

GESTION DES ROUTES POUR L'USAGER

Vendredi 24 octobre 2003 (13h30 – 15h00)

Programme de la Séance et Rapport introductif

PROGRAMME DE LA SÉANCE

Introduction

Prof. Ian G. HEGGIE (Université de Birmingham/ROYAUME-UNI)

PARTIE 1: L'expérience des agences routières expérimentées

1. Nouveaux partenariats public-privé: faire face à l'évolution de la demande des clients

M. Takeo NAKAJIMA (Ministère de l'aménagement des infrastructures, du territoire et des transports/JAPON)

2. Vers une plus grande participation des clients: l'expérience de la *Highways Agency* (Royaume-Uni)

M. Andrew JONES (Highways Agency/ROYAUME-UNI)

3. L'histoire du Conseil routier d'Afrique du Sud: faire participer les usagers au processus de prise de décision

M. Nazir ALLI (South African National Roads Agency Ltd./AFRIQUE DU SUD)

4. Débat et Conclusions

PARTIE 2: L'expérience des pays en développement et en transition

1. Faire participer les usagers à la gestion des routes: l'expérience de la Zambie

M. Henry CHIPEWO (Conseil national des Routes de Zambie/ZAMBIE)

2. Comparaison des agences routières de plusieurs Etats indiens et évaluation de la satisfaction des clients

M. Guang Z. CHEN (La Banque mondiale/ETATS-UNIS)

3. Faire du soutien des usagers routiers: l'expérience du Kenya

Dr. Frank NYANGAGA (Kenya Road Fund Board/KENYA)

4. Débat et Conclusions

Clôture

Prof. Ian G. HEGGIE (Université de Birmingham/ ROYAUME-UNI)

SOMMAIRE

Sommaire	3
Introduction	4
Partie I: Agences routières matures	5
Partie II: Pays en développement et pays en transition	8
Programme	10

INTRODUCTION

Cette séance en deux parties, organisée par la Fédération routière internationale (IRF), s'intéressera à la manière dont les agences routières du monde entier répondent à la nécessité de se doter d'une gestion plus commerciale et plus orientée vers les clients. En d'autres termes, comment elles ont répondu à la nécessité de « gérer les routes comme une entreprise, et non pas comme une administration ». Dans ce contexte, le mot « clients » recouvre toutes les parties prenantes, les usagers et le monde de l'entreprise dans son ensemble. Pour les besoins de la discussion, les agences routières ont été regroupés dans deux ensembles :

- (i) celles qui sont matures, avec une longue tradition de consultation du public,
- (ii) celles de plusieurs pays en développement et en transition qui travaillent activement en partenariat avec leurs clients pour améliorer la performance du secteur routier.

Chacune des deux parties de la séance comportera la présentation de trois exposés, suivis d'un débat dont le but sera de tirer les enseignements des expériences, afin de donner des conseils aux autres agences routières qui envisagent une restructuration, avec pour objectif de les rendre plus réactives aux besoins et aux demandes des clients.

PARTIE I: AGENCES ROUTIERES MATURES

La première partie de cette séance comprend des exposés du Japon, du Royaume-Uni et d'Afrique du Sud.

L'exposé du Japon sera présenté par M. **Takeo Nakajima**, Directeur de la division Routes nationales et Gestion des Risques de la Direction des Routes. Entre 1950 et 1980, période de forte croissance économique, le Japon a dû développer son réseau de routes revêtues pour faire face à l'augmentation du trafic. Le système de péage et le système de fonds affectés aux projets routiers ont répondu aux besoins financiers essentiels du développement routier. Le partenariat entre les hommes politiques, les entreprises, les syndicats, le milieu universitaire, les usagers de la route, les autorités locales et les groupes de pression en faveur de la route a fonctionné dans la pratique, étant donné que l'objectif de l'administration routière était clair : faire face au nombre croissant de véhicules. Le Conseil routier, un organe consultatif auprès du Ministère de la Construction, était composé de représentants de ces parties prenantes, et ont joué un rôle capital dans la formulation du programme quinquennal d'aménagements routiers, qui a constitué la base du développement pendant la période de l'après-guerre. A la suite d'investissements massifs dans le développement routier, le réseau routier a atteint les exigences minimales quantitativement. Cependant, les contribuables ne sont pas pleinement satisfaits de l'administration routière car elle n'a pas su répondre aux évolutions des demandes des clients, et en particulier un meilleur environnement routier : sécurité, fluidité, services, fiabilité et environnement des abords de la route. Il a également été constaté que l'administration routière, de la planification à la gestion, devrait adopter une approche plus transparente, avec une plus grande participation du public.

Le gouvernement, outre les partenariats habituels, doit en établir de nouveaux pour répondre aux nouveaux besoins des clients. Il existe de plus en plus de coopération avec des ONG dont le domaine d'activité est le développement et la gestion efficace des routes. Il faut développer les initiatives avec les parties prenantes dans l'élaboration du programme d'aménagement des routes. Ce nouveau partenariat jouera un rôle essentiel dans l'amélioration des services des administrations routières qui devront être à l'écoute des nouvelles attentes des clients. M. Nakajima fera un bilan de ces activités et évaluera les résultats.

L'exposé du Royaume-Uni sera présenté par M. **Andrew Jones** de la *Highways Agency*, créée en 1994 en tant qu'Agence exécutive du Ministère des Transports. La création de cette Agence a entraîné la séparation du rôle politique et gouvernemental du rôle opérationnel de gestion et d'entretien du réseau routier national, et d'exécution du programme d'aménagement routier.

Bien que l'Agence ait un Conseil consultatif, composé de trois membres externes, et dont le rôle est de conseiller le Secrétaire permanent sur divers sujets liés à la performance du secteur routier, les principaux outils destinés à consulter et à impliquer les clients prennent la forme de comités d'usagers et d'un rapport bisannuel portant sur les enquêtes de satisfaction des usagers de la route. Le principal Comité d'usagers de la route a été créé en 1994 en tant que forum de discussion des grands sujets d'actualité. Il est composé de représentants de toutes les principales associations d'usagers, avec des représentants d'associations de piétons et de transports en commun. En 1998, les Comités régionaux d'usagers de la route ont été mis en place pour mener des consultations au niveau local.

Enfin, l'Agence réalise une enquête de satisfaction des usagers de la route tous les deux ans environ. L'objectif principal de l'enquête est d'évaluer les performances de l'Agence, de tester les normes de service figurant dans la Charte des Usagers de la Route et d'analyser comment les attitudes ont changé avec le temps. M. Jones dressera un bilan de l'expérience acquise par ces structures de consultation et de participation du public et apportera ses commentaires sur leur efficacité.

L'exposé d'Afrique du Sud sera présenté par **Nazir Alli**, Directeur général de la *National Roads Agency*, qui fera un bilan des enseignements à tirer quant à la structure des directions des routes successives à travers les années.

Le premier *Roads Board* (conseil routier) a été créé en 1935 et comptait à ses débuts six membres, quatre d'entre eux représentant les provinces, et deux nommés par le Ministre de l'Intérieur. Bien que les membres représentant les provinces étaient sensés agir « dans l'intérêt national », le premier conseil s'est vite révélé inefficace car les provinces souhaitaient que leurs représentants agissent surtout en faveur des intérêts locaux, et non pas des usagers de la route dans leur ensemble. En 1948, le conseil a donc été remplacé par une autre structure, la Commission nationale des Transports, composée de sept membres, dont trois fonctionnaires maximum, les autres étant nommés par le Gouverneur général de l'époque, sur la base de leur expérience dans le domaine des transports. Cependant, tous les employés de cette Commission étaient rattachés au Ministère de l'Intérieur. En 1971, avec la promulgation de la loi sur les routes nationales (Act 54, 1971), la commission a reçu le statut d'organisme semi-public, et ses membres, portés à onze, devaient être composés de quatre personnes du service public, les autres étant nommées par le Chef de l'Etat. Bien que ce conseil routier ait mieux fonctionné que les précédents, il a donné lieu à un programme autoroutier très controversé et à des excédents importants dans le Fonds routier.

Avec le choc pétrolier des années 1970, la baisse de la consommation a entraîné une diminution de 65 % (au cours du rand en 1973) des recettes des taxes sur les carburants, qui a finalement abouti à la suppression du fonds des carburants en 1988. La même année, la Commission a été remplacée par un organe statutaire dénommé *South African Roads Board (SARB)*, composé de 8 membres, dont des représentants de gouvernements locaux, de la profession du génie civil, des usagers de la route, et de l'industrie et du commerce. Ce conseil a fonctionné étonnamment bien, et ce sont les membres du secteur privé, avec leurs compétences dans le domaine des affaires, qui ont aidé à mettre en place avec succès le programme des routes à péage en utilisant des fonds empruntés sur le marché national des capitaux. En fait, ce conseil public-privé fonctionnait si bien qu'en 1995, le nombre de ses membres a été élargi à douze, avec davantage de représentants du secteur privé et un représentant du monde universitaire.

En avril 1998, le SARB a été remplacé par la *Roads Agency*, une société à responsabilité limitée régie par la loi sur les sociétés, et dirigée par un Conseil d'Administration composé de huit membres, dont 6 du secteur privé, l'un d'entre eux étant Directeur général, et un autre représentant le Ministère des Finances. M. Alli décrira l'évolution de ces différentes entités, le rôle des membres du secteur privé et la manière dont leur Conseil d'Administration a dirigé ses efforts vers les clients ces dernières années.

Le débat qui suivra ces exposés abordera les questions suivantes :

- (i) pourquoi les autorités routières matures (à l'exception de l'Afrique du Sud) montrent-elles une telle réticence à impliquer activement les usagers de la route dans les décisions sur les programmes et priorités du secteur routier ;
- (ii) est-ce qu'elles considèrent que la consultation peut remplacer un conseil routier doté d'un pouvoir exécutif ;
- (iii) pourquoi les pays industrialisés, dont certains ont pratiquement « inventé » la privatisation, sont réticents à gérer leurs routes comme une entreprise ;
- (iv) que va-t-il se passer à l'avenir dans un contexte où tant d'autres pays impliquent les clients par le biais des Conseils routiers et des fonds routiers dotés d'un certain niveau de pouvoir exécutif ?

PARTIE II: PAYS EN DEVELOPPEMENT ET PAYS EN TRANSITION

La deuxième partie de la séance proposera des exposés de Zambie, d'Inde et du Cambodge

L'exposé de la Zambie sera présenté par M. **Henry Chipewo**, Président du *National Roads Board* (NRB). Il évoquera tout d'abord les origines du NRB et les différentes initiatives de participation du public dans les décisions concernant le niveau des dépenses pour la construction de routes, et l'ordre des priorités. Le NRB est une entité remarquable et en 2000, il faisait partie des six personnes et organisations pressenties par la Banque mondiale pour le prix prestigieux de l'IRF, « l'Homme de l'Année ». Pour citer le commentaire : « *Pour l'énergie que déploie le NRB à poursuivre les projets et à réaliser toujours plus d'aménagements dans une conjoncture économique défavorable (...) et pour leur qualité d'interlocuteur entre les parties prenantes du secteur routier et le gouvernement, de manière à continuer le processus de réformes* ». Le NRB a été établi à l'issue d'un atelier organisé dans le cadre de la *Africa Road Maintenance Initiative*, au cours duquel les représentants des usagers de la route ont déclaré : « *nous sommes prêts à payer pour des routes, à condition que l'argent soit dépensé pour construire des routes, que le travail soit bien fait et que nous puissions avoir un rôle dans la définition des priorités* ». Dans un élan de confiance, le gouvernement est allé de l'avant et mis en place le NRB pour gérer le fonds routier. Cependant, ce rôle a vite élargi le rôle du NRB qui est devenu l'agence principale de planification, de financement, et d'exécution des travaux. La plupart des membres de ce conseil sont nommés par les usagers de la route et le monde de l'entreprise, ils élisent leur propre président et les membres du secteur privé sont les seuls à avoir le droit de vote. La consultation et la participation ont compté parmi les principales préoccupations du NRB dès le début. Le NRB publie régulièrement des lettres d'information, apporte son soutien à un programme radiophonique hebdomadaire « Nos Routes », publie ses comptes dans la presse et travaille étroitement avec les partenaires concernés pour ce qui touche à la route. M. Chipewo fera une brève présentation du conseil et de ses activités.

L'exposé de l'Inde sera présenté par M. **Alok Bansal** du bureau de la Banque mondiale à Delhi. L'Inde a choisi une approche quelque peu différente concernant la consultation et la participation des parties prenantes. Il a été décidé de comparer entre elles les performances des agences routières de différents états, en appliquant un modèle semblable à celui utilisé par AustRoads en Australie. Dans le cadre de ce programme, les agences routières des Etat d'Andhra Pradesh, Gujarat, Karnataka, Kerala, Mizoram, Uttar Pradesh et Tamil Nadu ont tous commencé à publier des mesures de performance au niveau de la qualité de l'entretien, du coût de l'entretien par km, etc. Cependant, la réelle innovation réside dans l'introduction d'un indice de satisfaction des usagers vis-à-vis de ces mesures de performance : quel est le degré de satisfaction des usagers au niveau des services qu'ils reçoivent et les services sont-ils à la hauteur des moyens engagés.

L'exposé de M. Bansal développera la première grande enquête de satisfaction des usagers qui s'est déroulée à Karnataka. L'enquête comportait des interviews à plusieurs volets, des interviews détaillées sur la qualité, et des groupes de discussion spécialisés. Les groupes de population concernés étaient les usagers de la route, les ménages, les associations d'entrepreneurs et de commerçants, les leaders d'opinion, ainsi que les agriculteurs, étant donné la grande importance du secteur de l'agriculture. L'enquête mettait l'accent sur les aspects de sécurité, les facteurs de mécontentement, la qualité des services aux abords des routes, la signalisation, les niveaux globaux de satisfaction, la prise de conscience de ce que fait le secteur routier et la performance des agences routières.

L'exposé du Cambodge sera présenté par le Professeur **Tetsuo Yai**, membre du Comité C2 et ancien président du comité consultatif de la *Japan International Cooperation Agency-JICA*. Il a collaboré à un groupe d'étude travaillant avec la municipalité de Phnom Penh. L'exposé expliquera de quelle manière les contacts avec le public et sa participation ont été développés pendant la mise au point du schéma directeur routier de l'agglomération de Phnom Penh au Cambodge. Ce schéma directeur sera présenté dans ses grandes lignes et l'exposé soulignera l'importance de plusieurs activités conjointes : une campagne de sécurité routière, avec des spots télévisés et un concours de dessins d'enfants pour faire prendre conscience des problèmes de sécurité routière, un projet de démonstration d'autobus sur 2 mois pour faire comprendre au public l'utilité des transports en commun et recueillir des données sur l'exploitation et les passagers en vue des futurs développements du réseau d'autobus, et des aménagements routiers coopératifs spontanés conçus avec les populations locales. L'importance du processus de planification du schéma directeur a été communiquée au public grâce à des efforts de relations publiques et de participation du public. Le schéma a été approuvé en tant que programme officiel de la municipalité et certains des projets définis dans le programme ont déjà été exécutés.

Le débat qui suivra ces exposés soulèvera les questions suivantes :

- (i) pourquoi les pays en développement et en transition jugent-ils nécessaire d'impliquer les parties prenantes concernées dans les décisions touchant au domaine de la route ?,
- (ii) quels sont les avantages tangibles apportés par cette consultation ?,
- (iii) la participation directe à un conseil de prise de décision est-elle préférable à des consultations sur le terrain et à la participation du public ?
- (iv) les parties prenantes sont-elles des partenaires constructifs ou destructifs au sein du secteur routier ?
- (v) quels conseils donneraient ces pays aux autres pays qui envisagent de donner un rôle plus actif aux parties prenantes dans la gestion et le financement du secteur routier.

PROGRAMME

Président : Professeur Ian G. Heggie, Université of Birmingham, Royaume-Uni

Partie I: l'expérience des agences routières matures

- 13h30 – 13h50 « Nouveaux partenariats public-privé : faire face à l'évolution de la demande des clients », par M. Takeo Nakajima, Directeur de la division Routes nationales et Gestion des Risques, Direction des Routes du Japon
- 13h50 – 14h10 « Vers une plus grande participation des clients : l'expérience de la Highways Agency (Royaume-Uni) », par M. Andrew Jones, UK Highways Agency
- 14h10 – 14h30 « L'histoire du Conseil routier d'Afrique du Sud : faire participer les usagers au processus de prise de décision », par M. Nazir Alli, Directeur général de la *South African National Roads Agency*
- 14h30 – 15h00 Débat et conclusions

Pause

Partie II: l'expérience des pays en développement et en transition

- 15h30 – 15h50 « Faire participer les usagers à la gestion des routes : l'expérience de la Zambie, par M. Henry Chipewo, Président du Conseil national des Routes de Zambie
- 15h50 – 16h10 « Comparaison des agences routières de plusieurs Etats indiens et évaluation de la satisfaction des clients », par M. Alok Bansal, du Bureau de la Banque mondiale à New Delhi
- 16h10 – 16h30 « Relations publiques et participation du public à la préparation du schéma directeur du réseau de transport de l'agglomération de Phnom Penh », par le Professeur Tetsuo Yai (Japon), *Tokyo Institute of Technology*
- 16h30 – 17h00 Débats et conclusions.