



S u m m a r y
S y n t h è s e



Although detailed analysis may vary from one country to another, the overall road maintenance challenge exists in virtually the same terms in most developing countries.

* Transport infrastructures are of vital importance to economic and social patterns of change in developing countries. The movement of goods and persons, rural development, access to health care and education, all depend on them directly.

However, they have deteriorated extensively since the 1980s. Strong infrastructure development during that period, which substantially increased maintenance requirements, was followed by policies with no clearly-defined priorities and inadequate skills, tools and funding.

The road network has today deteriorated to such an extent that more often than not, ordinary maintenance is not enough. Yet the available funds will not allow remedial measures to be deployed simultaneously on all fronts: routine maintenance, periodic maintenance, rehabilitation and reinforcement.

* The blame can be laid on the institutional framework itself in which the road network is managed. The roles and responsibilities of the Administration and contracting companies are not adequately differentiated, which encourages inertia of the former to the detriment of the development and the efficiency of the latter.

Progress will only result from carefully conceived actions decided in a coherent political context in which:

- > *clear priorities geared to resources are established and implemented by classifying routes and defining levels of service,*
- > *the respective roles of project owner, project supervisor and contractor are separated and organised,*
- > *the necessary programming arrangements are set up and proper management methods*

Bien que l'analyse détaillée puisse varier d'un pays à l'autre, la question de l'entretien routier se pose dans des termes globaux quasiment identiques dans la plupart des pays en développement.

* Les infrastructures de transport représentent un enjeu vital pour les pays en développement, aussi bien dans le domaine économique que dans le domaine social : la circulation des biens et des personnes, le désenclavement rural, l'accès aux soins et à l'éducation... en dépendent directement.

Depuis les années 1980 cependant, celles-ci se sont largement détériorées. Succédant à des années de fort développement des infrastructures qui ont considérablement accru les besoins d'entretien, les années suivantes ont en effet connu des politiques sans priorités clairement définies, et insuffisamment dotées en compétences, outils et financements.

La dégradation des réseaux routiers atteint aujourd'hui un niveau tel qu'un entretien ordinaire ne suffit souvent plus, alors que les ressources mobilisables ne permettent pas de mettre en œuvre des actions de redressement simultané sur tous les plans : entretien courant, entretien périodique, réhabilitation ou renforcement.

* Le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la gestion du réseau routier est lui-même en cause. Faute de distinguer suffisamment les rôles et responsabilités respectifs de l'administration et des entreprises, il favorise l'inertie de la première au détriment du développement et de l'efficacité des secondes.

Le progrès ne peut venir que d'actions soigneusement conçues et sélectionnées, dans un cadre politique très cohérent :

- > *afficher des priorités claires, proportionnées aux ressources, et les transcrire en termes de classement des itinéraires et de définition de niveaux de service,*
- > *séparer et organiser les rôles respectifs de*

maître d'ouvrage, de maître d'œuvre et d'entrepreneur,

> mettre en place les dispositifs de programmation indispensables et réintroduire des dispositifs corrects de gestion à tous les niveaux de l'administration des travaux publics,

> susciter un secteur privé compétent et performant permettant de constituer une ressource durable pour l'économie du pays.

L'apport de la formation au processus de réforme

* Les réformes touchant au cadre institutionnel et à la reconfiguration des services de l'administration sont évidemment au centre du débat. Le positionnement de la maîtrise d'ouvrage publique vis-à-vis de l'exécution des travaux d'entretien routier et sa capacité à les programmer, à les contrôler et à les superviser efficacement, est l'une des questions fondamentales.

* Dans ces conditions, la mise en place d'une formation impliquant massivement les cadres de l'administration chargée des routes, et combinant l'acquisition de compétences et leur application directe au travers de projets conduits simultanément dans les services, constitue l'un des leviers les plus efficaces de la mutation du secteur. La formation est conçue comme un accompagnement de l'action, l'objectif étant de reconstruire immédiatement une capacité collective, solide et durable, à conduire la réforme.

* La condition préalable obligatoire de la réussite d'un tel cycle, c'est bien sûr l'existence d'un véritable projet de réforme ; le cycle de formation au management et ses projets d'application en constituent l'un des composants, déterminant mais pas suffisant. Un tel cycle est un outil au service direct de la réforme, qui n'aurait aucune espèce d'utilité pratique ni de force pédagogique en dehors d'une restructuration à porter.

L'évaluation du projet mené sur ces bases à Madagascar a mis en évidence les effets

are introduced at all levels of public work administration,

> an efficient private sector is developed to form a sustainable resource for the country's economy.

The contribution of training to the reform process

* Reforms of the institutional framework and the re-engineering of Administration departments are obviously at the centre of debate. The public project owner's position with respect to road maintenance work and its capacity to programme, control and supervise this work efficiently, is one of the fundamental challenges.

* In this context, one of the most powerful levers for change consists in setting up a training system that closely involves the senior Administration staff in charge of roads, and combines the acquisition of skills with their simultaneous application through projects implemented in the local services. Theoretical training goes hand-in-hand with action, the aim being to immediately rebuild a broadly-based, collective, sustainable capacity to carry out the reform.

* For a training course such as this to be successful, it must naturally be a proper reform project in which management training input and practical work will form a core component - but not one which can stand alone. Such a training course is a tool directly dedicated to the reform but which would have no practical utility or educational force outside the restructuring context.

The assessment of the project conducted along these lines in Madagascar has highlighted the sustainable effects of this approach together with its low investment cost.

The Madagascar project: training as a key aspect of a global reform project; a legitimate, recognised project manager; a well-thought-out classroom and hands-on training approach.

* Since 1994, the Malagasy Ministry of Public Works has been undertaking an ambitious programme to support and develop priority reforms within its remit, decided at national level. Management training of senior staff has been devised as a tool to accompany the reform process.

This initial policy was essential to its success. It resulted in a training course geared to local realities and scheduled at exactly the right time. Any later, the practical work projects would not have had such a significant “lever effect” on the reform.

It is one of key lessons learned from this experience, which differentiates it from “hard-hitting” operations and explains its remarkable results.

This training course was accordingly designed to accelerate the change in attitudes, catalyse a network of internal partners working as a team, and thereby sustain and generalise results through shared management concepts and practices.

The rigorously selected employees who participated in the course form a priority skill base for the Ministry’s senior managerial functions.

* Clear, meticulous definition requirements, specifying each of the essential points in the commissioning of work, were drawn up during a seminar for the high ministerial levels of authority (and a selection of the most motivated senior staff) jointly with the key operators in the future training course.

These terms of reference, which were sufficiently discussed during the project conception stage to be considered as shared by all, subsequently guided the operation.

durables d’une telle approche, ainsi que son faible coût propre.

Le projet mené à Madagascar : la formation comme composante d’un projet global de réforme ; un chef de projet légitime et reconnu ; une pédagogie de la formation et de l’action soigneusement élaborée.

* Le ministère des Travaux publics malgache est engagé depuis 1994 dans un ambitieux programme visant à soutenir et développer, dans son domaine, les priorités de réforme définies au niveau national. La formation au management de l’encadrement supérieur a été conçue comme un outil d’accompagnement de ce processus de réforme. Cette prise de position de départ est fondamentale : elle a conduit à initier un cycle ajusté aux réalités locales et programmé au moment opportun. Plus tôt, les mentalités n’auraient vraisemblablement pas été prêtes pour une telle implication à la fois individuelle et collective. Plus tard, l’effet “levier de la réforme” que constituaient les projets d’application n’aurait pu avoir d’impact significatif.

C’est l’un des enseignements essentiels de cette expérience, qui la différencie des actions “coup de poing” et qui en explique les résultats remarquables.

Ce cycle a donc été conçu pour accélérer l’évolution des mentalités, mobiliser un réseau de partenaires internes engagés collectivement et, de ce fait, rendre à la fois durables et généralisables les résultats obtenus, au travers de concepts et de pratiques de management partagés.

Les agents impliqués dans ce cycle et sélectionnés avec rigueur constituent de ce fait un vivier privilégié pour les fonctions d’encadrement de haut niveau du ministère.

- * Un cahier des charges extrêmement précis et méticuleux spécifiant chacun des points essentiels de la commande a été élaboré collectivement pendant un séminaire réunissant la haute hiérarchie du ministère (mais aussi une sélection des cadres les plus motivés) et les opérateurs-clés du futur cycle.

Ces termes de références, suffisamment débattus en phase de conception pour être considérés comme partagés, ont ensuite guidé méthodiquement la conduite de l'action.

Cette rigueur n'a cependant pas exclu les négociations ponctuelles à la marge, les ajustements mesurés, la prise en compte maîtrisée des faits nouveaux surgissant dans la vie du projet.

- * La conduite de l'action a reposé sur un chef de projet légitime et reconnu :

- > Légitime par la confiance et l'autonomie dont il disposait, à la fois de la part de son agence de tutelle (Coopération française) et de son administration d'accueil (ministère des Travaux publics malgache).

- > Reconnu pour ses facultés d'appréhension des enjeux, son honnêteté intellectuelle, sa capacité à dynamiser une équipe de travail, en l'accompagnant pas à pas dans la réforme, en valorisant les individus, en bousculant les habitudes tout en respectant profondément la culture locale.

- > Porteur du projet à titre personnel, prenant ses responsabilités, assumant ses décisions, et se reconnaissant comptable des résultats : l'implication du chef de projet constitue une condition nécessaire de la réussite d'un tel projet.

- * Une pédagogie de la formation et de l'action soigneusement élaborée.

Les modules de formation ont été ciblés autour des thèmes suivants :

- > *la compréhension des besoins externes et des ressources mobilisables dans le cadre d'une "analyse stratégique", et la prise de décision consécutive à ces observations,*

- > *le choix, le montage et la conduite de projets,*

- > *le travail en équipe, le management et la mobilisation des ressources humaines,*

- > *la mise en place de dispositifs et d'outils de gestion.*

However, this thoroughness did not exclude ad hoc flexible negotiations, customised adjustments and controlled mainstreaming of new events in the life of the project.

- * The project was organised by a legitimate, recognised project manager:

- > Legitimate through the confidence and autonomy he was given by his supervisory agency (French Development Aid) and his host Administration (Malagasy Ministry of Public Works).

- > Recognised for his capacity to apprehend the issues at stake, his intellectual honesty, his ability both to dynamise a work team while accompanying it through each stage of the reform and to valorise individuals and overturn established practices while profoundly respecting the local culture.

- > Sponsor of the project in a personal capacity, taking his responsibilities, assuming his decisions and aware that he was accountable for the results. The project manager's involvement is a prerequisite for the success of such a project.

- * Carefully developed classroom and hands-on training.

The training modules centred on the following themes:

- > *analysing and understanding external needs and available resources through "strategic analysis" with its resulting decision-making,*
- > *project selection, preparation and performance,*

- > *teamwork, human resource management and mobilisation,*

- > *setting up and use of information systems and management tools.*

The training module programme quickly placed considerable emphasis on monitoring and strengthening the associated work projects carried out by the trainees (in teams), which enabled the content of these seminars to be adapted to practical difficulties encountered during the projects.

- * The development of a reservoir of internal trainers who "graduated" from the course will

provide a network of local intervenors. They will entirely direct and orchestrate the following management courses, which are now intended for the Ministry's middle management with a view to accelerating and disseminating the new work methods and consolidating the reforms.

Main lessons learned from the assessment of this project, which can nurture similar projects in the area of road maintenance or in other sectors

Some of the lessons learned from such an experience undoubtedly extend beyond the context of road maintenance alone. They are relevant to any projects which aim to stimulate core reforms involving the re-engineering of Administration departments which requires the senior staff of the Administration to take ownership of this change.

THE KEY ASPECTS OF SUCH PROJECTS ARE AS FOLLOWS:

> *Consistency with the project owner's real objectives and capacities. Unrealistic ambition is bound to be fatal to a project in which there are already enough ordinary everyday difficulties to contend with... This condition may involve quite an extensive preparatory period before the course can begin to take shape.*

> *A "legitimate project manager having all the necessary resources" and, above all, able to arouse the partners' interest and build confidence in the project's potential for sustainable success.*

> *The ability to attract into the trainees' midst, decision-makers and senior managers who are representative in the eyes of both external partners and internal contributors.*

> *A combination of educational input and practical work projects under conditions conducive to free expression and group discussion, in cultural contexts where written or unwritten rules tend to prevent mutual criticism and equal expression.*

Rapidement, le programme des modules de formation a fait une large place au suivi et à l'approfondissement des projets d'application menés parallèlement par les stagiaires (en équipe), ce qui a permis d'adapter le contenu de ces séminaires en fonction des difficultés pratiques rencontrées sur les projets.

* La mise en place d'un vivier de formateurs internes issus du cycle de formation va permettre de disposer d'un réseau d'intervenants locaux. Ceux-ci conduisent et instrumentent intégralement les cycles de management suivants, qui s'adressent maintenant aux cadres intermédiaires du ministère, pour accélérer la diffusion des nouvelles méthodes de travail et ancrer les réformes.

Les principales leçons tirées de l'évaluation de ce projet et susceptibles d'inspirer des actions similaires dans le domaine de l'entretien routier ou dans d'autres secteurs.

Certains enseignements d'une telle expérience dépassent le cadre du seul entretien routier et peuvent intéresser tous projets visant à impulser des réformes de fond, impliquant une reconfiguration des services de l'administration et reposant sur l'appropriation du changement par les cadres de cette administration.

LES ÉLÉMENTS-CLÉS SUR LESQUELS REPOSE UN TEL PROJET SONT LES SUIVANTS :

> *Savoir rester cohérent avec les objectifs réels et les capacités du maître d'ouvrage : une ambition irréaliste est à tous les coups fatale au projet, les autres difficultés courantes ne manquant déjà pas... ; cette condition peut impliquer une assez large période de préparation avant de pouvoir amorcer et monter le cycle.*

> *Disposer d'un chef de projet "légitime et doté des moyens nécessaires", capable avant tout d'éveiller l'intérêt des partenaires concer-*

nés et de créer la confiance dans les chances de réussite du projet.

> *Savoir attirer parmi les stagiaires des décideurs et des cadres supérieurs, représentatifs vis-à-vis des partenaires externes et des collaborateurs internes.*

> *Combiner apports pédagogiques et projets d'application, dans des conditions favorisant l'expression libre et la discussion collective, dans des cultures dont les règles écrites ou non-écrites interdisent souvent la critique mutuelle et la parité dans l'expression.*

> *Savoir impliquer, d'une façon ou d'une autre, différents partenaires, publics ou privés, internes ou externes, nationaux ou non-nationaux, susceptibles de créer un réseau professionnel "supportant" la continuation des actions après le cycle proprement dit.*

> *Associer à la démarche la communauté des bailleurs de fonds du secteur, en articulant les actions d'application du cycle avec leurs propres programmes de soutien, pour assurer une bonne convergence et préserver la clarté d'ensemble.*

> *Bien définir les rôles respectifs à donner à la maîtrise d'ouvrage, à la maîtrise d'œuvre, aux stagiaires eux-mêmes et à l'ensemble des intervenants, permanents ou occasionnels, internes ou externes au ministère.*

Si la façon de satisfaire à chacune de ces conditions diffère à l'évidence d'un pays à l'autre, aucune ne paraît pouvoir être totalement ou durablement écartée.

Il n'est pas nécessaire bien sûr d'avoir répondu en totalité et de manière définitive aux conditions ci-dessus pour démarrer : certaines des réponses s'élaborent au fil du temps. Les garder en mémoire permet toutefois d'apprécier, à un moment donné, le degré de préparation du projet et donc ses risques résiduels : au démarrage pour se faire une idée objective de son opportunité ; en cours de montage du cycle pour éviter qu'une dimension essentielle ne soit oubliée ou sous-estimée ; lors de son lancement pour vérifier la capacité du projet à survivre aux inévitables aléas qui en jalonnent le déroulement et apporter au final une contribution réelle au projet du ministère.

> *The involvement of different partners in different ways - whether public or private, internal or external, national or non-national - that will form a professional network to support training course follow-up.*

> *The association of the sector's donor community in this approach by interlinking the practical work projects with their own support programmes to make them coherent and streamlined.*

> *Good definition of the respective roles to be given to the project owner, the supervisor, the trainees themselves and all the intervenors, whether permanent or temporary, ministerial or non-ministerial staff.*

> *Although each of these requirements may be met differently from one country to another, it has been shown that they none of them should be entirely or sustainably overlooked.*

Of course, not all these conditions need to be met right at the start as some solutions take shape over time. But keeping them in mind enables the status of the project, and consequently its residual risks, to be gauged at specific points: at the outset to objectively weigh up its expediency; when organising the course to avoid neglecting or underestimating an essential dimension; at the beginning of the course, to check that the project can survive the inevitable uncertainties along its way and ultimately make a valuable contribution to the ministerial project.