



COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 17

2012

ISSN 1831-0850

POUR UN RÉSEAU ROUTIER DURABLE
EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE —
CONTRIBUTION DU FONDS EUROPÉEN
DE DÉVELOPPEMENT (FED)



Rapport spécial n° 17 // 2012

**POUR UN RÉSEAU ROUTIER
DURABLE EN AFRIQUE
SUBSAHARIENNE — CONTRIBUTION
DU FONDS EUROPÉEN
DE DÉVELOPPEMENT (FED)**

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 17 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-969-8
doi:10.2865/37031

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

I-VIII	SYNTHÈSE
1-6	INTRODUCTION
1-3	LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN D'UN RÉSEAU ROUTIER ADAPTÉ À SES BESOINS CONSTITUENT UN DÉFI MAJEUR POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE
4-6	LE FED OCTROIE UNE AIDE FINANCIÈRE IMPORTANTE AU SECTEUR ROUTIER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE
7-9	ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT
10-44	OBSERVATIONS
10-22	BIEN QUE DES PROGRÈS AIENT ÉTÉ ACCOMPLIS, L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE SUBSAHARIENNE N'EST PAS ENCORE DURABLE
11-15	LES ROUTES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE SE DÉTÉRIORENT PLUS RAPIDEMENT QUE PRÉVU
16-22	LES PAYS PARTENAIRES POURRAIENT FAIRE DAVANTAGE POUR RENDRE L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE PLUS DURABLE
23-44	LA COMMISSION PEUT ENCORE AMÉLIORER SON ACTION EN FAVEUR DE LA DURABILITÉ DE L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE
25-33	LES CONDITIONS FIXÉES PAR LA COMMISSION ONT UN EFFET MODÉRÉ
34-39	LA COMMISSION N'EXPLOITE PAS PLEINEMENT LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LE DIALOGUE POLITIQUE
40-44	LA COOPÉRATION TECHNIQUE A DONNÉ DES RÉSULTATS UTILES, MAIS LIMITÉS
45-48	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS
45-47	CONCLUSIONS
48	RECOMMANDATIONS

- ANNEXE I — ENGAGEMENTS DES FED DANS LE SECTEUR ROUTIER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, 1995-2011**
- ANNEXE II — PAYS VISITÉS PAR LA COUR**
- ANNEXE III — VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS DES CONTRÔLES SUR PLACE EFFECTUÉS PAR LA COUR**
- ANNEXE IV — RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU BÉNIN**
- ANNEXE V — RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU BURKINA FASO**
- ANNEXE VI — RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU CAMEROUN**
- ANNEXE VII — RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU TCHAD**
- ANNEXE VIII — RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR EN TANZANIE**
- ANNEXE IX — RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR EN ZAMBIE**

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

Les routes sont essentielles pour l'intégration régionale, la croissance économique, le développement social, l'efficacité de l'administration publique et la sécurité. En Afrique subsaharienne, le transport des voyageurs et des marchandises s'effectue principalement par la route (plus de 80 % de l'ensemble du trafic de biens et de services), et les besoins en matière de transport connaissent une croissance rapide.

II.

La Commission est l'un des principaux bailleurs de fonds du secteur routier dans la région. Le transport routier est un secteur de concentration de la stratégie de coopération entre le Fonds européen de développement (FED) et la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Financièrement, il est de loin le secteur le plus important, avec des engagements du FED s'élevant à environ 7 400 millions d'euros dans la région entre 1995 et 2011.

III.

La Cour a examiné si le FED avait contribué efficacement à assurer la pérennité du réseau routier en Afrique subsaharienne et, notamment, si l'infrastructure routière financée par le FED était durable et si la Commission prenait des mesures efficaces en faveur de la durabilité de l'infrastructure routière. L'audit a porté essentiellement sur la viabilité technique, financière et institutionnelle de l'infrastructure routière et a comporté l'examen de 48 programmes financés depuis 1995 au titre des 8^e, 9^e et 10^e FED dans six pays partenaires: le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la Tanzanie et la Zambie. Au cours de leurs visites, les auditeurs ont inspecté quelque 2 400 km de routes financées par le FED.

IV.

La Cour estime, en conclusion, que l'aide octroyée par la Commission en vue d'assurer l'existence d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne est partiellement efficace.

V.

Les efforts des pays partenaires visités par la Cour sont insuffisants pour assurer la pérennité de l'infrastructure routière. Dans tous ces pays, les routes connaissent, à des degrés divers, une dégradation prématurée. La plupart d'entre eux ont adopté des réformes institutionnelles qui ont entraîné la création de fonds routiers et d'agences routières, et ont accompli des progrès sensibles en matière d'entretien des routes. Il reste cependant plusieurs problèmes à résoudre pour qu'un entretien approprié soit assuré dans tous les pays concernés. Bien que les dépenses consacrées à l'entretien des routes aient augmenté avec le temps dans tous les pays visités par la Cour, elles restent insuffisantes pour répondre aux besoins dans ce domaine. L'une des principales raisons en est la priorité accordée, dans le cadre des budgets nationaux, à la remise en état et à la modernisation du réseau routier plutôt qu'à son entretien.

VI.

La plupart des pays partenaires visités par la Cour n'ont pas fait preuve d'un engagement suffisant pour mettre en œuvre des mesures de nature à réduire efficacement l'incidence, qui est considérable, de la surcharge des véhicules sur la durée de vie des routes et sur les coûts d'entretien. Les réglementations régionale et nationale concernant les charges par essieu ne sont pas appliquées de manière efficace; en outre, l'attention accordée aux causes profondes de la surcharge des véhicules, comme les ententes illicites en vue de partager le marché entre prestataires de services de transport routier, les contrôles routiers informels et le manque de compétitivité des autres modes de transport, en particulier le rail, est insuffisante.

VII.

La promotion, par la Commission, de l'adoption et de l'application des réformes de la politique sectorielle qui sont nécessaires pour lever les obstacles à la mise en place d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne est partiellement efficace. La manière dont la Commission se sert des conditions auxquelles son soutien financier est subordonné produit un effet incitatif modéré. Cela a également des répercussions sur le dialogue politique, dont la Commission n'exploite pas pleinement les possibilités, bien qu'il ait permis d'accomplir des progrès dans certains domaines, notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel et le financement de l'entretien des routes. La coopération technique financée par la Commission a eu moins de succès que ce que l'on pouvait attendre.

VIII.

La Cour recommande qu'à plusieurs égards, la Commission cible mieux les ressources du FED et qu'elle exploite mieux les conditions dont sont assortis ses programmes, le dialogue politique avec les gouvernements des pays partenaires et la coopération technique, afin de rendre l'aide du FED au développement d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne le plus efficace possible.

INTRODUCTION

LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN D'UN RÉSEAU ROUTIER ADAPTÉ À SES BESOINS CONSTITUENT UN DÉFI MAJEUR POUR L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1. Les routes et les autres infrastructures de transport sont essentielles pour l'intégration régionale, la croissance économique, le développement social, l'efficacité de l'administration publique et la sécurité. En Afrique subsaharienne, le transport des voyageurs et des marchandises s'effectue principalement par la route (plus de 80 % de l'ensemble du trafic de biens et de services), et les besoins en matière de transport connaissent une croissance rapide, parallèlement à l'expansion démographique et urbaine, ainsi qu'au développement des échanges¹.
2. En Afrique subsaharienne, le réseau de routes asphaltées est beaucoup moins dense que dans d'autres régions du monde², et les économies de nombreux pays, notamment ceux qui n'ont pas de littoral, dépendent fortement d'un nombre relativement restreint de corridors internationaux où se concentre la plus grande partie du trafic. Cependant, malgré cette faible densité, le réseau routier est relativement étendu compte tenu de la taille de la population et des niveaux de revenu nationaux³. L'entretien constitue donc une charge budgétaire élevée, qui s'est en outre considérablement accrue ces dernières années, principalement en raison de l'augmentation des prix du pétrole et du manque de concurrence entre les entrepreneurs de travaux.
3. La plupart des routes asphaltées d'Afrique subsaharienne sont conçues pour durer quinze ans, à condition que l'entretien courant, qui comprend notamment le nettoyage annuel des conduites d'évacuation des eaux, le fauchage de la végétation et la réparation des nids-de-poule, soit effectué. Passé ce délai, les routes doivent être réhabilitées⁴. La durée de vie peut être portée de quinze à vingt ans, voire plus, s'il est procédé à un entretien périodique, à savoir la réfection du revêtement⁵, tous les huit à dix ans. Lors de la conception des routes, il est tenu compte de la densité de trafic escomptée, ainsi que d'une charge maximale de 13 tonnes par essieu. Elles se dégradent plus rapidement lorsque les charges effectives par essieu sont supérieures, le degré de détérioration augmentant de façon exponentielle avec l'ampleur des surcharges.

¹ Direction générale du développement et de la coopération — EuropeAid, *European Development Cooperation in Infrastructure: a review of the past twelve years*, 2008, p. 6.

² L'Afrique subsaharienne compte 204 km de route par millier de kilomètres carrés, alors que la moyenne mondiale est de 944 km par millier de kilomètres carrés. Source: «The burden of maintenance: roads in sub-Saharan Africa», *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, Banque mondiale, Washington, juin 2008.

³ L'Afrique subsaharienne dispose au total d'un réseau routier correspondant à 6,55 km par million de dollars US de produit intérieur brut, la moyenne mondiale étant de 3,47 km par million de dollars US de produit intérieur brut. Source: «The burden of maintenance: roads in sub-Saharan Africa», *Africa Infrastructure Country Diagnostic*, Banque mondiale, Washington, juin 2008.

⁴ Les travaux de réhabilitation visent à restaurer l'infrastructure lorsque celle-ci a été dégradée à un point tel que la réfection du revêtement (à savoir l'entretien) ne constitue plus une solution satisfaisante du point de vue du génie civil. Ils impliquent également la reconstruction du corps de la route (base et sous-base).

⁵ Opération consistant à recouvrir une route existante d'une couche supplémentaire en surface ou à en retirer le revêtement pour le remplacer par un nouveau.

LE FED OCTROIE UNE AIDE FINANCIÈRE IMPORTANTE AU SECTEUR ROUTIER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

4. Le Fonds européen de développement est le principal instrument dont dispose l'Union européenne (UE) pour octroyer son aide en matière de coopération au développement aux États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, ainsi qu'aux pays et territoires d'outre-mer. Le FED est géré par la Commission, qui est l'un des principaux bailleurs de fonds du secteur routier en Afrique subsaharienne⁶. Le transport routier est un secteur de concentration de la stratégie de coopération entre le FED et la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Il constitue le plus important domaine de coopération du FED, dont les engagements se sont élevés à environ 7 400 millions d'euros dans la région entre 1995 et 2011 (voir *annexe I*).
5. Dans sa communication de juillet 2000, la Commission définit les principes qui devraient, à ses yeux, guider la coopération avec les pays tiers dans le secteur des transports⁷. Elle y présente les grandes lignes d'une approche sectorielle englobant tous les modes de transport, et y propose une stratégie pour la mise en place de transports durables. Elle y souligne que l'organisation de transports durables dans les pays en développement exige un engagement à réformer la gouvernance du secteur et à élaborer des stratégies permettant de développer des transports à des prix abordables. Cela signifie notamment qu'une dotation appropriée doit être allouée au secteur des transports dans les budgets nationaux, avec priorité à l'entretien des réseaux.
6. L'intervention du FED dans le secteur du transport routier en Afrique subsaharienne prend essentiellement la forme de projets⁸, consistant le plus souvent à financer la construction, la modernisation⁹ et/ou la remise en état des routes principales. La Commission octroie également un appui budgétaire sectoriel en faveur du secteur routier¹⁰ dans les pays dont elle considère qu'ils disposent de politiques sectorielles bien définies. Des programmes de cette nature ont été mis en œuvre en Éthiopie et en Zambie dans le cadre du 9^e FED. S'agissant du 10^e FED, des accords de financement ont à ce jour été signés avec le Bénin, l'Éthiopie, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie¹¹. Enfin, l'aide du FED peut s'accompagner de prêts commerciaux, octroyés par exemple par la Banque européenne d'investissement. Le cas échéant, une partie de la contribution du FED est fournie par l'intermédiaire du partenariat euro-africain en matière d'infrastructures et prend la forme de subventions, d'une assistance technique ou de bonifications d'intérêts. Ce mécanisme de financement a été utilisé au Cameroun et en Zambie.

⁶ À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a été créé le 1^{er} décembre 2010. Le SEAE élabore, en association avec les services compétents de la Commission, les décisions de celle-ci concernant les dotations par pays, les documents stratégiques par pays et par région et les programmes indicatifs nationaux et régionaux, dans le cadre du cycle de programmation de la plupart des instruments d'action extérieure.

⁷ COM(2000) 422 final du 6 juillet 2000, communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, «La promotion de transports durables dans la coopération au développement». Le Conseil s'est félicité de cette communication le 31 mai 2011, note 9985/01.

⁸ Entre 1995 et 2011, les engagements relatifs aux projets se sont élevés à 6 676 millions d'euros, soit environ 90 % du montant total des engagements.

⁹ Les travaux de modernisation visent à renforcer les capacités de la route, en ce qui concerne tant le trafic que la sécurité. Les exemples les plus courants sont l'asphaltage de routes de gravier et le renforcement du revêtement existant.

¹⁰ Entre 1995 et 2011, les engagements relatifs aux programmes d'appui budgétaire en faveur du secteur routier se sont élevés à 715 millions d'euros, soit environ 10 % du montant total des engagements.

¹¹ Une convention de financement prévoyant l'octroi d'un appui budgétaire sectoriel au Rwanda est en cours d'élaboration.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

7. La Cour a voulu déterminer dans quelle mesure le FED avait contribué efficacement à rendre le réseau routier durable en Afrique subsaharienne. Son examen a été centré sur deux questions:
- a) L'infrastructure routière financée par le FED est-elle durable?
 - b) La Commission s'emploie-t-elle efficacement à promouvoir la durabilité de l'infrastructure routière?
8. L'audit a permis d'évaluer la viabilité technique, financière et institutionnelle de l'infrastructure routière dans les pays d'Afrique subsaharienne. Il a consisté à examiner des programmes financés depuis 1995 au titre des 8^e, 9^e et 10^e FED.
9. L'audit a été réalisé entre avril 2011 et janvier 2012. Il a comporté des contrôles documentaires, des entretiens avec des agents des services centraux de la Commission et des visites dans six pays: Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Tanzanie et Zambie (voir **annexe II**). Ces pays ont été sélectionnés sur la base de quatre critères: l'importance relative des dépenses du FED, la couverture géographique d'au moins trois régions en Afrique, le fait pour un pays d'être concerné par différents types de programmes et celui d'être voisin d'un autre pays sélectionné pour pouvoir étudier les aspects régionaux. Les engagements contractés au titre des FED depuis 1995 dans le secteur routier des pays visités s'élèvent à 1 959 millions d'euros, soit 26,5 % des engagements du FED en faveur de ce secteur en Afrique subsaharienne pour la période en question. Au cours des visites qu'ils ont effectuées, les auditeurs se sont entretenus avec le personnel des délégations de l'UE, avec des représentants des autorités nationales (par exemple des ministères des infrastructures, des fonds routiers, des agences routières, des instituts de statistique et des institutions supérieures de contrôle) ainsi qu'avec d'autres donateurs. Ils ont examiné 48 programmes et contrôlé visuellement environ 2 400 km de routes financées par le FED afin d'en évaluer l'état, de détecter d'éventuels cas de dégradation et d'en déterminer les causes principales.

OBSERVATIONS

BIEN QUE DES PROGRÈS AIENT ÉTÉ ACCOMPLIS, L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE SUBSAHARIENNE N'EST PAS ENCORE DURABLE

- 10.** La Cour a vérifié si les routes d'Afrique subsaharienne ne se détérioraient pas prématurément, si les pays partenaires entretenaient leur infrastructure routière de manière appropriée et s'ils prenaient des mesures efficaces pour lutter contre la surcharge des véhicules.

¹² Désagrégation du revêtement d'une route.

LES ROUTES D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE SE DÉTÉRIORENT PLUS RAPIDEMENT QUE PRÉVU

- 11.** Plus de deux tiers des routes que la Cour a inspectées dans les six pays visités sont dans un état allant de «moyen» à «très bon» et peuvent toujours être utilisées comme prévu (voir quatrième colonne du tableau figurant à l'**annexe III**), mais beaucoup connaissent, à des degrés divers, une dégradation prématurée (voir cinquième colonne du tableau figurant à l'**annexe III**). Dans certains cas, la détérioration ne concernait que des sections bien précises, mais dans d'autres, elle était plus étendue. Les principales causes en sont la surcharge des véhicules (qui provoque la formation d'ornières, des fissures et un déchaussement¹²), le manque d'entretien et, dans une moindre mesure, la mauvaise qualité de la conception ou de la construction. En conséquence, la durée de vie de ces routes est réduite.



VÉHICULE SURCHARGÉ

- 12.** Au Bénin, au Burkina Faso et au Tchad, la dégradation prématurée des routes est principalement due à la surcharge des véhicules. Le problème de la surcharge se pose dans une moindre mesure en Tanzanie et en Zambie. Les taux de surcharge des essieux les plus élevés ont été relevés au Bénin (45,9 %) ¹³ et au Burkina Faso (22,3 %) ¹⁴. Une étude financée par le FED a conclu que, du fait de la surcharge permanente des véhicules, la durée de vie de 44 % du réseau routier asphalté du Burkina Faso passe de quinze ans à moins de quatre ans ¹⁵.
- 13.** L'autre cause principale de la dégradation prématurée est le manque d'entretien des routes. L'entretien courant est souvent effectué tardivement. Les conduites d'évacuation sont par exemple rarement nettoyées avant la saison des pluies, ce qui peut gravement endommager la route. Au Cameroun, la Cour a constaté qu'en raison d'une évacuation insuffisante des eaux, des pans entiers du revêtement des routes sont emportés, ce qui nécessite des réparations d'urgence importantes et plus coûteuses. Au Bénin et au Tchad, la réparation des nids-de-poule et le fauchage de la végétation bordant les routes ne sont pas effectués en temps utile. Cela entraîne une baisse du niveau de service et une augmentation rapide des besoins en matière d'entretien. L'entretien périodique des routes inspectées n'était pas assuré comme il se doit.
- 14.** Certains tronçons de ces routes s'étaient prématurément dégradés en raison d'une conception ou d'une construction de mauvaise qualité. Si l'accroissement du trafic au Bénin et au Burkina Faso résultant de la crise politique en Côte d'Ivoire était impossible à prévoir, il s'avère que, dans d'autres cas, les études avaient sous-estimé la croissance du trafic escomptée. La Cour a déjà évalué la performance des travaux d'infrastructure financés par le FED, et notamment la qualité des études ¹⁶.
- 15.** L'*annexe III* donne un aperçu des résultats des contrôles sur place effectués par la Cour. Les *annexes IV à IX* présentent des cartes des six pays visités indiquant les projets d'infrastructures routières financés depuis le 7^e FED et fournissent de plus amples détails sur les résultats des contrôles sur place effectués par la Cour.

¹³ Campagne de pesage des charges à l'essieu, rapport final, Hydroplan, décembre 2006.

¹⁴ Rapport sur les activités de contrôle de la charge par essieu et du PTAC dans les postes frontaliers du 1^{er} janvier au 31 mars 2011, ministère des transports, des postes et de l'économie numérique.

¹⁵ Étude des impacts de la réduction des charges des véhicules poids lourds, octobre 2008.

¹⁶ Rapport spécial n° 8/2003 relatif à l'exécution des travaux d'infrastructure financés par le FED (JO C 181 du 31.7.2003).

LES PAYS PARTENAIRES POURRAIENT FAIRE DAVANTAGE POUR RENDRE L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE PLUS DURABLE

LES PAYS PARTENAIRES DOIVENT AMÉLIORER SENSIBLEMENT L'ENTRETIEN DES ROUTES

- 16.** Les pays partenaires ont réalisé des progrès considérables dans la mise en place d'un cadre institutionnel général approprié, établissant clairement une séparation entre les fonctions des ministères et celles des agences routières. Des fonds routiers ont été créés dans tous les pays visités pour lever et gérer les fonds destinés au budget d'entretien des routes. Cela a été encouragé et financé par les partenaires du développement, y compris la Commission, afin d'assurer un apport régulier de capitaux pour l'entretien des routes. Au Burkina Faso, au Cameroun et en Zambie, ces fonds routiers ne disposent d'aucune source de financement indépendante. Dès lors que les redevances sur les infrastructures routières transitent par le budget de l'État, soit les crédits budgétaires correspondants ne sont pas affectés à cette fin, soit le virement des fonds s'effectue tardivement.
- 17.** La Tanzanie et la Zambie disposent d'agences routières opérationnelles, chargées de la planification et de la supervision de travaux d'entretien, ainsi que de la passation des marchés en la matière¹⁷. Au Bénin, au Burkina Faso, au Cameroun et au Tchad, ces missions relèvent de la responsabilité des ministères compétents, qui, par comparaison avec les agences routières, prennent plus de temps pour signer les contrats, leurs capacités administratives étant limitées et les procédures d'appel d'offres plus lourdes. Par conséquent, l'entretien des routes est effectué tardivement ou de manière incomplète.
- 18.** Les administrations des pays partenaires souffrent d'un manque de capacités, qui a une incidence sur leur aptitude à faire réaliser des études, à réunir des informations sur l'état des routes, à planifier l'entretien de celles-ci en fonction des besoins, à gérer les marchés de travaux et à superviser l'entretien. À l'exception du Tchad, tous les pays visités ont établi des critères de priorité clairs et appropriés pour la planification de l'entretien des routes, mais, dans la pratique, au Burkina Faso, au Cameroun et au Tchad, elle n'est pas fondée sur une évaluation complète et actualisée de l'état des routes et des besoins en la matière.
- 19.** Dans l'ensemble des six pays en cause, l'entretien est le plus souvent confié à des entreprises privées. Or, nombreuses sont celles qui ne disposent pas de l'équipement, de la main-d'œuvre qualifiée et des capacités financières nécessaires pour effectuer un travail de qualité. Au Bénin, par exemple, les réparations de nids-de-poule étaient d'une qualité inférieure à la norme dans un quart des cas examinés.

¹⁷ Ces agences routières ne jouissent cependant pas de l'autonomie voulue pour prendre des décisions concernant la planification de l'entretien et l'affectation des fonds destinés à l'entretien.



ENTRETIEN COURANT DES ROUTES

- 20.** Les dépenses d'entretien des routes ont augmenté dans tous les pays visités, mais elles restent insuffisantes pour maintenir celles-ci en bon état. D'après les renseignements fournis par les autorités nationales, les financements couvrent les besoins réels d'entretien dans des proportions qui vont de 38 % au Burkina Faso à 68 % au Cameroun. Ce manque de financement tient en partie aux insuffisances en matière de perception des recettes fiscales affectées, mais aussi, et surtout, au fait que, dans leur budget, les pays partenaires ont donné la priorité à la remise en état et à la modernisation du réseau routier. Dans les pays visités, l'entretien ne représente en moyenne qu'un quart des dépenses dans le secteur routier¹⁸.
- 21.** Ce manque de financement a pour conséquence principale de retarder, voire d'empêcher, la réalisation de l'entretien courant, que les pays partenaires ont également tendance à négliger. Les besoins en la matière ne sont en effet pas forcément visibles: les routes peuvent toujours être utilisées aux fins prévues, même si leur revêtement doit être refait pour éviter qu'elles ne nécessitent rapidement une intervention plus coûteuse, comme une remise en état, voire une réfection totale. Le déficit de financement est couvert, dans une certaine mesure, par les partenaires du développement, y compris la Commission, qui financent l'entretien périodique, de même que la remise en état et la réfection totale. L'entretien périodique n'étant pas assuré de manière appropriée, le risque pour la durabilité des réseaux routiers est important dans les pays concernés. Il s'ensuit également que les travaux de remise en état sont plus coûteux et que les ressources disponibles pour l'expansion et la modernisation du réseau routier, indispensables aussi au développement de ces pays, diminuent.

¹⁸ L'étude «The burden of maintenance: roads in sub-Saharan Africa» (Banque mondiale, Washington DC, juin 2008) conclut que les investissements représentent deux tiers du total des dépenses. Compte tenu des pratiques en vigueur ailleurs dans le monde, la juste proportion entre investissement et entretien devrait être plus proche de 50/50.

LES PAYS PARTENAIRES DOIVENT FAIRE PREUVE D'UN ENGAGEMENT PLUS FERME À RÉDUIRE LA SURCHARGE DES VÉHICULES

22.

Différentes organisations régionales africaines ont adopté une réglementation visant à harmoniser les politiques nationales de transport et leurs modalités d'exécution, notamment en ce qui concerne les charges maximales par essieu. Il existe toutefois des différences entre les règlements régionaux. En outre, leur mise en œuvre par les autorités nationales diverge d'un pays à l'autre et accuse globalement du retard¹⁹.

- a) Le Bénin et le Burkina Faso n'ont pas affiché une volonté suffisante de régler efficacement le problème de la surcharge des véhicules. Le réseau de ponts-bascules n'est pas adapté au contrôle des charges par essieu et ne permet pas de couvrir le territoire national de manière satisfaisante. Les dispositions en matière de déchargement²⁰ ne sont pas appliquées, et les amendes infligées ne sont pas assez élevées pour être dissuasives. Les efforts consentis pour s'attaquer aux causes premières de la surcharge des véhicules sont insuffisants. Ces causes sont notamment le coût élevé du transport en raison des temps d'arrêt aux frontières, les barrages routiers non officiels²¹, l'utilisation inefficace des capacités de transport du fait d'ententes illicites entre les opérateurs pour se partager le marché²² et le manque de compétitivité des autres modes de transport, en particulier le rail²³;
- b) le Cameroun et le Tchad ont adopté des politiques appropriées et disposent, dans l'ensemble, d'un équipement adéquat pour le contrôle des véhicules. Cependant, ces politiques ne sont pas appliquées efficacement, et les mesures prises pour éliminer les obstacles à l'efficacité des règlements relatifs à la surcharge des véhicules (comme le coût élevé du transport et les véhicules surdimensionnés) sont insuffisantes;
- c) la Tanzanie et la Zambie disposent d'un cadre réglementaire national approprié et appliquent une approche prévoyant des contrôles systématiques grâce à un réseau étendu de ponts-bascules, des amendes et l'obligation de déchargement des véhicules en infraction. Le taux de surcharge des essieux est de 1,6 %²⁴ en Tanzanie et de 3,3 %²⁵ en Zambie. La dégradation des routes due à la surcharge des véhicules est bien moins grave dans ces deux pays que dans les quatre autres (voir point 12), mais il est encore possible d'améliorer la collecte et l'analyse des informations, ainsi que d'étendre et de moderniser le réseau de ponts-bascules.

¹⁹ Rapport spécial n° 18/2009 relatif à l'efficacité de l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest (<http://eca.europa.eu>).

²⁰ Déchargement de l'excédent de poids.

²¹ Les barrages routiers non officiels constituent une forme de corruption. Les véhicules sont arrêtés et soumis à des contrôles illicites donnant lieu au versement de pots-de-vin.

²² La surcharge des véhicules ne résulte donc pas d'une capacité de transport insuffisante.

²³ Voir notamment «Le prix et le coût du transport en Afrique: étude des principaux corridors», *Étude diagnostique des infrastructures nationales en Afrique*, juillet 2008, et «Infrastructure africaine: une transformation impérative», Banque mondiale, 2010.

²⁴ Statistiques concernant la surcharge des véhicules relatives à 2009 et 2010, Tanroad.

²⁵ *Axle load control programme — Impact assessment survey report*, Agence de développement des routes, 2008.

LA COMMISSION PEUT ENCORE AMÉLIORER SON ACTION EN FAVEUR DE LA DURABILITÉ DE L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE

23. Les programmes de la Commission prévoient non seulement le financement d'infrastructures routières et l'octroi d'un appui budgétaire sectoriel, mais également trois autres composantes à combiner valablement pour que les chances d'utiliser les crédits du FED à bon escient soient maximales:

- a) l'établissement de conditions en rapport avec les objectifs du programme, convenues avec le pays partenaire. Les programmes d'appui budgétaire sectoriel comprennent également un mécanisme dit «à tranches variables», ce qui est révélateur de l'attention croissante portée à la gestion axée sur les résultats. Ce mécanisme se veut une mesure d'incitation à l'adresse des pays partenaires, le montant des tranches variables à verser étant fixé en fonction du degré de réalisation des valeurs cibles correspondant aux indicateurs de performance sélectionnés;
- b) le dialogue politique avec les gouvernements des pays partenaires, concernant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de stratégies sectorielles de nature à assurer la durabilité des transports routiers;
- c) la coopération technique, afin d'aider les pays partenaires à renforcer leurs capacités en matière d'élaboration des politiques et de gestion, ainsi que les capacités des entreprises privées participant à l'entretien des routes.

24. Cette section porte sur la question de savoir si la Commission agit efficacement en faveur de la durabilité de l'infrastructure routière. La Cour a examiné:

- a) si les conditions relatives aux programmes et convenues entre la Commission et les pays partenaires étaient pertinentes, et si elles étaient respectées;
- b) si la Commission abordait, dans le cadre de son dialogue politique, la question des principales insuffisances affectant les politiques et si elle réagissait en temps utile et de manière appropriée lorsque la détermination des pays partenaires à progresser était insuffisante;
- c) si la coopération technique fournie dans le cadre des programmes de soutien du FED était centrée sur les besoins principaux en matière de capacité institutionnelle et si elle donnait les résultats escomptés.

LES CONDITIONS FIXÉES PAR LA COMMISSION ONT UN EFFET MODÉRÉ

APPROCHE DE LA COMMISSION EN CE QUI CONCERNE L'APPLICATION DE CONDITIONS

- 25.** Les programmes d'appui budgétaire sectoriel examinés par la Cour prévoient, comme condition générale, la mise en œuvre de réformes de la politique sectorielle des transports, mais, souvent, sans préciser sur quelle base les progrès doivent être appréciés²⁶. Il est donc difficile pour la Commission d'évaluer ensuite de manière structurée si cette condition est remplie ou non. En outre, la position de la Commission dans le dialogue politique s'en trouve affaiblie (voir points 34 à 39, lettre d)).
- 26.** Les indicateurs de performance fixés pour les tranches variables de l'appui budgétaire sectoriel (voir point 23, lettre a)) sont pertinents, mais des problèmes de fiabilité des données ou le caractère irréaliste des objectifs leur sont souvent préjudiciables²⁷. En Tanzanie, par exemple, les objectifs de gestion de l'agence routière sont moins ambitieux que ceux définis dans le programme d'appui budgétaire sectoriel du FED, ce qui indique soit que ces derniers ne sont pas assez incitatifs pour le pays partenaire, soit qu'ils sont trop optimistes.
- 27.** S'agissant des projets d'investissement dans des infrastructures routières, la manière dont la Commission fait usage des conditions n'incite guère les pays partenaires à les respecter. Les conditions fixées ne sont pas juridiquement contraignantes; elles sont présentées dans les conventions de financement comme des «mesures d'accompagnement» que le pays partenaire est appelé à adopter. En pratique, la Commission approuve généralement les marchés de travaux passés entre les pays partenaires et des contractants, que ces mesures d'accompagnement aient été prises ou non. Elle se trouve ensuite dans l'obligation de financer sur les ressources du FED les dépenses encourues dans le cadre de ces marchés et n'a guère de moyens de contraindre le pays partenaire à respecter les conditions. La Commission fixe rarement des conditions préalables qui doivent être respectées avant qu'elle n'accepte de signer une convention financière, de lancer une procédure de passation de marchés de travaux ou d'approuver un marché de travaux. Dans les rares cas où la Commission a adopté ce type d'approche, elle a gagné en efficacité (voir **encadrés 1 et 2**).

²⁶ Cela vaut pour trois des quatre programmes examinés par la Cour.

²⁷ Trois des quatre programmes examinés par la Cour.

ENCADRÉ 1

AU BURKINA FASO, LA COMMISSION SUBORDONNE LE SOUTIEN DU FED AU RESPECT DE CONDITIONS PRÉALABLES CLAIREMENT ÉTABLIES

En l'absence de progrès dans la lutte contre la surcharge des véhicules, la Commission a défini des mesures claires et pertinentes à prendre en ce qui concerne :

- l'utilisation des ponts-bascules existants aux frontières pour le contrôle de la surcharge;
- la construction de six nouveaux ponts-bascules;
- la mise en service de l'organisme nouvellement créé pour faire appliquer la législation sur la surcharge des véhicules.

La nécessité d'adopter ces mesures a fait l'objet d'un débat entre les partenaires du développement et le pays partenaire à l'occasion de l'examen annuel conjoint de 2009. Il a été convenu qu'elles seraient mises en œuvre pour mars 2010. Comme cela n'a pas été fait, la Commission a décidé de reporter la signature de la convention de financement concernant un nouveau projet d'investissement dans l'infrastructure routière²⁸, jusqu'à ce que le gouvernement prenne les mesures nécessaires. Malgré des retards, cette approche s'est avérée efficace, et la convention de financement a été signée en février 2011.

²⁸ À savoir le programme «Appui sectoriel infrastructures et transports».

ENCADRÉ 2

AU CAMEROUN, LA COMMISSION SUBORDONNE LE SOUTIEN DU FED AU RESPECT DE CONDITIONS PRÉALABLES CLAIREMENT ÉTABLIES

Certains programmes de soutien au secteur routier relevant des 9^e et 10^e FED prévoyaient des conditions que le gouvernement devait respecter avant que la Commission ne lance la procédure de passation de marchés pour les travaux de voirie. Ces conditions portaient sur des points précis, comme la dotation annuelle à l'entretien des routes et l'adoption de plusieurs mesures de réforme politique dans un délai déterminé. Les conditions ont depuis été respectées, et les travaux routiers ont pu commencer.

CONDITIONS RELATIVES À L'ENTRETIEN DES ROUTES

28. Les projets financés par le FED que la Cour a examinés ne comportaient guère de conditions concernant les réformes institutionnelles²⁹. Au Bénin et au Burkina Faso, malgré les défis importants à relever dans ce domaine, aucune condition de ce type n'était prévue. Dans les autres pays visités, les conditions fixées étaient pertinentes et respectées. En Zambie, par exemple, un fonds routier³⁰ et une agence routière³¹ ont été créés, et les taxes sur les carburants sont prélevées en temps utile et entièrement affectées au fonds. Cependant, les conditions ne permettaient pas de remédier à certaines faiblesses institutionnelles comme, en Tanzanie, le manque d'autonomie de l'agence routière, la faiblesse du contrôle budgétaire et de la surveillance dont elle fait l'objet, ainsi que les capacités limitées des pouvoirs locaux à entretenir les routes rurales.

²⁹ Sur les 48 projets examinés par la Cour, 31 ne comportaient pas de conditions.

³⁰ L'Agence nationale du fonds routier.

³¹ L'Agence de développement du réseau routier.

29. Lorsqu'elle subordonne son intervention au respect de conditions, la Commission veille tout particulièrement à ce que les pays partenaires augmentent le montant des crédits alloués à l'entretien des routes. Cela a notamment contribué à résoudre le problème des retards de paiement du Trésor public en faveur du fonds routier au Bénin et en Zambie et permis de réduire de manière significative les cas de non-paiement de la taxe sur les carburants diesels en Tanzanie. Les dépenses d'entretien ont considérablement augmenté ces dix dernières années dans l'ensemble des pays visités. Cependant, le maintien des routes en bon état d'entretien n'est pas encore suffisant, et la Commission n'a pas traité la question de la priorité élevée accordée, dans de nombreux budgets nationaux, à la remise en état et à la modernisation du réseau routier plutôt qu'à son bon entretien. En outre, les conditions sont souvent insuffisamment précises sur le plan des objectifs et du calendrier, bien que des améliorations aient été récemment apportées en la matière au Burkina Faso, au Tchad et en Zambie.

CONDITIONS RELATIVES À LA SURCHARGE DES VÉHICULES

30. Malgré l'ampleur de ce problème, qui affecte la durabilité de l'infrastructure routière dans la plupart de ces pays (voir point 12), la Commission n'y a pas accordé une attention suffisante au moment de définir les conditions d'éligibilité à ses programmes. Certains d'entre eux comportent quelques conditions à cet égard, mais la Commission n'a pas suivi une approche systématique en la matière, sauf au Burkina Faso.



FORMATION D'ORNIÈRES DUE À LA SURCHARGE DES VÉHICULES

- 31.** Les conditions sont souvent peu réalistes, exigeant que des contrôles soient systématiquement et immédiatement réalisés et que des amendes soient infligées. Elles sont également vagues en ce qui concerne les objectifs à atteindre et le calendrier. Elles ne permettent pas d'évaluer objectivement dans quelle mesure elles sont respectées, ni ne fournissent à la Commission une base valable pour encourager les réformes dans le cadre de son dialogue politique. À cet égard, le programme d'appui au Tchad dans le cadre du 9^e FED³² constitue une exception; il précise en effet les progrès à réaliser, à savoir accroître le nombre de points de contrôle, créer une unité mobile de contrôle et actualiser la législation.
- 32.** Au Bénin, où le problème de la surcharge des véhicules est particulièrement grave, le récent programme d'appui budgétaire sectoriel de la Commission³³ est assorti d'objectifs qui ne concernent que les cas de surcharge les plus graves³⁴. Cette approche n'est pas conforme à celle suivie par la Commission dans d'autres pays de la région pour promouvoir la mise en œuvre de la réglementation régionale.

³² Le programme «Appui à la politique sectorielle des transports: entretien routier et axes économiques» de 2005.

³³ Le programme «Appui sectoriel infrastructures et transports» de 2009.

³⁴ À savoir les véhicules dont un essieu au moins présente une charge supérieure à 20 tonnes.

- 33.** La Commission n'a pas modifié son approche à l'égard des pays dont les progrès sont jugés insuffisants en ce qui concerne la surcharge des véhicules, sauf dans le cas du Cameroun (voir **encadré 3**).

LA COMMISSION N'EXPLOITE PAS PLEINEMENT LES POSSIBILITÉS OFFERTES PAR LE DIALOGUE POLITIQUE

- 34.** La qualité du dialogue est notamment fonction de la volonté de réforme dans chaque pays partenaire, et, dans l'ensemble, il n'est que moyennement efficace. La capacité de la Commission à réagir de manière ferme et proportionnée lorsque les progrès ne sont pas satisfaisants est limitée par son approche concernant les conditions dont sont assortis ses programmes (voir points 25 à 33).

DIALOGUE POLITIQUE SUR L'ENTRETIEN DES ROUTES

- 35.** Dans la majorité des pays visités, la Commission déploie des efforts considérables pour favoriser un dialogue politique approfondi sur l'entretien des routes. Elle traite les questions pertinentes et formule des recommandations utiles. Ce dialogue a notamment permis de créer des fonds routiers et des agences routières, ainsi que d'améliorer la gestion budgétaire, la planification des travaux d'entretien des routes et la supervision des travaux de voirie.

ENCADRÉ 3

LA DURABILITÉ DU RÉSEAU ROUTIER EXISTANT, AXE CENTRAL DU SOUTIEN DU FED AU CAMEROUN

En 2004, la révision à mi-parcours du 9^e FED a mis en évidence la dégradation de l'état des routes. Seulement 22 % du réseau ont été jugés en bon état, contre 43 % quatre ans plus tôt. Le manque d'entretien des routes a été reconnu comme étant la cause principale de la dégradation rapide du réseau routier. Compte tenu de la détérioration de la situation, la Commission a décidé de maintenir l'enveloppe financière allouée au secteur du transport, mais en privilégiant la remise en état des routes existantes plutôt que, comme cela était initialement prévu, la construction de nouvelles routes. Cela a permis d'améliorer l'état général du réseau routier. Une partie des fonds a également servi à financer la construction et la remise en état de ponts-bascules en vue d'améliorer le contrôle de la surcharge des véhicules, l'une des causes majeures de la dégradation prématurée de l'infrastructure routière. En réagissant de manière aussi ferme et pragmatique, la Commission a fait passer le message suivant: l'entretien approprié des routes et l'engagement à réduire la surcharge des véhicules constituent des éléments essentiels pour qu'elle accorde son soutien.

- 36.** L'affectation de ressources financières insuffisantes à l'entretien est une question fondamentale que la Commission aborde systématiquement dans le cadre du dialogue politique avec l'ensemble des pays partenaires (voir point 20). Conjugués à ceux d'autres partenaires du développement, les efforts de la Commission ont permis de favoriser l'augmentation des dépenses d'entretien dans la plupart des pays partenaires. Pour ce faire, il a fallu privilégier les mesures concrètes, comme le versement de l'intégralité des redevances sur les infrastructures routières aux fonds routiers en temps utile, l'augmentation de la taxe sur les carburants, l'amélioration de la perception des recettes fiscales affectées et la recherche de nouvelles sources de financement.
- 37.** Cependant, la Commission n'a guère tenu compte du fait que, sur le plan budgétaire, plusieurs pays partenaires accordent la priorité à la remise en état et à la modernisation du réseau routier, plutôt qu'à l'optimisation de l'infrastructure existante par un entretien approprié.



ABSENCE D'ENTRETIEN COURANT

38. Si le dialogue politique a été efficace au Burkina Faso, où le gouvernement est fortement impliqué dans les réformes de la politique sectorielle, il n'en a pas été de même dans d'autres pays partenaires:

- a) au Cameroun, les réformes institutionnelles majeures convenues avec la Commission en 2004 n'avaient toujours pas été mises en œuvre en 2011. La Commission n'ayant pas systématiquement assuré le suivi de la mise en œuvre de cet accord, elle n'a pas été en mesure de réagir de manière appropriée et en temps opportun;
- b) en Zambie, la Commission a suspendu ses programmes d'appui budgétaire sectoriel en concertation avec les autres partenaires du développement en 2009, compte tenu des progrès insuffisants en matière de réformes politiques, notamment dans le domaine de l'entretien des routes. Le dialogue politique s'est amélioré dans une certaine mesure, mais la mise en œuvre du plan d'action convenu reste lente. En 2010, la Commission a malgré tout décidé de financer un nouveau projet d'investissement routier important sans imposer de conditions;
- c) au Tchad, le dialogue politique est limité dans le secteur routier parce qu'il ne s'inscrit pas dans un cadre structuré et que la Commission ne recourt pas aux examens annuels conjoints en la matière. La Commission n'a par exemple pas réagi aux récents ajustements budgétaires qui ont conduit à une réduction significative des fonds alloués à l'entretien des routes;
- d) par contre, en Zambie, la Commission a réagi rapidement et de manière appropriée au manque d'engagement du gouvernement et à sa participation insuffisante au dialogue (voir **encadré 4**).

ENCADRÉ 4

UTILISATION EFFICACE DU DIALOGUE POLITIQUE PAR LA COMMISSION FACE AU MANQUE DE VOLONTÉ DU GOUVERNEMENT ZAMBIEN EN MATIÈRE DE RÉFORMES

En 2009, la Commission a suspendu, en concertation avec les autres partenaires du développement, la majorité de ses mesures de financement en faveur du secteur routier, notamment ses programmes d'appui budgétaire sectoriel. Les raisons avancées étaient que les progrès du gouvernement en ce qui concerne la réalisation des objectifs de sa stratégie sectorielle n'étaient pas satisfaisants, que les ressources financières affectées à l'entretien des routes étaient insuffisantes et que le gouvernement se montrait peu ouvert au dialogue politique. En outre, un rapport de l'auditeur général de Zambie de mars 2010 avait montré que des problèmes existaient en matière de passation des marchés, de gestion et de surveillance, et que les engagements contractés étaient supérieurs aux crédits budgétaires. La suspension des programmes d'aide a constitué un signal fort à l'adresse du gouvernement et l'a poussé à s'ouvrir davantage au dialogue politique. Des réunions ont été organisées à un haut niveau pour déterminer comment il était possible de progresser vers l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie sectorielle réaliste et de regagner ainsi la confiance des partenaires du développement. À cet égard, l'accord conclu en décembre 2010, qui prévoyait des plans d'actions à court, à moyen et à long terme en vue de résoudre les problèmes affectant le secteur, a constitué un succès majeur. Le gouvernement n'ayant pas encore adopté de stratégie sectorielle appropriée, les programmes d'appui budgétaire sectoriel de la Commission restent toutefois suspendus.

DIALOGUE POLITIQUE CONCERNANT LA SURCHARGE DES VÉHICULES

39. Le dialogue politique conduit par la Commission au sujet de la surcharge des véhicules est plus ou moins efficace selon le pays et a permis d'obtenir des résultats dans un cas sur deux:

- a) il s'est avéré fructueux en Zambie, grâce au degré de priorité élevé accordé par le gouvernement à la résolution de ce problème, ainsi qu'à la bonne coordination entre les partenaires du développement. Cela s'est traduit par une nette amélioration, et la surcharge constitue à présent un problème bien moins grave en Zambie que dans beaucoup d'autres pays. Il en va de même en Tanzanie, où le dialogue politique dans ce domaine n'a pas été considéré comme nécessaire (voir point 22, lettre c);
- b) au Cameroun, le gouvernement, la Commission et les autres partenaires du développement ont convenu, en 2004, de réformes politiques visant à améliorer le contrôle de la surcharge. Le dialogue s'est avéré efficace, notamment en ce qui concerne l'extension de l'infrastructure de contrôle, l'amélioration de la collecte des données et les campagnes de sensibilisation. Ces réformes ont eu une incidence sur le taux de surcharge des véhicules, qui est passé de 84 % en 1998 à 13 % en 2011. Il est difficile d'améliorer encore la situation en raison de l'engagement insuffisant dont fait preuve le pays partenaire dans la mise en œuvre de certaines des réformes convenues, comme le déchargement systématique des véhicules surchargés, les amendes à infliger aux véhicules transportant du carburant (qui y échappent actuellement) et le retrait de la licence des transporteurs routiers ayant enfreint à plusieurs reprises la réglementation sur la surcharge des véhicules;
- c) le dialogue politique sur la surcharge des véhicules est assez récent au Bénin et au Burkina Faso. Il vise à remédier aux principales insuffisances, mais son succès est mitigé en raison du manque de volonté des pays partenaires d'adopter des réformes politiques et de les mettre en œuvre (voir point 22, lettre a)). Au Bénin, la Commission n'a pas réagi en temps opportun et de manière assez ferme au manque de progrès, par exemple en suspendant la signature de nouvelles conventions de financement et de nouveaux contrats. Au Burkina Faso, la Commission a finalement pris des mesures plus vigoureuses en 2010 (voir **encadré 1**), qui ont entraîné la mise en place d'un système de contrôle de la charge des véhicules et ont insufflé un nouvel élan au dialogue politique;
- d) en l'absence de cadre approprié (voir point 38, lettre c)), le dialogue politique sur la surcharge des véhicules a été très limité au Tchad. Les questions de politique ont à peine été abordées par la Commission, et le pays partenaire n'a guère pris de mesures pour régler ce problème.

LA COOPÉRATION TECHNIQUE A DONNÉ DES RÉSULTATS UTILES, MAIS LIMITÉS

COOPÉRATION TECHNIQUE DANS LE DOMAINE DE L'ENTRETIEN DES ROUTES

- 40.** La coopération technique financée par le FED a porté sur des insuffisances importantes en matière de capacités institutionnelles dans le domaine de l'entretien des routes; cependant, dans certains cas, elle n'a pas été centrée sur les principales faiblesses, comme le montrent les exemples suivants:
- a) au Burkina Faso, aucune coopération technique n'a été fournie pour appuyer la réforme du fonds routier, le démarrage des activités de l'agence routière et le renforcement des capacités des entreprises privées;
 - b) au Cameroun, la coopération technique n'a pas traité la question de la lourdeur des procédures d'appel d'offres;
 - c) en Tanzanie, elle n'a pas porté sur le manque de capacités de l'agence routière, des autorités locales et des entreprises privées.
- 41.** Dans beaucoup de pays partenaires visités, l'aide sert essentiellement à financer les enquêtes sur l'état des routes et la création de bases de données routières en vue d'améliorer la fiabilité des informations utilisées pour la programmation des travaux d'entretien. La coopération technique a également permis d'élaborer des stratégies pour le secteur routier et d'améliorer la supervision des travaux d'entretien des routes. Des activités de formation ont été organisées, principalement pour le personnel des ministères, des fonds routiers et des agences routières, ainsi que, dans certains cas, pour celui des entreprises privées impliquées dans l'entretien des routes. Elles ont été bien organisées et efficaces. Des études techniques couvrant un large éventail de domaines, comme des études de faisabilité, des examens de dépenses publiques, des études sur la perception des taxes sur les carburants et autres ou sur l'intermodalité des transports, ont fourni des informations précieuses pour l'élaboration des politiques.

42. Cependant, la mise en œuvre de la coopération technique s'est souvent heurtée à des difficultés, de sorte que les fonds alloués n'ont pu être utilisés qu'en partie et que la pérennité des résultats est souvent compromise:

- a) au Bénin, les activités prévues dans le cadre du 9^e FED n'ont pas été réalisées comme prévu, en partie à cause d'une communication laborieuse entre les experts et leurs homologues nationaux, et les résultats ont également été limités en raison du manque d'appropriation de la part des autorités nationales;
- b) au Tchad, un montant important a été consacré à la coopération technique dans le cadre du 9^e FED, mais il n'a guère été utilisé en raison, d'une part, des difficultés à attirer et à conserver des personnes disposant de l'expertise nécessaire pour travailler dans des conditions très difficiles et, d'autre part, des capacités d'absorption limitées des autorités nationales. Il est peu probable que la base de données relative à l'état des routes soit tenue à jour compte tenu du manque de ressources disponibles au niveau national. La Commission a également apporté une aide financière importante pour la mise en place d'une agence routière, qui est toujours loin d'être opérationnelle, bien que le gouvernement ait à plusieurs reprises déclaré qu'il lui accordait son soutien;
- c) au Cameroun, la coopération technique a permis de renforcer efficacement la capacité du ministère à superviser les travaux d'entretien, mais le soutien prévu pour améliorer la gestion des appels d'offres a dû être supprimé en raison d'un manque d'intérêt de la part du pays partenaire;
- d) en Tanzanie, les études financées par la Commission ont conduit à des recommandations utiles, concernant par exemple la répartition des crédits budgétaires entre les agences routières et les autres institutions, mais aucune suite ne leur a encore été donnée;
- e) en Zambie, la coopération technique avec l'agence et le fonds routiers a donné de bons résultats, susceptibles d'être durables. La coopération technique avec les antennes régionales de l'agence routière et les autorités routières locales, chargées de l'entretien du réseau routier rural, s'est révélée moins fructueuse.

COOPÉRATION TECHNIQUE CONCERNANT LA SURCHARGE DES VÉHICULES

43. La coopération technique à l'appui des mesures visant à réduire l'incidence de la surcharge des véhicules existe généralement depuis peu et de manière limitée, sauf en Zambie, où le gouvernement a fait de cette question une priorité et où il existe une bonne coordination entre les partenaires du développement.

44. Dans les autres pays partenaires, la Commission a cependant financé des études très pertinentes dans le cadre de la coopération technique. Par exemple:

- a) au Bénin, le FED a financé une étude globale sur la surcharge des véhicules qui doit être utilisée pour améliorer la coopération du FED en la matière;
- b) au Tchad, deux études menées en 2008 ont contribué à l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de contrôle de la surcharge des véhicules;
- c) au Burkina Faso, une étude réalisée en 2008 a servi de base à la feuille de route adoptée en 2010 par l'Union économique et monétaire ouest-africaine pour assurer l'application de la législation régionale;
- d) au Cameroun, le FED a financé des audits et des études diagnostiques concernant le système de contrôle de la surcharge des véhicules, qui se sont avérés utiles pour élaborer des plans d'action en vue d'améliorer ces contrôles. Il a également permis de fournir des conseils et des formations pour une gestion plus efficace du réseau de ponts-basculés;
- e) en Tanzanie, la Commission élabore actuellement un programme extrêmement utile, centré sur l'amélioration de la gouvernance, sur la gestion des contrôles de la surcharge des véhicules et sur le renforcement du réseau de ponts-basculés (voir **encadré 5**).

ENCADRÉ 5

L'APPUI GLOBAL DE LA COMMISSION AU RENFORCEMENT DES CONTRÔLES DE LA SURCHARGE DES VÉHICULES DANS LA RÉGION DE LA COMMUNAUTÉ D'AFRIQUE DE L'EST

La Commission élabore actuellement un programme régional de soutien au développement et à la modernisation des systèmes de contrôle de la surcharge des véhicules le long du couloir central reliant le Burundi, la République démocratique du Congo, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda. Ce projet d'un montant de 16 millions d'euros est très important pour la durabilité de l'infrastructure routière, la surcharge des véhicules étant désignée comme la cause principale de la détérioration prématurée du revêtement sur les principaux axes routiers de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE). Ce projet est destiné à soutenir les initiatives en cours dans la région de la CAE. Il vise à contribuer à la réduction de la surcharge des véhicules en permettant d'améliorer la législation, de la faire respecter et de remédier aux déficiences qui favorisent la surcharge des véhicules. Une première phase consistera à revoir les règlements et à les harmoniser au niveau de la région de la CAE, ainsi qu'à analyser les problèmes de gouvernance liés à la gestion des stations de ponts-basculés. Lors de la deuxième phase, un plan détaillé sera établi pour la construction et la modernisation des cinq à sept ponts-basculés, qui devraient être mises en œuvre lors d'une troisième et dernière phase. Le projet sera également centré sur les améliorations à apporter en matière de gouvernance et de gestion des systèmes de contrôle de la surcharge des véhicules, l'objectif étant de réduire les temps d'arrêt et d'améliorer le flux de transport le long du couloir central.



ROUTE EN TRÈS BON ÉTAT

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

45. La Cour estime, en conclusion, que le soutien octroyé par la Commission en vue d'assurer le développement d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne est partiellement efficace.

46. Les efforts déployés par les pays partenaires visités par la Cour sont insuffisants pour garantir la durabilité de l'infrastructure routière. Les routes connaissent, à des degrés divers, une dégradation prématurée. Bien que la plupart des pays partenaires visités aient accompli des progrès sensibles dans l'entretien des routes, des problèmes subsistent dans chacun d'entre eux. Des réformes institutionnelles ont été adoptées, mais il reste beaucoup de faiblesses à corriger sur le plan institutionnel. Les dépenses consacrées à l'entretien des routes ont progressivement augmenté dans tous les pays visités par la Cour; cependant, elles restent insuffisantes et l'entretien est souvent effectué tardivement ou de manière incomplète. S'agissant de la surcharge des véhicules, qui a une incidence importante sur la durée de vie des routes et les coûts d'entretien, la plupart des pays partenaires n'ont pas progressé de manière satisfaisante.

47. La Commission, qui est l'un des principaux bailleurs de fonds du secteur routier, encourage de manière partiellement efficace l'adoption et la mise en œuvre des réformes politiques nécessaires pour lever les obstacles à la mise en place d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne. La manière dont la Commission se sert des conditions au respect desquelles son soutien financier est subordonné produit un effet incitatif modéré. La Commission réagit rarement de manière appropriée lorsque des pays partenaires ne respectent pas leurs engagements, ce qui est préjudiciable à sa crédibilité. Cela a également des répercussions sur le dialogue politique, dont la Commission n'exploite pas pleinement les possibilités, alors qu'il a permis d'accomplir des progrès dans certains domaines, notamment en ce qui concerne le cadre institutionnel et le financement de l'entretien des routes. La coopération technique financée par la Commission a eu moins de succès que ce que l'on pouvait attendre.

RECOMMANDATIONS

- 48.** La Cour formule les recommandations ci-après dans le but de renforcer l'efficacité de l'aide au développement octroyée par le FED pour la mise en place d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne.

RECOMMANDATION N° 1 AFFECTATION DES RESSOURCES

Le Service européen pour l'action extérieure et la Commission devraient faire en sorte que les financements du FED dans le secteur routier soient utilisés en priorité là où ils peuvent avoir la plus grande incidence. À cette fin, ils devraient:

- a) affecter principalement les ressources aux secteurs routiers des pays partenaires où des politiques sectorielles appropriées sont mises œuvre pour assurer la durabilité des transports routiers et s'accompagnent de mesures pertinentes et crédibles pour améliorer l'entretien des routes et résoudre le problème de la surcharge des véhicules;
- b) utiliser principalement les ressources du FED pour la fourniture d'un appui institutionnel, pour l'entretien du réseau routier existant et pour le développement de l'infrastructure de contrôle des charges par essieu dans les pays autres que ceux visés sous a), notamment dans ceux où le FED a financé des investissements dans l'infrastructure routière par le passé;
- c) le cas échéant, renforcer l'effet de levier des ressources du FED en combinant ces subventions avec des prêts et en favorisant la participation du secteur privé au financement de la modernisation et de l'extension du réseau routier.

RECOMMANDATION N° 2 CONDITIONS ET DIALOGUE POLITIQUE

La Commission devrait mieux exploiter les conditions dont sont assortis ses programmes et le dialogue politique qu'elle entretient. Pour ce faire, la Commission devrait:

- a) établir des conditions formelles précises, mesurables et datées, qui portent sur les principaux besoins en matière de réformes politiques concernant l'entretien des routes et la surcharge des véhicules;
- b) le cas échéant, imposer des conditions préalables dans le cadre de la programmation, ainsi qu'au niveau des différents programmes d'aide, en subordonnant systématiquement la signature des conventions de subvention, le lancement des appels d'offres relatifs aux travaux et la signature des contrats de travaux au respect préalable de ces conditions;
- c) vérifier le respect de ces conditions de façon régulière et structurée et effectuer périodiquement des analyses du secteur routier par pays, ainsi que des évaluations ex post des projets;
- d) assurer systématiquement un suivi de ses conclusions concernant le respect des conditions et les résultats des évaluations, qui soit centré, le cas échéant, sur les raisons pour lesquelles les progrès prévus n'ont pu être accomplis et sur les mesures correctrices nécessaires;
- e) réagir fermement, de manière appropriée et en temps opportun lorsque des gouvernements ne s'engagent pas de manière satisfaisante à résoudre les problèmes soulevés par la Commission et à donner suite à ses recommandations, notamment en suspendant ou en supprimant l'aide octroyée par le FED aux différents programmes, voire au secteur routier dans son ensemble.

**RECOMMANDATION N° 3
COOPÉRATION TECHNIQUE**

Conformément à sa stratégie visant à rendre son aide au renforcement des capacités plus efficace³⁵, la Commission devrait:

- a) veiller à ce que les gouvernements s'approprient de manière crédible les activités prévues, ce qui passe par la mobilisation de ressources humaines et budgétaires suffisantes au niveau national pendant et après la mise en œuvre des programmes;
- b) mettre davantage l'accent sur les causes premières de la surcharge des véhicules, comme les obstacles au fonctionnement normal du marché des transports;
- c) le cas échéant, aider les pays partenaires à effectuer des analyses économiques de qualité leur permettant de trouver le juste équilibre entre l'entretien du réseau routier et son extension, en prenant en considération tous les critères pertinents sur les plans économique, social, environnemental, financier, technique et opérationnel.

³⁵ Stratégie cadre — Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la Commission européenne, juillet 2008.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 16 octobre 2012.

Par la Cour des comptes

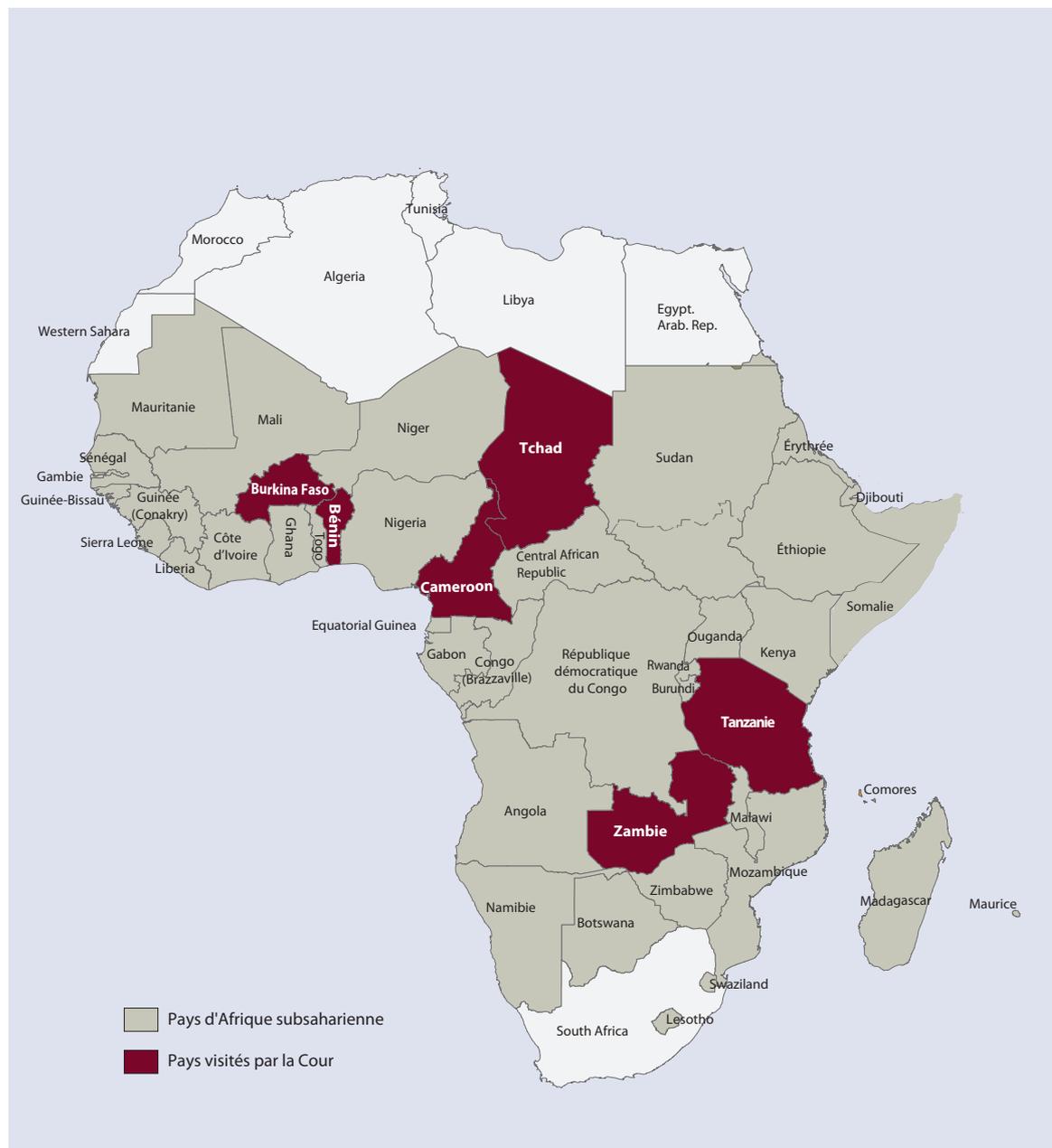


Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

ENGAGEMENTS DES FED DANS LE SECTEUR ROUTIER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE, 1995-2011

Pays	(en euros)
Mali	419 598 326
Bénin	347 682 270
Niger	320 368 922
Burkina Faso	312 101 911
Ghana	280 618 638
Guinée	273 105 333
Sénégal	242 057 572
Mauritanie	190 880 748
Sierra Leone	166 933 430
Tchad	72 000 000
Côte d'Ivoire	70 000 000
Guinée-Bissau	69 182 042
Liberia	60 200 000
Cap-Vert	22 905 117
Togo	2 676 753
Gambie	697 195
Total Afrique de l'Ouest	2 851 008 259
Éthiopie	669 898 636
Ouganda	466 664 139
Tanzanie	353 003 422
Kenya	323 003 402
Djibouti	53 608 497
Érythrée	39 830 000
Somalie	3 800 000
Total Afrique de l'Est	1 909 808 096
Madagascar	392 145 169
Mozambique	368 404 503
Zambie	288 358 090
Malawi	174 425 298
République démocratique du Congo Congo (Brazzaville)	148 028 097
Lesotho	67 590 000
Comores	40 251 098
Angola	26 873 099
Angola	25 044 130
Namibie	21 958 898
Maurice	3 782 617
Swaziland	1 489 228
Total Afrique australe	1 558 350 225
Cameroun	359 118 520
Tchad	264 035 490
Burundi	146 658 963
Rwanda	138 566 306
République centrafricaine	67 672 075
Gabon	60 937 496
Sao Tomé-et-Principe	34 832 347
Guinée équatoriale	80 000
Total Afrique centrale	1 071 901 197
TOTAL	7 391 067 778

PAYS VISITÉS PAR LA COUR



VUE D'ENSEMBLE DES RÉSULTATS DES CONTRÔLES SUR PLACE EFFECTUÉS PAR LA COUR

Pays	Route	Projet FED	État de la route ¹	Détérioration prématurée
Bénin	Sémé – Porto Novo (12,7 km)	7 ^e FED — Projet de développement routier décidé en 1995 et achevé en 2003 — 14,7 millions d'euros	Bon	Non
	Routes dans la ville de Parakou (17,3 km)	7 ^e FED — Projet d'amélioration de l'infrastructure routière décidé en 1999 et achevé en 2005 — 6,2 millions d'euros	Très bon	Non
	Natitingou – Porga (101 km)	8 ^e FED — Projet de développement routier décidé en 1999 et achevé en 2005 — 26,9 millions d'euros	Moyen	Oui
	Route principale traversant Cotonou (7,4 km)	7 ^e et 8 ^e FED — Projet de développement routier décidé en 1999 et achevé en 2004 — 22,8 millions d'euros	Bon	Non
	Dassa – Savé – Parakou, Savalou – Dassa – Bohicon, Porto Novo – Igo (331 km)	8 ^e FED — Projet d'entretien périodique décidé en 1999 et achevé en 2004 — 43,8 millions d'euros	Mauvais/Moyen/Bon	Oui
Burkina Faso	Ouagadougou – Koupéla (135 km)	8 ^e FED — Projet d'entretien périodique décidé en 1998 et achevé en 2002 — 11,3 millions d'euros 9 ^e FED — Projet d'entretien périodique décidé en 2003 et achevé en 2007 — 35,6 millions d'euros	Bon	Oui
	Bobo-Dioulasso – Boromo (169 km)	8 ^e FED — Projet d'entretien périodique décidé en 1998 et achevé en 2003 — 13,2 millions d'euros 9 ^e FED — Projet d'entretien périodique décidé en 2003 et achevé en 2008 — 79,4 millions d'euros	Bon	Oui
Cameroun	Yaoundé – Ayos (126 km)	8 ^e FED — Projet de remise en état de la route décidé en 1999 et achevé en 2005 — 13,1 millions d'euros	Moyen	Non
	Bertoua – Garoua Boulai (250 km)	7 ^e FED — Projet de remise en état de la route décidé en 1997 et achevé en 2002 — 71,3 millions d'euros	Moyen	Non
	N'Gaoundéré – Touboro (265 km)	8 ^e FED — Projet de construction de la route décidé en 1998 et achevé en 2004 — 91,2 millions d'euros	Bon	Non
	Garoua – Figuil (90 km)	9 ^e FED — Projet de remise en état de la route décidé en 2007 et achevé en 2010 — 38,0 millions d'euros	Bon	Oui
Tanzanie	Routes dans et autour de la ville de Mwanza (55,2 km)	8 ^e FED — Projet de remise en état des routes décidé en 1999 et achevé en 2006 — 34,9 millions d'euros	Très bon/Mauvais	Oui
	Frontière Mwanza – Tinde, Isaka – Nzega (169 km)	8 ^e FED — Projet de remise en état et de modernisation des routes décidé en 2000 et achevé en 2007 — 114,7 millions d'euros	Très bon/Bon/Moyen/Mauvais	Oui
	Morogoro – Dodoma (253 km)	8 ^e FED — Projet de remise en état de la route décidé en 2000 et achevé en 2007 — 41,9 millions d'euros	Moyen	Oui

¹ Les axes routiers sont classés suivant les catégories relatives à l'état des routes définies dans l'instrument d'évaluation du réseau routier, à savoir:

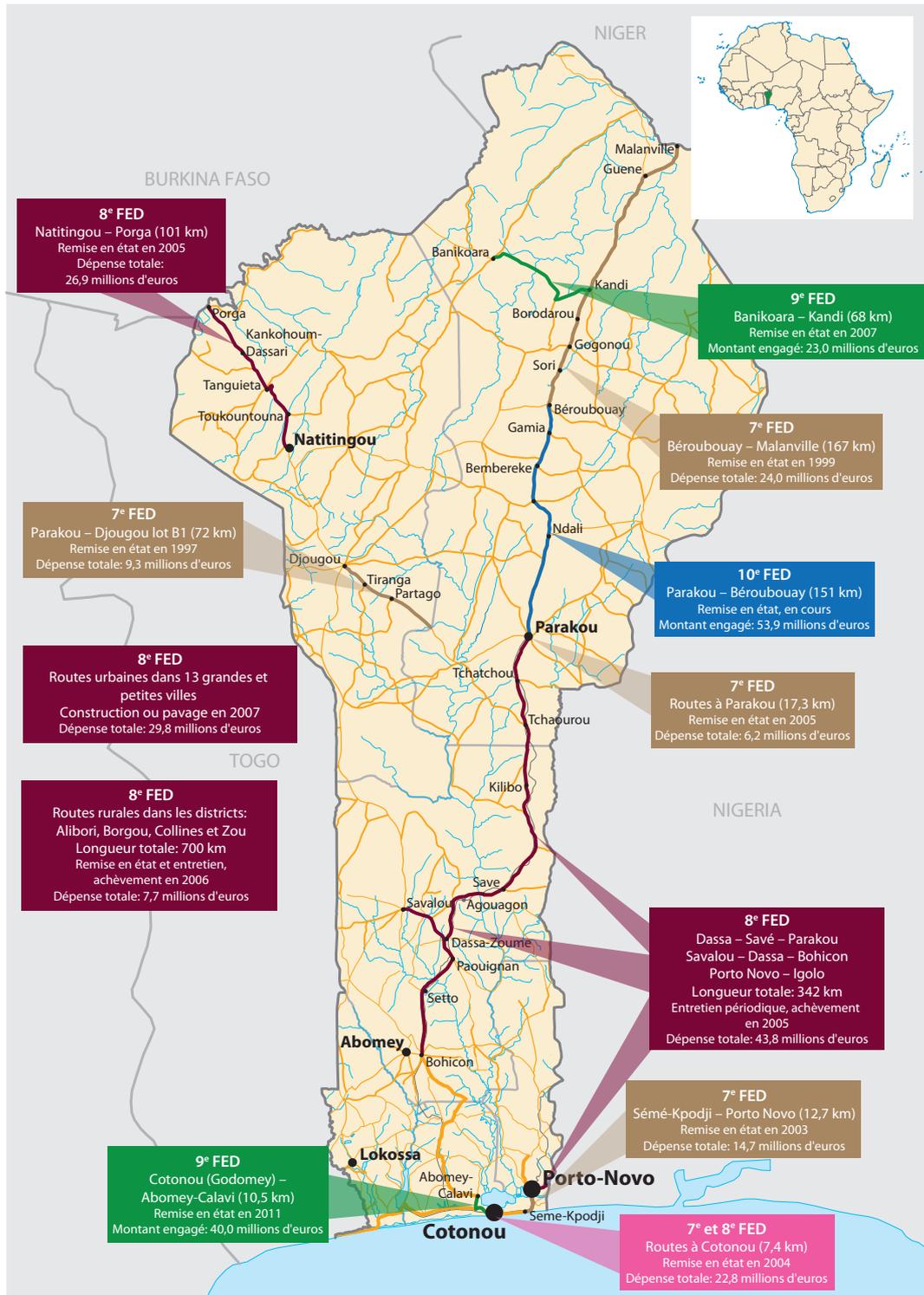
- très bon: n'exige qu'un entretien courant;
- bon: exige un entretien courant ainsi qu'un entretien préventif ou des resurfaçages ou réfections ponctuels;
- moyen: exige un entretien courant ainsi qu'un entretien périodique;
- mauvais: exige un entretien courant ainsi que des travaux de renforcement ou une reconstruction partielle;
- très mauvais: exige un entretien courant ainsi qu'une reconstruction complète.

Pays	Route	Projet FED	État de la route ¹	Détérioration prématurée
Tchad	Eré – Kélo (48 km)	7 ^e FED — Projet de construction de la route décidé en 1996 et achevé en 2001 — 11,8 millions d'euros	Mauvais	Oui
	Kélo – Moundou (108 km)	8 ^e FED — Projet de construction de la route décidé en 2000 et achevé en 2004 — 28,4 millions d'euros	Mauvais	Oui
	Moundou – Koutéré (118 km)	8 ^e FED — Projet de construction de la route décidé en 1999 et achevé en 2006 — 38,3 millions d'euros	Très bon	Non
	Moundou – Doba, Doba – Koumra (190 km)	9 ^e FED — Projet de construction de routes décidé en 2005 et achevé en 2010 — 78,0 millions d'euros	Bon	Oui
Zambie	Monze – Zimba (212 km)	8 ^e FED — Projet de remise en état de la route décidé en 1998 et achevé en 2002 — 34,3 millions d'euros	Moyen	Oui
	Kabwe – Kapiri Mposhi et route de Chisamba (82 km)	8 ^e FED — Projet de remise en état des routes décidé en 1999 et achevé en 2003 — 16,8 millions d'euros	Moyen	Oui
	Zimba – Livingstone (42,7 km)	9 ^e FED — Projet de remise en état de la route décidé en 2007 et achevé en 2010 — 15,0 millions d'euros	Très bon	Non

¹ Les axes routiers sont classés suivant les catégories relatives à l'état des routes définies dans l'instrument d'évaluation du réseau routier, à savoir:

- très bon: n'exige qu'un entretien courant;
- bon: exige un entretien courant ainsi qu'un entretien préventif ou des resurfaçages ou réfections ponctuels;
- moyen: exige un entretien courant ainsi qu'un entretien périodique;
- mauvais: exige un entretien courant ainsi que des travaux de renforcement ou une reconstruction partielle;
- très mauvais: exige un entretien courant ainsi qu'une reconstruction complète.

PROJETS D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE AU BÉNIN DANS LE CADRE DES 7^e, 8^e, 9^e ET 10^e FED



© Cour des comptes européenne

RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU BÉNIN

Sémé – Porto Novo

L'état de la route est normal compte tenu de son âge. Des travaux d'entretien ont été régulièrement effectués.

Routes dans la ville de Parakou

Les routes à Parakou sont encore en très bon état grâce aux choix techniques judicieux opérés au cours du projet, au fait que la densité du trafic n'est pas très élevée ainsi qu'à un entretien approprié, dont la responsabilité incombe aux autorités de la ville dans le cadre de leur propre budget. L'entretien est de bonne qualité grâce à des services techniques compétents, à une augmentation importante du budget et des investissements de la ville¹ consacrés à l'entretien des routes, au recours, depuis 2005, à des contrats de maintenance pluriannuels, ainsi qu'à la participation de la population locale aux tâches manuelles d'entretien courant — par exemple le balayage hebdomadaire confié à des associations de femmes.

Natitingou – Porga

La route présente des ondulations, des fissures, des phénomènes de désenrobage et des nids-de-poule. L'infrastructure en matière de sécurité routière² s'est également détériorée. La dégradation de la route résulte de problèmes structurels, d'une surcharge des véhicules et d'un entretien inapproprié. Le contrôle a montré que les travaux d'entretien courant ne sont pas effectués comme il se doit et qu'une partie importante de la route nécessite un entretien périodique. En conséquence, la route ne peut pas être utilisée de manière optimale dans les conditions et aux vitesses pour lesquelles elle a été conçue. Étant donné que les sections de route inspectées n'ont pas atteint leur durée normale de vie, la conclusion est que la détérioration de la route est prématurée.

Route principale traversant Cotonou

La route est encore en bon état. Cependant, un risque de détérioration existe étant donné que les autorités municipales n'effectuent pas les travaux d'entretien courant de façon adéquate. Les canaux destinés à l'évacuation des eaux ne sont pas nettoyés, ce qui expose au risque d'obstruction par le sable et les débris.

¹ De 200 millions de FCFA en 2005 à 800 millions de FCFA en 2011.

² Marquages routiers horizontaux, glissières de sécurité, panneaux de signalisation et blocs de béton servant de glissières de sécurité.

Dassa – Savé – Parakou, Savalou – Dassa – Bohicon

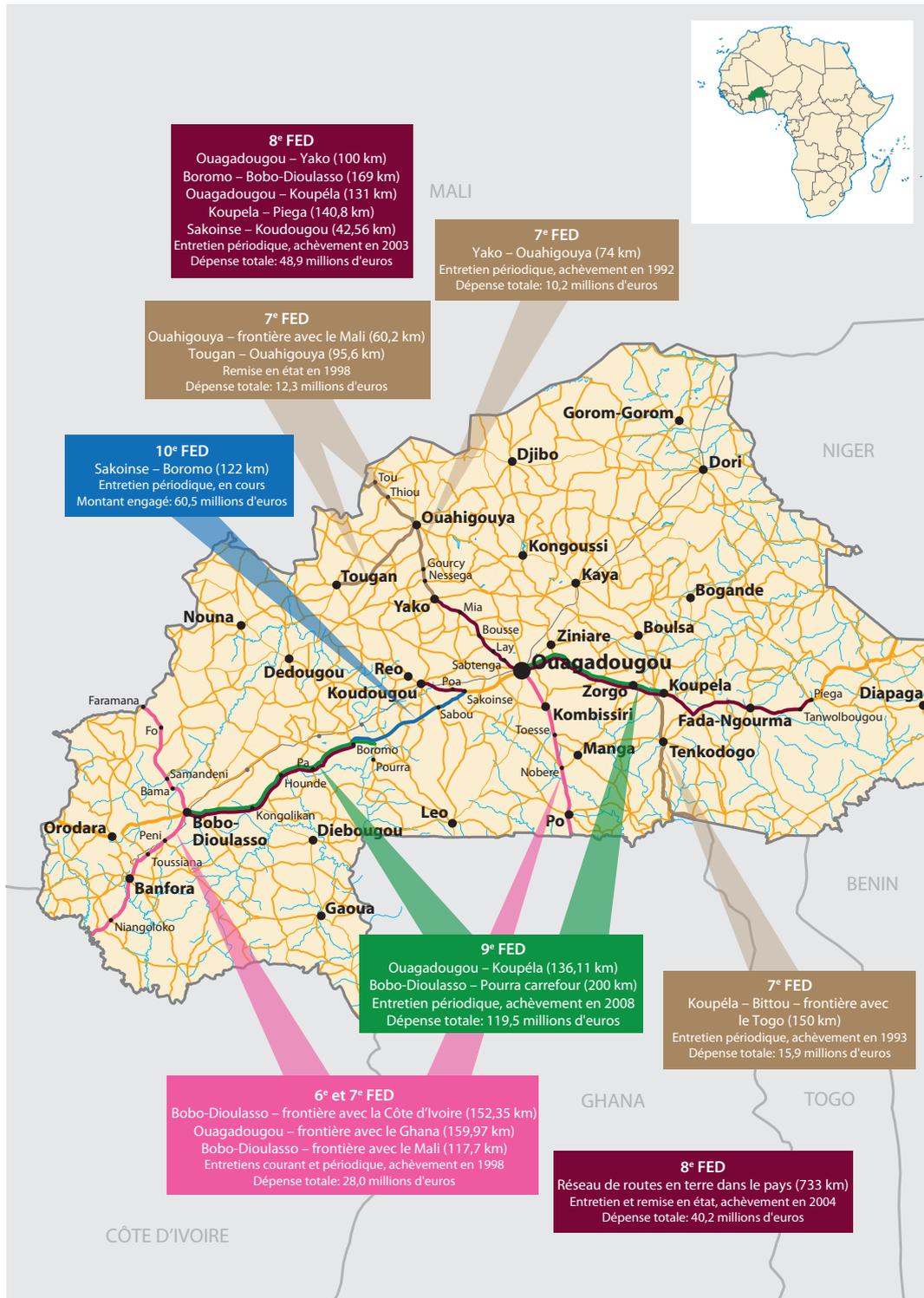
La route s'est détériorée prématurément. Les auditeurs ont observé des ondulations, des ornières³, des fissures, des phénomènes de désempolement et des nids-de-poule. En plusieurs endroits, la détérioration est sévère. L'infrastructure en matière de sécurité routière s'est également dégradée. La surcharge des véhicules constitue la principale cause de détérioration, mais des problèmes structurels localisés et un trafic plus dense qu'initialement prévu jouent également un rôle. Il en résulte que la route ne peut pas être utilisée de manière optimale dans les conditions et aux vitesses pour lesquelles elle a été conçue. En outre, la route ne fait pas l'objet de travaux d'entretien courant appropriés, tandis que l'entretien périodique doit avoir lieu, mais n'a pas encore été planifié.

Porto Novo – Igolo

Globalement, la route est en bon état. La détérioration observée, se manifestant, entre autres, par de légères ondulations, est normale compte tenu de l'âge de la route. Des travaux d'entretien ont été régulièrement effectués, mais pas toujours en temps opportun.

³ Un sillon dans le revêtement de la route formé par le passage des véhicules.

PROJETS D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE AU BURKINA FASO DANS LE CADRE DES 7^e, 8^e, 9^e ET 10^e FED



© Cour des comptes européenne

RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU BURKINA FASO

Pour des raisons de sécurité, l'inspection visuelle des routes par les auditeurs de la Cour au Burkina Faso a été relativement limitée.

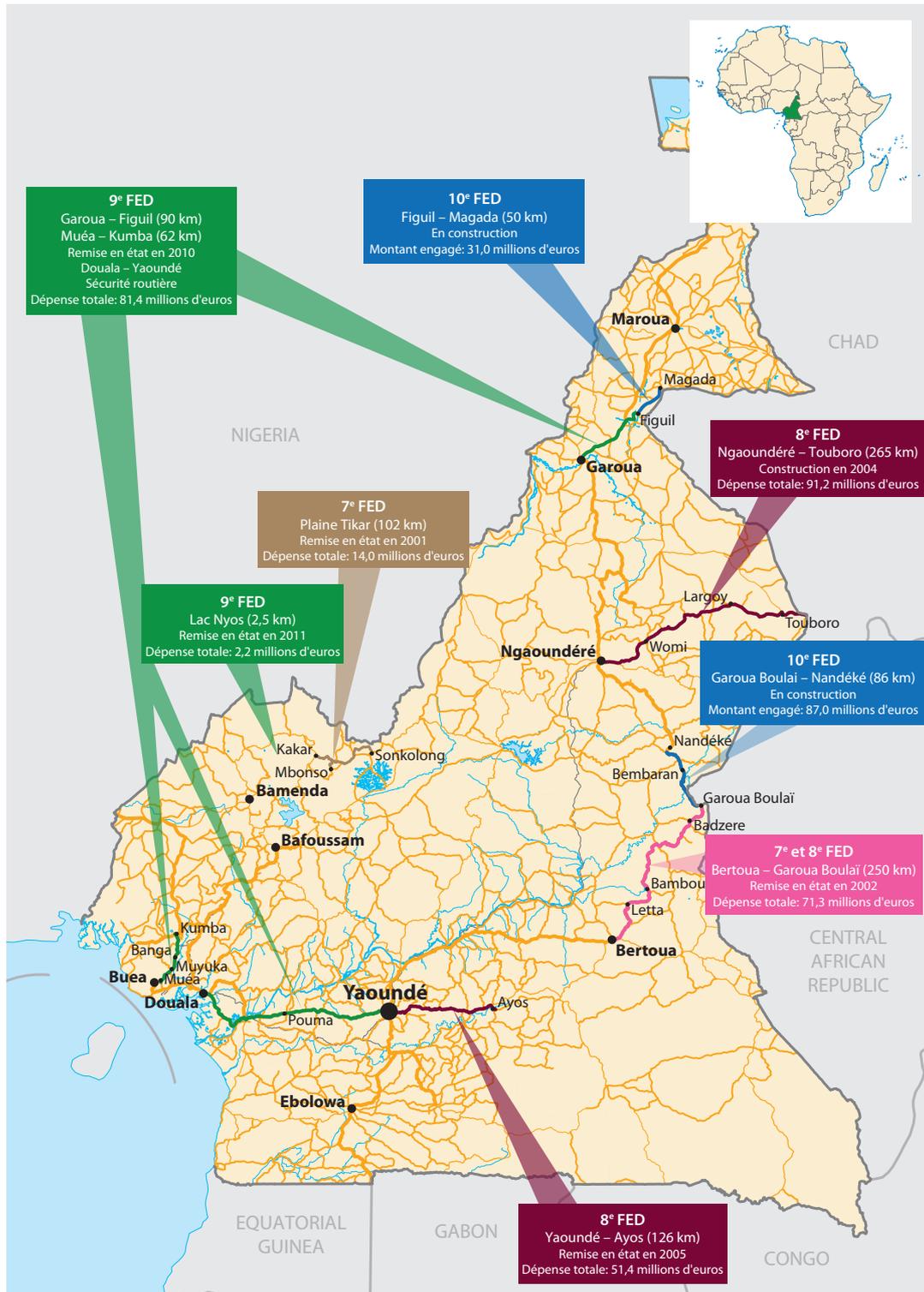
Ouagadougou – Koupéla

L'entretien périodique de cette route a été financé dans le cadre du 8^e FED. Les travaux ont été achevés en 2003, mais dès le début de février 2005, la route a montré des signes de détérioration prématurée, et il a été décidé de financer à nouveau l'entretien périodique et les travaux de renforcement dans le cadre du 9^e FED. Ces travaux ont été terminés en 2007. L'inspection visuelle d'une section de 40 kilomètres a permis aux auditeurs de la Cour de constater que la route était actuellement en bon état. Cependant, ils ont observé une détérioration prématurée à certains endroits, comme l'apparition d'ornières dans la direction de Ouagadougou et la destruction d'une structure métallique construite afin de contrôler si la hauteur des camions n'est pas supérieure au maximum autorisé. La formation d'ornières est due à la surcharge des véhicules ainsi qu'à l'augmentation inattendue du trafic à la suite de la crise en Côte d'Ivoire en 2002.

Bobo-Dioulasso – Boromo

L'entretien périodique financé dans le cadre du 8^e FED a été achevé en 2002. Les rapports de suivi et le rapport final établis par le contrôleur des travaux indiquent que la route avait déjà subi des dommages importants une année après la fin des travaux d'entretien. Les dommages étaient généralisés et consistaient en une détérioration du revêtement, la formation de nids-de-poule et d'ornières. En conséquence, un nouvel entretien périodique a rapidement été réalisé, financé cette fois sur le 9^e FED. Ces travaux ont été terminés en 2008. Actuellement, l'état de la route est encore globalement bon. Toutefois, la Cour a relevé des éléments attestant une détérioration prématurée, comme un revêtement dégradé et la formation d'ornières. Ces éléments indiquent que la route n'aura pas une durée de vie aussi longue que prévu. Les agents de la délégation de l'UE avaient déjà constaté des signes de détérioration prématurée lors de la cérémonie d'inauguration de la route.

PROJETS D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE AU CAMEROUN DANS LE CADRE DES 7^e, 8^e, 9^e ET 10^e FED



© Cour des comptes européenne

RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU CAMEROUN

Yaoundé – Ajos

La route est actuellement dans un état satisfaisant et peut encore être utilisée aux vitesses pour lesquelles elle a été conçue. Cependant, six ans seulement après les travaux de renforcement, la route montre déjà des signes d'usure tels que des ornières, des détériorations provoquées par les usagers de la route ainsi que des dommages fréquents aux panneaux de signalisation et aux glissières de sécurité. Cette dégradation prématurée est due en grande partie à la densité élevée du trafic et à des faiblesses structurelles. Le rapport d'évaluation final relatif à la construction de la route souligne que la section Awaé – Ajos (83 km) est trop étroite au regard du volume de trafic prévu⁴. Un entretien périodique s'impose afin d'éviter que des travaux de remise en état plus coûteux soient nécessaires dans un avenir proche. Cependant, cet entretien n'a pas encore été programmé.

Bertoua – Garoua Boulai

La route présente des fissures et des ornières résultant principalement de la surcharge des véhicules. Malgré cette détérioration, la route est encore dans un état satisfaisant et peut toujours être utilisée aux vitesses pour lesquelles elle a été conçue. Des dommages ont également été causés, par les usagers de la route, au revêtement, aux marquages routiers horizontaux et aux glissières de sécurité. Compte tenu de l'âge de la route, sa détérioration ne peut pas être considérée comme prématurée, mais un entretien périodique s'impose à court terme afin d'éviter que des travaux de remise en état plus coûteux soient nécessaires dans un avenir proche. Cependant, cet entretien n'a pas encore été programmé.

N'Gaoundéré – Touboro

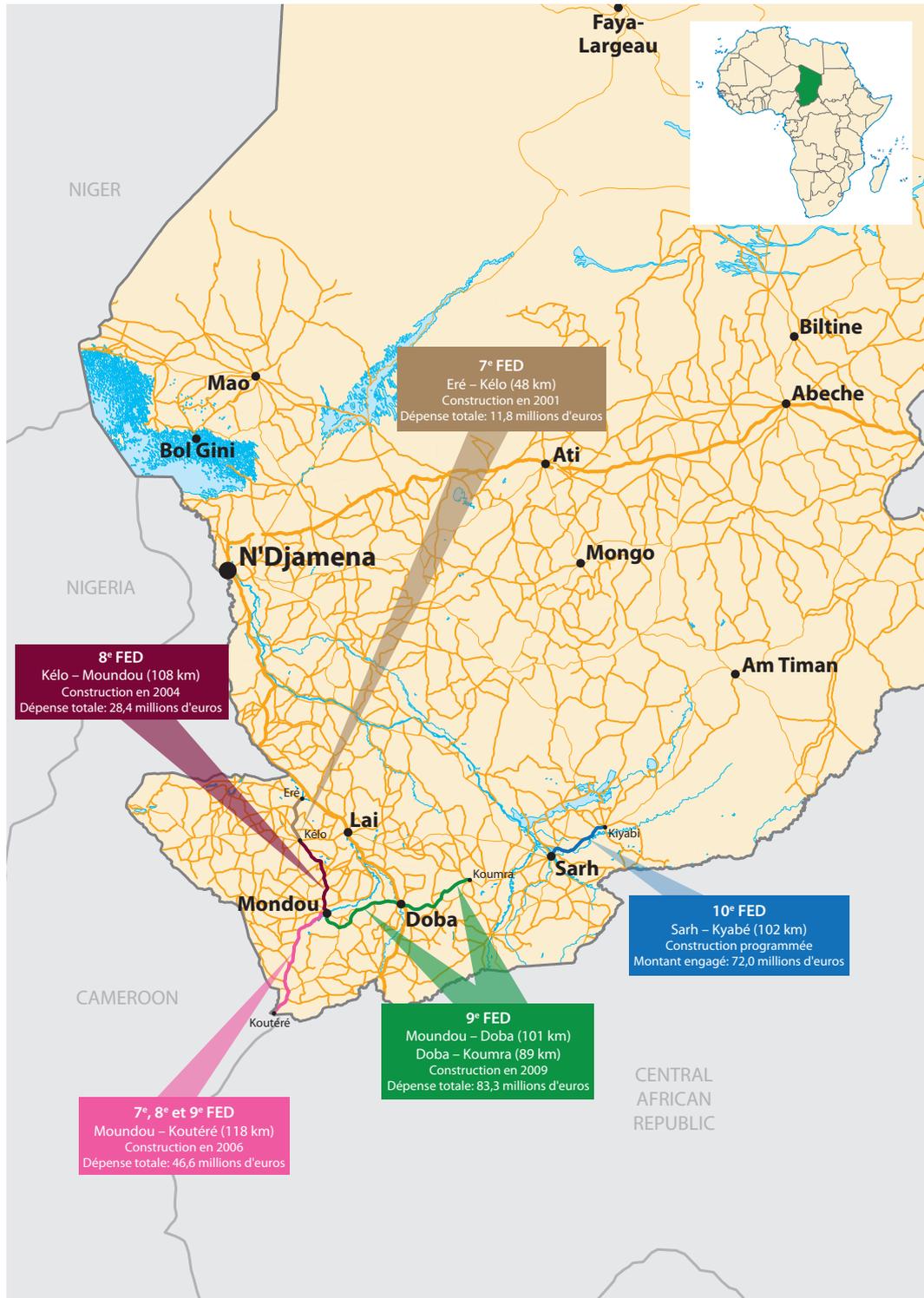
La route est encore dans un état satisfaisant, les signes de détérioration étant limités. Cela tient au fait que le trafic est nettement moins dense que prévu.

Garoua – Figuil

L'état de la route est globalement bon, bien que des signes de détérioration aient été observés, comme des fissures, des ornières et un excédent de bitume observable en surface. Ces problèmes résultent de travaux routiers d'une qualité inférieure aux normes en la matière, et de la surcharge des véhicules. Étant donné que ces travaux n'ont été achevés que récemment, cette dégradation ne peut être considérée comme prématurée.

⁴ *Dorsch Consult*, rapport final «Construction de la route Yaoundé – Ajos CM/6014, évaluation finale», juillet 2004.

PROJETS D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE AU TCHAD DANS LE CADRE DES 7^e, 8^e, 9^e ET 10^e FED



© Cour des comptes européenne

RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR AU TCHAD

Eré – Kélo

La route est en mauvais état. Elle présente de nombreux nids-de-poule, des fissures, des arrachements et des ornières, tous imputables à la nature aqueuse du sol, à la piètre qualité de la construction et à la surcharge des véhicules. Du fait de cette détérioration prématurée, la route ne peut plus être utilisée aux vitesses pour lesquelles elle a été conçue. La convention de financement stipulait qu'un entretien périodique était nécessaire tous les huit ans. Bien que la route ait été achevée en 2001, des travaux d'entretien ont déjà été programmés en 2005, ce qui en confirme la détérioration prématurée. Toutefois, ils n'ont pas encore été effectués. En réalité, l'entretien périodique des routes n'existe pas au Tchad. En conséquence, la route nécessitera à l'avenir une remise en état sensiblement plus coûteuse.

Kélo – Moundou

La convention de financement signée en juillet 2000 prévoyait un entretien périodique, tous les cinq ans. Au cours de la construction, il a été constaté que la conception de la route n'était pas en adéquation avec la densité réelle du trafic. En conséquence, des travaux de renforcement ont été recommandés, à réaliser deux ou trois ans après la réception définitive de l'ouvrage. Cependant, rien n'a été fait. La route est donc actuellement en mauvais état et prématurément détériorée, avec de nombreux nids-de-poule, en général importants, et des dommages causés par les usagers de la route. Les auditeurs ont également observé que les travaux d'entretien courant de cette route n'étaient pas adéquats.

Moundou – Koutéré

La route est encore en très bon état. Quelques signes mineurs de détérioration prématurée sont visibles, comme de petites fissures et un excédent de bitume en surface. Ce bitume excédentaire constitue avant tout un problème de sécurité routière principal, car il rend la route glissante.

Moundou – Doba, Doba – Koumra

Depuis 2008, une section d'environ 40 kilomètres est ouverte à la circulation près de Moundou. Les deux routes sont globalement en bon état. Cependant, la société de construction a effectué plusieurs réparations au cours de la période de garantie. Certaines des sections qui ont fait l'objet d'une réfection montrent de nouveau des signes de détérioration prématurée. Les ornières repérées sont imputables à la surcharge des véhicules.

PROJETS D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE EN TANZANIE DANS LE CADRE DES 7^e, 8^e, 9^e ET 10^e FED



© Cour des comptes européenne

RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR EN TANZANIE

Remise en état de routes dans et autour de la ville de Mwanza

Neuf routes situées dans la ville de Mwanza et trois en dehors ont été remises en état. Les neuf routes situées dans la ville sont longues de 9 kilomètres au total; leur entretien relève de la responsabilité du conseil municipal de Mwanza, qui dispose de son propre budget. Ces routes sont encore en très bon état et ne nécessitent que des travaux d'entretien courant. Les trois routes en dehors de la ville, qui représentent 46 kilomètres, peuvent en général être encore utilisées comme prévu, mais présentent à certains endroits des signes de détérioration prématurée. La route qui relie Mwanza à Nyanguge présente des déformations et des nids-de-poule au niveau de trois sections de faible élévation d'une longueur totale de 4,1 kilomètres ayant déjà fait l'objet de réparations sous la forme d'opérations de recouvrement ou de colmatage. Les accotements de la route de l'aéroport sont détériorés aux intersections avec les routes et chemins d'accès, où les voitures et les bus se rangent régulièrement. La route de Kenyata présente en un endroit des nids-de-poule et des déformations. Ces problèmes sont liés à la conception de la route.

Remise en état et modernisation des routes frontière Mwanza – Tinde et Isaka – Nzega

L'état des routes ayant fait l'objet d'une réfection varie de «bon» à «très bon», sauf en quelques endroits prématurément détériorés du fait d'un excédent de bitume, léger à sévère, à la surface de la route. Là où l'excédent est important, des déformations et des ornières apparaissent parfois. Cette situation a une incidence sur la sécurité routière étant donné que la route est rendue plus glissante. Des ornières se sont également formées avant et après les dos-d'âne du fait que, lors de la conception de la route, il n'a pas été tenu compte de la décélération et de l'accélération des véhicules à ces endroits. Dans certains cas, les ornières sont profondes. Les marquages routiers horizontaux n'ont pas été entretenus et se sont à présent estompés.

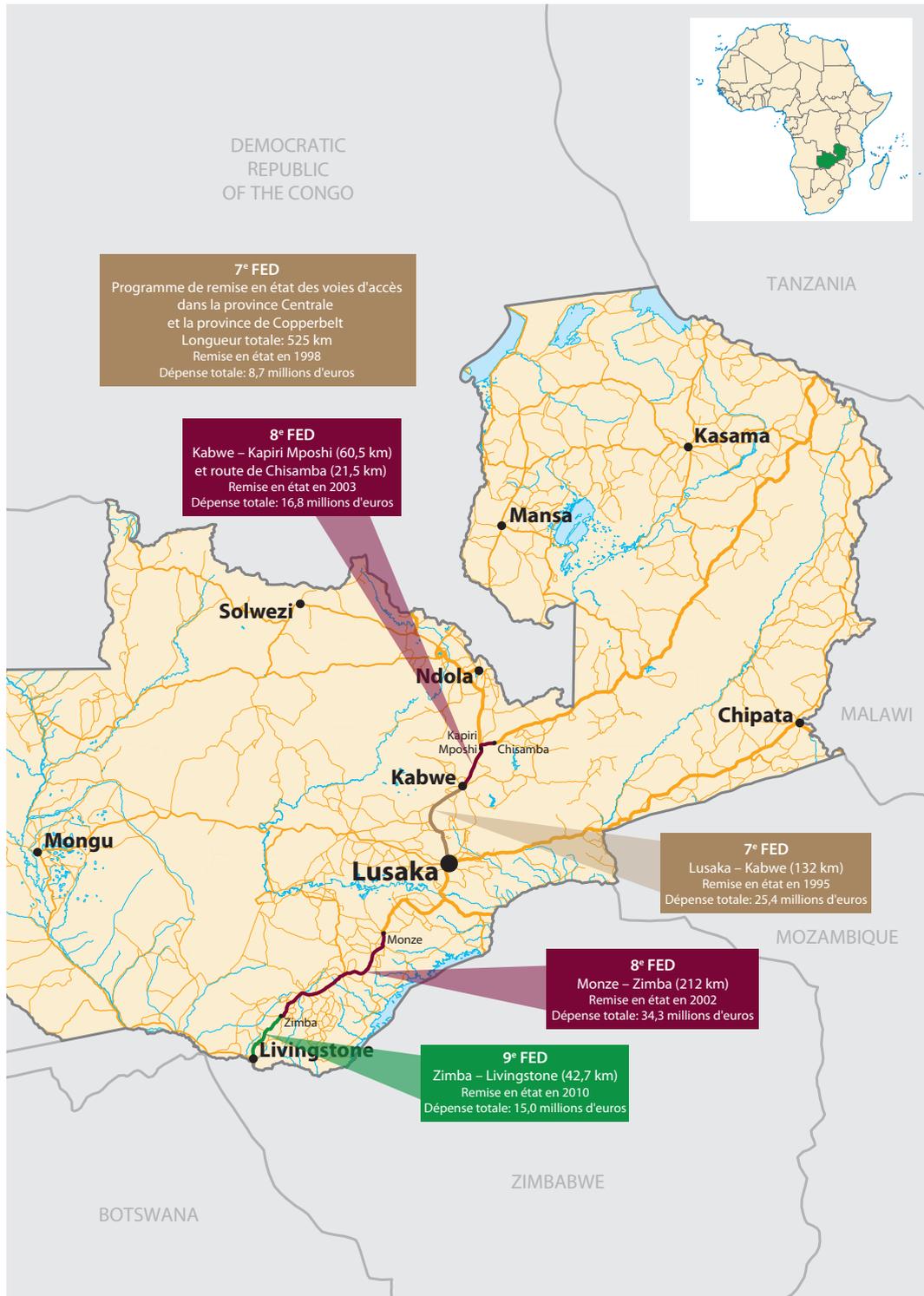
Retard affectant l'entretien du corridor central

Au total, 95 kilomètres ont été reconstruits et 161 kilomètres resurfacés. L'état de la route peut globalement être qualifié de satisfaisant, ce qui signifie qu'un entretien périodique est déjà nécessaire. C'est plus tôt que ce qui était prévu au moment de l'exécution des travaux routiers. Les sections qui ont bénéficié d'un nouveau revêtement sont celles qui présentent le plus de signes de détérioration prématurée. Certaines sections, d'une longueur totale de 15 à 20 kilomètres, nécessitent même une remise en état. Le ressuage, la formation d'ornières, la détérioration des accotements, la déformation de la route, l'apparition de fissures et de nids-de-poule sont autant de signes de détérioration prématurée. Le rapport établi par le contrôleur des travaux ainsi que le rapport d'évaluation des travaux⁵ indiquent que le revêtement d'origine, d'une qualité inférieure aux normes, est instable, ce qui favorise l'apparition de fissures, de flaches et d'ornières. L'agence nationale des routes a diffusé un rapport sur les défauts des routes⁶, ce qui atteste qu'elle reconnaît l'existence d'un problème.

⁵ «Évaluation du programme d'entretien tardif concernant le corridor central», mars 2009.

⁶ «Travaux d'entretien tardifs dans le corridor central — Rapport relatif aux déficiences en matière de revêtement», Tanroads, avril 2007.

PROJETS D'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE EN ZAMBIE DANS LE CADRE DES 7^e, 8^e, 9^e ET 10^e FED



© Cour des comptes européenne

RÉSULTATS DES INSPECTIONS DE ROUTES EFFECTUÉES SUR PLACE PAR LA COUR EN ZAMBIE

Remise en état de la route Monze – Zimba

À plusieurs endroits, en particulier à la jonction avec des routes d'accès, la bande d'arrêt d'urgence est détériorée, ce qui est imputable à la manière dont la route a été conçue. En outre, les infrastructures de sécurité routière, comme les marquages routiers horizontaux, les panneaux de signalisation et les blocs de béton servant de glissières de sécurité, se sont également dégradées considérablement et n'ont pas été entretenues. La qualité des travaux d'entretien courant, s'ils ont été effectués, n'a pas été satisfaisante, et, bien que la route puisse encore être utilisée comme prévu, un entretien périodique aurait déjà dû avoir lieu sept ans après sa remise en état. Compte tenu du manque de fonds et de l'énorme retard en matière d'entretien périodique, aucun entretien de cette nature n'est garanti dans les prochaines années. L'incapacité d'effectuer cet entretien en temps opportun entraînera une hausse considérable des coûts d'entretien à l'avenir. Même si les dommages visibles ne sont pas encore étendus, il est permis de conclure que la détérioration de la route est prématurée.

Remise en état des routes Kabwe – Kapiri Mposhi et Chisamba

La route reliant Kabwe à Kapiri Mposhi (60,5 kilomètres) est une route principale où la densité du trafic est élevée, alors que la route de Chisamba (21,5 kilomètres) est une route à faible densité de trafic reliant une région agricole à un axe routier. Toutes deux se sont prématurément détériorées. La première laisse apparaître des fissures, d'importantes ornières au niveau de plusieurs dos-d'âne, des détériorations de l'accotement à la jonction avec des routes d'accès et un nombre considérable de nids-de-poule, dont la plus grande partie a fait l'objet de réparations dans le cadre de travaux d'entretien courant. Les infrastructures de sécurité routière se sont également dégradées. Globalement, la détérioration observée entre Kabwe et Kapiri Mposhi est plus grave que celle constatée entre Monze et Zimba, bien que la première route ait été construite ultérieurement. Les dommages subis résultent de la surcharge des véhicules et de la densité élevée du trafic, facteurs qui n'avaient pas été pris en considération au stade de la conception de la route. En outre, les travaux d'entretien courant sont insuffisants. Compte tenu du temps qui s'est écoulé depuis la remise en état et de la densité du trafic, la route aurait également déjà dû faire l'objet d'un entretien périodique. La route de Chisamba présente d'importantes fissures sur toute sa longueur, et plusieurs nids-de-poule ont commencé à se former. Cela tient au fait que la qualité de la construction n'est pas satisfaisante. La route nécessite des opérations courantes d'entretien mécanique, comme le comblement des nids-de-poule et la réparation des fissures.

Remise en état de la route Zimba – Livingstone

La route est en très bon état, ce qui est normal compte tenu de son âge. Rien n'indique que la qualité de l'infrastructure routière entraînera une détérioration prématurée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

Le réseau routier en Afrique subsaharienne compte environ 2,2 millions de kilomètres de routes.

II.

Depuis 2004, les subventions de la Commission européenne ont contribué à construire, à réhabiliter ou à entretenir plus de 36 200 km de routes, notamment certaines des routes asphaltées les plus importantes du réseau africain. Cela représente 1,7 % du réseau total.

IV.

La Commission a réalisé des avancées considérables en matière de soutien à un réseau routier durable en Afrique subsaharienne. Pourtant, ces progrès sont encore insuffisants pour assurer la pérennité générale de l'ensemble du réseau routier africain.

V.

La Commission partage le point de vue de la Cour. Elle observe que les deux tiers des routes que la Cour estime en bon état, voire en très bon état, représentent 90 % des kilomètres concernés.

La Commission est d'avis que seuls certains segments de ces routes sont concernés par une détérioration prématurée à différents degrés. Cela traduit la tendance récurrente à privilégier l'investissement au détriment de l'entretien.

VI.

La Commission estime que l'engagement des pays partenaires se heurte à des capacités limitées. Réduire la surcharge des véhicules est dès lors un problème permanent qu'il faut résoudre au niveau régional et à de nombreux niveaux sous-sectoriels (libéralisation des transports, réforme de l'exploitation d'installations portuaires et actions de coordination au niveau régional). La Commission tient à souligner qu'elle travaille à la solution de ce problème depuis de nombreuses années et qu'aujourd'hui, bien qu'elle n'ait pas réussi à résoudre ces difficultés, des progrès sont enregistrés. La Commission mène un dialogue politique dans ce domaine avec les gouvernements afin de poursuivre les efforts en vue d'améliorer les résultats.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VII.

La Commission est profondément engagée dans le dialogue politique dont les résultats sont positifs.

L'effet de levier des actions de la Commission dépend de l'engagement et de la capacité de ses partenaires, des montants investis et des politiques menées par d'autres bailleurs de fonds du secteur.

VIII.

La Commission tiendra compte des observations de la Cour si possible, afin d'améliorer encore l'efficacité de l'aide au développement.

INTRODUCTION

4.

Depuis 2004, les subventions de la Commission européenne ont contribué à construire, à réhabiliter ou à entretenir plus de 36 200 km de routes, notamment certaines des routes asphaltées les plus importantes du réseau africain. Cela représente 1,7 % du réseau total.

OBSERVATIONS

Réponse au titre précédant le point 10

La Commission reconnaît ce problème, mais il est moins grave en ce qui concerne les routes financées par le FED.

11.

La Commission fait observer que les deux tiers des routes que la Cour considère comme étant en bon état, voire en très bon état, représentent 90 % des kilomètres.

12.

Elle reconnaît que la surcharge des véhicules constitue l'une des principales raisons de la détérioration prématurée des routes dans plusieurs pays africains et s'efforce de résoudre ce problème avec les autorités nationales.

13.

Ces problèmes sont en effet récurrents dans la plupart des pays en développement. La Commission collabore avec les autorités nationales afin d'y remédier. Depuis plus de dix ans (par exemple depuis 1995 au Cameroun), la plupart des programmes financés par le FED dans le domaine de la coopération pour le transport routier comprennent des spécifications, des activités et des conditions pertinentes liées à l'entretien des routes. Aujourd'hui, la Commission, aux côtés de la Banque mondiale, figure au premier rang des partenaires du développement dans ce domaine.

14.

La Commission reconnaît qu'une conception ou une construction déficientes peuvent constituer des problèmes importants nuisant à la performance des routes et soutient de manière régulière les autorités nationales en leur apportant une assistance technique adaptée afin d'améliorer la qualité de la conception et la supervision des travaux routiers.

Réponse au sous-titre précédant le point 16

La Commission estime que, malgré la persistance des problèmes d'entretien des routes, les pays concernés ont réalisé d'importants progrès au cours de la dernière décennie afin d'améliorer leurs capacités d'entretien des routes.

17.

La Commission considère que les États africains peuvent choisir différentes structures institutionnelles afin d'assurer les travaux d'entretien des routes. La Commission travaille au niveau national avec les autorités compétentes afin de résoudre les difficultés liées à la planification des travaux d'entretien des routes, et soutient notamment l'amélioration des procédures d'appel d'offres, en vue d'atteindre un équilibre entre les délais, les responsabilités et la transparence. Il convient de reconnaître toutefois que la Commission a soutenu, dans de nombreux pays africains, la mise en place d'agences routières.

18.

La Commission est d'accord dans l'ensemble et elle travaille de manière régulière, depuis de nombreuses années, à améliorer les capacités des autorités nationales en ce qui concerne l'organisation d'études, la collecte de données sur l'état des routes, la programmation de l'entretien des routes selon les besoins, la gestion des marchés de travaux et la supervision de l'entretien.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

19.

La Commission convient que de nombreux pays ont besoin d'améliorer les capacités publiques et privées permettant d'exécuter et de superviser les travaux d'entretien des routes et elle œuvre de manière constante à cette fin dans de nombreux pays.

22. a)

La Commission estime que le Burkina Faso et le Bénin se sont montrés davantage disposés à traiter le problème de la surcharge des véhicules. Il reste que ce changement n'a pas encore permis d'engranger des résultats significatifs.

22. c)

La Commission est d'avis que ses interventions ont contribué à ce résultat positif.

Réponse au titre précédant le point 23

La Commission promeut activement la durabilité des infrastructures routières et a obtenu de réels progrès dans bon nombre de pays. Elle reconnaît néanmoins que des améliorations sont possibles.

Réponse au titre suivant le point 24. c)

La Commission juge satisfaisant l'impact de la conditionnalité, mais estime qu'il peut être amélioré.

25.

La Commission considère que les conventions de financement ont de plus en plus tendance à définir clairement et de manière structurée les réformes attendues. Cela renforce les bases de la décision de décaissement.

26.

Dans les pays où des programmes d'appui budgétaire sectoriels sont mis en œuvre, la Commission, dans le cadre de son soutien, fournit généralement une assistance afin de renforcer le système de suivi des performances et d'améliorer les capacités des États à collecter et à analyser les données. S'agissant des indicateurs de performance des tranches variables, la pratique de la Commission consiste à reprendre les objectifs fixés par le pays dans son plan quinquennal ou décennal de développement du secteur routier. Il peut arriver que l'agence routière réduise les objectifs dans son plan de travail annuel au vu des dernières prévisions. Cela ne signifie pas que les objectifs initialement fixés étaient irréalistes.

27.

Le délai d'exécution pour une subvention de financement dans le cadre d'un projet FED varie de cinq à sept ans, ce qui devrait en principe permettre à un pays partenaire de disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre certaines conditions. Or, en raison des problèmes liés à la suspension du financement du FED dans le cas de contrats signés, la seule possibilité reste d'imposer des conditions préalables à remplir avant le lancement des appels d'offres ou la passation des marchés de travaux (réduisant à quelques mois le temps imparti pour remplir les conditions préalables). Ce système s'est souvent révélé improductif. La Commission tend dès lors à définir des mesures d'accompagnement réalistes et pertinentes qu'il y a lieu de suivre parallèlement aux mesures d'incitation, au lieu de conditions préalables strictes qui compromettent le succès du programme.

Dans de nombreux cas, la Commission a fait part aux autorités locales de sa préoccupation devant le fait que les engagements pris dans le cadre de la convention de financement n'étaient pas tenus; elle a précisé que, faute d'être résolue, cette difficulté aurait pour conséquence l'abandon d'un marché de travaux routiers pour lesquels un appel d'offres est en cours. Cette approche a donné des résultats mitigés.

Afin d'améliorer cette situation, la Commission et d'autres bailleurs de fonds sont passés à des cadres d'évaluation des résultats, en tant qu'alternative au système de conditionnalité directe fondée sur le processus.

28.

Il faut plusieurs années pour pouvoir réaliser des interventions telles que la création de fonds routiers et d'agences routières ou d'autres interventions liées au contrôle de la surcharge par essieu. Il n'est donc souvent pas souhaitable de subordonner la signature d'une convention de financement à la réalisation de ces interventions. La situation doit être évaluée au cas par cas, et ce qui fonctionne dans un pays n'est pas nécessairement transposable dans un autre. La Commission préfère mener un dialogue exhaustif avec les autres bailleurs de fonds, ce qui passe par des réformes institutionnelles plus vastes, et l'expérience a montré que le recours à la conditionnalité n'est pas toujours la bonne solution. Au cours des vingt dernières années, 30 fonds routiers et 20 agences routières ont été créés en Afrique subsaharienne, avec un recours minimal à des conditions.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

29.

La Commission, particulièrement dans les pays où des programmes d'appui budgétaire sectoriel (ABS) sont mis en œuvre, privilégie des cadres d'évaluation des résultats fondés sur les réalisations et n'a plus recours à des conditions strictes pour les nouveaux programmes (voir réponse aux points 27 et 28). Cette approche a permis la réalisation de l'ensemble des améliorations substantielles décrites par la Cour.

30.

La Commission encourage les pays partenaires à porter une attention accrue au problème de la surcharge des véhicules. Néanmoins, ce problème est complexe et concerne d'autres partenaires sectoriels importants, tels que les entreprises de transport, les chargeurs, les opérateurs logistiques, les autorités portuaires et d'autres administrations telles que le ministère des finances, les douanes, etc.

La Commission a désormais choisi l'approche consistant à traiter ce problème dans le cadre du dialogue sectoriel au niveau national et des programmes de facilitation des transports au niveau régional.

31.

Des mesures efficaces contre la surcharge des véhicules ne sauraient se résumer à la mise en place d'un plus grand nombre de points de contrôle, de ponts-basculés et de lois. Ces mesures devraient s'étendre aux partenaires sectoriels directement responsables de la surcharge des véhicules et notamment aux entreprises de transport, aux chargeurs et aux opérateurs logistiques. Par exemple, en Tanzanie, la Commission met au point un programme très novateur appelé «Postes d'inspection uniques» permettant d'améliorer l'efficacité de l'inspection et du contrôle des surcharges. Ce programme est le résultat d'un long dialogue avec l'ensemble des partenaires des secteurs public et privé. On constate donc que la résolution de ce problème passe par un large éventail de mesures.

32.

La Commission cherche à lutter de manière cohérente contre la surcharge des véhicules et entend désormais traiter ce problème également au niveau régional. En effet, lutter contre ce problème dans certains pays et pas dans d'autres peut entraîner des distorsions de concurrence et un détournement du trafic. Deux nouveaux projets régionaux au titre du 10^e FED pour la facilitation du transport en Afrique de l'Ouest sont en cours de formulation, et comprennent tous deux plusieurs activités destinées à régler le problème de la surcharge au niveau régional.

33.

La Commission adopte désormais une approche plus globale et pragmatique afin de réduire progressivement ce problème de surcharge.

Réponse au titre précédant le point 34

La Commission note que de nombreuses appréciations positives ont été formulées par la Cour en ce qui concerne le dialogue politique aux points 35, 36, 38 et 39. La Commission s'efforcera d'en tirer le meilleur parti possible.

34.

Voir réponses aux points 25 et 33.

37.

Les investissements sont essentiellement liés aux travaux de réhabilitation sur le réseau routier primaire existant et dans une bien moindre mesure aux travaux de modernisation du réseau. La Commission fait observer que ces efforts ont été décisifs pour encourager la plupart des pays partenaires à accroître les dépenses en matière d'entretien des routes.

38. b)

La Commission se concentre sur les résultats et n'a plus recours à des conditions strictes pour les nouveaux programmes (voir réponse au point 27). Le programme est cofinancé par la BEI, le FAD et la BAfD.

38. c)

Les bailleurs de fonds ont mis en place une structure formelle de consultation et la base du dialogue politique avec les gouvernements par l'intermédiaire du comité des partenaires techniques et financiers (CPTF) en 2011. Un groupe de travail sur les transports et les infrastructures a été constitué en 2012. En dehors de cette structure formelle, le dialogue se poursuit dans le cadre des réunions de suivi trimestrielles auxquelles participent l'ordonnateur national, le ministère et la délégation de l'UE, et de réunions annuelles au niveau ministériel et des ambassadeurs.

Les changements budgétaires mentionnés ont été proposés au plus haut niveau gouvernemental sans la participation des acteurs associés à l'entretien des routes, et ont fait suite à la construction d'une raffinerie de pétrole sur le territoire tchadien, ce qui a complètement bouleversé le mécanisme de collecte des taxes sur les carburants. Si la souveraineté du gouvernement s'agissant de la modification de ses circuits financiers selon les changements de situation donnés dans un pays a initialement été respectée, la délégation de l'UE a réagi lorsqu'elle a eu connaissance de la réduction du budget consacré à l'entretien que ces changements ont produite.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

39.

La Commission relève l'évaluation positive de la Cour et que, dans les trois pays restants, des développements positifs ont récemment été enregistrés.

39. d)

Afin d'ouvrir la voie à un dialogue politique, des mesures ont été prises pour résoudre le problème au niveau technique: les activités techniques financées au titre des 9^e et 10^e FED comprennent l'élaboration de stratégies de lutte contre la surcharge des véhicules (voir observation de la Cour au point 44. b)) et le développement d'infrastructures supplémentaires de contrôle de la charge des véhicules.

Réponse au titre suivant le point 39. d)

La Commission souscrit pleinement à l'avis de la Cour selon lequel les résultats ont été utiles. Dans les cas où ces résultats étaient limités, cela était imputable au contexte difficile et à la faible capacité des administrations nationales.

40. c)

Le programme de renforcement des capacités de la Tanzanie a également visé l'agence routière et, dans une moindre mesure, les collectivités locales.

42. b)

Les difficultés mentionnées se sont présentées après l'attaque des rebelles en 2008 (au début de la mise en œuvre de l'assistance technique). À présent, les budgets ont été largement alloués à l'ensemble des contrats à l'exception d'un seul, et certains montants ont été augmentés. L'agence routière (AGER) vient d'entamer ses activités.

42. d)

Cela fait partie du dialogue sectoriel, et la délégation s'attache à promouvoir la mise en œuvre des recommandations de l'étude.

42. e)

La Commission partage l'avis selon lequel un des défis les plus difficiles réside dans le processus de décentralisation, notamment au regard de la faible capacité technique et financière des autorités locales.

43.

Au cours des vingt dernières années, la Commission a soutenu le contrôle de la charge par essieu dans pratiquement tous les pays dans lesquels elle finance des projets d'infrastructure routière. Elle a également souvent recours à cette fin à la coopération technique.

44. c)

Dans le même ordre d'idées, la Commission prépare actuellement, avec les autorités compétentes, deux programmes régionaux (12,5 et 15 millions d'euros) pour la facilitation des transports en Afrique de l'Ouest, afin de soutenir les systèmes de contrôle des surcharges des véhicules aux niveaux national et régional (par exemple des ponts-bascules, des postes frontières communs, des systèmes GPS pour surveiller les poids lourds et les conteneurs).

44. e)

La Tanzanie, dans le cadre de la CAE, a signé le *Vehicle Load Control Bill* (réglementation relative au contrôle de la charge des véhicules) au niveau ministériel. Cette réglementation devrait être adoptée sous la forme d'une législation applicable dans l'UE en 2012.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

45.

La Commission a réalisé des avancées considérables s'agissant de son soutien à la mise en place d'un réseau routier durable en Afrique subsaharienne. Les progrès sont cependant insuffisants pour assurer la pérennité générale de l'ensemble du réseau routier africain.

46.

La Commission partage l'avis de la Cour. Elle observe que deux tiers des routes que la Cour estime en bon état, voire en très bon état, représentent 90 % des kilomètres concernés.

La Commission est d'avis que seuls certains segments de ces routes sont concernés par une détérioration prématurée à différents degrés. Cela traduit la tendance récurrente à privilégier les investissements au détriment de l'entretien.

47.

La Commission est profondément engagée dans un dialogue politique dont les résultats sont positifs et souligne les progrès réalisés en ce qui concerne les dépenses consacrées à l'entretien des routes et l'attention accordée au problème de la surcharge des essieux.

L'effet de levier exercé par la Commission dépend de l'engagement et de la capacité de ses partenaires, des montants investis et des politiques menées par d'autres bailleurs de fonds du secteur.

La Commission reconnaît que le taux de réussite de la coopération technique qu'elle finance peut être amélioré.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation n° 1 a)

La Commission accepte de soutenir les pays qui mettent en œuvre des politiques sectorielles adéquates en général ainsi que des mesures spécifiques en vue d'améliorer l'entretien des routes et de contrôler la surcharge des essieux. Il convient toutefois d'observer que toute intervention financée par la Commission a toujours pour origine une demande formulée par un pays partenaire.

Recommandation n° 1 b)

La Commission est d'accord sur le principe. Cependant, dans les cas où les progrès sont minimes ou le dialogue sectoriel infructueux, la Commission pourrait envisager de retirer son aide.

Recommandation n° 1 c)

La Commission approuve la recommandation.

Recommandation n° 2 a)

D'une manière générale, la Commission convient de la nécessité de consolider le dialogue et d'assurer un suivi permanent des résultats du pays dans le secteur concerné. Toutefois, conformément au principe de l'efficacité de l'aide et en collaboration avec d'autres bailleurs de fonds, la Commission passe graduellement d'un système fondé sur une conditionnalité directe à un système plus élaboré de cadres d'évaluation des résultats sur la base des réalisations.

Recommandation n° 2 b)

La Commission est d'accord mais souligne que, pour les motifs exposés au point 27, cela ne sera possible que dans un nombre limité de cas.

Recommandation n° 2 c)

La Commission accepte la recommandation et procède déjà à des évaluations périodiques des résultats dans la plupart des pays. Elle a également l'intention d'instaurer des évaluations ex post des projets à partir d'un certain niveau de financement.

Recommandation n° 2 d)

La Commission accepte la recommandation et assure déjà, dans la plupart des pays, un suivi des conclusions des différentes évaluations des résultats.

Recommandation n° 2 e)

La Commission estime que le retrait de l'aide octroyée au secteur constitue une bonne option en cas de dialogue infructueux avec un pays partenaire. Elle rappelle toutefois qu'elle ne peut suspendre un financement lorsqu'un contrat de travaux spécifique a été signé et que les travaux sont cours.

Recommandation n° 3 a)

La Commission approuve la recommandation.

Recommandation n° 3 b)

La Commission approuve la recommandation.

Recommandation n° 3 c)

La Commission approuve la recommandation.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 17/2012

Pour un réseau routier durable en Afrique subsaharienne — contribution du Fonds européen de développement (FED)

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 55 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-969-8

doi:10.2865/37031

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LES ROUTES SONT ESSENTIELLES POUR L'INTÉGRATION RÉGIONALE, LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE, LE DÉVELOPPEMENT SOCIAL, L'EFFICACITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ET LA SÉCURITÉ. LA COUR A EXAMINÉ SI LE FED AVAIT CONTRIBUÉ À ASSURER LA PÉRENNITÉ DU RÉSEAU ROUTIER EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE. LA COUR ESTIME, EN CONCLUSION, QUE LES ACTIONS DE LA COMMISSION VISANT À PROMOUVOIR L'ADOPTION ET L'APPLICATION, PAR LES PAYS PARTENAIRES, DES RÉFORMES DE LA POLITIQUE SECTORIELLE QUI SONT NÉCESSAIRES POUR LEVER LES OBSTACLES À LA MISE EN PLACE D'UN RÉSEAU ROUTIER DURABLE EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE SONT PARTIELLEMENT EFFICACES. LA COUR ÉMET DES RECOMMANDATIONS INVITANT LA COMMISSION À FAIRE EN SORTE QUE LES FINANCEMENTS DU FED SOIENT UTILISÉS EN PRIORITÉ LÀ OÙ ILS PEUVENT AVOIR LA PLUS GRANDE INCIDENCE, AINSI QU'À MIEUX EXPLOITER LES CONDITIONS DONT LES PROGRAMMES SONT ASSORTIS, LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA COOPÉRATION TECHNIQUE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-969-8

