

**PERFORMANCE
DES
ADMINISTRATIONS ROUTIERES**

Jeudi 23 octobre 2003 (13h30 - 17h00)

**Programme de la Séance et
Rapport introductif**

PROGRAMME DE LA SÉANCE

SECTION 1 : Résumé des activités du Comité pendant 2000-2003

1. Grandes lignes des activités du Comité C15

Mme. Miranda DOUGLAS-CRANE (Présidente du Comité C15/AUSTRALIE)

2. Les forces techniques agissant sur les administrations routières et les phases de développement du réseau routier

Dr. John COX (Économiste des Transports)

SECTION 2 : Résultat des travaux du Comité

1. Positionnement des administrations routières

a) Résultats et tendances mondiales du rôle et du positionnement des administrations routières

M. Paul van der KROON (Responsable du GT2, C15/PAYS-BAS)

b) Une perspective africaine sur le positionnement des administrations routières

M. Nazir ALLI (Premier Délégué pour l'AIPCR/AFRIQUE DU SUD)

2. Amélioration de la performance interne

a) Cadre du C15 sur l'amélioration de la performance interne des administrations routières

M. Rick van BARNEVELD (Secrétaire anglophone du C15/NOUVELLE-ZÉLANDE)

b) Etude de cas sur l'amélioration de la performance dans la phase de naissance

Mme. Eredene OYUNCHIMEG (Membre du Comité C15/MONGOLIE)

c) Deux études de cas sur la passation des marchés à l'intention des pays en développement

M. Ijaz KHAN (Membre du Comité C15/PAKISTAN)

M. John CLEARY (La Lamont Consulting Engineers/ZIMBABWE)

3. Performance des Administrations routières

a) Cadres du Comité C15 sur les indicateurs de performance pour le réseau routier et les Administrations routières

M. Laurent DONATO (Secrétaire francophone du Comité C15/BELGIQUE)
Dr. John COX (Économiste des Transports)

b) Etudes de cas sur l'utilisation des informations dans le domaine de la performance par des pays à trois des quatre étapes du réseau routier

- **Phase de croissance**

M. Fernando RODARTE (Membre du Comité C15/MEXIQUE)

- **Phase de modernisation**

M. Marc LEMLIN (Premier Délégué pour l'AIPCR/BELGIQUE)

- **Phase de maturité**

Mme. Connie YEW (Membre du Comité C15/ÉTATS-UNIS)
M. Murray KIDNIE (Secrétaire du Comité national/AUSTRALIE)

4. Forum

Mme. Miranda DOUGLAS-CRANE (Présidente du Comité C15/AUSTRALIE)

SECTION 3 : Orientation future – dans 5 à 10 ans

Mme. Miranda DOUGLAS-CRANE (Présidente du Comité C15/AUSTRALIE)

SOMMAIRE

Sommaire	4
Résumé	5
Chapitre 1 Introduction et cadre pour le C15	8
1.1 Préambule	8
1.2 Aperçu.....	9
1.3 Développement national et caractéristiques des transports	10
1.4 Phases économiques et développement du réseau routier	11
1.5 Tendances ayant un impact sur les Administrations routières	12
1.6 Réactions internes des Administrations routières aux forces externes	14
Chapitre 2 - Positionnement stratégique des Administrations routières	16
2.1 Relations entre le Gouvernement et les Administrations routières (AR)	16
2.2 Participation du secteur privé	18
2.3 Relations avec les usagers de la route	18
2.4 Transport intégré (intermodalité)	19
2.5 Gestion des routes - Financement du développement	20
2.6 Changements technologiques	20
Chapitre 3 - Amélioration de la performance interne	21
3.1 Cadres pour la gestion des performances selon les bonnes pratiques	21
3.2 Opportunités d'amélioration des procédures de passation des marchés	23
Chapitre 4 - Renforcement institutionnel dans les pays en développement	25
Chapitre 5 – Indicateurs de performance pour le système routier et les Administrations routières.....	27
5.1 La mission	27
5.2 Les défis	27
5.3 Les stades de développement du réseau routier.....	28
5.4 Les principes.....	28
5.4.1 Les indicateurs de performance doivent être axés sur les résultats.....	28
5.4.2 Les indicateurs de performance indiquent des résultats en matière de transport routier, qui sont influencés tant par les actions de l'ensemble du gouvernement que par celles des Administrations routières.....	29
5.4.3 Les indicateurs de performance doivent donner une mesure responsable des actions de gestion de l'ensemble du gouvernement et de celles de l'Administration routière.....	29
5.5 Les indicateurs de performance	29
Chapitre 6 – Conclusions	31

RESUME

Les rôles, les responsabilités, l'orientation stratégique, la structure et le renouvellement des Administrations routières (AR) sont conditionnés par un ensemble complexe de forces. Les moteurs principaux sont toutefois les développements économiques, sociaux et politiques, écologiques et technologiques dans chaque pays considéré individuellement.

Le développement national évolue généralement d'une économie agricole et industrielle vers une économie du savoir en passant par une économie des services. Ces économies sont à l'origine de caractéristiques différentes du transport routier qui conditionnent à leur tour la gestion routière pratiquée dans chaque pays.

Dans le passé, les progrès technologiques ont modifié la demande pour les différents modes de transport, ainsi les développements récents des technologies de la communication et de l'information influent considérablement sur les systèmes de transport routier et sur la gestion interne des Administrations routières.

Ces dernières doivent contribuer aux résultats requis par la communauté à chaque étape du développement national. Dans les premiers stades de développement économique, l'attention est généralement centrée sur les retombées économiques alors qu'une série plus astreignante de résultats économiques, sociaux, médicaux et écologiques est requise dans les stades ultérieurs.

Les réseaux routiers connaissent différentes phases de développement qui sont classées par catégories dans le présent article : Naissance, Extension, Modernisation et Maturité. Cette courbe de croissance en forme de S se retrouve également dans d'autres systèmes technologiques et de transport.

Il existe une corrélation entre le développement économique/social et le développement du réseau routier, les pays en développement étant principalement concernés par l'extension de leur réseau routier et les pays développés s'intéressant surtout à la modernisation du réseau existant. Certains pays observent un ralentissement de la croissance du parc automobile ainsi qu'une diminution de la demande de transport routier à mesure qu'ils progressent vers une phase de plus grande maturité.

Les Administrations routières ont répondu à ces pressions économiques, sociales, écologiques, politiques et technologiques externes au fur et à mesure du développement de leur réseau routier.

Des réformes institutionnelles sont intervenues afin d'optimiser les ressources et d'établir clairement les responsabilités et les obligations de rendre compte dans les fonctions essentielles afférentes à la politique, la réglementation, le financement, la passation de marchés et la réalisation. D'autres réformes sont en cours afin de prendre en considération la participation accrue, tant de la communauté que du secteur privé, à la planification, au financement et à la mise en œuvre d'améliorations du transport routier et d'efforts du gouvernement en vue de faciliter les retombées en matière d'intermodalité.

Les Administrations routières ont également dû développer des capacités différentes au fur et à mesure que les réseaux routiers se sont développés et que la mission de gestion du réseau routier a changé.

Ce modèle conceptuel des Administrations routières gérant les différentes phases de développement du réseau routier en pleine évolution économique, sociale et technologique n'est pas déterministe. Toutefois, il pourrait être utile dans la gestion proactive des changements lorsque l'analyse montre qu'un ensemble différent de caractéristiques économiques et sociales sont susceptibles de se présenter dans un avenir proche et d'avoir des répercussions sur l'administration des routes.

Les forces politiques, économiques, sociales et technologiques constituent des défis considérables en matière de performance pour les Administrations routières. Les travaux du C15 et les études de cas de bonne pratique qui ont été rassemblés montrent toutefois que les opportunités d'améliorer la performance peuvent être développées très efficacement au sein même des Administrations routières existantes. Mettre cette plus-value potentielle au service des gouvernements, des usagers de la route et des communautés est une responsabilité très importante pour les gestionnaires des routes.

Domaines clés des opportunités identifiées par le Comité :

- bonne gouvernance,
- planification renforcée de la stratégie et des affaires,
- structures organisationnelles bien ciblées, avec des responsabilités clairement fixées,
- ressources humaines gérées et formées de façon appropriée,
- systèmes de gestion basés sur les extrants (outputs) et les mesures de performance d'indicateurs clés de performance (*Key Performance Indicators - KPI*).

Le Comité a trouvé que la collaboration internationale en matière d'amélioration de la passation de marchés de travaux, de fournitures et de services par les Administrations routières possède le potentiel pour améliorer tant l'efficacité que l'efficience.

Le Comité a obtenu quelques résultats novateurs en établissant un cadre et des indicateurs de performance permettant de mesurer la performance des réseaux routiers et des Administrations routières, applicables à tous les pays membres de l'AIPCR. Il s'agissait là d'un véritable défi en raison :

- des grandes disparités des conditions économiques et sociales dans ces pays,
- des différences dans les niveaux de motorisation et de développement des réseaux routiers,
- des différences dans le type et la structure des organisations gestionnaires.

Des indicateurs de performance ont été proposés dans les trois catégories générales suivantes :

- ceux qui fournissent une mesure quantitative de la performance du secteur du transport routier en général dans un pays, par exemple mortalité routière/100.000 habitants
- ceux qui sont utilisés par les Administrations routières afin de mesurer les résultats obtenus par leur propre gestion interne
- ceux qui mesurent d'autres performances de gestion interne, telles que les mesures des extrants ou l'efficacité de la transformation d'intrants (inputs) en extrants, par exemple frais de construction ou d'entretien/km.

Le Comité estime que l'AIPCR pourrait continuer à travailler très utilement dans le domaine de la performance des Administrations routières.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION ET CADRE POUR LE C15

1.1 Préambule

L'Association mondiale de la Route (AIPCR) a mis sur pied un Comité technique C15, Performance des Administrations routières, en vue de mener des activités conformes au Plan stratégique 2000-2003 de l'AIPCR.

L'objectif du Comité C15 est l'amélioration de la performance des Administrations routières dans la mise en place, l'exploitation et la gestion des infrastructures routières et son usage en fonction des meilleures pratiques internationales.

Les termes de référence du Comité C15 sont l'identification et la diffusion d'informations relatives :

- aux nouveaux modes d'organisation et de gestion des Administrations routières
- à la gestion et au partage des risques en cas de partenariat public/privé et public/public
- aux nouvelles compétences des autorités publiques en matière de routes
- aux mesures comparables au niveau international en matière d'indicateurs de performance du système routier et des Administrations routières
- aux systèmes et procédures efficaces de gestion de la performance et aux outils d'évaluation de la performance
- aux outils favorisant l'affectation optimale des ressources
- aux méthodes de passation des marchés de travaux.

Les travaux du Comité ont été entrepris par trois groupes de travail. Ils sont énumérés ci-après, avec mention de leur domaine de travail principal :

- Tendances pour les Administrations routières
 - tendances au niveau organisationnel
 - tendances ayant un impact sur les Administrations routières
 - interactions avec le gouvernement central et d'autres fournisseurs de réseaux.
- Performance interne
 - cadre de gestion pour les Administrations routières
 - études de cas portant sur la passation de marchés, sur la qualité/l'évaluation comparative (*benchmarking*) et le développement du potentiel et des capacités pour satisfaire aux besoins à venir
 - séminaire des pays en développement sur le renforcement institutionnel.
- Gestion de la performance
 - adéquation entre les besoins des usagers de la route et des parties prenantes
 - indicateurs de performance pour les pays en développement et les pays développés
 - partenariats privé/public.

MEMBRES DU C15

<i>Comité technique de la Performance des Administrations routières</i> <i>Technical Committee on Performance of Road Administrations</i> <i>Liste des membres - Membershiplist</i>				
NOM/NAME	PRENOM/FIRST NAME	PAYS	COUNTRY	WG
DOUGLAS-CRANE	MIRANDA (Chair)	AUSTRALIE	AUSTRALIA	1
DONATO	LAURENT (French Speaking Sec)	BELGIQUE	BELGIUM	1
VAN BARNEVELD	J.H. (RICK) (English Speaking Sec)	NOUVELLE-ZELANDE	NEW-ZEALAND	3
ROBINSON	John	ROYAUME-UNI	UNITED KINGDOM	1
DONATO	Laurent	BELGIQUE	BELGIUM	1
DOUGLAS-CRANE	Miranda	AUSTRALIE	AUSTRALIA	1
HESSLE	Manfred	AUTRICHE	AUSTRIA	1
MAATTA	Tapani	FINLANDE	FINLAND	1
MANTEIGAS	Rui	PORTUGAL	PORTUGAL	1
RASOAVANINY	Justine	MADAGASCAR	MADAGASCAR	1
RODARTE	Fernando	MEXIQUE	MEXICO	1
VODZINSKA	Ludmil	SLOVAQUIE	SLOVAKIA	1
YEW	Connie	ETATS-UNIS D'AMERIQUE	UNITED STATES OF AMERICA	1
van der KROON	Paul	PAYS-BAS	NETHERLANDS	2
BERGFALK	Lars	SUEDE	SWEDEN	2
BOUCHER	Maurice	CANADA-QUEBEC	CANADA-QUEBEC	2
DIETERLE	Rudolf	SUISSE	SWITZERLAND	2
HAALAND	Kjell	NORVEGE	NORWAY	2
LAMER	Mladen	CROATIE	CROATIA	2
LECHANTEUR	Pascal	FRANCE	FRANCE	2
PYCH	Jerzy	POLOGNE	POLAND	2
RUBIO	Jesús	ESPAGNE	SPAIN	2
VERBAKEL	Yvan	BELGIQUE	BELGIUM	2
NIELSEN	Niels Christian Skov	DANEMARK	DENMARK	3
BOURREL	Albert	FRANCE	FRANCE	3
CERCIELLO	Maria Pia	ITALIE	ITALIA	3
GHILAIN	Eric	BELGIQUE	BELGIUM	3
KHAN	Ijaz	PAKISTAN	PAKISTAN	3
LEE	Steve	ROYAUME-UNI	UNITED KINGDOM	3
OYUNCHIMEG	Erdene	MONGOLIE	MONGOLIA	3
RODRIGUEZ COMESAÑAS	Omar	CUBA	CUBA	3
SVARC	Jan	REPUBLIQUE TCHEQUE	CZECH REPUBLIC	3
VAN BARNEVELD	Rick	NOUVELLE-ZELANDE	NEW-ZEALAND	3

1.2 Aperçu

Lors de sa réflexion sur la façon d'aborder ses travaux, le Comité a essayé de déterminer comment donner la meilleure orientation au programme de travail du Comité et comment rendre les travaux applicables et utiles à tous les pays membres de l'AIPCR. Étant donné que les Administrations routières ne peuvent agir seules, le Comité a décidé qu'il avait besoin d'un cadre lui permettant d'évaluer ses idées et ses recherches et de consigner l'expérience du Comité. La littérature a été passée en revue et un économiste des transports a été engagé afin d'effectuer quelques travaux sur le développement des réseaux routiers.

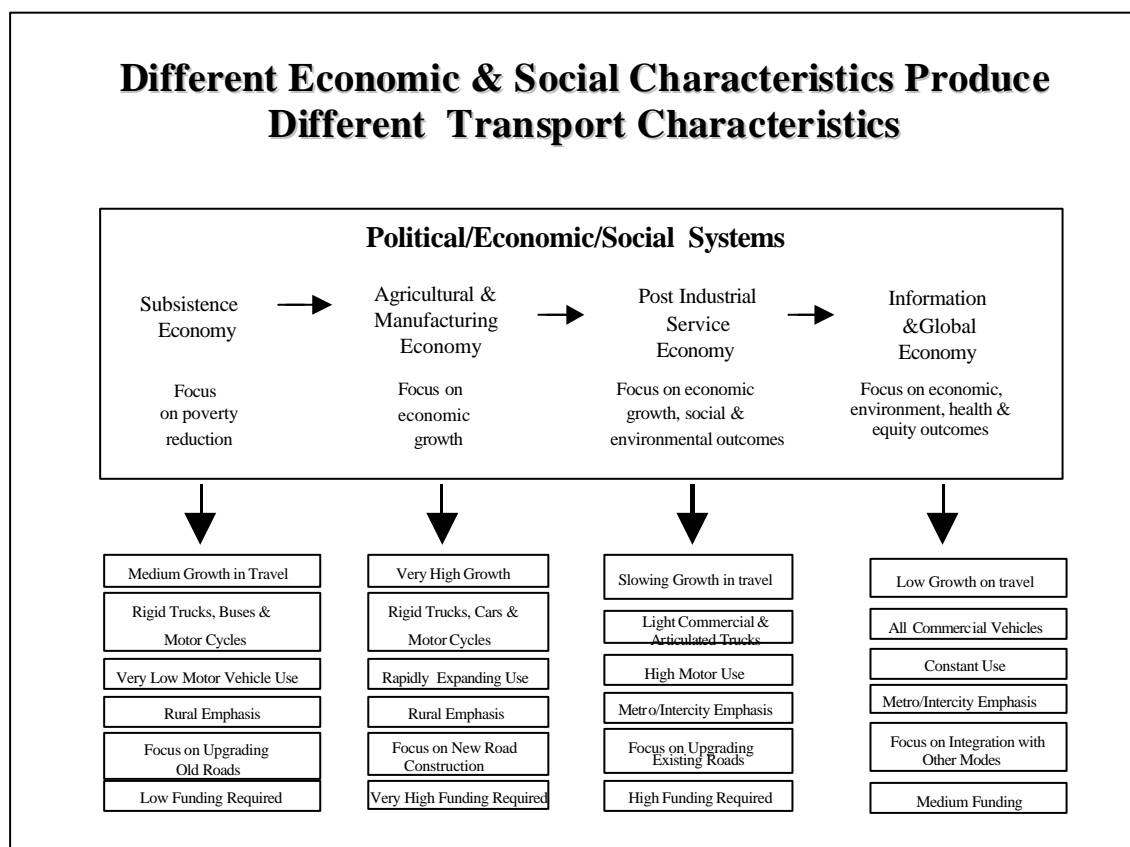
Après un débat important, le Comité a rédigé un rapport intitulé 'Les forces économiques, sociales et technologiques influant sur les Administrations des Routes'. L'objectif de ce rapport était d'exposer les forces clés façonnant le contexte général dans lequel les Administrations routières opèrent et de donner un aperçu de l'éventail des réactions qui interviennent afin de faire face aux pressions. C'est ainsi que le cadre, dans les limites duquel le reste des travaux du Comité ont été évalués et développés, a été défini.

Une version abrégée du rapport intitulé 'Les forces économiques, sociales et technologiques influant sur les Administrations des Routes' a été publiée dans l'édition de juillet 2001 de la revue Routes/Roads de l'AIPCR et dans la publication de 2002, intitulée "Transportation Research Record 1812" de la "US Transportation Research Board".

Un résumé de la thèse principale figure ci-après.

1.3 Développement national et caractéristiques des transports

Le développement national passe généralement par différentes phases sociales et économiques qui mettent l'accent sur des retombées nationales différentes. Il existe une corrélation claire entre ces phases de développement économique et les caractéristiques du transport routier, telles que les types de véhicules, la croissance du trafic et le développement du réseau routier. Ces caractéristiques sont résumées dans la figure ci-dessous.



Une croissance rapide de la population et du PIB en raison du développement agricole et industriel génère un trafic important de camions porteurs transportant des marchandises et de bus et de camionnettes transportant des passagers. Les semi-remorques plus gros remplacent les camions porteurs dans l'économie de services pour des raisons de rentabilité.

La prépondérance de véhicules utilitaires dans les phases de naissance et de croissance diminue au fur et à mesure que le réseau routier se développe et que les déplacements en voiture pour des raisons privées occupent une position centrale. L'utilisation des voitures s'étend au cours des phases économiques ultérieures mais le niveau de motorisation commence à stagner dans la phase de l'économie mondiale et de l'information, lorsque les taux les plus élevés de croissance des transports se rencontrent dans les mouvements de passagers et de marchandises au niveau international et non plus au sein d'un même pays.

1.4 Phases économiques et développement du réseau routier

Les différentes phases économiques ont non seulement une incidence sur les caractéristiques globales du transport mais aussi sur le développement du réseau routier, les économies les plus développées disposant des réseaux routiers les plus étendus.

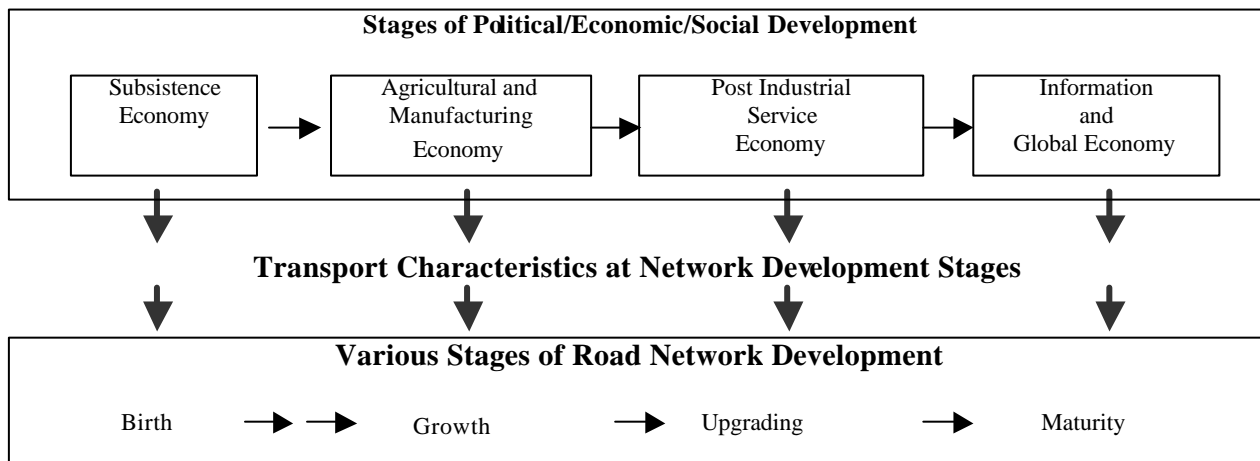
Il a été démontré que le développement des réseaux routiers suit la courbe de croissance normale en forme de S (ou la courbe logistique) des nouvelles innovations technologiques. Les différentes phases de développement du réseau routier en vertu de cette courbe en S sont classées en catégories (naissance, croissance, modernisation et maturité) et sont associées à différents stades de développement politique, économique et social, comme le montre la figure ci-dessous. Une description générale est fournie ci-après.

Phase de naissance – associée à une économie de subsistance, à une motorisation et un développement du réseau routier limités.

Phase de croissance – associée à une économie agricole et manufacturière et une expansion rapide du parc automobile. Le réseau de routes revêtues doit augmenter pour satisfaire la demande croissante des véhicules.

Phase de modernisation – associée à une économie de services et à une focalisation sur le relèvement des normes routières. Le réseau routier existant doit être amélioré pour se conformer à des normes plus élevées en matière de géométrie et de revêtement afin de permettre le passage en toute sécurité du nombre plus élevé de semi-remorques. La nécessité de 'livraisons juste-à-temps' aux détaillants et aux fabricants, associée à la tendance de 'vivre juste-à-temps', exerce également une pression en faveur de l'amélioration de la capacité routière.

Phase de maturité – associée à une économie mondialisée basée sur l'information, où le transport routier est un facteur économique moins important et où l'augmentation du trafic ralentit. Plus particulièrement, les déplacements privés en voiture ralentissent en raison de la saturation provoquée par les nouveaux conducteurs optant pour la voiture automobile.



1.5 Tendances ayant un impact sur les Administrations routières

Les forces agissant sur les Administrations routières vont différer de façon significative au cours des différents stades de développement du pays et du réseau routier. Un récapitulatif de certaines de ces pressions externes est donné dans la figure ci-dessous et mentionne les forces technologiques, politiques, écologiques, sociales et celles afférentes au développement d'infrastructures nouvelles.



Forces technologiques : Les progrès technologiques exercent une influence dominante sur la part de la demande de transport des différents modes, sur la structure du transport routier proprement dit et sur les processus internes au sein des Administrations routières.

Les avancées rapides des techniques d'informatique et de communication ont également un effet considérable sur les opérations de transport routier via les Systèmes de Transport Intelligents qui mettent en action des routes et des véhicules intelligents et des meilleurs systèmes d'information sur les transports. Les progrès en matière de technologie des moteurs exercent d'ores et déjà une influence majeure sur la pollution de l'air due au transport routier.

Tout comme dans d'autres secteurs économiques, les technologies de l'information et des communications ont une influence énorme sur les processus internes d'administration des routes destinés à réduire les coûts des communications et à contribuer à une meilleure prise de décision.

Forces politiques: Étant donné que la plupart des Administrations routières sont toujours des services publics placés sous le contrôle de Ministres, elles sont soumises à diverses pressions politiques tout au long des différentes étapes de développement du réseau routier. Dans les premières phases du réseau, les questions de développement national prédominent alors que des préoccupations d'ordre communautaire et régional apparaissent lorsque la nécessité d'un usage plus fréquent des véhicules et de modernisation des réseaux dans les zones métropolitaines se fait sentir. Il en résulte un dialogue plus soutenu entre les Administrations routières et la communauté au sujet des questions d'ordre communautaire et régional. Ce dialogue confère à son tour du pouvoir aux communautés et leur permet d'influer sur les décisions relatives au transport routier. En phase de maturité, les questions ayant trait à la mondialisation influent sur les Administrations routières sous forme de trafic international de passagers et de marchandises en croissance rapide affectant la capacité des routes à destination des aéroports et des ports maritimes.

Forces sociales: Dans les pays au réseau en phase de naissance, l'impératif principal est la réduction de la pauvreté. Les pressions en vue de l'obtention de l'équité sociale naissent pendant la phase de croissance du réseau routier lorsque les décisions relatives à l'amélioration ou non des voies de desserte du réseau d'autoroutes en pleine expansion sont prises, vu que ces voies de desserte ont généralement un ratio de rentabilité moins élevé que celui des grands axes. La question de limiter la demande de transport au lieu de moderniser les routes se pose dans les zones urbaines en phase d'économie de services. Les questions d'égalité des sexes se posent parce que la plus grosse part de la croissance des déplacements en voiture au cours de cette période est due à des conducteurs de sexe féminin. Dans une société du savoir où la durée de vie devient la seule denrée rare, une plus grande attention sera indubitablement accordée à "l'exercice de transport" afin d'augmenter les effets bénéfiques sur la santé. Cette tendance amènera les Administrations routières à mettre des équipements à plus petite échelle à la disposition des piétons et des cyclistes le long de leurs emprises routières, ainsi qu'à limiter les mouvements de véhicules dans les zones résidentielles afin de permettre un tel exercice.

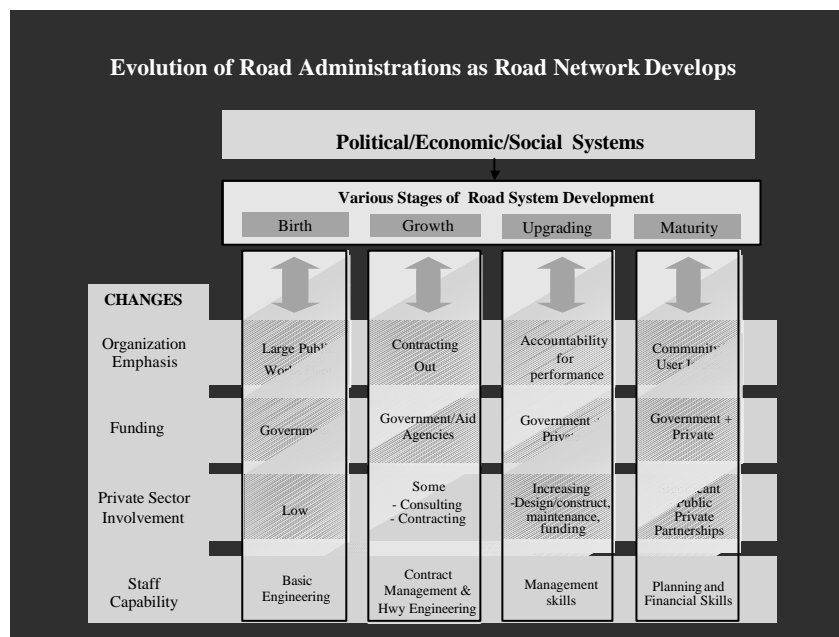
Forces écologiques : Il n'y a pas beaucoup de questions écologiques influant sur les Administrations routières dans les phases de naissance et de croissance, lorsque l'accent est mis sur les résultats économiques. L'intrusion plus importante des véhicules (VKT/ha) dans les villes européennes en phase d'économie de services cause un malaise écologique car les niveaux de bruit et de pollution de l'air plus élevés y altèrent plus fortement la qualité de la vie urbaine qu'en Amérique du Nord et en Australie. Il en résulte alors en Europe des pressions plus fortes en faveur d'une réduction de la demande de véhicules à moteur, souvent par la voie de l'augmentation des prix du carburant, de l'usage plus fréquent des transports en commun, de normes plus strictes en matière d'émission des véhicules, de réduction des dépenses pour les routes et de l'adoption de politiques de transport durables.

Forces économiques : Il est exigé des Administrations routières de fournir des infrastructures économiques appropriées à chaque stade de développement du réseau. Ce processus se réalise via la construction de nouvelles routes, la modernisation de l'infrastructure existante et, enfin, l'intégration du transport routier à d'autres modes de transport.

1.6 Réactions internes des Administrations routières aux forces externes

Accent mis sur l'organisation : Les Administrations routières modifient leur structure organisationnelle et leurs priorités au fur et à mesure du développement des réseaux routiers. Les routes sont généralement gérées comme les autres travaux publics de génie civil lors de la phase de naissance et des premières phases de développement du réseau. L'accent est mis plus sur la sous-traitance de travaux routiers en phase de croissance du réseau routier alors que les Administrations routières doivent commencer à rendre des comptes à la communauté quand la phase de modernisation des routes existantes débute.

La mise à disposition de l'infrastructure économique incombe principalement au secteur public dans les premières phases de développement du réseau routier, mais l'usage des pratiques de gestion du secteur privé et de fonds privés devient de plus en plus fréquent lors de l'expansion des réseaux.



Renouvellement des capacités du personnel : Une nécessité permanente d'améliorer les compétences organisationnelles et techniques du personnel des Administrations routières se fait sentir au fur et à mesure que les réseaux routiers se développent. Les compétences techniques au sein des Administrations routières doivent augmenter fortement dans la phase de croissance du réseau routier afin de faire face à l'augmentation considérable du volume d'ouvrages routiers qui doivent être conçus, réalisés et entretenus.

Dans la phase de modernisation, la priorité va généralement à des questions de gestion interne afin de parvenir à une meilleure utilisation du système routier existant. A cet effet, il est procédé à l'attribution des différentes fonctions - finances, technique, réglementation, planification et réalisation – à plusieurs organismes qui doivent ensuite rendre des comptes via des indicateurs de performance et d'évaluation comparative tant au niveau des réseaux routiers qu'au niveau des processus de gestion internes. Dans la phase finale de maturité du réseau routier, des compétences organisationnelles plus importantes encore sont requises pour intégrer le transport routier dans un système de transport sans faille placé dans un contexte de technologie de l'information en pleine expansion, d'utilisation accrue de pratiques de gestion et de fonds issus du secteur privé.

CHAPITRE 2 - POSITIONNEMENT STRATEGIQUE DES ADMINISTRATIONS ROUTIERES

Il existe une diversité énorme dans le rôle, les positions et les fonctions des Administrations routières des pays membres, en raison de l'histoire du pays, de son économie nationale, de sa composition sociale et politique et des forces de changement associées, telles qu'énumérées brièvement dans le premier chapitre du présent rapport.

Afin d'avoir une idée plus claire de la problématique des tendances décrites dans le rapport cadre, le Comité C15 a rédigé un questionnaire sur les différents aspects du rôle et du positionnement des Administrations routières. Tous les pays membres du C15, un nombre supplémentaire de pays développés et plusieurs pays en développement, soit un total de 35 pays, ont complété ce questionnaire.

Les résultats de ce dernier confirment la plupart des tendances décrites dans le chapitre 1 du présent rapport, en particulier celles concernant la relation entre le développement économique et le développement du réseau routier. Ils étayaient aussi les facteurs d'influence externe et l'approche plus commerciale prise par les Administrations routières, ainsi que le rôle croissant du secteur privé dans la mission de gestion des routes et ce, particulièrement dans les pays développés.

Les résultats suggèrent également que certains facteurs d'influence externe (croissance économique, politique) ont un impact plus important sur l'organisation de la gestion des routes, alors que d'autres ont un impact sur la mission et les activités des AR (c'est-à-dire les facteurs sociaux, les préoccupations en matière d'environnement et de sécurité, les progrès technologiques). L'impact des facteurs d'influence est donc divers.

Les tendances suivantes, relatives à la mission de gestion des routes, ont été identifiées.

2.1 Relations entre le Gouvernement et les Administrations routières (AR)

- Le Comité a constaté que, tandis que les économies sont confrontées à une concurrence accrue et que les gouvernements tendent à réduire les dépenses, les Administrations routières subissent de plus en plus de pressions en vue de prouver leur efficacité et leur efficience. A tous les stades de développement du réseau, une pression s'exerce en vue d'une "meilleure utilisation des ressources", l'optimisation étant associée à des résultats économiques optimaux dans les phases de naissance et de croissance du réseau et à un ensemble plus équilibré de résultats dans les domaines de l'économie, de la santé publique et de l'environnement dans les phases subséquentes de développement du réseau routier.
- Les réformes institutionnelles sont également le fruit du souci du gouvernement d'assurer l'optimisation des ressources.

- D'autres facteurs de changement institutionnel comprennent la nécessité d'une réactivité accrue aux usagers de la route et d'une plus grande transparence des opérations de gestion des routes. Un autre facteur d'influence constitue les conditions requises par les organismes d'aide et les banques accordant les prêts en vue du développement du réseau routier. Ces institutions exigent généralement des gouvernements qu'ils introduisent progressivement certaines dispositions institutionnelles comme condition de financement et moyen de garantir l'optimisation des ressources.
- L'enquête menée par le Comité C15 a montré que la forme organisationnelle des Administrations routières ne semblait pas être liée au modèle linéaire de développement institutionnel de la Banque mondiale (Talvitie), ni au développement économique ou à l'état du réseau routier du pays comme suggéré dans le rapport cadre du Comité C15 "Les forces économiques, sociales et technologiques influant sur les Administrations des Routes". Les types de réformes introduites au sein des Administrations routières varient de façon substantielle. Après une longue période de stabilité, il y a eu une restructuration significative des Administrations routières au cours des quatre dernières années en Finlande, Norvège, Danemark, Italie, Pays-Bas, Autriche, Suisse, Belgique (Flandre) et plusieurs états d'Australie et des Etats-Unis. Le Comité considère que cette tendance se poursuivra en Asie et aux Etats-Unis.
- Les organismes centraux, Ministères et Départements des Transports spécifient plus clairement leurs objectifs et cibles et plus d'Administrations routières assurent des services en fonction d'accords - axés sur les résultats ou extrants - pris avec des niveaux de pouvoir plus élevés et portant sur les niveaux de service à atteindre. Au sein des Départements, la tendance a également été constatée d'exiger plus de transparence dans la gestion des routes, c'est-à-dire de définir plus précisément le cadre dans lequel l'AR opère, y compris la relation entre le Ministère des Transports et l'Administration routière. Par exemple, aux Pays-Bas, une distinction a été établie récemment au sein du Ministère, entre une entité définissant la politique et un organe d'exécution, en l'occurrence l'Administration routière. Au cours des deux dernières années, une scission encore plus poussée des responsabilités a été mise en place par la création d'un organisme d'inspection s'ajoutant aux fonctions politiques et exécutives.
- Un certain nombre de pays ont transféré la responsabilité de la gestion de leurs réseaux routiers nationaux à des niveaux de pouvoir moins élevés, s'assurant ainsi de leur pertinence et de leur engagement. Une fois de plus, ce phénomène est plus visible dans les phases de modernisation et de maturité. Dans plusieurs pays, des propositions d'investissement dans le réseau routier doivent être basées sur des plans de transport régionaux intégrés (par ex. en Nouvelle-Zélande; en Suisse au niveau urbain et le Portugal a l'intention d'introduire des dispositions semblables en 2004). Dans de tels plans, il convient de trouver l'équilibre entre les intérêts des usagers, du grand public et des régions. En 2004, la Finlande va mettre à l'essai la distribution d'allocations budgétaires fédérales, y compris des allocations pour les routes, aux gouvernements régionaux, comme moyen d'assurer des services intéressant les communautés locales.

2.2 Participation du secteur privé

- Il y a eu un recours croissant au secteur privé, indépendamment du développement du réseau. Les organismes d'aide et les banques exigent des pays en développement bénéficiaires de sous-traiter la gestion et la construction des ouvrages. Des très gros besoins en financement et les pressions dues à des réseaux surchargés aux stades de croissance et de modernisation des réseaux obligent d'autres pays à produire des résultats plus rapidement à des frais moindres par la sous-traitance de travaux de construction et d'entretien. D'autres activités comme la conception, la gestion du réseau et des fonctions de l'institution sont regroupées en lots plus importants et externalisées. Les projets DBFO (Design, Build, Finance, Operate – Conception, Construction, Financement, Exploitation) ont permis à certains gouvernements de réaliser des économies considérables.
- Dans certains pays développés, la participation accrue du secteur privé à la gestion des routes a déclenché des discussions relatives aux limites éventuelles à imposer quant au rôle du secteur privé. Les discussions portent sur les manières dont le gouvernement peut réaliser ses objectifs politiques même lorsque la mission de gestion des routes a été (partiellement) privatisée. D'une façon ou d'une autre, les Gouvernements veulent que la réalisation de tels objectifs soit préservée. Ils doivent fournir à leurs citoyens un système de transport maximisant la qualité désirée pour le système (par ex., la mobilité) tout en minimisant les impacts négatifs sur la vie personnelle des citoyens. Les Gouvernements sont responsables de l'obtention d'une série de résultats en matière de santé publique et d'environnement et se rendent compte maintenant de l'avantage d'un contrôle accru des fonctions et des processus afférents à la production de ces résultats.

2.3 Relations avec les usagers de la route

- Un certain nombre d'Administrations routières, particulièrement dans les pays développés, doivent actuellement se considérer comme des prestataires de services à des groupes d'intérêt communautaires s'exprimant clairement haut et fort et qui sont très conscients des impacts réels et potentiels de la construction et de la congestion routières sur leur vie. Non seulement les Administrations routières doivent avoir une meilleure connaissance de l'impact du réseau sur les communautés riveraines du réseau, mais elles doivent aussi ouvrir le dialogue avec ces communautés lorsque des changements sont prévus. Il est aussi demandé aux Administrations routières de se concentrer sur une utilisation plus efficace du réseau existant et elles utilisent à cet effet les capacités offertes par les TIC et la gestion de la demande de trafic. De telles préoccupations apparaissent de façon moins évidente dans les pays qui sont toujours en train de construire leurs réseaux (phases de naissance et de croissance), étant donné que leurs citoyens ont des impératifs d'ordre principalement économique.

2.4 Transport intégré (intermodalité)

Il ressort du questionnaire du Comité C15 que le dialogue entre les Administrations routières et d'autres modes de transport se limite généralement au stade de la planification des développements du réseau routier. Néanmoins, des signes de changement profond sont clairement perceptibles en ce qui concerne l'intermodalité. Plusieurs gouvernements ont pris des dispositions légales afin d'assurer une approche intégrée des questions relatives au transport et au développement des infrastructures.

- L'union européenne (UE) a publié un Livre blanc sur la politique commune des transports, qui contient un engagement clair en faveur du transport intégré. L'UE a présenté plusieurs initiatives en vue de rendre le secteur du rail plus compétitif et a introduit de nouvelles réglementations en vue de favoriser l'équité des redevances dues par les usagers de la route.
- Plusieurs Administrations routières australiennes ont été incorporées dans une structure départementale plus grande, plus axée sur le transport intégré ou l'infrastructure. Le gouvernement australien a également publié (en novembre 2002) un livre vert proposant une réforme du système australien de transport terrestre visant à obtenir un réseau intégré de liaisons de transport par voie de terre d'importance stratégique, ainsi que des connexions intermodales à destination des ports et des aéroports. Ce réseau connu sous le nom de Auslink est destiné à jeter les bases d'un nouvel accord intergouvernemental entre les différents gouvernements - Commonwealth (fédéral), États et Territoires - et les gouvernements locaux et à servir de fondement à de nouvelles dispositions en matière de planification et de financement.
- La Belgique possède un système de gestion fédéral pour le rail et un système de gestion régional pour les routes, les ports, les transports public et les aéroports régionaux. Cette situation permet d'intéressantes possibilités d'intégration multimodales dans les Régions wallonne, flamande et de Bruxelles. Par ailleurs, la Flandre va transformer son département environnement et infrastructure pour en faire un département de la mobilité composé de différentes agences : routes, transport public, voies d'eau, etc. Il y aura une relation directe entre le Ministre, son département et les agences, ce qui constituera un signal clair pour le secteur du transport.
- En Finlande, il existe des projets visant à l'instauration de nouvelles dispositions organisationnelles rassemblant toutes les administrations s'occupant de transport en une seule. Il y a énormément d'actions au niveau régional en vue de stimuler les déplacements en bus. Les changements organisationnels récents en Autriche sont destinés en partie à permettre d'accorder une plus grande attention à l'intermodalité dans ce pays.

2.5 Gestion des routes - Financement du développement

- Les pressions et la compétition en vue de l'obtention de fonds publics ont donné l'impulsion à toute une série de procédures de financement hors budget, impliquant dans certains cas le secteur privé. Les nouvelles liaisons et les remises en état sont financées par une combinaison d'arrangements secteur public/privé via toutes sortes de mécanismes, en ce compris des fonds en fiducie ou des fonds spécialement affectés aux routes (US, Japon, Allemagne), des péages routiers (la plupart des pays), des crédits commerciaux et même des financements sur le marché des capitaux (Afrique du Sud). Le financement des routes par des promoteurs dont les intérêts se situent en dehors du secteur des transports (par exemple, aménagements commerciaux et résidentiels) constitue une tendance en expansion.

2.6 Changements technologiques

- Les progrès technologiques se sont fortement accélérés au cours des dernières années et ont permis aux usagers de la route d'accéder à des informations en temps réel au sujet de la performance du réseau et de prendre des décisions au sujet de leurs intentions de déplacement. Les Administrations routières sont en train de mettre au point des mécanismes d'exploitation d'e-technologies au profit des usagers de la route. Soixante-dix pour cent des visiteurs de la page d'accueil du Portugal viennent consulter les informations en temps réel sur le trafic, mises à la disposition des usagers. L'usage plus généralisé d'Internet a permis une interaction plus rapide et un rapprochement entre les usagers de la route et les Administrations routières, ainsi qu'une prestation de services plus rapide de la part de ces dernières. Cette tendance a permis le développement d'initiatives d'e-gouvernement en Suède, en Norvège et aux Pays-Bas.
- Le progrès technologique constitue, sans aucun doute, un des facteurs les plus importants influant sur la portée de la mission de gestion de la route, en particulier dans les pays développés. En ce qui concerne le processus de financement, de nombreux pays développés étudient tous les aspects liés au péage électronique. Les progrès technologiques ont abaissé le seuil de faisabilité du changement des charges fixes dues par les usagers de la route (comme les taxes liées à la possession d'un véhicule) en charges variables (liées à l'utilisation du véhicule) ainsi que de leur diversification en fonction de l'heure (heures de pointe) et de l'endroit (zones plus urbanisées). Le rôle de l'AR est susceptible de varier dans le futur et de passer d'une forte participation à une non-participation (tiers parties collectant les péages).

CHAPITRE 3 - AMELIORATION DE LA PERFORMANCE INTERNE

3.1 Cadres pour la gestion des performances selon les bonnes pratiques

Les forces influant sur les Administrations routières décrites dans le chapitre 1 du présent rapport présentent des défis considérables en matière d'amélioration de la performance des Administrations routières. Les domaines clés offrant des opportunités, résumés dans l'article publié par le Comité dans le numéro d'avril 2003 de la revue Routes/Roads, sont les suivants :

- bonne gouvernance
- planification renforcée de la stratégie et des affaires
- structures organisationnelles bien ciblées, avec des responsabilités clairement fixées
- ressources humaines formées et gérées de façon adéquate
- systèmes de gestion basés sur les extrants (outputs) et les mesures de performance d'indicateurs clés de performance (Key Performance Indicators - KPI).

De nombreuses Administrations routières essaient d'aborder l'amélioration de la gestion de la performance par le biais de réformes globales. Des changements dans la législation et dans les conditions imposées par les établissements de crédit constituent bien souvent des facteurs externes importants du point de vue de l'amélioration de la performance. Les travaux du Comité C15 et les études de cas afférentes aux bonnes pratiques qui ont été rassemblées montrent toutefois que les opportunités d'amélioration de la performance peuvent être développées très efficacement au sein des Administrations routières existantes. La libération de cette plus-value potentielle pour les gouvernements, les usagers de la route et les communautés est une responsabilité très importante pour les gestionnaires des routes. Une approche proactive constitue un des défis actuels les plus significatifs auxquels les dirigeants des Administrations routières doivent faire face.

L'initiative la plus efficace en matière d'amélioration de la performance, identifiée par le Comité dans chacun des cinq domaines énumérés ci-dessus, est explicitée ci-dessous.

Clarification des rôles et responsabilités : En l'occurrence, il s'agit essentiellement d'établir une distinction entre les rôles afférents à la politique et à la gestion et ceux relatifs aux réalisations et productions. Ces derniers comprennent les services professionnels (d'ingénierie), les travaux d'entretien et les projets (grands travaux). Il est important d'obtenir une clarification portant au moins sur les fonctions de principe suivantes :

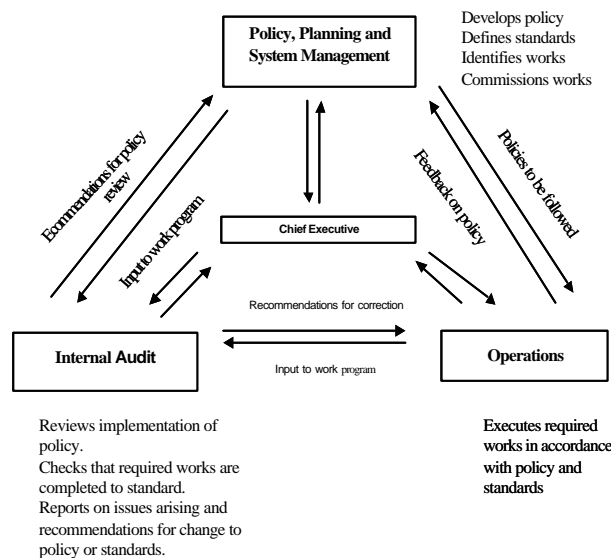
- | | | |
|-----------------------------|---|--|
| <i>Politique et gestion</i> | - | réglementation |
| | - | financement |
| | - | politique et planification routières |
| | - | gestion et contrôle du système routier |

Réalisations
et productions

- gestion du patrimoine et de l'entretien
- planification de projets et ingénierie
- autres services professionnels
- travaux d'entretien
- travaux de construction
- fourniture des bâtiments, du matériel et de l'outillage.

Budgétisation et comptabilisation publiques plus transparentes : Le public compte de plus en plus sur des informations complètes au sujet des budgets et des programmes du secteur routier, ainsi que sur une information relative à la performance, facile à comprendre et formulée en termes de qualité et d'opportunité. Des exemples courants de documentation servant à compléter les programmes routiers publiés comprennent une charte, des ententes contractuelles avec le gouvernement en matière de performance, des études d'évaluation comparative, des déclarations d'intention annuelles, des audits portant sur la performance des services, le système indépendant, le programme et les projets.

Aplanissement de la structure organisationnelle : Les relations structurelles conformes aux règles de bonne pratique et existant respectivement entre politique et gestion, exploitation et audit interne sont représentées ci-dessous :



Approche commerciale de la dotation en personnel : Il est souvent difficile d'appliquer une approche commerciale conforme aux règles de bonne pratique aux ressources humaines dans une Administration routière tant qu'elle fait partie d'un Ministère. Un nombre de principes importants devraient néanmoins être fixés en vue de leur mise en œuvre progressive, étant donné que le développement et le maintien de personnel formé compétent est une condition préalable à la gestion durable de la performance.

Les principes clés suivants méritent l'attention :

- sélection du personnel sur la base du mérite ,
- évaluation du rendement du personnel en relation avec les exigences de l'emploi et avec la rémunération,
- relativité du secteur privé,
- externalisation des exigences spécialisées.

Approche planifiée des systèmes de gestion améliorés : L'engagement qu'une Administration routière prend de développer et de maintenir ses principaux systèmes de gestion est très important pour l'efficacité et l'efficience de ses activités.

Le Comité a découvert que l'importance d'apporter des modifications à la fonction de gestion des routes est souvent éclipsée par les multiples centres d'intérêts des grands ministères dont les Administrations routières font traditionnellement partie. Par ailleurs, lorsque des améliorations de la gestion de la performance sont apportées suivant le même ordre d'idées que décrit, tant les pays développés que les pays en développement partout dans le monde en tirent des bénéfices, généralement dans les domaines suivants :

- responsabilité plus claire dans l'obtention des résultats demandés par les autorités de niveau supérieur ,
- efficience améliorée de l'affectation des ressources,
- efficience améliorée de l'utilisation des ressources,
- participation accrue de la communauté et satisfaction plus grande des parties prenantes,
- meilleure assurance de la qualité des extrants,
- meilleures opportunités d'attester de la crédibilité sociale et écologique et, très important,
- ressources en personnel durables, pleinement compatibles avec le secteur privé.

Le cadre de la gestion de la performance tel que résumé ici, ainsi qu'un compendium d'études de cas s'y rapportant directement ont été publiés par le Comité C15. Les études de cas illustrent des caractéristiques clés du cadre de gestion de la performance, mais ces dernières seront, par définition, rapidement dépassées par de nouveaux développements. Rendre les nouvelles études de cas dans ces domaines importants facilement accessibles sur le site Internet de l'AIPCR constitue une possibilité importante à prendre en considération.

3.2 Opportunités d'amélioration des procédures de passation des marchés

La collaboration internationale relative à l'amélioration des procédures de passation des marchés de travaux, de fourniture et de services par les Administrations routières est potentiellement à même d'améliorer tant l'efficience que l'efficacité. De plus en plus, les gouvernements s'attendent à ce que la meilleure utilisation de fonds limités soit prouvée et cela inclut la nécessité de procéder à une évaluation comparative avec les pratiques du secteur privé. Les propositions en faveur d'une responsabilisation plus forte et la séparation entre les fonctions d'exploitation et les fonctions de politique et de gestion, décrites dans le chapitre 3.1, permettent l'adoption d'un certain nombre d'initiatives utiles en vue de l'amélioration des procédures de passation des marchés.

Alors que le Comité a préparé un rapport détaillé décrivant un cadre pour l'amélioration des procédures de passation des marchés, quelques questions clés sont apparues.

Structuration en unités commerciales internes : Des contrats semi-officiels entre des unités internes offrent au personnel de l'Administration routière une opportunité précieuse d'acquérir une expérience en matière de préparation et de gestion de cas pratiques. Une évaluation comparative avec le secteur privé pourra ainsi être effectuée en vue de la planification d'améliorations. Cette approche a les avantages secondaires de permettre au personnel de l'institution d'être bien préparé à toute initiative éventuelle d'appel d'offres/soumission lancée dans le futur. Il s'agit d'un aspect particulièrement important en ce qui concerne les activités d'entretien qui sont toujours réalisées généralement de façon très traditionnelle.

Modes de détermination des prix : Des accords relatifs à des prix standard des intrants en temps, équipement et matériel constituent un prérequis généralement accepté à la réalisation de gains systématiques en efficacité. La transition des dépenses routières déterminées par les intrants vers une focalisation sur les extrants est l'étape critique suivante du passage d'une approche traditionnelle de l'administration à un modèle plus commercial de gestion des routes.

Globalisation en termes de portée et d'étendue : Ces facteurs nécessitent une analyse des situations spécifiques à chaque pays et aucune solution unique n'est appropriée. La portée et l'étendue ainsi que les termes des accords et/ou contrats relatifs à l'entretien des routes – en interne ou en sous-traitance – doivent au moins prendre en compte de ce qui suit :

- l'intégration des services aux usagers,
- les légères inefficiences des lots moins importants pour les prestataires,
- de gros contrats globaux réduisent la concurrence actuelle,
- des arrangements à long terme réduisent la concurrence future,
- l'influence de la fourchette d'activités contenue dans un lot de travaux sur la viabilité de l'unité prestataire.

Forme de contrat : De multiples procédures et processus importants ont été identifiés et rapportés par le Comité tant en ce qui concerne les contrats déterminés par les intrants que ceux déterminés par les extrants. Un nouveau développement intéressant dans les stratégies de passation des marchés plus novatrices et matures est une évolution vers des contrats de performance spécifique et d'alliance axés sur les résultats.

Des économies substantielles et des caractéristiques de performance supérieure ont été rapportées respectivement pour les contrats de performance spécifique à long terme relatifs à l'entretien et pour les contrats d'alliance. Chose importante, aucune de ces approches de conclusion de contrats basés sur les résultats n'est bien appropriée aux premières phases de transition suivant l'exploitation en interne, étant donné que des bonnes données de performance et de solides compétences en matière de conclusion de contrats sont requises afin de garantir le succès.

CHAPITRE 4 - RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Quelque 20 délégués de pays à faible ou moyen revenu ont participé à un séminaire sur le renforcement institutionnel et l'amélioration des procédures de passation des marchés, organisé sous l'impulsion du Comité C15 à Cuba en septembre 2002.

L'hypothèse du Comité relative aux forces influant sur les Administrations des Routes et à leur impact par rapport au stade de développement du système routier a été largement confirmée par les participants. Les questions de gestion de la performance identifiées par les participants lors des sessions d'atelier se situaient bien dans la ligne des caractéristiques de transport indiquées dans la Figure 1. Cela signifie que les gestionnaires des Administrations routières peuvent utiliser la Figure 1 pour confirmer qu'ils ont bien mis en place des stratégies d'amélioration pour tous les principaux problèmes de transport, susceptibles d'être applicables à leur situation politique, économique et sociale actuelle. Fait peut-être plus important encore, il est possible d'anticiper le changement de priorité susceptible d'intervenir dans le futur et de mettre en place des stratégies en vue de renforcer en conséquence les systèmes de gestion de la performance.

En matière de gestion de la performance, les observations les plus significatives du point de vue d'un pays en développement sont les suivantes :

- Une responsabilisation plus claire semble être un bon début car il en résulte des améliorations même pour les pays développés.
- Accentuer la séparation entre le client ou gestionnaire et le prestataire de travaux est utile pour la motivation des équipes et constitue une méthode simple de démarcation accrue des responsabilités.
- Les pratiques commerciales donnent de meilleurs résultats pour tout le monde. Des initiatives à prendre tôt devraient comprendre l'introduction de la comptabilisation des charges réelles et des travaux achevés en guise de préparation à l'introduction de la méthode de la comptabilité d'exercice.
- Les usagers peuvent contribuer à l'établissement d'un dossier de financement et à la définition d'objectifs de meilleure performance, impliquons-les donc au moins dans un rôle consultatif. Essayons de leur donner de réelles responsabilités.
- L'implication du secteur privé dans la réalisation peut en faire un défenseur de l'administration.
- Il convient de peser le pour et le contre des économies réalisées suite à l'externalisation par rapport à la qualité et, pour ce faire, l'externalisation doit suivre une approche planifiée d'établissement des compétences sur le marché. Le temps constitue un élément critique.

- L'accent étant mis sur la réforme, il convient de ne pas oublier le patrimoine et les compétences dont l'Administration a besoin pour gérer sa participation.
- La réforme peut aider une Administration routière à se concentrer sur son activité principale – l'état des routes – plutôt que sur la façon de réaliser les travaux efficacement – c'est le rôle des entreprises chargées de la construction et de l'entretien. Il s'agit-là d'une réelle opportunité.

Les pays en développement représentés à l'atelier du Comité à Cuba s'accordent largement pour trouver que les arrangements commerciaux en matière de marchés publics fournissent une opportunité considérable d'améliorer la performance. Leurs observations clés étaient les suivantes :

- Les améliorations en matière de passation de marchés ne nécessitent pas d'externalisation. De meilleurs arrangements internes peuvent permettre la réalisation d'une grande proportion des bénéfices générés par une externalisation.
- De bonnes instructions évitent de gros problèmes entre les clients et les prestataires.
- Prendre le temps de faire une bonne estimation et éviter les décalages et les anticipations avec les prestataires.
- Des entreprises capables constituent la clé de voûte de l'externalisation, la transition est donc nécessaire pour bâtir un marché.
- Des bonnes capacités d'évaluation des représentants du client sont très importantes.
- Ne pas accepter des offres très basses sans être prêt à en supporter la tension subséquente entre client et prestataire.
- Le contrôle de la performance devrait influencer les évaluations futures des offres soumises par les prestataires respectifs.
- Les économies issues de procédures novatrices de passation de marchés peuvent égaler les économies initiales résultant de la mise en concurrence.

CHAPITRE 5 – INDICATEURS DE PERFORMANCE POUR LE SYSTEME ROUTIER ET LES ADMINISTRATIONS ROUTIERES

5.1 La mission

L'AIPCR et l'OCDE ont effectué un travail considérable sur la façon de mesurer les extrants des Administrations routières et leur gestion efficace. Néanmoins, lors du Congrès mondial de Kuala Lumpur, les pays membres ont déclaré qu'ils avaient des difficultés à identifier des indicateurs significatifs et mesurables.

Pendant le mandat en cours, le C15 a développé un cadre conceptuel qui répartit la responsabilité de la performance du secteur du transport routier entre trois acteurs, à savoir :

- l'ensemble du gouvernement (pas seulement les Administrations et organismes chargés des routes),
- l'Administration routière en tant que gestionnaire du réseau,
- l'Administration routière en tant que réalisateur de projets routiers.

Le cadre s'est concentré sur deux thèmes stratégiques (partie du thème 4 de l'AIPCR sur le plan stratégique), à savoir *“définir des mesures de performance du réseau routier et des administrations routières comparables au niveau international”* et *“définir et diffuser des cadres et des outils efficaces de gestion de la performance pour évaluer la performance selon ces cadres et ces mesures”*. Une complexité supplémentaire résulte de l'implication du secteur privé et la contribution de partenariats public/privé a été envisagée et incluse.

5.2 Les défis

La mission contient beaucoup de défis en matière de définition d'indicateurs de performance appropriés :

- les gouvernements spécifient généralement qu'ils exigent des résultats multiples de la part du secteur du transport routier,
- ces résultats liés à la route sont influencés par une multitude d'extrants qui sont fournis par d'autres acteurs que l'administration routière,
- de nombreux indicateurs de performance traditionnellement utilisés en finance dans le secteur privé et les entreprises publiques commerciales ne peuvent être appliqués parce qu'il n'y a aucun mécanisme de marché par lequel les usagers de la route doivent payer pour un service,
- un système de gestion de la performance est extrêmement gourmand en données.

Ces défis sont exacerbés lorsque l'on essaie de développer un cadre pour la gestion de la performance, efficace et pertinent pour tous les pays faisant partie du Comité C15 de l'AIPCR et ce, en raison :

- des grandes différences dans les conditions économiques et sociales de ces pays,
- des différences dans le niveau de motorisation et le stade de développement du réseau routier,
- des différences dans le type et la structure des organes de gestion.

Malgré ces défis, un large éventail d'indicateurs de performance a été proposé pour la gestion du transport routier dans divers pays du monde. Ces indicateurs peuvent être classés en trois catégories générales, comme suit :

- ceux qui donnent une mesure quantitative de la performance du secteur du transport routier en général dans un pays, par exemple le nombre d'accidents mortels/100.000 habitants ;
- ceux qui sont utilisés par les Administrations routières pour mesurer les résultats de leurs propres efforts de gestion interne de la performance du secteur du transport routier, par exemple le ratio coûts-bénéfices (ratio de rentabilité) de projets d'investissement ;
- ceux qui mesurent d'autres éléments de gestion interne de la performance tels que les mesures des extrants ou l'efficacité de la mise en œuvre de la conversion des intrants en extrants, par exemple coûts de construction ou d'entretien/km.

5.3 Les stades de développement du réseau routier

Le chapitre 1 du présent rapport développe la réflexion sur les forces influant sur les Administrations routières et définit le développement du réseau routier de la Naissance à la Maturité, en passant par la Croissance et la Modernisation. Les diverses corrélations entre les facteurs influant sur le stade de développement du réseau routier et le rôle de gestion de l'Administration routière ont constitué la base d'une approche simplifiée de la présentation des indicateurs de performance.

















5.4 Les principes




Afin de relever les défis, le Cadre propose trois principes en vue de l'obtention d'un cadre robuste de gestion de la performance :

5.4.1 Les indicateurs de performance doivent être axés sur les résultats

Le rapport Cadre développe les mesures de performance pour les résultats obtenus dans le domaine de l'économie, la société, la santé/sécurité et l'environnement et montre que l'importance de chaque domaine de résultats dépend du stade de développement atteint par le réseau routier.

Les priorités sont présentées dans la figure ci-dessous. Le raisonnement et le contexte présidant à la détermination des priorités sont expliqués dans le rapport complet.

Outcome	Birth	Growth	Upgrading	Maturity
Economic				
Social				
Health/ Safety				
Environment				

	Moins important
	Importance moyenne
	Plus important

5.4.2 Les indicateurs de performance indiquent des résultats en matière de transport routier, qui sont influencés tant par les actions de l'ensemble du gouvernement que par celles des Administrations routières

Les Administrations routières ne sont pas les seuls éléments du gouvernement à contribuer à des résultats spécifiques en matière de transport, par exemple les mesures de police. Ce principe reconnaît ce rôle plus large et le rapport prévoit des indicateurs de performance pouvant être utilisés par les Administrations routières ainsi que par "l'ensemble du gouvernement", appellation choisie pour désigner ce rôle plus large. Les tableaux contenus dans le rapport reflètent cette scission.

5.4.3 Les indicateurs de performance doivent donner une mesure responsable des actions de gestion de l'ensemble du gouvernement et de celles de l'Administration routière

Le rapport définit des indicateurs de performance dont on sait qu'ils sont mesurables et pour lesquels des données peuvent être fournies. Ils sont clairement alignés sur des responsabilités précises. Les indicateurs afférents aux Administrations routières couvrent leur responsabilité en matière de réalisation des résultats demandés par le gouvernement et d'extrants spécifiques.

5.5 Les indicateurs de performance

Une liste d'indicateurs de performance a été dressée et les Administrations routières peuvent sélectionner parmi eux ceux pour lesquels elles sont en mesure de collecter des données et dont elles ont besoin pour la gestion de leur réseau routier. Cela fait suite à l'approche simplifiée du regroupement des indicateurs en fonction des résultats et du stade de développement atteint par le réseau routier (Naissance, Croissance, Modernisation et Maturité).

Par ailleurs, le rapport reconnaît la nécessité de la réalisation effective d'extrants au sein de l'Administration et propose une série d'indicateurs afférents au processus de gestion.

Ces derniers sont résumés ci-après :

Indicateurs économiques

Ensemble du gouvernement

Routes revêtues (km/million d'hab.)
Croissance du réseau de routes revêtues (%)
Voies revêtues-km/million d'hab.
Autoroutes km/million d'hab.
Autoroutes km/milliard véh-km
Véhicules motorisés/millier d'hab.
Croissance du parc de véhicules motorisés (%)
Camions porteurs/millier d'hab.
Croissance du parc de camions porteurs (%)
Semi-remorques/millier d'hab.
Fret (tonne-km/million d'hab.)
Coûts de la congestion (% du PIB)

Responsabilité de gestion des AR

Grands travaux sécurité ratio coûts- bénéfiques (moyenne)
Patrimoine routier (croissance nette ou annuelle)
Vitesses de déplacement (km/h)
Vitesses de déplacement (variabilité)
Routes embouteillées (%)
Mauvaises routes (% longueur)
Budget économique (% du total)

Indicateurs sociaux

Ensemble du gouvernement

Total des routes (km/million d'hab.)
Croissance de la totalité du réseau routier (%)
Bus/millier d'hab
Voitures/millier d'hab.
Véhicule-km voiture/personne
Permis de conduire femme/homme (%)
Développement régional (% du budget total)
Véhicule-km urbain/ha

Responsabilité de gestion des AR

Bandes bus/bicyclettes (km/millier d'hab.)
Satisfaction engendrée par le transport routier (%)
Budget social (% du total)

Indicateurs de santé

Ensemble du gouvernement

Accidents mortels/100.000 hab.
Accidents mortels/100.000 véhicules
Accidents mortels/100 millions véhicule-km
Coût des accidents de la route (% du PIB)
Déplacements à vélo ou à pied (%)

Responsabilité de gestion des AR

Travaux de sécurité ratio coûts-bénéfices(moyenne)
Pistes cyclables (km/ha urbain)
Budget de la santé (% du total)

Indicateurs d'environnement

Ensemble du gouvernement

Coût de la pollution de l'air (% du PIB)
Emissions de gaz à effet de serre (GG & g/km)
Emissions particulières (t/ha urbain)

Responsabilité de gestion des AR

Routes de campagne (% acceptable)
Routes urbaines (% acceptable)
Budget de l'Environnement(% du total)

Indicateurs de réalisation

Méthode des facteurs globaux de productivité
Coût de construction des routes/m²
Coût d'entretien des routes/m²
Coût des transactions relatives aux permis/unité
Coût des transactions relatives à l'immatriculation des véhicules/unité
Ratio d'exécution des travaux (%)
Ratio de réalisation effective (%)
Frais généraux de réalisation (% du budget des travaux)

Il est fortement recommandé que tous les indicateurs soient utilisés dans un système de gestion basé sur la performance à tous les niveaux, avec la nécessité pour les décideurs de réagir positivement aux signaux émis par les indicateurs.

CHAPITRE 6 – CONCLUSIONS

Le Comité a constaté que les Administrations routières subissent des pressions croissantes en vue de démontrer leur efficacité et leur efficience et d'optimiser leurs ressources, la valeur optimale étant associée aux résultats économiques dans les phases de naissance et de croissance du réseau et à un ensemble plus équilibré de résultats en matière d'économie, de société, de santé et d'environnement dans les phases ultérieures de développement du réseau routier.

Ce modèle conceptuel des Administrations routières gérant les différentes phases de développement du réseau routier en pleine évolution économique, sociale et technologique n'est pas déterministe. Toutefois, il pourrait être utile dans la gestion proactive des changements lorsque l'analyse montre qu'un ensemble différent de caractéristiques économiques et sociales sont susceptibles de se présenter dans un avenir proche et d'avoir des répercussions sur l'administration des routes.

Les Administrations routières ont répondu à ces pressions externes au fur et à mesure du développement de leur réseau routier. Des réformes institutionnelles sont intervenues afin d'établir clairement les responsabilités et les obligations de rendre compte dans les fonctions essentielles afférentes à la politique, la réglementation, le financement, la passation de marchés et la réalisation. D'autres réformes sont en cours afin de prendre en considération la participation accrue, tant de la communauté que du secteur privé, à la planification, au financement et à la mise en œuvre d'améliorations du transport routier et d'efforts du gouvernement en vue de faciliter les retombées en matière d'intermodalité.

Le secteur privé participe de plus en plus à la gestion du réseau routier et le rôle des Administrations routières évolue vers celui d'adjudicateur/gestionnaire plutôt que de prestataire et est axé sur la gestion active du service aux usagers sur le réseau plutôt sur l'entretien et la construction. Actuellement, les Administrations routières doivent gérer le processus d'interaction impliquant un éventail plus large de parties prenantes. Cette relation plus étroite avec la communauté et d'autres parties prenantes contribue à son tour à renforcer la position de l'Administration routière vis-à-vis du gouvernement, aussi longtemps qu'elle aide ce dernier à atteindre ses objectifs politiques généraux.

Dans le monde en mutation et régi par la compétitivité dans lequel les Administrations routières opèrent, les systèmes basés sur la performance donnent de la stabilité et aident les Administrations routières dans leurs relations avec ceux qui les gouvernent et avec les citoyens qu'ils servent. Ces systèmes aident les Administrations à faire preuve de bonne gouvernance et de transparence dans leurs opérations. Des systèmes avancés de gestion de la performance donnent l'assurance aux gouvernements que les activités des Administrations routières se situent dans la ligne des orientations/objectifs politiques et des résultats souhaités.

Le Comité trouve que les Administrations routières doivent développer différentes capacités au fur et à mesure du développement du réseau routier. Il doit y avoir un glissement des capacités au départ de compétences en matière d'ingénierie pendant la croissance du réseau routier vers des compétences de gestion lors de la modernisation des réseaux routiers. Dans la phase de maturité, des compétences organisationnelles même plus grandes sont indispensables pour intégrer le transport routier à d'autres modes de transport, conclure des partenariats avec le secteur privé et incorporer les nouvelles technologies de l'information et de communication. Les capacités des Administrations routières doivent continuer à changer et à évoluer si elles veulent continuer à être pertinentes.

Le Comité considère que l'AIPCR pourrait poursuivre un travail très utile dans le domaine de la performance des Administrations routières. Tout d'abord, l'AIPCR pourrait continuer le travail du Comité C15 actuel en définissant les bonnes pratiques dans les domaines suivants :

- nouvelles approches et tendances en matière de gestion et d'organisation,
- structures des Administrations routières aidant le gouvernement à atteindre ses objectifs généraux en matière de politique de transport,
- structures des Administrations routières reflétant une responsabilité accrue en matière de :
 - commercialisation,
 - focalisation sur la clientèle,
 - gestion du trafic,
- interactions avec d'autres fournisseurs de réseaux tels que les organismes de transport en commun et des opérateurs du secteur privé,
- adéquation entre le service rendu aux usagers de la route et les besoins des parties prenantes.

Le Comité C15 a produit une série d'indicateurs pour le réseau routier et les Administrations routières, ayant trait aux résultats obtenus dans les domaines de l'économie, de la société, de la santé/sécurité et de l'environnement. Le cadre met en évidence les indicateurs qui sont susceptibles d'être les plus pertinents pour les pays membres en fonction du stade de développement de leur réseau routier. Le Comité pourrait tester l'application et l'utilisation pratique à des fins d'évaluation comparative des indicateurs. Il pourrait également faciliter l'utilisation des indicateurs de performance développés par le C15 via un programme d'évaluation comparative entre les pays connaissant des stades de développement similaires.