

Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

Document d'analyse No. 6
Gestion et financement de la route – Série GFR



Le financement de l'entretien routier en Afrique subsaharienne

Réformes et progrès vers les fonds routiers de seconde génération

Mustapha Benmaamar



LE FINANCEMENT DE L'ENTRETIEN
ROUTIER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Réformes et progrès vers les fonds de seconde génération

Mustapha Benmaamar

Septembre 2006

Le SSATP, né d'un partenariat international, a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

Le SSATP a pour partenaires

- 32 pays africains
- 8 Communautés économiques régionales
- 3 institutions africaines
CEA, UA/NEPAD et BAD
- 7 bailleurs de fonds actifs
CE (principal bailleur), Danemark, France, Irlande, Norvège, Suède et Banque mondiale (hôte)
- Des organisations régionales publiques et privées

Le SSATP remercie la Commission européenne, le Danemark, la France, l'Irlande, la Norvège, la Suède et la Banque mondiale pour leur soutien et leur appui financier au Programme.

Autres publications sur le site Internet du SSATP

www.worldbank.org/afr/ssatp

Les opinions, interprétations et conclusions figurant dans ce document sont celles de leur auteur et n'engagent pas la Banque mondiale, la CEA ou leurs organismes affiliés.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	v
Remerciements	vi
Introduction	1
Méthodologie	1
De la première à la seconde génération des fonds routiers	2
Base juridique solide	3
Règles et réglementations claires	4
Organe de financement, et non organe prestataire de services d'entretien routier	5
Fonction de contrôle strict.....	6
Recettes abondant des allocations budgétaires et provenant des redevances d'usage	7
Redevance sur le carburant.....	9
Systèmes de gestion financière solides, structure administrative légère	10
Audits financiers et techniques réguliers	11
Disponibilité et décaissement des fonds	11
Répartition des ressources et couverture des besoins d'entretien	12
État du réseau routier	13
Gestion des routes	14
Conclusion.....	17
Références.....	19

List des graphes

Graphe 1. Présidence indépendante et effort de relations publiques.....	6
Graphe 2. Part des redevances routières et de leur affectation directe aux fonds routiers	8
Graphe 3. Redevance sur le carburant/Redevances routières	9
Graphe 4. Niveau de la redevance sur le carburant	10
Graphe 5. Délai moyen de règlement des factures non controversées	12
Graphe 6. Satisfaction des besoins d'entretien routier courant et périodique	13
Graphe 7. Volume de travaux d'entretien routier sous-traités	15

RÉSUMÉ

L'évolution en Afrique subsaharienne des fonds routiers de « deuxième génération » a été plutôt rapide depuis que ce concept a commencé à se concrétiser au début des années '90, et depuis la mise en place en 1993 du tout premier fonds zambien. Il existe aujourd'hui au moins 27 fonds routiers en Afrique subsaharienne, chiffre qui devrait croître dans les années à venir compte tenu des réformes en cours en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale.

Le présent document examine les critères d'évaluation des fonds routiers de deuxième génération et présente un aperçu de leur performance. Il fait également état des difficultés rencontrées dans la mise en place de ce type de fonds routiers. L'objectif ici est de mieux comprendre ce qui définit une pratique optimale dont les pays pourraient s'inspirer à la création ou lors d'une restructuration d'un fonds routier.

Cette étude présente les conclusions tirées de l'analyse d'une base de données utilisée comme moyen de suivi de l'état d'avancement des réformes engagées dans 30 pays d'Afrique subsaharienne, et dans le cadre surtout des fonds routiers. Ces résultats sont corroborés par les visites effectuées dans certains pays africains 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.

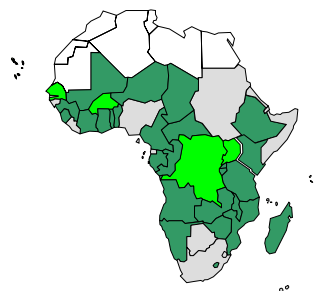
Dans l'ensemble, les besoins d'entretien routier sont mieux reconnus. Si les fonds routiers peuvent compter sur des financements plus stables et plus prévisibles pour l'entretien, les progrès varient sensiblement d'un pays à l'autre et l'existence d'un fonds routier ne garantit pas nécessairement sa parfaite efficacité ou sa pleine autonomie. Dans bien des cas, le manque de fonds destinés à l'entretien ne s'est pas réglé avec la mise en place d'un fonds routier. Par ailleurs, les résultats montrent que davantage d'efforts sont nécessaires pour mettre à profit et préserver les gains de productivité à tirer de l'amélioration des modes de gestion des routes et d'une meilleure exploitation des ressources existantes.

REMERCIEMENTS

Les travaux présentés dans ce document font 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). L'auteur adresse ses remerciements à Jérôme Obi Eta, Steve Brushett, Dieter Schelling, Ajay Kumar, Ian Heggie, Joseph O. Haule et Olav Ellevset pour leur assistance, leurs commentaires et leurs suggestions. Les points de vue exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne représentent pas nécessairement ceux du SSATP.

INTRODUCTION

D'après une analyse récente des réformes engagées dans le secteur routier en Afrique subsaharienne (Matrice IGR 2006¹), 27 pays au moins ont un fonds routier en place². Leur nombre a considérablement augmenté depuis l'an 2000 et cette tendance va vraisemblablement se maintenir au cours des années à venir, suite aux réformes en cours en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale (les pays en vert clair sur la carte ci-contre). Le Sénégal, le Burkina Faso et la République démocratique du Congo effectuent actuellement des études en vue de la création de fonds routiers de seconde génération. Après être resté pendant de longues années le seul pays d'Afrique de l'Est à ne pas vouloir d'un fonds routier, l'Ouganda est en train d'en créer un.



L'objectif du présent document n'est pas de déterminer s'il est opportun de créer des fonds routiers ou si ceux-ci constituent des mécanismes appropriés pour garantir le financement durable des programmes d'entretien routier. La décision d'introduire ou d'éliminer les fonds routiers est débattue en détail dans les publications qui s'y rapportent, y compris dans une étude qui présente la position du Fonds monétaire international (Potter, B.H., 1997). La recommandation générale serait qu'une telle décision doit se prendre d'après une évaluation systématique et réaliste du contexte et des options existantes de manière à concilier les objectifs micro et macroéconomiques (Gwilliam K. et Shalizi Z., 1999).

La présente étude analyse les critères d'évaluation des fonds routiers de seconde génération. Elle met également en évidence les problèmes qui s'opposent au passage à un fonds de seconde génération. L'objectif est de mieux comprendre ce qui définit une pratique optimale dont les pays pourraient s'inspirer à la création ou lors d'une restructuration d'un fonds routier.

MÉTHODOLOGIE

Les conclusions ci-après sont le résultat de l'analyse d'une base de données (Matrice IGR), utilisée comme système de suivi et développée par le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) dans le cadre de l'Initiative de la gestion de la route (IGR). La Matrice IGR actualisée chaque année indique l'état d'avancement des réformes

¹ www.worldbank.org/afr/ssatp

² Bénin, Burundi, Cameroun, République du Congo, Tchad, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Djibouti, Éthiopie, Gabon, Ghana, Guinée, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Niger, RCA, Rwanda, Tanzanie, Togo, Zambie, Zanzibar et Zimbabwe.

engagées dans 30 pays d'Afrique subsaharienne dans le secteur des transports et notamment pour ce qui concerne les fonds routiers.

Les conclusions de l'analyse se fondent également sur une enquête visant à évaluer les indicateurs de performance des institutions du secteur routier, menée régulièrement dans 25 pays membres de l'Association des fonds d'entretien routier africains, AFERA³. Le questionnaire de l'enquête porte sur des questions telles que le financement des routes, la gestion routière, la programmation de l'entretien routier et les entreprises de travaux publics. Sur les 25 fonds routiers consultés, 20 ont répondu au questionnaire.

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.

DE LA PREMIÈRE À LA SECONDE GÉNÉRATION DES FONDS ROUTIERS

Pour préserver les ressources qui lui sont consacrées, le secteur routier doit entrer 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 taxes et redevances routières, déposé dans un compte spécial hors budget appelé 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 et dans l'ensemble assez médiocre. Les problèmes les plus récurrents étaient : une 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 premiers fonds routiers, parfois désignés sous l'appellation de fonds routiers « de première génération », ont cessé d'exister (Russie) ou ont fait l'objet de remaniements institutionnels et administratifs (Gabon, Madagascar, Burundi).

La réforme du secteur routier promue par le SSATP vers la fin des années '80 avait pour objectif de corriger ces défauts et améliorer l'efficacité de gestion des routes (Brushett, S., 2005). Grâce à 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 une entreprise commerciale et les usagers de la route appelés à jouer un rôle bien plus important qu'autrefois dans la gestion

³ www.armfa.org

de l'entretien routier. Il a alors été proposé de rendre l'usage des routes payant, l'argument étant que les usagers seraient même prêts à supporter des redevances plus élevés (que les taxes existantes) s'ils étaient certains que les fonds ainsi générés serviraient à l'entretien routier (ce qui n'était pas garanti avec les fonds routiers « de première génération »).

Ce processus a donné naissance aux fonds routiers dits « de seconde génération ». L'une des dimensions essentielles de ce type 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 compétences 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 (Heggie, I.G. et Vickers. P., 1998) 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 strict – conseil d'administration public-privé
4. Recettes abondant les allocations budgétaires et provenant des redevances d'usage directement versé sur le compte bancaire du fonds routier
5. Systèmes de gestion financière sains, structure administrative légère et efficace
6. Audits financiers et techniques réguliers

Dans les sections qui suivent, nous examinerons les questions pratiques qui se posent pour satisfaire ces critères 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.

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 (base de données sur la législation des fonds routiers, SSATP, 2004), constituée dans le cadre du programme de travail 2004 de la thématique Gestion et financement de la route (GFR) du SSATP, 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), maître d'ouvrage et actionnaire du réseau routier, 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 d'un fonds routier, 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 du fonds (Tanzanie, Gabon).
- **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). De même, la législation régissant certains fonds routiers autorise des dépenses pour des activités autres que celles relatives aux travaux d'entretien routier (réhabilitation et amélioration des routes, frais généraux de la direction des routes...). 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).

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 adopter des pratiques commerciales 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 neuf 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.

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 éventuellement de réviser les règles et réglementations, sans avoir à modifier la législation.

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. À 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.

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, surtout 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) ou exerce des fonctions qui n'entrent pas dans le cadre de son mandat initial (Zambie). Cette situation crée un conflit d'intérêts et a récemment amené les deux pays (Zambie et Kenya) à entreprendre des réformes pour établir des organes routiers distincts et transformer le conseil du fonds routier en une administration autonome.

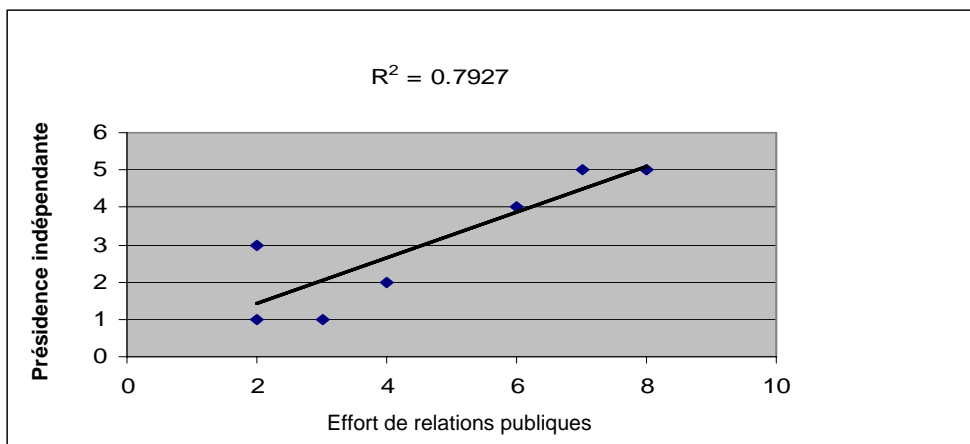
Bien souvent, les fonctions des fonds routiers et des agences routières se chevauchent. La responsabilité pour le règlement des factures des entreprises n'est pas clairement établie. En général, les agences routières et les directions des routes sont responsables de la programmation des opérations, de la passation des marchés et de la gestion des contrats d'entretien routier, les fonds routiers étant chargés du paiement des factures. 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).

FONCTION DE CONTRÔLE STRICT

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 d'usage pour couvrir les besoins, 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 (Adjetey S. B., 2004), 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 (Graphe 1).

Graphe 1. Présidence indépendante et effort de relations publiques



Source: Adjetey Sowah B: Thèse de recherche, Université de Birmingham, RU, 2004

D'après la Matrice IGR un conseil de fond routier est en moyenne composé de 12 membres mais peut varier, au Mozambique et en Namibie par exemple le conseil comporte 5 membres et 24 en République du Congo. Le secteur privé n'est majoritaire que dans 12 conseils de fonds routiers.

Peu de conseils d'administration exercent une fonction effective de contrôle. 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 besoins de leurs mandants. En général, les administrateurs se comportent comme des contribuables plutôt que comme des actionnaires et des clients du fonds routier.

RECETTES ABONDANT DES ALLOCATIONS BUDGÉTAIRES ET PROVENANT DES REDEVANCES D'USAGE

En théorie, les recettes des fonds routiers de seconde génération devraient provenir de redevances versées par les usagers de la route et dépendre le moins possible 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 pourcent des ressources totales. Cependant, dans 15 pays, elles contribuent au moins à 80 pourcent 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 (Tableau 1).

Tableau 1. Répartition des taxes et redevances routières (%)

Pays	Redevance sur le carburant	Péages	Frais de transit	Droits d'immatriculation des véhicules	Amendes pour surcharge	Total
Tchad	61	6.5	32	0	0.5	100
Bénin	52	43	5	0	0	100
Namibie	75	0	5	20	0	100
Burundi	60	24	0	16	0	100
Lesotho	67	25 ⁴	0	8	0	100
Mali	75	0	25	0	0	100
Rwanda	62	2	36	0	0	100

Source: Matrice-RMI, 2006

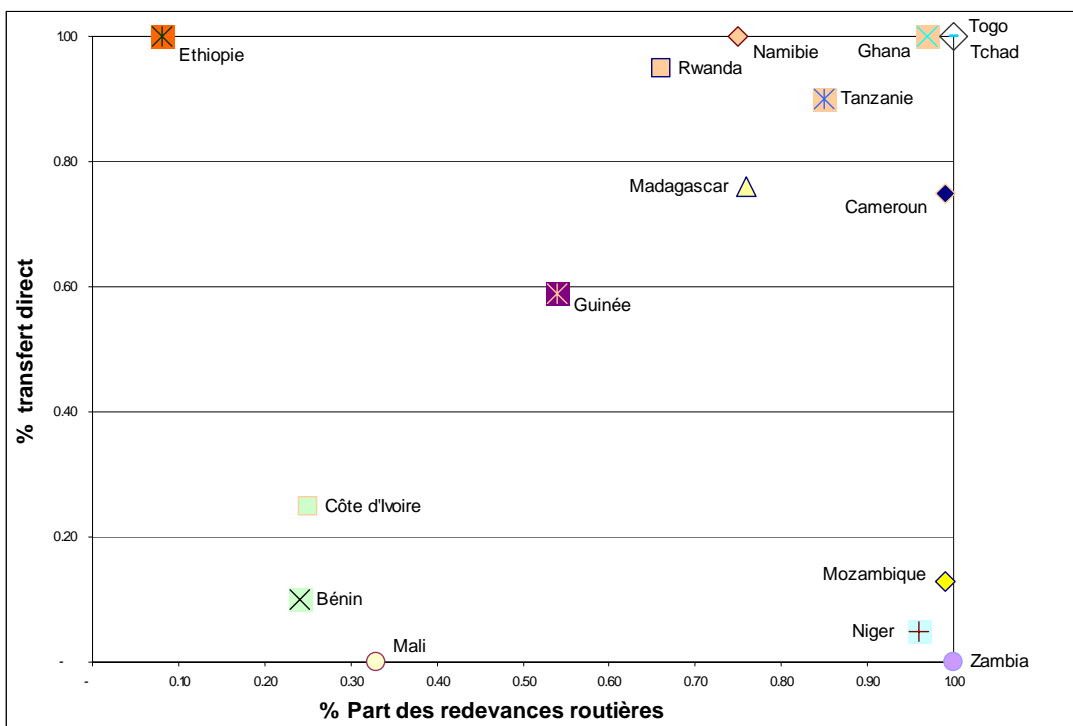
Le mode d'affectation du produit des redevances d'usage est un aspect important dont dépend la disponibilité immédiate de ressources pour l'exécution des travaux. Toutefois, il y a encore beaucoup de pays dans lesquels le produit de ces redevances n'est pas directement affecté au fonds routier, ce qui cause des retards et pose des problèmes en termes de contrôle des recettes. La Matrice IGR indique que seuls 13 pays font état de la mise en place d'un système d'affectation directe. Le Graphe 2 présente un indicateur de performance quantifiable qui mesure à la fois la part des recettes provenant des redevances d'usage – et non des recettes fiscales générales (redevance sur le carburant, redevance d'immatriculation des véhicules, droits de transit, péage et amende 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.

Le Graphe 2 montre que certains fonds routiers jouissent maintenant d'une réelle autonomie financière (les pays figurant en haut et à droite du graphe). Ces fonds routiers tirent l'essentiel de leurs revenus des redevances d'usage et la plupart des recettes est versée direc-

⁴ Comprend les revenus collectés aux péages pour tous les véhicules quittant le territoire du Lesotho et les recettes pour permis de courte durée est délivrés aux camions étrangers entrant dans le pays.

tement sur leur compte bancaire, ce qui ne signifie pas que le niveau des recettes soit à hauteur des besoins d'entretien. À Madagascar par exemple, les recettes proviennent uniquement de la redevance sur le carburant qui n'est que de 0,4 USD/litre, l'un des taux les plus bas d'Afrique subsaharienne. Dans ces pays, l'utilisation efficace des ressources disponibles est donc une priorité absolue.

Graph 2. Part des redevances routières et de leur affectation directe aux fonds routiers (%)



Source: Matrice IGR, 2006

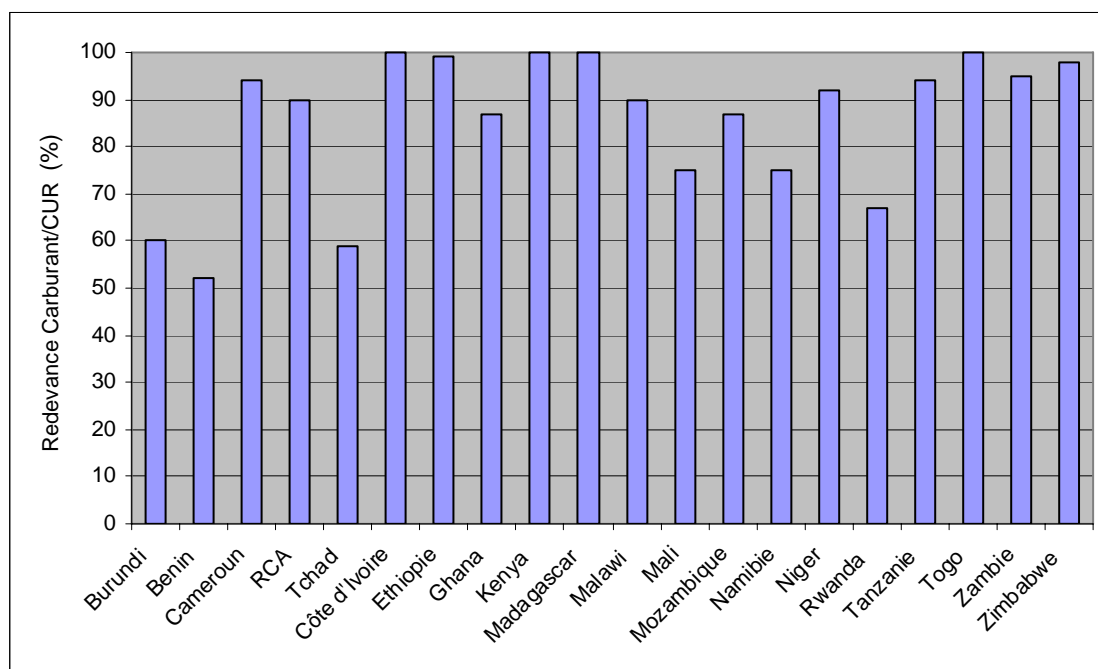
Néanmoins, dans certains pays, y compris parmi les premiers à créer des fonds routiers en Afrique subsaharienne (Bénin, Éthiopie), l'essentiel des revenus continue à provenir des recettes fiscales générales. Quelques rares pays, (Niger, Zambie, Mozambique) tirent la majorité de leurs revenus des redevances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

L'expérience prouve qu'il est plus facile de créer un fonds routier fonctionnant pour commencer avec une redevance d'usage que de l'ajuster régulièrement. Hormis le Tchad qui consacre 60 pourcent 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 de fonds routiers n'ont pas autorité pour ajuster le barème. Aujourd'hui encore, cette décision relève du ministre des Finances.

REDEVANCE SUR LE CARBURANT

Tous les pays ont introduit une redevance sur le carburant, principale redevance supportée par les usagers de la route. Le Graphe 3 compare la part de la taxe 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 pourcent des redevances d'usage. Dans quelques pays, elle représente 100 pourcent des redevances (Éthiopie, Kenya Togo). Ces redevances sont assez bien diversifiées au Tchad et le sont relativement au Bénin, au Burundi et au Rwanda (Tableau 1). 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 à hauteur des besoins d'entretien routier.

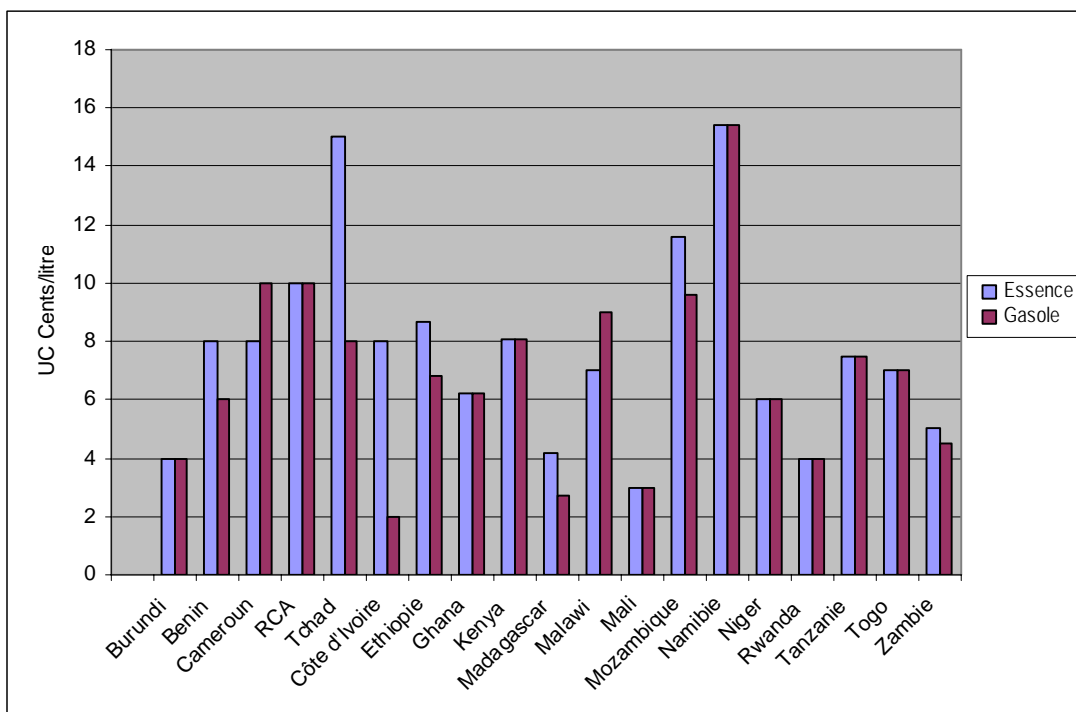
Graph 3. Redevance sur le carburant/Redevances routières (%)



Source: Matrice IGR, 2006

Le Graphe 4 indique que le montant de la redevance sur le carburant varie sensiblement d'un pays à l'autre, mais en moyenne le taux actuel est de 0,8 et 0,7 USD/litre pour l'essence et le gazole respectivement. Les études menées, en particulier dans le cadre de l'IGR (PAM, 2004), laissent entendre 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 en Afrique subsaharienne probablement élevée à 0,13 ou 0,15 USD par litre. Rares sont ceux qui ont atteint ce niveau (Tchad et Namibie), et si 11 pays subsahariens 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.

Graph 4. Niveau de la redevance sur le carburant (en cents d'USD/litre)



Source: Matrice IGR, 2006

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 de son choix. Le secrétariat est responsable des affaires courantes menées selon des principes de gestion commerciale. De la même façon, le fonds routier doit appliquer des pratiques de gestion commerciale saines. Les procédures de décaissement doivent être claires et les fonds déboursés faire l'objet d'un audit financier externe et d'un contrôle technique sélectif.

Les effectifs d'un secrétariat passent de six membres au Niger à 70 membres à Djibouti où le personnel interne assure la collecte directe des recettes (droits de transit), mais en moyenne, un secrétariat comporte 19 agents. De la même façon, les frais généraux d'un fonds routiers varient de 2 à 30 pourcent (Djibouti), soit en moyenne 5 pourcent de leur budget total (4 pourcent, si l'on exclut Djibouti). La taille d'un secrétariat n'est pas toujours proportionnel au chiffre d'affaires du fonds routier.

Le processus de sélection utilisé pour le recrutement du secrétaire exécutif est l'un des points critiques de la gestion des fonds routiers. Le ministère de tutelle remet parfois en question le principe recommandé de sélection par appel à la concurrence, préférant nommer directement l'un de ses agents à ce poste, sans incitations à la clé (salaire aux conditions du marché).

Cette pratique est source d'ingérences dans la gestion quotidienne du fonds et encourage l'affectation des ressources à des activités hors programme.

Les réponses au questionnaire d'enquête sur la performance 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 l'efficacité de leur fonds routier.

AUDITS FINANCIERS ET TECHNIQUES RÉGULIERS

La plupart des fonds sont soumis à des audits financiers et techniques indépendants, mais qui ne sont pas toujours inscrits au budget interne ni initiés régulièrement. Certains fonds routiers font encore appel à des financements externes pour leurs audits financiers et techniques. Si les termes de référence de ces audits couvrent généralement le contrôle de régularité des procédures de financement et d'exploitation, ainsi que la gestion quotidienne, par contre, l'efficacité du conseil de surveillance conformément à ses obligations en application de la loi occupe une place limitée.

Si en général, les résultats des audits financiers montrent que les modalités de financement sont plus transparentes qu'autrefois, on note encore des interventions du ministère de tutelle dans la gestion quotidienne du fonds routier. On relève également des cas où le ministère de tutelle impose des activités non éligibles (travaux d'entretien sur des routes non prioritaires).

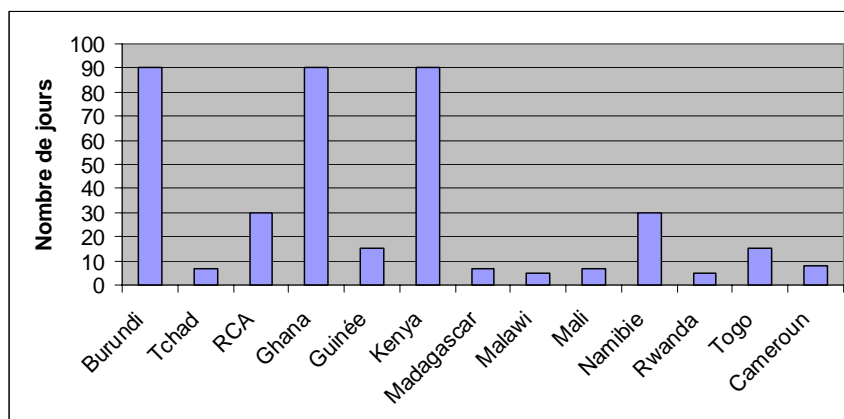
En revanche, les résultats des audits techniques sont très souvent décevants. Les conclusions des rapports d'audits indiquent généralement que les travaux d'entretien ne sont pas effectués de manière efficace en termes de coûts. Ce qui est dû à des déficiences dans la planification, les spécifications techniques, la passation des marchés et l'exécution des travaux, 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, les responsabilités n'étant pas fermement établies.

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 n'existe pas encore de fonds routier, 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 ressources pour satisfaire toutes les besoins

d'entretien routier, mais que les ressources disponibles contribuent à réduire le délai de paiement des factures des entreprises.

Graph 5. Délai moyen de règlement des factures non controversées (jours)



Source: RMI-Matrix, 2006

L'irrégularité des contrats d'entretien 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 directe des redevances d'usage au fonds routiers et le délai moyen de règlement des factures.

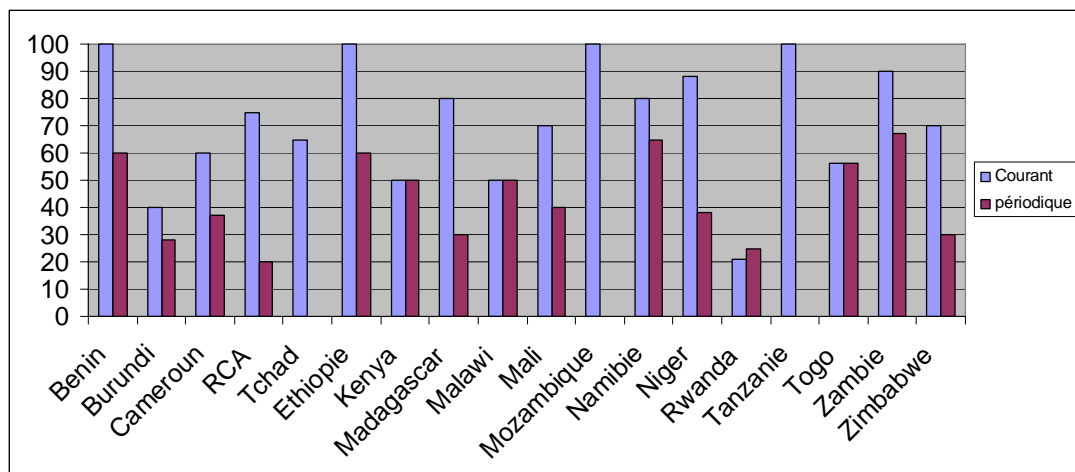
La plupart des fonds routiers d'Afrique subsaharienne règlent les entreprises directement. Les conseils de fonds routiers de la Tanzanie et du Ghana effectuent les décaissements au profit du maître d'œuvre à partir d'un fonds renouvelable, mais ne règlent pas directement les entreprises et les consultants. Au Ghana, où cette procédure rallongeait les délais de paiement (90 jours), le fonds routier vient de décider de régler directement les factures des entreprises. Le Graph 5 montre que 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 pourcent, ce qui est peu élevé et ne correspond pas aux conclusions des rapports d'audits techniques. Ce qui indiquerait une faiblesse dans la supervision et le contrôle des travaux d'entretien et/ou un manque d'audits internes.

RÉPARTITION DES RESSOURCES ET COUVERTURE DES BESOINS D'ENTRETIEN

La majorité des pays appliquent des formules de répartition des fonds entre routes principales, routes rurales et voirie urbaine. Ils consacrent en moyenne 60 pourcent des ressources aux routes principales, 18 pourcent aux routes rurales et 15 pourcent à la voirie urbaine. Les fonds routiers ne sont pas toujours tenus de financer les travaux d'entretien de toutes les

composantes du réseau. Si tous affectent des ressources à l'entretien de la voirie urbaine, six⁵ d'entre eux ne consacrent aucun financement aux routes rurales. Dans certains cas, comme au Rwanda, 60 pourcent des fonds sont alloués à la voirie urbaine ; au Lesotho, aucune ressource n'est affectée aux routes principales.

Graphe 6. Satisfaction des besoins d'entretien routier courant et périodique (%)



Source: Matrice IGR, 2006

Pour évaluer dans quelle mesure les fonds mobilisés sont suffisants, la Matrice IGR 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 (Graphe 6), 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 sérieux. 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 pourcent.

ÉTAT DU RÉSEAU ROUTIER

L'amélioration de l'état du réseau routier est l'un des résultats attendus des réformes de la gestion des routes. L'actualisation de ces données, qui font partie de la Matrice IGR, nécessaires pour suivre l'évolution des chiffres, est à vrai dire très difficile. La définition et l'évaluation quantitative d'une route en bon ou en mauvais état ne répondent pas à des normes reconnues et peuvent donc varier sensiblement d'un pays à l'autre. Lorsqu'elles sont disponibles, ces données sont très approximatives et ne sont pas collectées de manière systé-

⁵ Côte d'Ivoire, Djibouti, Gabon, Niger, République centrafricaine et Tchad.

matique. 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 réhabilitation financés par les partenaires du développement.

L'amélioration de l'état des routes suppose l'existence d'une stratégie globale du transport routier. Le conseil du fonds routier tanzanien fait état d'une nette amélioration de l'état du réseau des routes principales et régionales au cours de la période 2001-2005 (*Tanzania Road Board*, 2006). 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 de trois facteurs :

- (i) Le renforcement de la capacité institutionnelle du secteur routier grâce à la création d'un fonds routier en 1998 et d'une agence routière en 2000 ;
- (ii) Le renforcement des capacités financières et de gestion. 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 représente environ 50 millions de dollars, la valeur totale 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 assurer un marché compétitif dans le secteur du transport et dans quelle mesure les gains de productivité générés par l'amélioration de l'état des routes se répercutent sur l'utilisateur.

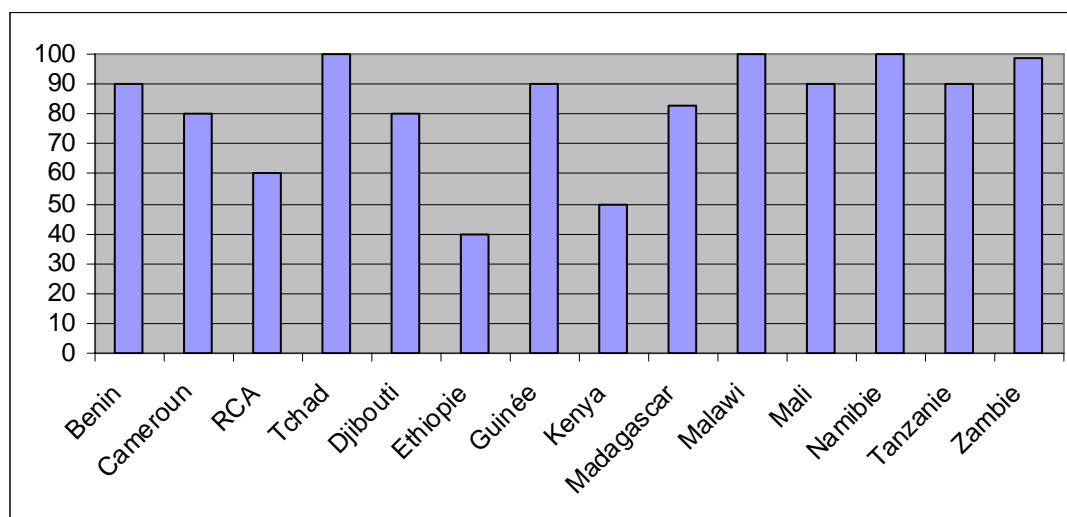
GESTION DES ROUTES

Le bilan des réformes engagées dans le secteur routier ne doit pas se limiter à la seule question de savoir si les mécanismes de financement (fonds routiers) sont adaptés, mais nécessite une analyse approfondie de l'organisation des services de gestion des routes (prestataires de services). C'est pourquoi, l'évaluation des fonds routiers n'est complète qu'après examen de ses pratiques de gestion selon des principes commerciaux et de l'efficacité de l'utilisation de ses ressources.

Au nombre des facteurs renforçant l'efficacité de l'organisation de ces services (Talvitie, A., 1996), on peut citer la programmation décentralisée, la collecte plus performante des données, les marchés à obligation de résultats (Stankevich, N. et al, 2005) et l'externalisation des travaux d'entretien routier. Sur ce dernier point, il convient de noter que la plupart des agences routières et directions des routes confient aux entreprises 80 pourcent ou plus des travaux

d'entretien (Graphe 7), mais certains pays ont pris du retard dans ce domaine, la République Centrafricaine (60 pourcent), le Kenya (50 pourcent) et l'Éthiopie (40 pourcent).

Graphe 7. Volume de travaux d'entretien routier externalisés (%)



Source: Matrice IGR, 2006

Les contrats d'entretien à obligation de résultats commencent à se développer en ASS depuis le lancement du premier projet pilote au Tchad en 2004. Actuellement, une douzaine⁶ 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 de gestion des entreprises locales. À l'exception du fonds routier tanzanien qui prévoit de financer environ 30 pourcent du contrat pilote, les fonds routiers n'interviennent guère dans ces premiers contrats d'entretien à obligation de résultats.

Dans la plupart des pays, la capacité locale de collecte et de gestion de bases de données routières et de programmation des interventions d'entretien reste problématique. La moitié peut-être de ces pays sont seuls à être équipés de systèmes de gestion routière permettant de hiérarchiser les programmes de travaux d'entretien du réseau principal et une exploitation et maintien plus efficaces des systèmes existants sont de plus en plus nécessaires (McPherson K. et Bennett C.R., 2005).

La Matrice IGR 2006 indique que la création d'agences routières, volet de la réforme de la gestion routière, progresse plus lentement que celle des fonds routiers, cela dit, elle semble

⁶ Tchad, Cap Vert, Tanzanie, Madagascar, Mozambique, Burkina Faso, Zambie, Rwanda, Kenya, RDC et Nigeria.

pouvoirs et responsabilités au profit de nouvelles institutions. Dans certains cas (Sénégal), 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.

CONCLUSION

Les fonds routiers sont devenus un élément important des programmes de réforme du secteur routier en ASS, mais ces programmes n'étant pas toujours efficacement exécutés, les résultats sont mitigés. Dans l'ensemble, les besoins d'entretien routier sont mieux reconnus. Les fonds routiers peuvent compter sur des financements plus stables et plus prévisibles de 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. Certains fonds mal conçus sont loin de satisfaire les critères des fonds routiers de seconde génération, ce qui explique en partie les problèmes structurels auxquels ils sont confrontés. Si un certain nombre jouissent d'une réelle autonomie financière, d'autres reposent pour l'essentiel sur les recettes fiscales générales. La redevance sur le carburant est la principale source de contribution des usagers dont les recettes suffisent tout juste à combler les besoins d'entretien routier courant. Dans la plupart des cas, la création d'un fonds routier n'a pas résolu le problème du financement de l'entretien routier. Il faut intensifier l'effort de diversification en direction d'autres redevances routières (droit d'immatriculation) et affecter directement ces revenus au fonds routier. Rares sont les conseils d'administration qui exercent une fonction effective de contrôle. En général, les membres d'un conseil de fonds routier continuent à se comporter comme des contribuables plutôt que comme des actionnaires et des clients, et l'ajustement du niveau de la redevance sur le carburant relève dans la plupart des cas de la compétence du ministère des Finances.

**Quelques exemples d'indicateurs de performance des fonds routiers
de « seconde génération » en ASS**

- 27 fonds routiers en place – dont neuf depuis 2000 et sept en Afrique francophone
- 18 fonds routiers sont institués par une loi
- 12 fonds ont un conseil d'administration composé à majorité par le secteur privé
- Au moins 80 pourcent des revenus de 14 fonds proviennent des redevances d'usage
- Dans presque tous les cas, la redevance sur le carburant constitue la principale source de financement par les usagers
- Le taux moyen de la redevance 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 doit pas se limiter à la question de savoir si les mécanismes de financement du secteur routier (les fonds routiers) sont adéquats, mais doit s'étendre plus globalement à des questions telles que l'amélioration de l'organisation des services de gestion des routes (prestataires de service). Une meilleure gestion des routes et utilisation des ressources existantes peuvent produire des gains de productivité 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.

Le passage à des pratiques de gestion commerciale se fait graduellement et nécessite 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'appui à 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- Matrice IGR 2006, www.worldbank.org/afr/ssatp
- 2- Potter, B. 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, S., 2005, Gestion et financement des infrastructures de transport routier en Afrique, Document d'analyse SSATP No 4, Le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne.
- 5- Heggie, IG. And Vickers. P., 1998, Financement et gestion commerciale des routes, Document technique Banque mondiale et Éditions Eska.
- 6- CD-ROM, Base de données sur la législation des fonds routiers, Version 1.0, SSATP, 2004, www.worldbank.org/afr/ssatp
- 7- Adjetej 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, A., 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.