

Précis

Thaïlande : secteur des transports et développement institutionnel

DÉPUIS 1950, LA BANQUE MONDIALE A AIDÉ LA Thaïlande à financer 25 projets de transport. Le Département de l'évaluation des opérations (OED) a étudié cinq de ces opérations, approuvées entre 1983 et 1990, et tiré de cet audit la conclusion que ces projets ont effectivement contribué au développement de l'infrastructure de transport dans les zones rurales, à la réfection des routes et à l'amélioration de leur entretien, à la réduction des encombrements et à un début d'amélioration en matière de sécurité routière, de réduction des émissions et d'atténuation des nuisances sonores. Toutes ces opérations faisaient suite à des projets antérieurs et avaient été précédées de plusieurs études et de longs échanges de vues entre la Banque et les pouvoirs publics. Néanmoins, ce dialogue ne s'est pas révélé très fructueux et les résultats ont été modiques sur le plan du développement institutionnel.

L'audit juge les projets satisfaisants, mais conclut aussi que la Banque n'a pas su donner suite à un grand nombre des conclusions de son Examen du secteur des transports thaïlandais, qui préconisait de restructurer les organisations du secteur. Il recommande à la Banque de focaliser davantage sa coopération avec la Thaïlande sur l'action des pouvoirs publics afin de promouvoir la mise en place de politiques appropriées et d'un bon cadre institutionnel pour le secteur des transports.



Entre 1983 et 1996, la croissance de l'économie thaïlandaise a été l'une des plus rapides de l'Asie de l'Est. Cette progression fulgurante a accru le revenu par habitant d'une moyenne de 7 % par an, mais elle a aussi créé trois problèmes sérieux : la saturation de l'infrastructure de transport, notamment à Bangkok ; l'aggravation de la pollution atmosphérique et des nuisances sonores, là aussi plus marquée dans la capitale ; et la persistance des disparités des revenus. Tout au long de la période, les progrès n'ont pas été aussi rapides dans le domaine des politiques et des institutions que sur le plan économique.

À l'époque où la Banque préparait son « Examen du secteur des transports thaïlandais », en 1985, le Second projet de routes provinciales était en cours d'exécution et les quatre autres projets étaient à l'étude (trois pour le secteur routier et un pour l'amélioration de l'efficacité des chemins de fer). Ces projets ont subi l'influence de cet examen sectoriel, qui donnait beaucoup de détails sur les diverses opérations, mais ne disait rien du rôle de la Banque dans le secteur. En conséquence, ils ont amené la Banque à jouer différents rôles, quelquefois mal définis. Sauf pour les chemins de fer, ils avaient des objectifs pratiquement identiques et mettaient l'accent sur le financement d'investissements physiques.

Résultats

Ces projets ont été menés à bien entre 1990 et 1994 et ont constitué l'essentiel de l'aide apportée par la Banque au secteur des transports thaïlandais pendant cette période. Il ont contribué à l'amélioration de l'infrastructure rurale, à la réfection et à l'amélioration de l'entretien des routes, et à l'allègement de l'encombrement des axes interurbains. Il en a également résulté un début d'amélioration sur le plan des institutions, de la réduction des émissions et des nuisances sonores, et de la sécurité routière. Leurs taux de rentabilité économique (TRE) ont excédé les prévisions et vont de 30,1 à 42 % (aucun TRE n'a été calculé pour le projet ferroviaire, celui-ci ne comprenant que de l'assistance technique).

Pour ce qui est des objectifs relatifs aux institutions et aux politiques, les projets ont conduit à certains progrès dans les domaines de la sécurité, de la lutte contre la pollution, de l'efficacité des transports routiers et de la formation. Les programmes d'assistance technique ont été modérément fructueux.

Une occasion perdue

L'audit souligne que, malgré les bons résultats de chaque projet considéré isolément, la Banque n'a pas su s'attaquer au plus vaste problème du cadre institutionnel et réglementaire, ni donner suite aux recommandations de

l'Examen sectoriel. Cette étude avait signalé la fragmentation des institutions du secteur, l'existence de doubles emplois et de conflits quant à leurs compétences respectives (une dizaine d'organismes s'occupent de l'infrastructure des transports urbains). Elle recommandait aussi de donner la priorité aux transports urbains.

La Banque n'a pas réussi à promouvoir le changement. Après avoir consacré de substantielles ressources hors prêt aux problèmes des transports urbains, elle n'est plus présente dans le secteur urbain de Bangkok, exception faite d'une petite participation de la SFI et de la conception d'une rocade extérieure. En ce qui concerne le développement des institutions et des politiques, deux projets prévoyaient un certain effort, mais n'ont débouché sur aucun progrès. Dans un troisième projet (secteur routier), cet aspect n'était abordé qu'en relation avec la sécurité, la pollution et l'efficacité des transports. À l'exception du projet d'amélioration de l'efficacité des chemins de fer, toutes les opérations ont ignoré la nécessité de restructurer les institutions sectorielles.

En conséquence, un grand nombre des problèmes institutionnels répertoriés dans l'Examen de 1985 subsistent. L'aptitude du secteur des transports à contribuer à un développement durable reste limitée — surtout à Bangkok dont les besoins d'investissement seraient, selon l'Examen, « presque équivalents à la somme des besoins des réseaux rural, provincial et national ».

Recommandations

Malgré l'intérêt des projets, les auteurs de l'audit se demandent s'il n'aurait pas été possible de faire davantage sur le plan institutionnel et si la Banque n'aurait pas dû se fixer des priorités différentes. Hors des villes, l'état des routes est satisfaisant, alors que le problème des transports urbains doit être traité de toute urgence. L'audit recommande à la Banque de poursuivre son action en faveur de l'infrastructure, mais en mettant davantage l'accent sur l'action des pouvoirs publics par l'inclusion dans ses projets d'importantes composantes institutionnelles pour Bangkok et les grandes villes de province.

Les questions à traiter en priorité sont notamment les suivantes :

- Définition plus claire du rôle de la Banque et de ses relations avec les pouvoirs publics, de manière à réduire la part faite au développement des infrastructures physiques et à mettre l'accent sur la formation d'un partenariat propice au renforcement des capacités institutionnelles.
- Chevauchement des fonctions respectives des institutions sectorielles.

- Élaboration d'une nouvelle politique de financement et de recouvrement des coûts pour le secteur routier, définissant notamment la répartition des ressources financières entre les différentes catégories de routes. Le secteur routier, qui relève aujourd'hui de quatre institutions différentes, devrait être placé sous l'autorité d'une seule administration de tutelle, de manière à assurer la cohérence des décisions d'investissement, l'affectation de ressources suffisantes aux dépenses d'exploitation et d'entretien, et la prise en compte des questions d'équité.
- Évaluation du système de classement de l'ensemble des routes, et inventaire des routes de chaque catégorie. Ce travail de clarification aura d'importantes implications pour toutes les routes, surtout dans la perspective du développement du système de voies à péage de Bangkok et du réseau provincial.
- Renforcement des partenariats entre les institutions sectorielles et d'importantes parties prenantes, comme

les universités (lutte contre la pollution, sécurité routière, analyse des données, et formation), les usagers et les autorités (par exemple, les associations de chauffeurs routiers et les forces de police pour les questions liées au service, ou à l'élaboration et à l'application de la réglementation), et le secteur privé.

Les questions techniques qui devront aussi retenir l'attention sont les suivantes :

- Développement des services d'information et des systèmes de gestion.
- Délégation de la sous-traitance et de la passation des marchés aux organismes sectoriels pour accélérer le processus et renforcer la responsabilisation.
- Mise à jour et entretien des compétences techniques par des activités de formation permanente à tous les échelons.
- Mise en place d'un système durable de financement de la lutte contre la pollution et des programmes de sécurité routière.

Précis

* Rapport d'évaluation rétrospective : « Thailand, Second Provincial Roads Project, Highway Sector Project, Second Highway Sector Project, Third Highway Sector Project, Railway Efficiency Improvement Project », par Antti Talvitie, rapport n° 16733, juin 1997. Les Administrateurs et les services de la Banque peuvent se le procurer auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès du Service d'information et de documentation de la Banque mondiale :
tél. : 1-202/458-5454
fax : 1-202/522-1500
email : pic@worldbank.org.

Veillez adresser vos commentaires et demandes de renseignements au rédacteur en chef, Elizabeth Campbell-Pagé, tél. : 1-202/473-5365, fax : 1-202/522-3125, email : ecampbellpage@worldbank.org

Les commentaires et demandes de renseignements doivent être adressés à l'OED, tél. : 1-202/458-4497, fax : 1-202/522-3200, email : [OED Help Desk@worldbank.org](mailto:OED_Help_Desk@worldbank.org)

Ce précis et d'autres publications de l'OED peuvent être consultés sur internet, au site : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les Précis de l'OED sont produits par le Département de l'évaluation des opérations, partenariats et gestion des connaissances (OEDPK) de la Banque mondiale. Les opinions qui y sont exprimées sont celles du personnel du Département et ne sauraient être attribuées à la Banque mondiale ni aux institutions qui lui sont affiliées.