



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne
Banque mondiale et Commission économique pour l'Afrique



Document de travail SSATP N° 19F

Planification des transports ruraux

Synthèse sectorielle

Ed Connerley
Larry Schroeder

Octobre 1996

Centre pour la connaissance, l'initiative et la technologie
Région Afrique
Banque mondiale



Avant-propos

Il est entendu qu'un système de transport qui réponde aux besoins des populations est une condition indispensable au développement social et économique des régions rurales. En Afrique subsaharienne, les systèmes de transport sont, d'une manière générale, en piteux état. Dans les zones rurales, les possibilités d'accès sont médiocres et variables selon les saisons, tandis que les coûts du transport sont non seulement fluctuants mais élevés. Le transport occupe une place très importante dans la vie quotidienne des populations rurales, et en particulier de celle des femmes, quel que soit leur âge.

Le Programme de transports en milieu rural (PTMR) fait partie du Programme de Politiques de Transport en Afrique subsaharienne (SSATP) auquel coopèrent de nombreuses organisations bilatérales et multilatérales soucieuses d'aider les gouvernements à élaborer et à mettre en œuvre des politiques de transport mieux adaptées. Le programme PTMR est soutenu par les gouvernements du Danemark, de Norvège, de Suède et de Suisse. Il vise à combiner les travaux de recherche et de diffusion d'informations par le développement des politiques et des stratégies nationales et apporte son soutien à des projets pilotes.

Afin de mieux comprendre la problématique des transports en Afrique rurale, des enquêtes-villages et des études de cas ont été menées dans le cadre de ce programme. Les résultats de ces études ont été publiés dans un rapport intitulé "Le transport et le village" (Document de synthèse n° 344, 1996, Banque mondiale) et constituent la base d'une tentative de formulation de méthodes pratiques pour la conception de projets et programmes visant à améliorer le transport rural en Afrique subsaharienne. Elle s'est traduite par la publication de quatre documents de travail, dont la présente étude. Les trois autres documents portent sur des questions institutionnelles et financières, les moyens intermédiaires de transport et le développement de méthodes à haute intensité de main-d'œuvre dans la construction routière.

Les principes qui sous-tendent ces différents documents sont la reconnaissance que la conception d'un programme doit prendre en compte les conditions locales et qu'il n'existe pas de solution standard. Quelle que soit l'action entreprise, elle doit être durable et s'appuyer de plus en plus sur les ressources locales ; de ce fait, les responsables de la planification, de la conception et de l'exploitation des systèmes de transport en Afrique subsaharienne rurale ont un rôle considérable à jouer dans ce processus.

Peter Watson Directeur du secteur Infrastructures
Région Afrique
Banque mondiale

Sommaire

Résumé analytique	i
1. Introduction	1
Éléments et objectifs du transport rural	2
Nature des éléments du transport rural	2
Planification comme un substitut partiel aux purs mécanismes de marché	4
Planification comme élément de gestion des affaires publiques	6
Les défis et possibilités de financement	7
Résumé	7
2. Accès et transport en zone rurale	11
Schémas de déplacements et transports en Afrique rurale	11
Infrastructures de transport rural en Afrique subsaharienne	12
Dimensions de “l’accessibilité en zone rurale”	13
Gestion du système d’accès en zone rurale	15
Aspects multiples des systèmes de planification de l’accès en zone rurale	17
3. Soutien national de la planification du transport rural	19
Initiatives décisionnelles globales	19
Politique de transfert de ressources	22
Résumé	29

4. Planification locale du transport rural	31
Objectifs de la planification locale des infrastructures de transport rural	31
Limites de la planification des infrastructures de transport rural	32
Que devrait-on faire et que peut-on faire ?	36
Prototype de planification locale des infrastructures de transport rural	41
Résumé	47
Annexe 1 - Planification “locale” au Malawi	49
Annexe 2 - La “Gurage Road Construction Organization” (organisation pour la construction de la route de Gurage)	51
Bibliographie	55

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement les personnes qui ont contribué à la présente étude. Plusieurs collaborateurs du Département technique Afrique, au sein de la Division de l'environnement et du développement durable, de la Banque mondiale, ont apporté leurs conseils et soutien. Il s'agit notamment de Jean Doyen, Snorri Hallgrímsson, Ian Heggie, Jerry Silverman, Elisabeth Stock et Moctar Thiam. Nous remercions en particulier Christina Malmberg Calvo qui nous a apporté son aide active tout au long de nos travaux.

La Banque mondiale a commandé quatre "études de cas" nationales sur la planification de l'accès en zone rurale au Burkina Faso, au Ghana, en Ethiopie et au Malawi. L'étude au Burkina Faso a été préparée par Sekou Maiga, celle au Ghana par K. Kwafo Adarkwa, alors que les études en Ethiopie et au Malawi sont de la main de Tseggai Elias. Chacune de ces études nous a été d'une aide considérable pour mieux comprendre les efforts déployés actuellement en matière de planification du transport rural.

Un projet de texte du présent document a été soumis à une "table ronde" du Projet de déplacements et de transport en zone rurale qui s'est déroulée à Yaoundé, Cameroun, en novembre 1995. Les commentaires des participants nous ont aidés à préparer un deuxième projet de rapport qui a été soumis à plusieurs personnalités extérieures : K. Kwafo Adarkwa, Charles Kaira, Serigne M. Ndiaye, Jones Kadono Nyasulu et Peter M. Wakori. Ce deuxième projet de rapport a également été présenté à un atelier Déplacements et Transport en milieu rural, qui s'est tenu à Blantyre, Malawi, du 5 au 9 février 1996. John Howe et Robert Christiansen nous ont apporté des commentaires particulièrement pertinents et utiles sur ce texte. Karen Jewell, de la *School of Public and Environmental Affairs* de l'Université d'Indiana, nous a aidés dans des travaux de recherche qui ont grandement contribué à améliorer la qualité du document final. Nous remercions toutes ces personnes pour les efforts et la bonne volonté dont elles ont fait preuve. Les auteurs restent entièrement responsables de toutes erreurs ou omissions éventuelles.

La présente version française a été coordonnée et financée par l'ISTED (Institut des sciences et techniques de l'équipement et de l'environnement pour le développement).

Résumé analytique

Le processus de planification a pour but d'optimiser les avantages nets de l'accès en zone rurale en réduisant les coûts à un minimum et en assurant que les équipements proposés sont ceux dont la population a besoin. La planification est conçue comme un système permettant une répartition efficace et transparente des ressources disponibles et comme un processus faisant partie intégrante de la gestion des affaires publiques. La nature économique de l'ITR (infrastructure de transport rural) - qui est un "bien collectif" - a été identifiée comme la raison essentielle qui justifie que les gouvernements et, par conséquent les planificateurs, doivent être associés à sa fourniture.

Le concept d'une "activité de service public" est introduit au *Chapitre 1* comme une méthode d'analyse des divers éléments d'un cadre clairement défini pour la planification de l'accès en zone rurale. Une distinction est faite entre la *fourniture* de biens collectifs et leur *production*. La fourniture de biens collectifs se réfère à des décisions concernant (1) le type, la quantité et la qualité de biens et services fournis ; (2) le degré de réglementation d'activités privées liées à ces biens et services ; (3) la manière dont la production des biens et services doit être organisée ; (4) le financement de la fourniture de ces biens et services ; et (5) le contrôle des performances de ceux qui produisent ces biens et services. La production de biens et services collectifs se réfère à un processus technique de transformation des moyens de production en biens produits.

L'accès en zone rurale et l'infrastructure de transport rural sont des biens collectifs qui revêtent une importance tant locale que nationale. De ce fait, les systèmes de planification de l'accès en zone rurale sont généralement organisés à différents niveaux. On trouve souvent des systèmes de planification à trois, quatre niveaux, voire plus, afin que soient pris en compte les intérêts de toutes les communautés et de tous les niveaux de gouvernement. Afin de simplifier le débat, nous nous limiterons ici au "national" et au "local".

Le "local" concerne la plus petite unité administrative de gouvernement. Pour certains, les "communautés" rurales et les autorités traditionnelles qui les dirigent ont bien plus d'influence sur la population rurale africaine et sont bien plus proches de leurs préoccupations quotidiennes que les unités administratives officielles ; les "communautés" doivent donc être encouragées à assumer la responsabilité de la planification de l'accès en zone rurale, puisqu'elle concerne les routes "communautaires" et notamment les chemins, sentiers et pistes. Nous estimons que les unités administratives officielles ont un avantage comparatif dans la fourniture de biens collectifs et que, étant une activité clé en matière de fourniture, la planification doit être placée sous la responsabilité des pouvoirs locaux. Cela ne signifie pas que nous méconnaissions l'importance qu'il peut y avoir d'associer les communautés à la planification de l'accès en zone rurale. Au contraire, le rapport accorde une grande importance à la participation des communautés, groupes et individus.

Le rapport souligne la nécessité d'une planification tant "verticale" que "horizontale" aux niveaux national et local. D'une manière générale, les systèmes actuels de planification de l'accès en zone rurale en Afrique sont dominés par des hiérarchies verticales (administratives) et des préoccupations nationales. La plupart des systèmes nationaux de planification se composent de plusieurs unités sectorielles (ministérielles)

plus ou moins distinctes dans lesquelles une coordination horizontale efficace (interministérielle) n'est réalisée que dans les sphères plus hautes du système. L'insuffisance d'une coordination horizontale au niveau local peut être due à l'absence (jusqu'à tout récemment, dans certains pays) de fonctionnaires élus au niveau local. La plupart des acteurs dans le processus de planification de l'accès en zone rurale sont eux-mêmes fonctionnaires et rendent compte à un supérieur administratif. La motivation pour une coordination intersectorielle efficace au niveau local est faible.

Cette insuffisance de coordination au niveau local entre les différents secteurs concernés peut être un obstacle à la formulation des préférences par la population, puisque la participation populaire est généralement plus facile au niveau local qu'au niveau national. De plus, les préférences dépendent parfois de plusieurs secteurs à la fois : par exemple, les choix en matière de services de santé peuvent être subordonnés aux prévisions en matière d'accès rural. Par conséquent, ne disposant pas d'un forum dans lequel ils peuvent exprimer leurs préférences intersectorielles, les participants potentiels préfèrent parfois rester chez eux.

Le rapport souligne que s'ils souhaitent améliorer de manière significative l'accès en zone rurale, les gouvernements centraux doivent prendre des initiatives au niveau national. Les mesures qui accordent une place prioritaire à l'amélioration de l'accès en zone rurale et celles qui exigent, le cas échéant, une coordination interministérielle sont fondamentales. De même, les mesures macro-économiques qui encouragent la production rurale et permettent aux producteurs ruraux de prendre conscience des avantages potentiels d'un meilleur accès, sont importantes. Il peut s'agir, par exemple, d'une politique de fixation des prix agricoles au niveau national, d'une politique de crédit pour les producteurs en zone rurale et de politiques en matière d'infrastructure rurale pour le développement de la production (travaux d'irrigation, équipements de stockage ...). Il est également important de mettre en place des mesures favorisant la décentralisation et assurant un certain degré d'autonomie locale. Lorsque l'amélioration de l'accès en zone rurale s'inscrit dans les priorités nationales, il faudra prévoir, le plus souvent, d'importants transferts de ressources des gouvernements nationaux vers les collectivités locales, et ce pendant une longue période. Il sera nécessaire de mettre en place des politiques et des mécanismes spécifiques pour le transfert de ressources financières et de moyens techniques.

Une politique nationale doit notamment :

1. créer ou renforcer des mesures d'encouragement pour la mobilisation de recettes locales destinées à l'amélioration et à l'entretien de l'accès en milieu rural,
2. être parfaitement transparente aux fonctionnaires locaux et à la population,
3. encourager les citoyens à tenir les fonctionnaires nationaux et locaux pour comptables et leur donner les moyens d'exercer ce contrôle,
4. contribuer à assurer un flux de fonds soutenu, stable et prévisible dans le temps.

Les systèmes actuels de planification de l'accès en zone rurale sont basés sur l'identification de *besoins* en matière de transport rural, mais ne se préoccupent pas suffisamment de la *demande* de transport. Le besoin est l'expression d'aspirations à une amélioration, les limites financières étant d'ordre davantage budgétaire qu'économique. La demande est ce que les usagers et bénéficiaires sont prêts et capables d'acheter. Le

rapport suggère qu'un recours accru au financement de l'amélioration et de l'entretien de l'accès rural par les usagers et bénéficiaires eux-mêmes est hautement souhaitable, notamment parce que les liens avec la *demande* se renforcent lorsque les usagers et bénéficiaires sont responsables des coûts élevés.

Pour être efficace, la planification de l'accès en milieu rural doit faire face à un certain nombre de contraintes. Mentionnons par exemple l'insuffisance de données fiables et actualisées dans les zones rurales d'Afrique, ce qui signifie que le processus de planification devrait s'inscrire dans un ensemble très simple et transparent de méthodes d'analyse et de règles de décision. Un autre aspect qui complique la planification est l'hétérogénéité et l'imprécision de la définition des concepts utilisés en matière d'infrastructure rurale. En effet, il n'y a pas de définition claire et univoque pour de nombreux termes d'usage courant : "routes", "chemins", "sentiers" et "pistes" ne sont que rarement définis de manière explicite suivant des critères techniques ou économiques significatifs. De même, la signification de la "communauté" et sa position juridique et culturelle comme participant à la gestion des affaires publiques varient considérablement d'un endroit à l'autre en Afrique. Pourtant, tous ces termes, mal définis, sont regroupés dans la catégorie des "routes communautaires" telle qu'elle est pratiquée dans l'administration et par les planificateurs. Les décisions basées sur des concepts mal définis produisent rarement des résultats concluants. Le danger d'une mauvaise procédure décisionnelle est particulièrement grand dans le cas de systèmes de planification centralisés qui s'appuient sur des données inadéquates, sujettes à caution, portées à la connaissance de décideurs par l'intermédiaire de différents niveaux hiérarchiques de l'administration. Une dernière contrainte de la planification de l'accès en zone rurale concerne la question de savoir si les économies rurales africaines peuvent supporter une infrastructure de transport rural. Le rapport insiste sur le fait que la valeur économique de l'infrastructure rurale est mal comprise par les Africains vivant en milieu rural, même quand il s'agit de routes rurales. Les améliorations apportées à l'infrastructure rurale sont souvent surdimensionnées et, de ce fait, inabordable à long terme pour l'économie locale.

Les contraintes auxquelles la planification de l'accès en zone rurale doit faire face, sont considérables et ne seront entièrement résolues ni à court terme, ni par de simples améliorations des techniques de planification. Les améliorations significatives nécessiteront un effort soutenu à plus grande échelle en faveur de la gestion des affaires publiques en milieu rural. Le rapport suggère que les améliorations de la planification devraient porter notamment sur les points suivants : (1) la planification doit faire partie intégrante de la gestion des affaires publiques ; (2) les différents aspects de la planification de l'accès en zone rurale doivent être intégrés au niveau local ; (3) les techniques de planification doivent être simplifiées pour qu'elles soient adaptées aux capacités locales de planification ; (4) le recours à la participation de la population locale aux travaux de planification doit être généralisé ; et (5) les bénéficiaires doivent contribuer aux coûts. La combinaison d'une planification participative et d'un partage des coûts par les bénéficiaires est appelée participation bilatérale, c'est-à-dire une participation dans laquelle les personnes matériellement concernées par les améliorations de l'infrastructure participent à la prise de décision et bénéficient de certains avantages en échange d'une contribution aux coûts significatifs.

Le rapport décrit un "prototype" de processus de planification qui met en évidence la simplicité et la transparence des techniques, la minimalisation des données à entrer et la

subordination à la structure locale de gestion des affaires publiques dans laquelle il est complètement intégré.

Recommandations

1. La planification de l'accès en zone rurale doit inscrire parmi ses objectifs la création d'une "industrie d'accès rural" viable. Même si les plans sont importants en ce qu'ils créent des mesures d'incitation pour les participants réels et potentiels intervenant dans ces structures industrielles, les planificateurs dans des industries viables d'accès en zone rurale se préoccuperont plus directement de la *fourniture* d'accès rural que de sa *production*. Les activités de production sont souvent organisées de manière plus efficace et rentable par des acteurs non gouvernementaux, par exemple des individus, dans le cadre de sociétés commerciales, de groupes d'utilisateurs, de "communautés", etc. Le contexte rural africain offre toute latitude pour expérimenter des formules de production, les systèmes efficaces et rentables n'étant pas faciles à mettre en place. La création d'une industrie viable d'accès rural est très clairement un objectif de planification au niveau national.
2. Dans la plupart des pays africains, l'amélioration des systèmes existants de planification de l'accès rural nécessitera probablement un important renforcement des capacités de gestion au niveau décentralisé. Le "renforcement" concerne la consolidation de l'autorité locale en matière de prise de décisions, les capacités techniques et la génération de recettes. Il signifie également une plus grande transparence et une plus grande responsabilité de l'administration locale (tant à l'égard des citoyens que devant les pouvoirs centraux). Il convient également de promouvoir la cohérence avec les méthodes traditionnelles d'organisation du capital social. Le renforcement des capacités de gestion au niveau du pouvoir local est un objectif de planification au niveau national.
3. Les systèmes de planification de l'accès en zone rurale doivent être davantage basés sur la "*demande*" réelle d'accès, et non pas sur le simple *besoin*. Le partage de coûts par les bénéficiaires et la participation au processus de prise de décisions par ceux qui sont directement concernés par les améliorations d'infrastructure sont la condition *sine qua non* d'une approche basée sur la demande. Le financement par des prêts, et non par des subventions, peut également permettre une mise en évidence plus exacte de la demande. La création d'un système de planification de l'accès rural basé sur la demande est principalement un objectif de planification au niveau national.
4. La propriété locale de l'infrastructure de transport est hautement souhaitable et doit être encouragée. Cependant, les droits de propriété ne sont pas accordés par de simples exhortations de "créer un sens de la propriété", telles qu'on les lit dans les documents sur l'aide au développement. Un "*sentiment* de propriété" est une fiction. La vraie propriété implique une revendication exécutoire de

contrôle, de possession, d'utilisation d'un bien. La vraie propriété implique également des responsabilités. La propriété d'une infrastructure d'accès en zone rurale n'est pas clairement comprise, elle est obscurcie par l'exhortation et la pratique courante de la "cession" de la responsabilité en matière d'infrastructure de transport aux pouvoirs locaux et/ou communautés locales. Les planificateurs doivent décomposer l'ensemble de droits qu'implique la "propriété" et attribuer la propriété uniquement à ceux qui sont en mesure de faire valoir leurs revendications.

5. Les directives générales suivantes permettent de répartir les responsabilités de la planification de l'accès en zone rurale entre les niveaux national et local :

A. Le niveau national doit assumer principalement la responsabilité pour :

- I. *La génération de recettes.* Compte tenu de la théorie des finances publiques et de l'état actuel des finances publiques dans les pays africains, les pouvoirs nationaux assureront (et devront assurer) la génération de l'essentiel des recettes publiques.
- II. *La fixation des règles et normes de planification.* Les réseaux nationaux d'accès en zone rurale sont définis et intégrés par les règles et normes fixées au niveau national.
- III. *La formation.* Les pouvoirs nationaux sont mieux placés pour tirer profit des économies d'échelle en matière de formation.
- IV. *L'élaboration des décisions.* Le Chapitre 3 développe un argument de poids en faveur de l'élaboration de décisions au niveau national pour une large gamme de questions liées à l'accès en zone rurale.

B. Les unités locales de planification de l'accès en zone rurale doivent jouer un rôle important dans les domaines suivants :

- I. *La coordination intersectorielle au niveau local.* Cet aspect est vital pour permettre l'expression des préférences locales lorsque des choix doivent être faits en fonction de plusieurs critères sectoriels.
- II. *La coordination entre unités locales.* Une coordination directe entre unités locales prendra plus facilement en compte les préférences locales qu'une coordination au niveau des instances administratives ou politiques supérieures.
- III. *La prestation de services.* Lorsqu'il y a plusieurs niveaux d'administration, ce sont presque toujours les unités locales qui assurent l'essentiel du service public.
- IV. *La planification participative.* La participation directe, susceptible de révéler une demande de service public, est un phénomène local.
- V. *Le partage de coûts.* Même si la majeure partie des recettes publiques sera probablement générée au niveau national, il est

crucial que des choix réalistes soient fournis aux citoyens entre des “ensembles” avec leurs avantages et leurs coûts respectifs.

6. En ce qui concerne le “territoire non cartographié” de chemins, sentiers et pistes, le rapport recommande un effort prudent, limité et exploratoire. En effet, nos connaissances des caractéristiques économiques de ces infrastructures sont largement insuffisantes. La planification participative et le partage de coûts au niveau local jouent un rôle particulièrement important dans ces efforts de “pionniers”. La prise en considération de techniques simplifiées pour la sélection de projets, le recours à des méthodes de construction à fort coefficient de main d’œuvre, l’utilisation de techniques de construction échelonnées et l’utilisation de moyens intermédiaires de transport sont des techniques à encourager afin d’optimiser les chances de succès d’améliorations de l’infrastructure de transport qui soient abordables et durables dans le contexte de l’économie locale.

1. Introduction

La vie quotidienne de millions de membres de communautés rurales en Afrique subsaharienne est fortement déterminée par la qualité et la quantité de services de transport en zone rurale. De nombreux ménages doivent chercher l'eau et le bois loin de leur village. Les agriculteurs doivent transporter leurs matières premières et leurs produits agricoles, les travailleurs doivent se rendre à leur travail. Les articles produits ailleurs doivent être apportés aux villages, les excédents doivent être transportés ailleurs. Les écoliers doivent pouvoir aller à leur école et rentrer chez eux, les malades doivent pouvoir se rendre dans un centre de soins – ou le personnel soignant doit pouvoir se rendre chez les malades. Enfin, les rapports sociaux nécessitent souvent des déplacements.

Les ressources disponibles pour le transport sont limitées. Il est donc essentiel, si l'on veut fournir un service de transport efficace, que la répartition de ces ressources soit planifiée. Le présent document vise à aider les dirigeants et les pays donateurs à déterminer les procédures optimales pour la planification du transport rural en Afrique subsaharienne par la présentation et l'évaluation des options disponibles. Ces options résultent d'une combinaison d'analyses basées sur la théorie et de l'étude d'expériences acquises dans différents pays d'Afrique subsaharienne.¹

Dans cette étude, on comprend par "planification" essentiellement une procédure destinée à déterminer comment répartir de manière optimale les ressources nationales et locales afin de permettre aux personnes vivant dans des régions rurales en Afrique subsaharienne d'accéder aux lieux où elles peuvent satisfaire leurs besoins domestiques, économiques et sociaux. Afin de permettre une répartition efficace de ressources, les systèmes de planification doivent être en mesure de générer, de collecter et d'analyser des données et de redistribuer les informations en temps opportun aux décideurs. Les planificateurs en Afrique subsaharienne ont acquis une large expérience en matière de génération, de collecte et d'analyse de données et de processus de communication ; et cette expertise permet d'améliorer le transport rural. Or, au lieu de s'attacher au rôle des planificateurs, le présent document place la procédure dans une perspective plus large et inscrit la planification dans le concept plus général de la gestion des affaires publiques.

Il est utile de présenter d'abord les arguments conceptuels sous-jacents. Cette introduction aborde dans les paragraphes suivants : (1) les éléments du transport rural et les objectifs que les planificateurs doivent lui attribuer ; (2) la nature de ces éléments, et en particulier la nature de l'infrastructure de transport rural (ITR) qui occupe une place centrale dans ce document ; (3) la question de savoir pourquoi, en raison même de la nature de l'ITR, les processus de planification sont nécessaires comme substitut du marché normal ; (4) le rôle clé que la "gestion des affaires publiques" doit jouer pour permettre la mise en place d'un système satisfaisant de planification du transport rural ; et (5) la question de savoir comment les mécanismes de financement peuvent en même temps limiter et favoriser le processus de planification.

1 Quatre études de cas ont été réalisées dans le cadre de cette analyse. Elles concernaient les pays suivants : le Burkina-Faso (Maiga,1995), le Ghana (Adarkwa,1995), Le Malawi (Elias, 1995a) et l'Ethiopie (Elias, 1995b).

Les chapitres suivants abordent ensuite les caractéristiques du transport rural et de l'accès en zone rurale en Afrique subsaharienne. L'analyse montre qu'une planification efficace doit englober les dimensions tant verticale qu'horizontale, et ce aux niveaux tant central que local. Les problèmes de planification (dans ses dimensions horizontale et verticale) au niveau central sont traités au Chapitre III, tandis que le Chapitre IV est consacré aux problèmes de planification (de nouveau dans ses dimensions horizontale et verticale) qui doivent être traités au niveau local, et à la définition d'un prototype de système de planification. Le dernier chapitre résume les points essentiels et formule les principales recommandations qui résultent de cette analyse.

Éléments et objectifs du transport rural

Le transport rural est un des éléments faisant partie du concept plus large de *l'accès* en zone rurale. En effet, le transport n'est pas nécessairement la finalité recherchée par les usagers du transport : ils recherchent l'accès aux marchés, aux services publics, à l'emploi, aux articles de consommation. Par ailleurs, le transport en lui-même est un ensemble de plusieurs sortes de matières premières. Il s'agit notamment (1) d'une source d'énergie, par exemple traction humaine, animale ou mécanique ; (2) d'un moyen de transport, par exemple bicyclettes, camions ou paniers portés sur la tête²; et (3) d'un élément d'ITR fixe, comme une route, une piste, un chemin. Alors que les pays en développement et les organismes donateurs internationaux mettent l'accent sur les routes et le transport motorisé, la planification du transport rural en Afrique subsaharienne doit élargir sa perspective. Les infrastructures d'accès en zone rurale qui nous préoccupent englobent les sentiers, les chemins, les pistes et les routes – d'une part les routes du système de classification officielle et d'autre part les routes communautaires non classées (voir Encadré 1).

Une procédure de planification du transport rural doit prendre en compte toutes les caractéristiques ci-dessus. Elle doit se fixer comme objectif raisonnable la mise en place d'un système de transport rural qui optimise les avantages nets de l'accès, tout en réduisant à un minimum les coûts de l'accès et en offrant un système de transport qui réponde aux besoins de ses usagers et leur soit donc utile.

Nature des éléments du transport rural

La mise en place de transports par voie terrestre exige une source d'énergie et un type d'infrastructure fixe, tel qu'un sentier, une piste, un chemin ou une route. Bien que les planificateurs du transport rural puissent s'efforcer de résoudre ce problème, il n'y a rien dans la nature de ces moyens de l'infrastructure de transport qui empêche les mécanismes de marché d'assurer une répartition efficace des ressources.

² T. Transport, Ltd. (1995) fournit une présentation considérablement plus détaillée du développement de différents types de puissance et moyens de transport.

Encadré 1 : Types d'infrastructures en zone rurale

De nombreux termes sont utilisés dans le domaine des ITR en Afrique subsaharienne. Une distinction importante porte sur le fait de savoir si une liaison ITR fait partie du "réseau" routier officiel (répertorié ou nationalement reconnu) comme défini par l'organisme national responsable du réseau routier. D'un point de vue conceptuel, les *routes tertiaires* doivent être celles qui assurent l'accès à l'intérieur d'un district ou d'une zone placée sous l'autorité d'un pouvoir local ou d'une collectivité locale, tandis que les *routes (et chemins) communautaires* assurent l'accès au village et aux villages environnants (voir Malmberg-Calvo et Silverman, 1995, p.3).

En réalité, cette distinction est probablement artificielle dans certains pays d'Afrique subsaharienne, davantage basée sur des événements historiques que sur l'utilisation effective d'une liaison routière. D'un autre côté, elle peut être extrêmement importante du point de vue de la gestion d'une route, étant donné qu'il est peu probable que les autorités routières nationales assument la responsabilité de routes communautaires et que, inversement, les groupes locaux d'utilisateurs de routes tertiaires peuvent estimer que la responsabilité pour l'entretien et l'amélioration de ces routes incombe à l'autorité routière nationale ou à son représentant désigné.

Une autre distinction importante concerne les attributs des différents types de liaisons routières. En général, ces attributs sont définis en fonction du trafic pour lequel les routes sont conçues et de leurs caractéristiques physiques. Riverson et Carapetis (1991, pp. 23-24) définissent les éléments suivants comme faisant partie du système d'ITR :

Routes de rabattement	Routes de liaison entre des zones d'accès et un grand réseau routier. Elles sont accessibles au trafic motorisé, mais n'assurent le plus souvent pas la circulation de transit.
Chemins	Routes saisonnières non-améliorées, à une voie, dégagées, qui relient des routes de catégorie supérieure. Elles sont accessibles à certaines périodes aux véhicules 4x4 légers, pick-ups, charrettes à traction animale et bêtes de somme.
Pistes	Chemins étroits accessibles uniquement aux véhicules à deux roues, piétons et bêtes de somme.
Sentiers	Chemins étroits, dégagés, pour le trafic piétonnier et, dans certains cas, les bicyclettes et motocycles.

Dans la pratique cependant, diverses caractéristiques de l'ITR peuvent fausser les mécanismes ordinaires de marché pour l'attribution efficace des ressources. Il peut s'agir de :

- (1) Attributs de biens collectifs
- (2) Morcellement des investissements
- (3) Durée de vie relativement longue
- (4) Difficulté dans la détermination et le contrôle de l'usage
- (5) Absence de perception de la propriété

Les principales caractéristiques économiques de l'ITR sont (1) les difficultés associées aux efforts visant à exclure les personnes qui ne souhaitent pas payer pour les services

offerts par l'ITR ; et (2) le fait que l'utilisation qu'en fait une personne ne diminue en rien la possibilité pour d'autres personnes d'utiliser également l'équipement.³ Dans ce cas, les marchés ordinaires ne peuvent allouer efficacement les ressources. Les usagers ne pouvant être obligés de payer pour le service, les propriétaires privés sont rarement encouragés à procéder aux investissements nécessaires pour cette infrastructure.

De même, les importants coûts d'investissement initial en matière d'ITR découragent le secteur privé d'investir dans ces infrastructures. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un usager privé estime qu'il est rentable d'entreprendre la construction d'une ITR. Le plus souvent, il faut recourir à une mise en commun de ressources par un nombre important d'usagers potentiels pour répondre à ces besoins d'investissement.

De nombreux équipements ITR ayant – au moins potentiellement – une longue durée de vie utile, deux problèmes se posent. Premièrement, la combinaison d'une longue durée de vie et d'importants investissements initiaux signifient qu'une erreur de planification risque de coûter cher : elle absorbe des quantités importantes de ressources, et une erreur de conception a des conséquences pour une longue période. Deuxièmement, pour la plupart des routes, la durée de vie utile dépend dans une large mesure de l'entretien courant et périodique. Étant donné qu'une route bien construite se détériore lentement, les responsables peuvent être tentés de retarder les travaux d'entretien, en particulier lorsque les ressources sont réduites, estimant que les conséquences négatives seront limitées. Un tel comportement entraîne cependant souvent une diminution significative de la durée de vie utile de l'équipement.

Une caractéristique clé du recours aux mécanismes de marché pour l'attribution de ressources est que, outre la possibilité d'exclure les non-payeurs du bénéfice du bien ou service, il est facile de contrôler et de mesurer l'utilisation qui en est faite. Mais dans le cas d'une ITR - et notamment d'équipements pouvant être utilisés par une grande variété d'usagers, allant de paniers portés sur la tête aux véhicules à moteurs - il est plus difficile de surveiller l'utilisation qui en est faite. Et il est difficile de la mesurer – par exemple pour déterminer la détérioration de la route en fonction des différents types d'usagers. Ainsi, une charrette à traction animale, équipée de roues étroites en acier, peut provoquer plus de dommages à un revêtement de route qu'un véhicule à moteur plus lourd mais équipé de pneumatiques.

Planification comme un substitut partiel aux purs mécanismes de marché

Les caractéristiques décrites ci-dessus suggèrent que la mise en place d'une ITR exige une forme d'apport collectif, et non le recours à des mécanismes de marché basés sur le prix, pour l'allocation de ressources à une ITR. Le point de vue adopté dans le présent rapport est que le processus de planification doit simuler aussi fidèlement que possible les principales caractéristiques d'un mécanisme de marché basé sur les prix.⁴ De même,

³ Le Rapport Sur le développement dans le monde 1994, Une Infrastructure pour le développement mentionne les routes rurales comme l'un des rares exemples d'infrastructure qui sont des biens collectifs purs.

⁴ Les arguments avancés ici sont comparables à ceux développés récemment par Roth (1996) qui estime que les routes doivent être gérées comme des entreprises

nous estimons que la plupart des procédures actuelles de planification ne réalisent pas cet objectif. Un système de répartition de ressources basé sur le marché prend en compte d'une part, la volonté de payer pour un bien ou service et d'autre part, le coût de l'emploi de ressources peu abondantes pour produire ce bien ou service. La plupart des procédures de planification mettent en avant le "besoin" d'une infrastructure de transport, sans se poser sérieusement la question de savoir si les usagers (réels ou potentiels) sont disposés à payer pour ces investissements.⁵

Dans le cas de l'application de mécanismes de marché pour l'allocation de ressources, les producteurs (fournisseurs) du bien ou service savent qu'un comportement inadéquat de leur part entraînera des pertes (ou moindres profits) pour eux-mêmes. Notons à ce propos que ceux qui recherchent une rentabilité maximum se comporteront de manière à ce que le capital qu'ils possèdent soit bien utilisé pour qu'il produise de bons résultats pendant une longue période. La propriété - qui signifie que tout gain (ou toute perte) bénéficiera entièrement aux décideurs (ou sera supporté(e) par eux) - incite à un comportement adéquat. Si ceux qui planifient l'attribution de ressources ITR ne risquent rien en cas d'échec de l'infrastructure, rien ne les incite à adopter un comportement favorable aux investissements ITR. Un autre aspect de la propriété dans un contexte de marché est qu'il est clair qui sont les "propriétaires" et qu'ils acceptent les responsabilités et les privilèges qui s'y rapportent.

Les marchés sont animés par l'action cumulée de demandeurs et de producteurs. Il est bien plus difficile de mettre en évidence les préférences et actions des usagers individuels lorsque le processus de prise de décisions ne fait pas appel aux mécanismes de marché, en particulier dans le cas d'une planification de décisions sur une ITR. Les procédures décentralisées de prise de décisions qui s'appuient fortement sur la "voix" des personnes matériellement concernées par les infrastructures⁶, ont cependant plus de chances d'aboutir à des plans prenant en compte la demande de transport rural que les procédures centralisées. Le présent rapport souligne à différentes reprises l'importance d'une procédure décentralisée de prise de décisions. Seuls les systèmes décentralisés peuvent permettre une détermination, même approximative, de la demande en ITR.

L'Encadré 1 illustre un autre aspect important de la "fourniture" résultant de la décision de planification qui mérite qu'on s'y arrête. L'ITR comprend divers "produits" -- sentiers, pistes, chemins, routes (chacun caractérisé par diverses qualités). A l'instar du producteur privé commercialisant une production variée qui doit prendre des décisions tenant compte du "mix" de ces produits, la procédure de planification d'une ITR doit

"commerciales et non comme des monopoles d'Etat. Cela est naturellement conforme à la philosophie globale sous-jacente au Programme SSATP. Voir heggie (1995).

⁵ Roth (1996, pp. 142-143) indique que même la *FHA* (l'autorité routière au niveau fédéral) aux Etats-Unis s'appuie presque exclusivement sur des techniques "d'étude des besoins" pour allouer des fonds aux Etats. Il poursuit en affirmant que la technique *suppose* que tous les segments routiers existants doivent être retenus pour toujours, qu'elle encourage les Etats à exagérer les détériorations de leurs réseaux routiers existants et qu'elle ne tient nullement compte de la volonté des usagers de ces routes de payer pour une amélioration quelle qu'elle soit.

⁶ Les personnes matériellement concernées comprendraient les usagers directs, les bénéficiaires indirects et les personnes supportant les coûts de l'infrastructure existante ou proposée.

reconnaître qu'il peut être nécessaire de mettre en place différentes infrastructures de transport (de qualités différentes) pour les habitants à un coût d'accès minimum.

Planification comme élément de la gestion des affaires publiques

Compte tenu de la nature du bien et de la nécessité pour la procédure de planification du transport de simuler les conséquences d'un marché, les décisions de planification d'une ITR sont des décisions d'action collective et leur réalisation est généralement optimale dans un secteur public sur la base de textes législatifs.⁷ Le présent rapport part du principe que les solutions du problème du transport rural en Afrique ne peuvent être planifiées correctement sans une amélioration de la "gestion des affaires publiques", c'est-à-dire un processus social de prise de décision par les autorités.

Une approche particulièrement productive de la gestion des affaires publiques consiste à considérer comment des institutions sociales encouragent et dissuadent l'action collective. (Actions bénévoles, tant gouvernementales que privées, utilisées pour fournir des biens et services avec un important avantage collectif.) Vu sous cet angle, il est évident que les activités de gestion se retrouvent partout dans la société, les gouvernements étant des acteurs importants dans le processus de gestion. Une bonne gestion des affaires publiques se caractérise par une large dispersion des activités de gestion *au sein même* des administrations, c'est-à-dire que des instances de l'exécutif, du législatif et du pouvoir judiciaire ont à remplir des rôles bien déterminés. Il arrive fréquemment que des niveaux administratifs multiples interviennent dans le processus (pouvoir central, régional, local), chacun ayant des avantages concurrents dans différents aspects du financement, de la réglementation, de la prestation de service, etc. La gestion des affaires publiques est également le résultat d'interactions coopératives et concurrentes de groupes privés et d'individus. Une bonne gestion se caractérise avant tout par la responsabilité finale de ceux qui prennent les décisions de gestion devant ceux qui sont affectés par elles.

Les défis et possibilités de financement

La question du financement des ITR est particulièrement délicate en Afrique subsaharienne. Les difficultés sont liées à l'extrême pauvreté de ces nations, mais elles sont dans une certaine mesure exacerbées par l'importance (proportionnellement au volume des économies bénéficiaires) des subventions et des prêts préférentiels mis à leur disposition en réponse aux besoins perçus. Les difficultés sont d'autant plus grandes qu'on constate une incapacité et/ou une mauvaise volonté à prendre en compte la

⁷ Le problème bien connu des profiteurs et des "tire-au-flanc" peut être contré par le recours au pouvoir gouvernemental du décret. Ceci est particulièrement important lorsque de nombreux acteurs interviennent dans la fourniture, la production, l'utilisation et le financement de l'ITR. Des accords volontaires, non gouvernementaux, peuvent être utilisés -- et sont utilisés -- pour la fourniture d'ITR, mais ils sont plus difficiles à mettre en œuvre à une plus grande échelle qu'une infrastructure séparée, par exemple au niveau d'un "réseau".

demande réelle, durable, de transport rural, et non pas le “besoin”. De même, il faut tenir compte de questions complexes concernant des aspects comme : qui reçoit le financement ? qui sont les vrais bénéficiaires ? et, dans le cas de prêts, qui remboursera ?

Même des systèmes bien conçus de gestion des affaires publiques rencontrent des problèmes dans la répartition des coûts et avantages des biens et services collectifs, notamment lorsque ces biens sont financés par des subventions ou des prêts préférentiels. Les systèmes de gestion bien conçus tentent de résoudre ces difficultés en partie par la mise en place de procédures gouvernementales de transparence et de justification et en partie par l’intégration légale d’exigences concernant les garanties (obéissant aux lois du marché) de l’intégrité des procédures publiques – et notamment des prestations comme des cautions de bonne exécution, des prestations d’évaluation d’obligations et divers mécanismes d’assurances. En Afrique subsaharienne, les procédures gouvernementales manquent souvent de transparence, et les cautions des procédures publiques basées sur les lois du marché sont soit insuffisantes, soit absentes.

En l’absence d’une gestion solide, il est primordial que la planification d’une ITR soit ancrée dans une procédure décentralisée et participative. Dans ce contexte, la participation implique d’une part le droit de toutes les parties concernées de prendre part au processus de prise de décisions et d’autre part l’obligation d’assumer une part équitable des coûts. Ce type de participation bilatérale (participation aux avantages et aux coûts) incite les participants à exprimer leurs préférences réelles en matière de biens et services collectifs, développe la possibilité d’une vraie propriété locale des infrastructures créées, tend à limiter les investissements à ceux que l’économie locale peut réellement “se permettre” et, de ce fait, augmente la chance d’une durabilité à plus long terme.

Résumé

Dans cette introduction, nous avons identifié les différents éléments d’un système de planification du transport et de l’accès en zone rurale. En résumé, il s’agit des éléments suivants :

1. Les éléments du transport rural
 - a. Les usagers recherchent un *accès*, et non pas nécessairement un transport
 - b. Le transport est un ensemble de matières premières comprenant :
 - i. une source d’énergie (énergie humaine, traction animale, traction mécanique)
 - ii un moyen de transport (à pied, à bicyclette, en véhicule à moteur ou autre)
 - iii une infrastructure fixe (route, chemin, sentier, piste)
2. Les caractéristiques économiques suivantes d’une ITR sont les raisons essentielles de l’importance de la planification de l’accès en zone rurale :

- a. Attributs du bien collectif
 - b. Morcellement des investissements
 - c. Durée de vie utile relativement longue
 - d. Difficulté du contrôle et de la mesure de l'utilisation du bien ou service collectif
 - e. Absence de perception de la propriété
3. La planification se substitue partiellement aux mécanismes de marché purs :
- a. Les gouvernements ayant un avantage comparatif à la fourniture de biens et services collectifs
 - b. Les planificateurs pouvant faciliter l'expression de préférences et de demandes
 - c. Les planificateurs devant s'efforcer de répartir les coûts et avantages de manière efficace et équitable, tant entre groupes qu'entre générations.
4. La planification est un élément de la gestion des affaires publiques, mais :
- a. Une amélioration du processus de planification ne suffit pas pour améliorer le transport rural à cause de l'état généralement médiocre des mécanismes de gestion en Afrique
 - b. L'amélioration du processus de planification n'aura d'effet que si elle peut modifier les mesures incitatives et dissuasives proposées aux citoyens, aux usagers du transport rural, aux fonctionnaires de l'administration et à toute personne intervenant dans la prise de décisions en matière de transport
 - c. Les institutions ont une importance certaine.
5. Le financement des ITR joue un rôle important dans les encouragements individuels :
- a. Le financement de l'amélioration et de l'entretien des ITR est un problème aigu en Afrique
 - b. Les planificateurs doivent étudier de près les effets incitateurs de mécanismes de financement.

UNE INDUSTRIE DE SERVICE PUBLIC. Ces concepts apparemment disparates peuvent être logiquement regroupés dans un concept d'«industrie de service public». Une industrie de service public est une industrie qui produit des biens et services collectifs. Le concept a été largement utilisé pour analyser l'offre de service public aux États-Unis et dans d'autres pays.⁸ Par l'application du concept de l'industrie de service public :

⁸ Voir par exemple Ostrom, Tiebout et Warren (1991) et Ostrom, Parks et Whitaker (1978).

“... il est utile de faire une distinction entre la *fourniture* de biens collectifs, par exemple de routes, et leur *production*. La fourniture de biens collectifs se réfère à des décisions concernant (1) le type, la quantité et la qualité des biens et services publics à fournir; (2) le degré de réglementation nécessaire des activités privées liées à ces biens et services; (3) l’organisation de leur production; (4) le financement de leur fourniture; et (5) le contrôle des performances de ceux qui les produisent. La production se réfère au processus technique de transformation de matières premières en produits finis, comme la fabrication d’un produit ou l’offre d’un service.” (Connerley et Siegel, 1989:9)

L’industrie de service public, ici l’industrie de l’accès en zone rurale, offre un paradigme utile qui nous permet de clarifier un certain nombre de rôles potentiellement utiles pour les planificateurs d’accès en zone rurale. Le concept donne également une idée des limites de la planification et des rôles qu’il vaut mieux confier à d’autres acteurs de l’industrie. Plus particulièrement, le concept suggère que les principaux arguments en faveur de l’implication des pouvoirs (et donc des planificateurs) en matière d’accès en zone rurale concernent les caractéristiques économiques des ITR. Par ailleurs, il suggère que les gouvernements trouvent un avantage comparatif (vis-à-vis d’individus, de sociétés privées ou d’ONG.) dans la fourniture de ces biens et services publics, tandis que les individus, sociétés privées et autres peuvent trouver un avantage comparatif dans la production de ces biens et services. Le pouvoir (et donc le planificateur) se substitue partiellement aux mécanismes de marché lorsqu’il prend des décisions en matière de fourniture qui reflètent, de manière idéale, les préférences des citoyens quant à la qualité et à la quantité de biens et services fournis, aux méthodes de financement, etc. Lorsque les usagers et d’autres bénéficiaires sont invités à apporter une contribution substantielle aux coûts et à participer proportionnellement aux avantages, une industrie de service public correctement planifiée et mise en place peut répondre de manière satisfaisante à la demande économique des biens et services concernés.

La situation devient plus compliquée dans le cas d’une industrie de service public chargée de l’accès en zone rurale en Afrique, parce que l’accès en zone rurale est un bien collectif qui joue un rôle sur le plan tant national que local. De ce fait, la structure industrielle appropriée est une structure multi-couches, représentant les intérêts d’individus, d’organisations et de groupes à tous les niveaux. Elle constitue une sous-structure de l’ensemble complexe des institutions de gestion des affaires publiques.

L’approche conceptuelle de la planification de l’accès en zone rurale considérée ici envisage le processus de planification comme un processus de répartition efficace et équitable de ressources et comme un processus faisant partie intégrante de la gestion des affaires publiques au niveau national. Les objectifs du processus de planification sont l’optimisation des avantages nets de l’accès en réduisant les coûts à un minimum et en assurant que les équipements fournis répondent à la demande. La réalisation de cet objectif n’est possible que si le processus de planification peut stimuler les fonctions d’un marché.

2. Accès et transport en zone rurale

En Afrique subsaharienne, les forces géographiques, écologiques, politiques et sociales ont, par leurs interactions, donné lieu à la naissance d'un secteur du transport qui, à bien des égards, est mal adapté tant à la demande de transport qu'à la capacité locale de supporter un système de transport. Cette dernière décennie a montré clairement que le système de transport existant – qui depuis l'époque coloniale a préféré développer l'infrastructure routière et, dans une moindre mesure, ferroviaire – est mal adapté aux besoins quotidiens de transport de la grande majorité des citoyens d'Afrique subsaharienne.⁹ Avant que ne soient réalisées des études consacrées au transport au niveau des ménages ou des villages (décrites en section 2.1), la planification du transport ne prenait guère en compte la nécessité de développer des techniques appropriées permettant de mesurer la demande en matière de transport.¹⁰

Schémas de déplacements et transport en Afrique rurale

Les études consacrées aux activités de transport des ménages en zone rurale¹¹ montrent que (1) l'agriculture de subsistance est l'activité économique dominante ; (2) près de 90 % des déplacements par les ménages sont faits à pied ; (3) les chargements lourds sont courants (les ménages portent 28 à 64 tonnes-km par an selon l'une des études et en moyenne 220 tonnes-km selon une autre étude ; (4) les membres de ménages en zone rurale quittent rarement la zone locale (seulement dans 0,6 % des cas) ; et (5) les femmes assurent une part disproportionnée du portage (65 % du temps du ménage consacré au transport et du poids transporté).

Les études traditionnelles sur le transport (qui se limitent presque exclusivement aux routes, aux véhicules motorisés et au transport des matières premières et produits agricoles) n'offrent pas une image représentative de la vie quotidienne des habitants des zones rurales. Les études réalisées au niveau des villages (Barwell, n.d.) montrent que l'adulte africain moyen vivant en zone rurale passe une heure et un quart par jour à des activités essentielles de déplacement et de transport suivant les schémas suivants :

- i Tâches domestiques. Les tâches primaires concernent la recherche d'eau et de bois, le transport de faibles quantités de céréales entre le domicile et le moulin, des déplacements dans le cadre d'activités sociales et de loisirs et les déplacements des enfants entre le domicile et l'école. Ces déplacements sont fréquents (plusieurs fois par jour), suivent un schéma régulier et concernent presque toujours des destinations peu éloignées. 75 % du temps passé à des

⁹ Cela ne signifie pas que les habitants de zones rurales ne bénéficient pas du système de transport rural "routes et véhicules à moteur", mais ils sont rarement les usagers directs de ce système.

¹⁰ Bien qu'elles soient certes un pas dans la bonne direction, les études sur le transport au niveau des villages ne prétendent pas mesurer la demande économique en matière de transport rural.

¹¹ Voir Barwell (n.d.) et Bryceson et Howe (1993).

activités essentielles de déplacement et de transport sont consacrés aux tâches domestiques.

- ii Production agricole et vente des produits. Les déplacements ont pour but l'achat de matières premières agricoles, le labour, l'application des matières premières aux champs, le désherbage et d'autres opérations pour la préparation des cultures, la récolte et la vente des productions excédentaires. Ils sont fréquents, mais connaissent une forte variation en fonction du cycle agricole. Les destinations sont le plus souvent peu éloignées. 18 % du temps passé à des activités essentielles de transport sont consacrés aux déplacements agricoles.
- iii Déplacements à destination des marchés locaux et de l'emploi salarié. Les gens se rendent régulièrement aux marchés locaux pour acheter les nécessités pour le ménage ou pour les relations sociales. Certains voyagent quotidiennement pour aller travailler. Cette catégorie de déplacements fréquents n'est entreprise que si le circuit peut être effectué dans la journée. 6 % du temps passé à des activités essentielles de transport sont consacrés aux déplacements liés aux marchés.
- iv Déplacements à destination des structures de santé. Peu fréquents et irréguliers, sur des distances variables, les déplacements à destination de services de santé concernent moins de 1 % du temps passé à des activités essentielles de déplacement et de transport.
- v Déplacements longue distance. Très peu fréquents, entrepris souvent pour des raisons sociales, ils utilisent normalement des services de transport par véhicule à moteur. Les voyages longue distance ne sont pas compris dans les "activités essentielles de déplacement et de transport", mais le temps passé aux voyages longue distance n'excéderait pas une fraction du temps total consacré aux activités essentielles de déplacement et de transport.

Barwell (n.d.) résume de la manière suivante la situation des déplacements et du transport au niveau des villages :

“L'impression globale qui ressort des études au niveau des villages est une situation d'isolement rural. Les habitants des zones rurales en Afrique subsaharienne vivent dans un monde de marche, se déplacent à pied le long des sentiers et pistes pour se rendre à une destination peu éloignée et voyagent rarement sur de longues distances. Certains utilisent les MIT (moyens intermédiaires de transport) pour leurs déplacements de transport agricole et pour leurs déplacements personnels, mais les voyages utilisant le système des "routes rurales et véhicules à moteur" restent limités.”

Infrastructures de transport rural en Afrique subsaharienne

Au niveau national ou international, on sait peu de choses du réseau apparemment vaste des pistes, chemins et sentiers qui existe dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Le plus souvent, cette ITR ne figure pas sur les cartes ; il existe très peu de registres précis au niveau national inventoriant l'infrastructure et son état, tandis que la valeur économique de ces pistes, chemins et sentiers (coûts et avantages de leur utilisation, par exemple) est mal perçue – aussi bien au niveau de chacun de ces pistes et chemins qu'à celui du réseau dans son ensemble. Selon des estimations très grossières (basées sur un petit nombre d'études de cas et d'autres données anecdotiques), il y a, dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, une fois et demi à deux fois plus de

kilomètres de routes “communautaires” non classées que de routes tertiaires classées (Malmberg Calvo, 1995). Les pistes et sentiers ne sont pas compris dans cette estimation.

Dans la pratique, l’ITR est le plus souvent définie comme un ensemble de “routes”, parce que, au niveau des concepts et dans la pratique, on connaît mieux les routes que les chemins, sentiers et pistes. Il y a des normes, techniques et économiques, qui définissent les routes et distinguent de manière précise les différentes catégories de routes. Mais on ne sait pas si ces normes peuvent être utiles ou mêmes applicables, si on les utilise dans le cas de sentiers, chemins et pistes.

Certains estiment qu’il est prétentieux de prétendre que les capacités de planification telles qu’elles existent aujourd’hui dans la plupart des pays d’Afrique subsaharienne puissent englober l’ensemble des infrastructures dans toute leur diversité. Personne ne connaît réellement l’étendue du réseau *roucier* dans la plupart des pays africains. Cette situation est embrouillée par l’utilisation de systèmes de classification de routes qui consistent essentiellement en catégories de *gestion* de routes. On parle de catégories “répertoriées” et “non répertoriées”, mais on sait très peu de choses sur les “non répertoriées”, pas même le nombre ou la longueur totale de ces routes. D’autres systèmes distinguent des routes “primaires, secondaires, tertiaires et communautaires”. Là aussi, on sait peu de choses sur les routes “communautaires” et les activités et usages s’y rapportant.

Dimensions de “l’accessibilité en zone rurale”

L’accès se rapporte “aux déplacements des habitants de régions rurales et de leurs marchandises permettant de répondre à leurs besoins domestiques, économiques et sociaux, quel que soit le moyen utilisé, utilisant des chemins, sentiers et routes”. (Barwell, et al. 1988). L’accessibilité est donc un concept à facettes multiples qui cherche à prendre en compte simultanément le niveau de mobilité des individus et la localisation et la qualité des équipements ou services disponibles et recherchés par ces individus.

- La “mobilité” est la facilité ou la difficulté qu’éprouvent les habitants de zones rurales à se déplacer et/ou à déplacer leurs biens.
- L’“emplacement” est la mesure de la distance moyenne que la population doit parcourir ou du temps moyen qu’elle passe à se déplacer pour utiliser le service offert.
- La facilité de la “mobilité” est déterminée par (1) l’infrastructure de transport et (2) les moyens de transport.

Le présent rapport considère l’infrastructure de l’“accès en zone rurale” comme le niveau le plus bas des routes répertoriées, l’ensemble des routes non répertoriées et tous les chemins, sentiers et pistes. Ce sont ces infrastructures que les habitants des zones rurales utilisent quotidiennement. Les modes de transport couramment utilisés en Afrique rurale varient du déplacement à pied à l’utilisation de divers véhicules à moteur; le déplacement à pied est cependant de loin, comme indiqué plus haut, le mode de transport dominant.

L'accès en zone rurale peut être représenté de la manière suivante :

Tableau 1 : Les éléments de l'accessibilité en zone rurale

ACCESSIBILITÉ					
Mobilité					Emplacement et qualité des équipements
Infrastructures de transport rural (ITR)		Moyens de transport			
Routes communautaires, chemins, sentiers, pistes	Routes tertiaires	Déplacement à pied (avec ou sans charge)	Moyens intermédiaires de transport	Services de transport motorisés	

Source : D'après Barwell (n.d.)

En Afrique subsaharienne, les produits de consommation de base qui nécessitent des moyens d'accès, sont l'eau et le combustible, surtout le bois. Les coûts de transport pour chacun de ces produits peuvent être élevés et sont principalement supportés par les femmes. La planification du transport doit prendre en compte ces coûts et reconnaître qu'ils peuvent être réduits soit en rendant le transport moins pénible (par exemple par une amélioration de l'infrastructure de transport et/ou par la stimulation de l'adoption d'innovations nécessitant moins de main d'œuvre), soit en rapprochant les sources d'eau et/ou de combustible du domicile des habitants.

Le coût de l'utilisation de services sociaux, tels que les services de santé et l'enseignement, est également déterminé en partie par le coût des déplacements entre le domicile et le centre de soin ou l'école. L'abaissement des coûts de l'accès à ces services en augmentera la demande. L'accès aux écoles est particulièrement important pour la scolarisation des filles, et une amélioration de l'accès peut donc avoir des conséquences importantes pour l'alphabétisation féminine.¹² Là aussi, les planificateurs doivent reconnaître que l'accès à ces services peut être stimulé soit par l'amélioration des ITR, soit par une localisation plus adéquate des services. Ces services étant produits par des professionnels de la santé et de l'éducation, il faut également que ces professionnels bénéficient d'un accès pratique entre leur lieu de résidence et le lieu où sont implantés les services.

Les études sur le transport au niveau des villages et la littérature spécialisée s'y rapportant font apparaître une volonté notable de modifier la localisation des équipements afin d'améliorer l'"accès".¹³ Il semble logique d'admettre que si un

¹² Voir Gold (1991), qui, après avoir analysé différents projets éducatifs subventionnés par l'agence américaine d'aide au développement (USAID), conclut que "... l'expérience montre que la mobilité des filles et des femmes est souvent plus limitée que celle des garçons et des hommes."

¹³ Voir, par exemple, Barwell (n.d.).

équipement ou service peut être rapproché des usagers, l'accès en sera facilité. Cependant, rien ne prouve empiriquement qu'une localisation "médiocre" contribue à un accès inférieur au niveau optimal. D'autre part, les décisions de localisation d'un équipement impliquent souvent des compromis entre différents résultats souhaitables. Mesurer les valeurs relatives perçues par les différents usagers des services concernés est une tâche gigantesque, même pour les planificateurs les plus qualifiés et compétents, et il est peu probable qu'une telle évaluation soit réalisée dans les circonstances actuelles dans les pays africains. Au lieu d'une amélioration des processus centralisés de planification, le problème de la "localisation médiocre" a plus de chances de trouver une solution par un processus décentralisé et participatif de prise de décisions. Si la "localisation médiocre" est un problème, elle peut être un artefact d'un système de planification et de prise de décision centralisé à l'excès, et non pas un problème de mauvaise technique de planification.

Les planificateurs du transport rural doivent comprendre qu'il s'agit non pas d'assurer le transport en tant que tel, mais de permettre l'accès, et que l'accès est multidimensionnel et peut être amélioré de différentes manières. Par exemple, la planification d'ITR doit tenir compte du fait que des activités économiques différentes n'exigent pas toutes la même ponctualité en matière de transport de matières premières et de biens produits, et que pour certains besoins de transport des équipements locaux de stockage peuvent servir de solution de remplacement. Au lieu d'assurer, toute l'année et quel que soit le temps, l'accès aux marchés, l'amélioration d'équipements locaux de stockage peut être une solution à moindre coût. D'un autre côté, certains produits, comme le lait frais, ne supportent pas un stockage prolongé et nécessitent une infrastructure de transport fiable en toute saison. Les activités économiques exigent donc que la planification du transport en zone rurale non seulement étudie d'éventuelles alternatives, mais tienne également compte des différents niveaux d'accès qui doivent être assurés. Selon Beenhakker et al. (1986, p. 43), il peut être nécessaire que sur certains itinéraires l'accès soit assuré pendant certaines saisons, en fonction des productions agricoles, tandis que d'autres itinéraires doivent rester accessibles tout au long de l'année.

Gestion du système d'accès en zone rurale

L'évaluation de la demande d'infrastructures à usage mixte et la réglementation de leur utilisation sont essentielles pour la planification efficace de l'accès en zone rurale, qui, comme le souligne le présent rapport, est un aspect d'un système plus vaste du processus autoritaire de prise de décisions que nous appelons ici "gestion des affaires publiques".¹⁴ La gestion des affaires publiques n'est *pas* le domaine réservé des gouvernements, bien que ceux-ci jouent un rôle central dans l'organisation du système de gestion, notamment dans le domaine des biens collectifs fournis par les pouvoirs publics. Les gouvernements organisent le système de gestion de l'accès en zone rurale par des lois, des règlements et des décisions sur la répartition des ressources. Cependant, pour être efficaces, les agents du gouvernement dépendent étroitement de l'acceptation et de la coopération actives de la société dans son ensemble.

¹⁴ Comme le définit la Banque mondiale (1989:60), "la base de la litanie sur les problèmes de développement d'Afrique, il y a une crise dans la gestion des affaires publiques."

Compte tenu du passé colonial et des abus de nombreux gouvernements africains pendant la période post-coloniale, cette acceptation et cette coopération ne sont pas aisément acquises. L'Afrique occupe peut-être une position unique quant au degré d'aliénation des gouvernements par rapport aux unités traditionnelles de l'organisation sociale. Pour la mise en place d'un système efficace de planification de l'accès en zone rurale, il est indispensable de réconcilier les instances modernes et les formes traditionnelles de gouvernement, grâce à la recherche d'un *modus vivendi* accepté. Un système efficace de gestion des affaires publiques devra nécessairement tenir compte des instances locales et des méthodes traditionnelles pour l'organisation du processus de la prise de décisions.

Dans la plupart des États africains, seule la catégorie la plus élevée du système d'accès en zone rurale (les routes tertiaires) est gérée efficacement par l'administration. Dans quelques cas, les routes non classées sont officiellement du ressort d'un District (ou d'un Département) ; mais ces unités administratives disposent rarement des ressources financières et des capacités techniques nécessaires pour assurer une gestion efficace. Dans de nombreux cas, ce sont les villages et les autorités traditionnelles (unités non administratives de gouvernement) qui sont responsables des routes non classées, et des chemins, sentiers et pistes. Parfois la responsabilité est globale, impliquant la gestion de toutes les routes non classées, chemins, sentiers et pistes, parfois aussi elle concerne uniquement les routes, sentiers, chemins et pistes expressément désignés. Lorsque ce type de responsabilité officielle existe, elle est souvent imposée de manière unilatérale par un niveau hiérarchique supérieur du pouvoir, au lieu d'avoir été recherchée et/ou librement acceptée par la communauté locale. Mais la mise à disposition des ressources nécessaires ou l'autorisation de les mobiliser sur place fait rarement partie de la mission confiée à l'autorité locale.

Dans la plupart des pays, les chemins, sentiers et pistes sont tout simplement ignorés par le gouvernement. L'entretien est épisodique, le plus souvent inspiré par la fermeture d'un chemin, sentier ou piste, et consiste en de coûteuses réparations d'urgence, au lieu d'un entretien courant, moins coûteux. Ces efforts sont généralement mis en œuvre par le ou les villages locaux¹⁵ dont les habitants exécutent les travaux eux-mêmes, mais compte tenu de leur ressources limitées, à l'exception de leur force de travail, et de leur savoir-faire technique insuffisant, les résultats sont le plus souvent peu durables. D'une manière globale, la gestion actuelle du système d'accès en zone rurale d'Afrique subsaharienne, dans le domaine de l'infrastructure autre que celle des routes classées, peut être qualifiée d'une "négligence bénigne", des interventions occasionnelles étant assurées par les habitants sur place.

Aspects multiples des systèmes de planification de l'accès en zone rurale

Une planification efficace est nécessairement multisectorielle. Bien que l'accès puisse être amélioré par des investissements dans le domaine du transport, on peut parfois réaliser des améliorations à moindre coût par le changement de la localisation des services. Une décision de localisation peut dépendre d'un autre secteur. Étant donné que la planification concerne la répartition de ressources limitées, les ressources allouées à

¹⁵ Ces interventions sont normalement organisées et dirigées par le chef de village qui agit en sa qualité de chef traditionnel.

un service ne sont plus disponibles pour une autre utilisation. C'est pour cela que toutes les décisions de planification sont fondamentalement multisectorielles. Les infrastructures de transport rural s'intègrent dans un réseau de transport plus vaste. Cela signifie que les routes locales sont reliées au réseau routier national dont elles font partie intégrante, quelle que soit leur classification. Les décisions locales de planification en matière d'ITR ne sauraient être prises indépendamment des décisions nationales sur le réseau de transport. Les avantages que présente l'amélioration d'une piste locale peuvent être affectés de manière significative par des décisions prises par l'autorité routière nationale visant à améliorer une route secondaire desservant un village. Par conséquent, les efforts de planification sur les plans national et local doivent être concertés.

La planification et la conception de l'infrastructure locale de transport peuvent exiger un savoir-faire technique qui n'est pas disponible dans les zones rurales d'Afrique subsaharienne. Il peut alors être nécessaire que les services de planification et d'étude existant au niveau national (que ce soit dans le public ou dans le privé) interviennent dans la production d'investissements pour une infrastructure efficace. Les pouvoirs centraux fournissent généralement une part des fonds nécessaires pour financer l'amélioration des transports locaux.

Pour être efficace, le processus doit également s'appuyer sur un apport local. A cet égard, l'information locale est particulièrement importante. Il est peu probable que les données détaillées concernant les besoins en matière de transport, la topographie, les conditions climatiques locales, etc. soient pleinement disponibles au niveau national. La population locale connaît généralement les particularités des conditions physiques et sociales de la région que la capitale ignore. C'est uniquement au niveau local que la nature de la demande de transport rural et les coûts s'y rapportant seront pleinement compris. C'est pour cela que le système de planification du transport en zone rurale doit intégrer un apport de la population locale.

La plupart des systèmes de planification de l'accès rural en Afrique subsaharienne tendent à être des procédures administratives décidées au niveau national, supportées par le financement des pays donateurs et orientées de manière excessive vers les réseaux routiers nationaux. Dans de nombreux pays, les décisions de planification sont prises "au pifomètre" et en fonction de suppositions basées sur l'incapacité de générer, traiter et exploiter des informations précises et actualisées concernant, par exemple, l'état du réseau et les impacts économiques d'activités de transport réelles ou prévues. Si la politique entre dans le processus de planification, c'est celle des responsables nationaux et, dans le cas d'élections, celle de leurs remplaçants éventuels. La politique est dominée, au moins numériquement, par des bureaucrates, et non pas par des fonctionnaires élus : c'est la politique de la compétitivité interministérielle. La politique réellement locale, concurrentielle, qui a un pouvoir de décision en matière de recettes et de dépenses, est largement absente de la planification de l'accès en zone rurale, ce qui pourrait signifier que la planification s'est faite sans que les préférences locales aient pu s'exprimer.

Étant donné les héritages coloniaux différents par rapport au pouvoir local, certains affirment qu'il faut distinguer systématiquement, voire significativement, les pays francophones et les pays anglophones en Afrique. Le terme "gouvernement local" est un nom quelque peu mal approprié dans les pays francophones. En effet, les unités "sub-nationales" de gouvernement sont des unités locales du gouvernement national, et non des gouvernements locaux semi-indépendants.¹⁶ Les pays anglophones ont connu, au

¹⁶ Ceci s'applique aussi, fondamentalement, aux pays africains lusophones.

moins à certaines périodes, un système de pouvoir local ayant des pouvoirs et responsabilités locaux clairement définis. Les Conseils de district et de commune qui ont existé à différentes époques dans les pays anglophones, sont les exemples types du fonctionnement de gouvernements locaux en Afrique. Là où ces gouvernements existent, il n'est pas exclu que des décisions intersectorielles et interministérielles en matière de dépenses fassent l'objet de discussions plus approfondies et tiennent davantage compte de préférences locales librement exprimées, grâce au "forum" que constitue un gouvernement local.

Dans les chapitres suivants, nous examinerons comment les systèmes actuels de planification pourraient être modifiés pour mieux prendre en compte les préoccupations multisectorielles et permettre un accès en zone rurale qui soit abordable et durable et réponde à la demande.

3. Soutien national de la planification du transport rural

Les pouvoirs centraux ont un rôle important à jouer dans le soutien de la planification du transport rural. Ils doivent notamment définir des initiatives décisionnelles globales sur la politique à suivre, fournir les ressources permettant de soutenir le développement d'ITR et mettre en place des mesures pour la répartition et l'emploi de ces ressources.

Initiatives décisionnelles globales

Il y a trois grandes initiatives pour le soutien actif des efforts en faveur du transport rural, à savoir (1) des décisions macro-économiques, (2) des décisions sectorielles et (3) des initiatives assurant une décentralisation réelle du pouvoir de décision et un certain degré d'autonomie pour les autorités locales et les citoyens.

Décisions macro-économiques

Dans la mesure où le transport local soutient directement la production agricole et non agricole, les coûts et la rentabilité de ces activités peuvent être influencés par l'infrastructure de transport local. Ainsi, la fixation des prix agricoles, au niveau national, et les politiques de crédit rural déterminent dans une large mesure la rentabilité des investissements dans l'infrastructure rurale.¹⁷ Les décisions d'investissements complémentaires, comme par exemple des travaux d'irrigation, sont également importantes. Et si les avantages d'une amélioration du transport local doivent bénéficier aux usagers locaux, il faut également des décisions visant à soutenir des systèmes compétitifs de transport commercial sur le plan local.

Décisions sectorielles appropriées

L'accès en zone rurale est un phénomène multisectoriel qui implique bien d'autres aspects que les seules routes. L'accès aux centres de santé peut être stimulé par des décisions du ministère de la santé avant de l'être par les autorités routières ou par des décisions prises au niveau local. Cela s'applique également à l'accès à l'enseignement primaire et secondaire, où les décisions doivent être prises par le ministère de l'éducation. L'accès aux marchés pour l'achat de matières premières et la vente de produits agricoles, associé aux équipements de stockage, peut être développé à l'initiative du ministère de l'agriculture, alors que le développement de ressources agroforestières peut être le fait d'un ministère des forêts ou des ressources naturelles. Enfin, le développement d'autres équipements, comme par exemple des marchés locaux ou l'approvisionnement en eau, peut être orienté par des décisions d'autres ministères. En l'absence d'une décentralisation du processus de prise de décision, ces ministères doivent également se préoccuper de l'importance de l'accès en zone rurale et prendre des décisions en conséquence.

¹⁷ Voir, par exemple, Beenhakker et Chamhari (1979) et Anderson et Vandervoort (1982).

Les ministères techniques sont souvent associés à la planification et au développement d'ITR. Ainsi, au Burkina Faso, les ministères suivants participent directement ou indirectement à la planification du transport rural : (1) Économie, finances et planification, (2) Transport, travaux publics et urbanisme, (3) Développement rural, (4) Environnement et (5) Affaires intérieures (Maiga, 1995). La participation d'un grand nombre de ministères exige un gros effort de coordination. Afin de faciliter la coordination, le gouvernement devra accorder à l'amélioration de l'accès en zone rurale une place prioritaire dans la politique nationale. Ceci peut impliquer l'attribution de moyens financiers complémentaires au secteur du transport rural, mais le gouvernement devra également prendre conscience du fait que le bien-être des citoyens vivant en zone rurale dépend dans une large mesure des possibilités d'accès.

Décentralisation et autonomie locale

Pour être efficace, la planification du transport rural doit s'appuyer sur des apports locaux en matière de moyens financiers et d'informations. Lorsque l'utilisation faite de ces apports reste faible, c'est-à-dire lorsque toutes les attributions de ressources sont décidées au niveau central, les planificateurs risquent d'être peu enclin à prendre en compte, dans leurs décisions, les préférences et connaissances locales. Ce n'est que dans un environnement qui s'inspire fortement de l'information locale que la planification a une chance d'aboutir à une ITR qui réponde à la demande et qui soit abordable et durable.

La déconcentration, c'est-à-dire un processus dans lequel la compétence pour prendre certaines décisions est transférée des agents de l'administration nationale en poste dans la capitale aux agents de l'administration nationale en poste dans des communes dispersées, est une variante viable de la décentralisation. Ces efforts de décentralisation n'aboutissent pas nécessairement à une délocalisation de la "gestion des affaires publiques", c'est-à-dire du pouvoir de prendre des décisions autoritaires et d'en supporter les conséquences. Il est probable que les décideurs en poste décentralisé soient encore fortement encouragés à faire plaisir à leurs supérieurs dans la capitale, au lieu de prendre des décisions qui profitent de manière optimale à la population locale.¹⁸ Les efforts de décentralisation qui reconnaissent et admettent le bien-fondé des institutions indigènes locales auront probablement plus de chances de succès que ceux qui n'adoptent pas une telle attitude. (Voir Encadré 2)

La décentralisation a pour corollaire de permettre à la population locale de prendre des décisions institutionnelles qui lui offre la possibilité de répondre de manière optimale à ses besoins spécifiques, par exemple en matière de transport local. Dans le cas des Gouragués (voir Annexe 2), le gouvernement d'Éthiopie a autorisé la population des Gouragués à engager de nouveaux investissements pour la construction de routes.¹⁹ Grâce à cette légitimation du pouvoir institutionnel (non gouvernemental) de décision, les membres du clan et le pays dans son ensemble tirent des avantages du processus. Le cas des Gouragués illustre l'importance d'un degré d'autonomie dans la prise de décision

¹⁸ Pour une étude plus approfondie de ces diverses incitations, voir Ostrom et al. (1993, pp—168-175).

¹⁹ Le gouvernement éthiopien a également promis d'assumer la responsabilité de l'entretien ultérieur des routes, à condition qu'elles soient construites selon des normes nationales. Le gouvernement a respecté cet engagement.

au niveau local (gestion des affaires publiques) et celle d'un certain degré de choix local concernant les instances de décision (liberté d'association).

Encadré 2 : Institutions locales dans la gestion des affaires publiques en Afrique

Les services publics produits par les gouvernements africains ont connu, au cours de ces deux ou trois dernières décennies, une importante dégradation qualitative et quantitative. Les Africains se sont tournés progressivement vers les institutions sociales locales pour des prestations en matière de santé, d'éducation, d'ordre public, de contentieux, d'entretien des routes, de gestion des ressources communes et diverses autres missions nettement publiques. Le projet de recherche de la Banque mondiale "AM 90s" a tenté d'évaluer l'étendue de ce processus et la réponse que les institutions indigènes ont pu apporter à cette demande. Selon une conclusion générale de cette étude, on ne peut attendre ni des institutions officielles, gouvernementales, ni des institutions informelles, indigènes, de résoudre l'ensemble des problèmes de gestion des affaires publiques en Afrique. Le rapport souligne la nécessité d'une convergence d'instances gouvernementales mieux adaptées et d'instances indigènes rénovées.

Les institutions politiques et administratives indigènes (le rôle du chef de clan et de nombreuses autres formes d'organisation socio-politique) mettent en évidence une vitalité considérable, malgré les efforts initiés par les services gouvernementaux visant à saper ou à remplacer ces instances. De nombreuses organisations socio-culturelles, souvent bénévoles, se révèlent vitales dans leur rôles de "filets de sécurité sociaux" au niveau local. Les groupes sont souvent basés sur des distinctions de religion, de sexe ou d'âge. Certaines institutions indigènes à orientation économique jouent un rôle important dans la gestion de la vie économique et la promotion du développement économique et social. Citons à titre d'exemple la régulation de marchés locaux par des associations de marchandes de foires et marchés et le vaste mouvement des "associations de ville natale" qui existent dans les villes et réussissent à mobiliser des sommes importantes à investir dans des projets d'intérêt public (amélioration de routes, construction d'écoles) dans les villages ancestraux.

Les membres communautaires et les fonctionnaires gouvernementaux considèrent les institutions indigènes comme des structures légitimes. Cette acceptation rend ces instances plus stables et assure la bonne marche des procédures de succession dans les positions traditionnelles. Les institutions indigènes ont de faibles coûts de fonctionnement, sont largement accessibles et sont considérées comme équitables dans l'administration de la justice locale. Elles retiennent l'intérêt et la loyauté d'élites non résidentielles qui sont souvent vitales pour le succès de projets communautaires en zone rurale. La grande faiblesse des institutions indigènes est leur tendance à l'attribution d'office de missions, aux mandats à vie et aux procédures secrètes de prise de décisions. Elles ont souvent de faibles moyens financiers, des aptitudes insuffisantes en matière de gestion, et elles manquent d'expérience d'entreprise. Enfin, de nombreuses institutions indigènes excluent les femmes de la prise de décisions. Malgré un besoin évident d'adaptation sélective, les institutions indigènes sont vitales pour la gestion locale des affaires publiques. Grâce à une assistance adéquate et une large acceptation de leur légitimité, elles peuvent contribuer de manière significative aux procédures de la gestion des affaires publiques en Afrique.

Sources : Banque mondiale, 1992 ; Olowu et Erero, 1995

Le degré de soutien aux efforts de décentralisation est aussi important que la création d'un environnement favorable. Au Ghana, l'approche "crédible" de la décentralisation (voir Encadré 3) associe l'attribution d'une enveloppe de pas moins de 5 % des recettes nationales à l'octroi de subventions annuelles suivant une formule donnée, et la mise en place de pouvoirs locaux disposant d'autorisations additionnelles de recettes propres. Ce système exige de larges initiatives politiques, des priorités politiques élevées et un engagement durable en faveur de la décentralisation, parce que la décentralisation et l'autonomie locale vont à l'encontre des intérêts personnels tels que les perçoivent de nombreux fonctionnaires du gouvernement. Comme le formule Smoke (n.d.) dans son étude du Fonds de développement des districts au Kenya, "les programmes décentralisés de développement ne bénéficient pas d'un niveau de priorité élevée durable aux yeux de

la plupart des hauts fonctionnaires dans un gouvernement qui a la réputation de mettre tout en œuvre pour consolider son contrôle politique sur les districts”.

Encadré 3 : Planification décentralisée crédible

Les efforts de décentralisation du gouvernement du Ghana sont devenus crédibles grâce à la volonté manifeste des décideurs nationaux d’améliorer au moins de manière progressive les finances des Assemblées de district. La mesure la plus importante dans le sens de l’amélioration des finances des Assemblées de district a été l’adoption de la Loi de 1993 sur le fonds commun des Assemblées de district qui oblige le Parlement à allouer près de 5 % des recettes nationales aux Assemblées de district. La loi spécifie que les Assemblées de district doivent utiliser ces fonds à des fins de “développement”, sans définir de façon précise ce qu’il convient d’entendre dans ce contexte par “développement”. Dans la pratique, elle autorise des dépenses d’investissement et d’entretien. En 1994, le Parlement a alloué 34 milliards de *cedi* ghanéens aux districts dans le cadre du Fonds commun. Des directives ont été élaborées pour une répartition de ces fonds, sur la base d’une formule déterminée et suivant cinq facteurs, entre les 110 Assemblées de district que compte le Ghana. Les cinq facteurs identifiés concernent le besoin (déséquilibre relatif entre les districts), l’effort local de recettes, un minimum spécifié pour chaque district, un facteur de “pression de service” (associé à la forte croissance démographique) et un facteur de situation d’urgence. Si le Fonds commun constitue sans aucun doute la source de revenus la plus importante pour les districts, d’autres ressources sont également disponibles. Cependant, Adarkwa (1995) estime que le Fonds commun fournit 70 à 90 % des recettes globales des Assemblées de district.

Politique de transfert de ressources

Si l’on veut que la planification des ITR génère des résultats, les ressources doivent être disponibles en temps opportun et de manière stable et durable.²⁰ D’une manière générale, les politiques nationales en matière de transferts de ressources devront se baser sur une formule déterminée et être parfaitement transparentes pour les agents du pouvoir local et pour les citoyens. Ces politiques devront proposer aux collectivités locales et aux groupes communautaires des incitations pour qu’ils mobilisent leurs propres ressources financières et “informelles” pour soutenir l’amélioration et l’entretien des moyens d’accès en zone rurale. Tant les transferts de ressources que la mobilisation locale de ressources devront avoir pour but de développer les capacités et d’encourager les individus à placer les fonctionnaires aux niveaux national et local devant leurs responsabilités quant à l’emploi qui est fait des fonds. Les forces et faiblesses des différentes politiques de transfert de ressources qui peuvent être mises en place sont discutées plus en détail au Chapitre 3.

Bien qu’il soit essentiel que les usagers locaux de ces infrastructures contribuent également à cet effort financier, une appréciation réaliste de la situation en Afrique subsaharienne montre que les pouvoirs centraux (ainsi que les pays donateurs) devront apporter des ressources considérables pour que l’amélioration des ITR puisse être réalisée. Comme le montre l’Encadré 4, le soutien apporté récemment aux routes rurales reste faible dans ce petit échantillon de pays africains, et il est peu probable qu’il soit beaucoup plus important dans d’autres pays d’Afrique. Si les pays souhaitent améliorer l’accès en zone rurale, les dépenses devront probablement être augmentées. De même, il

²⁰ Il s’agit d’un principe au niveau local comparable à celui souligné par Heggie (1995) qui affirme que sans un flux de fonds approprié et stable, les politiques d’entretien des routes ne sauraient être durables. (p. 23)

sera nécessaire de mettre à disposition de nouvelles ressources techniques et scientifiques. Des politiques devront être élaborées quant à l'utilisation autorisée, nécessaire et/ou interdite de ces ressources.

Encadré 4 : Ressources et routes rurales

Une étude de 1991 consacrée à la répartition de ressources dans 6 pays d'Afrique subsaharienne montre que la partie " routes rurales " des dépenses consacrées au secteur routier représente environ 1 % des dépenses gouvernementales totales et entre 7 et 20 % du total des dépenses routières. Comme le montre le tableau ci-dessous, le Kenya se distingue comme une exception. Les routes rurales y ont bénéficié d'environ 2,4 % des dépenses totales et de 31 % des dépenses routières. Les gouvernements d'Afrique subsaharienne qui accordent une priorité élevée au transport rural dans le cadre de leur politique nationale devront, dans la plupart des cas, augmenter le volume relatif des ressources consacrées au transport rural.

Dépenses consacrées aux routes rurales

PAYS	ANNÉE	EN % DES DÉPENSES ROUTIÈRES	EN % DES DÉPENSES TOTALES
Malawi	1987	15,0	1,0
Kenya	1989	31,0	2,4
Tanzanie	1989	12,0	1,0
Nigeria	1989	22,0	1,0
Cameroun	1987	10,7	0,9
Sénégal	1985	7,0	9,4

Source : Gaviña (1991)

Ressources techniques et autres ressources non monétaires

Les compétences techniques, et notamment en matière de travaux publics et de planification rurale, sont rares dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne. Il est peu probable que les pouvoirs locaux ou les unités administratives locales disposent d'ingénieurs et de planificateurs correctement formés. Cependant, pour le succès de nombreux projets d'amélioration d'ITR, ces connaissances et compétences sont essentielles. L'apport technique peut être fourni, dans un premier temps, par des organismes publics chargés de la surveillance du réseau routier du pays, c'est-à-dire par des techniciens en poste régional détachés par les ministères nationaux. Le but est d'arriver à ce que ces techniciens détachés par le pouvoir central soient encouragés à se rendre compte qu'il est dans leur intérêt d'assurer que les unités de transport en zone rurale bénéficient d'une prestation de service de qualité. La mise en place d'un système de notation annuelle de ces personnels comprenant notamment une évaluation de leurs performances par les unités locales qu'ils étaient chargés d'assister serait une mesure minimale dans la bonne direction (à condition que les informations résultant d'un tel système de notation soient effectivement utilisées par les organismes chargés d'évaluer les performances).

Si un pays dispose de personnels techniques suffisamment qualifiés pour participer à la planification et à la conception d'équipements d'accès en zone rurale, il peut être envisageable de créer une unité indépendante, au sein de l'autorité routière, chargée de l'accès en zone rurale. Cette équipe technique peut alors être mise à la disposition d'unités locales avec un système de facturation "à la prestation". Dans les pays qui

disposent dans le secteur privé de grands bureaux d'études techniques, les unités locales devront être autorisées à conclure des marchés avec ces bureaux d'études.

Il n'est pas certain que les pools de matériels actuellement disponibles au niveau national puissent intervenir pour l'amélioration ou l'entretien des chemins, sentiers et pistes. Les essais avec des équipements à une échelle plus réduite, des équipements en propriété privée et des méthodes à fort coefficient de main d'œuvre devront être encouragés.

Normes de conception

Dans certains pays africains, les techniciens en matière de routes rurales ont renforcé délibérément (bien que non officiellement) les normes de conception, afin de "compenser" un manque présumé (et réel) d'entretien et l'impossibilité de faire respecter les limitations de charges sur essieux des véhicules. Les bureaux d'études du secteur privé chargés de préparer les études pour l'amélioration des routes peuvent être tentés de surdimensionner les équipements, parce que les marchés imposent parfois une responsabilité contractuelle plus lourde aux bureaux d'études en cas de défaut de l'équipement.

De nombreux systèmes nationaux de planification du transport rural pourraient être améliorés par une étude plus attentive de l'aspect *économique* du choix du projet routier. Ces choix sont souvent faits sur la base d'une connaissance insuffisante du coût d'exploitation et d'entretien de variantes de conception et avec mise en œuvre de normes de conception non appropriées. Ainsi, de nombreux observateurs estiment que l'on adopte souvent des vitesses de base excessives dans le calcul des routes en zone rurale. De même, l'accès par tout temps est un critère qui n'est pas toujours rentable. Les risques d'une conception non économique vont bien au-delà des normes de construction, puisqu'ils concernent également les normes de réhabilitation et d'entretien. Selon une expérience récente au Ghana, d'importantes économies peuvent être réalisées pour une faible perte de viabilité si l'on opte plus souvent pour un gravillonnage localisé, au lieu d'un gravillonnage complet de revêtements routiers dégradés.

Il est essentiel que l'aspect économique des normes de conception et des méthodes de réhabilitation et d'entretien soit réexaminé dans le cadre d'études sur l'extension du réseau de routes classées ou l'amélioration du réseau des "routes communautaires". En effet, les risques d'une "amélioration" non économique de routes communautaires et de sentiers, chemins et pistes sont considérables.

Ressources monétaires

L'attribution de ressources publiques aux routes tertiaires et communautaires en zone rurale soulève trois interrogations.²¹ La première concerne le point de savoir quels sont les moyens financiers à consacrer à cette partie du secteur routier. La deuxième concerne la répartition des fonds attribués aux routes rurales entre les différentes localités bénéficiaires, et la troisième concerne la manière dont ces fonds, une fois transférés, peuvent être utilisés. (Ces trois questions sont les mêmes que celles que l'on doit se poser lors de la conception d'un système de transfert intergouvernemental.) Par ailleurs, il reste la question de savoir si d'autres sources de revenus, et notamment des fonds

²¹ Il peut distinguer deux autres questions à propos de la planification nationale, qui vont bien au delà : "Quelle part des ressources nationales globales doit être consacrée au transport ?" et "Quelle part des fonds consacrés au transport doit être affectée, au sein du budget du secteur des transports, aux routes ?".

sociaux, peuvent être utilisées pour augmenter le volume de ressources consacrées à l'amélioration de l'accès local, en particulier des routes communautaires.

ATTRIBUTION DE RESSOURCES AUX ACTIVITÉS LIÉES À L'ACCÈS EN ZONE RURALE. Une partie des ressources nationales destinées au secteur du transport peut être réservée ou affectée à l'amélioration du transport rural. Un des modèles d'attribution qui ont été proposés est basé sur l'hypothèse selon laquelle le financement de l'entretien routier devra être proportionnel à la valeur relative des différents types de routes existant dans l'ensemble du réseau routier (voir Encadré 5). Selon une deuxième approche, une proportion prédéterminée du Fonds routier national est définie qui devra être affectée aux routes en zone rurale. Ainsi, en Tanzanie, 20 % du Fonds routier est réservé au soutien de l'entretien et de la réhabilitation des routes locales qui sont placées sous la responsabilité des 84 districts ruraux et des 17 districts urbains hors Dar es Salaam. Au Ghana, 20 % du Fonds routier était initialement affecté aux routes rurales ; plus tard, ce taux a été porté à 28 % (Heggie, 1995, p. 85). Aucune de ces approches ne garantit que la répartition qui en résulte soit économiquement efficace (au sens qu'elles se traduisent par des avantages économiques optimaux à long terme). D'un autre côté, les approches augmentent certainement la part des fonds affectée à la partie non primaire du réseau routier, ce résultat étant plus aléatoire si les allocations étaient faites sur une base *annuelle, ad hoc*.

VERSEMENTS AUX POUVOIRS LOCAUX. La deuxième interrogation concerne le mécanisme mis en œuvre pour la répartition des fonds parmi les unités locales. Selon une des approches, on attribue les fonds par application d'une formule simple, peu de place étant laissée à la discrétion centrale. Une telle formule peut varier de l'attribution d'un même montant à chacune des juridictions locales à des formules plus complexes tenant compte de la population, de la superficie ou de la longueur des routes. Si la longueur des routes est prise en compte, il faut que des indicateurs raisonnablement précis soient disponibles. On peut également se demander s'il faut y inclure la longueur des pistes, chemins et sentiers et, dans l'affirmative, s'il faut appliquer une "pondération" différente que celle appliquée aux routes. Ces formules simples présentent l'avantage d'être transparentes et d'assurer un flux de fonds relativement prévisible vers chacune des localités.

La formule simple présente l'inconvénient de ne faire aucune différenciation parmi les juridictions bénéficiaires en fonction des avantages qu'apporte l'investissement dans le domaine du transport rural. Des mécanismes plus perfectionnés doivent être élaborés si les fonds doivent être répartis de la manière la plus rentable possible. Ainsi, une formule plus complexe peut faire intervenir trois facteurs, à savoir l'étendue du réseau de routes classées, l'indice d'accessibilité (qui pourrait être mesuré en termes de densité cible de routes ou de distance jusqu'à la route rurale la plus proche) et les normes techniques, afin de distinguer des coûts différentiels.²² Une variante de cette approche est actuellement utilisée en Tanzanie, où une formule à trois facteurs, prenant en compte la densité de la population, la densité routière et la "phase de développement" est utilisée pour fixer la répartition des fonds. Les fonds attribués aux districts sont plus importants à mesure que la densité de la population et la densité routière sont plus fortes et que la phase de développement (comme indicateur indirect de l'utilisation de la route) est plus élevée. Une telle formule peut aboutir à une répartition de fonds produisant des avantages nets plus importants qu'une formule qui ne prend pas en compte la phase de

²² Voir Gaviria (1993, p. 93).

développement. Elle risque cependant d'être moins transparente pour les localités, car elle accorde au gouvernement central davantage de liberté pour décider les niveaux et les potentiels de développement.

Selon une autre méthode de répartition des fonds aux différentes localités, chacune d'elles peut être invitée à soumettre des propositions de projet qui seront refusées ou acceptées par le pouvoir central. Cette technique présente l'avantage potentiel de permettre au pouvoir central d'allouer les fonds en fonction de la plus grande rentabilité potentielle²³, et, contrairement aux techniques basées sur une formule plus simple, de donner au pouvoir central la possibilité d'exiger des autorités locales l'engagement de ressources locales sur la base du partage des coûts et avantages. Le mécanisme de subvention spécifique, lié à un projet déterminé, présente cependant certains inconvénients notables. Il résultera probablement en une répartition transparente de fonds et peut encourager la prise en compte de facteurs purement politiques dans la répartition des fonds. Il peut entraîner des délais importants, les propositions de projet devant être préparées, analysées, renvoyées pour "amélioration", de nouveau étudiées, etc. De plus, il risque de favoriser les juridictions disposant des meilleures compétences pour élaborer les propositions "gagnantes", qui ne sont pas nécessairement les projets les plus avantageux. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, les mécanismes de répartition plus transparents, moins bureaucratiques (et politiques) basés sur un système de formules, sont préférables aux approches plus spécifiques basées sur un projet déterminé.

UTILISATIONS AUTORISÉES DES FONDS TRANSFÉRÉS. La troisième interrogation concerne l'utilisation qui peut être faite par les autorités locales des fonds transférés. Par exemple, les fonds doivent-ils être réservés *intégralement* à l'entretien des routes, ou les juridictions locales disposent-elles d'une certaine liberté pour consacrer ces fonds soit à l'entretien, à la réparation, soit à la construction de routes nouvelles ou à la reconstruction de routes ? Si l'on admet que les décideurs locaux sont les mieux placés pour savoir comment utiliser les ressources disponibles, la limitation de l'utilisation des fonds transférés au seul entretien (même si cela rend le contrôle plus efficace) serait contraire à l'esprit de la décentralisation. Cependant, si les décideurs locaux ne comprennent pas que l'entretien offre des avantages significatifs, l'obligation de limiter l'utilisation des fonds à l'entretien serait préférable.

²³ Un autre avantage est qu'elle permet aux planificateurs d'assurer que les projets planifiés au niveau local sont en conformité avec les plans nationaux de développement du réseau de transport.

Encadré 5 : Une approche commerciale de la planification des investissements destinés à l'entretien routier

Un objectif primordial de l'IER (Initiative d'entretien routier) en Afrique subsaharienne est la *rentabilité*. Cela signifie que les routes doivent faire partie du marché, leur entretien devant faire l'objet d'une facturation "à la prestation" et géré comme n'importe quelle entreprise commerciale (Heggie, 1995). Une des caractéristiques de l'entreprise privée, souvent absente dans le secteur public, est le concept comptable du bilan faisant apparaître à tout moment l'actif et le passif de l'entreprise.

Si la valeur de l'actif, c'est-à-dire la valeur des routes, est connue, on peut évaluer le montant nécessaire pour l'entretien de cet avoir. Une autorité routière devrait connaître la longueur des routes bitumineuses, gravillonnées, en terre et des routes urbaines placées sous sa responsabilité. La valeur de ces différentes longueurs peut alors être estimée en multipliant chaque longueur par le coût total de chaque type de revêtement. Le tableau ci-dessous montre les différents types de revêtements routiers, leur longueur et leur valeur par kilomètre. Si l'on sait qu'un entretien correct nécessite environ 2,5 % des dépenses par an, on peut aisément déterminer les dépenses à prévoir pour l'entretien du réseau routier. Les planificateurs nationaux se basent alors sur ces données pour déterminer les sommes devant être attribuées à chaque type de revêtement routier et - en combinaison avec des informations sur la composition du réseau routier tertiaire de chaque juridiction régionale - pour déterminer les fonds à allouer à chacune des juridictions.

SURFACE	LONGUEUR (KM)	VALEUR/KM	VALEUR TOTALE	% DU TOTAL
Bitume	900	USD 400.000	USD 360 millions	60
Gravillon	2.500	USD 50.000	USD 125 millions	20
Terre	8.500	USD 10.000	USD 85 millions	14
Urbain	500	USD 80.000	USD 40 millions	6
TOTAL			USD 610 millions	100

Si l'on admet qu'un entretien correct nécessite un investissement de 2,5 % de la valeur d'actif, l'entretien de l'ensemble du réseau routier coûte US\$15.25 millions. Si toutes les routes en terre sont placées sous la responsabilité des districts, il faut verser environ US\$2.1 aux districts pour qu'ils assurent l'entretien de ces routes en terre. Si ce mode de calcul peut constituer une règle générale, l'approche ne tient pas compte d'un élément important pour que la planification soit efficace, à savoir la demande ou l'usage des routes. Cette approche peut cependant être utilisée comme une première approximation des besoins des différents districts et, dans le cas d'un processus de prise de décisions décentralisé, permettre aux autorités locales de déterminer selon quelle répartition des ressources transférées des fonds doivent être consacrés à l'entretien de telle ou telle catégorie de route dont elles sont responsables.

Source : M. Metschies, de GTZ, lors de la 10^{ème} réunion annuelle du comité de coordination IER/PTMR

A propos de l'utilisation des fonds transférés, on peut également se demander si elle doit être limitée aux routes répertoriées, tertiaires ou si les fonds peuvent également être employés pour l'entretien et/ou l'amélioration des routes communautaires (y compris les chemins, sentiers et pistes). Les caractéristiques physiques et l'utilisation de ces différents "types" de routes étant en fait très peu différentes, il est possible d'obtenir des avantages accrus si l'on autorise les localités à utiliser les fonds pour n'importe quelle ITR si elles jugent cela préférable. Une telle autonomie serait certainement plus conforme à l'esprit du processus décentralisé de prise de décisions défini plus haut.

Fonds sociaux

Un deuxième mécanisme de transfert de ressources, qui peut être mis en œuvre pour soutenir les efforts en faveur du développement du transport rural dans certains pays d'Afrique subsaharienne, est celui des "fonds sociaux". Les fonds sociaux visent à réduire la pauvreté par le financement d'organisations locales, publiques ou privées, selon des méthodes plus flexibles et transparentes que celles mises en œuvre habituellement par les ministères. Certaines caractéristiques des initiatives déployées en Afrique subsaharienne dans le cadre de l'emploi de fonds sociaux permettent d'affirmer qu'elles (ou des systèmes de financement de conception comparable) pourraient aider à transférer des fonds vers des zones rurales pour le développement du transport rural. Premièrement, comme nous l'avons noté plus haut, ces initiatives sont en principe "induites par la demande", c'est-à-dire que, au lieu d'identifier et de mettre en œuvre des projets, les responsables de la gestion des fonds sociaux réagissent à des demandes et des propositions de financement qui leur sont soumises par des groupes locaux.²⁴ Ce système pourrait aboutir à ce que des facteurs fortement subjectifs et non transparents déterminent la répartition de fonds, mais ce risque pourrait être limité parce que le système est normalement géré par des instances extérieures aux ministères classiques.

Une autre caractéristique des fonds sociaux est qu'il s'agit le plus souvent d'organisations de base, participatives, d'ONG locales et d'autres groupes communautaires, comme par exemple des organisations de parents-enseignants ou des coopératives d'utilisateurs d'eau qui assurent une mission de patronage. Il est donc possible que ce type de financement reflète mieux les demandes réelles d'amélioration émanant des usagers que des financements décidés par des structures gouvernementales plus formelles. Le danger d'un tel système qui s'appuie sur ce type d'organisations est cependant que le financement est consacré à des projets mal conçus et ne disposant pas de l'expertise technique nécessaire pour son exécution. De plus, les projets étant initiés depuis "la base", il y a le risque d'une préférence urbaine dans les programmes, car les ONG et la connaissance des programmes dans le cadre de fonds sociaux, ainsi que les procédures de demande d'attribution de fonds, sont souvent concentrées en zone urbaine.²⁵

Enfin, il n'est pas souhaitable de *cibler* les fonds sociaux de manière explicite sur les ITR, bien qu'il semble raisonnable de permettre leur financement par ces fonds sociaux. Le ciblage, par exemple l'exigence qu'une partie des fonds sociaux soit réservée aux ITR, irait à l'encontre du caractère "induit par la demande" de ces projets. Il serait envisageable d'informer les groupes locaux de la possibilité d'obtenir le financement d'améliorations de leurs chemins ou pistes par des fonds sociaux, puis de leur suggérer de décider s'ils souhaitent faire une demande de financement en ce sens ou pour un autre projet.²⁶

²⁴ Voir Marc et al., 1995 pour une discussion plus approfondie de la définition du terme.

²⁵ L'une des initiatives les plus réussies entreprises dans le cadre de fonds sociaux est l'AGETIP au Sénégal. Bien qu'il s'agisse d'une "organisation non gouvernementale", elle n'a pas accepté, initialement, de propositions d'ONG, pour limiter ses efforts aux pouvoirs locaux et aux unités administratives locales du gouvernement central (voir Marc et al., 1995, p. 49). Récemment, cette restriction a été quelque peu assouplie.

²⁶ En fait, l'amélioration de l'infrastructure de transport rural n'est probablement pas une question de la plus haute priorité pour de nombreux habitants en zone rurale en Afrique

Résumé

Les pouvoirs centraux ont un rôle important à jouer dans la planification de l'amélioration et de l'entretien des moyens d'accès en zone rurale. Ainsi, ils doivent définir une politique globale visant à soutenir une planification décentralisée et à créer un environnement macro-économique dans lequel les avantages économiques obtenus par l'amélioration du transport local peuvent être optimisés par les usagers. De même, des initiatives intersectorielles doivent stimuler le développement d'une meilleure planification du transport et de l'accès en zone rurale. Les mesures politiques prises au niveau national devront :

1. créer des incitations pour une mobilisation de recettes locales permettant d'améliorer et d'entretenir l'accès rural;
2. être transparentes pour les fonctionnaires locaux et pour les citoyens.
3. encourager les individus à placer les fonctionnaires aux niveaux national et local devant leurs responsabilités quant à l'emploi fait des fonds, et leur donner les moyens d'exercer ce contrôle
4. contribuer à un volume de fonds qui soit durable, stable et prévisible.

La planification du transfert de ressources aux autorités locales pour soutenir le développement et l'entretien des ITR est une mission du pouvoir central. Ces ressources peuvent être aussi bien non monétaires (mise à disposition de personnels techniques qualifiés et d'équipements appropriés) que monétaires. Pour le personnel et équipements, la signature de marchés globaux pour ces prestations permet d'assurer qu'ils soient affectés de manière efficace. Les transferts monétaires, en particulier dans le cas de fonds routiers nationaux, doivent assurer qu'une part déterminée du total soit réservée aux moyens d'accès en zone rurale, les répartitions étant de préférence décidées sur la base d'une formule, afin d'assurer la transparence et la certitude des flux monétaires.

Les fonds sociaux offrent une possibilité pour compléter le volume de ressources destinées aux ITR locales. Il est cependant indispensable que les fonds soient attribués en réponse à une demande.

Les propositions formulées dans ce chapitre sont délibérément modestes et progressives. Elles visent à pointer le doigt sur la nécessité d'un système de planification et de répartition de ressources qui assure, d'une manière transparente et responsable, le transfert fiable et prévisible de ressources pour le financement d'activités liées à l'accès en zone rurale. La simplicité des procédures et des règles de décision permet de renforcer le sens des responsabilités. Des procédures plus complexes de répartition de fonds et de

subsaharienne. Ceux-ci accordent souvent davantage d'importance à l'amélioration des systèmes de santé et des structures d'enseignement et au développement de l'approvisionnement d'eau. Malgré tout, les efforts déployés permettront un meilleur accès en zone rurale à ces services.

prise de décision, qui exigent des moyens et des données techniques plus perfectionnés mais permettent une plus grande efficacité dans la répartition de ressources, ne devraient être appliquées que lorsqu'un système fiable et transparent a été mis en place. En effet, cela signifie qu'un système de planification bien conçu devrait faire partie intégrante d'un système efficace et décentralisé de gestion des affaires publiques.

4. Planification locale du transport rural

L'amélioration des possibilités d'accès et de l'infrastructure de transport rural dépend dans une large mesure des décisions prises au niveau local en matière d'affectation de ressources. Nous aborderons dans ce chapitre les questions concernant la planification au niveau local par la description des objectifs de la planification (section 4.1) et l'examen des défis et contraintes (section 4.2), notamment lorsque celles-ci s'inscrivent dans le contexte de l'environnement d'Afrique subsaharienne. Les autres sections de ce chapitre sont consacrées aux mesures qui, à la lumière de ces objectifs et contraintes, devront être prises pour améliorer la planification des ITR au niveau local (section 4.3). La dernière partie du chapitre décrit un "prototype" de procédure de planification (section 4.4) qui, s'il était mis en application, pourrait se traduire par une amélioration de l'accès local en zone rurale.

Dans le cadre du présent rapport, il n'est pas dans notre intention de présenter un système complexe, hautement détaillé, pour la planification du transport rural qui s'appuie uniquement sur des "planificateurs" qui décident comment les ressources destinées au transport rural doivent être réparties. Si, comme l'affirme Ayittey (1994, p. 147), la planification du développement sur le plan national en Afrique a échoué essentiellement parce qu'elle a voulu planifier la vie quotidienne des habitants, il est également vrai que toute tentative de processus s'appuyant sur un système de planification locale non participatif et technocratique risque tout autant d'échouer.

Objectifs de la planification locale des infrastructures de transport rural

La planification de l'infrastructure de transport rural doit avoir comme finalité les possibilités d'accès - d'une part l'accès des zones rurales au réseau du transport primaire et secondaire et d'autre part l'accès à l'intérieur d'une localité.²⁷ Et, compte tenu des caractéristiques de l'accès et de ses facettes multiples, l'effort local de planification doit être multisectoriel.²⁸

Comme nous l'avons exposé au Chapitre 1, la planification des ITR ne doit pas être guidée essentiellement par "l'offre", mais, au contraire, viser à proposer des infrastructures qui répondent à la demande. Le processus de planification locale doit chercher à déterminer les types d'accès que les usagers locaux souhaitent et auxquels ils sont prêts et en mesure d'apporter leur soutien par une contribution prélevée sur leurs

²⁷ L'accès au réseau de routes plus importantes (ou à d'autres formes de transport) facilite l'intégration des producteurs locaux dans l'économie à une échelle plus vaste et améliore l'accès aux services sociaux.

²⁸ Le même argument, c'est-à-dire que la planification locale (ou "régionale") doit être multisectorielle, est utilisé par Conyers (1985, p. 9).

propres ressources. En l'absence d'une demande, les efforts de développement des ITR résulteraient en un gaspillage de ressources. De plus, un effort de planification induit par la demande peut aider à surmonter la tendance que l'on retrouve dans de nombreux pays en développement (en Afrique subsaharienne et ailleurs) qui consiste à concevoir une infrastructure ITR disproportionnée par rapport aux besoins des usagers locaux, et qui, parce que son entretien coûte très cher, n'est en fin de compte pas viable les avantages restant en deçà des coûts.²⁹ En effet, s'il n'y a pas d'avantages nets (la prestation correspondant à la demande et à un coût abordable), il n'y a pas de raison d'y contribuer.

La conception d'un système de planification basé sur la demande n'est pas aisée, car la détermination de la demande "réelle" ou "effective" de biens collectifs est une opération très délicate. Même si, initialement, les usagers s'engagent à soutenir une ITR, la nature collective des infrastructures peut les inciter plus tard à se soustraire à leurs responsabilités.³⁰ C'est là la raison fondamentale pour laquelle les biens collectifs sont le plus souvent fournis par les pouvoirs publics. Les gouvernements, qui disposent des pouvoirs coercitifs de l'État, ont l'avantage de pouvoir imposer la répartition des coûts de biens collectifs. Comme nous le verrons dans les sections ci-après, l'effort de planification dans l'environnement de l'Afrique subsaharienne présente toute une série de défis et contraintes supplémentaires.

Limites de la planification des infrastructures de transport rural

Les pays d'Afrique subsaharienne n'offrent pas un environnement favorable à la planification locale d'infrastructures ITR. Les localités rurales se caractérisent pas une culture pré-industrielle dans laquelle ni ceux qui sont chargés de la planification, ni les habitants ne sont habitués à une planification rationnelle telle que nous la concevons. De même, il y a des difficultés en matière de planification des ITR qui tiennent aux concepts généralement utilisés, et non aux circonstances propres à l'Afrique rurale. Pour surmonter ces contraintes, il faudra améliorer les capacités permettant une planification rationnelle en Afrique rurale et les cadres conceptuels utilisés dans le domaine de la planification d'ITR. Dans les sections ci-après, nous développerons quatre contraintes fréquentes.

Insuffisance de données locales

Comme développé au chapitre précédent, les individus et groupes possèdent au niveau local de nombreuses informations qui ne sont pas disponibles au niveau national et qui peuvent améliorer la planification ITR. Ainsi, au Ghana, la plupart des Assemblées de district disposent de chiffres relativement précis sur les populations locales, alors que les chiffres dont dispose le pouvoir central pour les différents districts sont sujets à caution.³¹ Ni les autorités locales, ni le gouvernement central ne possèdent la totalité des

²⁹ Ce concept de viabilité correspond à celui de Cernea (1987, p. 3).

³⁰ Pour un examen approfondi des défis de la viabilité des infrastructures rurales, voir Ostrom et al. (1993).

³¹ Voir Adarkwa (1995, pp 22-23). Hoban, Riverson et Weckerle (1994, p. 3) font la même remarque sur les données centralisées en matière routière.

données détaillées nécessaires permettant d'utiliser les modèles de planification routière couvrant l'ensemble des ITR.³²

Par ailleurs, si la demande doit être le moteur de la planification locale, les méthodes habituelles pour déterminer la demande en matière routière - par l'estimation des excédents de consommateurs ou de producteurs - ne pourront s'appliquer ni à la plupart des routes tertiaires, ni à la totalité des routes communautaires.³³ Ces méthodes se basent sur des taux de rentabilité estimés des investissements routiers. Or, le coût de la réalisation de ces estimations, à part peut-être dans le cas de quelques grandes routes tertiaires, risque de dépasser largement les avantages, en particulier à la lumière de l'absence de données locales fiables et de personnel local qualifié.

Compte tenu de ces contraintes, seules des méthodes d'analyse relativement simples pourront être utilisées dans le contexte de l'Afrique subsaharienne (nous y reviendrons à la section 4.3). De plus, ces techniques de planification ne doivent être considérées que comme une information à titre indicatif qui constituera une donnée de départ dans le processus d'affectation de ressources à proprement parler.

Structures institutionnelles pour les infrastructures de transport rural

L'infrastructure de transport rural comprend les routes tertiaires répertoriées ainsi que les routes non répertoriées, chemins, sentiers et pistes, qui sont regroupés sous le vocable "routes communautaires". Pour que la planification des ITR soit efficace, le processus doit identifier les relations pouvant exister entre ces différentes catégories de routes et être coordonné. La coordination est rendue délicate par le fait que les structures institutionnelles actuelles attribuent le plus souvent la responsabilité des routes tertiaires aux pouvoirs locaux (si ces responsabilités ont été décentralisées au niveau local), alors que la responsabilité des routes communautaires est confiée, par mandat ou par défaut, à des "communautés" moins bien définies.³⁴ Par ailleurs, le financement extérieur, par exemple par des transferts intergouvernementaux, est le plus souvent limité aux routes répertoriées du système ITR.

Outre le défi que constitue la structure institutionnelle pour la coordination de la planification ITR, elle peut représenter une contrainte artificielle (mais réelle) pour les localités. En réalité, certaines liaisons routières font partie du réseau de routes répertoriées davantage à cause d'une évolution historique que sur la base d'une analyse exhaustive et récente pour déterminer si elles assurent effectivement une fonction de route tertiaire et si elles en ont les caractéristiques physiques. D'un autre côté, certaines routes communautaires peuvent offrir des avantages locaux qui correspondent mieux à ce que l'on peut attendre de routes tertiaires. Sans un inventaire complet et actualisé de ces

³² Ce type de modèles, notamment développés et traités par Kumar et Tillotson (1991) ou Pienar (1993) est intéressant mais risque de ne pas être réalisable dans le contexte d'Afrique subsaharienne.

³³ Voir Beenhakker et Lago (1983) pour une discussion sur les méthodes d'évaluation des routes rurales.

³⁴ Voir Malmberg Calvo (1996) pour plus de détails sur ces questions institutionnelles.

liaisons routières et sans une analyse de leur fonction et de leurs caractéristiques physiques, les contraintes imposées peuvent se révéler très inefficaces.

La méthode courante qui consiste à “attribuer” la responsabilité des routes communautaires à des groupes communautaires informels pose encore un autre problème. On suppose implicitement que ces groupes assumeront la “propriété” de la ou des liaisons. Mais la vraie propriété (où les propriétaires acceptent des responsabilités onéreuses) risque de ne pas être reconnue lorsqu’elle est attribuée par décret, au lieu d’être le résultat d’une transaction entre deux interlocuteurs. Ainsi, si l’on veut que les avantages présumés de la propriété se présentent, c’est-à-dire que le propriétaire accepte réellement la responsabilité pour l’entretien du bien, une attribution unilatérale a peu de chances d’avoir l’effet escompté.

Systèmes de planification existants

Si la nécessité d’une planification intersectorielle (section 4.1) est largement reconnue, la majorité des gouvernements locaux en Afrique subsaharienne ne disposent pas des structures susceptibles de favoriser ce processus (voir Encadré 6). Au lieu d’encourager une planification “horizontale”, couvrant plusieurs secteurs, les pouvoirs locaux se contentent le plus souvent d’une planification “verticale”. La planification locale est généralement conçue de manière à ce que la localité soit comptable devant le pouvoir central, et non devant les multiples organismes sectoriels et groupes locaux qui sont concernés sur le plan local par une ITR (ou par d’autres initiatives). L’Annexe 1 décrit un exemple qui illustre bien le problème de la planification décidée par le pouvoir central. La structure de planification dans les zones rurales du Malawi est dominée par le gouvernement central et par les membres des partis politiques. Par ailleurs, il se pose le problème du rôle dominant des agents du pouvoir local nommés par le pouvoir central, et non pas élus au niveau local.

Si les planificateurs locaux d’ITR sont responsables devant les usagers locaux, la voix de ces usagers doit être entendue. Il est peu probable que cela soit le cas lorsque la fonction de planification est orientée dans le sens vertical et que les décideurs du pouvoir local ne sont pas responsables devant la population locale. Paradoxalement, une responsabilité locale accrue ne se traduit pas nécessairement par une responsabilité moindre devant les autorités politiques ou administratives supérieures. Le plus souvent, des moyens accrus de surveillance et d’évaluation par le pouvoir central vont de pair avec la décentralisation et avec une autonomie locale clairement définie.

Disponibilité des moyens nécessaires

L’Afrique ayant le triste privilège de compter le plus grand nombre de pays pauvres, la disponibilité de moyens pour financer des améliorations d’infrastructure quelle qu’elles soient est un réel problème. Le coût de l’investissement, de l’exploitation et de l’entretien est une question délicate qui a été largement documentée et analysée dans la littérature spécialisée. Cependant, concernant l’infrastructure d’accès en zone rurale, ces coûts n’ont *pas* été bien documentés, et ils ne sont *pas* bien cernés. Si les études sur les déplacements et le transport au niveau des villages ont ouvert de nouvelles perspectives sur l’accès en zone rurale, elles ne nous permettent *pas* de bien comprendre les contraintes économiques et les possibilités auxquelles ont à faire face ceux qui ont besoin d’accès.

De nombreuses informations ont été collectées sur la nature réelle du transport rural sur le continent africain. Cette base de données présente cependant encore d’importantes

lacunes. Ainsi, il a été noté que “bien qu’on dispose de nombreuses données sur la main d’œuvre et le temps consacrés aux opérations fastidieuses du portage sur la tête et sur le dos, peu d’analyses ont été faites sur les conséquences que cela a sur les schémas de production et de vie sociale en Afrique rurale”.³⁵ C’est uniquement avec de telles analyses que les planificateurs et les décideurs locaux peuvent parvenir à déterminer l’efficacité de l’affectation des rares ressources à l’amélioration des possibilités d’accès au niveau local.

Encadré 6 : La planification par le pouvoir local en Afrique subsaharienne

Une étude portant sur 22 pays africains et réalisée en 1986 et 1987 a permis de réunir des informations utiles sur la planification par le pouvoir local dans 13 de ces pays. Dans 12 des 13 pays ayant répondu, les pouvoirs locaux établissent des plans pour le développement local. Dans la plupart des cas, le “plan de développement” est comparable à un budget prévisionnel annuel, où l’accent est mis sur les projets d’équipement ; il fait souvent partie intégrante du plan de développement national. Le processus de planification et la coordination des plans locaux sont presque toujours placés sous la supervision d’un ministère central de la planification.

Source : Olowu, 1988

Les pays donateurs et prêteurs ont assumé les plus grandes responsabilités en fournissant les fonds pour le secteur routier. Simultanément au flux de fonds, il y a eu un flux de personnel d’assistance technique, de normes de conception, de modèles d’entretien, de méthodes de planification, de machines, etc. Récemment, les observateurs et les participants africains se sont interrogés sur le caractère approprié (ou au moins sur l’utilité optimale) de ces flux. Il est aujourd’hui largement reconnu que “l’accès par tout temps” n’est pas toujours réalisable dans les économies rurales africaines et que les “vitesses de référence” sont hors de propos et coûteuses si les marchandises sont essentiellement déplacées par portage sur la tête. Les routes dans les zones rurales en Afrique n’ont pas les mêmes fonctions économiques et sociales que les routes rurales dans les pays industrialisés.

Le système de l’accès en zone rurale est même plus spécifiquement africain et plus étroitement lié à la vie quotidienne des Africains que le sont nos routes rurales. Les planificateurs de l’accès en zone rurale ne doivent pas perdre de vue qu’il n’est pas sûr que les économies africaines puissent supporter des routes rurales telles qu’elles sont actuellement conçues et réalisées. Le surdimensionnement (en termes économiques) d’équipements est fréquent dans le cas de routes rurales ; il conviendrait de l’éviter à tout prix dans le cas de l’accès en zone rurale.

³⁵ Riverson et Carapetis (1991, p. 21).

Que devrait-on faire et que peut-on faire ?

Il y a, naturellement, des mesures qui permettent d'améliorer le résultat des processus de planification des ITR au niveau local. Les paragraphes suivants décrivent quelques dispositions qui se révéleront tant faisables qu'efficaces.

Reconnaissance de la planification comme un élément de gestion

La planification est importante pour toutes les décisions de répartition efficace de ressources, mais dans le cas de l'Afrique subsaharienne, il ne convient pas de la considérer comme un exercice hautement structuré et axé sur l'offre permettant de répondre de manière technocratique à la question de l'affectation de ressources.³⁶ Au contraire, une planification efficace doit être considérée comme un aspect de la gestion des affaires publiques. Dans le présent document, nous entendons par "gestion des affaires publiques" le processus social de prise de décisions par les autorités. La gestion des affaires publiques intervient dans les relations entre les citoyens et les fonctionnaires du gouvernement, mais aussi dans les relations "privées" entre citoyens et groupes de citoyens.

Le premier aspect de la gestion des affaires publiques concerne les relations entre ceux qui prennent des décisions publiques (par exemple les planificateurs) et ceux qui sont concernés par ces décisions (par exemple, les membres de la population rurale). Même si les planificateurs professionnels disposent d'informations parfaites et de modèles scientifiques exacts, le résultat obtenu est influencé par le processus de prise de décisions publiques au niveau local et par les motivations des décideurs. Ainsi, malgré la volonté rationnelle et les bonnes intentions des planificateurs, la planification n'est qu'une partie d'un système de gestion des affaires publiques dans lequel de nombreux intérêts entrent en jeu. Le contexte africain est tel que des réformes complexes, globales et continues, du type de celle décrite dans l'Encadré 7, doivent être entreprises parallèlement à l'amélioration du processus de planification.

Le projet *GRCO* - l'organisation pour la construction routière au pays des Gouragués - offre un bon exemple de relations entre gestion des affaires publiques et planification. Le cas est décrit plus en détail en Annexe 2. Sur une période de 30 ans, la *GRCO* a organisé la construction d'environ 415 kilomètres de routes à grande circulation et mobilisé quelque 65 % des coûts pour la construction de ces routes auprès des Gouragués. La planification a consisté notamment en la reconnaissance explicite de l'importance de la recherche d'un financement du système routier et la mise en place d'incitations à l'adresse des sous-clans pour qu'ils apportent leur contribution au coût total. Le sens de la planification comme une vision partagée des participants, au centre de l'expérience des Gouragués, est largement absent dans le processus de planification du développement telle qu'elle existe dans la plupart des pays africains.

³⁶ Une méthode purement technocratique pour résoudre les questions d'affectation de ressources *publiques* est tout aussi inadéquate dans les pays à forts revenus

Planification globale

L'ITR doit être considérée comme un tout. Cependant, comme nous l'avons noté à la section 4.2.2, les structures et règles institutionnelles prescrivent souvent que les pouvoirs locaux doivent concentrer leurs efforts sur les routes tertiaires répertoriées et ne pas tenir compte des routes communautaires. Or, la distinction entre routes répertoriées et routes non répertoriées peut être artificielle. Ainsi, dans le cas du Burkina Faso (Maiga, 1995), une grande partie des routes répertoriées du réseau n'a pas été entretenue, alors que parmi les routes entretenues, environ 20 % n'étaient pas répertoriées.

Lorsque les systèmes de classification sont artificiels et sont davantage le résultat d'événements historiques ou de manœuvres politiques que de l'analyse réelle du type de route et de l'utilisation qui en est faite, les efforts de planification locale doivent s'orienter vers l'ensemble des ITR locales, et non pas exclusivement vers la partie répertoriée du réseau. Ce n'est que de cette manière qu'une planification basée sur la demande peut être efficace. Un tel changement de procédure permettrait que l'effort de planification et de gestion se concentre sur les avantages qu'offre une ITR améliorée et éviterait que l'on soit obligé de s'arrêter à une distinction artificielle entre catégories de liaisons routières.

Encadré 7 : Planification décentralisée et gestion des affaires publiques au Ghana

Le Ghana montre l'exemple d'une approche globale qui a permis d'améliorer la gestion décentralisée des affaires publiques, au lieu d'essayer d'améliorer le seul système de planification du transport rural. Au cours de ces dernières années, le gouvernement du Ghana s'est orienté prudemment mais systématiquement vers un système politique plus décentralisé, plus démocratique et un système économique davantage impulsé par le marché. La privatisation et la libéralisation économique sont aujourd'hui virtuellement achevées. Parmi les changements juridiques et institutionnels les plus marquants qui se sont produits dans le domaine public et politique, notons l'adoption (1) d'une Constitution nationale en 1992, (2) d'une Loi sur les collectivités locales en 1993, (3) d'une Loi sur la fonction publique en 1994, (4) d'une Loi sur les fonds communs des Assemblées de district en 1993 (Loi 455), (5) d'une Loi sur la commission nationale pour la planification du développement en 1994 et (6) d'une Loi sur le système national pour la planification du développement en 1994. L'effet immédiat, bien qu'il ne soit pas encore complètement perceptible, est clairement un transfert de responsabilités en matière de prise de décisions et de planification vers des personnes privées, des sociétés privées, des autorités traditionnelles, des organisations non gouvernementales et, du côté des pouvoirs publics, vers les Assemblées de district.

Si, en fin de compte, la planification des possibilités d'accès en zone rurale réalisée au Ghana est considérée comme "améliorée", l'explication de son succès devra prendre en compte les importants changements juridiques et institutionnels énumérés ci-dessus, ainsi que leur imbrication. Le "succès" de la planification sera le résultat d'un grand nombre de relations institutionnelles correctement configurées (résultant probablement plus d'un certain degré de tâtonnements que d'une conception parfaite), offrant suffisamment d'opportunités et d'incitations pour que des individus et des groupes s'impliquent dans la recherche de solutions aux problèmes d'accès en zone rurale qui sont largement ressentis - bref, pour qu'ils s'engagent dans "l'autogestion".

Pour optimiser une telle réorientation des efforts, les fonds transférés par le pouvoir central pour le financement d'une ITR locale ne devront pas se limiter aux seules routes répertoriées. Si, au contraire, les pouvoirs locaux disposent d'une plus grande liberté de décision pour choisir de dépenser les fonds là où les avantages sont les plus importants, le pouvoir central peut, en échange, exiger des autorités locales qu'elles complètent les subventions (selon un taux prédéterminé) avec des fonds prélevés sur leurs propres ressources. Une telle formule permettrait d'augmenter la probabilité d'une affectation des fonds aux projets où ils génèrent un avantage net maximum.

Techniques de planification simples

Bien qu'une planification axée sur l'offre ne permette pas d'apporter une réponse directe à la question de la répartition de ressources, des exercices systématiques de planification peuvent fournir des données importantes. Mais comme nous l'avons vu à la section 4.2.1, l'absence de données locales limite les méthodes pouvant être utilisées.

Une des méthodes simples utilisées pour déterminer les projets prioritaires, appliquée dans le cadre du Projet mauritanien de capacité de construction et d'emploi, consiste à calculer le ratio entre le coût total du projet et le nombre de bénéficiaires.³⁷ ⁽³⁸⁾ Les projets qui présentent un plus faible coût par bénéficiaire sont prioritaires par rapport à ceux présentant un ratio plus élevé. Alors que la technique *suppose* que les avantages sont supérieurs aux coûts et qu'ils sont, grosso modo, proportionnels au nombre de bénéficiaires, cette méthode de prise de décision est systématique et facile à utiliser.³⁸

Dans certains cas, d'autres méthodes simples d'évaluation, s'appuyant sur de solides bases économiques, sont également applicables.³⁹ Dans le domaine des routes rurales du Kenya, on a eu recours à des procédures simples de sélection préalable. Gaviria (1993, p. 112) affirme que "l'expérience au Kenya fait apparaître que les procédures simplifiées de présélection peuvent être appliquées de manière réaliste au niveau des districts avec la participation effective des parties concernées et dûment informées". Gaviria arrive à cette conclusion en s'appuyant sur la constatation de l'absence de données fiables, de compétences techniques et de capacités institutionnelles au niveau local. Un certain nombre de critères simplifiés, tels qu'ils sont actuellement pratiqués au Kenya, et leur évolution dans le temps, sont décrits dans l'Encadré 8.

Ni le cas du Kenya, ni les méthodes d'évaluation rapide ne sont la panacée en matière d'ITR locales. En effet, les deux méthodes se basent presque exclusivement sur les liaisons routières officielles, sans tenter de prendre en compte les types d'infrastructures de transport qui sont significatifs dans la vie quotidienne de la plupart des habitants d'Afrique subsaharienne. Une technique intéressante de planification qui met l'accent

³⁷ Voir Banque mondiale (rapport 13743-AFR), 1994.

³⁸ Cook et Cook (1990) proposent également une technique relativement simple pour la classification de projets. Bien qu'elle exige du planificateur qu'il ait un certain degré de pouvoir d'appréciation pour évaluer dans quelle mesure les usagers concernés sont disposés à payer, elle peut être utilisée avec un complément d'informations relativement limité.

³⁹ Voir Beenhakker et Lago (1983) pour un examen des techniques relativement simples de techniques d'évaluation rapide dans le domaine d'investissements routiers.

sur l'accès et non pas sur les liaisons routières, est décrite dans l'Encadré 9. Bien que cette méthode ait été utilisée avec un succès certain dans ce projet précis, il n'est pas sûr qu'elle puisse être transposée dans un grand nombre de districts ailleurs au Malawi (ou dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne). Même ces méthodes "simplifiées" nécessitent probablement un important effort de formation et des investissements substantiels en matière de collecte de données par les localités.

Planification participative

Les techniques de planification présentées dans le paragraphe précédent peuvent être utiles dans les processus de prise de décisions en matière d'affectation de ressources. Cependant, elles ne sauraient se substituer aux processus collectifs : le résultat de techniques de classement en termes de priorité ne doit pas être déterminant dans la sélection de projet, mais peut orienter la décision.

S'agissant de biens collectifs, il est difficile de vérifier la demande en matière d'ITR, puisque les individus ne sont pas encouragés à exprimer leurs préférences profondes. Néanmoins, en l'absence de marché, une certaine forme d'action participative est nécessaire si l'on veut connaître, même imparfaitement, les préférences des usagers.

Cet appel à la participation ne signifie pas que les systèmes de planification locale doivent consister uniquement en des réunions locales pour que des besoins d'un grand nombre d'usagers (potentiels) puissent s'exprimer. Une telle approche risquerait d'aboutir à l'expression d'un nombre de besoins supérieur à ce que les ressources disponibles peuvent financer. Ce risque existe en particulier lorsque le processus se concentre uniquement sur l'expression de besoins en matière de transport, sans que les usagers potentiels n'aient à s'engager à contribuer à la réalisation et à l'entretien de l'équipement. Il ne suffit pas d'établir des "listes de souhaits" pour en déduire que les bénéficiaires seront prêts à payer pour ces équipements et en mesure de le faire. La demande réelle de transport implique que ceux qui expriment leurs besoins soient prêts à contribuer en puisant dans leurs propres ressources pour répondre à ces besoins. Cet aspect est primordial pour faire émerger le sentiment de propriété et pour reconnaître que relativement peu de ressources seront disponibles à l'extérieur de la communauté des usagers immédiats.

De même, il est important qu'une large gamme de groupes et d'intérêts soit associée au processus. Un groupe particulièrement important dans ce domaine est celui des femmes. En effet, il est clair qu'en Afrique subsaharienne, les femmes constituent une catégorie importante d'usagers de l'infrastructure en zone rurale. Sans leur association, un processus "participatif" risque d'aboutir à des résultats qui ne correspondent pas étroitement aux activités réelles de transport local. La "participation" fait référence à des situations où les participants peuvent par leur action peser de manière significative sur le résultat et peuvent être tenus pour responsables de manière tout aussi significative des conséquences de leurs décisions. Les dispositifs décisionnels répondant à ces exigences ne sont pas faciles à mettre en place et à maintenir, et se construisent souvent progressivement par tâtonnements et retours en arrière, créant ainsi un réservoir de confiance mutuelle parmi les participants. Il semble utile que, pour ce genre d'environnements de prise de décisions, les gouvernements s'intéressent à *certaines* systèmes de pouvoir traditionnel et à *certaines* organisations non gouvernementales à forte inspiration sociale. Ce type de systèmes de pouvoir et les ONG peuvent fournir une solution intermédiaire efficace entre les gouvernements et leurs citoyens.

Encadré 8 : Choix des routes dans le projet de routes d'accès en zone rurale au Kenya

La sélection des routes est souvent un sujet litigieux dans les projets d'amélioration de routes en zone rurale. Les critères utilisés dans le cadre du projet *RARP* - le projet de routes d'accès en zone rurale au Kenya - ont considérablement évolué, prenant en compte le changement progressif de poids accordé à certains aspects politiques, sociaux et économiques.

Entre 1974 et 1980, le processus de sélection des routes a commencé avec les travaux de la Commission de développement de district dans chaque district participant, qui devait définir 150 à 200 km de routes à améliorer suivant des critères fixés par la Section des projets spéciaux du Ministère des transports et de la communication. Les critères portaient sur les augmentations prévisionnelles de la production agricole, la présence ou l'absence d'autres projets de développement dans la région et les distances par rapport aux marchés et services sociaux. Chaque commission envoyait la liste des routes retenues et les données relatives à chaque route au Ministère des transports, où un taux interne de rendement était calculé pour chaque ensemble de routes du district (et non pas pour chacun des segments routiers). Les principaux problèmes rencontrés étaient les suivants : (1) en l'absence de données fiables sur la production agricole, les données ont été inventées de toutes pièces, avec une tendance générale vers la surestimation des approvisionnements ; (2) il n'a pas été tenu compte de l'augmentation des effectifs de bétail ; et (3) les ensembles de routes comprenaient souvent des routes privées dont le taux interne de rendement ne justifiait pas de travaux d'amélioration. Globalement, les capacités de planification des Districts se sont améliorées avec le temps, grâce à l'association des Commissions de développement de district au processus de sélection. En 1980, un nouveau mode de sélection a été introduit, qui était basé sur une évaluation plus réaliste des augmentations prévisionnelles de la production agricole et de l'amélioration de la qualité de vie des petits producteurs. La sélection des routes était faite par l'ingénieur de chantier du district, un fonctionnaire du Ministère des transports, avec l'aide du responsable agricole au niveau du district et l'agent responsable du développement au niveau du district. Les critères suivants ont été introduits pour le classement des segments routiers proposés pour amélioration :

- longueur et viabilité de la route
- type et viabilité des routes de raccordement
- degré de liaison vers marchés et services sociaux
- densité de population et petites exploitations
- possibilités d'extension des terres de culture dans la zone concernée
- nombre de programmes de développement connexes dans la zone concernée
- disponibilité, pour un coût approprié, de main d'œuvre pour la construction routière
- risque que des contraintes de développement limitent l'intérêt de la route
- coût de l'amélioration de la route et faisabilité technique

Le nouveau processus de sélection a réduit la prise en compte de l'augmentation prévisionnelle de la production agricole (c'est-à-dire des critères économiques) par l'introduction de critères sociaux et politiques spécifiques et en modifiant les critères individuels. La nouvelle méthode de sélection a été fortement critiquée au sein du projet *RARP*. L'analyse de segments de routes individuelles tendait à augmenter les taux internes de rendement retenus pour les routes à améliorer, comparés aux taux appliqués aux ensembles de routes sélectionnés suivant la méthode précédemment utilisée. Les dimensions sociales et politiques de la sélection de routes, qui jouent toujours un rôle, bénéficient, dans une certaine mesure, d'une prise en compte officielle dans cette méthode.

Source : Gaviria, 1991

Partage des coûts

Les efforts de planification locale ne peuvent imputer les avantages d'améliorations apportées à l'infrastructure, et lorsqu'on demande directement aux bénéficiaires potentiels d'estimer les avantages, ces derniers risquent d'être surestimés. Par conséquent, la seule solution permettant de contrer ces difficultés consiste à demander aux bénéficiaires une contribution substantielle aux coûts. Le partage des coûts présente plusieurs intérêts. Premièrement, il constitue une méthode efficace de mesure de la demande. Deuxièmement, il augmente la probabilité que le projet soit d'un coût abordable ; en effet, les bénéficiaires ne seront pas disposés à contribuer de manière substantielle à des améliorations qui ne leur apportent par des avantages en conséquence.⁴⁰ Troisièmement, étant donné que l'amélioration prévue apportera en principe des avantages et que les bénéficiaires auront supporté une part importante des coûts, on peut s'attendre à ce que les usagers soient prêts à soutenir l'investissement par un entretien adéquat, pour que les avantages soient durables. Ce troisième avantage peut cependant s'annuler si les usagers locaux prévoient que, s'ils laissent l'infrastructure se détériorer, elle sera remplacée par un équipement encore plus perfectionné qui sera financé par d'autres. Tous ces facteurs contribuent à soutenir le concept de la "propriété" locale de l'équipement.⁴¹

Prototype de la planification locale des infrastructures de transport rural

Compte tenu des difficultés extrêmes auxquelles sont confrontés les pays du continent africain, il serait héroïque d'essayer de créer un "modèle" prototype pour la planification du transport rural en Afrique subsaharienne - il n'existe pas de schéma directeur pour la planification. Tout au long de ce rapport, nous sommes partis du principe que les décisions de planification doivent être prises localement pour qu'elles se traduisent par une répartition de ressources aussi efficace que possible, alors que l'existence d'un schéma directeur signifierait qu'il y a une manière "juste" de planifier la création d'ITR. Il peut cependant être instructif de proposer un modèle "théorique" pour le processus de planification, susceptible d'atteindre les objectifs définis ci-dessus (sections 4.3 - 4.3.5), tout en reconnaissant les contraintes auxquelles le processus de planification est soumis.

⁴⁰ Lorsque des données fiables sur le coût du transport motorisé sont disponibles, il existe des méthodes pour déterminer indirectement quels utilisateurs de véhicules à moteur seraient prêts à payer pour un revêtement routier de meilleure qualité qui réduirait le coût de fonctionnement de leurs véhicules. Malheureusement, il existe très peu de données fiables sur les avantages associés à l'amélioration d'infrastructures de transport autres que routières. De nombreuses études ont été faites pour déterminer combien de temps les habitants ruraux consacrent à des activités liées au transport et quel volume de marchandises ils transportent, mais on ne sait pas grand-chose sur les avantages générés par une baisse des coûts de ces transports.

⁴¹ Dans un document portant le titre révélateur "Représentation sans contribution : un essai sur la démocratie dans les régions rurales du Nigeria" (1991), Guyer affirme de manière tout à fait persuasive que les processus démocratiques de prise de décisions qui ne prévoient pas de responsabilités correspondantes, peuvent mener à des résultats non souhaités.

Encadré 9 : Détermination des priorités d'activités alternatives pour l'amélioration de l'accès en zone rurale - le projet PIRTP au Malawi

Au centre du projet *PIRTP* (projet pilote de transport rural intégré), au Malawi, se trouve un processus de classement des activités alternatives d'amélioration de l'accès en zone rurale en fonction de leur niveau de priorité. Le processus comprend successivement dix phases :

- (1) articulation du but de projet
- (2) calcul d'indicateurs d'accès par rapport à neuf types de services différents pour chaque communauté cible
- (3) détermination, à partir de la matrice obtenue en phase (2), des communautés les plus défavorisées en termes d'accès
- (4) exclusion - sur la base de critères de disponibilité logistique, de faisabilité économique, d'adéquation technique, d'acceptabilité socio-culturelle et de durabilité opérationnelle - des projets qui n'offrent pas de sérieuses chances de succès à long terme dans leur réponse aux problèmes identifiés
- (5) classement des projets, en fonction du degré de gravité du problème d'accès (phase 3) et des moindres problèmes identifiés en phase 4
- (6) identification de l'intervention optimale pour les zones confrontées aux plus graves problèmes d'accès
- (7) analyse de la disponibilité de ressources, en termes de personnel, de moyens financiers et autres, notamment facilités de crédit et ressources matérielles (terre, outillages et matériaux)
- (8) finalisation des décisions d'intervention en fonction de la combinaison de ressources disponibles (phase 7) et du résultat des phases précédentes
- (9) établissement des plans budgétaires définitifs
- (10) élaboration du plan de travail.

Cette méthode simplifiée, bien qu'elle ne soit pas très simple, utilise un niveau de mesure et de quantification intermédiaire (données ordinales) pour identifier et classer les possibilités d'intervention pour l'amélioration de l'accès en zone rurale.

Source : Elias, 1995a

Hypothèse de contexte

Il est utile de fixer le contexte supposé dans lequel s'inscrit ce prototype de planification. Les hypothèses suivantes sont destinées à traduire des situations qui existent dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, mais il est tout à fait possible qu'elles ne correspondent pas exactement à la situation d'un pays particulier quel qu'il soit.

Les hypothèses sont les suivantes :

1. Le processus de planification se déroule au sein d'instances de l'administration locale qui fonctionnent normalement, et notamment au sein d'assemblées législatives, dans lesquelles la majorité des membres est élue au niveau local.
2. Ces pouvoirs locaux ont l'autorité nécessaire, sur la base de leur pouvoir statutaire ou traditionnel, pour répartir au moins une partie de leurs ressources dans les limites de leur territoire, et ils ont un pouvoir (bien que limité) pour mobiliser des ressources propres.
3. Les ministères - éducation, santé, agriculture, etc. - maintiennent une présence au niveau local par le biais de leurs propres services locaux. Ces derniers ont pour mission de surveiller les activités dans leurs secteurs respectifs, bien que les pouvoirs locaux conservent la responsabilité finale des prestations de services.

4. Le “système” ITR se compose (a) de routes primaires et secondaires placées sous le contrôle direct d’autorités nationales et/ou régionales, (b) de routes tertiaires dont la responsabilité est attribuée aux collectivités locales et (c) de routes communautaires comprenant des chemins, sentiers, pistes et routes. De nombreuses routes tertiaires et communautaires ont atteint un tel degré de dégradation que l’entretien courant ne suffit plus.
5. Les pouvoirs locaux comptent parmi leur personnel un planificateur qui est relativement peu qualifié et expérimenté et dispose de peu de moyens discrétionnaires pour la réalisation d’“exercices de planification” de quelque importance. Il dispose cependant de cartes rudimentaires de la localité qui fournissent des renseignements sur la plupart des routes tertiaires, quelques-unes des routes communautaires, et même quelques sentiers. Les ITR fixes n’ont cependant pas été mises en carte pour la totalité du système. Les cartes fournissent également des données de base sur la localisation des habitants, marchés, installations industrielles, écoles, centres de santé, etc. Même le planificateur relativement peu formé et entraîné se rend compte que l’“accès” est plus que de simples “routes”, que les “routes” ne se limitent pas à celles destinées aux véhicules à moteur et que les activités de transport local englobent une large gamme de modes de transport pour une grande variété de fonctions.
6. La région qui coïncide géographiquement avec l’unité d’administration locale est subdivisée en unités plus petites, voisinages (appelés “secteurs” dans le présent rapport). Elles n’ont pas de pouvoir officiel, mais disposent de dirigeants localement reconnus (traditionnels ou élus par la population), et sont suffisamment homogènes pour avoir des intérêts et besoins communs.
7. Le montant de ressources que le pouvoir central transfère vers la localité est relativement garanti. Ses mécanismes de transfert ont été définis dans une loi ou correspondent à une longue tradition. Une partie des fonds transférés est réservée aux “transports locaux”. Bien que les sommes soient nettement inférieures à ce qui est nécessaire pour l’entretien ou l’amélioration corrects du réseau des ITR locales, si l’on y ajoute une partie des ressources propres du pouvoir local et d’autres ressources locales non officielles (essentiellement main d’œuvre), le montant total disponible est suffisant pour l’entretien des éléments vitaux du réseau et pour l’entretien, voire l’amélioration d’une partie du reste du réseau.⁴²
8. L’agriculture de subsistance constitue la base économique de la communauté, certains excédents étant exportés vers d’autres régions. Par ailleurs, il existe un certain nombre d’emplois non agricoles.
9. La planification locale s’inscrit dans le contexte plus large d’un système de planification au niveau national ; les projets locaux ne sont pas explicitement examinés ou approuvés par le pouvoir central et les planificateurs attachés au pouvoir local ne sont pas considérés comme des représentants d’un système national. Néanmoins, les normes sur lesquelles sont basés les systèmes de planification locale sont élaborées au niveau national.

⁴² Cette hypothèse concernant la disponibilité de ressources est cruciale, puisque sans ressources discrétionnaires, aucune activité de planification ne saurait se traduire par une amélioration des ITR.

Phases du processus de planification

Le processus de planification locale doit comprendre une part de planification à court terme et une part de planification à long terme. La planification à long terme, englobant une période de trois à cinq ans, est de nature plus générale et poursuit une stratégie globale ; la planification à court terme concerne l'attribution de ressources aux activités ITR pour l'année fiscale à venir, mais doit également s'inscrire dans les stratégies à long terme. Nous examinons d'abord le processus de planification à long terme.

PLANIFICATION À LONG TERME. Si l'on admet que le processus de planification doit viser à stimuler le marché, l'objectif principal du processus de planification à long terme doit être de déterminer (a) l'utilisation actuelle du réseau de routes tertiaires et communautaires, (b) l'état actuel des problèmes d'accès que les usagers locaux perçoivent comme contraignants et (c) les actions susceptibles d'être entreprises par des acteurs du secteur privé ou public et destinées à résoudre ces problèmes sans autres améliorations des ITR.

Lorsque, du fait des ressources limitées, le planificateur n'est pas en mesure de réaliser de vastes études sur les schémas d'utilisation et les coûts du transport liés à l'ITR actuelle, il peut organiser des réunions avec les usagers locaux au niveau du secteur afin de déterminer les endroits où les besoins d'amélioration de l'accès aux marchés et aux services sociaux et les besoins liés à la consommation normale des ménages, tels que le transport de bois et d'eau, sont les plus urgents. De plus, ces réunions peuvent offrir l'occasion de déterminer les itinéraires les plus importants pour la vie quotidienne des habitants. Grâce à ces réunions participatives, le planificateur s'efforcera d'évaluer (d'une manière qui est, certes, loin d'être scientifique) la nature de la demande d'un accès amélioré. Par ailleurs, le planificateur doit rappeler à la population que, les ressources publiques étant limitées, il peut être répondu aux besoins locaux les plus urgents, au moins partiellement, par des actions entreprises localement par les usagers.

Les actions entreprises pour répondre à ces demandes de transport comprennent des travaux d'entretien et des améliorations au réseau existant. L'action entreprise peut également faire suite à une décision concernant l'implantation de nouveaux équipements publics ou privés. Ainsi, le pouvoir national peut anticiper sur la construction de nouveaux services sociaux qui contribueront à éliminer en partie certaines difficultés d'accès local et, ainsi, à soulager le besoin d'amélioration de l'ITR. Ou encore, un investisseur privé peut décider la construction d'une nouvelle usine, auquel cas le besoin d'accès aux équipements industriels existants sera moindre. De plus, l'autorité routière nationale peut prévoir des changements de tracé ou une revalorisation de routes primaires ou secondaires existantes qui offriront un meilleur accès local sans effort supplémentaire au niveau local. Par conséquent, le planificateur devra s'efforcer de déterminer les modifications qui peuvent être prévues, afin de les intégrer dans le plan ITR à long terme.

Cependant, la planification à long terme ne doit pas ignorer l'apport (ou le manque) de ressources qui peuvent modifier la capacité de répondre à la demande en matière d'accès local. Ainsi, le planificateur doit établir une évaluation de la disponibilité et de l'état général des équipements dans la zone concernée. De même, il doit tenir compte de la disponibilité de main d'œuvre et de la nécessité éventuelle d'une formation spécifique en vue de la mise en œuvre d'actions de construction et d'entretien exigeant une main

d'œuvre nombreuse. Enfin, puisqu'il s'agit d'un exercice de planification à long terme, ces études de dotations en ressources doivent prendre en compte l'impact de changements d'orientation prévus, tels que la mise en place de systèmes de crédit ou la levée d'obligations financières, réglementaires et d'exploitation incombant aux services de transport du secteur privé.

A ce stade du processus de planification, les options et orientations sont transformées en des objectifs plus ou moins quantifiables. En d'autres termes, on soumet les scénarios à une étude de faisabilité. Il incombe alors au planificateur local d'établir un document de planification ITR sur 3 à 5 ans dans lequel est élaborée une stratégie ITR à long terme (voir Figure 1). L'aspect le plus important de ce planning est la définition des éléments clés du réseau routier local (tertiaire et communautaire). Parmi les caractéristiques de cette partie essentielle du réseau, soulignons que les liaisons : (a) desservent une large zone et une partie significative de la population locale, et que de ce fait il n'est pas possible d'identifier les bénéficiaires spécifiques ; (b) sont, d'après les discussions avec la population locale, censées être particulièrement importantes pour les activités productives : liaisons du village et au marché ou au réseau de routes secondaires, etc. ; (c) sont utilisées de manière intensive ; et (d) doivent être soit dans un état suffisamment bon pour être jugées "entreteneables" ou peuvent atteindre un niveau tel que l'entretien courant soit possible sans nécessiter des investissements considérables pour la construction ou la remise en état. Malgré la différenciation officielle entre les parties répertoriées et non répertoriées du réseau routier local, le processus de planification ne doit pas s'arrêter à ces distinctions formelles. Au contraire, il doit souligner que les liaisons ITR sont susceptibles de répondre à des larges besoins de transport et à la *demande* de la population locale.

Une fois élaboré par le planificateur, le document de planification à long terme doit être examiné et comparé, du point de vue de sa cohérence, avec des plans à long terme comparables pour d'autres secteurs, puis soumis au conseil local pour discussion et adoption. Le plan adopté mentionnera également les souhaits du conseil en matière de décisions d'implantation d'autres services spécifiques au site susceptibles d'améliorer l'accès local.

PLANIFICATION À COURT TERME. La planification à court terme, sur une durée d'une année, correspond à un processus annuel de préparation du budget, étant entendu en outre qu'elle insiste sur la possibilité que des fonds dont dispose le pouvoir local soient "gonflés" pour stimuler les initiatives personnelles de groupes d'usagers et/ou bénéficiaires identifiables ayant tous intérêt à ce que l'accès local soit amélioré. Comme dans le cas des plans à long terme, le planificateur devra travailler en étroite coopération avec les personnes ou groupes de personnes concernés, afin d'identifier la demande ou les besoins en matière d'accès local et de recommander des actions susceptibles de répondre à ces besoins à la lumière des contraintes de ressources.

Les personnes ou groupes concernés devront effectuer notamment les actions suivantes :

1. Estimer les ressources monétaires disponibles dans le cadre des transferts provenant du pouvoir central. Il convient de déterminer tant les ressources totales à transférer que les ressources liées à l'amélioration de l'accès local et de son entretien, afin de faciliter une planification intégrée et multisectorielle. L'estimation des ressources propres pour l'année à venir est également indispensable. Ces différentes phases pourraient être réalisées par le

- planificateur en association avec un agent financier local et en consultation avec le conseil local.
2. Estimer les coûts à prévoir pour le maintien à un niveau minimum déterminé des parties essentielles du réseau de routes tertiaires et communautaires. Le planificateur pourrait produire ces estimations en association avec l'ingénieur local. Si le gouvernement local n'a pas d'ingénieur parmi son personnel, l'ingénieur routier régional ou un bureau d'étude du secteur privé pourrait calculer ces chiffres.
 3. Si le montant total disponible pour l'entretien et/ou la revalorisation de l'ITR locale est supérieur à la somme nécessaire pour l'entretien des éléments clés existants du réseau routier local, les fonds restants peuvent être mis à la disposition de groupes d'utilisateurs pour l'entretien de liaisons routières qui desservent essentiellement de petits groupes d'utilisateurs aisément identifiables. Alors que le planificateur dirigerait ces actions et formulerait des recommandations pour le conseil, le processus s'appuierait sur des demandes émanant des groupes locaux, le plus souvent organisés au niveau du "secteur".
 - a. Dans le cadre de réunions au niveau du secteur, auxquelles assisterait le planificateur (ainsi que, si possible, un ingénieur local et, probablement, un représentant du conseil local), il serait utile de demander aux utilisateurs locaux d'identifier les liaisons locales particulièrement importantes pour ces groupes et pour lesquelles les membres du groupe déclarent être disposés à apporter une contribution en complément aux ressources fournies par le pouvoir local pour l'entretien et/ou l'amélioration d'une liaison routière locale (qu'elle soit classée ou non). Dans un souci de structuration et de transparence du processus, le conseil local fixera une somme standard qui sera la même pour tous les groupes d'utilisateurs.
 - b. Une fois la proposition des utilisateurs formulée, l'ingénieur local (ou l'ingénieur détaché par le pouvoir central ou par un bureau d'étude) étudierait le plan afin d'en déterminer la faisabilité technique. Cet examen est nécessaire pour aider à assurer la transparence de l'emploi des fonds publics comme contrepartie des contributions locales.
 - c. Si les fonds versés par le pouvoir local pour le financement de propositions techniquement faisables formulées par les utilisateurs sont supérieurs au montant disponible pour ces actions, le planificateur devra, en association avec l'ingénieur, donner la priorité à ces projets. De nouveau, le classement prioritaire devra être basé sur le nombre de bénéficiaires et sur la question de savoir dans quelle mesure les différents projets proposés soutiennent les activités productives.
 4. Le planificateur soumettra ensuite au conseil un projet de plan prévisionnel pour l'attribution des ressources de l'année à venir aux éléments clés du réseau ITR local, ainsi qu'une proposition pour l'attribution des fonds restants aux groupes d'utilisateurs. Ce plan doit indiquer comment ces attributions de ressources s'inscrivent dans la stratégie à long terme et, le cas échéant, fournir des informations sur les actions entreprises antérieurement par les groupes d'utilisateurs pour la réalisation de leurs propres travaux ITR. Les groupes ayant fourni des performances satisfaisantes (mobilisation de la main d'œuvre nécessaire et d'autres ressources, réalisation d'améliorations effectives de l'ITR ...) peuvent

être récompensés par l'attribution de fonds plus importants ou par l'octroi d'une plus grande liberté dans leur utilisation, de manière à stimuler les performances.

5. Enfin, le conseil décide en dernier ressort de l'attribution des ressources et supervise leur utilisation.

Résumé

Ce chapitre a souligné l'importance des efforts locaux en matière de planification d'ITR. Pour aboutir à des améliorations durables, ces efforts doivent être basés sur la demande. Différents facteurs compliquent cependant cette tâche, tels que la pénurie d'informations disponibles dans la plupart des régions d'Afrique subsaharienne, la diversité des éléments composant les ITR, et les systèmes de planification existants qui ont une orientation plus "verticale" que multisectorielle.

Une des clés pour une planification ITR réussie est la qualité du système de gestion des affaires publiques. Sans un système de gestion fort, même les meilleures structures de planification n'arriveront pas à améliorer l'infrastructure de transport local. Des techniques de planification rationnelles et transparentes, associées à un processus participatif de prise de décisions, peuvent améliorer la répartition des ressources.

Le processus de planification doit cependant se baser sur le principe du partage des coûts. C'est là une condition préalable pour que la répartition de ressources soit abordable, corresponde à la demande et soit, par conséquent, durable.

Un système prototype a été développé. Mais il convient de souligner que ce prototype suppose la présence d'un ensemble de circonstances locales et qu'il ne saurait prétendre être un schéma directeur pour la planification. Il peut cependant mettre en évidence l'importance de la conception et de la mise en œuvre d'un système de planification faisant partie intégrante du système local de gestion des affaires publiques et qui se fixe comme objectif d'offrir une planification ITR qui réponde à la demande selon une approche multisectorielle.

Annexe 1 - Planification “locale” au Malawi

Le pouvoir local du Malawi comprend 24 Conseils de district rural, 8 Conseils de commune, 1 Conseil de municipalité et 3 Conseils de ville. En principe, chacun de ces pouvoirs locaux est compétent pour l’organisation d’une large gamme de services sociaux, économiques et réglementaires et en est responsable. En fait, seuls les Conseils de commune, de municipalité et de ville ont de réels pouvoirs actifs. Les conseils en zone urbaine dépensent 55 fois plus par habitant que les conseils dans les districts ruraux. La plupart des services qui dépendent officiellement des Conseils de district rural sont directement ou indirectement contrôlés par les instances du pouvoir central. Les Conseils de districts sont fiscalement et techniquement dépendants du pouvoir central. Par ailleurs, la plupart des décisions locales en zone rurale sont prises par les Comités de développement de district composés d’agents de district détachés par les principaux ministères du pouvoir central dans les districts. Même si les Conseils de district avaient la compétence technique et financière, il se poserait des problèmes de légitimité et d’acceptation par la communauté locale, les membres des Conseils de district étant désignés par le pouvoir central, et non pas élus. Dans le gouvernement précédent, les membres des Conseils de district étaient désignés par les partis politiques. Pour la première fois dans l’histoire du pays, on prépare actuellement des élections des membres des Conseils.

Dispositif gouvernemental de planification pénétrant jusqu’au niveaux locaux (av. 1993)				
Niveau	Administration centrale	Appareil des partis	Autorités du pouvoir local	Agents pour la promotion du développement communautaire
Central	Bureau du Président et Cabinet	Parti MCP Comité central	Ministère des collectivités locales	Ministère des services communautaires
Régional	Administration régionale	Présidents du parti au niveau de la région	Agent régional des collectivités locales	Agent régional pour le développement communautaire
District (commune, ville)	Commissaire de district	Président du parti au niveau du district	Conseil de district/municipalité	Agent pour le développement communautaire au niveau du district
Secteur	Autorité traditionnelle (chef)	Président du parti au niveau du secteur	Conseiller	Assistant I pour le développement communautaire
Village	Chef de villages groupés Chef de village	Président du parti au niveau du village		Assistant II pour le développement communautaire
Ménage Individus		Section des jeunes du parti Ligue des femmes		

Source : Elias, 1995a

Le pouvoir central contrôle le pouvoir local essentiellement de trois manières : par l'action du gouvernement central, par l'appareil du parti du gouvernement au pouvoir, et par le Ministère des collectivités locales et du développement rural. Il s'agit dans chacun des cas d'une hiérarchie centralisée à couches multiples qui pénètre profondément dans les structures de l'administration locale, voire au-delà. Pour les actions d'"auto-assistance" ou de "travaux" communautaires, auxquelles on fait souvent appel pour les améliorations d'ITR, une quatrième hiérarchie, plus ramifiée encore, entre en jeu – le Ministère des services communautaires. On trouve des assistants pour le développement communautaire, détachés par ce Ministère, au niveau des villages et des secteurs. Cet exemple n'est pas atypique par rapport à d'autres nations africaines. Il soulève la question de savoir si la planification de l'accès en zone rurale peut être utile dans ce contexte.

Annexe 2 - La “Gurage Road Construction Organization”(organisation pour la construction de la route de Gurage, GRCO)

La *GRCO* a été fondée en 1962 après quelque 20 années d’efforts des dirigeants des Gouragués de Sebat Bett, un groupe ethnique qui vit à quelque 150 km au sud d’Addis Abeba, en Ethiopie. Les Gouragués de Sebat Bett comptent environ 1 million de personnes, soit à peu près 20 % de l’ensemble des Gouragués d’Ethiopie. “Sebat Bett” signifie en langue gouragué “sept maisons”, faisant référence aux Gouragués qui sont organisés en sept sous-clans ou “maisons” qui historiquement entretiennent d’étroites relations et allégeances entre eux. Le pays des Gouragués de Sebat Bett s’étend sur environ 5 000 km², essentiellement des hautes terres faisant partie du plateau central d’Ethiopie. Le terrain accidenté et la population croissante et à forte densité ont obligé de nombreux Gouragués⁴³ à migrer vers d’autres régions d’Ethiopie, tant vers les villes que vers d’autres zones rurales, à la recherche de moyens de subsistance. Plus de 90 % des jeunes Gouragués hommes passent au moins une partie de l’année à travailler hors de leur région d’origine. Un pourcentage important, bien qu’inconnu, de Gouragués passe la majeure partie de sa vie d’adulte à l’extérieur de la région d’origine. Ils sont souvent commerçants et négociants dans les grandes villes d’Ethiopie. Mais même ces Gouragués “expatriés” pendant de longues périodes conservent des liens étroits avec la région d’origine et leurs parents. La grande majorité de ces Gouragués citadins possèdent une maison et une petite exploitation agricole dans la région d’origine qu’ils visitent traditionnellement à certaines périodes de l’année.

L’accès et la mobilité constituent un grave problème pour les Gouragués. Le terrain montagneux et les précipitations relativement abondantes (800 à 1 200 mm par an) rendent les déplacements difficiles. L’âne est traditionnellement le moyen de transport par excellence pour les déplacements individuels de longue distance. C’est en 1945 que les chefs des Gouragués ont commencé à parler de la nécessité de s’organiser pour construire de meilleures routes, mais les autorités provinciales et nationales leur ont à maintes reprises refusé le droit de s’organiser, craignant des intentions “politiques” ou l’aggravation de clivages ethniques. L’autorisation leur a été accordée enfin en 1962, sous réserve d’une étroite surveillance par le gouvernement du statut de l’organisation, de la participation de représentants du gouvernement aux premières réunions de constitution et assortie d’une mise en garde que les membres du conseil d’administration seront tenus pour comptables de tout écart par rapport à l’objet formulé dans le statut de l’organisation.

Au cours de ces 30 dernières années, la *GRCO* a réalisé un tour de force enviable. Plus de 350 kilomètres de routes ont été construits selon les normes des “grandes” routes éthiopiennes, 65 % des coûts étant fournis par la *GRCO*. Les 35 % restants des coûts de construction, ainsi que 100 % des coûts d’entretien sont fournis par le gouvernement, par l’intermédiaire de l’Agence routière éthiopienne. Comment peut-on expliquer le succès de ces réalisations durables ?

⁴³ Dorénavant, le terme “Gouragués” désigne uniquement les Gouragués de Sebat Bett, sauf indication contraire.

Participation

La *GRCO* a fait siens de nombreux aspects d'une réelle "participation". L'amélioration de la mobilité et de l'accès est un "besoin ressenti" et bénéficie d'une haute priorité auprès de la grande majorité des habitants. Le besoin a été identifié par les chefs indigènes, sans référence aux agents du gouvernement et indépendamment de la présence ou de l'absence de possibilités de financement par le pouvoir central ou des pays donateurs. Du fait que les Gouragués contribuent de manière substantielle aux coûts de construction, leurs préférences réelles pour ce type précis de biens collectifs sont "avérées". Outre les contributions financières, les chefs gouragués et les habitants ont investi d'importantes quantités de temps et d'énergie dans des procédures relativement transparentes de discussion et de prise de décisions.

Planification

L'exemple de la *GRCO* est relativement unique en l'absence d'un processus de planification spécifique initié par le gouvernement. L'initiative a été prise par les Gouragués qui savaient de manière assez précise ce qu'ils voulaient et quelle était leur stratégie pour atteindre ce but. Le rôle du gouvernement s'est limité à l'assistance technique, à la construction des routes sous contrat avec la *GRCO* et à assurer l'entretien des routes réalisées. Le projet des Gouragués consistait relier le réseau routier principal avec les territoires des "sept maisons" le monde extérieur. Ainsi, ils ont pu identifier et se mettre d'accord (non sans peine) sur une grande route de la plus haute priorité reliant les sept territoires entre eux et à la route à grande circulation d'Addis Abeba. La deuxième priorité était la construction de routes de rabattement dans chaque territoire, reliant la principale ville de ce territoire à la grande route. Une décision primordiale a été prise selon laquelle la priorité de la construction des différentes sections des routes de rabattement serait subordonnée aux fonds apportés par la "maison" concernée et au moment de l'apport. Cela signifie que le sous-clan qui réussissait en premier à collecter les contributions fixées comme objectif⁴⁴ serait le premier à avoir sa route de rabattement construite. Environ 94 % des sommes fixées ont été apportés, certains sous-clans ayant dépassé leur objectif. 80 % des contributions cumulées provenaient des régions rurales.

Progressivement, les recettes de la *GRCO* ont changé. Les habitants n'étaient plus disposés à poursuivre leurs contributions aux taux fixés au départ ; la *GRCO* a alors décidé de déplacer la charge de la collecte de recettes vers une exploitation commerciale des services de transport et une "taxe de développement" demandée aux usagers du transport. Le plan de base pour la construction du réseau routier est cependant toujours en cours de réalisation.

⁴⁴ Les objectifs ont été fixés pour chaque sous-clan par décision consensuelle parmi les chefs, sur la base du nombre d'habitants et de l'évaluation des revenus moyens. Il a été décidé que chaque ménage apporterait l'équivalent d'un mois de revenu.

Structures de liaison

La *GRCO* a été créée pour assurer la liaison entre les Gouragués modernes, citadins, et leurs frères traditionnels, ruraux. La direction quotidienne de la *GRCO* est assurée par un Conseil de gestion de 72 membres qui se réunit une fois par mois et peut convoquer des sessions spéciales si nécessaire.⁴⁵ Le Conseil de gestion est le principal organe de décision et de délibération de la *GRCO* et les membres de la *GRCO* lui soumettent d'éventuels litiges. Plusieurs unités de gestion subordonnées à la *GRCO*, telles que le Comité exécutif et divers sous-comités sont placés sous l'autorité du Conseil de gestion. La clé pour la réussite du système de gestion et, en particulier dans la phase de démarrage, de la collecte de fonds semble être la prise en compte minutieuse de la structure en sous-clans dans la composition du Conseil de gestion et de celle des sous-comités au niveau des zones rurales et urbaines. Chaque sous-clan est représenté dans le Conseil de gestion et dispose d'un sous-comité dans sa région d'origine et d'un autre composé de membres du sous-clan résidant à Addis Abeba et dans d'autres zones urbaines. On compte au total 25 de ces sous-comités. La participation au Conseil de gestion, au Comité exécutif et à tous les sous-comités n'est pas rémunérée et prend un temps considérable. Selon les documents de la *GRCO*, il s'est tenu 641 réunions du Conseil de gestion, d'une durée moyenne de 4 heures et rassemblant en moyenne 28 membres. Le Comité exécutif s'est réuni 957 fois pendant en moyenne 4 heures et rassemblant en moyenne 8 membres. Les décisions de l'ensemble de la structure de gestion au jour le jour sont soumises à l'examen et à l'approbation de l'Assemblée générale de la *GRCO* qui s'est réunie 12 fois pendant 6 heures en moyenne et à laquelle participaient quelque 366 personnes. Les assemblées générales se réunissent toujours à Endibir, au centre du pays des Gouragués.

Autogestion sociale

Outre la question des liaisons entre les villes et les zones rurales, la *GRCO* fait preuve d'une tendance à aller vers une structure autonome en parallèle avec celle du pouvoir. Les Gouragués sont organisés en plusieurs couches (n'impliquant pas nécessairement une hiérarchisation entre elles) de groupes sociaux de plus en plus grands, chacun assurant des fonctions sociales clairement définies et largement acceptées. Chaque ménage de Gouragués fait partie d'un "Sera", une organisation de voisinage comprenant dix à vingt ménages et chargée normalement des problèmes domestiques tels que la gestion d'une source d'eau commune pour les besoins des ménages. Plusieurs Seras peuvent former un "Mura" qui comprend une cinquantaine de ménages. Le Mura peut être chargé des questions communautaires, telles que la gestion des terres agricoles et des pâturages. Les Muras sont groupés en un "Tib", qui semble être presque synonyme du "Bett" ou sous-clan. Le Tib s'occupe de la gestion d'un vaste territoire, par exemple une ligne de partage des eaux. De nombreuses décisions importantes, liées à la politique ou au développement, sont souvent prises par le Tib, non seulement parce qu'il couvre un

⁴⁵ Le Conseil de gestion est composé de tous les membres du Comité exécutif (15), de sept personnes de chacun des sept sous-clans (49) et de deux représentants de chacune des quatre Associations de paysans que compte le pays des Gouragués (8). Il est intéressant de noter que les Associations de paysans sont représentées, car elles sont des unités relativement récentes créées par le gouvernement, et non des unités de l'organisation sociale traditionnelle des Gouragués.

territoire important, mais également parce qu'il entretient des relations étroites avec des unités sociales "inférieures" et qu'il les connaît bien.

La structure comprenant des unités administratives officielles émanant du gouvernement et des unités d'autogestion sociale définies par le gouvernement est à peu près parallèle, bien que l'échelle ne soit pas nécessairement la même, à la structure sociale des Gouragués. En partant des grandes unités de l'administration officielle, la hiérarchie (et elle est clairement implicite dans la pratique, même si elle n'est pas fixée dans des textes de loi) comprend des régions, des zones, des "woredas" (correspondant en gros aux districts dans d'autres contextes), des "kebeles" (gouvernements de voisinage), des "tabias" et des "kushets". Les associations de paysans, qui interviennent en quelque sorte comme des coopératives fournissant les matières premières mais s'engagent aussi fréquemment dans le domaine de la fourniture de biens collectifs au niveau local, sont organisées à peu près au niveau du voisinage des "kebeles". La hiérarchie (relation de supérieur à subordonné) est clairement formulée dans des textes de loi pour la partie supérieure de l'échelle (régions, zones, "woredas"). Les fonctions de chaque niveau et les relations entre niveaux "supérieurs" et "inférieurs" sont moins claires dans les parties inférieures de l'échelle, qui sont manifestement censées être en partie des unités administratives du gouvernement et en partie des unités d'autogestion sociale. L'autogestion sociale est rendue problématique par la relative pauvreté des unités, par la création arbitraire ou artificielle de ces unités par le gouvernement et par leur fréquente redéfinition du fait de changements de politique ou de gouvernement.

Les relations entre les différents niveaux sont basées sur des budgets et des processus d'approbation de projets, qui sont définis et contrôlés en grande partie par le gouvernement central. Les éventuels litiges ne peuvent être résolus par des changements progressifs décidés par les parties intéressées, mais doivent être soumis à l'instance hiérarchique qui peut considérer le problème comme une nécessité utile d'un point de vue administratif.

La direction des Gouragués semble avoir un avis stratégique à l'égard de la structure dualiste liant les Gouragués au pouvoir central. Pour leurs prises de décisions, ils s'appuient sur des unités sociales traditionnelles qui leur sont propres, tandis qu'ils créent des structures spécifiques, "modernes" (comme par exemple la *GRCO*) pour aborder et traiter des questions liées aux gouvernements et leurs décisions politiques.

Bibliographie

- Adarkwa, K. Kwafo. 1995. "Country Case Studies: Ghana" (en cours)
- Anderson, G. Willian et Charges G. Vandervoort, avec l'assistance de Charlotte M. Suggs et Cynthia Clapp-Wincek. 1982. *Rural Roads Evaluation Summary Report*. Program Evaluation Report 5. Agency for International Development: Washington, DC.
- Archondo-Callao, R. et R. Purohit. 1989 *HDM-PC: User's Guide and PC Disks. The Highway Design and Maintenance Standards Model*. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1989. *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth, Long-Term Perspective Study*. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1994. "Provision of Rural Infrastructure in Sub-Saharan Africa" (en cours). Infrastructure Operations Division, West Africa Department, Africa Region. Washington: Banque mondiale.
- Banque mondiale. 1994. *1994 World Development Report*. Washington: Oxford University Press pour la Banque mondiale.
- Barwell, Ian. Non daté. *Local-Level Transport in Sub-Saharan Africa: Synthesis of Findings and Conclusions from Village-Level Travel and Transport Surveys and Related Case Studies*. Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Rural Travel and Transport Projets. Washington, DC: Banque mondiale.
- Barwell, Ian, John Howe et Mary Anderson. 1988. "Position Paper on Rural Mobility in Developing Countries," @@@Préparé pour la Transportation Division, Infrastructure Department, Washington: Banque mondiale.
- Barwell, Ian et Christina Malmberg-Calco. 1988. "Makete Integrate Rural Transport Project: The Transport Demands of Rural Households: Findings From A Village-Level Travel Survey," *Rural Transport Paper, No. 19* I.T. Transport, R.U. Consultancy Report, à la demande du BIT, Genève.
- Bayliss, Brian T. 1992. *Transport Policy and Planning: An Integrated Approach*. EDI Technical Materials. Washington, DC: Banque mondiale.
- Beenhakker, H.L. et A. Chammari. 1979. *Identification and Appraisal of Rural Roads Projects*, Staff Working Paper No. 362. Washington: Banque mondiale.
- Beenhakker, Henri L. et A.M. Lago. 1983. *Economic appraisal of Rural Roads: simplified Operational Procedures for Screening and Appraisal*. Staff Working Paper No. 610. Washington: Banque mondiale
- Bryceson, Deborah Fahy et John Howe. 1993. "Rural Household Transport in Africa: Reducing the Burden on Women?" *World Development*, Vol. 21, No. 11, pp. 1715-1728.
- Canemark, Curt, Jaime Biderman et David Bovet. 1984. *The Economic Analysis of Rural Road Projects*. World Bank Staff Working Papers 241. Washington, DC: Banque mondiale.
- Cernea, Michael. 1987. "Farmer Organizations and Institution Building for Sustainable Development," *Regional Development Dialogue*, vol. 8, No. 2, pp. 1-24.
- Connerley, Ed, Sadar Sayed Ahmed, Md Mustafa Alam, David Gephart, Ahmed Shafiqul Huque, Selim Jahan, Manurizzaman, Abdul Hye Mondal, Iben Nathan, Larry Schroeder, Kafil Uddin Ahmed et Susan Wynne. 1989. *Bangladesh Rural and Feeder Roads Sector*

Assessment; Decentralization Finance and Management Project. Burlington: Associates in Rural Development.

Conyerts, D. 1985. "Rural Regional Planning: Towards an Operational Theory," *Progress in Planning*, Vol. 23, Part I.

Cook, Cynthia, 1991. "Social Analysis in Rural Road Projects," in *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*, ed. Michael M. Cernea. New York: Oxford University Press, pour la Banque mondiale, pp. 397-427.

Cook, Peter D. et Cynthia C. Cook. 1990. "Methodological Review of the Analysis of the Impacts of Rural Transportation in Developing Countries," *Transportation Research Record*, No. 1274. Washington: Transportation Research Board.

Dawson, Jonathan et Ian Barwell, 1993. *Roads Are Not Enough: New Perspectives on Rural Transport Planning in Developing Countries*, London: Intermediate Technology Publications.

Elias, Tseggai. 1995a. "Community Participation in Rural Access Planning: The Case of PIRTP in Malawi" (en cours).

Elias, Tseggai. 1995b. "Community Participation in Rural Access Planning: The Case of Gurage in Ethiopia" (en cours).

Faiz, Asif, Jean Doyen, Steve Carapetis et Terje Wolden. 1991. "Policy Foundation for Good Roads in Africa," *Fifth International Conference on Low-Volume Roads*. Washington: Transportation Research Board, pp. 89-97.

Gaviria, Juan. 1991. "Rural Transport and Agricultural Performance in SSA: 6 Country Case Studies," Etude conjointe SSATP/MADIA. Washington: Banque mondiale.

Gaviria, Juan. 1993. Analyses of Rural Transport and Economic Development in Less Developed Regions of Sub-Saharan Africa. Mémoire non publié. Berkeley: Université de California.

Gold, Elizabeth. 1991. "Review of PPC/WID Documents: Lessons Learned in Education," Office of Women in Development, Bureau for Program and Policy Coordination. Washington: U.S. Agency for International Development.

Guyer, Jane I. 1991. "Representation Without Taxation: An Essay on Democracy in Rural Nigeria, 1992-1990," African Studies Center, Working Papers in African Studies, No. 152. Boston: Université de Boston.

Harral, Clell G., Ernesto E. Henriod et Peter Graziano. 1986. *An Appraisal of Highway Maintenance by Contract in Developing Countries*. Report No. TRP1. Washington, DC: Banque mondiale.

Heggie, Ian. 1995. *Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform*. SSATP Working Paper 8. Commission économique pour l'Afrique de la Banque mondiale et des Nations Unies, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program. Washington, DC: Banque mondiale.

Howe, John. 1984. "Criteria for Road Planning", in John Howe et Peter Richards, ed. *Rural Roads and Poverty Alleviation*. Boulder, CO: Westview Press.

Howe, John et Ian Barwell. 1987. *Study of Potential for IMT: Executive Summary and Main Report (Ghana)*. I.T. Transport Consultancy Report, à la demande de la Banque mondiale.

- Isham, Jonathan, Deepa Narayan et Lant Pritchett. 1993. *Does Participation Improve Project Performance? Establishing Causality with Subjective Data*. Policy Research Working Paper 1357. Washington, DC: Banque mondiale. Septembre.
- Isotalo, Jukka. 1992. "Community Participation in Rural Road Maintenance: Finnish Experience and Lessons for Sub-Saharan Africa," *Infrastructure Notes* de l'Infrastructure and Urban Development Department. Washington: Banque mondiale.
- I.T. Transport Ltd. 1995. "Operationalization of Intermediate Means of Transport," SSATP Working Paper. Washington: Banque mondiale.
- Khadiagala, Lynn S. 1995. "Social Funds: Strengths, Weaknesses, and Conditions for Success," ESP Discussion Paper Series, No. 52. Washington: Banque mondiale.
- Kumar, Ashok et H.T. Tillotson. 1991. "Planning Model for Rural Roads," *Fifth International Conference on Low-Volume Roads*. Washington: Transportation Research Board, pp. 171-181.
- Maiga, S. 1995. "Report on Rural Transport Planning in Burkina-Faso," (en cours).
- Malmberg-Calvo, Christina et Jerry Sillverman. 1995. "The Institutional Framework of Rural Transport Infrastructure." Draft SSATP Working Paper. Washington: Banque mondiale.
- Marc, Alexandre, Carol Graham, Mark Schacter et Mary Shmidt. 1995. *Social Action Programs and Social Funds: A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa*. Discussion Paper 274. Washington: Banque mondiale.
- Miquel, Sergio et James Condon. 1991. *Assessment of Road Maintenance By Contract*. Policy Planning and Research Staff, Infrastructure and Urban Development Department, Report INU 91. Washington: Banque mondiale.
- Queirioz, Cesar, Vitor M.R. Fonseca et Antonio Barreto dos Santos. 1991. *Fifth International Conference on Low-Volume Roads*. Washington: Transportation Research Board, pp. 105-115.
- Olowu, Dele. 1988. *African Local Governments As Instruments of Economic and Social Development*. La Haye: Union Internationale des Villes et des Pouvoirs Locaux.
- Olowu, Dele, et John Erero. 1995. "Governance of Nigeria's Villages and Cities Through Indigenous Institutions," (en cours).
- Ostrom, Elinor. 1992. *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation Systems*. San Francisco: ICS Press.
- Ostrom, Elinor, Roger Parks et Gordan Whittaker. 1978. *Patterns of Metropolitan Policing*. Cambridge, MA: Ballinger Publishing Co.
- Ostrom, Elinor, Larry Schroeder et Susan Synne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, Westview Press.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout et Robert Warren. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry." *American Political Science Review*, 55 (Déc. 1961): 831-842.
- Pienaar, Petrus Arnoldus. 1993. "The Management of Tertiary Road Networks in Rural Areas." Mémoire non publié. Pretoria: Université de Pretoria.

- Riverson, John et Steve Carapetis. 1991. *Intermediate Means of Transport in Sub-Saharan Africa: Its Potential for Improving Rural Travel and Transport*. Technical Paper 161. Washington, DC: Banque mondiale.
- Robinson, R. 1988. *A View of Road Maintenance Economics, Policy, and Management in Developing Countries*. Research Report 145. Berkshire, R.U.: Transport and Road Research.
- Roth, Gabriek. 1996. *Roads in a Market Economy*. Aldershot (Grande-Bretagne): Avebury Technical.
- Sieber, Niklas. 1996. "The Contribution of Transport Investments for the Regional Development in Rural Areas of Sub-Saharan Africa," (en cours).
- Smale, Melinda et Vernon W. Ruttan. 1994. *Cultural Endowments, Institutional Renovation and Technical Innovation: The "Groupements Naam" of Yatenga, Burkina-Faso*. Bulletin No. 94-2. Minnesota: Economic Development Center, Department of Economics, Université de Minnesota.
- Smoke, Paul. Non daté. "National Policies and Local Priorities: Decentralized Project Planning under Kenya's District Development Fund," (en cours).
- Stock, Elisabeth et Jan de Veen. 1995. "Guidelines on Expanding Labor-Based Methods in Road Programs," SSATP Working Paper. Washington: Banque mondiale.
- Taaffe, E.J., R.L. Morrill et P.R. Gould. 1963. "Transport Expansion in Undeveloped countries: A Comparative Analysis", *Geographical Review* (mai).
- Turay, Samuel et Ralph Hass. 1991. "Road Network Investment System for Developing Countries," *Fifth International Conference on Low-volume roads*. Washington: Transportation Research Board, pp. 20-33.
- Van Tilburg, Peter. 1987. "The Role of Local Institutions in District Development Planning: The Case of Thaba Tseka, Lesotho," Research Report No. 19. Institute of Southern African Studies, Lesotho: Université nationale de Lesotho.
- Vandervoort, Charles G. 1986. "On the Optimum Level of Effort for Evaluating Low-Volume Rural Road Projects in Developing Countries." *Low-Volume Rural Roads*. TRR 1055. Washington, DC: Transportation Research Board. Pp. 1-8.
- Whittington, Dale, Xinling Mu et Robert Roche. 1990. "Calculating the Value of Time Spent Collecting Water: Some Estimates for Ukunda, Kenya," *World Development*, Vol. 18, No. 2, pp. 269-280.