

# Précis

## Ghana : Renforcer le système de transports

**T**ROIS PROJETS SUCCESSIFS DANS LE SECTEUR des transports ont contribué au succès du programme de redressement économique du pays. Telles sont les conclusions d'un rapport récent du Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale. Exécutés au cours de la période 1987-1998, les projets comprenaient d'importantes mesures pour la remise en état de routes vitales pour l'économie ghanéenne et pour le lancement de programmes d'entretien destinés à arrêter la dégradation du réseau routier. En éliminant les obstacles physiques au transport, les projets ont diminué les coûts de transport, stimulé les exportations et accru la mobilité des passagers et des marchandises. Un meilleur accès des populations rurales aux marchés et aux activités économiques et sociales a favorisé l'augmentation de la production, la commercialisation des produits et la diversification du secteur agricole. Le développement des transports commerciaux le long des pistes rurales améliorées a également accru la mobilité de la population rurale.

Les projets ont permis le renforcement des institutions et la réforme des politiques ; désormais, l'Autorité des routes du Ghana (GHA) et le Département des pistes rurales (DFR) emploient des entreprises et des consultants privés pour la plus grande partie de leurs travaux d'entretien courant et périodique ; en outre, les deux agences ont amélioré la programmation de leurs travaux et de leurs dépenses. Cette politique a favorisé l'essor d'une industrie locale de la construction et de la consul-

tation qui utilise des techniques à haute intensité de main-d'œuvre ; grâce à la création de nouvelles activités génératrices de revenus, cette industrie contribue à la lutte contre la pauvreté. La réforme du Fonds routier, doté d'un conseil et d'un secrétariat autonomes, a considérablement amélioré le recouvrement des coûts et la répartition des crédits d'entretien. Certes, la composante ferroviaire des projets n'a pas atteint ses objectifs. Néanmoins, la gestion de l'opération par la Banque et la





Un pont au Ghana. Reproduction autorisée : Photothèque de la Banque mondiale.

qualité de son dialogue de politique avec le client, tout au long des trois projets, ont été remarquables et sont un exemple d'une des « meilleures pratiques » pour le sous-secteur routier.

### Les projets

La situation macroéconomique et l'instabilité politique ont incité de nombreux ghanéens bien formés à quitter le pays dans les années 1970 et 1980. Les salaires de ceux qui étaient restés ne leur permettaient pas de couvrir leurs dépenses de base et une gestion surpolitisée des affaires avait pour conséquence une démoralisation générale de la population, des taux d'absentéisme élevés et une faible productivité. Au moment où le gouvernement a lancé son programme de redressement économique (ERP) en 1983, le volume des importations avait diminué d'un tiers, les recettes d'exportation avaient chuté de 52 %, en valeur réelle, et l'épargne intérieure était devenue presque insignifiante. La situation des transports s'était gravement dégradée. La structure institutionnelle et le système d'incitations étaient inadéquats. Après plusieurs années d'abandon ou de mauvaise gestion des opérations d'entretien, l'état du réseau routier était tel qu'il freinait l'activité économique et rendait impossible une bonne exécution du programme de redressement. Quarante-six pour cent des 14 134 kilomètres de routes principales étaient en mauvais ou très mauvais état et la plus grande partie des 21 000 kilomètres de pistes rurales était impraticable pendant la saison des pluies.

En 1985, le gouvernement et la Banque se sont entendus sur une série de mesures à court et moyen terme pour la réparation des infrastructures de transport et sur la préparation d'un programme à long terme de gestion et de financement du secteur. Le premier des trois projets a été approuvé vers la fin de 1987. Ses objectifs correspondaient aux besoins du pays ; la conception du projet était basée sur un certain nombre d'idées originales pour l'époque. Le but était de promouvoir une gestion commerciale du réseau routier,

de développer les capacités des entreprises locales, d'introduire des méthodes de construction à haute intensité de travail et de promouvoir des systèmes intermédiaires pour les transports ruraux.

### Le premier projet de réhabilitation des transports (TRP I)

TRP I visait à stimuler les exportations, la production agricole et la mobilité de la main-d'œuvre grâce à la réhabilitation et à l'entretien des infrastructures de transport. Les concepteurs du projet souhaitaient aussi accroître l'efficacité du secteur, promouvoir des technologies économiques pour les transports ruraux et réduire les

coûts de transport des marchandises et des passagers. Le projet comprenait les composantes suivantes : un programme de réhabilitation routière et ferroviaire, un programme d'entretien routier, des projets pilotes de transport routier et rural et un appui à la planification des infrastructures et aux institutions du secteur. L'exécution a commencé en mai 1988 et la clôture du projet date de la fin décembre 1993.

### Le deuxième projet de réhabilitation des transports (TRP II)

TRP II, lancé en juin 1991 et terminé à fin décembre 1997, avait pour but d'éliminer les obstacles physiques à l'expansion des exportations, à la production agricole et à la mobilité de la main-d'œuvre et de réduire les coûts de transport ; mais le concept du deuxième projet était plus ambitieux que celui du premier. La réhabilitation et l'entretien de l'infrastructure routière et ferroviaire avaient également pour but de stimuler le développement du secteur privé. Les concepteurs du projet voulaient promouvoir de nouvelles méthodes de réhabilitation et d'entretien des infrastructures grâce à l'emploi de technologies appropriées, à la mobilisation des ressources locales et au développement des transports communautaires. Pour rendre plus efficace la gestion des transports publics et privés, les concepteurs voulaient appuyer la formation de la main-d'œuvre, des politiques basées sur les mécanismes du marché et le développement des institutions. Le projet comprenait également des composantes destinées à lutter contre la pauvreté rurale et à favoriser l'auto-développement des femmes du monde rural.

Les composantes de TRP II comprenaient des équipements, des travaux de génie civil et une réforme des institutions du secteur routier ; elles comprenaient également des appuis institutionnels aux transports publics et privés, et le développement

**Tableau 1 : Amélioration de la condition des routes (en pourcentage)**

État des routes	Routes principales		Pistes rurales		
	1989	1997	1989	Routes entretenables en 1997	Ensemble des pistes rurales
Bon	13	18	16	51	21
Moyen	20	24	24	36	15
Mauvais	67	58	61	13	64

Note : Pour les pistes rurales, les chiffres de 1997 distinguent le réseau de routes entretenables (9 805 kilomètres) et le reste du réseau (23 605 km), qui comprend les routes qui ne peuvent pas être entretenues (13 800 km).

Source : Données de la Banque mondiale. Les chiffres des différentes années ne sont pas toujours comparables, les enquêtes ayant utilisé des critères différents.

de méthodes économiques pour la construction et l'entretien des routes rurales ; ces méthodes devaient favoriser l'emploi des femmes grâce à une assistance aux organisations non gouvernementales (ONG) sous la forme de travaux de génie civil et d'appuis institutionnels. Comme le premier projet, TRP II comprenait une composante ferroviaire visant à renforcer les institutions et à accroître les capacités ; cette composante comprenait la fourniture de locomotives et wagons, d'équipements et outils divers et des travaux de génie civil.

### Le projet national de réhabilitation et d'entretien des pistes rurales (NFRMP)

Lancé en juillet 1992 et terminé en juin 1997, le NFRMP avait trois objectifs : 1) accroître la production des cultures vivrières et de rente en améliorant l'accès aux pistes rurales servant au transport des intrants et des produits agricoles entre les exploitations, les villages et les marchés voisins ; 2) améliorer la mobilité des pauvres ruraux et créer pour eux de nouvelles opportunités économiques ; 3) développer les capacités institutionnelles du département des pistes rurales (DFR) pour l'entretien des pistes réhabilitées et le développement graduel d'un réseau de routes de desserte.

Le projet comprenait plusieurs composantes physiques et institutionnelles. Cinq mille ponceaux ont été construits et 720 kilomètres de pistes ont fait l'objet d'améliorations ponctuelles pour assurer un accès minimal ; 2 850 kilomètres de routes entretenues et réhabilitées ont été rechargées et 2 500 kilomètres de routes situées dans 16 zones à potentiel agricole élevé ou moyen ont été complètement réhabilitées. Le projet comprenait l'acquisition d'équipements, outils et pièces de rechange pour l'entretien des routes et les ateliers. Il prévoyait des services de consultants pour les études techniques, le contrôle des marchés, des études de gestion et

d'organisation, l'évaluation de l'impact économique et social du projet et un système de budget d'entretien basé sur la performance. Le projet a formé le personnel de DFR et de petites entreprises à base de main-d'œuvre ; il a appuyé une école de formation pour la main-d'œuvre ; il a assisté DFR dans sa gestion, ses travaux d'entretien et ses opérations ; enfin, il a appuyé la décentralisation de DFR pour favoriser l'implication des communautés locales dans la conception et le test d'un système d'entretien courant des pistes rurales au niveau des districts. Le projet a assisté l'industrie locale de construction, par la fourniture d'équipement et l'évaluation des entreprises, et a aidé les ONG et les femmes dans des actions destinées à améliorer la mobilité rurale et l'environnement.

### Résultats des projets

Au moment de l'achèvement des projets, il apparaissait que le risque de destruction des routes principales avait été en grande partie évité ; néanmoins, en 1997, 58 % du réseau était encore en mauvais état. La Banque a jeté les bases d'améliorations ultérieures et appuie un programme du gouvernement dont l'objectif 2005 est de remettre en bon état 70 % du réseau et d'améliorer la condition de 20 % des routes. En ce qui concerne les pistes rurales, 13 % seulement des routes entretenables étaient encore en mauvais état en 1997 ; mais 64 % de l'ensemble des pistes n'étaient pas entretenables et restaient en très mauvais état (tableau 1).

Les trois projets ont donné des résultats très satisfaisants en appui au programme de redressement économique du Ghana : ils ont éliminé les obstacles aux transports, ont favorisé des réformes basées sur les mécanismes du marché et ont amélioré la gestion du secteur public et les allocations de ressources.

Les villageois interrogés au sujet de l'impact des projets sur leur mode de vie disaient que

**Tableau 2 : Impact de l'amélioration des routes de desserte sur les coûts de transport**

Coûts de transport (en cédís)	Caractéristiques des routes de desserte			
	A*	B*	C*	D*
Marchandises (100 kg de maïs)	2 000	2 000	3 000	3 000
Taxi partagé avec d'autres passagers	1 200	1 200	1 500	1 500
Minibus	1 000	1 000	1 000	1 200
Taxi pour urgences	15 000–20 000	20 000–25 000	25 000–30 000	25 000–30 000

Source : Interviews dans les villages.

Codes : A = route réhabilitée dans le cadre du NFRMP ; B = route réhabilitée en utilisant des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre, sur financement par d'autres bailleurs de fonds ; C = route ayant reçu des améliorations ponctuelles financées par les fonds de DFR ; D = routes non améliorées, qui sont difficilement praticables.

l'augmentation du nombre de véhicules arrivant jusqu'au village avait amélioré la circulation des produits et réduit le coût du transport des passagers. Ils indiquaient qu'ils pouvaient obtenir de meilleurs prix pour leurs produits, parce qu'ils pouvaient les vendre directement au lieu de passer par des intermédiaires. Les boutiquiers, eux aussi, notaient une baisse du coût de transport de leurs marchandises et une augmentation de leurs ventes. Enfin, il était désormais plus facile et moins cher d'organiser des transports d'urgence pour les malades (tableau 2).

L'assistance technique et la formation, la réduction de la main-d'œuvre non qualifiée et l'emploi d'entreprises privées pour les travaux de génie civil, toutes ces mesures ont nettement renforcé la capacité des institutions. Désormais, le Ghana dispose d'une industrie locale de construction et de consultation prospère et bien organisée. L'Autorité des routes et le Département des pistes rurales sont maintenant capables de mieux gérer leurs projets, de définir les priorités d'entretien routier, de planifier leurs opérations et de rationaliser leurs programmes de dépenses et de travaux. En outre, selon l'OED, la performance de la Banque a été satisfaisante dans le cas des deux premiers projets et très satisfaisante dans le cas du projet de pistes rurales, dans son appui au programme de redressement économique du Ghana et dans la satisfaction des besoins à long terme du pays. Les agences nationales du secteur routier ont fort bien exécuté leurs projets, dont elles ont assumé la pleine responsabilité; dans l'ensemble, leur performance a été satisfaisante, malgré des retards dans l'apport par le gouvernement des fonds de contrepartie (Voir le résumé des données sur les projets au tableau 3).

### Les défis de l'avenir

La Banque a contribué de façon substantielle à l'amélioration du secteur des transports au Ghana. Mais il faut maintenant relever quatre défis : la gestion des marchés, la décentralisation, le Fonds routier et l'échec des deux premiers projets dans l'accomplissement de leurs objectifs ferroviaires.

#### *Transports ferroviaires*

Rétrospectivement, il apparaît qu'un projet ferroviaire indépendant aurait mieux réussi à attirer l'attention sur les problèmes des chemins de fer ghanéens, qui, encore aujourd'hui, sont en très mauvais état et opèrent dans un cadre institutionnel inadéquat. Bien que les deux projets aient financé la réhabilitation de certaines voies, du matériel roulant et des équipements, leur impact sur la situation et la performance du réseau ferroviaire a été négligeable.

À l'inverse du programme routier, la composante ferroviaire n'était pas fondée sur un vaste programme stratégique pour une amélioration fondamentale de

l'état physique et de la structure institutionnelle du chemin de fer. L'expérience du secteur ferroviaire montre que l'amélioration du réseau réussit mieux quand le chemin de fer opère dans un environnement institutionnel favorable basé sur un système d'incitations approprié. Tout projet futur visant à renforcer la gestion et l'organisation du sous-secteur devra être accompagné — ou précédé — par des réformes du système d'incitations et des structures institutionnelles régissant les opérations du chemin de fer.

#### *Gestion des marchés*

Aujourd'hui, ce sont des entreprises privées qui exécutent la plus grande partie des travaux routiers au Ghana. Cette situation a favorisé l'essor de l'industrie nationale de la construction et de la consultation. Mais les agences publiques du secteur routier n'ont pas totalement exploité les bénéfices de la sous-traitance ; leurs faiblesses institutionnelles affectent la gestion des marchés et freinent la réduction des coûts de la négociation et de la supervision des marchés. L'une de ces faiblesses est la structure des salaires, des incitations et des systèmes de compensation qui ne sont pas suffisants pour attirer et retenir le personnel qualifié nécessaire au renforcement des capacités institutionnelles de gestion des marchés. Nombreux sont les ingénieurs bien formés et le personnel qualifié qui quittent le secteur public pour l'industrie privée, créant ainsi un déséquilibre entre les capacités des entreprises privées et des agences. En outre, les agences du secteur routier doivent mettre en place des mécanismes institutionnels permettant l'adaptation des programmes en cours, en fonction des circonstances, et la résolution des différends.

La correction de ces faiblesses nécessite une réorganisation fondamentale du cadre institutionnel dans lequel fonctionnent les agences. Les agences routières doivent être transformées en sociétés capables de mettre en place des systèmes d'incitations analogues à ceux du secteur privé et, par conséquent, d'attirer et de retenir du personnel qualifié. Une législation leur donnant un statut autonome n'est pas suffisante. Il faut renforcer les procédures de passation des marchés ; des mécanismes institutionnels doivent être créés pour assurer la transparence et l'efficacité des opérations; enfin, un système d'arbitrage doit être établi pour la solution des différends entre le gouvernement et le secteur privé.

#### *Décentralisation*

Le programme ghanéen de décentralisation politique et économique, qui est dirigé par un puissant ministère central, souffre de la faiblesse des capacités institutionnelles au niveau des districts et ne prévoit pas une responsabilisation des populations locales. La gestion et le financement des routes sont nettement plus politisés au niveau des districts qu'à l'échelon central. Le Département des pistes rurales est tenu de transférer ses responsabilités techniques aux autorités des districts,



**Tableau 3 : Résumé des données relatives aux projets de transport (1987-1998)**

<i>Projet</i>	<i>Durée</i>	<i>Performance</i>	
		<i>Résultats</i>	<i>Durabilité</i>
TRP I	Du 12/10/87 au 12/31/95	Satisfaisants	Incertaine
TRP II	Du 12/13/90 au 12/31/97	Satisfaisants	Incertaine
NFRRMP	Du 2/7/ 92 au 6/30/98	Très satisfaisants	Probable

mais le ministère des Collectivités locales contrôle l'administration et le financement des districts, avec pour conséquence une recentralisation du processus. Les 110 districts qui doivent assumer la responsabilité de leurs pistes rurales manquent gravement de personnel qualifié; ils n'ont pas les moyens d'améliorer et d'entretenir les pistes de façon économique et efficace ; ils sont trop petits pour bénéficier d'économies d'échelles et manquent d'ingénieurs qualifiés pour planifier et gérer de façon adéquate l'amélioration et l'entretien des routes. La plus réaliste des solutions envisagées comporterait le regroupement de la gestion des routes des districts au sein de départements autonomes dirigés par un conseil comprenant des représentants du secteur privé et des usagers du district. Cette solution minimiserait l'ingérence des politiques et des fonctionnaires dans la gestion courante des pistes rurales. Elle permettrait aussi aux districts de bénéficier d'économies d'échelle et favoriserait la transparence et la responsabilisation des intéressés.

#### *Fonds routier*

La réforme du Fonds routier du Ghana, en 1997, a nettement amélioré le recouvrement des coûts et les allocations de ressources à l'entretien routier. Les recettes du Fonds qui atteignaient 62 millions de cedis en 1996 sont estimées à 219 milliards pour 1999. La loi de 1997 qui a réformé le Fonds limite les pouvoirs de l'exécutif par la création d'un mécanisme institutionnel autonome ; cependant, cette réforme ne garantit pas la durabilité du Fonds ; en effet, le gouvernement a le pouvoir de révoquer la loi. La durabilité dépendra de l'appui de l'opinion publique, d'un environnement macro-économique favorable et de mesures ad hoc protégeant l'entretien routier contre les chocs économiques. En outre, pour que le Ghana dispose d'un système routier fonctionnant sur des bases commerciales dans une économie de marché décentralisée, il faut harmoniser la création et les allocations de ressources.

#### Conclusions et leçons des projets

Cinq principales conclusions peuvent être tirées de l'expérience du Ghana dans le domaine des transports :

- Il faut étudier soigneusement les coûts opérationnels de la gestion des marchés avant d'établir des mécanismes institutionnels de type privé pour la conception et l'exécution de travaux de génie civil. Les bénéfices de la sous-traitance seront nettement réduits si les agences publiques routières ne développent pas leur capacité de gérer les marchés et ne parviennent pas à réduire les coûts opérationnels relatifs à la préparation et à l'exécution des projets.
- La restructuration des agences sous la forme de sociétés et la création de mécanismes de résolution des différends doivent précéder (ou accompagner) les réformes instituant la sous-traitance au secteur privé.
- La décentralisation au niveau des districts de la gestion des pistes rurales doit être précédée par une définition claire des responsabilités institutionnelles et de la classification des routes ; la délégation aux districts des pouvoirs et des responsabilités en matière de génération et de répartition des ressources doit être basée sur une stratégie cohérente.
- Les fonds routiers peuvent être une étape importante vers la gestion des routes en économie de marché. Pour mener à son terme la commercialisation de la gestion routière, il faut que les fonds routiers répartissent leurs ressources en fonction des contributions de chaque région ; il convient cependant de créer aussi un mécanisme visant à corriger les disparités régionales et les inéquités héritées du passé.
- Les progrès du secteur ferroviaire dépendent de réformes visant à améliorer la structure des incitations et l'environnement institutionnel. Il faut promouvoir la privatisation sur la base d'un calendrier précis.