

## Evaluation rétrospective de performances

### DURABILITÉ DES PROJETS ROUTIERS : CONSTATS ET ENSEIGNEMENTS DES FINANCEMENTS DE LA BOAD DE 2000 A 2012

#### Page 1

- L'APPROCHE STRATEGIQUE DE LA BOAD DANS LE DOMAINE DU SOUS-SECTEUR ROUTIER

#### Page 2

- LES PROJETS DU PORTEFEUILLE SONT MAJORITAIREMENT ORIENTÉS VERS L'INTEGRATION REGIONALE
- LES EVALUATIONS RETROSPECTIVES DE PERFORMANCES RELÈVENT QUELQUES AXES D'AMÉLIORATION

#### Page 3

- AU REGARD DE CERTAINS DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS, LES RECOMMANDATIONS CI-APRES SONT FORMULEES A L'ATTENTION DE LA BANQUE.

La Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), dont la mission est, d'une part de promouvoir le développement équilibré de ses Etats membres, d'autre part de réaliser l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest, a accordé une importance particulière au financement, entre autres, des projets d'infrastructures routières. C'est ainsi que, depuis le démarrage de ses activités opérationnelles en 1976 jusqu'en 2012, elle a financé plus de 106 projets d'infrastructures routières au profit de ses Etats membres, représentant un peu plus d'un quart (28%) de ses engagements nets sur la même période. Pour mieux appréhender les facteurs de pérennité (durabilité) des projets d'infrastructures routières, la Banque a conduit une évaluation thématique portant sur la « durabilité des projets routiers : constats et enseignements des financements de la BOAD de 2000 à 2012 ». L'évaluation a fait l'objet d'un atelier de validation le 15 décembre 2015 au siège de la BOAD. Cette rencontre technique a réuni 25 Experts des projets routiers, venant des Etats membres de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), de la Commission de l'UEMOA, de la Banque Africaine de Développement (BAD) et de la Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC). Les enseignements majeurs relevés par cette évaluation thématique sont ci-après présentés.

#### L'APPROCHE STRATEGIQUE DE LA BOAD DANS LE DOMAINE DU SOUS-SECTEUR ROUTIER

Les approbations s'opèrent spécifiquement dans le cadre des actions ciblées en faveur des couches les plus vulnérables ainsi que de la promotion et du financement de l'intégration économique en s'appuyant pour l'essentiel sur : (i) les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) des pays membres et (ii) les stratégies régionales, notamment le Programme d'Actions Communautaires des Infrastructures et du Transport Routier (PACITR), le Programme Economique Régional (PER) et le volet infrastructure du Projet de Développement du Marché Financier de l'UEMOA (PDMF).

L'identification, le financement et l'exécution des projets routiers ont été orientés par plusieurs considérations, notamment :

- **une approche par la demande émanant des Etats de l'UEMOA** : chaque Gouvernement saisi la Banque à travers une requête de financement de projet ou d'étude sur la base d'une priorisation nationale

cadrant avec les stratégies nationales et régionales formulées. Ainsi, au plan national, l'ensemble des interventions se sont toujours insérées dans les stratégies nationales des pays de l'UEMOA. La BOAD, à travers ses financements, vise à réduire plusieurs contraintes de développement liées à la faible dotation en infrastructures de transports routiers interurbains, urbains, inter-états et ruraux. Les solutions préconisées sont issues d'un dialogue constant avec les Etats bénéficiaires et les autres parties prenantes dans l'identification, la mise en œuvre et l'exploitation des infrastructures routières ;

- **un financement des études** : en vue de permettre un montage adéquat de certains projets, la BOAD octroie des financements pour la réalisation des études d'avant-projet détaillé (APD) ;

- **une tarification basée sur des fonds de bonification en vue de rendre les prêts concessionnels (bonification)** : le financement des projets routiers par la Banque se fait prioritairement à des taux concessionnels dans la limite des ressources disponibles ;

- **une prise en compte des aspects environnementaux et sociaux** : depuis 2003, la Banque, dans le cadre de ses opérations de financement, prend en compte des actions de mitigation des impacts négatifs sur l'environnement. Elle a une grille de classification des risques environnementaux des projets et élabore des plans de gestion environnementale et sociale ;

- **un système de passation de marché répondant aux normes et standards internationaux prenant en compte celui des Etats membres** : dans l'exécution des projets, la Banque dans le cadre de ses avis de non objection (ANO) lors des processus de passation de marché, s'appuie, entre autres, sur les directives communautaires et les décisions des organismes régulant les marchés publics dans les Etats de l'UEMOA.

- **une activité hors prêts dynamiques** : la BOAD a participé au dialogue pour apporter, aux côtés de ses Etats membres, sa contribution aux débats pour l'orientation de la coopération entre les bailleurs de fonds. Elle a également veillé à la coordination avec les autres institutions de l'UEMOA en vue de

mieux partager les rôles, mettre en commun les ressources et développer les synergies pour une meilleure efficacité dans l'action en faveur du financement routier. A cet égard, la Banque a œuvré en synergie avec des programmes régionaux, tels que le Fond d'Appui à l'Intégration Régionale (FAIR), le Programme d'Actions Communautaires des Infrastructures et du Transport Routier (PACITR), le volet infrastructure du Projet de Développement du Marché Financier de l'UEMOA (PDMF) et le Programme Economique Régional (PER).

### LES PROJETS DU PORTEFEUILLE SONT MAJORITAIREMENT ORIENTÉS VERS L'INTEGRATION REGIONALE

De 2000 à 2012, le portefeuille de la BOAD a été dominé par des projets routiers (32% des engagements nets) avec une forte proportion de projets régionaux (53% des engagements dans le sous-secteur routier). Le taux de croissance moyen annuel des engagements nets cumulés dans la période 2000-2012 est de 31,52%. Cette croissance soutenue s'est notamment accrue à partir de l'année 2009, en particulier la période 2009-2012 qui représente 72% du volume des interventions de 2000 à 2012. Cette situation indique une contribution très forte de la Banque aux objectifs régionaux définis dans les programmes communautaires (UEMOA et CE-DEAO) et traduit un fort degré de pertinence des opérations de la BOAD. Cette accélération des engagements de la Banque s'est déroulée dans le contexte de la mise en œuvre de son Plan Stratégique 2009-2013.

### LES EVALUATIONS RETROSPECTIVES DE PERFORMANCES RELÈVENT QUELQUES AXES D'AMÉLIORATION

**Appropriation et durabilité des partenariats : l'implication des parties prenantes est renforcée, mais il est nécessaire que la Banque dispose d'un document cadre de financement de projets avec chaque pays membre.**

La Banque a impliqué, dans la mesure du possible, les organisations de la société civile, les Organisations non gouvernementales dans la plupart des projets qu'elle a financés. Cette disposition a renforcé le sens d'appropriation chez les bénéficiaires et la mise en place de partenariats fructueux avec les parties prenantes dont les autorités locales.

Malgré la pertinence de l'intervention de la Banque dans le sous-secteur routier, l'une des faiblesses demeure l'absence d'un document stratégique dans le secteur du transport avec un volet dédié au sous-secteur routier. Cette absence d'orientation explicite et de programmation pluriannuelle dans un document-cadre, en partenariat avec chaque Etat membre de l'UEMOA, aurait (i) affecté les choix stratégiques des types de routes à financer prioritairement pour chaque pays, (ii) exercé une pression sur les calendriers d'instruction et d'exécution des projets, (iii) entraîné la non optimisation des ressources financières, (iv) limité la capitalisation des enseignements issus des évaluations (absence de document cadre qui devrait prendre en compte la capitalisation), compte tenu d'une approche d'évaluation basée sur les projets pris individuellement et difficiles à mettre en cohérence en vue de comprendre la logique d'intervention globale de la Banque dans ce sous-secteur. La conduite d'une réflexion avec chaque Etat membre de l'UEMOA est une option pour définir un partenariat cohérent en vue de promouvoir une meilleure durabilité d'actions avec les programmes gouvernementaux et ceux des autres partenaires techniques et financiers. En outre, cette collaboration étroite permettra de mettre en place un cadre méthodologique adéquat (Document de Stratégie Pays : DSP) qui facilitera l'évaluation de la performance des financements de la Banque dans les pays (évaluation portefeuille-pays).

**Durabilité technique : la durabilité technique observée est quasiment moyenne ; elle est probablement due aux insuffisances des études, au contrôle défaillant pendant la mise en œuvre des projets et aux effets qui découlent du non-respect de la charge à l'essieu.**

Les bureaux adjudicataires des différentes missions d'études, de travaux ou de contrôle ne s'appliquent toujours pas dans l'accomplissement de leurs missions de sorte que la qualité des prestations est quelque fois en deçà des normes. Les projets en milieu urbain, qui ont été analysés, se comportent techniquement bien, témoignant de leur bonne conception et d'un respect des règles de l'art au cours de leur mise en œuvre. Pour les routes interurbaines analysées, la durabilité est moyennement assurée. Cela est probablement dû aux insuffisances des études, à la qualité de la mise en œuvre technique des projets, à la défaillance de l'entretien des routes et surtout aux effets du non-respect de la charge à l'essieu.

**Durabilité financière : outre l'insuffisance des aspects techniques, les projets exécutés avec retard n'ont pas la chance d'être financièrement viables, et perdraient même leurs avantages économiques.**

La mise en œuvre des projets a été confrontée aux longs délais d'entrée en vigueur et de levée des conditions relatives aux premiers décaissements.

Il a été constaté que les projets exécutés dans les conditions de retard et des moyens humains et matériels insuffisants n'ont pas la chance d'être financièrement viables et perdraient même leurs avantages économiques. En effet, les retards engendrent des surcoûts liés généralement (i) aux avenants des contrats des travaux et du contrôle, (ii) à la hausse des coûts des équipements et des intrants (iii) à la hausse des frais de gestion des Unités en charge de la coordination des projets, voire celles en charge de leur exploitation. Ces augmentations de coûts réduisent les avantages financiers et économiques initiaux.

**Durabilité environnementale et sociale : l'insuffisante intégration des dimensions « solide » et « liquide » de l'assainissement dans la conception des projets routiers menace la durabilité.**

Les dimensions « solide » et « liquide » de l'assainissement dans les villes doivent être intégrées dans la conception pour assurer la durabilité environnementale des projets. En effet, dans nos villes africaines, en particulier dans notre sous-région, il y a un lien étroit entre l'assainissement liquide pluvial et l'assainissement solide des déchets ménagers. La non organisation de la filière des déchets solides ménagers et le manque, voire l'inexistence d'infrastructures pour la gestion des déchets font que les ouvrages de drainage d'assainissement pluvial deviennent des réceptacles de déchets solides. Nos villes sont confrontées à des problèmes d'assainissement principalement dans trois domaines : l'assainissement liquide pluvial, l'assainissement liquide des eaux usées domestiques et l'assainissement solide des ordures ménagères. Ainsi, le fonctionnement et la durabilité des voiries urbaines et des ouvrages d'assainissement liquide pluvial qui sont réalisés dans nos villes sont menacés par les déchets solides ménagers et les eaux usées domestiques.

**Durabilité institutionnelle et renforcement des capacités : la mobilité des cadres formés est un handicap pour la mise en œuvre effective des connaissances acquises.**

Concernant les aspects institutionnels, la Banque à travers les projets financés, a contribué au développement des structures assurant la fonction de Maîtrise d'Ouvrage Déléguée (MOD) à un moment où les services nationaux présentaient des résultats moins performants en montage et suivi des projets.

S'agissant du renforcement des capacités, la BOAD a apporté son appui pour conforter l'expertise du personnel des administrations en charge du sous-secteur routier par leur dotation en équipements informatiques, l'acquisition des logiciels et la formation sur les différents modèles de gestion des projets (passation de marchés, gestion des ouvrages, entretien, etc). Cependant, la forte mobilité des cadres formés ne permet pas d'optimiser l'utilisation des connaissances acquises.

#### AU REGARD DES ENSEIGNEMENTS TIRES, LES RECOMMANDATIONS CI-APRES SONT FORMULEES A L'ATTENTION DE LA BANQUE.

##### **Recommandation 1 :**

accélérer le processus pour la mise en place de l'approche « programme pays » dans le cadre des réflexions en cours au niveau de la Banque. Cet outil programmatique permettra, entre autres, d'intégrer une complémentarité entre l'extension / réhabilitation des réseaux routiers.

La BOAD a adopté le financement de projets individuels par année et par pays sans disposer d'un document d'engagement pluriannuel, tels que ceux promus par l'approche programme formulée au niveau du Groupe de la Banque Mondiale et du Groupe de la Banque Africaine de Développement.

##### **Recommandation 2 :**

disposer d'une stratégie donnant des orientations explicites des financements dans le sous-secteur routier et prenant en compte les différents volets de la durabilité. Cette stratégie pourrait s'intégrer dans celle du secteur du transport.

L'intervention de la Banque dans le sous-secteur routier est pertinente. Toutefois, elle pourrait être améliorée avec la définition d'une stratégie dans le secteur du transport comportant un volet dédié au sous-secteur routier. Ce document contribuera à (i) guider explicitement les types de routes à financer prioritairement, (ii) optimiser les ressources financières tant au niveau de la Banque que des Etats par rapport aux choix de types de financements retenus, (iii) faciliter la capitalisation des enseignements issus des évaluations de portefeuilles.

##### **Recommandation 3 :**

continuer de créer les conditions de partenariat avec les institutions financières privées, notamment de la sous-région dans le cadre de partenariats public-privé pour le financement des infrastructures du sous-secteur routier.

La Banque a cofinancé plusieurs projets (47% des engagements nets dans le sous-secteur routier) avec d'autres Partenaires Techniques et Financiers des Etats membres de l'UEMOA. Le co-financement a été une opportunité de coopération lors des financements et la mise en œuvre des projets. Il est à noter également que l'implication du secteur privé dans le financement des infrastructures routières a été initiée à travers deux projets majeurs (projet de construction du pont Riviera-Marcory en Côte d'Ivoire, projet de construction de l'Autoroute Dakar-Diamniadio au Sénégal) dans un contexte dominé par les financements publics.

##### **Recommandation 4 :**

améliorer la qualité à l'entrée des projets en portefeuille afin de réduire le volume des prêts complémentaires, à travers le financement plus accru des études, l'accent plus fort sur l'identification approfondie. Ces dispositions contribueront à (i) tenir dans les coûts d'exécution initiaux et (ii) respecter la durée d'exécution des projets.

Certains projets financés dans le sous-secteur routier ont connu des financements complémentaires, soit à cause d'un gap de financement après l'adjudication des marchés de travaux, soit à cause de la nécessité, lors de l'exécution des projets, d'exécuter des travaux supplémentaires (quantités de travaux sous-estimés au départ ou travaux additionnels pour assurer le fonctionnement correct de certains ouvrages), ce qui pose un problème de qualité à l'entrée dans le portefeuille de la Banque lié à la maturité des projets. En effet, certains projets sont financés à partir des coûts déterminés sur la base d'études sommaires, voire sur la base d'études de faisabilité technico-économique ; pour d'autres, il peut s'agir de la qualité des études techniques. Aussi, convient-il de respecter le cycle du projet avec les délais optimaux d'instruction des différentes phases.

##### **Recommandation 5 :**

doter de moyens budgétaires l'Unité Opérationnelle en charge de l'évaluation rétrospective afin de lui permettre de conduire l'évaluation ex post des Plans de Gestion Environnementale et Sociale (PGES).

Depuis l'adoption de la politique environnementale de la Banque, les projets qu'elle finance, notamment dans le sous-secteur routier, font l'objet d'un Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES). Si ce document transcrit en détail les mesures à prendre pour assurer aux projets une viabilité environnementale en identifiant les responsabilités d'actions, il est à noter, d'une part, qu'aucune validation par un expert extérieur des spécifications techniques des aspects environnementaux n'est réalisée et d'autre part, l'évaluation des PGES au cours des évaluations ex-post des projets a été rarement conduite par la BOAD, faute de ressources dédiées. Ce qui ne lui a pas permis d'identifier, en vue d'y remédier, les facteurs limitants de la durabilité environnementale.

##### **Recommandation 6 :**

veuillez à intégrer la dimension « solide » de l'assainissement dans le financement des projets urbains et instaurer le suivi et la sensibilisation en matière de sécurité et de gestion environnementale au cours de l'exploitation des projets.

Pour les voiries urbaines examinées dans l'étude de cas, le principal problème de durabilité environnementale et sociale relevé est l'impact négatif des déchets solides sur le système d'assainissement et de drainage des eaux pluviales. Du fait de l'inexistence d'un système efficace de collecte des déchets solides, les populations transforment les caniveaux en réceptacles de déchets solides et d'eaux usées, les rues et les aires aménagées en dépotoirs d'ordures. Malheureusement, la dimension « solide » de l'assainissement dans les villes n'est pas systématiquement intégrée dans la conception des routes. De même, lors de l'exploitation des infrastructures routières, l'insuffisance de sensibilisation des usagers en matière de gestion environnementale et d'actions en matière de sécurité routière laisse libre cours aux mauvais comportements (sommolence, stationnement non signalé, etc.) de la part des conducteurs des véhicules poids lourds, provoquant de nombreux accidents graves. Force est de constater que ces actions de sensibilisation, sur lesquels les Etats s'engagent à prendre en charge la sauvegarde des acquis environnementaux et de sécurité, ne sont généralement pas réalisées.

##### **Recommandation 7 :**

respecter les caractéristiques d'aménagement et les normes d'entretien des routes communautaires.

La question des normes d'aménagement et d'entretien des routes revêtues et en terre est essentielle dans la définition d'une stratégie routière pour la raison principale qu'elle détermine les règles de conception et d'exploitation des ouvrages.

Au niveau communautaire, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a adopté le 25 septembre 2009, le Règlement N° 08/2009/CM/UEMOA concernant le statut du réseau communautaire et de ses modalités de gestion ainsi que la directive N° 11/2009/CM/UEMOA sur l'harmonisation des stratégies d'entretien routier dans les Etats membres. La directive décrit l'organisation de l'entretien routier, les modalités de fonctionnement et de mise en place du Fonds d'Entretien Routier, la procédure de planification et de programmation des travaux d'entretien routier en insistant sur la parfaite connaissance du réseau routier et l'importance de la classification du réseau communautaire. Une importante place a été accordée aux modalités d'exécution des travaux et des indicateurs de qualité de service, touchant aussi bien les aspects techniques, d'efficacité des ressources que de satisfaction des usagers.

Malheureusement, les normes communautaires d'entretien courant et périodique ne sont pas respectées dans la majorité des pays, occasionnant des déficits d'entretien sur les différents axes communautaires et des travaux de réhabilitation de plus en plus importants et coûteux.

#### Recommandation 8 :

**aménager les projets de façon homogène pour assurer les avantages économiques.**

En effet, pour une route en chaussée bidirectionnelle de 7 m empruntée par un trafic poids lourd, il est recommandé des accotements de 1,5m, voire 2 m dans les traversées d'agglomération. Les dimensions en travers des voies sur le tronçon Guidiguir-Gouré (Niger) et la totalité de la route Gouré-Lawandi (Niger), ont été ramenées à une chaussée de largeur 7 m, pour des accotements de 0,5 m au lieu de 1,5 m prévus par les normes de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Ainsi, les projets ont été réalisés sans respect des normes techniques en matière de largeur de plateforme qui devrait être de 10 mètres au lieu de 8 mètres. En outre, le revêtement en enduit superficiel bicouche prévu sur la route Guidimouni-Guidiguir-Gouré a été remplacé par du béton bitumineux (BB) de 4 cm d'épaisseur sur le tronçon Guidiguir-Gouré (60 km).

Il y a manifestement, lors de la préparation de ces deux projets, des manquements impliquant leur durabilité technique. Les modifications apportées proviennent du fait que des solutions ont été apportées plus tard pour lever ces manquements. Evidemment, cela s'est fait au détriment de l'envergure et des caractéristiques initiales du projet (réduction du linéaire, réduction de la largeur des voies et des accotements).

## NOTES

- *Projets ayant fait l'objet d'évaluations de performances rétrospectives* : projet de réhabilitation de la route Guidimouni – Gouré au Niger, projet de réhabilitation de la route Gouré – Lawandi au Niger, projet d'aménagement et d'assainissement de l'avenue de l'indépendance à Bamako au Mali, projet d'aménagement des voies d'accès et de traversée de Cotonou (phase iii) : tronçon carrefour Akossombo – Place du souvenir au Benin, projet de pavage de rues et d'assainissement dans la ville de Parakou au Benin.
- Selon le glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats édictés par le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE), l'évaluation thématique est une évaluation d'un certain nombre d'actions de développement (projets, programmes, politiques), toutes orientées vers une priorité spécifique de développement, qui s'applique de façon transversale aux secteurs, aux pays et aux régions.

Cette forme d'évaluation est destinée à orienter les stratégies des institutions de développement. La BOAD a initié sa première évaluation thématique en rapport avec les projets routiers qui dominent le portefeuille de la Banque et qui semblent faire face à une problématique en matière de durabilité.

- *La durabilité* peut se définir comme la qualité de ce qui est susceptible de durer. Elle induit la notion de pérennité de ressources à la fois sociale, économique et écologique. Dans le cadre des projets de développement, la durabilité revêt une grande importance dans la mesure où elle garantit un flux continu des résultats de développement après l'achèvement du projet ou pendant la phase d'exploitation du projet. Elle est appréhendée par l'analyse approfondie de plusieurs dimensions parmi lesquelles figurent (i) la viabilité financière, (ii) la soutenabilité institutionnelle, (iii) l'appropriation, (iv) la préservation de l'environnement et de la qualité de vie sociale et (v) la conception technique adéquate.

**Travaux cités** : Rapport d'évaluation thématique «durabilité des projets routiers : constats et enseignements des financements de la BOAD de 2000 à 2012», BOAD 2015

## POUR EN SAVOIR PLUS :

Banque Ouest Africaine de Développement, 68 Avenue de la Libération, BP 1172 Lomé-Togo  
Téléphone : +228 22 21 59 06 ; Fax : + 228 22 21 52 67 ; Email : boadsiege@boad.org

### DIRECTION DE L'ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE DES PROJETS (DERP)

- *M. Patrice GBAGUIDI, Directeur de la DERP*
- *M. Didier Serge Damit AMANY, Chef de la Division de l'Évaluation des Performances des Projets et des Etudes Thématiques*
- *M. Yao AHOKOU, Chef de la Division de l'Analyse des Résultats et de l'Évaluation des Projets*
- *M. Hassan TAMBOURA, Analyse Financier sénior, Evalueur ex-post*
- *M. Youssouf TOURE, Economiste Principal chargé du suivi-évaluation*

