

Précis



Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition

Un prêt de 120 millions de dollars accordé à la Roumanie pour l'aider à réformer les institutions de son secteur des transports a appuyé la remise en état des routes nationales ainsi que la commercialisation et la privatisation de l'entretien des routes, et a permis d'améliorer notablement le financement des activités et l'allocation des ressources relatives au réseau routier. Le projet a aussi montré qu'il est possible d'éviter bien des lourdeurs bureaucratiques lorsqu'un organisme efficace et autonome, comme l'organisme spécialisé qui a été habilité à exécuter ce dernier, est directement chargé de la réalisation des opérations. Il a aussi montré que des réformes institutionnelles difficiles comme, dans le cas présent, la création d'un Fonds routier, la constitution en société des organismes chargés de l'entretien et la sous-traitance des opérations peuvent être menées à bien rapidement par des responsables politiques résolus et clairvoyants et un personnel compétent.

Du réseau ferroviaire au réseau routier

Tant qu'elle a opéré dans le contexte d'une économie à planification centrale, la Roumanie a privilégié dans une mesure considérable les transports ferroviaires. Le transport des passagers et des marchandises empruntait généralement son vaste réseau de voies ferrées (11 000 kilomètres), notamment parce qu'un règlement exigeait

que toute expédition à plus de 50 kilomètres se fasse par rail. Les transports maritimes ont pris de l'ampleur dans les années 80 tandis que les transports automobiles, qui s'étaient rapidement développés dans les années 70, ont stagné à cause de différents obstacles physiques et réglementaires. La Roumanie avait le réseau routier le moins dense de toute l'Europe



centrale, et les montants prévus au budget pour la maintenance des 73 000 kilomètres de routes du pays étaient très faibles. Les investissements dans le secteur des transports privilégiaient les très grands projets, sans considération de leur faisabilité économique. Les ressources disponibles pour le remplacement et la modernisation des équipements existants étaient donc insuffisantes, les matériels et les infrastructures sont devenus obsolètes, et les services offerts sont restés très limités. Les investissements dans le secteur s'étaient pratiquement taris en 1990.

Lorsque, cette année-là, la Roumanie a entrepris de se transformer en économie de marché, le ministère des Transports et des Travaux publics a été divisé en deux ministères distincts. Le nouveau ministère des Transports a été chargé de l'élaboration des politiques ainsi que des fonctions réglementaires, tandis que les directions des routes, des chemins de fer, et des ports sont devenues des entités autonomes relevant du ministère, mais non administrées par celui-ci. Le chemin de fer est resté un important moyen de transport de passagers sur les longs trajets, mais la demande de services de transport de marchandises par voie ferrée, sur lesquels reposait essentiellement le secteur des transports dans le cadre de l'économie planifiée, a chuté lorsque le gouvernement a aboli l'obligation d'acheminer par rail les marchandises sur des distances importantes. Le marché s'est déplacé de l'industrie lourde (ciment, acier, pétrochimie, etc.), qui faisait un recours important aux services de transport, à l'industrie légère (textiles et agro-industrie, etc.) qui utilise davantage les transports routiers. Le marché des voitures particulières a connu un véritable essor dans les années 90, bien que le PIB par habitant ait chuté et que le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté ait quintuplé (pour passer à environ 5 millions). La rapide motorisation du pays a causé une sensible augmentation de l'encombrement de la circulation, des accidents, du nombre de véhicules en surcharge et de la pollution atmosphérique. Le volume important de la circulation routière a surchargé le réseau routier, dont la capacité n'a que peu augmenté durant les années 90.

Un des premiers prêts consentis par la Banque, après la transition vers l'économie de marché, se rapportait à un projet conçu pour aider la Roumanie à réformer les institutions des transports. Ce projet, qui a été cofinancé par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et par la Banque européenne d'investissement, devait permettre d'accroître l'efficacité économique du système routier roumain, de renforcer le rôle du secteur privé dans les transports (et réduire celui de l'État), et de faire jouer la concurrence dans le secteur des travaux publics. Dans son rapport d'évaluation rétrospective, le Département de l'évaluation des opérations (OED) a classé le projet comme étant très satisfaisant.

Une direction résolue

Le projet des transports roumains a mis l'accent sur trois types d'activités : la remise en état du réseau routier, la modernisation et la commercialisation de l'entretien des routes, et l'amélioration du financement des routes et de l'affectation des ressources. Dans les trois cas, la Banque a opéré dans le cadre d'un partenariat forgé avec le nouveau ministère des Transports. L'administration nationale des ponts et chaussées, organisme autonome nouvellement créé pour assumer la responsabilité de la construction, de l'entretien et de l'administration des routes, a résolument pris la direction des opérations couvertes par le projet. Le bureau d'immatriculation des véhicules automobiles a été chargé, quant à lui, de l'élaboration et du contrôle des normes de sécurité automobile et d'émission polluante. Le nouveau Fonds routier établi en 1995, qui est géré de manière autonome, a continué de recouvrer les surtaxes sur l'essence ainsi que les droits d'immatriculation des véhicules et les redevances automobiles et, ce faisant, devrait assurer à l'administration des routes une relative autonomie financière.

Remise en état du réseau routier

La remise en état du réseau routier s'est, dès le départ, heurtée à un obstacle : les organismes des transports roumains n'avaient jamais participé à des projets de la Banque, et les seuls ingénieurs-conseils roumains auxquels il pouvait être fait appel travaillaient pour une société d'études de travaux publics appartenant à l'État. Des problèmes de conception technique ont surgi au niveau de l'évaluation de l'état des routes, et les estimations des volumes de trafic n'ont pas pris en considération la rapide évolution de la circulation routière. En outre, la Roumanie n'avait, jusque-là, jamais été confrontée à la nécessité de planifier et de réaliser des travaux de voirie tout en assurant la circulation sur des routes de plus en plus encombrées. Il s'en est suivi un accroissement des coûts par suite du blocage de la circulation, des ordres de modification donnés durant les travaux de construction, et de la dégradation, plus importante que prévu, de l'état des routes qui ont donc dû être remises en état et non pas seulement renforcées.

Cela dit, le projet a permis de financer la remise en état de 924 kilomètres de routes et le renforcement de 1 650 kilomètres. (La remise en état des routes secondaires ou locales sera effectuée dans le cadre d'un projet-relais.) Les composantes du projet ont couvert la mise à niveau des postes frontières, l'amélioration de la sécurité grâce à un marquage et à une signalisation de meilleure qualité sur 5 000 kilomètres de routes, et la fourniture d'une assistance technique pour des services de formation et la réalisation d'études portant sur l'entretien.

Le matériel d'inspection des véhicules du bureau d'immatriculation des véhicules automobiles permet à ce dernier de faire fonctionner 40 chaînes d'inspection de

véhicules entièrement mécanisées (sécurité et pollution de l'air), de fournir des directives aux centres d'inspection privés et de suivre les performances de ces derniers. La capacité d'inspection de la Roumanie répond désormais aux normes de l'Union européenne, bien que les centres d'inspection soient sous-équipés, que leur personnel ait une formation insuffisante, et qu'il leur faille à la fois procéder à la démonstration des matériels et au transfert du savoir-faire opérationnel. Les matériels de pesage des véhicules ont été obtenus comme prévu, mais n'ont pas été systématiquement mis en service. À l'issue d'une opération pilote et d'une campagne d'information publique, l'équipement de contrôle des essieux a été livré et installé. Cependant, les amendes dont sont frappés les véhicules surchargés sont faibles, et les pouvoirs publics comme la police devront faire preuve de bien plus de détermination pour que les limites de charge soient réellement appliquées.

Commercialisation de l'entretien des routes

Jusqu'en 1992, tous les entretiens routiers en Roumanie étaient exécutés en régie. Le projet a appuyé avec succès la commercialisation et la privatisation de ces opérations. La Direction des routes a placé les services d'entretien dans le cadre d'entreprises, et n'a donc plus été directement responsable de l'exécution de ces opérations. Cette manière de procéder a permis à la Direction des routes, dès 1988, de sous-traiter aux huit services de maintenance régionaux 87 % de tous les services d'entretien périodique des routes, 79 % des services d'entretien périodique des ponts, et 23 % de l'entretien courant des routes et des ponts. Malgré un retard de deux ans, les ambitieux objectifs établis pour 1996 ont été atteints voire même dépassés. (Atteindre les objectifs fixés a été plus difficile pour les ponts sur lesquels il est difficile de travailler dans des régions où le mauvais temps provoque de longues interruptions de travail.) Les unités régionales — qui offraient aussi leurs services aux départements des travaux publics locaux — manquaient de matériels et de gestionnaires (surtout dans le domaine financier), avaient des effectifs pléthoriques et fonctionnaient de manière inefficace. Le transfert de fonctions et de personnels aux unités régionales a permis à l'administration nationale des ponts et chaussées de s'alléger en ramenant ses effectifs de 15 000 personnes en 1995 à 8 800 en 1998.

Le projet a contribué pour beaucoup à la modernisation, la privatisation et l'amélioration de l'efficacité du secteur de la construction qui, au début des années 90, comptait un million de fonctionnaires mais est maintenant privatisé à 90 %. Ce taux représente une réussite remarquable puisque, en 1997, moins de la moitié des entreprises d'État avaient été privatisées dans les secteurs ciblés. Cependant, le développement de l'industrie de la construction ne s'est pas fait sans difficulté. Au début, les entrepreneurs étrangers ont remporté la plupart des appels d'offres. Lorsque les grandes entreprises publiques

de construction de l'ère socialiste ont été privatisées et éclatées en entreprises de plus petite taille, ces dernières ont eu des difficultés à mobiliser les équipements lourds nécessaires aux gros travaux de génie civil. Les marchés étaient, en outre, souvent trop importants pour les capacités des entreprises locales. Ces dernières pourraient mieux soutenir la concurrence qui leur est faite pour les gros marchés de travaux publics si elles fusionnaient, si des marchés d'envergure plus restreinte leur étaient proposés ou si des incitations à poursuivre des opérations conjointes leur étaient offertes. Le système des opérations conjointes — qui a donné de bons résultats en Hongrie — facilite le transfert de savoir-faire et peut renforcer les entreprises locales. Il serait également bon de faciliter l'accès des petites entreprises au crédit bancaire, et aussi d'assouplir une réglementation excessive (notamment les conditions relatives au matériel et à l'homologation), qui encourage la corruption.

Amélioration du financement des routes et de l'allocation des ressources

Le financement des routes et l'allocation des ressources se sont aussi nettement améliorés. Le gouvernement ne s'est pas contenté de renforcer le système des redevances imposées aux usagers des routes comme le requerrait le projet. En 1995, avec l'appui déterminé d'entités économiques relevant de l'administration centrale, il a créé un Fonds routier, qui a été alimenté, initialement, par les surtaxes sur l'essence et sur le carburant diesel et par la taxe complémentaire sur l'immatriculation des véhicules neufs, puis par une redevance annuelle établie en fonction de la cylindrée des véhicules. En 1997, ce fonds a pu mobiliser 250 millions de dollars et financer plus de 90 % des dépenses routières, libérant ainsi des ressources budgétaires pour d'autres usages. La formation financée par le projet a permis à l'administration des ponts et chaussées de renforcer ses capacités de réalisation d'analyses économiques, qui doivent maintenant être obligatoirement préparées pour tout investissement supérieur à six millions de dollars. Ces analyses revêtiront une importance croissante pour la détermination des priorités de la Roumanie, notamment lorsqu'il lui faudra choisir entre les routes utilisées pour les transports nationaux et les routes empruntées par les transports internationaux, compromis dont le nombre ira probablement en grandissant sous l'effet de l'évolution de la répartition des échanges commerciaux et des pressions qui s'exerceront sur le système des transports.

La Roumanie a obtenu de meilleurs résultats que d'autres pays qui se sont dotés de fonds routiers, en partie parce que le personnel d'encadrement technique a travaillé de manière efficace sous la direction des plus hautes autorités politiques du ministère des Transports, et en partie parce que le Fonds routier a bénéficié d'un appui du ministère des Finances, ce qui n'a pas été le cas dans d'autres pays. Le ministère des Finances a appuyé

le Fonds routier parce que ce dernier a contribué à alléger les pressions budgétaires et parce qu'il estimait que la Direction des routes effectuait des investissements rationnels.

Préparation de la restructuration du système ferroviaire

Antérieurement à ce projet, le gouvernement avait entrepris une étude sur la restructuration du système ferroviaire dont les conclusions auraient probablement eu un impact significatif sur l'orientation stratégique et les investissements des chemins de fer. Dans le cadre du présent projet, les matériels ferroviaires ont été achetés et mis en service, ce qui a permis d'améliorer les opérations des chemins de fer. D'autre part, pour préparer le terrain à la restructuration, la compagnie nationale des chemins de fer a été divisée en cinq sociétés autonomes : infrastructure, gestion des actifs, fret, passagers, comptabilité et finance.

Importants accomplissements

Des faiblesses techniques ont conduit à des retards et à des dépassements de coûts pour certains sous-projets routiers, principalement parce qu'il a fallu réaliser des travaux supplémentaires dans des zones montagneuses difficiles. En outre, la longueur des tronçons routiers sur lesquels des travaux ont été effectués est inférieure de 17 % aux prévisions. Toutefois, le projet a atteint et même dépassé des objectifs institutionnels ambitieux, les composantes physiques ont été réalisées avant la date prévue, la qualité des activités a été jugée satisfaisante et le taux de rendement économique élevé. Le prêt (d'un montant équivalant à 120 millions de dollars) a été complètement décaissé avant la date prévue et, à la clôture du projet, toutes les composantes du projet étaient achevées ; il a toutefois fallu financer les dépassements de coûts au moyen des ressources allouées à un projet-relais. Le système des transports roumain est nettement plus efficace et mieux organisé qu'au début du projet, et d'importants progrès ont été accomplis au plan de la commercialisation de l'entretien des routes et du recours à des entreprises privées. Des résultats positifs ont aussi été enregistrés au plan de la sous-traitance des services, du développement d'une industrie de la construction privée, de la création d'un Fonds routier et du lancement de ses opérations, et de la réalisation systématique d'analyses économiques. La nouvelle structure d'entreprise du système des chemins de fer est, en outre, novatrice pour la région.

Sur ces bases, l'OED a noté que le projet avait donné des résultats très satisfaisants, qu'il serait probablement viable et aurait un fort impact sur le développement institutionnel. La Banque n'a pas reçu la note maximale

qu'elle aurait méritée si elle avait anticipé les problèmes de qualité technique et n'avait pas donné d'indications contradictoires au gouvernement en ce qui concerne le Fonds routier.

Enseignements tirés

Parmi les enseignements tirés de l'évaluation rétrospective du projet, les trois premiers sont particulièrement importants :

- Des réformes institutionnelles difficiles — comme la création d'un Fonds routier, la privatisation des unités chargées de l'entretien et la sous-traitance de ces activités — peuvent être réalisées en peu de temps lorsqu'elles sont soutenues par des dirigeants politiques résolus et clairvoyants qui ont l'appui de l'administration centrale, et qu'elles sont conçues et mises en œuvre par une équipe qualifiée.
- Lorsqu'un organisme autonome et efficace est directement chargé de l'exécution d'un projet, bien des formalités administratives peuvent être évitées.
- Les cofinanciers peuvent coordonner leurs efforts plus efficacement lorsqu'ils collaborent dès la préparation du projet et préparent conjointement le calendrier de leurs missions.
- Si les recettes du Fonds routier viennent s'ajouter au produit des taxes existantes et sont investies efficacement, il est probable que les autorités financières appuieront l'affectation de ressources extrabudgétaires au financement des dépenses au titre des routes et l'établissement d'un cadre juridique rendant difficile l'utilisation des ressources du fonds à d'autres fins. Le fonds peut avoir des difficultés à collecter des recettes si son pouvoir d'application est limité, et pourrait donc avoir besoin d'une formation et autres formes d'appui de l'administration fiscale.
- Il deviendra nécessaire, par suite de l'expansion des investissements routiers, de réaliser une analyse économique rigoureuse pour déterminer les priorités entre les voies de circulation nationales et internationales. Les conflits en la matière sont plus faciles à éviter lorsque des mesures sont prises dès les premières étapes de la modernisation du système routier.
- Le renouvellement du matériel pour les chemins de fer et les routes peut permettre d'améliorer les performances et la qualité, mais peut ne réduire que partiellement les coûts d'exploitation. Il n'est possible de réduire les coûts totaux qu'en réduisant le personnel en surnombre lorsque du matériel plus efficace est mis en service, en radiant de l'inventaire le vieux matériel (ce qui a pour effet d'éliminer les coûts d'entreposage et d'entretien inutiles), et en assurant une gestion financière efficace.

Derniers Précis de l'OED

- 206 Reforming India's Energy Sector (1978–99)
 205 Progress in Java's Villages
 204 Revue annuelle de l'efficacité du développement —
 année 2001 : des stratégies aux résultats
 203 Un équilibre délicat : la stratégie forestière de la
 Banque mondiale
 202 La réduction de la pauvreté dans les années 90 :
 la stratégie de la Banque mondiale
 201 Vers un partenariat : la Banque mondiale et
 la coordination de l'aide
 200 La femme et le développement : une évaluation du rôle
 de la Banque
 199 Ghana : renforcer le système de transport
 198 Encadrement agricole : l'expérience du Kenya
 197 Vers une stratégie de développement intégré
 196 Évaluations et défis du développement
 195 Poverty Assessments: Maximizing Impacts
 194 Involuntary Resettlement: The Large Dam Experience
 193 Partnership for Education in Jordan
 192 Réforme du secteur de l'électricité en Bolivie
 191 Bangladesh : le progrès grâce au partenariat
 190 Le transport en Indonésie
 189 La santé au Brésil : s'attaquer à la complexité du système
 188 La santé au Mali : miser sur la participation locale

Précis also available in English

@ <http://www.worldbank.org/html/oed>

Précis en español también disponible

@ <http://www.worldbank.org/html/oed>

Précis



GRUPE PARTENARIATS ET GESTION DES CONNAISSANCES DE L'OED

Rédactrice en chef : Elizabeth Campbell-Pagé

Rédactrice responsable de la série : Caroline McEuen

Diffusion : Juicy Qureishi-Huq

BULLETIN DE COMMANDE

► On peut se procurer les *Précis*, à titre gracieux, en s'adressant au « Help Desk » de l'OED (tél. : 1-202/458-4497) ou en expédiant par télécopie le formulaire suivant au 1-202/522-3125, ou encore en envoyant un message électronique à l'adresse suivante : eline@worldbank.org

► Expédiez ce formulaire à l'adresse suivante :
Précis-OEDPK, World Bank
 1818 H Street, N.W.
 Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Quantité	Titre	n° du Précis

► Veuillez ajouter mon nom à la liste de diffusion des *Précis*.

Nom _____

Adresse _____

Ville _____

État _____

Code postal _____

Pays _____

Téléphone _____

► Pour les commandes importantes, prière de contacter l'InfoShop de la Banque mondiale : par téléphone, au 1-202/458-5454 ; par télécopie, au 1-202/522-1500 ; ou, par email, à books@worldbank.org

► Cette série et les autres publications de l'OED sont accessibles par Internet à l'adresse suivante : <http://www.worldbank.org/html/oed>

DÉNI DE RESPONSABILITÉ : Les *Précis* de l'OED sont publiés par l'Unité de vulgarisation et de diffusion, Groupe Partenariats et gestion des connaissances, Département de l'Évaluation des opérations de la Banque mondiale. Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des services et des rédacteurs du Département de l'évaluation des opérations et ne doivent en aucun cas être attribuées à la Banque mondiale, à ses institutions affiliées ou à ses administrateurs.

ISSN 1564-6297

Précis 207 Roumanie : adapter les institutions du secteur des transports aux besoins durant la transition