

Transport en Afrique

Note technique



Programme de transports en milieu rural (RTTP)

Note no. 9

juin 1996

Permettre aux communautés rurales d'avoir accès aux biens et aux services

Planification des transports ruraux en Afrique

La présente note s'inspire du Document de travail SSATP "Rural Transport Planning" de Ed. Connerly et L. Schroeder.

L'objectif de cette série de notes techniques est de faire connaître certains problèmes traités dans les diverses études du Programme SSATP. Les opinions exprimées dans l'étude en question et dans cette série de notes n'engagent que les auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées au groupe de la Banque mondiale ni aux autres partenaires du SSATP.

Pour de plus amples informations, prière de contacter Leita Jones au Département technique pour l'Afrique à la Banque mondiale, Washington. Adresse sur Internet: LJONES2@WORLDBANK.ORG

Les services de transport rural ont une grande influence sur la qualité de vie de millions d'Africains. Les producteurs agricoles, les salariés (domicile-travail), les prestataires de services et les résidents locaux, sont tributaires de ces moyens de transport pour se rendre au travail, à l'école, aux centres médicaux, aux marchés et pour se procurer les produits de première nécessité, tels que l'eau et le bois de feu.

Les transports ruraux devraient être perçus en termes de "désenclavement" et permettre aux communautés d'avoir accès aux biens et aux services, dont les marchés font partie. Selon cette approche, ils prennent les formes suivantes: (a) source d'énergie — humaine, animale ou mécanique; (b) moyen de transport — bicyclette, portage sur la tête, camion et (c) infrastructures physiques — route, piste ou sentier.

Il est peu probable que des sociétés privées ou des particuliers soient en mesure de fournir ces infrastructures physiques qui nécessitent de galvaniser les efforts d'une collectivité ou d'un groupe. Pour cette raison, on comprend que les

mécanismes du marché ne suffisent pas à assurer le financement de tels investissements et qu'il faut, au contraire, faire appel au secteur public ou à d'autres formes collectives. Par contre, cela ne veut pas dire que des entreprises privées ou des particuliers ne soient pas à même de produire ces infrastructures, ils ou elles risquent d'être les plus motivés à élaborer, construire et entretenir ces infrastructures.

Le processus de planification est essentiellement un moyen qui permet de prendre des décisions quant à la manière dont les ressources seront réparties. Etant donné le contexte de l'Afrique subsaharienne, il y aurait lieu de chercher à optimiser les avantages nets que représentent les transports tout en maintenant le montant des investissements d'infrastructure — qu'il s'agisse du capital initial ou des travaux d'entretien — à un niveau raisonnable.

Aspects de la planification de la desserte en milieu rural

La planification d'une desserte en milieu rural est pluridimensionnelle et ne touche pas seulement à l'aspect transport. On peut faciliter, par



Encadré 1. Décentralisation de la planification et de l'administration publique

L'exemple du Ghana reflète plus une politique générale orientée vers la décentralisation de l'administration qu'une tentative d'améliorer un système isolé de planification rurale. Au cours des dernières années, le Ghana s'est engagé prudemment mais certainement dans la voie de la démocratisation et de la décentralisation et s'est lancé dans une économie plus orientée vers le marché. Les lois qui ont été promulguées au début des années 1990 étaient clairement destinées à attribuer d'importantes responsabilités en matière de prise de décision et de planification à des particuliers, à des entreprises privées, des autorités traditionnelles, des organisations non gouvernementales et en ce qui concerne les pouvoirs publics aux *District Assemblies* (Assemblées régionales).

Les décideurs à l'échelon national ont entériné ces efforts de décentralisation en apportant leur concours à l'amélioration des finances des *District Assemblies*. Le *District Assemblies Common Fund Act* de 1993 (la Loi de 1993 portant création d'un Fonds commun pour les Assemblées régionales) impose qu'un minimum de 5 % des recettes publiques aillent alimenter les caisses des Assemblées régionales. Bien que la loi stipule que les fonds alloués ne pourront servir que pour des projets de développement, les investissements et les dépenses d'entretien sont également financés par ces fonds. Autrement dit et dans la mesure où entre 70 et 90 % des revenus des Assemblées régionales proviennent de cette source, il est clair que les pouvoirs publics du Ghana encouragent fermement cette politique de libéralisation.

exemple, l'accès aux services (centres médicaux ou ressources en eau), en développant les routes et les pistes rurales ou en déplaçant ces services.

Du fait que les infrastructures de transport rural font partie d'un réseau de transport beaucoup plus vaste, les décisions en matière de planification des infrastructures d'une zone rurale ne devraient pas seulement être prises au niveau local mais aussi à l'échelon national. Il se peut, par ailleurs, que les connaissances techniques fassent défaut dans la région en question et qu'il faille, par conséquent, faire appel à une aide technique recrutée au niveau national. Cela dit, la planification d'une desserte rurale ne peut pas donner satisfaction si les décisions sont prises uniquement à l'échelon central ou national. Pour que les besoins soient établis de façon précise, il est clair que les populations intéressées doivent être impliquées et que les décisions doivent se prendre localement.

Enfin, il importe que ce type de planification ne porte pas uniquement sur la question de savoir si les investissements serviront à la construction de nouvelles infrastructures ou à des travaux de réhabilitation.

L'entretien des infrastructures existantes est tout aussi important et utile d'un point de vue économique, sinon plus et doit, par conséquent, faire partie intégrante de cette planification.

Méthodes actuelles de planification

Les "méthodes" de planification des dessertes rurales employées en Afrique subsaharienne ne reflètent malheureusement pas ce principe. La plupart sont en effet dominés par les intérêts nationaux et par trop axés sur le réseau routier national. La planification des dessertes autres que nationales est plutôt appréhendée d'une manière unilatérale, autrement dit, les décisions concernant la localisation des installations sont prises par les ministères de la santé ou de l'éducation sans même prendre en considération la question de l'investissement des infrastructures.

Même si des schémas de développement multi-secteurs ont été préparés, ce sont pour ainsi dire toujours des services de l'aménagement du territoire qui se chargent de ce travail ou de leur coordination. La plupart des programmes de planification régionale sont conçus pour que les localités rendent des comptes au gouvernement central plutôt qu'aux usagers.

Ces schémas de développement mettent plus l'accent sur l'"offre" que sur la "demande" et insistent sur la question des infrastructures sans savoir si les usagers sont prêts à payer pour de tels investissements. En outre, ces schémas ne cherchent pas vraiment à déterminer et à accroître les ressources destinées aux travaux d'entretien.

Soutien national à la planification des transports ruraux

Les gouvernements centraux peuvent et doivent participer au processus de planification dans la mesure où la mise en place de politiques économiques nationales appropriées est absolument primordial. Les politiques nationales en matière de tarification des produits agricoles ou de crédit rural ainsi que celles qui touchent

aux investissements des intrants complémentaires (l'irrigation, par exemple) sont largement responsables de la rentabilisation des investissements.

La décentralisation ne serait-elle pas la solution idéale au désenclavement des régions rurales? Quand les décisions en matière de répartition des ressources sont prises à l'échelon central, les planificateurs ne sont pas particulièrement incités à tenir compte des préférences régionales et du savoir-faire local. Si une politique de décentralisation s'avère indispensable, elle ne sera crédible que si les pouvoirs politiques du centre s'engagent fermement à la voir appliquée (cf. Encadré 1).

Enfin, le gouvernement central peut et devrait transférer des ressources aux localités de manière à faciliter le processus de planification locale et à assurer que les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre soient bien disponibles. Ce serait à lui, par exemple, de fournir les compétences techniques (dans le domaine des travaux publics, de la planification rurale ou autres) si elles venaient à faire défaut. Il y a tout lieu de croire que les ressources monétaires devront elles aussi être transférées puisque très peu de localités disposent de moyens financiers pouvant être investis dans les transports. Une façon de montrer que le gouvernement est bien en faveur de la décentralisation serait de ne pas accompagner ces transferts de conditions difficiles à satisfaire.

Planification du transport rural

La conception d'un système de planification axé sur la demande est complexe car il est très difficile de déterminer la demande réelle ou effective de biens publics (y compris les routes rurales). Cela étant, si les planificateurs ne tiennent pas compte de cette demande, on peut s'attendre à ce que les moyens investis ne soient pas viables. Le succès d'une planification tient plus à une bonne gouvernance qu'il ne résulte d'un exercice technocratique davantage orienté vers l'offre que la demande.

Un système de planification d'une desserte rurale devrait :

- être *intégré* dans une optique où la notion de desserte englobe l'ensemble des infrastructures de transport (routes à proprement parler aussi bien que chemins, pistes et sentiers);
- être *simple*, de façon à classer par ordre de priorité les diverses autres solutions possibles et exclusive, sans pour autant avoir à entreprendre des analyses sur les taux de rentabilité;

Encadré 2. Effet de levier pour améliorer la desserte rurale

Il est d'une importance capitale que la méthode de planification annuelle tienne compte de la façon dont les autorités - les collectivités locales, par exemple - pourront mobiliser leurs fonds propres et ainsi encourager les initiatives personnelles des usagers ou des bénéficiaires qui aspirent à développer les transports de leur région. Si les sommes disponibles sont supérieures au montant nécessaire à l'entretien des principaux ouvrages du réseau, les fonds excédentaires pourront servir à financer des associations d'usagers qui prennent en charge des liaisons routières. Des réunions organisées dans l'ensemble de la région détermineront si ces routes locales sont d'une importance toute particulière pour les usagers. Il faut noter, toutefois, que ces fonds ne seront versés que si les usagers apportent également leur contribution (en nature ou en espèces) aux efforts de développement du réseau. On pourra de cette manière s'assurer que les revendications sont sincères et que les aménagements apportés sont abordables et durables.

- s'inscrire dans une approche *participative* qui repose sur les besoins manifestes ou latents en moyens de transport; et enfin,
- faire appel à une formule de *partage des dépenses* par laquelle les usagers prennent en charge une partie des coûts de la construction et du maintien de l'infrastructure. Sans cette notion de partage des dépenses, les revendications exprimées par les populations en matière de transports ne seront pas crédibles (voir Encadré 2).

Vu la diversité des conditions économiques, politiques, démographiques et environnementales de l'Afrique subsaharienne, un modèle unique de planification n'est pas réaliste. Dans le même temps, la mise en place d'un plan de desserte rurale à long terme peut vouloir dire, quel que soit le pays concerné, que l'on prépare au niveau local un document de planification des transports ruraux accompagné d'une stratégie sur les infrastructures pour le long terme. Ce document portera sur la définition des principaux éléments qui caractérisent le réseau routier local (tertiaire ou communautaire). Il importerait que ces liaisons: (a) desservent une base étendue et une portion importante de la population locale; (b) servent essentiellement aux efforts de production tels qu'ils auront été définis par les usagers — qu'elles relient, par exemple, les villages aux marchés ou aux routes secondaires; (c) soient largement empruntées et (d) soient dans un état où leur préservation ne réclame pas d'importants travaux de construction ou de réhabilitation.

Une planification sur un an pourrait parachever le programme à long terme. Il faudra, de la même façon que s'il s'agissait de préparer un budget annuel, (a) déterminer le montant des ressources ventilé par le gouvernement central; (b) estimer les coûts minimums d'entretien des routes tertiaires ou communautaires; (c) faire bénéficier, dans le cas où le budget d'entretien ou de réhabilitation des infrastructures locales est supérieur aux besoins pourvu que les groupes d'usagers ajoutent leurs propres contributions; (d) soumettre aux autorités concernées un plan budgétaire pour l'année suivante et (e) faire en sorte que ces autorités se chargent de l'allocation des ressources ainsi que de leur suivi.

Il importera que les liaisons routières soient conçues en fonction des besoins des populations locales et que les mesures d'entretien et de développement de la desserte suggérées permettent d'accroître le niveau d'accessibilité.