouvernance dans toutes les économies.
- La gouvernance d'une administration routière devrait être adaptée à ses responsabilités et son contexte.
- Une forte influence des clients / des usagers est un élément important pour une gestion efficace.
- Les administrations routières devraient se concentrer sur les interfaces au sein de la chaîne de valeur et sur leur propre position en son sein.
- Le vieillissement du personnel induisant un déséquilibre est une menace majeure pour que les administrations routières puissent continuer à exercer leurs activités avec succès.
- Une approche, innovante et coordonnée, pour engager des jeunes doit être trouvée afin de les attirer vers les professions de l'ingénieur, notamment dans le secteur routier.
- Des stratégies efficaces pour le recrutement et le maintien dans la structure des employés, aussi bien que pour optimiser leur productivité sont des éléments centraux de la gestion des ressources humaine. Elles sont nécessaires pour que les administrations routières puissent continuer à exercer leur activité avec succès.
- Les instances de surveillance, les usagers, les partenaires, les co-contractants et l'administration routière devraient avoir une compréhension claire de l'usage qui sera fait des groupes d'indicateurs de performance.
- La définition et l'usage des indicateurs de performance devraient être cohérents avec les différents desseins visés.
- Lors du recours aux indicateurs de performance, l'efficacité ne doit pas être omise.

## MEMBRES DU COMITÉ AYANT PARTICIPÉ À LA RÉDACTION

### Rapport

Heidi HARPER.....	Afrique du Sud
Antoine AVERSENG.....	France
Daisuke MARUYAMA.....	Japon
Martin FLETCHER.....	Nouvelle-Zélande
Paul van der KROON.....	Pays-Bas
Olaf VROOM.....	Pays-Bas
Ludomir SZUBERT.....	Pologne
Milan HULEJ.....	République slovaque
Tony PARKER.....	Royaume-Uni / Pays de Galles
Katarina NOREN.....	Suède

Avec l'assistance de Peter Smidt (Consultant) – Pays-Bas

### Membres du comité

Heidi A. HARPER.....	Afrique du Sud
Alain LEFEBVRE.....	Belgique
Yvon LOYAERTS.....	Belgique
Stanislas BERE.....	Burkina Faso
Regent DICKEY.....	Canada
Bernard LETARTE.....	Canada-Québec
Eduardo SOTO.....	Chili
Blaise ONANGA.....	Congo
Soren FOGH.....	Danemark
Rodolfo SAENZ DE UGARTE CORRES.....	Espagne
Randy HALVORSON.....	États-Unis
Tapani MAATTA.....	Finlande
Antoine AVERSENG.....	France
Souleymane DOUMBOUYA.....	Guinée
Andras GULYAS.....	Hongrie
Subir B. BASU.....	Inde
Ali LOFTI-KATOOLI.....	Iran
Marcello LUMINARI.....	Italie
Asao YAMAKAWA.....	Japon
Gabouné KEITA.....	Mali
Fernando RODARTE.....	Mexique
Jan Fredrik LUND.....	Norvège
Martin FLETCHER.....	Nouvelle-Zélande
Peter SSEBANAKITTA.....	Ouganda
Sharif TAHIR.....	Pakistan
Olaf VROOM.....	Pays-Bas
Paul VAN DER KROON.....	Pays-Bas
René VAANDRAGER.....	Pays-Bas
Ludomir SZUBERT.....	Pologne
Witold ZAPASNIK.....	Pologne
Jorge ZUNIGA SANTO.....	Portugal

Milan HULEJ .....	République slovaque
Ioan M. DRUTA .....	Roumanie
Tony PARKER .....	Royaume-Uni
Bassirou GUISSSE .....	Sénégal
Mamadou Tidiane KANE .....	Sénégal
Marianne TOUNKARA .....	Sénégal
Katarina NOREN .....	Suède
René SUTER .....	Suisse
John MAKADHO .....	Zimbabwe
Nelson KUDENGA .....	Zimbabwe

*Membres associés*

Mark C. LARSON .....	États-Unis
Mario ARATA .....	Italie
Mieczystawa CELLARY .....	Pologne

# 1. INTRODUCTION

## 1.1. Avant-propos

L'Association mondiale de la route (AIPCR) a mis en place le Comité technique 1.3 (CT1.3) relatif à la performance des administrations routières afin qu'il mène des activités conformes au plan stratégique 2003-2007.

L'objectif du CT1.3 est de proposer des recommandations et des bonnes pratiques visant à améliorer les performances des administrations routières en matière de construction, d'exploitation, de gestion et d'utilisation des infrastructures routières.

Dans ses termes de référence, le Comité est invité à identifier et diffuser de l'information sur les sujets suivants :

- Gouvernance et structure des administrations routières
  - Recommandations en rapport avec les différents états de développement possibles du réseau routier
  - Meilleures pratiques pour répondre aux divers besoins des usagers de la route et des parties prenantes
  - Meilleures pratiques pour éliminer la corruption
- Développement des capacités des ressources humaines
  - Recommandations sur les compétences nécessaires pour faire face aux défis à venir
  - Recommandations et meilleures pratiques relatives aux innovations dans le champ de la formation initiale et continue
- Utilisation des indicateurs de performance dans le système routier
  - Meilleures pratiques visant à améliorer la transparence et l'efficacité de l'administration grâce à l'utilisation d'indicateurs de performance
  - Typologie des indicateurs de performance tels qu'ils sont actuellement utilisés
  - Meilleures pratiques dans le domaine des politiques d'évaluation et d'intégration des résultats dans les nouveaux projets.

Les travaux du comité ont été menés par trois sous-groupes. Ceux-ci ont traité des trois principaux axes mentionnés ci-dessus. Ils se sont tous trois basés sur le cadre général de travail adopté par le comité qui est décrit ci-après. Les parties 2, 3 et 4 proposent les résultats préliminaires pour chaque thème principal. Le détail des termes de référence du comité est présenté dans l'introduction de chaque partie.

## 1.2. Introduction du rapport

Le Comité technique 1.3 avait pour tâche de rechercher de bonnes pratiques pour les administrations routières basées sur l'idée que leurs performances dépendent en partie de la gouvernance de l'organisation à laquelle elles appartiennent et de la manière dont l'environnement dans lequel elles opèrent est structuré. L'impact de la gestion des ressources humaines et la gestion de la performance devait également être étudié.

Le comité a trouvé qu'il n'était pas pratique d'analyser les bonnes pratiques des administrations routières en se basant uniquement sur l'état de maturité de leur réseau routier. Si la maturité du réseau peut être vue comme un indicateur général et utile du rôle de l'administration routière, il est posé que l'architecture de gouvernance doit être représentative des produits et services à fournir.

Le comité a pris acte que les administrations routières peuvent avoir des champs de compétences différents en matière de responsabilités, de tâches et d'activités.

Le comité a conclu que l'architecture de gouvernance –composée d'éléments comme : la répartition des rôles et responsabilités, l'utilisation des indicateurs de performance, les comptes rendus et rapports et la qualité des échanges avec les autres acteurs routiers<sup>1</sup>– devrait être cohérente avec :

- le type d'activités que l'administration routière mène,
- les raisons pour lesquelles les instruments de gouvernance doivent être utilisés,<sup>2</sup>
- les priorités de ses partenaires.

Ce rapport présente les bonnes pratiques trouvées par le comité relatives à la structure et l'organisation de la gouvernance d'administrations routières caractérisées par des compétences et des environnements différents. Une grande attention y est portée à la description de cas et de solutions intéressantes proposés par des membres individuels de l'AIPCR.

Afin de couvrir le domaine de la performance des administrations routières et conformément à ses termes de référence, le Comité technique 1.3 a utilisé un cadre de travail qui traduit le contexte dans lequel une administration routière travaille en architecture de gouvernance. Ce cadre distingue cinq composantes de l'architecture de gouvernance : organisation et processus, gestion de la performance, ressources humaines, intégrité institutionnelle et qualité des interactions avec les partenaires. Le comité a décidé de proposer de bonnes pratiques pour chacune de ces dimensions de la gouvernance.

---

<sup>1</sup> La sélection des aspects de la gouvernance dérive de plusieurs sources traitant d'une approche instrumentale (IFAC, 2000) et d'une approche délibérée (Goldsmith et al, 2004).

<sup>2</sup> Hofstede 1981 et Merchant 2003

## Explication de l'approche

L'approche de la gouvernance est dérivée d'un cadre de travail plus englobant, lequel est décrit sur la figure 1. Ce cadre de travail, qui est réputé être le cadre général dans lequel le Comité technique 1.3 opère, est centré sur l'influence de l'environnement au travers de la stratégie et de la structure organisationnelle sur la valeur délivrée au public (laquelle rétroagit sur l'environnement).

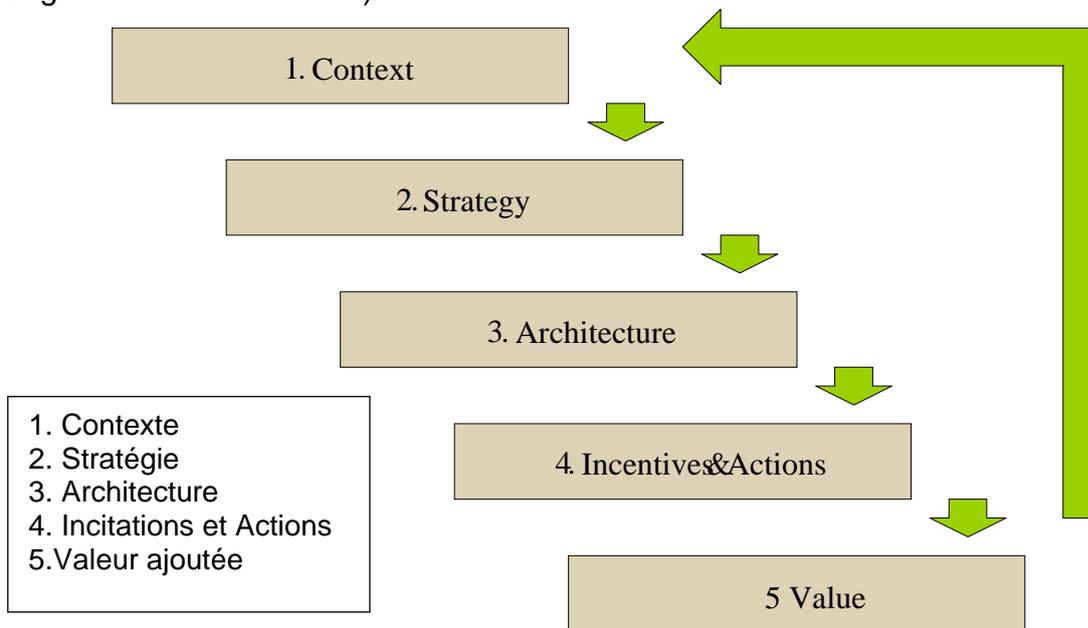


Figure 1 – Cadre de travail général du Comité technique 1.3

Afin de créer une valeur ajoutée pour ses partenaires, une administration routière doit traduire son environnement (ou son contexte) en termes de stratégie. La stratégie doit définir les objectifs de performance de l'administration routière en tenant compte de l'utilisation de ses connaissances et de ses atouts stratégiques. Les administrations routières doivent non seulement développer une stratégie, mais aussi définir les différents aspects de la gouvernance de l'organisation nécessaires à la mise en place de cette stratégie : la dite architecture. Au travers d'incitations, les personnels peuvent ensuite être pilotés pour conduire les actions adéquates en vue de délivrer de la valeur au public. L'architecture contient les éléments suivants, choisis par le comité :

- Structure organisationnelle et processus, par exemple :
  - Rôles et responsabilité ;
  - Séparation entre la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'oeuvre<sup>3</sup> ;
  - Implication du secteur privé ;
  - Rôle d'une « Commission nationale des Routes<sup>4</sup> » ;
- Qualité de la concertation avec les partenaires, notamment les usagers ;

<sup>3</sup> « Ownership » et « Principality » dans la version anglaise de ce rapport

<sup>4</sup> « Road Board » dans la version anglaise de ce rapport

- Intégrité institutionnelle, par exemple :
  - Mesures institutionnelles, préventives et de contrôle ;
  - Corruption : conscience et connaissance du problème, engagement pour son combat ;
- Gestion des ressources humaines, par exemple :
  - Niveaux de compétence ;
  - Évaluation des niveaux de compétence en interne et en externe ;
  - Cursus de formation et d'éducation ;
- Mesure de la performance, par exemple :
  - Mesure interne et externe de la performance ;
  - Nature et étape du développement dans lesquels les indicateurs de performance sont utilisés.

Dans les analyses du comité, on peut distinguer deux niveaux inséparables et interdépendants de la conception de l'architecture : l'architecture de la gouvernance telle qu'elle est vue par le ministère de tutelle et l'architecture de la gouvernance telle qu'elle est vue par l'administration routière pour améliorer son efficacité interne. Par exemple, le mandat donné à l'administration routière est une décision d'architecture du ministère de tutelle. L'ampleur du recours à des prestataires privés est une décision d'architecture qui peut tout aussi bien être prise par l'administration routière, par son ministère de tutelle ou conjointement par ces deux niveaux. Les bonnes pratiques proposées dans ce rapport s'intéressent au niveau plus général du ministère de tutelle et à celui de l'administration routière. Notons que les indicateurs de performance sont de plus en plus utilisés pour surveiller le contexte et aider à évaluer aussi bien les dispositions politiques que les stratégies des administrations routières. Dans le rapport sur les indicateurs de performance, cet aspect est totalement intégré et fait partie des éléments pris en compte dans la typologie des indicateurs.

### 1.3. Recueil des données par le comité

Un questionnaire a été établi pour recenser comment les administrations routières traitent actuellement différentes questions liées à la gouvernance. Ses résultats ont servi de base aux réunions des experts du comité. Ce questionnaire s'appuyait sur le cadre de travail général du CT1.3 et son principal objectif était de regrouper de l'information sur les principales problématiques proposées par les termes de référence, à savoir : la gouvernance et la structure des administrations routières, le développement des savoir-faire en matière de ressources humaines et l'application des indicateurs de performance au système routier. Il a été postulé que les méthodes actuellement utilisées par les administrations routières avaient fait leurs preuves dans la pratique et, pour cette raison, pouvaient servir à formuler de bonnes pratiques. Étant donné le nombre de variables identifiées dans les termes de référence et le nombre d'administrations routières qui accepteraient de répondre, il était prévisible que le questionnaire seul ne permettrait pas d'établir toutes les bonnes pratiques.

Toutefois, les discussions d'experts sur les données recueillies visant à tirer des conclusions et à former des recommandations sur de bonnes pratiques de gouvernance ont permis d'enrichir les résultats du questionnaire. Les rapports techniques se fondent sur ces conclusions.

## 2. BONNE GOUVERNANCE

Cette partie du rapport s'intéresse aux stratégies et productions inscrites dans les termes de références détaillés dans le tableau 1 ci-dessous. De plus, les bonnes pratiques identifiées sont illustrées avec les résultats du questionnaire.

Tableau 1 – Termes de référence relatifs à la gouvernance et à la structure des administrations routières

Thème 1.3.1 - Gouvernance et structure des administrations des routes	
Stratégies	Résultats
Analyser les développements des modèles d'organisation des administrations des routes et de leurs ressources	Recommandations pour la gamme de développements des systèmes des routes
Identifier pour les différents niveaux et services des administrations des routes les meilleures pratiques afin de formuler une réponse adéquate à l'ensemble varié des besoins exprimés par les usagers et par les acteurs intéressés en prenant en compte le niveau de développement socio-économique du pays	Les meilleures pratiques répondant aux besoins exprimés par les usagers des routes et par les acteurs intéressés.
Examiner les stratégies susceptibles de supprimer la corruption	Recommandations

### 2.1. Établissement de l'intégrité au sein des administrations routières

Ce thème n'a pas été traité dans les programmes de travail antérieurs de l'AIPCR. Le comité considère toutefois que c'est un thème extrêmement important, bien que très sensible. Si l'intégrité n'est pas assurée, les performances d'une administration routière resteront toujours menacées. De plus, du fait de l'importance des montants en jeu et de la longue et universelle histoire de la collusion dans le secteur routier, les risques d'une atteinte à l'intégrité sont très importants. Une règle simple est que plus importantes sont les sommes en jeu, plus important est le risque de corruption. C'est pourquoi l'attention portée à la question de l'intégrité et les mesures pour la maintenir doivent toujours rester un élément majeur de l'architecture de la gouvernance des administrations routières.

Le comité conclut que les stratégies fondamentales de lutte contre la corruption doivent être basées sur une "approche intégrée".

La stratégie devrait être fondée sur les faits, non partisane, transparente, englobante, basée sur une approche d'ensemble et orientée vers l'impact provoqué. De plus, cette stratégie ne peut réussir que lorsque certains principes et pratiques sont suivis comme : la désignation du corps législatif par voie électorale, la liberté et la transparence des élections, l'organisation de « services publics » réellement dédiés au service du public et l'existence de médias indépendants et libres. Il doit être souligné que la lutte contre la corruption, la promotion de l'intégrité et l'établissement d'une crédibilité demandent temps, détermination et persévérance.

## 2.2. Organisation et structure sur mesure en fonction des différentes tâches

S'agissant de la gouvernance et la structure de l'organisation, la littérature et l'expérience des membres du comité montrent que la performance d'une administration routière dépend de l'intégrité des organismes ayant un rôle en relation avec les infrastructures routières et sur l'adéquation totale entre l'architecture de la gouvernance et l'environnement dans lequel l'administration routière opère. Le résultat le plus important du comité est le suivant : l'amélioration de la performance d'une administration routière passe par une conception sur mesure, fonction des principales activités dont l'administration routière est responsable, de la gouvernance de l'organisation, de sa structure et de son utilisation des indicateurs de performance.

Les activités usuelles des administrations routières sont : la définition de la politique d'extension du réseau routier, la planification de haut niveau, la construction et la reconstruction, l'entretien et l'exploitation des routes, ainsi que parfois des activités connexes telles que le suivi de la mise en oeuvre et le contrôle de l'application de textes réglementaires.

À partir de cette liste, le comité a identifié trois catégories d'activités qui sont exécutées habituellement par les administrations routières et qui exigent une architecture de gouvernance différente :

- la planification stratégique et l'établissement de politiques ;
- les investissements, c'est-à-dire la (re)construction et la modernisation des routes,
- les prestations visant à délivrer un niveau de service, principalement l'entretien et l'exploitation.

Le champ de responsabilités d'une administration s'étend sur une combinaison de ces trois catégories d'activités couplée à plus ou moins d'approvisionnement extérieur et d'externalisation.

Les tâches de planification et de politique stratégiques relèvent d'un travail de type « administratif » (de bureau), les tâches liées à l'investissement nécessitent un travail de type « gestion de projets » et celles de maintien d'un niveau de service sont caractérisées par la fourniture en continu d'un service. Le comité est d'avis que pour une bonne performance de l'administration routière et pour chacun de ces différents types d'activités, une architecture de gouvernance différente avec une organisation et une structure différentes s'impose. Le comité a défini de bonnes pratiques de gouvernance pour chacun de ces cas. Par exemple, une bonne pratique liée à la planification et la politique stratégiques consiste à garantir une bonne prise en compte des partenaires au travers du processus de concertation lors de la phase de planification.

Second exemple, la construction de routes requiert une organisation de type « gestion de projet » prévoyant de fréquents rapports au donneur d'ordres. De manière plus générale, les investissements devraient, à toutes les phases des projets, donner lieu à une approche basée sur le cycle de vie.

Les prestations visant à maintenir des niveaux de service nécessitent que les accords (contractuels) sur les niveaux objectifs soient stables, avec une attention particulière aux besoins réels des usagers. L'entretien requiert des accords sur le niveau de service. Son suivi (sa surveillance) par le mandant demandera une approche différente de celle qu'il aurait pour un grand projet de construction.

On notera que chacun des trois types d'activités et d'organisations peuvent être présents au sein d'une seule et même administration routière. Il en découle qu'à des fins d'optimisation de la performance, différents types d'architectures de gouvernance peuvent et doivent coexister. Il est aussi possible que l'administration routière se concentre sur un seul des trois types d'activité. Chaque type d'organisation devrait donc panacher des structures de gouvernance différentes ainsi que des instruments publics en fonction de la composition de ses activités propres.

Différents types de « conseils nationaux des routes » existent. Ils peuvent avoir différents objets.

#### *Conseils des routes*

Les « conseils des routes » de différents types existent. Ceux qui ont un rôle de surveillance sont généralement nommés par le ministre pour exercer la tutelle sur des agences. Ils sont parfois mis en place pour sécuriser la gouvernance dans leur secteur, mais peuvent également être mis en place en tant qu'instrument d'une gouvernance avancée dans les pays avec un réseau routier en maturation. Les « conseils des routes » qui ont un rôle de conseil sont utilisés pour exprimer les demandes des usagers et autres acteurs routiers sur l'utilisation et l'impact des infrastructures routières.

Le comité recommande une distinction claire entre ces fonctions et bien définir les fonctions et responsabilités des administrations routières concernées.

### 2.3. Influence du client / de l'utilisateur

La forte influence des clients sur les priorités et les normes de l'administration routière est en train de devenir une des règles de base de la gouvernance dans certains pays avec un réseau en maturation.

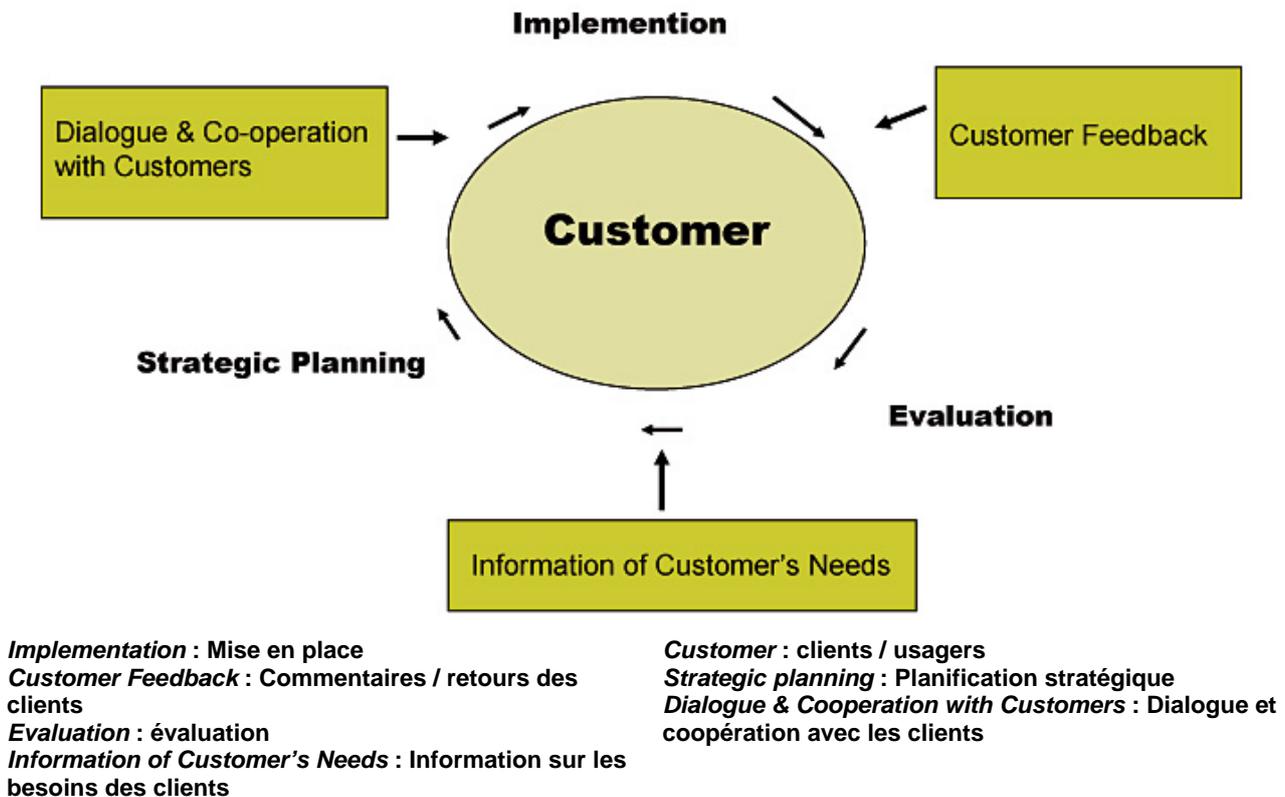


Figure 2 - Les nouvelles contributions des clients s'unissent aux cycles de vie traditionnels de la gestion routière

La prise en compte de l'influence des usagers dans la gestion des administrations routières est décrite comme une bonne pratique pour les réseaux routiers en maturation. Dans ce cas, le gouvernement et ses administrations prennent les décisions générales et de niveau stratégique tandis que les usagers impliqués décident au niveau où ils possèdent les meilleures connaissances et pour leur propre bien.

L'influence des clients sur l'administration aux niveaux opérationnel et stratégique offre à l'administration une meilleure compréhension des besoins et des problèmes se présentant aux clients, ce qui permet aux autorités d'utiliser efficacement leurs ressources limitées. Elle offre aussi aux clients une vue plus réaliste de ce qu'ils peuvent attendre des autorités. La conséquence est que pour maintenir un haut niveau de participation des usagers, l'administration routière doit leur donner un retour d'information sur la manière dont leur avis a pesé sur la prise de décision. Le rapport du comité technique aborde ce point avec bien plus de détails.

## 2.4. Autres facteurs spéciaux ayant une influence sur l'organisation et la structure

Le comité a identifié trois autres facteurs importants qui affectent les bonnes pratiques pour l'organisation et la structure de gouvernance :

- l'état de développement du réseau routier ;
- l'ampleur du recours à des prestataires privés ;
- le financement externe.

Les deux derniers sont influencés par le ministère de tutelle et/ou l'administration routière.

### État de développement du réseau

Le premier aspect peut être vu comme le contexte dans lequel le ministère de tutelle et l'administration routière agissent, à savoir : l'état de développement du réseau. Ici encore, pour chacun de ces facteurs, on a identifié les choses à faire et celles à ne pas faire dans l'organisation et la structure de la gouvernance et de bonnes pratiques seront décrites dans le rapport technique. Le comité a distingué trois<sup>5</sup> états de développement du réseau liés à l'environnement socio-technologique : état de croissance, état de modernisation et état de maturation<sup>6</sup>.

Un réseau dans *un état de croissance* possède un environnement socio-technologique pionnier : les routes s'allongent, de nouveaux groupes d'utilisateurs ont accès à l'infrastructure. Pour sa part, l'administration routière doit être impliquée dans la construction de nouvelles routes et organiser l'entretien et l'exploitation de la nouvelle infrastructure. Les effets de ces activités auront de fortes conséquences économiques pour les utilisateurs et les régions, lesquels pourront être acceptés grâce à la transparence, grâce à l'utilisation de « conseils des routes » représentant les groupes d'intérêt et grâce à la communication autour des effets économiques.

*Dans un état de modernisation*, l'infrastructure principale avec une certaine capacité est présente mais le gouvernement investit massivement pour l'amélioration du réseau. Cela exige un état d'esprit orienté projet et un cadre de gouvernance adapté prévoyant des interventions limitées du gouvernement dans le travail de construction en cours.

*Dans un état de maturation*, l'infrastructure en tant que telle est considérée comme étant suffisante, et l'attention se dirige vers les activités récurrentes telles que l'entretien et l'exploitation. Un exemple de l'effet de l'état du développement du réseau est illustré par le fait que dans une situation de maturation, le recours à la sous-traitance avec des sociétés privées et l'accord de plus d'influence aux usagers conviennent mieux que dans les états de développement, la situation de base étant stable. Le comité a noté que même dans ces états de maturation, le réseau continue de nécessiter des améliorations pour répondre aux nouvelles demandes des usagers. Ces évolutions, comme la taxation de l'utilisateur et la mise en place de systèmes de transport intelligents, appellent une gouvernance de type « projet » et peuvent être vues comme des investissements.

---

<sup>5</sup> Cox, 2001 : En fait, M. Cox distinguait également dans son modèle une phase de naissance, mais le comité n'a pas réussi à proposer de bonnes pratiques pour cette phase.

<sup>6</sup> Le terme de *maturation* est ici préféré à *mature* afin de rendre l'idée que l'évolution du réseau continue (*maturing*).

### Ampleur du recours aux prestataires privés et externalisation

L'ampleur de l'implication du secteur privé influence la structure et l'organisation de la gouvernance principalement au niveau du ministère de tutelle mais également au niveau de l'administration routière. Par exemple, lorsque la gestion ou l'entretien routier est externalisé vers le secteur privé pour plusieurs années, on devra veiller à prendre les dispositions nécessaires afin de faire face aux changements d'objectifs et/ou de niveaux de performance visés dans l'éventualité d'un changement de la politique publique ou des besoins des usagers. En revanche, lorsque de telles activités sont assurées directement par l'administration routière ou contractualisées avec le privé année par année, aucune attention spéciale à ces questions de flexibilité n'est requise.

### Financement externe

Le type de financement externe, en provenance du budget annuel de l'état ou d'organismes de financement externes, fait partie de l'architecture telle que vue à la fois par le ministère de tutelle ou l'administration routière. Les caractéristiques d'une gouvernance telles que le degré de liberté dans la dépense budgétaire et dans la réaction aux changements d'exigences des usagers de la route, la flexibilité temporelle et celle relative aux montants des fonds disponibles, la durée sur laquelle le financement est fixé, et les bases sur lesquelles s'appuient les exigences en matière de rapport, dépendent toutes du type de financement des activités de l'administration routière. La décision relative au mode de financement est donc un facteur occupant une place prépondérante parmi ceux qui déterminent l'impact potentiel positif ou négatif de la structure de gouvernance mise en place.

## **3. RESSOURCES HUMAINES**

Cette partie du rapport s'intéresse aux stratégies et productions inscrits dans les termes de références détaillés dans le tableau ci-dessous. De plus, les bonnes pratiques identifiées par le comité sont, dans la majorité des cas, déjà utilisées avec succès par des administrations routières autour de la planète.

Tableau 2 – Termes de référence relatifs aux ressources humaines

Thème 1.3.2	
Développement de compétences pour la gestion des ressources humaines	
Stratégies	Résultats
Dresser l'inventaire des compétences nécessaires pour relever les défis de demain et définir les éléments des programmes de formation qui devraient être adaptés et/ou introduits.	Recommandations
Explorer des idées et des approches novatrices introduites dans l'enseignement et dans la formation destinés au secteur des routes et du transport routier.	Meilleures pratiques

Les termes de référence insistent particulièrement sur les compétences et sur la manière de répondre aux besoins de formation initiale et continue. Il y a plusieurs moyens par lesquels une administration routière peut acquérir les compétences nécessaires pour fonctionner avec succès. Toutefois, quelque soit l'approche choisie, la problématique peut toujours se résumer à : avoir les « bons » agents (relativement à leur nombre, leurs compétences, leur attitude et leur valeur) au « bon » endroit et au « bon » moment, que ce soit en interne ou en externe.

### 3.1. Compétences

Chaque administration routière doit décider elle-même quelle approche choisir pour acquérir des compétences et déterminer ce qui est pertinent pour elle. Toutefois, cette décision doit être guidée par ce que l'administration routière essaie d'accomplir stratégiquement sur le long terme et par la disponibilité, présente et future, des compétences requises. L'identification des compétences requises nécessite que les administrations routières considèrent un certain nombre de points. Parmi ces derniers, on peut inclure à titre d'exemple les thèmes identifiés dans les sections 2.3 et 2.4 ci-dessus :

- l'influence des usagers ;
- l'état de développement du réseau routier ;
- l'ampleur du recours au privé ;
- le financement externe.

Chacun de ces points sera traité à tour de rôle.

#### Influence des usagers / clients

L'administration routière doit maintenir un contact efficace avec ses usagers et ses clients. Assurer un service de qualité au public devient de plus en plus essentiel pour les administrations routières. Il en résulte que les compétences incluant la communication, le marketing, la concertation ainsi que l'aptitude à interagir et être en relation avec les clients et usagers deviennent plus importantes.

Dans le cas d'une administration routière externalisant de manière raisonnable ses activités, il se peut que le contact des clients avec l'administration passe principalement par ses co-contractants. En tant que tel, il y a exactement autant d'intérêt au fait de délivrer le service qu'à la manière dont le client perçoit cette action. C'est pourquoi dans le cas d'un modèle de fonctionnement externalisé, les co-contractants de l'administration doivent partager les mêmes valeurs que l'administration concernant l'efficacité de leurs services. En relation avec cela, les employés ont aussi besoin d'avoir la capacité à établir et maintenir des relations et des partenariats de qualité avec les co-contractants de l'administration, de sorte que les valeurs de l'administration routières se distillent parmi tous les partenaires.

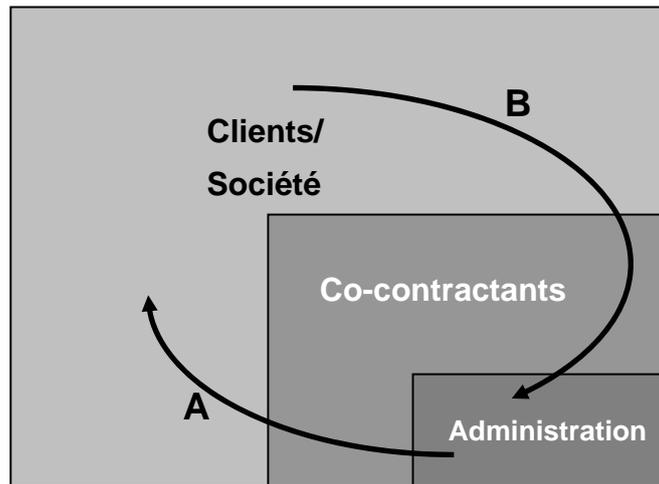


Figure 3 - Rôle et influence de l'administration routière dans son environnement (co-contractants, clients) et vice-versa

#### L'état de développement du réseau routier

Typiquement dans le cas d'une administration routière avec un réseau qui n'est pas dans l'état de maturation, les compétences seront plus tournées vers la planification et l'ingénierie. A l'opposé, si son réseau est dans un état de maturation, l'accent sera mis sur la gestion du trafic, la communication, la gestion environnementale, etc.

#### Ampleur du recours aux prestataires privés et externalisation

Une administration routière fonctionnant en régie possédera en son sein les compétences couvrant l'ensemble de son champ d'activité. Une importance particulière sera alors donnée aux compétences liées à la gestion des ressources humaines et au management du fait de l'ampleur de son nombre d'employés.

À l'inverse, dans une administration fonctionnant grâce à l'externalisation, l'accent sera porté sur les compétences visant : la spécification des résultats et produits, la passation de marchés et la gestion des contrats, le domaine juridique. Le choix des compétences (et avec quelle expertise) nécessaires en interne pour rester un donneur d'ordre professionnel fait l'objet d'un débat permanent.

#### Financement externe

Lorsqu'une administration routière perçoit une part importante de son financement en dehors de l'allocation budgétaire de l'état, par exemple sous forme de fonds dédiés au travers d'un fonds hypothécaire ou d'un financement privé / par la dette, il est probable qu'elle aura un plus grand besoin de compétences dans les domaines de la finance, de la comptabilité, des relations publiques, de la loi et de la gestion de la trésorerie et de la dette.

Comme indiqué précédemment, il existe d'autres dimensions qui pourraient aussi être considérées. Elles sont présentes au travers des réflexions supportant le cadre de travail du comité et des modèles antérieurs de l'AIPCR<sup>7</sup>. Il convient aussi de noter qu'au fur et à mesure que les administrations routières se déplacent le long du continuum constitué des quatre thèmes et modèles cités ci-dessus, il est probable qu'un accroissement significatif de la demande pour avoir des compétences et des capacités dans le domaine des systèmes d'information.

Les enquêtes menées par le comité ont identifié que les administrations routières font actuellement face à des déficits de compétence dans des domaines variés.

Toutefois, il faut spécifiquement noter la pénurie de compétence dans le domaine central : technique / ouvrages d'art / construction routière.

Le Comité a identifié que la majorité des administrations routières sont confrontées à une situation de plus en plus complexe en matière de ressources humaines. Traiter du déficit de compétences n'est pas qu'un seul problème de recrutement. En complément des compétences identifiées comme manquantes, le comité a également identifié des déséquilibres à venir dans les ressources humaines dus :

- au vieillissement des personnels ;
- au nombre inadéquat de diplômés formés dans les universités ;
- à la faible quantité de recrutement dans les formations universitaires ;
- à la compétition croissante avec les autres professions pour recruter de jeunes gens brillants ;
- à la perception négative de la profession d'ingénieur et des administrations routières.

Si les points ci-dessus n'étaient pas suffisants, le comité a également identifié le manque de flexibilité des règles régissant bon nombre d'administrations routières, comme :

- les réductions de personnel qui sont exigées d'un nombre croissant d'administrations routières ;
- les limitations de la capacité d'offrir une rémunération correspondante au secteur privé.

Le Comité a pris en compte ces questions et au moyen d'un questionnaire, il a tout d'abord confirmé que ces questions sont bien réelles, puis il a identifié les différentes techniques et approches adoptées par les administrations routières pour y remédier. Deux approches de ce type sont :

- la promotion de la profession auprès des jeunes par différents moyens ;
- le support et la coopération avec les universités et autres organismes de formation pour s'assurer qu'ils ont des ressources suffisantes et qu'ils proposent un cursus pertinent et à jour.

Ces approches seront développées plus en détails dans le rapport du comité.

---

<sup>7</sup> Comité 15 de l'AIPCR (précédent cycle stratégique) : Cox et Talvitie

### 3.2. Personnel nouveau et en place

Le comité a aussi confirmé l'importance :

- du recrutement efficace,
- de conserver le personnel existant,
- de la maximisation de la productivité réelle du personnel en place,

pour qu'une administration routière ait effectivement la possibilité d'assumer ses responsabilités.

#### Recrutement

Les administrations routières font face à une situation où elles doivent recruter dans un marché très compétitif. En conséquence, les administrations routières doivent devenir de plus en plus innovatrices dans le mode de promotion de leur organisation auprès des recrues potentielles. Elles doivent identifier les différences positives qui les distinguent de leurs concurrents. Les enquêtes et les séminaires entrepris par le comité ont identifié de nombreuses idées, y compris par exemple, de meilleures conditions de travail, une mise en avant des congés, et l'opportunité d'influer sur la façon dont leur pays se développe.

#### Conserver le personnel

Conserver le personnel existant est à bien des égards plus important que le recrutement. Cette assertion est fondée sur le fait que le personnel existant est déjà familier des politiques et procédures de son employeur, qu'il a de l'expérience dans son travail, et qu'il devrait avoir normalement fait l'objet d'investissements significatifs pour sa formation, etc. En d'autres termes, le personnel existant est constitué d'employés totalement productifs. Les nouveaux employés, alors qu'ils peuvent avoir été recrutés pour apporter de nouvelles compétences et/ou attitudes, ont généralement besoin de plusieurs mois avant de devenir totalement productifs. De plus, en fonction des méthodes de recrutement utilisées, on peut ajouter à cela le temps et le coût du recrutement.

Là aussi, le comité a identifié un certain nombre d'idées ce domaine, y compris par exemple, la rémunération de primes pour conserver les employés au delà de 60 ans, l'identification et l'action précoces pour répondre aux problèmes et inquiétudes des employés, le maintien de bonnes relations de travail avec les syndicats d'employés.

#### Maximiser la productivité du personnel existant

Il ne suffit pas d'avoir un nombre suffisant d'employés au sein d'une administration routière, mais le personnel doit également être compétent, bien motivé et dirigé efficacement.

La dimension la plus importante est un encadrement efficace avec la nécessité de l'identification claire, de la promotion et de la compréhension de la stratégie de la direction de l'administration routière. Cela ne s'applique pas seulement à la gestion des cadres mais également à l'ensemble du personnel. Tout manquement dans ce domaine conduirait à une dépense d'énergie inutile. Proposer des objectifs ayant du sens, soutenus par des systèmes de gestion de la performance efficaces et des «récompenses» liées à la performance est un moyen d'optimiser la productivité de son personnel. Il en existe bien d'autres.

Toutefois, le terme de "récompenses" lui-même englobe un large éventail de choix. Ces choix peuvent varier entre :

- la reconnaissance par la hiérarchie (soit en public ou en privé) ;
- des opportunités supplémentaires pour une promotion et une formation ;
- l'opportunité d'effectuer un travail plus responsabilisant, varié et intéressant ;
- l'existence d'incitations financières.

La problématique générale est l'importance de fixer la culture d'entreprise et ses valeurs afin que celles-ci soutiennent une prise de décision de haute qualité, des pratiques justes et l'atteinte des résultats attendus de l'organisation.

L'importance d'atteindre les dits résultats repose sur la création et le maintien d'un haut niveau d'engagement des employés et un travail d'équipe au sein de l'organisation utilisant la gestion et les processus de ressources humaines. Ces idées, identifiées par le comité, seront développées en détails dans son rapport technique.

#### 4. INDICATEURS DE PERFORMANCE

Cette partie du rapport du comité décrit comment le comité a traité les termes de référence relatifs aux indicateurs de performances tels qu'ils sont rappelés dans le tableau 3 ci-dessous.

Tableau 3 - Termes de référence traitant de l'utilisation des indicateurs de performance

Thème 1.3.3 Application des indicateurs de performance du système routier	
Stratégies	Résultats
Examiner les indicateurs de performance mis en place en ce moment par les administrations des routes ainsi que leurs modalités d'obtention et d'application.	Les meilleures pratiques pour améliorer la transparence et l'efficacité des administrations des routes basés sur l'application des indicateurs de performance.
Examiner l'évaluation des stratégies basées sur l'application des indicateurs de performance en prenant en compte le niveau de développement socio-économique d'un pays. - Comment les indicateurs répondent aux besoins quotidiens - Outils pour la gestion des données - Évaluation du niveau de prestation	Les meilleures pratiques pour évaluer les stratégies et pour intégrer les résultats de l'évaluation à de nouveaux projets.

Le comité a ajouté un résultat supplémentaire : une typologie des indicateurs de performance réellement utilisés, basée sur le cadre de travail conceptuel des bonnes pratiques.

Il a été montré qu'il n'était pas pratique de proposer une sélection de bonnes pratiques concernant les indicateurs de performance des administrations routières en se basant uniquement sur l'état de maturité du réseau routier comme proposé dans les termes de référence. Si la maturité du réseau routier peut être un indicateur global intéressant du rôle de l'administration routière, il est postulé que l'architecture de gouvernance doit être représentative des attributions qui lui sont assignées. Celles-ci peuvent être variées et ne sont pas strictement définies par un état de maturité du réseau donné.

Il existe déjà un nombre de publications important traitant de différents aspects de l'utilisation des indicateurs de performance. Le lecteur est encouragé à utiliser cette ressource en utilisant la bibliographie qui sera jointe au rapport technique.

Cette partie de la restitution du comité sera composée de deux éléments principaux :

- un guide pratique de sélection d'indicateurs de performance concrets utilisant une arborescence décisionnelle,
- de bonnes pratiques pour l'utilisation des indicateurs de performance et l'arbre de décision.

Les deux sections suivantes détaillent ces éléments.

Le rapport complet identifiera aussi l'écart entre connaissance théorique et pratique. Il suggèrera des directions que l'AIPCR pourrait poursuivre dans le futur afin d'aider les pays à développer leurs pratiques.

#### 4.1. Sélectionner des indicateurs de performance appropriés

Dans le domaine des transports –comme dans les autres secteurs du gouvernement– la planification et la gestion basées sur la performance deviennent la norme.

Le *guide* proposera une aide aux administrations routières pour choisir et développer des indicateurs de performance, que ce soit dans l'optique d'un fonctionnement basé sur la gestion de la performance ou pour d'autres raisons, comme la prise de décisions budgétaires d'investissement ou la communication en direction des usagers de la route sur l'efficacité des politiques routières. Le comité a conclu que différentes administrations routières dans différents contextes utiliseront différents indicateurs de performance pour contrôler et piloter la gestion de l'infrastructure routière. Ainsi, différentes bonnes pratiques sont à appliquer à différentes administrations routières.

Une *arborescence décisionnelle* basée sur les données du questionnaire, l'expertise des membres du comité et les données déjà existantes extérieures au comité, sera présentée. Elle doit conduire ses utilisateurs à une sélection d'indicateurs suggérés qui représentent les bonnes pratiques internationales. Cet arbre de décision s'appuie sur le cadre de travail du comité (voir partie 1) et sur les bonnes pratiques identifiées pour l'utilisation des différents types d'indicateurs de performance. Il conduit à des types d'indicateurs spécifiques qui sont utiles pour des buts et à des administrations routières particuliers, avec des exemples d'indicateurs réels utilisés par des administrations routières similaires.

Une sélection d'indicateurs de performance développée avec l'assistance de l'arborescence décisionnelle visera deux buts fondamentaux :

- Comment utiliser les indicateurs de performance pour traiter avec des entités externes dans le cadre de processus de planification et de prise de décision, par exemple, pour rendre compte au ministère sur l'accomplissement des résultats demandés, en vue de décisions parlementaires sur le budget ou encore pour la communication avec les usagers de la route.
- Comment utiliser des indicateurs de performance pour faciliter le contrôle et la gestion de la performance dans des activités de gestion des routes telles que la construction, la reconstruction, l'entretien, l'exploitation pour des raisons d'efficacité interne.

### Relation avec des entités externes et décisions d'investissements

Les indicateurs de performance jouent un rôle important dans la communication entre une administration routière et ses partenaires. Ils ont un rôle d'évaluation lors de la mise en place de politiques, de la détermination des résultats attendus de l'administration routière ainsi que lors du compte rendu sur les résultats réellement obtenus et leurs effets sur les objectifs des politiques.

Qui plus est, au plus haut niveau, les accords sur la performance entre ministères et administrations routières sont de plus en plus utilisés pour définir les attentes relatives aux investissements. Les indicateurs de performance et les objectifs politiques correspondants sont aussi mis en œuvre par les organisations internationales non gouvernementales qui influencent ou financent les activités du secteur routier. Parmi celles-ci, citons les Nations unies, la Banque mondiale, l'Union européenne, et d'autres bailleurs de fonds régionaux.

Les administrations routières qui ont recours à la commande publique pour assurer une partie de leurs tâches doivent établir des contrats leur permettant de garder la responsabilité des résultats. Les contrats basés sur la performance devraient inclure des indicateurs de performance quantitatifs.

### Mise en œuvre

Pour mettre en œuvre des politiques, des programmes d'investissement ainsi que pour des tâches visant à maintenir des niveaux de service, des indicateurs de performance peuvent (et le font dans les faits) jouer un rôle important lors de la planification aussi bien que lors du contrôle. Ici encore, il est nécessaire de sélectionner le bon indicateur qui, par référence au cadre de travail du comité, dépendra largement du contexte et de la stratégie de l'administration routière.

Les variables de contexte identifiées par le comité sont intégrées dans l'arborescence décisionnelle et dans les bonnes pratiques. Ces variables sont :

- La variabilité de l'environnement et des structures de gouvernance des administrations routières, et les domaines stratégiques et résultats désirés de l'administration routière et parties prenantes.
- Le type de produits et services incombant à l'administration routière : planification stratégique et élaboration de politiques, maintien de certains niveaux de service, et/ou impulsions des investissements.
- L'état de développement du réseau routier d'un pays : développement, modernisation ou maturation.
- Les moyens utilisés par l'administration routière pour assurer ces tâches : en régie ou en externalisant.

#### Centre d'intérêt de l'administration routière

Le rôle joué par l'administration routière est l'un des facteurs qui détermine l'utilisation d'indicateurs de performance. Ce sont deux situations bien différentes que celle où l'administration routière exécute simplement les tâches assignées par un ministère et celle où elle définit les tâches que des parties privées doivent exécuter.

#### *Tâches (produits et services)*

La performance et le type d'activités de l'administration routière apparaissent comme des facteurs influant les bonnes pratiques d'utilisation des indicateurs de performance. Pour cette raison, les rapports techniques porteront une attention particulière aux trois types d'activités déjà décrits dans la partie 2 : établissement des politiques et planification, investissement, maintien de niveaux de service.

#### *État de développement des routes*

Il est traité plus loin des approches de gestion pour une utilisation efficace des indicateurs de performance et de l'identification de ces derniers en fonction des différents états de développement du réseau.

#### *Passation de marché publics et externalisation*

Lorsque des activités sont confiées à un prestataire extérieur, il est important d'utiliser les indicateurs de performance pour s'assurer que les caractéristiques des prestations à pourvoir sont définies précisément, que leur réalisation peut être mesurée et que la compensation au cas où elles ne le seraient pas est bien prévue au contrat.

#### 4.2. Utilisation des indicateurs de performance

L'arborescence décisionnelle et son guide aident à sélectionner des indicateurs de performance. Toutefois, avant et après l'utilisation de l'arborescence, le comité a identifié de bonnes pratiques pour l'utilisation elle-même des indicateurs de performance. Celles-ci sont décrites ci-après.

## Bonnes pratiques avant l'usage de l'arborescence

Avant d'avoir recours à l'arborescence décisionnelle, l'administration routière ou ses partenaires doivent avoir une idée claire des raisons pour lesquelles ils souhaitent recourir aux indicateurs de performance. Le comité a identifié plusieurs bonnes pratiques dans ce domaine, une sorte de cadre de travail des indicateurs de performance qui est compatible avec le cadre de travail du comité. Ce cadre inclut par exemple la bonne pratique d'utiliser les indicateurs de performance aussi bien sur le plan des infrastructures pour le réseau que sur le plan stratégique pour l'administration routière.

Le cadre de travail identifie les facteurs qui déterminent une bonne pratique d'utilisation des indicateurs de performance par exemple la mise en place d'une gestion de performance. La contrôlabilité de tous les facteurs influençant les résultats requis par un ministère détermineront, par exemple, si une administration routière doit se concentrer sur des indicateurs traduisant la production quantitative de son activité ou les résultats de son action.

Autre exemple, si l'administration routière a un contrôle complet sur les facteurs qui déterminent un résultat particulier, il est de bonne pratique pour l'administration d'identifier des indicateurs de performance de type "orienté vers le résultat". En revanche si ce n'est pas le cas, elle devra limiter ses mesures aux indicateurs de type "quantitatif". De plus, l'administration routière devra toujours s'assurer que pour ses obligations, seuls des indicateurs de performance contrôlables sont sélectionnés.

Pour aller plus loin, les indicateurs de performance devraient être des séries de données systématiques et cohérentes décrivant les résultats, la production et la qualité des services qui sont produits par les activités de transport. Les résultats des indicateurs et leur analyse sont transmis aux partenaires et aux managers à des intervalles de temps réguliers et appropriés. Ils peuvent être utilisés dans une stricte optique de surveillance ou pour assurer un pilotage en direction des objectifs arrêtés dans les plans stratégiques et opérationnels. Ils peuvent être utilisés comme des données brutes, comme des outils de spécifications dans les contrats ou encore, comme les guides de systèmes d'incitations basés sur la performance. Le comité recommande de lever toute ambiguïté et de s'assurer du consensus sur l'utilisation faite de chaque sélection d'indicateurs afin de garantir que leur usage soit approprié, réel et sans incompréhension entre les différentes parties impliquées, qu'elles soient externe ou internes à l'administration routière.

Les bonnes pratiques seront illustrées par l'utilisation (et les fonctions) des indicateurs de performance au sein des pays membres et seront complétées par des bonnes pratiques générales concernant comment les indicateurs de performance devraient être employés.

Des suggestions pour des développements ultérieurs seront faits. Deux exemples :

- a/ l'utilisation de systèmes de gestion, c'est-à-dire une utilisation plus large d'outils de planification physique (données physiques) accompagnés de systèmes de budgétisation liés à la performance (informations financières), ou des systèmes de gestion de l'information pour établir les priorités et contrôler la performance, tels que ceux communément recommandés par les bailleurs de fonds comme la Banque mondiale ;
- b/ la mise en place des dispositions de financement des infrastructures comme une condition préalable pour une planification de la gestion de la route saine.

Ainsi, la partie du rapport technique consacré aux indicateurs de performance aide d'abord à avoir un aperçu de la complexité du pilotage d'une administration routière et de l'utilité potentielle qu'ont les indicateurs de performance dans ce contexte. L'arborescence décisionnelle et son guide visent ensuite à réduire cette complexité et en posant des questions simples qui conduisent à une sélection d'indicateurs de performance recommandés pour chaque but particulier.

### Bonnes pratiques après avoir utilisé l'arborescence décisionnelle

Enfin, le comité met en garde contre une utilisation mécanique de l'arborescence décisionnelle. Après l'avoir utilisé et défini, une sélection d'indicateurs de performance, quelques contrôles dit «de bon sens» doivent suivre. Le comité a identifié deux types de «contrôles de bon sens» :

- les contrôles de conformité générale,
- les contrôles d'efficacité.

Les contrôles de conformité générale prennent en compte le contexte général de l'administration routière, ses objectifs, les priorités des usagers de la route, les intérêts du gouvernement et l'étendue des contrats de marchés publics. Tous ces aspects constituent une certaine ligne directrice.

Lorsque des activités sont externalisées, la cohérence entre les indicateurs de gestion de la performance de l'administration et ceux du co-contractant est, par exemple, un point important.

Les contrôles d'efficacité visent, quant à eux, à limiter le poids administratif et l'utilisation contre-productive des indicateurs de performance. Il n'est pas nécessaire de mettre en place un indicateur de performance pour chaque objectif. Des indicateurs « chapeaux » peuvent être mis en place pour suivre plusieurs objectifs. De plus, les institutions de financement extérieures et les gouvernements exigent souvent que les administrations routières renseignent des indicateurs de performance prédéfinis. Dans ce cas, il peut être efficace d'utiliser ces mêmes indicateurs pour d'autres besoins tels que l'architecture de la gouvernance de l'administration routière ou ses comptes rendus aux partenaires extérieurs. Après ces contrôles, les indicateurs de performance peuvent être utilisés.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Brickley, James; Smith, Clifford; Zimmerman, Jerold: *Designing organisations to create value*, McGraw Hill, 2002
- Cox, J.B. *Economic, Social and Technological Changes Shaping Road Administrations*. Report to PIARC C15 Committee, March, 2001.
- Goldsmith, S. and William D. Eggers, *Governing by network, the new shape of the public sector*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2004
- Hofstede, Geert. *Management Control of Public and Not For Profit Activities*. Accounting, Organisations and Society, Vol. 6, No 3, pp 193-211, 1981
- Hood, C. (1995). *The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme*, Accounting, Organizations and Society, vol. 20, pp. 93-109.
- The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank, *Millennium Development Goals Global Monitoring Report 2005, IBRD, Washington DC, 2005*
- International Federation of Accountants (IFAC), Public Sector Committee, *Corporate Governance in the Public Sector: a governing body perspective*, IFAC, 2000
- Kaplan, R., D. Norton, *The Balanced Scorecard – Measures that drive performance*, in Harvard Business Review, Jan-Feb 1992
- Merchant, Kenneth: *Modern Management Control Systems*, Prentice Hall, 1997
- Merchant, K.A., W.A. van der Stede, *Management Control Systems, Performance measurement, evaluation and incentives*, Prentice Hall, Harlow, 2003
- OECD (2001), *Performance indicators for the road sector – summary of the field tests*, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris
- Thompson, Fred, *Principal-Agent Theory, Key concepts and Terms*, Internet articles: <http://www2.chass.ncsu.edu/garson/pa765/agent.htm> (1998), Public economics and public administration, Page. 995-1063 in Rabin, Hildreth & Miller, eds, Handbook of public administration (2nd edition), New York, 2003.
- Talvitie, A., *International Trends in Managing Roads (Liikenneväylien hallinnan kansainväliset kehitystrendit)*, PIARC, 1998
- Welsh Assembly Government (2006), *Transport Wales Contractor performance monitoring regime*, Wales
- World Bank, *Overview of examples of performance indicators for the transport sector*, <http://worldbank.org>, March 2007
- World Road Administration (2003), *Performance of road administrations – A conceptual performance indicator framework for road transport*, PIARC Committee C15
- WERD (2003), *Performance indicators – a management tool for the National Road Administrations*, Western European Road Directors

## **CONCLUSIONS PROVISOIRES**

### 1/ L'intégrité est le fondement de la bonne gouvernance dans toutes les économies

Si l'intégrité n'est pas assurée, les performances des administrations routières seront toujours menacées. Étant donné les sommes importantes en jeu et la longue histoire mondiale de la collusion et de la corruption dans le secteur routier, l'attention sur l'intégrité et sur les moyens de la maintenir devrait toujours rester un élément important de l'architecture de gouvernance des administrations routières de par le monde. L'impact négatif de l'absence d'intégrité sur les organisations routières, l'économie et la démocratie ne devrait pas être sous-estimé.

### 2/ La gouvernance des administrations routières doit être adaptée à leur champ de compétences et aux circonstances

La performance des administrations routières dépend de l'adéquation entre leur architecture de gouvernance et leur environnement. Une conclusion majeure est que pour renforcer la performance d'une administration routière, sa gouvernance et sa structure, l'utilisation des ressources humaines et l'utilisation des indicateurs de performance doivent être modelées en fonction des principales tâches pour lesquelles l'administration routière est ou n'est pas compétente.

Trois catégories d'activités relevant typiquement des administrations routières nécessitent différentes architectures de gouvernance :

- la planification stratégique et l'élaboration de politiques,
- l'investissement de capitaux, c'est-à-dire la construction, la reconstruction et l'amélioration des routes,
- le maintien d'un certain nombre de niveaux de service, principalement dans les domaines de l'entretien et de l'exploitation.

### 3/ Une influence plus importante des clients/usagers est un outil efficace de gestion

Une influence forte des clients sur les priorités et les normes de l'administration routière devient une valeur fondamentale de la gouvernance dans les pays scandinaves.

Gérer les administrations routières avec des influences des usagers est décrit comme étant une bonne pratique pour les réseaux routiers en maturation. Dans ce cas, le gouvernement et son administration prennent les décisions générales et au niveau stratégique, tandis que les clients / usagers impliqués décident au niveau où ils ont la meilleure connaissance et pour leur bien propre.

L'influence des clients sur l'administration à un niveau tant opérationnel que stratégique permet à cette dernière d'avoir une connaissance plus profonde de l'origine des besoins et des problèmes. Cela permet aux autorités d'utiliser plus efficacement leurs ressources limitées. Cela permet également aux clients d'avoir une vue plus réaliste sur ce qu'ils peuvent attendre des autorités.

4/ Les administrations routières doivent se concentrer sur les interfaces au sein de la chaîne de valeur et de leur propre positionnement en son sein

Cela comprend par exemple les relations entre une administration routière, les usagers de la route, les co-contractants privés et les autres gestionnaires de réseaux routiers.

Cela commence par une compréhension claire de son rôle et de ses responsabilités au sein de la chaîne de valeur qui sera traduite dans la conception de la gouvernance et la structure de l'organisation.

En conséquence, les savoir-faire des employés doivent être non seulement centrés sur la capacité à effectuer les tâches internes, mais plus encore sur celle de gérer les relations et les partenariats au sein de la chaîne de valeur. L'administration routière doit pouvoir agir de manière professionnelle, aussi bien dans la position de donneur d'ordre que dans celle d'exécutant (de co-contractant).

Les prestataires doivent afficher les mêmes valeurs que les administrations routières pour un service efficace dans le cadre d'un modèle recourant à l'externalisation.

Cela s'étend enfin aussi aux indicateurs de performance, au contrôle de la performance et à sa mesure. La cohérence des systèmes de gestion de la performance dans la chaîne de valeur est cruciale pour créer la valeur nécessaire pour le public et la durabilité de l'autorité pour agir en tant qu'administration routière.

5/ Le vieillissement du personnel non compensé est une menace majeure pour que les administrations routières puissent continuer à exercer leur activité avec succès

Sur la base des réponses au questionnaire, 30 à 40 % du personnel des administrations routière a 50 ans et plus. Lorsque ces employés s'en vont en retraite, une part importante de leur expérience et de leurs connaissances est perdue pour l'administration routière si des mesures adéquates ne sont pas prises.

6/ Une approche des jeunes, coordonnée et innovante, doit être trouvée afin de les attirer vers les professions de l'ingénieur, notamment dans le champ routier

Des enquêtes ont montré le bas niveau d'inscription dans les cursus d'ingénierie des universités. Il en résulte un nombre insuffisant de jeunes diplômés pour renouveler le personnel vieillissant. De plus, il y a une compétition de plus en plus importante avec les autres professions pour attirer les jeunes brillants.

7/ Des stratégies efficaces pour le recrutement et le maintien dans la structure des employés, aussi bien que pour optimiser leur productivité, sont des éléments centraux de la gestion des ressources humaines nécessaires pour que les administrations routières puissent continuer à exercer leur activité avec succès

Les expériences partagées lors des ateliers thématiques ont montré que la majorité des services de gestion des ressources humaines des administrations routières sont à la recherche de méthodes holistiques pour faire face aux défis quelque peu complexes liés à la gestion du capital humain. L'implication des employés, depuis leur recrutement initial et tout au long des différentes étapes de leur vie professionnelle, nécessite d'être géré de manière active et volontaire afin de s'assurer que l'organisation maintient sa capacité à atteindre ses objectifs présents et futurs.

8/ Les instances de surveillance, les usagers, les partenaires, les co-contractants et l'administration routière devraient avoir une compréhension claire de l'usage qui sera fait des groupes d'indicateurs de performance

Les indicateurs de performance peuvent être utilisés de bien des manières différentes, que ce soit comme outils d'évaluation stratégique, comme outils d'un système fondé sur l'incitation, comme données brutes. Chaque indicateur convient plus particulièrement à un ou plusieurs buts, qui dépendent du positionnement de l'administration routière dans la chaîne de valeur. L'ambiguïté ou le détournement de ces buts et de l'accord sur l'usage fait de l'indicateur peut conduire à une incompréhension ou même une perte de confiance entre les parties concernées.

9/ La définition et l'usage des indicateurs de performance devrait être cohérente avec les différents desseins visés

Des indicateurs de performance relatifs à l'évaluation des résultats<sup>8</sup> (ces derniers étant en relation avec les objectifs du gouvernement et des usagers de la route) devraient être utilisés pour des activités appropriées de l'administration routière : principalement lorsque l'administration routière a un contrôle complet sur l'atteinte de ces résultats.

Des indicateurs de performance *quantifiant l'action*<sup>9</sup> de l'administration routière sont pour leur part plus particulièrement appropriés lorsque l'administration routière ne contribue que partiellement à l'atteinte des objectifs politiques.

Les indicateurs de performance utilisés par une administration routière tant en interne que pour rendre compte doivent donc tenir compte de son positionnement : indicateurs de résultats pour une administration centrée sur la stratégie, indicateurs quantitatifs pour une autre dédiée à l'exécution (construction, exploitation, entretien).

10/ Lors de l'utilisation d'un indicateur de performance, l'efficacité doit être prise en compte

De même que pour tout instrument de gouvernement, le poids administratif des indicateurs de performance ne doit pas être omis. C'est pourquoi les contrôles « de bon sens » devraient toujours être effectués avant d'introduire de nouveaux indicateurs. Ceux-ci doivent permettre de vérifier que l'information n'existe pas déjà ou qu'elle ne peut pas être tirée d'un indicateur existant.

---

<sup>8</sup> « Outcome » dans le texte anglais

<sup>9</sup> « Output » dans le texte anglais