

# Transport en Afrique

## Note technique



L'Initiative de gestion de la route (IGR)

Note N° 15

Août 1998

## La restructuration des administrations routières Le cas FinnRa présente-t-il des options pour l'Afrique?

par Lauri Ojala et Esko Sirvio

L'expérience de la Finlande aide à comprendre comment la mise en œuvre de réformes de l'administration publique bien conçues peuvent améliorer la qualité et l'efficacité des services routiers. Un train de réformes très progressif a été engagé dans les années 1970 et se poursuit encore aujourd'hui.

Lauri Ojala est professeur à l'Institut des sciences économiques et de la gestion des entreprises de Turku en Finlande ; Esko Sirvio est directeur de la branche de l'administration routière nationale FinnRA chargée de la production.

L'objectif de cette série de notes techniques est de faire partager les idées transmises dans les études du programme SSATP ou celles qui y ont trait. Les opinions exprimées dans la présente note n'engagent que son auteur et ne sauraient en aucune manière être attribuées au groupe de la Banque mondiale.

Pour de plus amples informations, prière de contacter Julie Wagshal à la région Afrique de la Banque mondiale, Washington. Adresse sur Internet : [jwagshal@worldbank.org](mailto:jwagshal@worldbank.org).

Jusqu'à la fin des années 70, la *Road and Waterways Administration* (RWA) l'administration finlandaise des routes et des voies navigables, opérait sous la tutelle du Ministère des transports et des communications (MOTC) selon un modèle ultra centralisé et monopolistique. Ses treize directions des districts n'avaient pour ainsi dire aucun pouvoir de décision. Les travaux neufs à l'entreprise étaient limités, les contrats d'entretien très rares et la plupart des projets de construction des routes mis en œuvre par la RWA exécutés en régie avec des engins et des véhicules loués. Au lendemain de la crise du pétrole de 1974, les ressources publiques étant limitées, les crédits ont servi à l'entretien plutôt qu'à de nouvelles constructions. Dans le même temps, l'intérêt de la RWA s'est porté sur le pilotage des travaux de construction et d'entretien (plutôt que leur exécution), la programmation, la conception et l'exécution des travaux étant de plus en plus confiés au privé. Des procédures de passation des marchés plus maniables ont été introduites pour faciliter le recours aux PME. Cette évolution s'est poursuivie jusque dans les années 80, quand les directions des districts ont pris l'habitude de découper les marchés de travaux en petits contrats pour permettre aux petites entreprises régionales de se porter candidates.

### Réformes engagées depuis le milieu des années 1980

Une seconde vague de réformes a démarré en 1985 quand la Commission des entreprises publiques a proposé que ces entreprises aient toute leur autonomie en matière de décision et ne soient plus financées par le budget de l'État, à l'exception des obligations de service public. Ces recommandations ont été approuvées dans le cadre de la loi sur les entreprises publiques. A partir de là, la RWA s'est progressivement transformée en une administration routière tournée vers le client (devenue en 1990 la FinnRA — la *Finnish National Road Administration*). Trois impératifs ont motivé ce train de réformes : la nécessité de réduire la taille du secteur public, la pression concurrentielle en raison de son adhésion à l'Union européenne et le besoin croissant d'appliquer une politique de l'environnement tout en promouvant le développement économique.

Un amendement à la loi sur l'administration routière voté en 1987 a mis en train le processus de réformes en déléguant les pouvoirs de décision aux treize directions des districts. Avant cette date, tous les marchés importants étaient soumis à la décision finale de l'administration centrale. La décentralisation de la prise de décision en matière de passations des marchés a permis d'accroître le



---

## Objectifs de performance de la FinnRa en 1998 établis par la MOTC

---

Depuis 1998, la FinnRa opère comme une entité administrative divisée en deux branches, l'une chargée de la gestion routière et l'autre de la production. Pour la partie gestion, la MOTC a fixé les objectifs de performance suivants, qui font clairement apparaître son rôle d'autorité centrale :

1. **Sécurité routière** : réduire de 45 le nombre des accidents avec dommages corporels et améliorer la conception du réseau de circulation des piétons et des cyclistes.
2. **Fluidité du trafic** : accroître la prévisibilité du trafic des marchandises sur les artères principales et le réseau d'informations routières grâce à des systèmes télématiques.
3. **L'état du réseau routier** : maintenir les routes principales dans l'état où elles sont actuellement. Limiter à 200 km l'augmentation des routes secondaires revêtues en mauvais état pendant 1998.
4. **Environnement** : poursuivre la mise en œuvre du programme d'action environnementale.
5. **Budget** : réduire les dépenses de personnel de 2 %.
6. **Organisation** : améliorer les procédures d'appel d'offres et de pré-qualification.

Les objectifs pour 1998 de la branche chargée de la production reflètent la nature commerciale de sa mission :

1. **Compétitivité** : améliorer sa position concurrentielle au moyen de pratiques commerciales loyales.
2. **Objectifs économiques** : réduire les coûts fixes de 2 %.

Sur la base de ces objectifs, la branche de production FinnRa s'est elle-même fixé les objectifs opérationnels et quantifiables suivants :

- \* Objectifs économiques : réduire les coûts fixes de 2 % et perfectionner ses systèmes de comptabilité.
- \* Clients : développer de nouveaux rapports avec le client et le satisfaire au mieux.
- \* Efficacité : promouvoir le travail en équipes et chercher à atteindre des prix compétitifs.
- \* Compétences : renforcer les compétences et améliorer la satisfaction du personnel.

recours aux entreprises privées dans le secteur routier. Bien que les travaux d'entretien soient encore largement exécutés en régie, cette situation va changer, la FinnRA abandonnant sa position d'entreprise dominante.

Les districts ont dorénavant pour responsabilité de préparer les programmes et plans de développement en coordination avec les conseils des collectivités locales qui définissent les politiques de développement régional. Le financement des routes étant en partie assuré par les fonds de développement régional, il est essentiel que les autorités routières et les collectivités locales se concertent et travaillent en étroite collaboration pour mettre en œuvre des projets de transport et d'aménagement du territoire.

Jusqu'à la fin des années 90, la FinnRA s'est efforcée d'adopter une politique tournée vers le client et d'appliquer des principes commerciaux en se définissant des objectifs et en évaluant son niveau de performance. Le MOTC établit sur une base annuelle les objectifs qui se rapportent à la sécurité routière, à la qualité des services, à l'environnement et à la rentabilité de l'exploitation (cf. Encadré). La FinnRA doit, en raison de cette nouvelle orientation, surveiller étroitement ses coûts fixes et procéder à des changements structurels. C'est ainsi que le nombre de directions routières régionales est passé de 13 à 9 et les chefs de services territoriaux de 175 à 80. La crise des travaux publics au milieu des années 90 et un excédent de l'offre ont contraint la FinnRA et les entreprises privées à comprimer leurs coûts tout en augmentant leur efficacité. De ce fait, le secteur qui, à la fin de 1980, comptait 40 000 salariés n'en compte plus que 25 000 en 1995. Bien que ces

changements aient été progressifs, les organisations syndicales se sont opposées à de nouvelles tentatives de restructuration.

La nouvelle équipe de direction de la FinnRA a mis l'accent sur la réorganisation à conduire, en combinant : une vision claire des objectifs à atteindre, une remise à niveau des capacités de management et une attention plus forte aux relations publiques. Depuis 1990, un effort a été fait en ce sens pour améliorer son image de marque auprès des usagers et de ses partenaires, grâce à des campagnes de publicité à grande échelle.

L'importance croissante accordée à la protection de l'environnement a totalement bouleversé l'approche réglementaire et la manière de conduire les affaires dans le secteur routier. Pendant de nombreuses années, les autorités routières avaient pour principal objectif d'offrir les infrastructures nécessaires pour répondre à la progression continue du volume de trafic en Finlande. Le MOTC et la FinnRA doivent à présent faire face au défi de créer des politiques de transport durables où l'aménagement du territoire et la demande en transport sont appréhendés de façon à minimiser les flux de trafic tout en préférant les solutions qui protègent l'environnement — tels les transports en commun — à celles qui privilégient la création d'infrastructures lourdes. Le financement des routes, dans ce contexte, relève presque du défi dans la mesure où les fonds nécessaires sont généralement liés au volume de trafic, alors que les politiques de l'environnement ont pour priorité de réduire la circulation.

Tableau 1. Évolution des indicateurs du secteur routier finlandais 1970-1997

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Parc de véhicules (million)	0,8	1,1	1,3	1,7	2,2	2,2	2,2
véhicule x km (milliards)*	12,4	16,7	18,1	21,6	27,9	27,2	28,2
Accidents avec dommages corporels*	5 697	4 768	4 128	4 252	4 333	3 492	3 112
Effectifs FinnRa	21 925	18 083	15 102	13 200	10 777	8 071	6 855
Dépenses FinnRa**	6 477	5 259	5 591	5 679	5 034	5 199	4 522
	* à l'exception des routes publiques			** en milliard de Markkaa finlandais, valeur 1997			
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Km x véhicule (millier)*/employé	566	924	1 199	1 636	2 589	3 370	4 114
Accidents avec dommages corporels/ véhicule x km(milliard)	459	286	228	197	155	128	110
Dépenses* / véhicule x km**	522	315	309	263	180	191	160
	* à l'exception des routes privées			** en Markka finlandais, valeur 1997			

### Les résultats des réformes

Avant la mise en place des réformes, la RWA avait deux mandats ; elle devait d'une part, étendre et améliorer le réseau routier en Finlande et d'autre part, générer des emplois. Les objectifs ne sont plus aussi simples depuis la restructuration de la FinnRA puisqu'il lui faut régler des problèmes de sécurité routière et d'environnement, assurer la pérennité et l'entretien du réseau et satisfaire les usagers en dépit des contraintes budgétaires (cf. Tableau 1). La création d'emploi n'est plus un objectif de l'administration et à mesure que les fonds publics destinés à la construction et à l'entretien routier se raréfient, on fait de plus en plus appel au financement privé et aux péages virtuels. La FinnRA a également obtenu le droit de facturer aux prix du marché les services fournis aux municipalités, aux gestionnaires de routes privées et aux sociétés ferroviaires et jouit d'une plus grande autonomie budgétaire, en ce sens qu'elle peut reporter les crédits non consommés en fin d'exercice.

Dans le même temps, il a fallu procéder à la refonte de la loi sur la concurrence, modifier le système des marchés publics et la législation relative à la création d'entreprises publiques (EP) et la restructuration des administrations. Ces réformes ont permis de faire d'importantes économies budgétaires, de simplifier les procédures bureaucratiques, d'accroître la décentralisation, de rendre les passations de marché plus transparentes et d'adopter une véritable politique de réformes.

La Finlande peut s'appuyer aujourd'hui sur un marché réactif très efficace pour la planification ou la construction de routes ; par contre, celui-ci n'a pas encore développé tout son potentiel lorsqu'il s'agit de l'entretien routier. La participation des entreprises privées locales capables d'exécuter d'importants travaux d'entretien est encore

limitée. De ce fait, la part du marché d'entretien exécutée par la FinnRA est très élevée puisqu'elle assure 77 % du total des travaux. Avec le temps, les réformes entreprises devraient renforcer le secteur privé et accroître sa part du marché.

### Solutions envisageables pour l'avenir

Le gouvernement a examiné plusieurs modèles de réformes structurelles, la privatisation totale étant d'emblée exclue. Les autorités ont opté pour la formule entreprise publique (EP) ou semi publique qui permet à l'État d'en garder la propriété et d'en assurer le contrôle. Cette solution est en parfaite harmonie avec l'adoption par le gouvernement d'un processus de réformes graduel. Trois types de réforme routière ont été envisagés :

- **Service de l'État** : La FinnRA garderait la forme d'un service de l'État intégré verticalement sous la tutelle du ministère des transports et des communications.
- **Organisme parapublic** : La FinnRA se transformerait en une entreprise publique (EP) liée à l'État par contrat et financée par les usagers de la route.
- **Séparation entre régulation et production (HAR + EP)** : Il s'agit de séparer la fonction de régulation de la fonction d'exploitation et d'entretien en créant d'une part, une haute autorité routière (HAR) et d'autre part, un opérateur du type EP.

Comme l'indique le Tableau 2, le modèle EP + HAR est, semble-t-il, capable de générer les meilleurs résultats. Si le modèle EP est susceptible d'avoir un impact budgétaire des plus bénéfiques, cet avantage ne permet pas de compenser les deux autres critères, la satisfaction des usagers et la concurrence, qui en pâtiront. La formule classique où les services de l'État fonctionnent toujours selon des entités non distinctes ne fournit pas suffisamment de gains de productivité pour l'ensemble de la

Tableau 2. Estimation de l'impact des divers modèles de restructuration

	Impact budgétaire	Satisfaction des usagers	Effet sur la concurrence
Service de l'État	<b>MARGINAL</b> Faibles gains de productivité interne	<b>ACCRUE</b> Stabilisation des tarifs pour mieux satisfaire l'utilisateur	<b>MODÉRÉ</b> Services et travaux à l'entreprise plus nombreux
EP	<b>SIGNIFICATIF</b> Situation de monopole sur les prix et moindre dépendance budgétaire	<b>MOINDRE</b> Même qualité de service alors que les redevances directes augmentent	<b>NÉGATIF</b> Obstacles à l'entrée sur le marché des entreprises privées et des prestataires de services
EP + HAR	<b>MODÉRÉ</b> Gains de productivité induits par la concurrence	<b>ACCRUE</b> Amélioration de la qualité et rapidité d'exécution des travaux	<b>SENSIBLE</b> Participation accrue des entreprises privées et des prestataires de services en concurrence avec l'EP.

société par comparaison avec le modèle EP + HAR.

La structure actuelle de FinnRA a finalement été établie par le Conseil de l'État en mai 1997. Il s'agit toujours d'une administration publique mais sa restructuration a donné lieu à deux entités distinctes, l'une chargée de l'administration et l'autre de la production. Le ministère des transports et des communications ainsi que la direction de FinnRA souhaitaient vivement adopter le modèle EP + HAR alors que le personnel y était fermement contre. Les entreprises privées s'opposaient de leur côté à la création imminente d'une EP de production qui, par là même, devenait la plus grande entreprise de travaux publics en Finlande. On a donc abouti à une décision de compromis qui laisse à la direction et au personnel de FinnRA un peu plus de temps pour améliorer gestion interne et efficacité, tout en offrant la possibilité aux concurrents en puissance d'ajuster leurs activités.

### Conclusions et enseignements

- La réforme routière est un processus continu dont le rythme doit s'harmoniser avec les enjeux des politiciens, de l'encadrement, du personnel (de l'administration) et du secteur privé. Des administrations routières performantes comme la FinnRA peuvent s'accorder davantage de temps pour se restructurer que celles dont les performances sont insatisfaisantes.
- Les contraintes budgétaires générales de même que la

pression concurrentielle et les préoccupations pour l'environnement poussent à la réforme du secteur routier. L'influence internationale des associations routières régionales peut également faire prendre conscience aux responsables du secteur de la nécessité d'engager des réformes. Mais la mise en œuvre des réformes suppose une adhésion et un engagement total de l'encadrement ainsi qu'une large concertation pour associer l'ensemble du personnel.

- Non seulement l'autorité routière doit développer une vision et une stratégie communes, mais les choix décisifs doivent se prendre en temps opportun. Une large disponibilité des informations et un profond engagement de l'ensemble du personnel sont indispensables au succès et à la pérennité du train des réformes. Le personnel doit, en outre, être persuadé qu'il va non seulement bénéficier de ces réformes mais qu'il en est responsable.
- Une administration routière peut offrir à des tiers, notamment aux collectivités locales et au secteur privé, des services en les facturant et ainsi dégager des recettes à l'instar d'une entreprise privée. Il reste toutefois que ces services seront plus avantageusement assurés dans le cadre de contrats pluriannuels.

### L'Initiative de gestion de la route

L'Initiative de gestion de la route (IGR) a été lancée en 1988 par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et par la Banque mondiale dans le cadre du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP). Les pays pilotes de cette initiative sont : le Cameroun, le Kenya, Madagascar, le Rwanda, la Tanzanie, l'Ouganda, la Zambie et le Zimbabwe. Bénéficient également de l'IGR : le Bénin, l'Éthiopie, le Ghana, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique et le Togo. Cette composante du SSATP est administrée par la région Afrique de la Banque mondiale et financée par le Danemark, l'Allemagne, le Japon, les Pays-Bas, la Suède, la Suisse, l'Union européenne et la France. La Norvège, le Japon et la France ont également mis à la disposition de l'IGR des cadres de haut niveau.