



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



Document de travail SSATP N°48F

Solutions pour la gestion et le financement des infrastructures de transport rural

Christina Malmberg Calvo

Juin 1998

REGION AFRIQUE
Banque mondiale



**PROGRAMME DE POLITIQUES DE TRANSPORT EN AFRIQUE
SUBSAHARIENNE
BANQUE MONDIALE ET COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
DOCUMENT DE TRAVAIL SSATP NO 48F**

*Solutions pour la gestion et le financement
des infrastructures de transport rural*

Juin 1998

**Région Afrique
Banque mondiale**

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS	1
1. INTRODUCTION	4
2. LE TRANSPORT ET LE VILLAGE	6
3. SYMPTÔMES ET CAUSE DU PROBLÈME	11
CINQ SYMPTÔMES	11
CAUSE SOUS-JACENTE	13
4. TROUVER UNE DIRECTION : UN CADRE DE RÉFORME.....	15
MAÎTRISE D’OUVRAGE ET RESPONSABILITÉ	15
COMPÉTENCES LOCALES	15
FINANCEMENT	16
POLITIQUE ET STRATÉGIE DE TRANSPORT RURAL.....	16
5. GESTION ET FINANCEMENT DES ROUTES D’INTÉRÊT LOCAL	20
CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS	20
GESTION ET CAPACITÉ LOCALE	22
FINANCEMENT DE L’ENTRETIEN.....	32
CADRE ET MÉTHODES DE PLANIFICATION	37
6. LA GESTION ET LE FINANCEMENT DES ROUTES ET DES CHEMINS VILLAGEOIS.....	44
RESPONSABILISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES COMMUNAUTÉS	44
FINANCEMENT DES ROUTES ET DES CHEMINS VILLAGEOIS	49
PLANIFICATION DES ROUTES ET DES CHEMINS VILLAGEOIS.....	54
ANNEXES	
A. TYPES DE DÉCENTRALISATION	58
B. TERMES DE RÉFÉRENCE RELATIFS À LA PLANIFICATION DES TRAVAUX.....	60
C. PRINCIPAUX CRITÈRES DE RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DISTRICTS	63
D. CONTRAT TYPE PASSÉ ENTRE UN PROJET ET UNE COMMUNAUTÉ	64
E. FORMATION SUR LA CONSTRUCTION ET L’ENTRETIEN DES ROUTES ET CHEMINS À L’INTENTION DES VILLAGEOIS	66
F. PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE À LA PASSATION DES MARCHÉS—LISTE DE RÉFÉRENCE À L’INTENTION DES CHEFS DE PROJET.....	68
G. INSTRUMENTS DE PARTICIPATION	70
BIBLIOGRAPHIE	75

AVANT-PROPOS

Pour améliorer durablement les infrastructures rurales, il importe en premier lieu de définir clairement qui sera le maître d'ouvrage, qui financera leur entretien et quelles seront les entités responsables de leur gestion. Par le passé, il était entendu que l'État avait un rôle primordial à jouer dans la construction et la gestion des routes rurales. En raison de la grave pénurie de ressources financières et humaines dont souffrent les pays d'Afrique subsaharienne, il est impossible qu'un échelon de l'administration soit en mesure à lui tout seul de prendre en charge un réseau de pistes et de chemins bien trop vaste. Il faut, pour pouvoir assurer l'entretien régulier d'une plus grande partie de ce réseau, trouver des solutions inédites de partenariat où les secteurs public et privé associent leurs ressources financières et techniques.

Un cadre institutionnel et financier destiné à l'entretien durable des routes rurales, des chemins et des passerelles stratégiques doit s'articuler au moins autour de deux catégories de gestionnaires—les collectivités locales et les communautés, au rang desquelles il faut compter les entités telles que les associations d'agriculteurs ou autres associations d'intérêt privé. Des dispositions institutionnelles et financières cohérentes — fondées sur une collaboration entre les autorités publiques, les communautés et le secteur privé — doivent être prises pour chaque catégorie. De nombreux pays industriels ont adopté des dispositions légales et financières adaptées à différentes formes de gestion (des routes à péage aux simples routes de desserte). Une claire attribution des responsabilités assure efficacité et rentabilité, particulièrement aux niveaux les plus modestes du réseau. Deux puissantes tendances simultanément à l'œuvre dans les pays africains — la décentralisation et le développement du secteur privé — montrent qu'il est à présent opportun d'encourager le groupe le plus important du secteur privé — les petits agriculteurs — à devenir les gestionnaires du réseau tertiaire.

La Banque mondiale, dans le cadre du Programme de transport en milieu rural (PTMR), s'emploie avec les bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, les gouvernements africains, les élus locaux et les usagers de la route à désenclaver les zones rurales. Le PTMR est une composante du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP), un effort de collaboration destiné à améliorer les politiques de transport et à affermir la gestion des transports. L'objectif de la présente étude est d'encourager les efforts dans le domaine des réformes et de nourrir le dialogue entre les pays.

Peter Watson,
Directeur régional
Infrastructure
Région Afrique

SOMMAIRE

L'inefficacité des services de transport en milieu rural entrave le développement économique et social des pays africains. L'accès aux services sociaux et économiques est une condition nécessaire au bien-être de chacun et repose sur des infrastructures de transport adéquates, qu'il s'agisse de routes, de chemins, de sentiers ou de passerelles.

En Afrique subsaharienne, les routes rurales classées s'étirent sur quelque 940 000 kilomètres dont la valeur de remplacement représenterait 48 milliards de dollars. Elle dispose également d'un vaste réseau non classé de pistes, de chemins, de sentiers et de passerelles. Un tiers du produit intérieur brut de la région et 40 % de ses recettes d'exportations sont générés dans des zones qui dépendent de ce réseau rural. Malgré son importance, ni les organes de décision et spécialistes en transport de la fonction publique ni les institutions internationales n'ont accordé suffisamment d'attention à la mise en place de dispositions institutionnelles en vue d'en assurer le financement et la gestion. L'absence d'un cadre institutionnel bien défini compromet la viabilité de toute tentative présente et à venir de lutte contre la pauvreté et l'isolement des communautés rurales.

La présente étude propose un cadre de réforme de la gestion et du financement des routes et des pistes d'intérêt local établi à partir de deux catégories de gestionnaires et d'un nouveau type de partenariat entre les secteurs public et privé. Les collectivités territoriales ou leurs mandataires seront chargés de gérer l'essentiel du réseau ; les communautés villageoises et les coopératives agricoles décideront des pistes et des chemins dont ils seront les maîtres d'ouvrage ; le secteur privé interviendra dans la gestion des programmes ainsi que dans l'exécution des travaux. En accordant aux petits exploitants agricoles — le secteur privé le plus important en Afrique — la possibilité de devenir gestionnaires, permettra de mieux assurer l'entretien courant et de l'étendre à de nouveaux segments du réseau. Un tel partenariat suppose également un partage des coûts entre les collectivités, les communautés, les associations d'agriculteurs et les usagers de la route.

REMERCIEMENTS

Nombre de personnes m'ont accompagnée dans la préparation de cette étude. En fait, leur contribution a été à ce point déterminante qu'il serait juste qu'elles en partagent avec moi la paternité. Il va sans dire, en revanche, que je suis seule responsable des éventuelles erreurs ou omissions. La présente étude s'appuie sur les travaux réalisés dans le cadre du Programme de transport en milieu rural (PTMR) dont l'objectif est de renforcer les capacités régionales en vue d'améliorer la mobilité en Afrique rurale. Ce programme est dirigé par Snorri Hallgrímsson et financé par les gouvernements du Danemark, de la Norvège, de la Suède et de la Suisse, et par la Banque mondiale.

J'aimerais avant tout exprimer ma gratitude à Ian Heggie pour tous les conseils et commentaires si généreusement prodigués et sans l'aide duquel cette étude n'aurait jamais vu le jour. Des collègues du PTMR et d'anciens collègues de ce programme – George Banjo, John Riverson, Elizabeth Stock et Moctar Thiam – y ont également apporté d'importantes contributions. Les commentaires détaillés de Dieter Schelling et Piers Vickers m'ont été particulièrement utiles. Alice Galenson et Jerry Silverman ont collaboré à la rédaction des premières versions et m'ont fourni la matière de certaines annexes. J'aimerais remercier tout particulièrement John Flora et ses collègues de la Division des transports (Banque mondiale) pour leur aide, ainsi que Leita Jones.

Les remarques d'anciens collègues de la Banque et de mes collègues d'aujourd'hui – Henri Beenhakker, Anil Bandhari, Sven-Ake Blomberg, Jean Doyen, Margaret Grieco, Ken Gwilliams, John Kandulu, Brigitta Mitchell, Peter Morris, Gerard Paget, Louis Pouliquen, Simon Thomas, et Thor Wetteland – m'ont également été précieuses.

Je suis reconnaissante à Sally Cameroon (Chemonix), Ed Connerley, John Howe (*Institute of Hydraulic Engineering Delft*), Larry Schroeder (Université d'Indiana) et à Gary Taylor (I.T. Transport Ltd) pour leurs observations judicieuses. Reid Haughey (*Policywest, Inc.*) a collaboré à la rédaction de la section sur les groupements intercommunaux à vocations multiples. Anders Bonde, Jukka Isotalo (*FinnRA*) et Sven Ivarsson (*Vagverket i Solna*) m'ont fourni de la documentation sur la maîtrise d'ouvrage privée des routes. Cette étude a également été examinée lors d'une table ronde régionale consultative, organisée au Malawi, qui a réuni les représentants de douze pays d'Afrique subsaharienne. J'aimerais aussi citer tout particulièrement les noms de Nadarajah Gananadha, Edward Donkor, et Charles Kaira. Enfin, j'aimerais exprimer mes chaleureux remerciements aux usagers de la route, aux associations de transport, et aux nombreuses personnes qui, dans les villages, les collectivités locales et les services chargés des routes, ont bien voulu me faire part de leurs points de vue. Le manuscrit a été révisé par Ilyse Zable.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

L'insuffisance d'infrastructures routières et le manque de mobilité des communautés rurales constituent des obstacles importants au développement rural en Afrique. Les évaluations sur la pauvreté montrent qu'il existe un lien étroit entre isolement et pauvreté. Les villageois africains se déplacent et transportent biens et marchandises à pied, les femmes étant bien souvent celles qui assument ces corvées de portage. Près de 70 % de la population africaine vit dans des villages et doit emprunter des pistes et des chemins rocailleux pour accomplir les activités productives et les tâches quotidiennes. C'est par ce réseau de transport local que s'écoule un tiers du produit intérieur brut (PIB), qui pour les populations urbaines se traduit en termes de nourriture, ainsi que 40 % des recettes d'exportation du continent.

Les organes de décision aussi bien que les spécialistes des transports au sein des administrations ou des institutions internationales n'ont pas accordé suffisamment d'importance à la mise en place de mécanismes institutionnels en vue d'assurer le financement et la gestion du réseau rural. Plus de la moitié des routes dépendant des collectivités locales auraient besoin d'être réhabilitées ou reconstruites, le coût de ces travaux étant estimé à 48 milliards de dollars. Les routes et chemins villageois sont dans un état encore plus critique. L'absence d'un cadre institutionnel bien défini compromet toute tentative présente et à venir de lutte contre la pauvreté et l'isolement des communautés rurales.

IMPORTANCE D'UN CADRE DE RÉFORME

La présente étude propose un cadre de réforme de la gestion et du financement du réseau routier local, des pistes et des chemins villageois. L'étape initiale du processus de réforme consiste à élaborer une politique et une stratégie nationales de transport rural. La politique doit concorder avec les orientations générales fixées par le gouvernement en matière de développement rural, et la stratégie définir le cadre conceptuel de la réforme ainsi que les rôles des pouvoirs publics, des communautés, du secteur privé et des bailleurs de fonds. L'association des parties prenantes à la mise en place d'une telle stratégie permettra de déboucher sur des solutions réalistes, de garantir l'engagement des pouvoirs publics et d'assurer la bonne marche du processus de réforme.

Une stratégie bien conçue doit pouvoir répondre clairement aux trois questions suivantes :

- À qui devrait revenir la responsabilité des routes d'intérêt local, des pistes et des chemins villageois ?
- Comment mobiliser à l'échelon local les capacités nécessaires à leur gestion ?
- Qui assurera un flux suffisant et régulier de ressources financières destinées notamment à l'entretien du réseau ?

Pour établir fermement les compétences des diverses parties, il faut au préalable avoir défini qui est le responsable juridique. Cette responsabilité peut être attribuée à une entité publique ou privée. Cette étape est absolument indissociable d'une bonne structure de gestion du réseau routier local. Un partenariat entre les secteurs public et privé, ayant de préférence une assise juridique, sera un élément déterminant de cette structure.

Donner aux collectivités locales et aux communautés une pleine capacité d'encadrement est non seulement irréaliste mais inefficace. L'important est qu'elles s'attribuent des fonctions qui correspondent à leurs avantages comparatifs. Il serait plus rentable, par exemple, de confier au secteur privé la préparation des plans, les programmes des travaux, les tracés, le cahier des charges, les contrats, de même que le contrôle d'exécution. Les collectivités locales devraient, quant à elles, cultiver leur rôle de client et améliorer leurs méthodes de planification en consultation avec leurs administrés.

Le financement de l'entretien du réseau provient (pour une modeste part) des recettes locales, (pour l'essentiel) de dotations de l'État et (de plus en plus) de taxes prélevées sur les usagers par un fonds routier. Les contributions des communautés en numéraire et en nature conviennent surtout à l'entretien des routes et

chemins villageois. Les conventions de partage des coûts sont destinées à mobiliser davantage de ressources au niveau local pour étendre les travaux d'entretien à de nouveaux segments du réseau.

GÉRER ET FINANCER LE RÉSEAU ROUTIER D'INTÉRÊT LOCAL

La présente étude montre que l'attribution de la responsabilité des routes d'intérêt local à plusieurs ministères ou niveaux de l'administration n'est pas sans conséquence. C'est sur la question de l'allocation des ressources que les systèmes centralisés et décentralisés se distinguent. Plus l'administration, qui détient les cordons de la bourse, est décentralisée, plus elle sera sensible aux priorités et aux besoins locaux. La gestion de l'ensemble du réseau routier par une administration centrale comporte des avantages, car elle dispose de plus grandes compétences techniques et permet d'assurer une meilleure coordination du réseau. En revanche, elle a tendance à ne pas prêter suffisamment d'attention aux besoins locaux et à mettre en place des plans d'aménagement sans consulter les intéressés. Le phénomène inverse se produit lorsque la responsabilité de ces routes est impartie aux collectivités locales.

Quatre solutions sont ici envisagées pour mobiliser les capacités nécessaires à la gestion des routes de desserte locale. Faire appel à une direction nationale des routes rurales, à un maître d'ouvrage délégué, à un groupement intercommunal à vocations multiples ou à un bureau d'études privé. La première solution est de nature centralisée puisqu'elle recourt à une direction des routes. Les trois autres s'inspirent d'un modèle décentralisé, la responsabilité des routes rurales relevant des collectivités locales avec l'aide d'un service central de coordination. Aucune de ces solutions n'est exclusive. Par exemple, un groupement intercommunal peut faire appel à des consultants privés et les recruter au travers d'un maître d'ouvrage délégué. Une direction des routes rurales peut procéder de la même façon. Il est évident que de nombreux facteurs entrent en jeu quand il faut décider d'une méthode de gestion. Chaque solution est ici examinée en fonction de sa capacité à répondre aux besoins prioritaires des communautés locales, à introduire des principes de marché, à produire des économies d'échelle et enfin, à conserver une simplicité administrative. Si le pays dispose d'une direction autonome responsable de l'ensemble du réseau, on peut atténuer les répercussions défavorables sur la participation locale en constituant un sous-comité du conseil d'administration de la direction routière chargé à lui seul de la gestion des routes de desserte locale et composé de représentants des collectivités locales et des membres des communautés rurales. A défaut, une collectivité locale peut demander à la direction routière d'assurer la gestion de ses routes ou de l'aider dans la planification et la passation des marchés. De cette manière, la collectivité reste responsable légale de son réseau et détentrice des fonds — ce qui ne manquera pas d'encourager la direction des routes à respecter les préférences locales.

Un fonds routier autonome est plus à même d'assurer un financement suffisant et régulier de l'entretien routier que l'État au travers de dotations globales octroyées aux collectivités. La répartition des recettes d'un fonds routier peut se faire de plusieurs façons — entre les routes principales et secondaires, urbaines et rurales, entre les diverses communes, et entre les routes relevant d'une même collectivité. Dans les pays subsahariens, il est rare que les fonds soient répartis en fonction des besoins ou de l'état du réseau routier. En l'absence de données fiables, les recettes sont souvent ventilées entre les collectivités locales sur la base d'une formule composite prenant en compte la densité routière, la densité démographique et le niveau de l'activité économique d'une région.

GÉRER ET FINANCER LES ROUTES ET CHEMINS VILLAGEOIS

Dans tous les pays, la responsabilité directe de l'État s'arrête là où le réseau routier se ramifie en routes et pistes villageoises. La maîtrise d'ouvrage privée du réseau local peut permettre d'étendre les travaux d'entretien régulier à des routes jusque là délaissées et de réduire leur coût de plus de moitié par rapport aux routes (gérées par les autorités publiques) de même catégorie (en termes de normes techniques et de volume de trafic). L'heure est venue de bâtir un cadre institutionnel propre à gérer et à financer cette partie du réseau africain. Un tel cadre doit reposer sur un ensemble d'incitations aptes à renforcer les capacités d'intervention et de gestion des communautés (actes juridiques, conventions de partage des coûts, assistance technique et de gestion).

Nombre de pays industriels disposent d'un cadre juridique pour définir la maîtrise d'ouvrage privée des routes, quel que soit le niveau du réseau. En Suède et en Finlande, par exemple, les deux tiers des routes

sont directement gérées par des propriétaires fonciers. Dans ces deux pays, on encourage les communautés à former des associations et à se faire reconnaître comme gestionnaires de leurs routes au titre de la loi relative aux routes sous maîtrise d'ouvrage privée. Des efforts sont entrepris en Lettonie et en Zambie, aux fins de créer des instruments juridiques similaires. Il est bien entendu que les communautés ne manifesteront pas le même degré d'enthousiasme à prendre des initiatives locales. La communauté doit d'abord s'en convaincre.

Non seulement les conventions de partage des coûts justifient la demande, mais elles permettent d'élargir l'assiette des revenus et poussent les communautés à former des associations routières. Il importe que les contrats passés entre ces associations et l'autorité routière locale ou le fonds routier soient écrits. Les associations qui n'honorent pas leurs obligations contractuelles seront contraintes de renoncer à ce privilège et de rembourser les contributions financières octroyées. A Madagascar et en Afrique du Sud, les accords de partage des coûts d'entretien entre les collectivités et les communautés locales incitent ces dernières à prendre en charge les travaux d'entretien de certaines routes.

Enfin, la communauté, pour réussir dans cette entreprise, doit pouvoir bénéficier, dans les premiers temps tout au moins, d'une assistance et d'une formation technique et de gestion. Pour ce faire, il suffirait que l'autorité routière ou le fonds routier recrute des consultants locaux qui apporteraient leur assistance dans les domaines suivants : ordonnancement des travaux, gestion, comptabilité, et passation des marchés.

CONCLUSIONS

Outre le renforcement des institutions locales, une condition indispensable au développement rural, la mise à disposition de routes locales et de pistes villageoises doit également se traduire en termes de développement et de prestation de services. La gestion des infrastructures de transport rural doit revêtir un caractère local, quel que soit le mode de gestion — publique ou privée — retenu. La présente étude propose un cadre général susceptible d'améliorer la gestion et le financement de ces routes et pistes villageoises basé sur un partenariat public/privé grâce auquel les pouvoirs publics, les communautés, les exploitants agricoles et les usagers de la route se partageraient les coûts. Les collectivités locales ou leurs mandataires devront gérer les principales routes rurales, les communautés et les coopératives agricoles détermineront les pistes et chemins dont elles seront responsables et le secteur privé interviendra dans la gestion des programmes ainsi que dans l'exécution des travaux. Pour ce faire, il faut d'abord que l'État décentralise la planification de ce réseau au profit des collectivités locales et qu'il crée un environnement qui encourage les communautés et les entités non gouvernementales à devenir les maîtres d'ouvrage de leur réseau. Le transfert des compétences au profit des exploitants agricoles — l'un des groupes professionnels les plus représentatifs en Afrique — permettra de mieux assurer l'entretien courant et de l'étendre à de nouveaux segments du réseau.

La présente étude propose un menu des diverses solutions d'ordre institutionnel. Les pouvoirs publics, les communautés et toutes les autres parties prenantes doivent adopter un système de gestion susceptible de leur convenir et adapté au contexte national. Les collectivités locales et les communautés, il est vrai, sont pauvres et le secteur privé est encore peu développé dans la plupart des pays africains ; cela dit, des mesures d'incitation appropriées leur donneront envie de mobiliser des ressources et de rompre avec leur isolement. Il faudrait, par exemple, que les pouvoirs publics portent leurs efforts sur la mise en place d'actions qui serviront de catalyseur au développement rural et à la réforme durable du secteur des transports. La communauté des bailleurs de fonds devra appuyer ces efforts de réforme, faciliter l'échange des expériences au niveau international et participer à la mise en œuvre des programmes de réforme en contribuant à leur financement initial.

1. INTRODUCTION

Des infrastructures de transport rural inadaptées et le manque de mobilité constituent des obstacles importants au développement rural en Afrique subsaharienne. Près de 70 % de la population emprunte le réseau routier local pour accomplir les activités de production et les tâches journalières. Il permet tout au plus d'accéder aux marchés locaux et à quelques rares services sociaux. La pauvreté en Afrique est un phénomène essentiellement rural (Banque mondiale, 1996) et les évaluations sur la pauvreté dans nombre de pays africains montrent que l'accès aux transports est une condition nécessaire au développement de tous les secteurs. Tout programme de réduction de la pauvreté devrait donc viser à améliorer la mobilité rurale et à faciliter les déplacements.

Le linéaire des routes rurales classées d'Afrique s'élèverait à 940 000 kilomètres dont la valeur de remplacement représenterait 48 milliards de dollars, soit un tiers de la valeur estimée de l'ensemble des routes classées de la région (Heggie, 1995).¹ Il existe également un vaste réseau non classé de pistes villageoises, de chemins et de passerelles. La longueur totale du réseau s'élèverait donc à plus de 2 millions de kilomètres. Un tiers du produit intérieur brut de la région et 40 % des recettes d'exportation transitent par le réseau rural.

La présente étude fait appel au concept d'infrastructures de transport rural (ITR)² pour désigner les routes rurales, les routes tertiaires, les routes à faible trafic, les routes régionales, les routes d'intérêt local, les routes communales, les routes de desserte et de collecte ainsi que les pistes villageoises, les chemins vicinaux, sentiers et passerelles. Deux catégories administratives sont ici retenues : d'une part, les routes d'intérêt local dont la responsabilité est attribuée à un échelon administratif et d'autre part, les pistes villageoises et chemins vicinaux, qui dans bien des pays n'ont aucun statut juridique et sont généralement abandonnés aux soins des communautés villageoises. Le concept ITR a donc une acception plus large que le terme classique de « routes rurales », car il s'applique à la fois au niveau le plus bas du réseau classé, dont les autorités publiques ont la responsabilité directe, et à la partie non classée du réseau.

Le présent document s'appuie sur des études antérieures et en tire des leçons. Parmi celles-ci, citons notamment un rapport examinant 127 projets réalisés en Afrique subsaharienne sur financement de bailleurs de fonds et comportant un volet « routes rurales » (Riverson, Gaviria et Thruscutt, 1991), un rapport sur l'entretien du réseau routier rural dans 85 opérations de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1992c) et un document sur les pratiques recommandées de gestion et d'amélioration des routes rurales (Hoban, Riverson et Weckerle, 1994). Ces rapports montraient que les projets de pistes rurales étaient rarement pérennes et recommandaient que les pays adoptent une approche globale en élaborant une stratégie nationale de routes rurales et en créant un organe central chargé de formuler les politiques en matière de routes rurales, d'établir un schéma directeur et un plan de financement et de coordination. Ces rapports n'évoquaient pas explicitement le réseau non classé ni ne distinguaient clairement les routes prises en charge par les pouvoirs publics de celles qui relèvent de la responsabilité des communautés.³ L'intervention de ces dernières y est davantage envisagée en termes de choix des routes à améliorer qu'en termes de prise en charge et de gestion. Une étude plus récente (Heggie, 1995) traite de façon plus détaillée des questions d'organisation, de gestion, et de financement, autant d'aspects nécessaires à la pérennité d'un projet routier. Heggie confirme que les principales causes du manque d'entretien routier sont d'ordre institutionnel et propose un programme de réformes articulé autour de quatre axes : participation, financement, responsabilité et gestion. Néanmoins et

¹ Une route classée relève des compétences d'un maître d'ouvrage (se reporter à l'Encadré 5.1 du Chapitre 5 où cette question est traitée dans le détail).

² Le concept de ITR a été employé pour la première fois par Beenhakker et Lago dans un ouvrage détaillé sur les transports en milieu rural (1987). Si cette étude montrait l'importance d'une ligne d'orientation et d'une stratégie en matière de transport rural, elle traitait principalement de l'ordonnancement des travaux et des questions d'ordre technique. Les aspects institutionnels n'apparaissaient que dans le cadre de la mise en place d'institutions nécessaires à la bonne exécution des projets.

³ Riverson et Carapetis (1991) insistent pour dire que l'impact économique du réseau rural ne sera pleinement réalisé que si l'on tient compte des pistes, chemins et sentiers.

bien que l'étude porte sur la totalité du réseau routier, et donc des pistes gérées par les communautés villageoises et autres parties, l'accent est mis sur les routes principales.

De la même façon, si d'autres études plus anciennes ont montré l'importance économique et sociale des routes et des chemins de desserte, elles ne sont pas suffisamment entrées dans le détail du cadre institutionnel dont dépend la pérennité du réseau routier local et des pistes villageoises. L'intérêt du présent document est de proposer des lignes directrices pour mettre en place des moyens institutionnels permettant d'assurer l'entretien courant de cette partie du réseau. Parce que pérennité veut également dire rationalisation des investissements, la planification et le financement des infrastructures sont des aspects sur lesquels il nous a fallu revenir. Cette étude a été préparée à l'intention des instances dirigeantes et des techniciens de l'administration, des bailleurs de fonds, des organisations non gouvernementales (ONG) et des consultants qui agissent dans cette direction. Elle propose des principes d'action, fait état des pratiques en cours (conventionnelles et expérimentales), et expose à grands traits les alternatives telles qu'elles ressortent des études de cas réalisées en Afrique et dans d'autres régions.

Le désenclavement des zones rurales passe par une approche globale et intégrée et si la présente étude se concentre sur les aspects institutionnels des infrastructures de transport rural, c'est parce qu'elle fait partie d'une série de textes dont les trois premiers portaient sur la planification des transports ruraux (Connerly et Schroeder, 1996), la création d'un environnement propice au développement de méthodes à haute intensité de main-d'œuvre pour les travaux routiers (Stock et de Veen, 1996) et sur la promotion des moyens intermédiaires de transport (I.T Transports, 1996). Une nouvelle étude sur les services de transport motorisé en milieu rural est en préparation.

2. LE TRANSPORT ET LE VILLAGE

En Afrique rurale, on marche et on porte tout ce qui se porte – personnes, marchandises, biens personnels, récoltes...⁴ Et il en sera de même à l'entrée du nouveau millénaire. Si la topographie et les revenus le permettent, l'animal de bât apparaît comme une solution et les perspectives économiques deviennent plus prometteuses. Selon les conditions du terrain, il arrive de voir des brouettes ou des charrettes, des bicyclettes et parfois même un véhicule à moteur. Rares sont les agriculteurs qui vivent à proximité d'une route principale ou d'une voie de chemin de fer, la plupart sont très isolés et ne peuvent se déplacer sur une trentaine de kilomètres en une journée. Tel est le cœur du problème.

La plupart des pauvres en Afrique habitent dans des villages écartés. Les activités de transport sont le plus souvent synonymes de corvées de portage effectuées par les femmes sur des pistes saisonnières, le long de gués ou de passerelles dangereuses. Un ménage rural doit dépenser beaucoup d'énergie pour accéder aux services les plus essentiels, tels que les marchés locaux et régionaux, les centres de vulgarisation agricole, les centres médicaux et les écoles.⁵ Pour rompre avec l'isolement et la pauvreté, il leur faut devenir plus mobiles.

Les enquêtes réalisées auprès des ménages montrent que 87 % des déplacements s'effectuent à pied, les femmes participant pour plus de 65 % dans les corvées de transport.⁶ Dans les zones où ont été menées les enquêtes, l'effort de portage d'une femme d'âge adulte équivaut en moyenne à transporter une charge de 20 kg sur une distance de 1,4 à 5,3 kilomètres. Dans un grand nombre de communautés rurales, ce sont également elles qui pourvoient aux besoins de la famille et assument l'essentiel des travaux agricoles (Cleaver and Schreiber, 1994). L'allègement des corvées de transport leur permettrait ainsi de se consacrer à des activités plus productives ou socialement bénéfiques.

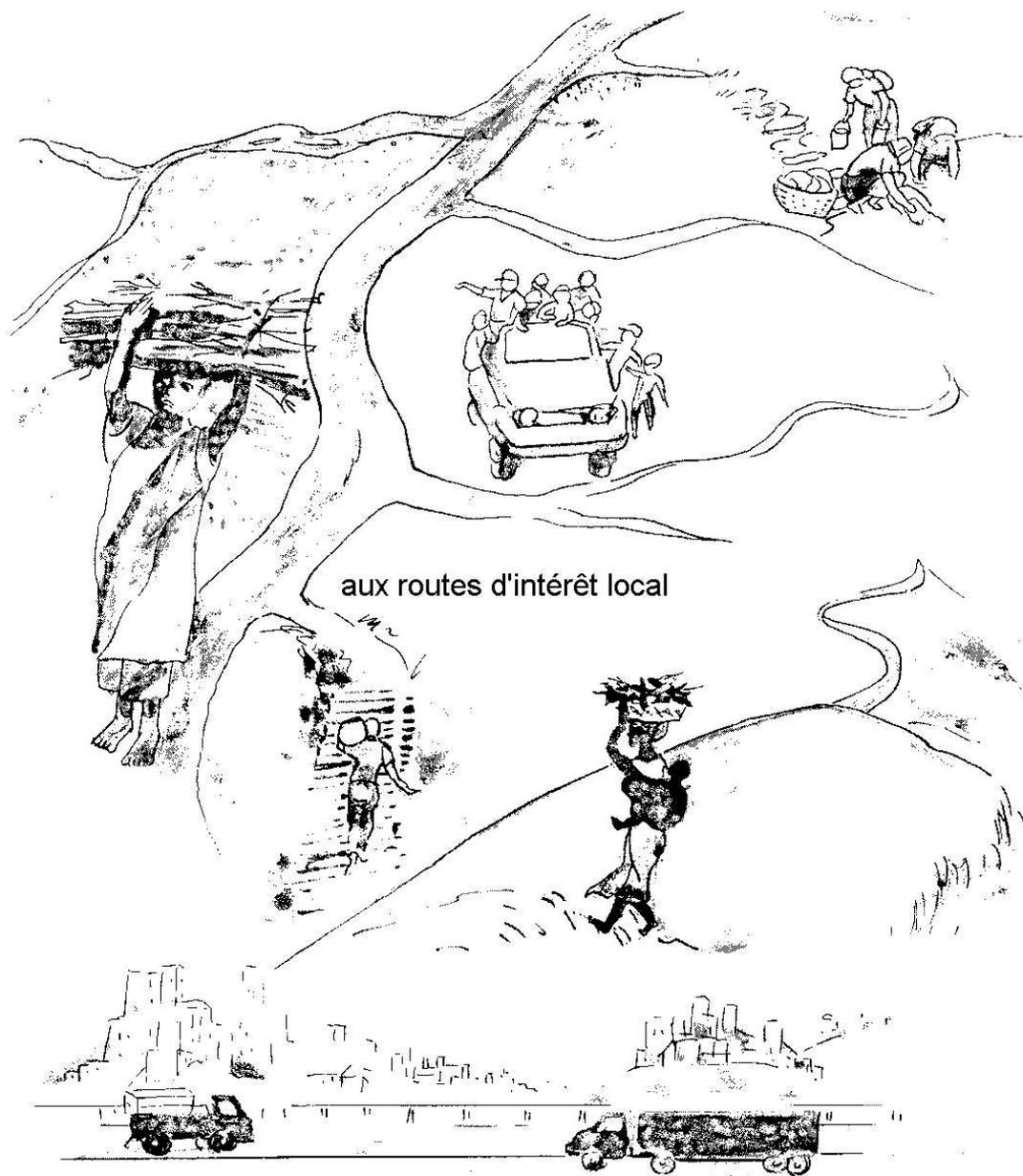
Les pistes villageoises, les chemins et passerelles constituent les infrastructures de transport rural dont disposent les habitants pour accéder aux marchés et aux services sociaux ou pour se procurer de l'eau et du bois de chauffe, les femmes étant principalement chargées de ces corvées. Les agriculteurs se déplacent sur de longues distances pour se rendre aux champs, portant des outils, des engrais, du bois de feu, de l'eau et les récoltes. Un trajet en ville ou au marché commence et se termine sur une piste ou un petit chemin (Voir Croquis). Bien que ces très modestes voies d'accès constituent le principal système de circulation en Afrique rurale et fournissent une liaison essentielle avec le réseau classé, les planificateurs des transports de l'administration centrale et les bailleurs de fonds ne considèrent généralement pas qu'elles font partie des infrastructures de transport puisqu'elles ne relèvent pas de la responsabilité directe de l'administration centrale. Les professionnels des transports ne se rendent généralement pas compte qu'il importerait de définir un cadre institutionnel pour leur entretien.

⁴ La tête de ce chapitre reprend le titre d'un document de synthèse de la Banque mondiale sur les conditions de transport des ménages en Afrique rurale (Barwell, 1996).

⁵ Bien que 70 % de la population vive dans les zones rurales, la densité démographique de l'Afrique rurale est relativement faible et les équipements collectifs y sont peu nombreux et éloignés les uns des autres.

⁶ Les enquêtes-villages ont été réalisées dans cinq zones d'étude, au Burkina Faso, en Ouganda et en Zambie (Barwell, 1996). Leurs résultats corroborent ceux des enquêtes effectuées au Ghana et en Tanzanie (Malmberg Calvo, 1994).

Des pistes et chemins villageois ...



aux routes d'intérêt local

... jusqu'aux grands axes et voies urbaines

Croquis d'un réseau intégré

Les routes dépendant des collectivités locales permettent aux agriculteurs d'acheminer leurs récoltes sur des marchés plus importants et de se procurer les intrants nécessaires au développement de la production agricole⁷. Elles leur donnent également accès aux biens de consommation, une incitation à générer davantage de revenus. La plupart du réseau rural africain est toutefois dans un piètre état. Bien que des statistiques fiables sur les routes d'intérêt local ne soient pour ainsi dire pas disponibles, il est généralement reconnu qu'elles sont dans un état de dégradation beaucoup plus avancé que les routes principales⁸. Selon toute probabilité, entre 50 et 90 % d'entre elles auraient besoin d'être réhabilitées ou reconstruites. Les routes de nombreuses zones rurales sont effectivement coupées pendant la saison des pluies. Dans presque tous les pays du continent africain, on peut citer des exemples de récoltes excédentaires qui ont pourri aux points de ramassage, faute de moyen de transport. On sait aussi que les coûts de transport en milieu rural sont souvent élevés et ont une forte incidence sur le revenu des agriculteurs (Hine et Rizet, 1991 ; Hine, Riverson et Kwakye, 1983).

La taille des ITR n'est pas réellement connue et les quelques données éparses et peu fiables suggèrent que le linéaire des routes relevant de la compétence des collectivités locales représenterait quelque 940 000 kilomètres, soit plus de la moitié des routes classées. Il n'existe pour ainsi dire pas de données sur le réseau non classé, en partie parce que ce réseau fait rarement l'objet de relevés. Un inventaire systématique des routes rurales effectué en Zambie montre qu'elles sont deux fois plus nombreuses qu'on ne l'avait cru. Les études de cas et témoignages permettent de penser que leur linéaire est une fois et demi ou même deux fois plus long que les routes rurales d'intérêt local⁹. L'Afrique du Sud possède deux fois plus de routes non classées que de routes gérées par des collectivités locales¹⁰ ; le district de Makete en Tanzanie compte plus d'une fois et demi de routes non classées que de routes gérées par les collectivités¹¹. De la même façon, une communauté de 2 500 personnes dans un sous-district du Ghana a deux fois plus de routes non classées et trois fois plus de pistes que de routes relevant des collectivités locales¹².

Ces dernières sont généralement des routes en terre améliorée, parfois praticables en toute saison et pouvant porter moins de 50 véhicules par jour. Par contre, les pistes villageoises sont bien souvent sans caractéristiques techniques et impraticables durant la saison des pluies. Le volume de trafic motorisé est tel qu'il se mesure en nombre de véhicules par semaine plutôt que par jour. Le trafic est en effet pour l'essentiel non motorisé. Il est tout à fait courant en Afrique rurale de ne voir, même sur les routes de bonne qualité, que des piétons ou des moyens intermédiaires de transport et très peu de véhicules à moteur. Au Kenya, par exemple, les piétons constituent 92 % du volume de trafic sur les pistes villageoises (Gaviria, 1991) et en Ouganda, les bicyclettes représentent 81 % du trafic sur certaines routes principales (Grisley, 1994).

⁷ Une étude sur l'impact des routes rurales dans cinquante-six projets de la Banque mondiale mis en œuvre dans six pays (Cameroun, Kenya, Malawi, Nigeria, Sénégal et Tanzanie) — lesquels comptent 40 % de la population d'Afrique subsaharienne et constituent 46 % de son produit national brut — fait apparaître qu'il existe une corrélation étroite entre les performances du secteur agricole et celles du secteur des transports (Gaviria, 1991).

⁸ La proportion des routes principales qui nécessitent des travaux de réhabilitation varie entre 25 % (Zimbabwe) et 50 % (Madagascar) (Banque mondiale, 1995a).

⁹ Cette proportion est similaire à celle du réseau routier géré par des associations privées dans certains pays industrialisés, tels que le Canada, la Finlande ou la Suède.

¹⁰ Les estimations d'une étude indiquent que le réseau routier comptait 200 000 km de routes de desserte et 97 000 km de routes tertiaires (Afrique du Sud, 1991).

¹¹ Ce district possédait 188 km de routes tertiaires et 314 km de routes de desserte en 1990 (Selvarasa, 1990).

¹² Les ITR dans un sous-district de la région de Brong Ahafo au Ghana se composaient selon les estimations de 27 km de routes tertiaires, de 52 km de routes de desserte et d'un linéaire non recensé de pistes saisonnières (Twumasi, 1994).

Cela étant dit, rien n'empêche d'améliorer les services de transport et de réduire le coût d'exploitation des transports dans nombre de pays d'Afrique subsaharienne. Il est également tout à fait possible d'améliorer la capacité de charge de moyens intermédiaires de transport courants, telle que la bicyclette et d'encourager l'utilisation d'animaux de trait ou d'autres moyens de transport srelativement bon marché. Alors que l'Inde est deux fois plus peuplée, l'Afrique subsaharienne compte vingt fois moins de charrettes à traction animale (Starkey, 1989).

3. SYMPTÔMES ET CAUSE DU PROBLÈME

Au cours de ces dernières décennies, les actions entreprises pour améliorer les transports en Afrique rurale n'ont pas permis d'établir un réseau de routes rurales durable. Bien souvent, des infrastructures inadaptées étaient mises en place au mauvais endroit et selon des techniques inadéquates. Le fait de concentrer les efforts sur les travaux de construction au lieu de chercher à rendre les services plus accessibles n'a fait qu'accentuer le problème. Ce chapitre examine cinq symptômes concomitants et la cause profonde du problème.

CINQ SYMPTÔMES

Symptôme 1 : absence de définition claire des responsabilités

D'abord, les responsabilités sont fragmentées au niveau de l'administration centrale. Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, un grand nombre de services administratifs interviennent dans la construction de routes rurales. De plus, nombreux sont ceux qui ont à maintes reprises procédé à un remaniement des administrations en charge des collectivités locales, en transférant les compétences d'un ministère à l'autre ; mesures qui n'ont réellement rien apporté, sinon de la confusion. Au Ghana, par exemple, avant la création du ministère des routes en 1981, cinq ministères étaient responsables des pistes rurales. S'il est vrai que par ces remaniements, les pouvoirs publics cherchaient à améliorer les conditions de vie des populations rurales en construisant des routes rurales de meilleure qualité, leur fréquence, associée à la multiplicité des ministères techniques engagés dans leur construction, a abouti à une situation où personne ne sait vraiment qui en est réellement responsable.

Les pays africains ne disposent pas d'un cadre juridique réglementant la maîtrise d'ouvrage des routes et des chemins villageois. Toutes les tentatives visant à développer « un sens de la responsabilité communautaire » vis-à-vis des routes, se traduisant par une volonté de les entretenir, ont manqué de cohérence et n'ont généralement pas cherché à définir clairement les droits et les devoirs des communautés. Alors que dans certains pays, la loi ne permet pas à des entités privées de devenir maître d'ouvrage d'une route, les communautés rurales ont, souvent par défaut, assumé la responsabilité de l'entretien des routes rurales. L'absence d'un cadre juridique habilitant les communautés à en prendre la charge veut dire que l'ensemble du réseau rural devrait relever de la compétence des collectivités locales, quand bien même celles-ci n'auraient pas les moyens de les gérer. En Tanzanie, la détermination des communautés villageoises à assurer l'entretien d'une route de desserte qu'elles avaient construites a été anéantie lorsque l'administration s'est officiellement déclarée responsable de son entretien, sans pour autant remplir ses engagements.

Symptôme 2 : désintégration du système de planification

Alors que les collectivités locales sont bien souvent l'autorité routière officiellement responsable des routes rurales qui desservent leur circonscription, la plupart des travaux routiers sont néanmoins planifiés au niveau central et sans leur participation. Les services centraux avaient tendance à prendre des décisions sans même se consulter ou demander l'avis des collectivités locales, alors qu'elles sont supposées assurer l'entretien de leur réseau. Au Nigeria, par exemple, deux organismes de haut niveau — l'Agence pour les programmes de développement agricole et la Direction fédérale de l'alimentation, des routes et des infrastructures rurales — ont construit des routes rurales, mais en ont laissé l'entretien aux collectivités locales. Plusieurs maîtres d'ouvrage sont parfois intervenus dans une même circonscription. Ces routes ne répondaient pas aux priorités locales et les responsabilités en matière d'entretien n'ont pas non plus été transférées à un service compétent, si bien que la plupart de ces routes ne relèvent pas d'un gestionnaire de réseau et ne sont donc pas entretenues.

La programmation des travaux est bien souvent inconsistante et mal coordonnée. L'absence d'un système de planification intégré évaluant la nature de la demande implique qu'un grand nombre des besoins, en termes d'accessibilité et de mobilité des ménages ruraux, ne sont pas satisfaits. Alors que les ITR favorisent la prestation d'un plus grand nombre de services, chaque ministère cherche à répondre

aux besoins de ses propres clients. C'est ainsi que des milliers de kilomètres de routes ont été construits dans le cadre de projets agricoles, de programmes « vivres contre travail » ou par des ONG, des sociétés de production de bois d'œuvre, des offices du cacao et du coton, sans véritable politique nationale ou cadre stratégique et sans consulter les gestionnaires qui sont, au bout du compte, supposés les entretenir. Une ONG zambienne a, par exemple, construit des milliers de kilomètres de routes au cours de la première moitié des années 1990 dans le cadre d'une aide pour combattre les effets de la sécheresse, mais aucune entité n'ayant été désignée pour en assurer le contrôle, celles-ci se dégradent rapidement. En théorie, les ménages ruraux sont supposés bénéficier d'une aide au titre du développement des infrastructures. En pratique, l'État ne parvient à répondre à leurs besoins que de façon marginale et les autres entités, au gré des circonstances.

Les ressources financières ne sont pas réparties selon une logique économique. Les méthodes de planification adoptées dans les pays africains ne permettent pas une répartition rationnelle des ressources, essentiellement parce que les principaux intervenants sont guidés par des motivations tendancieuses. Les dépenses d'investissement et d'entretien sont imputées sur des budgets distincts sans grande fongibilité. Les budgets d'investissement généralement financés par les bailleurs de fonds gagnent l'approbation des élus locaux. Du fait de l'érosion des budgets ordinaires, la programmation de l'entretien s'est transformée en un exercice purement formel. Les fonds disponibles sont attribués aux travaux d'investissement, si bien que la programmation régulière des activités récurrentes et des dépenses de fonctionnement est négligée (alors que celle-ci constituait une partie essentielle du processus de planification). L'entretien des routes n'étant pas une activité valorisante, on tend à privilégier les travaux de réhabilitation lourde au détriment des réparations ponctuelles alors que bien des autorités routières sont conscientes que l'entretien est économiquement beaucoup plus rentable et que le traitement des points critiques peut permettre une circulation en toutes saisons à un coût moins élevé. Les travaux routiers ont plus de succès auprès des pouvoirs publics que l'amélioration d'un chemin ou d'une passerelle piétonne. En conséquence, la ventilation des ressources entre d'une part, dépenses d'investissement et dépenses d'entretien et d'autre part, travaux routiers et amélioration des ITR est loin d'être optimale.

Symptôme 3 : crédits d'entretien insuffisants et aléatoires

Dans l'ensemble, les fonds d'entretien sont très insuffisants. Les crédits alloués à l'entretien sont bien souvent très inférieurs à ceux nécessaires à la préservation du réseau et d'autant plus s'il s'agit des niveaux les plus modestes du réseau — l'enveloppe attribuée aux collectivités locales pour l'entretien de leurs routes ne permet de couvrir que 5 ou 15 % des besoins. Dans bien des pays africains, le budget ordinaire s'est effrité au point où seules les dépenses de personnel et de gestion et quelques réparations d'urgence ne sont couvertes. Les bailleurs de fonds ont contribué à ce problème dans la mesure où ils ont surtout financé les budgets d'investissement. À l'heure actuelle, ils ne sont pas disposés à financer des projets de réhabilitation des routes si des dispositions n'ont pas été prises pour assurer leur entretien durable.

En outre, les dotations accordées aux collectivités locales sont imprévisibles et irrégulières. Bien souvent, l'enveloppe budgétaire prévue pour l'année suivante n'est qu'une prévision et ne leur permet donc pas d'établir des plans réalistes, d'autant plus que les crédits effectivement consentis sont presque toujours inférieurs aux estimations initiales. Même dans les pays où il existe un fonds routier (qui devrait donc favoriser la régularité et la prévisibilité des ressources), son alimentation peut être très irrégulière, particulièrement durant les premières années de sa création. En Tanzanie, par exemple, le fonds routier des collectivités locales ne communiquait pas le montant prévisionnel des dotations aux conseils de district, de sorte que toute planification et programmation des travaux devenaient inutiles.

Symptôme 4 : insuffisance des compétences locales

Le personnel chargé des routes au niveau local manque d'incitations. Le niveau des salaires des fonctionnaires — très inférieurs à ceux du secteur privé — a affecté les compétences techniques des agents et s'est traduit par un taux élevé de postes vacants et un manque de motivation. La médiocrité des salaires les a peu à peu incités à cumuler les emplois et à se lancer dans des activités au noir ou de chapardage. Une étude menée en Tanzanie sur les salaires et conditions d'emploi a mis en évidence que « les revenus sont inférieurs au salaire vital minimum et ne permettent pas de faire face aux dépenses de base. Autrement dit, les employés des services routiers doivent trouver coûte que coûte d'autres sources

de revenu pour combler l'écart entre ce qu'ils gagnent et ce qu'il leur faut pour assurer les dépenses vitales » (Sabai, 1995). La situation est des plus catastrophiques au niveau local. Les perspectives de carrière des employés des collectivités locales sont plus limitées et les possibilités de formation moins nombreuses que pour les fonctionnaires des services d'un ministère technique important. De plus, les conditions de vie sont souvent rudes. De nombreux services de travaux publics au niveau local sont dirigés par un personnel sous-qualifié, démotivé et insuffisant. Par ailleurs, un personnel d'encadrement qualifié ne se justifie guère s'ils ne disposent que de crédits limités.

La participation du secteur privé dans le réseau rural est insignifiante. Cela dit, de nombreux pays tendent de plus en plus à confier l'exécution des travaux au privé. Les pays ont l'habitude de faire appel à des entreprises étrangères pour l'exécution de grands travaux d'investissement en milieu rural. Le processus de passation des marchés est généralement pris en charge au niveau du ministère technique concerné. Les collectivités locales sont donc peu habituées à une gestion des marchés dans les règles. Il est rare qu'ils aient recours à des consultants locaux pour la planification et la supervision des travaux d'infrastructure rurale, dû en partie à la taille des contrats proposés par les collectivités locales qui n'attirent pas les entreprises compétentes et au fait que les collectivités locales et les communautés ne sont pas, de manière générale, accoutumées à traiter avec le secteur privé. Ce manque d'expérience, et de marchés qui en résultent, fait sérieusement obstacle à l'intervention des consultants locaux et des petites entreprises dans le secteur routier.

En raison d'une administration centralisée et d'une mauvaise communication entre les zones urbaines et zones rurales, l'imputation des ressources humaines et financières s'est fait en faveur des villes. Dans certains pays, ce dualisme est profond. Dans bien des cas, les décideurs sont d'abord sensibles à ce qui est immédiatement perceptible. Ils résident en ville et sont par conséquent enclins à s'intéresser d'abord aux problèmes urbains les plus manifestes. L'électorat urbain est également plus susceptible de mettre en cause la sécurité intérieure. En fait, les administrations centrales ont involontairement accéléré l'émigration rurale en ne répondant pas aux besoins des zones rurales et en ne renforçant pas les compétences locales. Compte tenu du fait que les décideurs des deuxième et troisième générations seront plus nombreux à être issus des villes, le déséquilibre en faveur des zones urbaines est susceptible de s'accroître dans les pays africains¹³.

Symptôme 5 : des normes de conception et des techniques de chantier inadaptées

Les politiques et programmes de transport en Afrique rurale ont été axés sur la construction de routes conventionnelles destinées aux véhicules à moteur. Cela tient en partie à ce que les ingénieurs ont suivi des cursus ou utilisé des outils de formation largement inspirés des normes appliquées dans les pays industriels à hauts niveaux de salaire. De nombreux conseillers techniques des pays développés ont également encouragé le recours à des normes techniques adaptées au volume de trafic motorisé de ces pays. Ces méthodes sont également en partie responsables d'une mauvaise utilisation des ressources. La question des normes et des techniques de chantier ayant été étudiée de manière approfondie dans des publications antérieures et en particulier dans le document de travail de Stock et de Veen (1996), nous ne nous y attarderons donc pas davantage.

CAUSE SOUS-JACENTE

Les cinq symptômes que nous venons de décrire ont une cause commune : la faiblesse des pouvoirs institutionnels des collectivités locales et des communautés villageoises. Les administrations des pays africains sont fortement centralisées. L'administration centrale est représentée non seulement dans la capitale et dans les régions, mais aussi dans les districts, sous-districts et villages. La plupart des ministères et des organismes parapublics ont une structure verticale, les instances centrales détenant fermement les pouvoirs de décision et de financement.

¹³ La cause des zones rurales a été plaidée en termes éloquentes par Julius Nyerere, premier président de la Tanzanie : «Alors que les grandes puissances s'efforçaient d'atteindre la lune, nous cherchions toujours des moyens d'atteindre nos villages. Maintenant que les grandes puissances sont allées sur la lune et communiquent même avec les étoiles, nous essayons toujours de nous rapprocher de nos villages qui semblent s'éloigner de plus en plus.»

Du fait que les ministères techniques contrôlent les ressources des collectivités locales, celles-ci sont pour ainsi dire déchargées de leur responsabilité en matière d'infrastructures rurales et de services. Les services de l'administration centrale ont planifié les travaux routiers en limitant les consultations locales au minimum et en réduisant les parties intéressées et les usagers de la route à un rôle insignifiant. Cette centralisation des décisions en matière de routes a été renforcée par les bailleurs de fonds qui préféraient, compte tenu des faibles pouvoirs des collectivités locales, faire transiter leurs fonds par les ministères techniques. Autrement dit, ils court-circuitaient les collectivités locales et à leur insu contribuaient à l'affaiblissement de leurs pouvoirs institutionnels.

La résolution de ces questions ne peut être dissociée de celle des questions plus vastes que pose le développement rural. La mise à disposition d'infrastructures de transport rural n'est manifestement que l'une des nombreuses composantes du développement rural et doit être envisagée dans le cadre plus large de prestation de services. La plupart des signes de faiblesse des collectivités locales ne se manifestent pas seulement dans le cadre des routes mais dans tous les secteurs. Il est peu probable qu'un transfert arbitraire de la responsabilité des routes rurales à des collectivités locales faibles suffise à améliorer le niveau de services ou à répondre aux besoins essentiels des communautés rurales. C'est pourquoi, les moyens proposés ici pour renforcer les pouvoirs locaux peuvent également s'appliquer à d'autres secteurs.

Le renforcement des institutions locales par une décentralisation réelle (voir Encadré 3.1 et Annexe A) est la clef de voûte du développement rural et passe par l'affermissement des compétences locales tant dans le secteur public que privé. Pour ce faire, des politiques rationnelles, des mesures d'incitation, des structures de gestion efficaces, un contrôle démocratique des collectivités locales et un personnel qualifié et motivé s'imposent. La première nécessité est d'ordre intersectoriel — mettre en place un cadre de développement rural solide. La seconde touche à un secteur en particulier — instaurer des mécanismes institutionnels et financiers capables d'améliorer durablement les infrastructures de transport rural. Ces deux démarches sont essentielles si l'on veut développer des services qui répondent aux besoins prioritaires des populations rurales.

Encadré 3.1 – Transfert des compétences et des ressources

Après des décennies de systèmes d'administration hypercentralisés, un grand nombre de pays africains évoluent dans le sens de la décentralisation. Une décentralisation réelle repose sur une répartition équilibrée des responsabilités politiques, institutionnelles et budgétaires. Le transfert des ressources et leur contrôle au niveau local est à la racine de la décentralisation. Dans bien des cas, les mesures de décentralisation ne sont que partielles : si les responsabilités administratives sont bien transférées aux collectivités locales, le contrôle des instruments financiers reste du ressort de l'administration centrale. Une décentralisation partielle risque de perpétuer la faiblesse des collectivités locales et de contraindre l'administration centrale à reprendre ou à assumer temporairement les responsabilités des collectivités locales en raison de la médiocrité de leurs performances.

Source : Jerry Silverman (1992).

4. TROUVER UNE DIRECTION : UN CADRE DE RÉFORME

La faiblesse des collectivités locales, due à des administrations centralisées et perpétuée par la réticence des bailleurs de fonds à confier la mise en œuvre de « leurs » projets à des administrations locales perçues comme défaillantes, est à la racine même du manque ou du mauvais état des ITR. L'absence de définition claire des compétences et de mécanismes cohérents de planification, l'irrégularité et l'insuffisance des enveloppes budgétaires, le manque de capacités locales et l'emploi de normes de construction et de techniques de chantier inadaptées sont autant de problèmes que les évaluations des projets de routes rurales n'ont cessé de mettre en évidence.

Le présent chapitre propose un cadre conceptuel pour la réforme du secteur des transports en milieu rural axée sur les ITR. La première section de ce chapitre examine trois grandes questions auxquelles devra répondre une politique nationale de transport rural et une stratégie concomitante. La seconde section appréhende cette politique du point de vue du processus de réforme qu'il importe d'engager selon un mode participatif pour obtenir l'adhésion des collectivités et des communautés rurales. Cette politique, pour devenir un véritable instrument de réforme, doit pouvoir apporter une réponse claire aux trois questions concernant les mécanismes institutionnels et financiers relatifs aux routes d'intérêt local et aux pistes et chemins villageois :

- Qui devrait assumer la maîtrise d'ouvrage des divers niveaux du réseau rural ?
- Comment mobiliser à l'échelon local les capacités de gestion et de planification des ITR ?
- Qui assurera un flux suffisant et régulier de ressources financières destinées notamment à l'entretien ?

MAÎTRISE D'OUVRAGE ET RESPONSABILITÉ

La réponse à la première question est d'autant plus importante qu'un grand nombre d'acteurs interviennent dans la construction et la réhabilitation des routes rurales et des chemins. Bien que l'administration centrale délègue fréquemment la responsabilité du réseau rural aux collectivités locales, il est extrêmement difficile de savoir qui est le maître d'ouvrage de certaines routes en particulier et à qui doit revenir la responsabilité de leur entretien. Par exemple, au sein d'une même municipalité, certaines routes, qui pourtant sont relativement importantes et récemment construites par des ONG, ne sont pas classées.

Une étape importante du processus de réforme consiste donc à éviter ce flou et à déterminer clairement qui est le propriétaire de chaque ouvrage. Cette clarification est également une condition préalable au développement d'un cadre cohérent de gestion de l'ensemble du réseau rural (routes d'intérêt local, pistes et chemins villageois) et à l'instauration d'un partenariat public-privé. Un tel partenariat repose sur des actes juridiques en vue d'attribuer la responsabilité juridique de routes et de chemins aux riverains et aux groupes d'intérêt tels que les propriétaires terriens, les coopératives agricoles ou les ONG.

COMPÉTENCES LOCALES

La deuxième question se réfère aux capacités managériales et techniques que nécessitent une telle prise en charge. On peut aisément comprendre pourquoi les bailleurs de fonds préfèrent traiter avec l'administration centrale plutôt qu'avec les institutions locales qui, bien souvent, n'ont aucun poids. Et pourtant, si les ministères sectoriels disposent bien de capacités techniques, la préservation des ITR est rarement l'une de leur préoccupation. En renforçant les institutions locales, les pouvoirs publics et les bailleurs de fonds montrent qu'ils inscrivent leurs actions sur le long terme. L'insuffisance de capacité locale n'est pas un argument en soi et il est plus constructif de chercher des moyens d'y remédier. Si, par exemple, il serait trop coûteux (et déraisonnable) de mettre en place une pleine capacité de gestion dans chaque collectivité, une grande partie de cette capacité peut être confiée au secteur privé.

Bien entendu, le transfert des compétences au profit des collectivités locales et des communautés, ainsi que la participation du secteur privé à la gestion du réseau rural doit se faire progressivement. Étant donné la taille des réseaux, un contrat de gestion sera bien souvent trop modeste pour intéresser un grand bureau d'ingénierie. En ce cas, plusieurs collectivités et communautés pourront regrouper une multitude de petits contrats en un seul lot qu'ils confieront au même gestionnaire.¹⁴ Le renforcement des capacités de gestion des secteurs public et privé au niveau local passe par la formation et le développement d'économies d'échelle.

FINANCEMENT

Enfin, il importe de savoir qui payera pour l'entretien du réseau. Les crédits des bailleurs de fonds, les enveloppes budgétaires, les recettes locales (générées par les collectivités) et les recettes d'un fonds routier sont les quatre sources de financement les plus courantes. Les crédits dégagés par ces différentes sources sont destinés aux dépenses d'investissement et de fonctionnement. Certains crédits ne sont consacrés qu'à un type de dépenses. Jusqu'à présent, la majeure partie des crédits d'investissement a été apportée par les bailleurs de fonds, et cette situation est susceptible de perdurer à moyen terme. Dans six pays d'Afrique (Cameroun, Kenya, Malawi, Nigeria, Sénégal et Tanzanie) les apports externes de crédits représentaient entre 50 et 90 % des dépenses d'investissement consenties pour les routes rurales et entre 10 et 20 % des dépenses d'entretien (Gaviria, 1991).

Toutefois, les bailleurs de fonds se montrent de plus en plus réticents à financer des investissements si un système d'entretien réaliste n'est pas mis en place. C'est pourquoi, le premier objectif sera d'assurer un flux régulier et suffisant de ressources à consacrer à l'entretien. Ces ressources seront mobilisées localement pour garantir la pérennité des investissements et à long terme, reposeront sur une convention de partage des coûts entre d'une part, l'État et d'autre part, les collectivités locales et les usagers. Un système de partage des coûts est non seulement un moyen d'encourager les institutions locales à entretenir leurs ITR mais aussi de mobiliser davantage de ressources à tous les niveaux.

POLITIQUE ET STRATÉGIE DE TRANSPORT RURAL

Les exemples du Ghana, de la Sierra Leone, de la Tanzanie et de la Zambie montrent que si les réformes du secteur routier étaient au départ axées sur le réseau principal, le souci d'entretenir régulièrement toutes les routes devient de plus en plus aigu. Il faut d'abord énoncer clairement une politique et une stratégie de transport rural avant d'entreprendre des travaux de reconstruction et de réhabilitation. Une politique et une stratégie sectorielles cohérentes constitueront un point d'ancrage à partir duquel pourra s'instaurer un débat sur les réformes.

Une politique et une stratégie sectorielles remplissent deux fonctions importantes. D'abord, elles servent de cadre conceptuel et définissent les étapes de mise en œuvre du programme de réformes. Ensuite, lorsqu'elles sont élaborées en étroite collaboration avec les principales parties intéressées, elles deviennent des instruments capables d'apporter harmonie et cohérence dans le sous-secteur du transport rural. Pour devenir des instruments de réforme efficaces, elles doivent répondre de façon réaliste aux questions posées plus haut. Il ne suffit pas de rédiger de longs documents qui décrivent la nature des problèmes et énoncent les résultats souhaitables. Il faut initier un processus participatif où les parties prenantes définissent un programme de réformes adapté au contexte national.

Une politique de transport rural doit définir clairement les objectifs du programme de réformes. Elle doit être réaliste et conforme aux orientations générales définies par le gouvernement en matière de développement des collectivités locales et des communautés rurales. Cette politique prend souvent la forme d'une suite de brefs énoncés qui précisent les domaines sur lesquels le gouvernement a décidé de faire porter son action (tel est le cas en Zambie). En règle générale, elle fait corps avec la politique nationale du secteur des transports, même si elle a été au départ préparée séparément (comme au Malawi).

¹⁴ S'il faut parfois fragmenter les gros contrats pour permettre aux petites entreprises de s'introduire sur le marché, il est également important d'encourager les entreprises nationales à s'implanter dans les zones rurales.

Une stratégie de transport rural définit les mesures qu'il convient de prendre pour atteindre les objectifs fixés, la formulation d'une politique n'étant que l'amorce du processus. Celle-ci en effet ne fait qu'indiquer l'orientation de la réforme. Une stratégie de transport rural est, en revanche, l'instrument qui dresse le cadre dans lequel les parties prenantes harmonisent leurs efforts dans la mise en place de ITR. Une bonne stratégie s'appuie sur une réelle consultation locale, notamment pour éviter les interventions ponctuelles de l'administration centrale.

Encadré 4.1 – Grandes lignes d'une stratégie générique de transport rural

La stratégie doit s'insérer dans le contexte général du développement rural et être envisagée plus spécifiquement par rapport à la fourniture de services et de leur accessibilité. Une stratégie de transport rural doit porter sur trois grands domaines :

1. Les objectifs nationaux pour le sous-secteur tels que définis par la politique générale et le rôle du transport rural dans le développement économique et social. La stratégie doit identifier la population cible, évaluer la situation des transports en milieu rural et définir les moyens de répondre aux problèmes d'accès.
2. Les mécanismes institutionnels qui sous-tendent les principaux aspects de l'accessibilité et de la mobilité en milieu rural :
 - *Infrastructures.* Le cadre institutionnel des ITR doit répondre aux questions se rapportant à la maîtrise d'ouvrage, à la responsabilité juridique, aux capacités locales et au financement. Il convient notamment de s'intéresser au cadre juridique régissant les routes d'intérêt local, les pistes et chemins villageois, à l'organisation de la gestion, aux processus de planification, aux critères de justification des travaux et des opérations d'entretien, aux questions de financement, de même qu'aux moyens propres à développer les capacités locales de gestion et d'exécution des travaux (conception, supervision, techniques de chantier, problèmes d'environnement).
 - *Services de transport en milieu rural.* Les besoins de transport ont trait aussi bien aux services motorisés de transport des marchandises et de voyageurs pour les longues distances qu'aux moyens intermédiaires de transport pour les distances plus courtes. Il convient d'étudier les mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics pour créer un environnement favorable au développement de la production et à une utilisation accrue des services (en introduisant des droits et des licences d'importation, des taxes, un système tarifaire, une réglementation des itinéraires, des mesures de sécurité et des subventions), le rôle que peut jouer le secteur privé (opérateurs de transport, industriels et organismes de crédit), et de tenir compte des aspects sociaux et culturels. Une autre question d'importance concerne la répartition des responsabilités entre les collectivités locales et l'administration centrale pour ce qui est de la fourniture d'infrastructures et de services de transport en milieu rural.
 - *Emplacement des équipements collectifs* (centres de santé, marchés et écoles). Il convient d'adopter une méthode de planification efficace où l'implantation et l'amélioration d'infrastructures sont programmées pour répondre au mieux aux problèmes d'accès. Une telle méthode doit reposer sur un principe de consultation et de participation des communautés, permettre la fongibilité des ressources (dotations globales, par exemple) et prendre en considération les questions de mobilisation des ressources locales et de partage des coûts.
3. Le rôle des principales parties intéressées (administration centrale, collectivités locales, communautés rurales, usagers de la route, agriculteurs, associations de transport, ONG et bailleurs de fonds) dans la formulation d'une politique et d'une stratégie, la mise à disposition d'infrastructures et de services de transport rural, leur financement, et dans l'implantation des équipements collectifs. La stratégie doit comporter un plan de développement des capacités des secteurs public et privé à assumer leurs fonctions.

Il n'existe pas de schéma directeur ou de manuel standard pour la formulation d'une politique ou d'une stratégie de transport rural. D'ailleurs, ils ne seraient pas conseillés. Chaque pays doit trouver sa propre méthode en identifiant les enjeux et les directions qui s'imposent. Néanmoins, une stratégie de

transport rural doit aborder certains aspects généraux (encadré 4.1)¹⁵. Seul un petit nombre de pays africains ont mis en place une politique explicite de transport rural et plus rares sont ceux qui ont élaboré une stratégie. La plupart conçoivent le transport rural uniquement en termes de routes au lieu de l’appréhender d’une façon plus globale en le traitant à partir des notions d’accessibilité et de mobilité, les routes n’étant qu’un seul aspect du problème.

Processus participatif et élaboration d’une stratégie

Un processus durable de réformes repose sur des solutions internes et sur la participation des parties intéressées. Bien que le rythme des réformes soit en grande partie fonction d’une volonté politique et de l’engagement des décideurs, la participation des parties prenantes à la mise en place d’une stratégie assure leur adhésion au programme de réformes — et garantit que les mesures recommandées sont bien défendues et que le processus de réforme demeure “ sur les rails ”¹⁶. Au demeurant, la formation d’un processus consultatif fait partie intégrante d’un régime démocratique. Le transport rural, bien que peu développé, s’inscrit dans la matrice économique et sociale d’un pays, c’est pourquoi la mise en place d’un programme de réformes doit faire intervenir une grande variété de protagonistes qui, au niveau des utilisateurs, doivent comprendre les habitants des zones rurales, notamment les femmes qui assument une grande part des corvées de transport (Malmberg Calvo, 1994), les groupes communautaires, les associations d’agriculteurs, ainsi que les associations de transporteurs et d’usagers de la route (routiers locaux et opérateurs de transport non déclarés)¹⁷. Pour ce qui est des prestataires, les principales parties prenantes comportent les collectivités locales, les ministères techniques, les investisseurs, les ONG et les bailleurs de fonds qui appuient le développement rural.

Une stratégie de transport rural doit donc être un “ document vivant ”, que l’on révisé régulièrement à mesure que le processus de réforme évolue et les conditions environnantes se modifient. La mise en forme du premier document de stratégie doit donc être perçu comme la première étape importante du processus de réforme à engager (cf. Encadré 4.2). Les différends et les départs manqués seront inévitables. Une révision régulière de la stratégie permettra aux diverses parties prenantes d’exprimer leurs préoccupations. Il est essentiel de définir clairement qui sont les intéressés. Si le document initial peut prendre la forme d’un plaidoyer destiné aux décideurs clés, au bout du compte, la stratégie de transport rural servira de texte de référence et tiendra lieu d’un code de conduite pour le sous-secteur. Elle devrait énoncer les hypothèses sur lesquelles elle est fondée et exposer en détail les dispositions institutionnelles, financières et techniques qui régissent les routes relevant des collectivités locales ainsi que les pistes et chemins villageois.

¹⁵ On trouvera une synthèse des diverses stratégies en matière d’accessibilité rurale dans le Chapitre 2 de l’ouvrage de Beenhakker, *et al.*, intitulé *Rural Transport Services* (1987).

¹⁶ Les expériences récentes de gestion des fonds routiers en Afrique offrent des raisons suffisantes pour impliquer les usagers de la route dans le processus de réformes et dans les dispositions ultérieures de contrôle. Voir Balcerac de Richecour et Heggie, 1995.

¹⁷ Dans de nombreuses zones rurales de l’Afrique subsaharienne, les camionnettes et autres véhicules légers à quatre roues sont les seuls moyens de transport disponibles. Ils sont souvent utilisés sans autorisation pour transporter des voyageurs.

Encadré 4.2 – Rôle de la stratégie dans le processus de réforme en Tanzanie

La préparation d'un document de stratégie a permis d'engager le processus de réforme en Tanzanie. Un séminaire sur le transport rural, réunissant les représentants des parties prenantes au niveau national et local, a été organisé en Tanzanie en 1992. Un projet de stratégie de transport rural avait été préparé par un consultant local avec l'appui d'un comité interministériel et le Programme de transport en milieu rural (PTMR). Ce document initial dressait un bilan de la situation et mettait en évidence les principaux problèmes rencontrés dans le secteur. Après débats, les participants ont échafaudé un plan d'action détaillé exposant les mesures de réforme à prendre. Ce plan se divisait en cinq parties : planification et programmation, conception et techniques de chantier, mécanismes institutionnels, mobilisation des ressources financières et mise en œuvre d'un projet pilote.

Des progrès ont été accomplis dans deux des domaines identifiés depuis la tenue du séminaire : la mobilisation des ressources financières et la mise en œuvre du projet pilote. La préparation du document initial de stratégie a permis de lancer le processus de réforme. La stratégie définie doit à présent être révisée et mise à jour en vue de stimuler le dialogue et de réactiver le processus de réforme.

5. GESTION ET FINANCEMENT DES ROUTES D'INTÉRÊT LOCAL

Du fait de la décentralisation en cours dans les pays africains, de nombreuses collectivités locales se voient attribuer la responsabilité des routes rurales de leur circonscription. Dans d'autres pays, la gestion du réseau rural relève toujours de la compétence du ministère chargé des routes principales. Dans d'autres encore, elles relèvent des collectivités locales, bien qu'un ministère technique les gère à leur place. Ce qui importe, c'est que le réseau soit géré avec compétence. Les trois premières sections du présent chapitre traitent des conditions requises pour assurer une bonne gestion : clarification des responsabilités, capacités de gestion suffisantes, compétences locales et disponibilité de fonds consacrés à l'entretien. La quatrième section montre combien il importe de répondre à la demande et d'associer les communautés locales à la planification du réseau.

CLARIFICATION DES RESPONSABILITÉS

L'instance responsable doit savoir quelles routes il lui faut gérer, ce qui suppose des décisions administratives, des cartes fiables et des inventaires précis. Dans de nombreux pays africains, les relevés du réseau routier rural sont incomplets, tant au niveau central que local. Les routes ne sont pas régulièrement inspectées et l'information sur leur désignation administrative, leur état et leur usage font souvent défaut. Pour être en mesure de clarifier les responsabilités, il faut, au préalable, dresser un inventaire et procéder à une classification fonctionnelle des infrastructures de transport rural et ensuite, définir le responsable juridique.

Inventaire et classification fonctionnelle

Un inventaire exige une identification et un relevé des voiries rurales les plus importantes¹⁸, qu'il faudra ensuite classer par fonction¹⁹. Le présent document divise le réseau rural en deux catégories administratives : d'une part, les routes relevant des collectivités territoriales et d'autre part, les pistes et les chemins villageois. Chaque catégorie peut se référer à divers types de ITR. Pour des raisons de simplicité, nous préférons n'utiliser que deux catégories fonctionnelles : *les routes tertiaires* qui, au sein d'une circonscription, donnent accès au chef-lieu, à un équipement collectif ou au réseau principal, et *les routes et chemins de desserte*²⁰ qui relient un village à des niveaux plus élevés du réseau et donnent accès à d'autres villages, aux champs, à l'eau et au bois de chauffe. La plupart des routes tertiaires relèvent de la responsabilité des collectivités territoriales et la majorité des routes et des chemins de desserte, des communautés villageoises et des entités non gouvernementales. Il arrive parfois que les autorités locales soient responsables de quelques routes de desserte ou de chemins importants et les

¹⁸ Il ne s'agit ici nullement d'identifier chacun des chemins de l'Afrique rurale. Le coût d'un tel inventaire et les frais d'une mise à jour régulière seraient vite très supérieurs aux avantages que l'on peut en attendre. Il convient de limiter les inventaires aux routes et chemins les plus importants, et de s'assurer de la participation des représentants des communautés, tant pour leur établissement que pour leur mise à jour (Larry Schroeder, Université de l'Indiana).

¹⁹ Une classification fonctionnelle range les routes en catégories relativement homogènes. Le nombre de catégories peut varier entre trois et douze, selon les pays (Stowers et Talvitie, 1994). Il ne nous semble pas judicieux de classer les routes en fonction de leurs caractéristiques techniques, car certaines se retrouveraient dans une classe supérieure à celle de leur fonction (les services routiers utilisent des normes de construction trop élevées pour des routes rurales). Il peut toutefois être utile de recommander une gamme de caractéristiques techniques pour chaque classe fonctionnelle.

²⁰ L'expression « routes et chemins de desserte » est employée pour montrer que les infrastructures rurales en Afrique se composent de routes mais aussi d'autres structures tels que des pistes, des sentiers, des chemins et des passerelles piétonnes.

communautés de routes tertiaires moins importantes. Dans un district tanzanien, par exemple, le conseil municipal est le maître d'ouvrage d'un chemin qui relie deux districts. Dans ce cas précis, ce chemin est considéré comme plus prioritaire que certaines routes. Le terme de « route rurale » inclut à la fois les routes tertiaires et les routes de desserte.

Un inventaire routier fournit des données sur les fonctions, les caractéristiques et l'usage du réseau rural. Ces données devraient être incluses dans les archives publiques de la voirie, de manière à avoir un dossier détaillé des caractéristiques du réseau. Des inspections annuelles devraient, par ailleurs, permettre de déterminer si la classification d'une route en particulier et son attribution à une entité gestionnaire sont appropriées.

L'inventaire des routes relevant des collectivités locales est standard. Il comporte des informations telles que le type et l'état des chaussées, les ouvrages d'assainissement, le volume et la composition du trafic (bicyclettes, charrettes attelées, tracteurs, motocyclettes et piétons compris). Cet inventaire devrait également mentionner l'emplacement des principaux services qui se trouvent le long de la route, tels que centres médicaux, marchés et écoles. L'inventaire du vaste réseau des routes et des chemins villageois est plus difficile à réaliser. Il doit être simple et éviter une collecte coûteuse d'informations détaillées. L'Afrique du Sud, par exemple, a fait appel aux photographies aériennes et aux images de satellites pour se faire une idée de l'étendue du réseau non classé. D'autres pays, la Zambie par exemple, ont évalué les besoins d'accès en s'appuyant sur un inventaire plus rudimentaire — des matricules routières — pour déterminer les fonctions et les caractéristiques physiques des composantes de ce réseau. Ce travail peut s'accomplir en parcourant les routes et chemins de desserte à pied ou en véhicule et confié à un responsable de l'inventaire routier du service technique de la collectivité locale ou à consultant local, assisté de représentants des communautés. Toutes ces activités peuvent commencer à titre pilote dans une région ou quelques districts avant d'être généralisées à l'ensemble du réseau.

Responsabilité juridique

Établir la responsabilité juridique de chaque route et chemin veut dire désigner l'autorité responsable de premier chef (Encadré 5.1). Des inspections annuelles ultérieures détermineront si la classification et le choix des responsables juridiques sont appropriés. L'assignation administrative d'une route doit être réexaminée périodiquement, la fonction et l'usage d'une route pouvant justifier un changement dans le choix de l'autorité responsable. Certaines routes, par exemple, assignées à un organe administratif peuvent, en raison d'un manque de ressources, être confiées à des communautés ou d'autres entités privées, ou tout simplement abandonnées, quand personne n'en revendique la responsabilité. Un système de gestion routière annuel au travers d'inspections régulières permet de disposer des données nécessaires pour assurer, si besoin est, le transfert de responsabilité et empêcher les routes de se détériorer.

Une réassignation sans tarder d'une route est particulièrement décisive dans les zones rurales où la fonction d'une route peut se modifier si de nouveaux équipements, tels que des marchés ou des centres médicaux, ont été construits (cf. Encadré 5.2). La préparation d'un inventaire de routes rurales est bien souvent en Afrique subsaharienne un exercice ponctuel mené dans la cadre d'un projet d'amélioration des routes. Il est rare que cet inventaire fasse l'objet d'un réexamen. Il serait donc bon d'établir un système de mise à jour et d'archivage de l'état, de l'usage et de la fonction des routes. L'organe responsable des routes d'intérêt local serait l'entité la plus à même de tenir à jour ces registres.

Encadré 5.1 – Établir le statut juridique d'une route

Les routes tombent sous deux grandes catégories juridiques : classées ou non classées. Une route classée appartient à un organe responsable de son entretien. Une route non classée n'a pas de propriétaire en titre. Les organes responsables peuvent être des entités publiques ou privées. L'entretien d'une route offre des avantages mais comporte aussi des contraintes. Une communauté qui en assume la responsabilité peut recevoir des subventions, mais peut aussi être tenue pour juridiquement responsable d'un entretien insuffisant.

L'attribution d'une route fait l'objet d'un décret publié dans le Journal officiel pour porter les décisions administratives à la connaissance du public. En règle générale, les routes principales (parfois même l'ensemble du réseau) sont attribuées au titre de la loi sur les routes et le trafic routier. L'attribution des routes aux collectivités locales peut être simplement établie par la loi de décentralisation, alors que d'autres attributions de réseaux peuvent s'opérer via la loi sur les routes privées et associatives, la loi sur les parcs nationaux ou les réserves. Dans certains pays, le ministère chargé des routes principales est aussi responsable de l'ensemble du réseau et décide de confier certaines routes aux collectivités ou à des services spécialisés. Le décret d'attribution d'une route précise son emplacement, l'autorité routière qui en est responsable, ainsi que ses fonctions. Une fois la route attribuée, c'est au gestionnaire en question de procéder au bornage de son emprise (afin de délimiter son propre domaine foncier) et assumer les diverses fonctions qui lui ont été conférées par le décret.

Source : Jeremy Lane, Banque mondiale.

GESTION ET CAPACITÉ LOCALE

Les collectivités territoriales peuvent mobiliser les capacités nécessaires pour assumer la gestion des ITR de multiples façons. Jusqu'à présent, elles avaient tendance à créer une cellule routes rurales pour piloter les projets et exécuter les travaux. L'appui technique et la formation étaient assurés au travers de programmes de renforcement des capacités financés par les bailleurs de fonds. L'appui technique n'a pas vraiment réussi à permettre le transfert des connaissances au niveau local. Bien souvent, aucun des membres du personnel n'était qualifié pour suivre une formation et les assistants techniques assumaient eux-mêmes les tâches quotidiennes. De plus, à l'exception peut-être des pays où les collectivités locales sont très étendues (comme en Inde), la gestion en régie des routes rurales n'a pas été une expérience réussie, le réseau routier étant trop limité pour justifier une pleine capacité technique dans chaque collectivité.

La rationalisation et la réduction des besoins de capacités techniques des collectivités locales nécessitent deux mesures. La première consiste à confier les travaux au secteur privé. Le recours à l'entreprise est en effet une solution économiquement rentable dans les zones rurales où la charge annuelle de travail est très inégale. Les petites entreprises réalisent souvent des travaux de meilleure qualité et à un moindre coût qu'une entité administrative. Elles disposent d'une plus grande latitude pour motiver leur personnel, embaucher ou licencier, fixer les conditions de travail, adapter les techniques de chantier aux compétences et ressources locales, et prendre en compte les contraintes sociales et les politiques locales. Le contrat écrit non seulement permet de contrôler l'exécution des travaux mais encourage la performance, que les travaux soient confiés au secteur privé (Ghana) ou à une entreprise parapublique (Mozambique). Le désir de performance étant bien naturellement lié au souci d'être réglé le plus rapidement possible.

Encadré 5.2 - Procédures de classification et d'attribution des routes proposées en Zambie

Il n'existe pas de procédures standard en Zambie pour (re)classifier ou (ré)attribuer les routes. Dans le cadre d'un projet en cours, le gouvernement a commandité une étude sur les procédures à mettre en œuvre lorsqu'une autorité routière dépose auprès du ministère des transports une demande de classement, déclassement ou de reclassement d'une route relevant de sa compétence. La méthode proposée comporte trois étapes :

- 1 Toute demande doit être formulée par écrit et comporter les informations suivantes :
 - Point de départ de la route visée, défini par rapport à une route principale ou à une route d'intérêt local.
 - Point terminal définissant la longueur sur laquelle porte la demande de classement ou de reclassement.
 - Caractéristiques géométriques de la route visée (longueur, type de chaussée et d'accotement, largeur de la chaussée, de la plate-forme et de l'emprise).
 - Fonction et caractéristiques de la route visée (volume et composition du trafic, nombre de villes, villages, équipement collectifs - marchés, écoles, centres médicaux – desservis, ligne de bus).
- 2 La demande sera adressée au ministère des transports qui la transmettra au comité de classement des routes (voir ci-dessous). Après étude de la demande et, si besoin est, complément d'enquête, le comité rédigera un rapport et émettra une recommandation à l'intention du ministre.
- 3 Si, après étude du rapport, le ministère juge opportun de reclasser la route, il pourra émettre un décret classant la route dans l'une des catégories existantes.

Pour assurer la mise en œuvre de la procédure proposée, l'étude recommandait que soit instituée une commission de classification des routes. Celle-ci serait placée sous la tutelle du conseil national des routes et chargée de donner des avis au ministre des transports sur le (re)classement ou la (ré)attribution d'une route dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par la loi sur les routes et le trafic routier. Cette commission serait composée de représentants des divers ministères responsables des autorités routières (ministères des communications et transports, des travaux publics, des collectivités locales, du tourisme, et de l'agriculture). Elle aurait pour mission de :

- Définir les procédures administratives, et notamment les critères que doivent remplir les routes pour faire l'objet d'une (re)classification ou d'une (ré)attribution.
- Organiser des séminaires et des ateliers destinés à diffuser les informations relatives aux procédures de reclassification.
- Aider les autorités routières à rédiger des demandes.
- Effectuer des visites sur le terrain pour vérifier l'exactitude des informations fournies par les autorités routières.
- Formuler à l'intention du ministre des recommandations sur la catégorie à appliquer.
- Préparer des projets de décret destinés à faire connaître les décisions du ministre.

Source : Louis Berger International, 1996.

La deuxième mesure consiste à confier les principales fonctions de gestion à des consultants locaux. Lorsque les travaux sont réalisés par des entreprises privées, les collectivités locales peuvent concentrer leur attention sur la nature, quantité et qualité des ITR à fournir et sur le financement de leur construction et entretien. La planification des travaux, de même que la préparation des dossiers d'appel d'offres, l'évaluation des soumissions, l'attribution des marchés, la supervision des travaux, les inspections de chantier, la tenue de la comptabilité, et le paiement des entreprises dans les délais convenus, ne sont pas de minces tâches — et la plupart des compétences qui s'y rattachent font défaut au niveau local. C'est pourquoi, les collectivités peuvent confier la plupart de ces services au secteur privé, le plus difficile étant d'assurer que le volume de travail est suffisant pour inciter les bureaux d'ingénierie locaux à opérer dans les zones rurales.

La gestion de l'ensemble du réseau routier par un ministère comporte certains avantages, en ce sens qu'il dispose d'une plus grande capacité technique et peut assurer une meilleure coordination du réseau (voir Encadré 5.3), mais aussi des inconvénients liés en particulier à l'insuffisance d'attention portée aux priorités locales et à la consultation dans le processus de planification. Le phénomène inverse risque de se produire lorsque la responsabilité de ces routes est transférée aux collectivités locales. Les paragraphes qui suivent présentent deux modèles de gestion des routes rurales. Le modèle A part d'une gestion confiée à un ministère technique et le modèle B repose sur un transfert de la responsabilité des routes rurales aux collectivités territoriales. Nous étudierons quatre méthodes de mobilisation des capacités nécessaires à une gestion efficace des routes d'intérêt local. La première — une direction nationale des routes rurales — appartient au modèle centralisé (modèle A). Les autres options — maîtrise d'ouvrage déléguée, groupement intercommunal et bureaux d'ingénierie — font partie du modèle décentralisé (modèle B). Toutes ces options reposent sur des entreprises privées pour l'exécution des travaux.

Modèle A : gestion centralisée

Option 1 : Direction nationale des routes rurales. Une direction nationale des routes rurales est l'autorité responsable du réseau rural²¹. La direction est chargée de développer et d'entretenir le réseau routier rural qu'elle gère indépendamment des collectivités locales. Elle fait généralement partie de l'administration centrale avec quelques antennes dans les centres provinciaux et certains districts. Elle a à sa tête un directeur dont les compétences sont évaluées en fonction des résultats obtenus dans le sous-secteur des routes rurales²². Le bureau central est supposé recommander des mesures, formuler des directives pour la planification et les normes de construction et fournir un appui technique aux antennes régionales pour la gestion du réseau et des marchés. Ces bureaux locaux assurent la gestion quotidienne du réseau, ainsi que la planification, la programmation et le contrôle des travaux. Bien qu'ils entretiennent des contacts avec les collectivités locales et les consultent, ils dépendent des bureaux régionaux et, au bout du compte, des services de la direction centrale. Les crédits sont alloués par la Direction aux bureaux provinciaux qui les transfèrent ensuite aux antennes locales.

La direction centrale des routes rurales relève généralement du même ministère que la direction des routes principales, mais peut parfois dépendre d'un autre ministère, comme le ministère de l'agriculture. Son rattachement au ministère chargé des routes présente deux avantages. D'abord, elle peut ainsi bénéficier de l'assistance technique et des conseils dudit ministère et, ensuite les divers niveaux du réseau sont mieux coordonnés. Le principal inconvénient de ce mode de gestion est qu'il ne permet pas de prêter une attention suffisante aux priorités locales, la planification étant établie sans consultation locale.

²¹ La responsabilité juridique des routes d'intérêt local peut être attribuée à un ministère technique (Kenya) ou bien aux collectivités locales, un organisme central pouvant en assumer provisoirement la responsabilité (Ghana).

²² Pour ce qui est du réseau primaire, plus cette direction offre des conditions d'emploi et de salaire qui se démarquent de celles de la fonction publique, plus elle est susceptible d'attirer un personnel qualifié. Voir Heggie (1995) à propos du rôle bénéfique que des salaires convenables ont sur la performance des employés.

Encadré 5.3 – Attributions de compétences en matière de routes locales

Deux modèles de gestion des routes sont couramment appliqués en Afrique. Dans le premier modèle, l'ensemble du réseau relève de la responsabilité juridique d'un ministère ou d'une autorité routière spécialisée, et dans le second, plusieurs ministères ou niveaux administratifs sont en charge du réseau principal et des routes rurales.

1. *Responsabilité des routes principales et rurales attribuée à un même ministère.* Ce modèle peut prendre trois formes différentes. Soit on sépare les fonctions de gestion des routes principales et des routes rurales, en créant deux directions (Sierra Leone), soit la gestion des routes est divisée en fonction de leurs normes techniques, route revêtue et route non revêtue (Kenya), ou bien encore, l'ensemble du réseau est géré par une seule direction (Afrique du Sud).

2. *Responsabilité des routes principales et rurales attribuée à plusieurs ministères ou niveaux administratifs.* Dans bien des cas, l'entité juridiquement responsable est une collectivité locale ou un conseil de district rural. L'administration chargée de la supervision des routes rurales est souvent le ministère des collectivités locales (Ouganda et Zambie), le ministère de l'agriculture (Guinée), le cabinet du premier ministre (Tanzanie) ou le président (Nigeria). Dans certains pays, il n'existe pas de ministère ou de service chargé de la coordination (Madagascar).

Ces deux modèles présentent tous deux des inconvénients. Dans le premier modèle, il est difficile d'assurer une réelle participation locale à la planification. Le second modèle, par contre, peut poser des problèmes de coordination et de compétences techniques, qui néanmoins ne sont pas insurmontables s'il existe une direction nationale des routes rurales compétente. Par contre, si les routes rurales ne relèvent pas des collectivités mais du ministère de l'agriculture, ce qui est le cas en Guinée, les deux types de problèmes risquent de se poser si la liaison entre les collectivités locales et le ministère est faible.

Le premier modèle est généralement appliqué dans les pays centralisés et ayant des capacités techniques limitées au niveau local. Le second convient mieux aux administrations décentralisées. Cela dit, dans les deux cas, il importerait de décentraliser les opérations en encourageant la participation active des populations locales dans le processus de priorisation et de planification et en établissant un puissant service central responsable de la coordination, de la supervision et de l'encadrement.

L'exemple le plus connu de ce type de gestion est peut-être celui de la direction des routes rurales (*Department of Feeder Roads*) du Ghana, un service public placé sous la tutelle du ministère des routes. Elle gère le réseau rural pour le compte des collectivités territoriales depuis 1981, réparti sur 37 districts et desservant une centaine de collectivités. C'est l'une des rares administrations en charge des routes rurales à avoir clairement défini sa mission : « améliorer et préserver un haut niveau d'accessibilité sur l'ensemble du réseau national des routes rurales à un coût optimal en faisant appel à des méthodes de planification, de développement, de réhabilitation, d'entretien et de gestion appropriées ; désenclaver et relier les zones rurales à potentiel agricole pour stimuler la production, faciliter le transport des produits et la mobilité, favoriser les activités économiques de petite échelle et enfin, réduire le coût des transports ».

Tous les travaux de réhabilitation sont confiés au privé et l'entretien est de plus en plus assuré par des petites entreprises. À la différence de la plupart des services en charge des routes rurales de la région, cette direction est techniquement compétente (avec près de 40 ingénieurs) et a plutôt bien réussi à établir un cadre cohérent de planification, de gestion des marchés, et à coordonner les activités des nombreux bailleurs de fonds dans le sous-secteur. Par contre, elle n'a pas été suffisamment attentive aux besoins des collectivités locales. Toutefois, dans le cadre de la décentralisation en cours, elle a décidé de transférer la responsabilité de l'entretien des routes à six collectivités locales, premier pas vers une décentralisation totale de la gestion du réseau rural.

Au Malawi, le ministère en charge du réseau routier a assumé « provisoirement » — autrement dit pendant les vingt années qu'a duré le Programme d'amélioration et d'entretien des routes de district — le rôle de gestionnaire des routes rurales. Un ministère des routes principales accepte généralement de gérer

les projets de routes locales si des crédits extérieurs sont disponibles. Une fois ces fonds épuisés, ces routes perdent de leur intérêt et sont restituées à l'entité juridiquement responsable.

Le Programme d'amélioration et d'entretien des routes de district était au départ destiné à renforcer les capacités locales et à transférer progressivement les compétences aux collectivités territoriales. N'ayant pas réussi à doter les collectivités de capacités suffisantes, le ministère a dû maintenir ses unités d'entretien dans tous les districts sauf un. De plus, si le Programme a bien atteint ses objectifs physiques, les responsables de l'entretien n'étaient pas clairement définis, alors même que les collectivités locales du Malawi étaient les autorités routières en charge du réseau rural.

Il faut éviter les transferts temporaires d'attribution, car ils ont souvent pour effet de saper le pouvoir des collectivités. Si un pays a engagé un processus de décentralisation, une direction centrale des routes rurales n'est pas, à terme, une solution satisfaisante et doit plutôt être envisagée comme une mesure provisoire destinée à assurer une cohérence technique.

Modèle B : gestion locale

Dans un modèle décentralisé, les collectivités territoriales sont les autorités routières du réseau rural qui dépend de leur circonscription. Parce que chaque collectivité devient une autorité routière, il faut établir au niveau central une unité de coordination ou un service de routes rurales dont la fonction sera de fournir des conseils en matière de politique routière et de normes de construction, de jouer un rôle moteur dans la formulation d'une stratégie pour le sous-secteur et d'apporter un appui technique aux collectivités locales. Ses fonctions sont également d'établir des lignes directrices en matière de planification, d'exercer un contrôle technique et financier et de répartir les crédits. Les priorités locales sont généralement mieux satisfaites lorsqu'il est placé sous la tutelle du ministère des collectivités locales plutôt que sous celle d'un autre ministère (voir Encadré 5.3 ci-dessus). Cela tient notamment au fait que l'implantation de ses antennes locales s'effectue selon un découpage qui bien souvent recouvre les limites administratives des collectivités territoriales.

Trois méthodes de gestion décentralisée sont présentées ci-après, chacune ayant une façon différente de mobiliser les capacités de gestion locales. Par contre, aucune ne peut fonctionner sans un service central de coordination techniquement compétent.

Option 2 : Maîtrise d'ouvrage déléguée. Les collectivités locales confient à un maître d'ouvrage délégué les fonctions qu'elles ne peuvent assumer par manque de capacité (planification, comptabilité...). Un maître d'ouvrage délégué gère les marchés de travaux pour le compte des pouvoirs publics. Il fait parfois appel à des consultants pour l'aider à préparer des plans d'investissement et de travaux qui se conforment aux directives du service de coordination des routes rurales. Les collectivités locales doivent leur communiquer les informations nécessaires et veiller à ce que les programmes d'ingénierie reflètent bien les priorités locales. Si le besoin s'en faire sentir, elles peuvent demander au maître d'ouvrage délégué de recruter des consultants pour la préparation des dossiers et la supervision des procédures d'appel d'offres. En Afrique subsaharienne, les maîtres d'ouvrage délégués avaient pour fonction première de gérer les marchés de travaux et n'étaient pas associés à la planification du réseau routier.

De nombreux pays francophones — Madagascar, le Mali, la Mauritanie, le Niger, et le Sénégal, par exemple — ont opté pour cette méthode de gestion et créé des agences d'exécution des travaux d'intérêt public ou AGETIP. S'il existe différents types d'AGETIP, toutes assurent la gestion des marchés et font appel à des consultants privés et aux entreprises qui exécutent les travaux pour le compte des ministères et des municipalités (voir Encadré 5.4). Les AGETIP s'adressent à des consultants pour effectuer les études et préparer les appels d'offres, examiner les soumissions, attribuer les marchés et signer les contrats. Elles assurent le suivi technique et le contrôle des travaux et paient les entreprises. Elles sont elles-mêmes soumises à un audit financier trimestriel et la qualité technique des travaux est contrôlée à intervalle régulier. Jusqu'à présent, les résultats des audits ont montré que la gestion financière et la qualité technique des travaux étaient satisfaisantes. La plupart des AGETIP s'intéressent principalement aux travaux en zones urbaines où les opérations de supervision sont concentrées. Certaines ont toutefois créé des antennes locales pour améliorer leur capacité de gestion des marchés dans les zones rurales. L'expérience montre en effet qu'il est plus difficile et plus coûteux de superviser des marchés en milieu rural.

Encadré 5.4 – Les AGETIP

Il existe plus de dix AGETIP en Afrique, la plupart se trouvant dans les pays francophones. La première agence a été créée au Sénégal en 1989. Cette petite agence emploie 24 personnes, chauffeurs et secrétaires compris. En règle générale, une AGETIP gère des marchés d'environ 3 millions de dollars par mois, la valeur moyenne d'un marché étant de 200 000 dollars. Les AGETIP sont des organismes à but non lucratif ; la plupart prélèvent 5 % pour frais de gestion. Elles emploient des salariés hautement qualifiés auxquels elles proposent des salaires attractifs. Elles ont donné d'excellents résultats en terme de productivité : il leur faut en moyenne deux mois pour lancer un appel d'offres et sélectionner un soumissionnaire comparé à six mois ou plus pour le secteur public ; les coûts sont généralement inférieurs de 15 à 20 %.

Les travaux d'investissement financés par les bailleurs de fonds constituent l'essentiel de leur portefeuille. Un grand nombre d'AGETIP de première génération remplissaient une double fonction : sélectionner et financer des projets et d'autre part, gérer les marchés. Les bailleurs de fonds ont maintenant de plus en plus tendance à faire transiter les crédits par les ministères et les collectivités locales pour leur laisser le choix entre une gestion des marchés en régie ou par une AGETIP, l'objectif étant de la soumettre à une certaine concurrence.

Les AGETIP ont non seulement réussi à gérer les marchés avec efficacité et efficience mais elles ont permis de développer les entreprises locales et de créer des emplois. Nombre d'entre elles dispensent une formation aux entreprises, aux consultants locaux, aux municipalités et aux bénéficiaires en général. L'expérience AGETIP montre que lorsque des marchés de travaux routiers sont proposés au privé, les chefs d'entreprise se tournent aussitôt vers ce secteur d'activité. Le nombre d'entreprises et leurs compétences augmentent sensiblement si elles reçoivent une formation sur les procédures d'appel d'offres, l'ordonnancement et l'exécution des travaux et la gestion financière.

Les AGETIP ont réussi à réduire les lenteurs administratives liées à la gestion des marchés. La rapidité avec laquelle elles sélectionnent les entreprises et finalisent les marchés est à la clé de leur réussite. Il leur faut, en moyenne, deux mois pour préparer un dossier d'appel d'offres, évaluer les soumissions et attribuer le marché. Les entreprises sont souvent payées en moins de dix jours ouvrables, alors que les délais de paiement de l'administration — qui se comptent en mois ou en années, même lorsque les crédits sont disponibles — interdisent les marchés publics aux petites entreprises. Pour garantir la promptitude des paiements, les AGETIP ne signent pas de contrat sans disposer au préalable de fonds locaux de contrepartie (généralement à hauteur de 10 %). La réussite des AGETIP tient aussi aux salaires qu'elles offrent à leur personnel, comparables à ceux du secteur privé. Nous ne saurions trop insister sur l'étroite relation entre le niveau de salaire et la performance. Ainsi, le gestionnaire du réseau de la Sierra Leone (*Sierra Leone Road Authority*), un organisme semi-autonome dont les employés perçoivent des salaires similaires à ceux du privé, est désignée parfois comme l'une des AGETIP les plus performantes de la région, en raison de l'efficacité avec laquelle elle gère les marchés.

Les AGETIP, sous leur forme actuelle, présentent cependant des inconvénients. Elles détiennent un monopole sur la gestion des marchés publics, sont fortement dépendantes des crédits des bailleurs de fonds et ont une expérience limitée dans les zones rurales. Rien ne les empêcherait pourtant d'opérer selon des principes de rentabilité et dans un environnement concurrentiel. A bien des égards, elles pourraient être considérées comme un moyen d'introduire un marché privé dans la gestion des contrats. Mais un tel marché suppose qu'il existe des maîtres d'ouvrage délégués compétents, que les collectivités soient capables de traiter avec et enfin, que le volume des travaux soit suffisamment important (de petits réseaux et des crédits limités appellent de petits marchés). En bref, si les AGETIP gèrent efficacement les marchés, elles ne résolvent pas les problèmes de gestion et de financement du réseau routier.

Option 3 : groupement intercommunal à vocations multiples. Dans cette option, les collectivités locales se regroupent pour atteindre la taille critique en vue d'obtenir des prestations de services (d'entretien périodique, par exemple) auprès du secteur privé à un prix compétitif ou pour construire une infrastructure qui servira à plusieurs collectivités. La création d'un groupement intercommunal résulte parfois d'une logique de développement économique quand les besoins d'une région diffèrent de ceux de

l'entité administrative dont elle relève, ce qui l'amène à dépendre des services économiques et sociaux d'une collectivité voisine. Si tel est le cas, il est dans leur intérêt de conjuguer leurs efforts pour mettre en place les infrastructures dont elles ont besoin.

Il est difficile de définir ce type d'association, mais on peut dire, en un sens, qu'elle s'apparente à des centrales d'achat où des clients se regroupent pour bénéficier de prix plus avantageux. Un groupement intercommunal suppose que les collectivités locales soient liées par un accord en vue d'exécuter des projets ou des programmes spécifiques. Par exemple, il peut servir à fournir des services publics tels que la collecte des ordures, l'approvisionnement en eau, la construction et l'entretien de routes. Ces groupements sont généralement organisés en commissions ou groupes de travail composés de techniciens et d'élus locaux, ainsi que de représentants de groupes d'intérêt, tels que les opérateurs de transports ou les usagers de la route. Son organe de direction n'est effectif que pendant la durée du projet ou du programme. La réussite d'une telle association dépend principalement de la capacité et de la volonté d'innovation de la collectivité initiatrice, ainsi que de la volonté de coopérer des diverses collectivités locales, laquelle est conditionnée par l'histoire qui les lie, les contraintes économiques, les pressions de l'opinion publique ou de la classe politique.

Les groupements intercommunaux se retrouvent dans des pays très divers, en Jordanie, en Afrique du Sud ou encore au Canada et aux États-Unis. Ils peuvent n'avoir qu'un caractère très informel ou prendre la forme d'un organisme indépendant, responsable de l'exécution du programme conjoint. Il existe deux grandes catégories de groupement intercommunal, l'un virtuel au sens où toutes les parties prenantes sont représentées, élus locaux et groupes d'intérêt, la gestion du service n'étant confiée qu'à l'une des collectivités. Les membres se réunissent une fois par mois ou selon les besoins (sur convocation de l'un d'entre eux). Aux États-Unis, par exemple, la circonscription la plus grande ou la plus riche devient l'organe responsable. Le projet est placé sous sa responsabilité, c'est elle qui signe les contrats et assume les risques, les coûts étant partagés entre les parties intéressées selon une formule de répartition. Les études techniques, la réalisation et la supervision des travaux sont confiées au secteur privé. Pour des projets importants, il lui arrive de déléguer la gestion des marchés à une instance spécialisée. Dans un pays en développement, cette solution est recommandée si les collectivités n'ont pas la capacité de gestion nécessaire. Une autre solution serait de faire appel à une instance administrative plus élevée, voire à un ministère technique.

Le second type de groupement dispose de bureaux et d'un personnel d'encadrement. En Jordanie, par exemple, certains groupements intercommunaux ont réussi à s'étendre et interviennent dans la prestation de services. Les organismes publics, qui tout à la fois gèrent et délivrent les services, sont susceptibles de se heurter aux mêmes problèmes que certaines autorités routières. C'est pourquoi, il est préférable de confier l'exécution des travaux au secteur privé.

Ce type d'associations comporte deux grands avantages. D'abord, elles permettent d'offrir des services de façon plus efficace et ensuite, contribuent à la redistribution des revenus. De plus, elles aident les administrations locales à définir leurs priorités et à réaliser des économies d'échelle. On peut imaginer également que du fait du développement, les intérêts locaux seront de moins en moins liés aux découpages administratifs et que grâce à ces associations, les collectivités pourront plus aisément répondre aux problèmes de développement et adopter une optique régionale. De surcroît, la répartition entre les diverses circonscriptions des besoins d'investissement et celle du potentiel fiscal ne coïncident pas forcément. Un chef-lieu relativement riche peut concentrer l'essentiel des ressources fiscales alors que les localités voisines auront seules à supporter la charge des routes qui les relient à ce chef-lieu. Un groupement intercommunal constitue un moyen de contrebalancer ces inégalités grâce à des conventions de partage des coûts. Compte tenu de tous ces avantages, nombreux sont les gouvernements qui, au travers d'incitations financières, encouragent la formation de groupements intercommunaux. Le plus souvent, ces incitations font partie des critères d'éligibilité à des subventions ou d'autres incitations reposant sur des mécanismes de péréquation. Dans l'État du Colorado, par exemple, plus il y a de collectivités représentées dans un groupement intercommunal, plus celui-ci sera susceptible de recevoir des subventions de l'État. De cette façon, des collectivités relativement riches sont parfois disposées à subventionner des collectivités locales plus pauvres. Une situation où chacun y trouve son compte, les premières disposant du pouvoir que confère l'argent et les secondes n'étant pas nécessairement prêtes à assumer des responsabilités de gestion.

Dans une certaine mesure, les problèmes relatifs aux groupements intercommunaux sont liés à leur force. Les collectivités locales ont bien souvent du mal à se regrouper à partir des structures

administratives et juridiques existantes et doivent donc créer un organe spécifique, une entreprise qui peut s'avérer difficile compte tenu de certaines rigidités administratives et juridiques ; cela est particulièrement vrai lorsque des collectivités locales appartenant à différentes régions ou États souhaitent se regrouper. De plus, la constitution dans un pays africain d'un groupement intercommunal pour la gestion des routes rurales peut requérir un appui technique important de la part des ministères techniques, ce qui ne sera pas nécessairement consenti de bonne grâce. Une solution possible serait de faire appel aux services d'un bureau régional en charge du réseau principal ; les collectivités locales regroupées détiendraient les cordons de la bourse et devant lesquelles le bureau régional serait redevable.

Option 4 : Bureau d'ingénierie. Il reste également la solution des consultants privés pour le développement des capacités de gestion. Cette solution est couramment en usage dans le secteur routier pour la préparation des études techniques. Et si les directions nationales des routes rurales font de plus en plus appel à des bureaux d'ingénierie pour la supervision des travaux exécutés par les entreprises, il est par contre beaucoup plus rare que les collectivités locales confient la planification du réseau routier et la gestion des marchés à des consultants locaux.

Dernièrement, des collectivités territoriales du Ghana, de la Tanzanie, de la Zambie et du Zimbabwe ont sollicité les services de consultants locaux pour les aider à planifier et à superviser les travaux routiers. Au Ghana, dans le cadre d'un projet financé par l'agence Danida, la Direction des routes rurales s'est rendue compte combien il était difficile d'attirer des experts en appliquant les barèmes de salaire de la fonction publique et elle a donc décidé de recruter et de former trois consultants pour la gestion d'une partie du réseau rural. En Zambie, le Conseil national des routes, qui gère le fonds d'entretien routier, a fait appel à des bureaux d'ingénierie pour aider les collectivités locales à planifier et à gérer les marchés de travaux, et ceci parce que les plans soumis par les collectivités n'étaient pas de qualité suffisante pour justifier des crédits du fonds routier. Un bureau d'étude apporte son appui à l'ensemble des districts d'une province en les aidant à planifier un programme annuel d'entretien routier, à lancer les appels d'offre, évaluer les soumissions, négocier les marchés et à superviser les travaux. Le cabinet de conseil cosigne les chèques remis aux entreprises locales²³.

S'il est vrai que la contribution de ces cabinets est loin d'être négligeable et a permis aux collectivités locales d'obtenir des crédits du fonds routier et de les utiliser à bon escient, l'expérience montre toutefois que les collectivités, aussi bien que les consultants, ont besoin de formation. Certaines collectivités de la Zambie, par exemple, n'ont pas réellement compris la notion de «client», autrement dit que ce sont leurs priorités qui comptent et non pas celles du bureau d'étude. Au départ, les consultants recevaient un pourcentage du montant des marchés, une formule qui ne favorisait pas la planification de travaux. Ils étaient, en effet, plutôt tentés de privilégier les zones urbaines où la supervision des travaux est plus aisée et le coût unitaire plus élevé. De ce fait, les régions écartées ont été délaissées. Pour remédier à cette situation, le système de rémunération a été révisé et approuvé, les paiements étant effectués à la remise de programmes d'entretien jugés satisfaisants.

La plupart des collectivités locales du Royaume-Uni confient la gestion de leur réseau à un bureau d'ingénierie²⁴ qui, à son tour, fait exécuter les travaux par des entreprises privées (voir encadré 5.5). Sous réserve de disposer d'une source de financement continue, les collectivités locales des pays africains peuvent adopter des solutions similaires notamment si, comme cela s'est fait en Zambie dans l'exemple cité, elles se regroupent pour faire appel à un seul bureau d'ingénierie.

Cette solution présente un grand intérêt pour les collectivités locales dans la mesure où les travaux exécutés seront de meilleure qualité et reviendront moins cher, mais aussi parce qu'elle leur permettra de concentrer leurs efforts sur le développement de capacités de gestion du réseau. Toutefois, cette solution ne peut marcher que si les collectivités, qui avaient l'habitude d'opérer en régie, se perçoivent en tant que clients et qu'il existe un secteur privé capable de fournir des services de qualité. Les cabinets de conseil locaux, tout comme les entreprises privées, auront besoin de formation pour offrir le type de services

²³ Les termes de référence des consultants, tels que définis par le Conseil national des routes, sont présentés à l'Annexe B.

²⁴ D'ici l'an 2000, toutes les municipalités devront confier au secteur privé au moins 65 % des fonctions de gestion, en d'autres termes elles seront dans "l'obligation de soumettre à la concurrence les missions de gestion des travaux publics".

dont les collectivités locales ont besoin. Ces cabinets devront suivre une formation en gestion financière, procédures d'appel d'offres et en technologie. Un service de coordination des routes rurales efficace et compétent ou encore le ministère responsable du réseau routier peut dispenser cette formation et fournir un appui tant aux collectivités locales qu'aux consultants locaux.

L'expérience des pays africains montre que le problème de confier l'entretien routier au privé est plus lié à l'insuffisance de marchés et de ressources financières qu'au nombre ou aux compétences techniques des entreprises. À mesure que les crédits et par suite, le volume de travaux et de marchés s'amplifieront, les entreprises émergeront. Cette constatation s'applique également aux bureaux d'ingénierie. Le développement des entreprises privées et des bureaux de consultants repose sur une condition essentielle : régler les factures de travaux en temps voulu, ce qui implique de disposer d'une source de financement régulière et d'un système efficace d'audits techniques et de règlement.

Encadré 5.5 – Privatiser la gestion des routes relevant des collectivités locales

Le comté du Berkshire compte 3 500 kilomètres de routes. C'est le premier comté du Royaume-Uni à avoir décidé, en 1993, de confier entièrement la gestion des routes à un bureau d'ingénierie. Cette décision a été prise en raison d'une diminution des crédits qui ont entraîné une réduction du volume de travail, et parce qu'il était persuadé que le secteur privé assurerait la gestion du réseau avec plus d'efficacité. Du fait de la diminution des crédits et de la charge de travail, le comté s'est vu contraint de licencier une partie de ses agents. Le choix entre une multiplicité de marchés et leur regroupement en un seul lot s'est fait après avoir reçu l'assurance qu'un grand nombre de ses agents seraient réintégrés dans le bureau d'ingénierie. Le comté a également opté pour un marché unique en partant du principe que le bureau d'étude bénéficierait ainsi d'économies d'échelle et pourrait, par conséquent, réduire ses prix. Il a toutefois conservé une petite équipe capable d'exercer d'autres fonctions techniques.

Les négociations ont essentiellement porté sur la définition des services – plus axée sur les résultats que sur les moyens. Le cahier des charges, par exemple, insistait plus sur le niveau de service des routes que sur le nombre de nids de poules bouchés. Les spécifications couvraient les objectifs des services, la description des travaux, leur ampleur, leur qualité, les procédures de compte-rendu, les responsabilités du client et du prestataire ainsi que les besoins en personnel. Le contrat de gestion du réseau routier a été attribué au bureau d'étude Babbie pour une durée de quatre ans, ultérieurement portée à sept ans. Babbie remet chaque mois un rapport d'activité. Les deux parties se rencontrent à l'occasion de réunions de bilan hebdomadaires et d'une réunion mensuelle prévue dans le contrat.

À la réflexion, le comté a estimé qu'il s'était trop attaché à détailler le cahier des charges du bureau d'ingénierie et n'avait pas suffisamment prêté attention à son rôle de client. Il a donc, par la suite, décidé de mettre l'accent sur le contrôle des prestations fournies, la validation technique des travaux, les activités du cabinet, le suivi administratif du contrat, le contrôle financier, et les points de jonction entre lignes d'action et politique. Jusqu'à présent, les avantages pour le comté ont été considérables, notamment du point de vue de l'efficacité, de la flexibilité et de la rentabilité.

Source : Wingfield (1996).

Comparaison des modèles et des options

Dans le modèle de gestion décentralisée, les collectivités locales s'en remettent à une unité de coordination techniquement compétente qui définit la stratégie nationale et les normes de construction, les directives de planification et la fonction des intermédiaires financiers. Un tel service se différencie toutefois d'une direction centrale des routes rurales. Dans le modèle de gestion décentralisée, chaque collectivité établit ses priorités de financement et contrôle les ressources ; de plus, les ingénieurs locaux relèvent d'une collectivité et non pas du service central. Un service central de coordination du réseau rural peut être tout aussi efficace qu'une direction centrale à partir du moment où il bénéficie des compétences techniques voulues, d'un statut approprié (nomination d'un directeur qualifié), et de ressources compatibles avec une décentralisation de la responsabilité des routes rurales.

Jusqu'à présent, les services de coordination n'ont disposé que de moyens limités. En Tanzanie, ce service central est réduit à un ingénieur qui est supposé aider plus d'une centaine de collectivités urbaines

et rurales. En Zambie, deux ingénieurs sont responsables du réseau rural et deux autres de la voirie urbaine. Dans les deux cas, les effectifs sont manifestement très insuffisants. En Zambie, le recours à un bureau d'ingénierie pour pallier au manque de capacités internes peut devenir une solution permanente à la gestion des routes relevant des collectivités locales.

Le Tableau 5.1 ci-dessous présente les forces et les faiblesses des deux modèles de gestion des routes relevant des collectivités locales.

Tableau 5.1 – Comparaison des deux modèles et des options de développement des capacités de gestion

Modèle de gestion	Options	Priorités locales	Discipline du marché	Volume critique des travaux	Simplicité administrative
Centralisée	Direction nationale des routes rurales	Rarement respectées	Généralement appliquée	Atteint	Appliquée
Décentralisée	Maître d'ouvrage délégué	Respectées	Généralement appliquée	Atteint	Généralement appliquée
	Groupement intercommunal	Respectées	Généralement appliquée	Atteint	Rarement appliquée
	Bureau d'ingénierie	Respectées	Appliquée	Généralement atteint	Appliquée

Priorités locales. Dans le modèle centralisé de gestion, les agents des services centraux sont bien souvent techniquement plus compétents que ceux des collectivités locales et en mesure de travailler en coordination avec le ministère en charge du réseau principal. Ils ont toutefois tendance à ne pas consulter les collectivités et les parties prenantes locales. Dans le modèle décentralisé, les collectivités deviennent responsables de la gestion de leur réseau et peuvent donc mieux définir leurs plans et programmes en fonction de leurs priorités.

Discipline du marché. Dans les quatre méthodes de gestion, la prestation des services est assurée par le secteur privé, le plus à même de garantir efficacité et discipline du marché. Dans le cas d'une direction centrale ou d'un groupement intercommunal, une part plus importante des travaux d'entretien et des fonctions de gestion est maintenue en régie. La forme la plus courante de maîtrise d'ouvrage déléguée en Afrique subsaharienne — l'AGETIP — est certes celle qui a le mieux réussi à réduire les coûts de gestion, par contre, elle risque de se constituer en monopole. Enfin, une privatisation efficace de la gestion du réseau suppose que les collectivités locales ont les moyens de recourir au secteur privé et que les entreprises et les bureaux d'ingénierie locaux sont qualifiés. Les agents habitués à ne travailler qu'en régie n'ont pas nécessairement les compétences pour bien gérer des contrats. Les collectivités locales peuvent y remédier en demandant à un organe supérieur de les aider à passer un contrat d'assistance technique avec un bureau d'étude (comme l'a fait le Conseil national des routes de la Zambie) ou en faisant appel à un maître d'ouvrage délégué. Aider les collectivités locales à devenir des clients à part entière est une tâche à laquelle le ministère chargé des routes et les bailleurs de fonds devraient s'intéresser.

Volume critique des travaux. Quelle que soit la méthode de gestion retenue, le plus difficile est de constituer un volume de travaux suffisant pour permettre une gestion efficace du réseau routier des collectivités locales et une prestation de services à des prix concurrentiels. L'inconvénient du modèle décentralisé est lié à la taille du réseau, dans la mesure où les contrats de services de planification et de comptabilité ne sont pas suffisamment conséquents pour attirer un bureau d'études national. Le réseau routier relevant d'une collectivité locale est en moyenne de 140 km à Madagascar, de 180 km au Cameroun et au Niger et de 280 km en Tanzanie et en Zambie. Or, la présence d'un ingénieur dans une entité locale n'a de justification économique que si le linéaire se range entre 500 et 2 000 km et que le volume de trafic soit suffisant sur certains tronçons. Ce problème peut se résoudre si les collectivités regroupent les contrats en un lot, avec l'appui d'un maître d'ouvrage délégué (AGETIP), se constituent

en un groupement intercommunal ou encore, font appel à une entité de niveau supérieur pour les aider à passer collectivement des contrats de services avec le secteur privé (comme en Zambie, par exemple).

Simplicité administrative. Parmi les quatre options possibles, le groupement intercommunal est peut être la méthode de gestion la plus administrativement pesante, surtout s'il faut créer un nouvel organe et qu'aucune des collectivités n'est en mesure d'assurer la gestion des contrats. La formation de groupement intercommunal à vocations multiples s'impose de plus en plus, en raison de la tendance des pays à accroître le nombre des collectivités territoriales (au Niger, par exemple, leur nombre est passé de 300 à 600 en l'espace d'une décennie). Aux États-Unis, où les petites municipalités sont nombreuses, la création de groupement de communes à vocation unique est pratique courante²⁵. D'un point de vue administratif, il est plus simple de confier les principales fonctions de gestion à des entreprises privées ou à une direction nationale. Cela dit, il faut se rappeler que dans le dernier cas, la centralisation des décisions peut ralentir les procédures d'appel d'offres et les délais de paiement, de sorte que les coûts de gestion et les coûts unitaires risquent d'être plus élevés et la responsabilité locale atténuée.

Les quatre méthodes examinées valent également pour une autorité routière autonome ou semi-autonome, responsable de l'ensemble du réseau. Celle-ci peut assurer les fonctions de coordination technique et de supervision, de la même façon que dans le modèle décentralisé, ou opérer comme une direction des routes rurales de l'administration centrale. Quelle que soit la solution retenue, les avantages et les inconvénients propres à chaque modèle sont les mêmes. Pour réduire les inconvénients du modèle centralisé de gestion, il est possible de créer au sein du conseil de l'autorité routière une commission chargée exclusivement des routes rurales. Les collectivités locales seraient représentées dans les deux instances.

FINANCEMENT DE L'ENTRETIEN

L'exécution sans tarder des travaux d'entretien courant est la condition de préservation du réseau routier et nécessite une source de financement continue et suffisante. L'entité responsable des routes d'intérêt local doit connaître le montant de l'enveloppe attribuée ainsi que la date de transfert. L'absence d'un calendrier de disponibilité des crédits, rend la programmation des travaux impossible et contribue à l'augmentation des coûts unitaires, puisque les entreprises tiennent compte dans leurs prix des délais de paiement auxquels elles s'attendent. Les besoins d'entretien du réseau peuvent être estimés sur la base de la valeur du patrimoine (voir Encadré 5.6).

Les trois sections suivantes évaluent dans quelle mesure les trois principales sources de financement de l'entretien des routes relevant des collectivités locales — recettes locales, transfert des ressources et crédits prélevés d'un fonds routier²⁶ — peuvent assurer un flux régulier et suffisant de ressources. Aucun de ces trois modes de financement ne suffit à lui seul, ce qui d'ailleurs n'est pas souhaitable pour des raisons d'efficacité et d'équité. La dernière section s'intéresse au concept de partage des coûts et à la façon dont les collectivités locales peuvent démultiplier leurs maigres ressources propres et partager les coûts avec les usagers de la route et l'administration centrale.

²⁵ 72 % des municipalités américaines ont moins de 3 000 habitants (Kincaid, 1991).

²⁶ Il est rare en Afrique subsaharienne que les collectivités locales empruntent sur les marchés financiers ; seules les plus grandes municipalités urbaines d'Afrique du Sud et du Zimbabwe le font.

Encadré 5.6 – Estimation du coût global de l'entretien routier fondée sur la valeur patrimoniale

Il est possible d'estimer les besoins d'entretien si l'on connaît la valeur patrimoniale des routes. Il suffit en effet de multiplier le nombre de kilomètres de routes (revêtues, en terre améliorée et en terre) et de voiries urbaines par le coût total de chaque type de route. Le tableau ci-dessous présente les divers types de routes, leur longueur et leur valeur au kilomètre. Nous partons du principe qu'un niveau adéquat d'entretien représente, chaque année, environ 2,5 % de la valeur de l'investissement. Selon ces calculs, 15 millions de dollars devraient être consacrés chaque année à l'entretien de la totalité du réseau routier.

Cette méthode d'évaluation est rationnelle mais très générale et ne permet pas de déterminer le volume des crédits d'entretien à attribuer à chaque type de route. Par exemple, le coût d'entretien des routes revêtues à faible trafic peut être inférieur à 2,5 % et celui des routes en terre améliorée plus élevé.

Type de chaussée	Longueur (km)	Valeur au km (USD/km)	Valeur totale (USD millions)	Pourcentage du total
Revêtues	900	400 000	360	60
En terre améliorée	2 500	50 000	125	20
En terre	8 500	10 000	85	14
Urbaines	500	80 000	40	6
Total	12 400	—	610	100

Source : G. Metschie, d'après Connerley et Schroder (1996)

Recettes locales

Les recettes fiscales des collectivités locales sont modestes²⁷ et varient fortement d'une collectivité locale à l'autre en raison des disparités dans le développement économique et des capacités administratives. Les recettes locales se composent le plus souvent de droits sur les marchés et de taxes professionnelles. Dans un district rural du Malawi, par exemple, 67 % des recettes provenaient des droits sur les marchés. Parmi les autres recettes fiscales, citons les droits prélevés sur les produits agricoles cultivés localement (taxe sur le thé, comme au Kenya) et les taxes foncières. Pour accroître leurs recettes, les collectivités locales se lancent souvent dans diverses activités — bars, hôtels, services de transport — activités bien souvent déficitaires.

Les recettes locales ne constituent qu'une faible proportion des ressources consacrées aux routes. Un financement de l'entretien routier fondé sur les recettes locales a toutes les chances d'être aussi peu fiable et aussi irrégulier que les crédits provenant du budget de l'État²⁸. Le niveau des recettes locales peut être fortement amélioré par des mesures coercitives, un système judiciaire local crédible ou des dispositions visant à encourager les percepteurs (voir Encadré 5.7).

Les pays africains ne sont pas accoutumés à financer l'entretien routier par un système de redevances d'usage (licences, par exemple). S'il est arrivé que les opérateurs de transport locaux, les entreprises privées et, dans une moindre mesure, les exploitants agricoles, contribuent financièrement à l'amélioration des routes locales, c'était de façon occasionnelle, ce qui ne peut assurer une source régulière de financement. Les taxes foncières pourraient constituer une source importante de revenus.

²⁷ Au Kenya, par exemple, les recettes des collectivités locales représentaient 6 % des dépenses publiques en biens et services pour l'année budgétaire 1989.

²⁸ Les collectivités locales soumettent leurs recettes à un processus similaire à celui que l'État adopte pour son budget. Les recettes locales sont réparties entre les divers secteurs et allouées au budget ordinaire ou au budget d'investissement. Il n'est pas rare — mais ce phénomène varie en fonction de la topographie et de l'état du réseau routier — que les crédits de l'entretien routier soient affectés à des dépenses plus urgentes et que les fonds réunis localement servent à exercer un effet de levier pour obtenir des subventions d'équipement au détriment de l'entretien.

Dans nombre de pays, l'accès à une route est un paramètre pris en compte dans le calcul de la taxe foncière. Dans bien des pays africains, les taxes foncières ne sont pas collectées pour la bonne raison que traditionnellement la terre n'appartient pas à des particuliers ou qu'elle est réputée appartenir à l'État, ce qui n'encourage pas leur perception au niveau local. Il vaudrait la peine d'étudier la possibilité d'imposer un droit sur la desserte en sus de la taxe foncière. De puissants intérêts locaux peuvent plaider en faveur d'une redevance d'usage prélevée au travers d'une surtaxe sur la propriété.

Encadré 5.7 – Tanzanie : L'importance des mesures d'incitation dans la perception des impôts

Un directeur général des services du district d'Iramba, en Tanzanie, a réussi à accroître les recettes fiscales locales de 170 % simplement en améliorant le processus de recouvrement. Les percepteurs étaient autorisés à garder 10 % des recettes s'ils arrivaient à collecter les sommes qui leur avaient été indiquées. De plus, les collectivités locales avaient le droit de retenir ou d'ajouter un faible pourcentage aux taxes perçues pour le compte de l'État (à titre de droit de collecte). Qui plus est, le ministère en charge des collectivités locales pouvait instaurer un dispositif destiné à encourager les efforts en matière de fiscalité locale en assurant des compensations aux districts à faible potentiel fiscal – sous forme, par exemple, d'un fonds de concours incitatif majoré pour les districts les moins riches.

Dotations budgétaires de l'État

Dans de nombreux pays, les dotations budgétaires de l'État sont la principale source de financement intérieur des routes relevant des collectivités locales. Le montant de ces crédits est fixé par l'administration centrale. Les dotations sont le plus souvent attribuées à un secteur en particulier et ne peuvent, à la différence des dotations globales, être librement ventilées. Le financement de l'entretien par le budget de l'État pose trois problèmes. D'abord, dans la plupart des pays africains, seule une petite portion des recettes publiques – 5 % ou moins – est allouée aux collectivités rurales. Ensuite, l'expérience montre que le montant des dotations sur le budget général de l'État est rarement suffisant pour assurer l'entretien des routes principales et a fortiori, des routes rurales. Enfin, les collectivités locales reçoivent souvent leurs crédits sous deux enveloppes séparées : l'une réservée aux dépenses d'investissement, l'autre aux dépenses d'exploitation. Ces enveloppes ne sont généralement pas fongibles et il arrive que la dotation au titre des dépenses d'exploitation couvre à peine les coûts salariaux de l'instance locale en charge des routes rurales. De surcroît, les crédits accordés sont généralement bien inférieurs à ce qui avait été annoncé. En règle générale, les dotations de l'État ne constituent pas une source fiable de financement de l'entretien des routes rurales.

Fonds d'entretien routier

Plutôt que de s'en remettre aux dotations budgétaires, certains pays africains ont créé des fonds consacrés exclusivement à l'entretien des routes. Ces fonds routiers "de seconde génération", alimentés par les redevances d'usage, constituent une meilleure approche. Les redevances d'usage sont généralement perçues au niveau central et se composent de taxes sur le carburant, de droits d'immatriculation, de droits de transit international et de péages routiers (appliqués surtout dans les pays francophones).²⁹ La taxe sur le carburant est la principale source de revenus des fonds routiers. Parce que les véhicules motorisés sont susceptibles d'emprunter la totalité du réseau routier, il serait logique que le fonds routier finance toutes les routes et non pas seulement les routes principales.

La répartition des fonds entre les divers niveaux du réseau est une question complexe. Il n'existe pas de formule consacrée. En raison d'un manque d'information sur la composition et l'état des réseaux africains, il est préférable de procéder par étapes. Les ressources doivent d'abord être répartis entre les divers niveaux du réseau routier, ensuite entre les routes rurales et les routes urbaines locales et entre les municipalités rurales. Enfin, il faut trouver une méthode simple d'attribution pour chaque route d'une municipalité.

²⁹ Les amendes pour surcharge, en raison des dommages causés à la route, devraient également être versés dans les fonds routiers, ce qui est rarement le cas. Voir Balcerac de Richecour et Heggie, 1995, pour plus d'informations sur les fonds routiers.

Dans les pays africains, le montant des crédits alloués aux différents niveaux du réseau est négocié entre l'administration centrale et les collectivités locales, et entre les circonscriptions urbaines et les circonscriptions rurales.³⁰ Pour que la voix des usagers (qui paient la taxe sur les carburants) soit entendue, il serait bon que cette répartition soit fixée par un conseil du fonds routier dans lequel les usagers (y compris les usagers ruraux) seraient largement représentés. Celui-ci devra chaque année réexaminer s'il y a lieu de procéder à des changements — ce qui n'élimine pas les généralisations ou les méthodes approximatives. En Tanzanie, par exemple, la règle veut que « 80 % des ressources du fonds routier soient destinées aux routes principales et le reste aux routes locales parce que le réseau principal supporte 80 % du trafic ». Le cabinet du premier ministre, qui est responsable des routes rurales et urbaines, plaide maintenant en faveur d'une augmentation du pourcentage des ressources allouées aux routes locales. Le gouvernement a donc commandité une étude qui doit réexaminer la répartition des fonds entre les divers niveaux du réseau.

En Afrique du Sud, la répartition des fonds destinés à l'entretien est établie en fonction de critères techniques et du volume de trafic. On commence par calculer pour chaque type de chaussée le coût unitaire des activités d'entretien courant et d'entretien périodique, puis on établit le budget total en multipliant ces coûts unitaires par la longueur des routes entretenues dans les diverses collectivités territoriales. On procède enfin à des ajustements qui tiennent compte de l'environnement et des contraintes budgétaires (cf. Heggie 1995, Encadré 7.9). Cette méthode fournit une première estimation des crédits nécessaires aux différents districts et élimine pratiquement les trois dernières étapes du processus de répartition décrit ci-dessus. Elle présente, toutefois, l'inconvénient de s'appuyer sur un inventaire précis du réseau routier et d'exiger une connaissance détaillée de l'état des routes, des informations qui ne sont pas nécessairement disponibles en Afrique subsaharienne.

La deuxième étape consiste à répartir les crédits affectés aux routes locales entre les routes rurales et urbaines, si cette opération n'a pas été réalisée dès le début. Il est préférable que la première ventilation des fonds (routes principales, urbaines et rurales) soit effectuée par le conseil d'administration du fonds routier. Les routes rurales soutiennent mal la concurrence des routes principales et urbaines, en partie parce que les circonscriptions urbaines soumettent des demandes de crédits mieux préparées et ont plus d'influence. En Tanzanie, le fonds des routes locales finance à la fois l'entretien du réseau urbain et rural ; durant les deux années qui ont suivi sa création, les districts urbains ont reçu 75 % des crédits et plusieurs années se sont écoulées avant que certaines municipalités rurales ne connaissent l'existence même de ce fonds.

Diverses méthodes de répartition des ressources peuvent s'envisager. Il est possible de créer des fonds distincts pour l'entretien du réseau principal, des voies urbaines et des routes rurales ou encore de réserver une part des crédits pour les routes rurales. En Zambie, le fonds routier détermine à l'avance, et sous réserve de modification, la proportion des ressources attribuées au réseau principal (40 %), aux voies urbaines (20 %) et aux routes rurales (40 %). Dans les faits, moins de 10 % des recettes du fonds routier ont été affectées aux routes rurales en 1995 et 1996. Au Ghana, les routes relevant des collectivités locales sont financées en partie sur le fonds routier (dont 25 % est attribué à la Direction des routes rurales) et en partie sur le budget de l'État. Une part de ces crédits peut également être réservée aux routes et chemins de desserte (voir Chapitre 6).

La troisième étape consiste à répartir les recettes du fonds routier entre les collectivités des zones rurales, le plus difficile étant de trouver une formule équitable, puisque la plupart des pays subsahariens ne disposent pas de données fiables sur leur réseau routier. Cette formule peut s'apparenter à celle employée pour la planification des investissements et s'appuyer sur des variables communément retenues, telles la densité démographique, la densité du réseau routier et l'activité économique. En Tanzanie, par exemple, la procédure de répartition des crédits d'entretien courant entre tous les districts est tout à fait similaire à celle employée en Zambie pour les crédits d'investissement consentis aux districts ruraux (voir Encadré 5.8). L'Annexe C présente les critères fréquemment utilisés pour répartir les recettes du fonds routier et les crédits d'investissement entre les districts.

³⁰ Le fonds de première génération du Bénin, par exemple, finance l'entretien des routes relevant des collectivités locales lorsque le volume du trafic le justifie. Celui de la République Centrafricaine ne réserve pas de crédits spécifiques à l'entretien de ces routes. Au Rwanda, un minimum de 10 % des ressources du fonds est destiné à l'entretien des routes relevant des collectivités et celles dont les communautés sont responsables.

Un fonds d'entretien routier exige des contrôles périodiques et d'effectuer régulièrement des audits financiers et techniques et de sanctionner tout usage abusif des fonds. Il importe que les collectivités locales prennent conscience que le fonds routier ne sert qu'à financer l'entretien. Elles doivent recevoir une formation qui les aidera à mettre en place des programmes d'entretien routier adaptés et déterminer les activités et dépenses susceptibles d'être financées par le fonds. Dans le cas contraire, les crédits du fonds routier risquent de servir au financement de travaux d'investissement ou à l'achat de matériels. Ce qui s'est produit en Tanzanie lors de la création du fonds routier. En fait, cinq ans après sa mise en place, un grand nombre de municipalités n'étaient toujours pas pleinement conscientes que les crédits étaient destinés à l'entretien, et ceci pour plusieurs raisons. D'abord, les collectivités avaient reçu pour instructions de soumettre des demandes de crédits pour chaque projet plutôt que de présenter un programme d'entretien global, ce qui pouvait laisser entendre que les crédits étaient uniquement destinés aux travaux d'investissement. De plus, l'administration centrale a cessé de verser des subventions au titre du développement des routes locales peu de temps après la création du fonds d'entretien routier. De ce fait, un grand nombre de collectivités locales en ont conclu que le surcroît de crédits versés sur le fonds routier correspondait à une augmentation des subventions à l'investissement.

L'état déplorable du réseau rural est un autre facteur de complication. Les routes rurales de la plupart des pays africains sont à ce point dégradées que leur entretien suppose une réhabilitation préalable. La solution idéale consisterait donc à créer un fonds routier ou à améliorer la gestion du fonds existant tout en apportant un gros effort d'amélioration du réseau.

Partage des coûts de l'entretien routier

La participation financière des collectivités locales permet de mobiliser les fonds nécessaires à l'entretien et d'augmenter la proportion du réseau routier entretenu. Cette participation sous la forme de fonds de contrepartie, peut faire intervenir les usagers de la route, l'administration centrale ou les bailleurs de fonds dont la contribution est proportionnelle à celle consentie par la collectivité locale. Le financement de l'entretien des routes relevant des collectivités locales par un fonds routier est plus complexe que dans le cas des routes principales, certaines de ces routes ne sont en effet pas économiquement viables alors même qu'elles ont un rôle économique, social et administratif important. De plus, les usagers de la route ne doivent et ne peuvent pas entièrement financer l'entretien des routes locales. Toutefois, compte tenu du fait que ce sont principalement les riverains qui tirent avantage de l'accès à certains services importants, les collectivités locales devraient, à long terme, partager les coûts de l'entretien avec les usagers. Elles peuvent imputer leur part sur les recettes fiscales locales ou sur la dotation globale qu'elles reçoivent de l'administration centrale.

Encadré 5.8 – Tanzanie : Procédures de répartition des recettes du fonds routier entre les districts

En Tanzanie, 20 % des recettes du tarif routier sont versées dans un fonds routier local destiné à financer l'entretien des routes relevant de la compétence de 84 districts ruraux et de 17 districts urbains. La moyenne annuelle des ressources disponibles pour les dépenses d'exploitation est ainsi passée de 2 à 10 millions de shillings tanzaniens. (En réalité, les crédits alloués varient fortement d'un district à l'autre : de 40 millions de shillings à l'absence totale de crédits, les trois-quarts des ressources étant attribuées aux districts urbains). Le fonds est administré par le cabinet du Premier ministre (CPM) qui est responsable des collectivités locales mais ne dispose pas des compétences techniques lui permettant de répartir les fonds entre les districts de façon judicieuse.

Pour garantir une répartition simple, transparente et axée sur les besoins, il a été proposé, après étude, de répartir les fonds entre districts urbains et ruraux en appliquant la formule suivante :

$$\text{Indice de répartition} = \text{densité de population} + \text{densité routière} + \text{rang attribué par le CPM}$$

La densité démographique permet de mesurer indirectement les taux de génération des déplacements, alors que la densité routière sert principalement de paramètre de séparation pour distinguer les districts urbains des districts ruraux. Le classement du CPM, qui fait partie d'un système de notation servant à déterminer le montant des subventions budgétaires accordées, représente le stade de développement des districts, autrement dit leur niveau d'activité commerciale, lequel est une mesure indirecte du taux de génération des déplacements.

Ces trois variables peuvent prendre la valeur 1, 2 ou 3, selon que celle-ci est minimale, moyenne ou maximale. L'indice de répartition peut osciller entre 9 (district commercialement actif et à forte densité de population et de routes) et 3 points (district commercialement inactif et à faible densité de population et de routes). Les districts obtenant un indice compris entre 8 et 9 points reçoivent 1,3 % des recettes du fonds routier, ceux obtenant un indice compris entre 5 et 7 points, 1 % des recettes et ceux obtenant un indice compris entre 3 et 4 points, 0,7 %.

Cet indice de répartition permet de ventiler les fonds selon les besoins, mais n'est pas ajusté en fonction des moyens disponibles ou de considérations d'équité. De fait, les districts les plus riches reçoivent des crédits plus importants, car le classement établi par le CPM – qui obéit aux mêmes règles que les deux autres variables (un niveau élevé de développement se traduit par une valeur maximale de la variable) - vient tout simplement s'ajouter à ces deux dernières pour tenir compte du fait que le trafic y est probablement plus dense. Si l'on se soucie d'équité, il est possible d'inverser le classement et d'attribuer la valeur 1 aux districts commercialement actifs. L'indice 9 caractériserait alors les régions commercialement inactives ayant une forte densité de population et de routes tandis que l'indice 3 identifierait les districts commercialement actifs ayant une faible densité de population et de routes.

Source : Heggie (1995).

CADRE ET MÉTHODES DE PLANIFICATION

La planification des services de base dans les zones rurales, y compris des routes rurales, doit correspondre aux besoins des administrés et offrir un maximum d'avantages à un coût minimal. L'administration centrale a généralement pour mission de définir le cadre général de cette planification et de fixer les orientations. Dans la plupart des pays africains, il n'existe pas de processus de consolidation des programmes relatifs au transport rural ou aux infrastructures de transport. S'il existe des méthodes de planification et des critères de sélection des projets d'amélioration des routes, ces méthodes et critères n'ont d'intérêt que si on les intègre dans un cadre de planification des investissements et des travaux d'entretien.

Cadre de planification

La première étape du processus de planification consiste pour les collectivités locales et leurs administrés à définir les priorités intersectorielles.³¹ Une telle approche intersectorielle est mise en œuvre au Zimbabwe dans le cadre de programmes pilotes (voir Encadré 5.9). La planification des investissements relatifs aux infrastructures rurales de transport, peut donc être considérée comme une étape ultérieure et n'intervenir que lorsqu'un projet d'infrastructure de transport a été identifié. Quant à la programmation de l'entretien des routes et des infrastructures en place, elle devrait faire partie du processus annuel de planification. Le cadre de planification doit se constituer selon un processus participatif par itération basé sur des principes d'efficacité et de rapport qualité-coût.

Un processus participatif par itération. La planification des routes locales doit reposer sur un dialogue continu entre les communautés et les responsables des collectivités locales, le ministère des transports ou le service central de coordination des routes locales ayant pour rôle de fournir un cadre générique de planification établissant les liens entre les communautés et les divers échelons de l'administration. Les programmes, qui peuvent être glissants sur trois ou cinq ans, doivent être établis chaque année. Un processus de planification participatif par itération, comporte trois grandes étapes.

Il importe d'abord que les collectivités locales consultent la communauté pour connaître leurs préoccupations et préférences. Puisqu'elles sont supposées, par l'entremise des pouvoirs locaux, consacrer d'importantes ressources à l'entretien, le processus de planification doit donc tenir compte de leurs besoins et recommandations. Les programmes (et les critères de planification) doivent être établis dans la transparence et approuvés par les représentants locaux. Ce processus de consultation peut prendre différentes formes. Dans certains pays, les élus locaux sont bien représentatifs des principales parties intéressées, quoique les prises de décision revêtent généralement un caractère hautement politisé (voir Encadré 5.10). Dans d'autres, les représentants locaux participent, parfois même en tant que membres, aux réunions du comité des transports ou des routes du conseil municipal. Si rien n'empêche que les groupes d'intérêt et les ONG participent aux comités techniques, il est rare que les pouvoirs locaux les y incitent. L'expérience montre qu'en l'absence des usagers de la route, aucun de ces arrangements n'est parvenu à utiliser les ressources disponibles de façon optimale. L'expérience réussie des conseils nationaux des routes, qui ont une forte représentation du secteur privé et des usagers de la route, pourrait être reproduite au niveau des collectivités locales.

La deuxième étape du processus consiste pour les collectivités locales à formaliser les besoins des usagers sous forme d'un programme soumis au service régional des routes rurales ou à une entité administrative et accompagné d'une demande de crédits. Celui-ci peut éventuellement être directement transmis au service central de coordination des routes locales. Les programmes routiers sont généralement coordonnés au niveau régional par un comité de développement, la direction ou le conseil régional des routes.³² A ce stade, les programmes présentés à la direction centrale des routes, sont consolidés et examinés par rapport à la politique routière prévue en termes d'investissement, d'amélioration et de réhabilitation. Les collectivités peuvent ensuite finaliser leurs plans et programmation des travaux. Une coordination au niveau provincial permet, par ailleurs, aux collectivités et aux représentants locaux d'émettre un avis sur cette politique routière. En Zambie, les programmes routiers proposés par les collectivités locales sont consolidés par l'ingénieur de la direction provinciale, en collaboration avec les conseils provinciaux des routes qui se sont constitués de façon spontanée. Le service central de coordination des routes rurales évalue les aspects techniques des programmes et en révisé les dépenses en fonction des contraintes budgétaires. À partir des informations fournies, le service des collectivités locales en charge des routes rurales finalise le programme.

³¹ Une étude connexe au présent document (Connerley et Schroeder, 1996) traite de la planification intégrée des transports ruraux et des multiples interventions susceptibles de réduire les problèmes d'accès, telles que l'approvisionnement en eau, la fourniture de moyens intermédiaires de transport, de services de transport motorisé et d'infrastructures de transport.

³² Le principe d'un conseil régional des routes se développe de plus en plus en Tanzanie et en Zambie. Ces conseils jouent un double rôle. Ils représentent les intérêts des usagers et font office de comité de surveillance des collectivités et des entreprises privées. La création de conseils régionaux routiers est étroitement liée à la mise en place d'un fonds routier.

Encadré 5.9 – Planification participative au Zimbabwe

Un nouveau système de participation communautaire aux prises de décisions a été mis en place en 1984, renforcé en 1985 et 1988 par deux lois. Ce système de participation est structuré en plusieurs comités : un comité de développement villageois, un comité de développement de circonscription, un comité de développement de district et un comité de développement provincial. Chaque comité de développement villageois comporte au moins six membres : quatre membres élus par les adultes du village, et deux sélectionnés par les représentants de la jeunesse et des femmes du parti (ZANU-PF). Les présidents et secrétaires des comités de développement villageois forment un comité de développement de district présidé par le conseiller municipal de la circonscription. Les plans sont consolidés à chaque niveau.

Les besoins des communautés villageoises s'expriment à l'échelon du district par le biais du comité de développement villageois et du comité de circonscription. Le comité de développement du district prépare ensuite un plan de district (ou une série de plans sectoriels), qui est approuvé par le conseil de district et transmis à la province. Les plans des provinces sont alors élaborés et soumis à l'administration centrale. Des agents de vulgarisation pluridisciplinaire ou animateurs sont basés dans les villages. Ces animateurs sont élus par les villageois et employés à mi-temps (100 heures par mois) par le ministère du développement communautaire et coopératif. Près de 80 % d'entre eux sont des femmes d'âge mur, mariées et qui ont reçu au moins une éducation primaire. Ces agents suivent une formation de six semaines où ils apprennent à travailler avec les villageois en vue d'identifier les besoins, résoudre les problèmes, planifier et évaluer les projets. Leur tâche consiste également à aider le comité de développement villageois à dresser des plans de travaux en organisant des réunions et ateliers au niveau du village. Les notables du village jouent bien souvent un rôle clé lorsqu'il s'agit de mobiliser l'intérêt des communautés et d'exprimer leurs besoins auprès des comités de développement villageois et de la circonscription.

Ce processus, qui part de la base, s'est heurté au départ à quelques problèmes. Les plans locaux étaient souvent élaborés en l'absence de toute information sur les budgets disponibles, les priorités locales n'étaient pas prises en compte dans les plans finalisés au niveau central en vue de dotations budgétaires, d'où un profond mécontentement. Les collectivités locales sont devenues très dépendantes des dotations budgétaires et enfin, la mise en œuvre du nouveau système s'est faite lentement. Pour remédier à ces problèmes, un projet-pilote d'assistance a été mis en chantier dans deux districts de la province des Midlands avec l'appui des Britanniques, en 1989. Ce projet-pilote avait pour objectif de renforcer la capacité des collectivités locales à améliorer la planification et la mise en œuvre des activités de développement. Si les plans préparés par les villages étaient au départ assez rudimentaires, leur qualité s'est progressivement améliorée. Les habitants des villages et des circonscriptions sont de plus en plus intéressés à participer à l'élaboration des plans du fait que ceux-ci sont intégrés aux projets des collectivités locales.

Le projet-pilote a permis de renforcer la capacité locale à gérer 69 projets d'infrastructure sur cinq ans et pour un montant total de 820 000 dollars, dont les coûts unitaires varient entre 1 000 et 30 000 dollars. Diverses méthodes ont été employées dans la mise en œuvre des projets : interventions des communautés villageoises, travaux confiés à l'entreprise ou effectués en régie et recours à des administrations techniques. D'importants efforts ont été menés au niveau de la planification pour assurer la viabilité des investissements. A la mi-1996, les 69 projets étaient opérationnels et entretenus par les collectivités locales et communautés villageoises. En raison de ce succès, le programme a été étendu à l'ensemble du pays.

Source : Banque mondiale (1992b).

Commence ensuite la phase des négociations où les collectivités locales informent le public des ressources disponibles. Le processus participatif se transforme maintenant en un exercice collectif de budgétisation où la communauté doit prendre conscience des contraintes budgétaires, ce qui veut dire qu'il faudra parfois choisir entre caractéristiques techniques et couverture du réseau. L'octroi de subventions d'équipement sur la base du niveau d'entretien des routes existantes, incite les usagers à réunir les fonds nécessaires aux besoins d'entretien requis. En d'autres termes, la comparaison entre dépenses d'investissement et coûts d'exploitation permet de montrer que toute décision en matière d'investissement doit tenir compte des dépenses annuelles ultérieures qui viendront grever le budget d'exploitation. Les parties prenantes doivent alors déterminer si la collectivité est à même de consentir un nouvel investissement.

Encadré 5.10 – Planification routière et consultation locale

La consultation des parties prenantes s'effectue généralement au travers d'une assemblée représentative, d'un comité ou d'un conseil des routes. En Tanzanie, elle intervient au niveau du district où un conseiller est élu dans chaque circonscription. Ces conseillers sont bien placés pour exprimer les préoccupations de leurs administrés, dans la mesure où ils sont les seuls vraiment informés sur des questions telles que l'accès aux équipements collectifs de base, les infrastructures de transport ou sur les problèmes qui se posent.

Un grand nombre de pays, dont l'Ouganda et le Ghana, ont quelque chose qui ressemble à un comité de développement de district au niveau des collectivités locales comprenant un groupe de travail pour les transports. Bien souvent, ces comités se composent de responsables des services sectoriels du district, de représentants des conseils élus et parfois, de députés. Si rien n'empêche que les usagers de la route ou les ONG ne participent à ce type de comité, leur représentation est toutefois rare, d'où peut-être l'idée qu'ils seraient une émanation de l'administration centrale. Il est courant d'entendre dire que les agents techniques des ministères sectoriels ont la réponse à tout et ne se préoccupent pas beaucoup de ce que pensent les communautés locales. Au Kenya, les comités de développement de district ont retardé des projets en raison de conflits administratifs et politiques. Au Malawi, les tensions qui existaient entre le comité (composé principalement d'agents techniques) et le conseil plénier (composé de conseillers élus et de chefs locaux) étaient telles qu'il a fallu fusionner les deux entités.

Dans d'autres pays, au Sénégal par exemple, les conseils locaux sont surtout composés des membres de l'élite ou de groupes spécifiques, si bien qu'ils ne sont pas représentatifs de l'ensemble des parties prenantes. En de telles circonstances, il vaut mieux rechercher d'autres modes de consultation, au travers d'associations d'agriculteurs, de professeurs-parents d'élèves ou encore d'opérateurs de transport.

Les conseils ne suffisent pas lorsqu'il s'agit de programmer des travaux ; il faut aussi impliquer directement les villages concernés par un projet routier. Il est important que les planificateurs examinent avec les communautés l'impact potentiel des travaux d'amélioration d'une route pour y remédier. L'amélioration d'une route peut avoir une multitude d'effets, sur la productivité et l'utilisation des terres adjacentes (évacuation des eaux, poussière) ou encore sur la valeur foncière. Les pouvoirs publics ont besoin de négocier avec les populations locales, surtout s'il s'agit d'acquérir des parcelles de terre en vue de construire ou d'élargir une route. Des terres peuvent être utilisées temporairement pour loger les ouvriers, entreposer les engins et matériels de chantier. Les populations locales connaissent les compétences et les disponibilités de leurs concitoyens et peuvent donc aider les agents des services routiers et les entreprises privées à obtenir la coopération nécessaire à une bonne exécution des travaux. En outre, elles peuvent contribuer à l'amélioration des plans du projet en fournissant des informations spécifiques sur la nature des matériaux disponibles localement, les sources d'approvisionnement en sable, graviers et cailloux, l'évacuation des eaux ou le volume du trafic.

Incitation à la performance. Le processus de planification peut devenir un moyen pour récompenser l'efficacité et les efforts de participation financière à l'entretien. Il peut également être un instrument de renforcement des capacités. C'est pourquoi, il importe que les financements consentis soient déterminés à partir de critères de performance, tels que le niveau d'entretien des routes existantes, la capacité de gestion financière et la qualité technique des travaux. L'aptitude des collectivités locales à préserver leur patrimoine routier devrait devenir un critère d'éligibilité à de nouvelles dotations budgétaires. Toute action exemplaire mérite récompense.

Au Zimbabwe, le processus de planification a été utilisé dans les zones urbaines pour encourager la performance locale et pour renforcer les capacités. Un fonds central accorde des fonds d'équipement aux municipalités urbaines en mesure de soumettre un plan consolidé (dépenses d'investissement et d'exploitation) qui témoigne de leur capacité à entretenir les infrastructures en place et celles proposées. Les résultats techniques et financiers sont examinés d'après des indicateurs spécifiques. Le critère de performance sert à déterminer le montant des dotations ultérieures. Les municipalités reçoivent un crédit de départ pour financer les plans préparés par des consultants locaux. Cette formule permet ainsi aux municipalités les moins riches de prendre part au projet. Un système similaire pourrait être mis en place au niveau des collectivités rurales.

Bon rapport qualité-prix. Un processus de planification sert essentiellement à garantir une répartition optimale des ressources disponibles. Ce qui suppose que les ressources soient relativement fongibles, destinées aussi bien à l'investissement qu'à l'entretien. D'autre part, il est important que les collectivités locales sachent que les taux de rentabilité des projets d'entretien sont bien supérieurs à ceux que dégagent la plupart des projets d'investissement. Il en va de même avec le traitement des points critiques comparé à une complète réhabilitation.³³ Le principal argument en faveur d'un budget consolidé repose sur le fait qu'il est essentiel d'évaluer les crédits nécessaires tant à l'entretien qu'aux investissements et aux travaux d'amélioration. Un cadre budgétaire consolidé permet de prendre des décisions en considérant les coûts d'entretien par rapport aux recettes prévisibles. L'application du principe de fongibilité s'impose quand les fonds ne sont disponibles que pour les investissements au détriment de l'entretien. Dans le cas inverse, la fongibilité des ressources est moins souhaitable.

Méthodes de planification de l'entretien et des investissements

On part souvent du principe qu'une méthode de planification fait référence aux critères de sélection des investissements, ce qui laisse entendre – à tort – que toutes les routes susceptibles d'être entretenues le sont effectivement. Les paragraphes qui suivent traitent tout d'abord des méthodes empiriques de programmation de l'entretien des routes locales, puis des avantages et inconvénients des différentes méthodes employées pour déterminer, par ordre de priorité, les routes à améliorer.

Critères d'entretien. Dans bien des pays africains, les routes rurales commencent à se dégrader immédiatement après leur réhabilitation. Des routes mal entretenues coûtent chères en termes de temps, de sécurité et de dommages causés aux véhicules. Et pourtant, la planification de l'entretien est une notion qui semble être ignorée au niveau local. C'est pourquoi il est important que le service central de coordination des routes locales crée ce qu'il conviendrait d'appeler «une culture de l'entretien» et récompense ses adeptes. Pour ce faire, le service central pourrait établir des lignes directrices qui serviraient à la préparation de programmes d'entretien et organiser des sessions de formation destinées aux planificateurs et aux bureaux d'études (voir Encadré 5.11).

Critères des choix d'investissement. Il serait bon que le service central de coordination des routes rurales définissent des lignes directrices et des critères de planification et de programmation des travaux d'investissement. Étant donné que la répartition des ressources nationales est en partie fondée sur l'information recueillie dans le processus de planification, il importe que les méthodes de programmation et les critères retenus présentent une homogénéité à l'échelon national. Les autorités locales devraient également avoir leur mot à dire dans la sélection des critères et les premiers résultats obtenus être soigneusement examinés lors de discussions avec les administrés locaux. Il convient de remarquer qu'un grand nombre de pays industrialisés — la Suède en l'occurrence — considèrent le processus de consultations locales comme étant l'instrument d'évaluation le plus important et n'appliquent pas une analyse économique rigoureuse pour les programmes de construction des routes locales. Les bailleurs de fonds, qui accordent des prêts ou des dons aux pays en développement, exigent, par contre, des procédures d'évaluation très élaborées.

³³ Les méthodes de chantier employées et les choix technologiques sont un autre facteur important. Les services routiers préfèrent généralement exécuter les travaux en régie plutôt que de les confier à une entreprise privée, ou même encore réparer une niveleuse au lieu de faire appel à des ouvriers journaliers. Ce comportement est en partie dû à la persistance du système de régie.

Encadré 5.11 – Une bonne programmation de l’entretien

Maintenir les routes en bon état est la meilleure façon d’utiliser des ressources rares et, à long terme, de porter à un niveau aussi élevé que possible la mobilité en milieu rural. Au lieu de cela, on a bien souvent tendance à vouloir améliorer les routes les plus dégradées.

De bonnes méthodes de programmation consistent à :

- Entretien des routes dans un état relativement satisfaisant et qui ont une fonction importante.
- Mettre en place un programme glissant pluriannuel établissant l’état du réseau principal.
- Définir l’entretien courant et périodique en termes de tâches et de budgets et prévoir des rapports d’activité détaillant lesquels de ces travaux ont été accomplis. Éviter d’imputer les travaux d’entretien courant sur les budgets du personnel et de l’équipement ; donner des précisions sur leur nature : curage des ouvrages d’assainissement, fauchage, reprofilage de la chaussée, nivellement, etc.
- Prendre des dispositions particulières pour les travaux d’urgence à effectuer pour que les routes demeurent praticables.
- Accroître de façon sélective le réseau entretenu à mesure que les capacités et les ressources le permettent.

Il importe également de ne pas financer les travaux urgents sur le budget de l’entretien, mais autant que possible sur le budget d’équipement.

Source : Hoban, Riverson et Weckerle (1994).

La technique classique d’analyse coûts/avantages basée sur le coût d’exploitation des véhicules n’est guère pertinente lorsque le volume de trafic est inférieur à 50 véhicules par jour, la plus grande part du trafic de ce réseau étant non motorisé (piétons et moyens de transport intermédiaires). Les évaluations rétrospectives révèlent souvent que les projections sur l’accroissement du volume de véhicules et de la production agricole ont été surestimées, alors que les effets tels que l’amélioration de la qualité des services sont certains. Les évaluations de l’impact socio-économique des routes rurales montrent que l’accès aux services et leur qualité s’améliorent. Par exemple, des enseignants ou du personnel de santé qualifiés seront prêts à accepter des postes en milieu rural et les centres médicaux seront plus régulièrement approvisionnés en fournitures médicales et en kérosène (Banque mondiale, 1996 et Strauss, 1992). En somme, il est difficile de quantifier les avantages résultant d’une amélioration des routes rurales (ou du transport rural) et à plus forte raison, de développer des instruments simples pour en mesurer les avantages.

La plupart des méthodes qu’utilisent les bailleurs de fonds pour des projets de construction, de réhabilitation ou d’amélioration des routes rurales, nécessitent un type d’information qu’il est difficile ou coûteux d’obtenir comme, par exemple, des estimations fiables sur le surplus du producteur qui en résultera (Beenhakker et Lago, 1983). C’est pourquoi, les planificateurs doivent se contenter des moyennes nationales qui ne reflètent pas nécessairement les conditions locales. Vu le manque de capacités locales, le modèle du surplus du producteur, qui suppose une collecte locale des données, exige qu’un personnel qualifié traite ces informations au niveau central, ce qui a pour effet d’éloigner le processus de planification du niveau local et donc de réduire la participation locale au processus de sélection. Au Ghana, un projet de routes rurales en cours de réalisation utilise une variante de ce modèle. La Direction des routes rurales, l’un des services des routes rurales les plus techniquement compétents en Afrique subsaharienne, le trouve pourtant trop complexe. Si ce type de modèle présente l’avantage d’être relativement neutre (apolitique), il ne tient pas compte des priorités locales.

Au niveau local, les critères de priorisation doivent avant tout être de nature conviviale et faire appel à des informations aisément accessibles. Des méthodes de planification simplifiées font appel à des systèmes de classement à critères multiples, qui attribuent des points pour certaines caractéristiques d’une liaison routière en fonction de facteurs tels que son rôle au sein du réseau, son importance du point de vue de l’accès aux services sociaux et économiques, le volume de trafic supporté en termes de

voyageurs et de véhicules (moyens intermédiaires de transport et piétons inclus). Des éléments détaillés d'information sont également nécessaires pour prendre une décision finale, tels que l'état de la liaison, l'ampleur des travaux à effectuer et une estimation de leurs coûts. On trouvera à l'Annexe C une liste des critères couramment employés. Le programme des routes rurales de desserte du Kenya et le programme d'amélioration et d'entretien des routes de district du Malawi ont utilisé des critères tant économiques et sociaux que techniques. En Zambie, une analyse multicritère sert également à classer les routes d'intérêt local par ordre de priorité, les collectivités locales et leurs administrés devant vérifier que les informations fournies ont bien été prises en compte.

6. LA GESTION ET LE FINANCEMENT DES ROUTES ET DES CHEMINS VILLAGEOIS

Dans la plupart des pays africains, les gouvernements ont confié la responsabilité des routes et des chemins de desserte aux communautés, une responsabilité qu'il leur est difficile d'assumer. À dire vrai, il est rare qu'elles aient réussi à construire ou à entretenir des routes ou des chemins de desserte, alors même qu'elles en reconnaissent l'importance. Le présent chapitre propose un cadre institutionnel de base destiné à leur donner les moyens d'assumer cette tâche et de revendiquer la responsabilité des routes et chemins juridiquement non attribués ou qui ne sont pas entretenus par les collectivités. L'un des arguments qui peut être avancé en faveur de l'entretien des routes et chemins villageois par un partenariat public/privé est d'ordre économique : la maîtrise d'ouvrage privée permet de réduire les coûts d'entretien de moitié et donc d'accroître sensiblement le nombre de kilomètres de routes régulièrement entretenues.

RESPONSABILISATION ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES COMMUNAUTÉS

En Afrique subsaharienne, les routes et chemins de desserte bien souvent ne sont pas classés mais considérés comme relevant de la responsabilité des riverains, autrement dit des propriétaires terriens, des communautés villageoises ou des entreprises commerciales (exploitations minières ou forestières et compagnies de thé). En règle générale, nul ne peut être tenu juridiquement responsable d'une route ou d'un chemin si un statut légal ne lui a pas été attribué. Les parties intéressées peuvent bien sûr en prendre la charge mais aussi bien s'en décharger. Des routes et des chemins cartographiés et classés selon une catégorie fonctionnelle n'ont pas pour autant de propriétaire attiré.

Le problème de la prise en charge des routes et des chemins par les communautés n'a pas été véritablement examiné dans les pays en développement. Les pays qui autorisent une gestion privée des routes non classées ont mis en place un cadre institutionnel bien structuré et des mesures d'incitation destinées à inciter les riverains à former des associations routières et à en devenir les gestionnaires effectifs. La section qui suit traite de ces mesures d'incitation : responsabilité juridique, conventions de partage des coûts, et conseils techniques et de gestion.

Responsabilité juridique

La maîtrise d'ouvrage privée nécessite un cadre juridique qui permette aux communautés et aux entités non gouvernementales d'assumer les fonctions de gestion. En l'absence d'une loi attribuant la responsabilité juridique d'une route ou d'un chemin à une communauté, il devient très difficile de susciter l'intérêt nécessaire à une gestion efficace de la desserte. Accorder de façon générale la responsabilité juridique aux communautés n'a guère de sens. Si l'on décide d'attribuer cette fonction à un ensemble de propriétaires terriens ou à un village plutôt qu'à un service public, alors il importe que cette responsabilité se fonde sur un consensus et une participation active.

La maîtrise d'ouvrage privée doit reposer sur une loi spécifique. Si la loi routière ne comporte pas de clauses pour les pistes villageoises, il faut alors la modifier ou bien passer une autre loi. La cession d'une route à une entité privée peut être définitive ou limitée dans le temps (concession de routes à péage, par exemple). Les pays qui disposent d'une maîtrise d'ouvrage privée étendue ont commencé par édicter une loi qui lui donne un droit juridique. (cf. Encadré 6.1). Cette loi énonce les conditions par lesquelles des citoyens peuvent se constituer en association routière de droit privé, ainsi que la forme et le fonctionnement de ce type d'association. En Suède et en Finlande, les routes sous maîtrise d'ouvrage privée représentent les deux tiers du réseau routier national. Comme le soulignent les directions nationales des deux pays, le plus important est de mettre en place un cadre juridique explicite et soigneusement défini. Dans le même ordre d'idée, il a été décidé, en Zambie, d'assortir la loi de clauses spécifiques à la maîtrise d'ouvrage privée en vue d'accroître la longueur du réseau entretenu.

Encadré 6.1 – La loi sur les routes privées en Suède

En Suède, la première loi relative aux routes sous maîtrise d'ouvrage privée a été promulguée en 1939 et a subi par la suite un grand nombre de révisions. Une nouvelle loi devrait être passée en 1998. Sur les quelque 400 000 kilomètres de routes, les deux tiers sont privées et acheminent environ 4 % du tonnage transporté. Ces routes desservent des magasins, des entreprises, des bureaux de poste et autres services publics.

Les associations de routes privées, au nombre de 60 000, sont responsables de l'entretien de ce réseau. Elles peuvent confier l'exécution des travaux d'entretien à leurs membres ou faire appel à une entreprise privée. La loi sur les routes privées donne aux associations un statut juridique après une enquête réalisée par le bureau du cadastre. Cette enquête peut être effectuée à la demande d'un propriétaire riverain ou d'une entité publique. Le bureau charge un fonctionnaire ou un agent municipal impartial de réaliser l'enquête. Celle-ci établit la liste des riverains qui seront membres de l'association.

L'enquête répartit les coûts d'entretien entre les divers membres en fonction de la taille de leur propriété et du volume de trafic généré. Les résultats de l'enquête sont juridiquement contraignants, les propriétaires désignés sont obligatoirement membres de l'association et celle-ci peut poursuivre ses membres pour défaut de paiement. Chaque association est dotée d'un règlement interne qui prévoit l'élection d'un conseil de représentants, l'établissement d'un programme annuel d'entretien et d'un rapport financier, ainsi que des audits. L'association doit tenir une assemblée annuelle, élire un président, un secrétaire, un administrateur, et les membres du conseil chargés de gérer les travaux d'entretien.

Le transfert de la maîtrise d'ouvrage exige des procédures promptes et explicites, en consultation avec les parties prenantes (voir Encadré 5.2). Pour ce qui est des routes rurales, le transfert des compétences au profit d'une entité privée mérite une attention toute particulière. S'il est prévu, par exemple, qu'une route cesse de relever de la responsabilité d'une collectivité locale, la communauté et autres parties intéressées doivent en être informées pour qu'elles puissent décider si elles souhaitent en prendre la charge. A défaut d'une telle précaution, la route cessera d'être entretenue.

En Afrique subsaharienne, il est fréquent que le service routier d'une collectivité locale soit juridiquement responsable de l'entretien d'un linéaire bien supérieur aux moyens dont il dispose. C'est pourquoi, il importe de définir clairement les responsabilités pour chaque route et chemin. La nécessité de mettre en place des procédures rapides de transfert se fait particulièrement sentir lorsque la collectivité a identifié le réseau qu'elle est en mesure d'entretenir, compte tenu de ses ressources. Ce qui veut dire que des kilomètres de routes seront non attribués et qu'il faut donc décider de leur sort. Celles qui n'ont pas de valeur seront abandonnées et les autres devront trouver preneur. C'est pourquoi, il est important que les collectivités locales prennent tout au moins l'habitude de contacter les personnes potentiellement intéressées.

Conventions de partage des coûts

Les conventions de partage des coûts de l'entretien des routes et chemins villageois remplissent trois fonctions. D'abord, elles encouragent les communautés à s'organiser. Ensuite, elles augmentent la base des ressources. Enfin, elles permettent de justifier les besoins de crédits et d'améliorer l'efficacité de la répartition des ressources. Les exemples du Canada, de la Finlande, de Madagascar, de la Namibie, de l'Afrique du Sud et de la Suède confirment que l'obtention d'un financement partiel de l'entretien incite les parties prenantes à former des associations pour l'entretien des routes de desserte. Dans la province de l'Ontario, au Canada, les conventions de partage des coûts varient selon que les propriétaires fonciers ont ou non formé un conseil d'administration des routes locales. Dans un cas, la province assume les deux tiers des coûts de construction et d'entretien et dans le cas contraire, la moitié des coûts d'entretien. En Suède, la formation d'une association de routes privées est une condition nécessaire à l'obtention d'une subvention à l'entretien. Les associations reçoivent des dotations qui, selon l'utilité de la route, couvrent entre 20 et 80 % des coûts d'entretien. Ce pourcentage est fixé en fonction de critères tels que le volume du trafic et le nombre de bénéficiaires. (Voir Encadré 6.2).

Encadré 6.2 – Critères de partage des coûts de l'entretien des routes privées en Finlande

Les trois quarts des routes du réseau finnois sont classées comme privées ou dites «associatives». Ces routes supportent en moyenne un trafic de 45 véhicules par jour et 99 % d'entre elles sont non revêtues. Sur les 280 000 kilomètres de routes privées que compte le pays, 104 000 kilomètres ont été officiellement déclarés comme routes «associatives», dans le cadre de la loi sur les routes privées dont 87 000 kilomètres sont subventionnés par l'État et/ou une municipalité. L'État subventionne leur entretien pour autant qu'une association officielle ait été constituée, que la route desserve au moins trois habitations principales, et que la longueur de la route qui relie l'une des habitations atteigne au moins un kilomètre. Ces subventions transitent par le biais de la direction nationale des routes. Leur montant varie en fonction du volume du trafic, du nombre de résidences principales desservies, des conditions climatiques et du revenu moyen. Un complément peut également être accordé pour travaux exceptionnels. Chaque municipalité fixe ses propres règles de financement des routes placées sous sa juridiction. En 1995, la contribution de l'État et des municipalités s'élevait respectivement à 40 millions de dollars et les membres des associations participaient à hauteur de 50 millions. Les subventions ont été accordées à 17 400 associations, soit 392 000 membres responsables de 87 000 kilomètres de routes privées.

Source : Isotalo (1995).

Les communautés cherchent bien souvent à obtenir des crédits, au travers de projets financés par les bailleurs de fonds, pour améliorer les voies de desserte. Par contre, des conventions de partage des coûts pour leur entretien sont rarement prévues. Pour assurer une gestion et un entretien efficaces des routes et chemins, il faut que les communautés soient en mesure de se procurer les matériaux et bénéficient de l'appui technique non disponibles localement. Des moyens sont actuellement mis en place à Madagascar pour assurer que les communautés reçoivent l'appui financier nécessaire aux travaux d'investissement et d'entretien. Bien que l'administration centrale soit toujours juridiquement responsable du réseau, elle met à la disposition des associations de routes villageoises des fonds pour couvrir une part des coûts d'entretien (cf. Encadré 6.3). En Suède, les collectivités territoriales ont demandé aux associations routières de gérer une partie de leur réseau. Ces associations reçoivent des subventions pour les routes dont elles sont maître d'ouvrage et dans le même temps sont remboursées en intégralité pour les routes gérées pour le compte des collectivités. En Zambie, un programme pilote fournit aux communautés une assistance financière à l'investissement et à l'entretien dans l'objectif de les encourager à assumer la responsabilité des routes qui relèvent des collectivités locales (voir plus loin).

Le contrat passé entre une communauté et un service routier local, une ONG, un projet ou un fonds routier doit indiquer dans le détail les obligations de chacune des parties, ainsi que le calendrier des travaux. Aucun contrat ne doit être signé avant d'avoir examiné la nature de cet accord avec le comité local des routes ou les représentants de la communauté. Ces discussions permettront également de clarifier certains points, recueillir un consensus, susciter l'adhésion des parties prenantes et réunir les conditions propres à assurer une collaboration fructueuse. L'Annexe D présente un modèle de contrat type entre un projet et une communauté.

Des systèmes informels de partage des coûts d'entretien existent dans la plupart des pays africains. Un service routier, par exemple, acceptera d'assurer l'appui technique à une communauté qui, de son côté, paiera les indemnités pour frais de séjour et fournira les ressources en main-d'œuvre et matériels nécessaires aux travaux d'entretien ou d'amélioration. Au Ghana, les communautés locales paient le carburant et les indemnités pour frais de séjour des conducteurs de niveleuse mis à disposition par l'ingénieur régional. Il est toutefois préférable, à terme, d'officialiser les conventions de partage des coûts relatifs à l'amélioration et à l'entretien des routes par un contrat écrit.

Encadré 6.3 – la gestion et le financement des routes par les communautés malgaches

Un projet sous financement américain a été lancé à Madagascar en vue de résoudre le problème du financement et de la gestion de certaines routes de desserte au travers d'un partenariat public-privé. La plupart de ces routes relèvent de la responsabilité juridique des provinces. Le gouvernement malgache perçoit ce projet comme étant le premier modèle opérationnel capable de transférer les compétences aux collectivités locales et aux associations dans le cadre de son programme de décentralisation. Pour être acceptée en tant qu'organe de gestion, la communauté doit d'abord créer une association des usagers de la route. Cette association agit pour le compte de la collectivité locale tout en cofinçant la route. Les chargés du projet travaillent en étroite collaboration avec les usagers et les groupements d'association (syndicats des associations des usagers de la route) en vue de renforcer leur capacité de planification et de gestion. Les associations réunissent les anciens, les chefs d'entreprise, les exploitants agricoles et les élus. Une fois l'association entrée en activité, les compétences en matière de gestion de la route sont transférées de la région à la commune qui signe alors un contrat avec l'association des usagers de la route. Ce contrat rend celle-ci responsable des travaux d'entretien courant et périodique et lui confère le droit de percevoir les redevances d'usage et de contrôler l'accès de la route après les pluies. À dater de juin 1997, le projet a collaboré avec 47 associations routières responsables de quelque 290 km de routes couvrant 11 communes.

Les associations ont plusieurs façons de mobiliser des ressources. La plupart reçoivent de la commune près d'un tiers des fonds dont elles ont besoin. Toutes demandent à leurs membres (propriétaires fonciers) de verser une cotisation d'environ un dollar par ménage. Dans certains cas, près d'un tiers de leurs revenus proviennent des entreprises agro-alimentaires qui comptent sur une bonne accessibilité. La composition de leurs recettes prend la forme suivante : commune, 35-60 % ; secteur privé, 0-35 % ; péages, 10-33 % ; cotisations, 10-33 % et collecte de fonds, 2-10 %.

Chaque collectivité locale a un comité consultatif composé de représentants locaux et d'agents techniques de l'administration centrale qui contrôlent les activités des associations. Si une association ne donne pas de résultats satisfaisants, le comité a le droit d'annuler son contrat de gestion. Il serait bon à ce titre que des représentants de la communauté siègent au comité de supervision.

Source : Sally Cameroon, Chemonix International.

Assistance technique et conseils de gestion

Les communautés des pays africains ont besoin d'une assistance technique (pour ce qui est de la conception de la route, des normes techniques, des matériaux à utiliser ou de la planification des travaux) et de conseils de gestion (notamment sur la comptabilité financière, la gestion des contrats et la passation des marchés) pour s'acquitter au mieux de leurs nouvelles responsabilités.

Le manque de savoir-faire technique est souvent mentionné comme étant le principal obstacle à une gestion efficace du réseau par les communautés. Et pourtant, on ne cesse de répéter que dans le domaine de la construction, la plupart des tâches sont simples et répétitives. Ce qui est vrai pour l'entretien routier. L'expérience montre qu'un surveillant de travaux peut, en quelques jours et avec quelques visites de contrôle périodiques, transmettre aux communautés les compétences techniques nécessaires à l'entretien routier. Le projet VARBAU³⁴ (Service d'assistance aux routes de desserte et ponts villageois), au Malawi, a révélé qu'une journée de formation théorique et pratique suffit à préparer les chefs d'équipe aux aspects techniques de l'entretien routier. Les visites de contrôle régulières du surveillant de travaux envoyé par l'administration routière aident la communauté à respecter le calendrier annuel de travaux d'entretien. (Le programme de formation des communautés à l'entretien et à la réhabilitation des routes, dispensé par le projet, est présenté à l'Annexe F.)

Dans d'autres régions africaines, les membres de la communauté qui ont travaillé comme journaliers sur une route de la commune assurent ensuite la supervision des travaux sur les routes de desserte de leur village. En Finlande et en Suède, les directions provinciales des routes avaient au départ une fonction de conseil technique auprès des associations de routes privées. En raison de l'intervention croissante du secteur privé dans l'exécution des travaux, cette fonction n'avait plus raison d'être, puisque

³⁴ *Village Access Roads and Bridges Assistance Unit.*

la plupart des associations s'adressaient à des consultants privés. Cette tendance pourrait également se produire en Afrique subsaharienne et en ce cas, la communauté n'aurait pas besoin de posséder des compétences techniques mais les moyens financiers pour y avoir accès.

Les villages peuvent se regrouper en associations routières ayant une forte participation communautaire et un minimum de recours à l'État. De telles associations pourraient être fondées sur les chefferies, les groupes de villages, les familles étendues, les groupements de producteurs agricoles, les transporteurs ou autres groupes d'intérêt commun. Au Ghana, chaque village possède un comité de développement et un sous-comité chargé des infrastructures de transport. Ce dernier dresse une liste de priorités pour ce secteur qu'il soumet à l'approbation du comité de développement villageois. Chaque groupe de villages est doté d'un comité de développement collectif qui s'occupe de projets concernant de nombreux villages. Pour accroître son efficacité, le comité peut devenir le maître d'ouvrage officiel pour être éligible à une subvention.

L'ordonnancement efficace des travaux et leur exécution en temps voulu exigent des communautés qu'elles s'organisent. La gestion des travaux est particulièrement difficile en Afrique subsaharienne en raison du caractère saisonnier de l'offre de main-d'œuvre. La programmation financière et la tenue de la comptabilité sont des tâches essentielles. En Finlande et en Suède, un agent technique du service routier local guide les associations routières et participe de temps en temps à leurs réunions. Il existe en Suède une ONG nationale (*Riksforbundet for Enskild Vaghallning*) qui organise des cours de formation sur la gestion et les aspects techniques. Le ministère chargé des routes la consulte pour toutes les questions ayant trait aux routes privées, voire aux modifications de la législation. En Namibie, les conseils de gestion sont apportés par un représentant du service routier qui préside les assemblées annuelles des comités de routes locales.

Les communautés ont besoin de conseils en matière de gestion des contrats et de passation des marchés. La difficulté n'est pas simplement de tenir une bonne comptabilité mais de renforcer les structures organisationnelles du village. Dans certains projets d'investissement financés par les bailleurs de fonds (fonds social et fonds de développement des infrastructures communautaires), les groupes communautaires sont les utilisateurs finaux des crédits étrangers et il leur faut donc apprendre à tenir une bonne comptabilité quand ils agissent en tant qu'agents d'exécution pour la passation des marchés de travaux, de fournitures ou de services à l'intérieur ou à l'extérieur du village.

Un partage des coûts avec un fonds d'entretien routier exige également que les communautés aient à rendre des comptes tant d'un point de vue financier que technique. Le cadre juridique actuel des pays africains et les règles de fonctionnement des bailleurs de fonds ne permettent généralement pas aux communautés de passer des marchés ou de recevoir des fonds (voir Encadré 6.4)³⁵. Les communautés doivent avoir la capacité juridique de passer des marchés et d'employer les voies judiciaires. Une liste de références à l'usage des chefs de projet est présentée à l'Annexe F sur la participation communautaire à la passation des marchés. Le service routier local et les projets financés par les bailleurs de fonds pourraient au début aider les communautés à passer des marchés de fournitures et des contrats de service. L'expérience montre qu'une telle aide a des retombées positives. Une étude sur les projets financés par la Banque mondiale révèle que la participation communautaire à la passation des marchés permet d'accroître les chances de succès d'un projet et d'augmenter la proportion des investissements consentis dans l'économie locale. Un moyen de générer des emplois et des débouchés économiques, étant entendu que les capacités sont renforcées au sein de la communauté (Gopal et Marc, 1994).

³⁵ Les politiques de la Banque mondiale en matière de passation des marchés et de décaissements effectués à l'échelon local sont flexibles mais en même temps ne donnent pas suffisamment d'indications sur les mécanismes à adopter dans le cas de communautés rurales qui manquent d'éducation ou d'expériences commerciales (Gopal et Marc, 1994).

Encadré 6.4 – Les groupes communautaires en tant qu'agences d'exécution

La réponse aux questions suivantes s'impose lorsque des communautés deviennent les utilisateurs finaux de crédits extérieurs :

Capacité d'organisation de la communauté. La communauté a-t-elle la capacité de se constituer en une association officielle et de rédiger des statuts ou autres règlements ? Y a-t-il des ONG susceptibles de l'aider à les rédiger ? Peut-on lui fournir des documents types ? Faut-il que ces documents soient officiellement validés ? Si la communauté ne dispose pas de la capacité nécessaire à recevoir des fonds publics, existe-t-il un intermédiaire qui puisse agir pour son compte, passer des marchés et être tenu responsable de l'utilisation des fonds ? (Si tel est le cas, il convient alors d'examiner son statut juridique.) L'intermédiaire doit-il être un consultant ou une entreprise ?

Règles de fonctionnement. Quelles règles d'adhésion appliquer ? Les statuts définissent-ils des règles simples de fonctionnement ?

Responsabilité des dirigeants. Le groupe élira-t-il ses dirigeants ? Devant quelle instance sera-t-il responsable ? Faut-il nommer un trésorier ? Le groupe possède-t-il les compétences nécessaires à la tenue d'une comptabilité élémentaire ? Qui est le bénéficiaire des fonds attribués à la communauté ? Quelles formalités le groupe devra-t-il remplir pour percevoir les fonds ?

Capacité contractuelle. Le groupe possède-t-il un statut juridique qui lui confère la capacité de passer des contrats ? La législation comporte-t-elle des dispositions permettant à une communauté d'officialiser les groupes constitués ? Comment faut-il alors procéder ? En l'absence de telles dispositions, une réglementation spécifique au projet est-elle nécessaire ? Est-ce que la nature du projet peut lui conférer cette capacité ?

Règlement des différends. Quels sont les méthodes de règlement des différends ? Existe-t-il des méthodes locales plus simples que la communauté accepterait et respecterait ?

Capacité financière de la communauté. Quelle est la capacité de contribution de la communauté ? Comment cette contribution sera-t-elle collectée et de quelle manière son utilisation sera-t-elle contrôlée ? La communauté aura-t-elle besoin d'un acompte pour commencer les travaux ? Le groupe peut-il fournir une garantie ou une caution ? La mise à disposition des crédits peut-elle être subordonnée au versement par la communauté d'une avance de 50 % sur le montant de sa contribution ?

Source : Gopal et Marc (1994).

FINANCEMENT DES ROUTES ET DES CHEMINS VILLAGEOIS

Il est probable, tout au moins à court et moyen terme, que les communautés et les bailleurs de fonds seront les principales sources de financement.³⁶ Compte tenu des progrès réalisés en matière de décentralisation, le financement des infrastructures des communautés pourra être à l'avenir assuré par les collectivités locales, en ajoutant toutefois que les communautés auront à supporter l'essentiel des coûts d'entretien, la contribution d'un fonds routier d'entretien étant minimale.

Trois sources et mécanismes de financement sont examinés ici. D'abord, il y a les bailleurs qui accordent des fonds d'investissements aux communautés au travers essentiellement de fonds sociaux et communautaires. Ensuite, il y a les communautés qui financent en nature et en espèces les travaux de construction et d'entretien. Enfin, il y a l'État et le fonds routier qui participent au financement de l'entretien.

³⁶ Dans certains pays, l'administration centrale et les collectivités locales ont mis en place des mécanismes de prêts intersectoriels à l'investissement qui permettent aux communautés de demander une aide financière pour un investissement prioritaire.

Financement des investissements par les bailleurs de fonds

Dans de nombreux pays africains, le financement des infrastructures rurales est principalement assuré par les bailleurs de fonds internationaux. Jusqu'à une époque récente, les communautés n'avaient pas la possibilité de choisir un investissement plutôt qu'un autre. On leur offrait des routes et rien d'autre. Si les communautés ne sont pas contre l'amélioration d'une route ou même d'y contribuer, cela ne veut pas dire qu'elles ne préféreraient pas un autre type d'investissement leur permettant par exemple de bénéficier d'un meilleur approvisionnement en eau. Le risque de voir une communauté ne pas assumer la responsabilité effective d'une route de desserte diminue si on lui propose des choix intersectoriels. Il est possible de déterminer ses priorités en ayant recours à des modalités de partage des coûts et en lui permettant de choisir entre divers types d'investissement. Les fonds sociaux et les fonds communautaires présentent ces deux caractéristiques (voir Encadré 6.5)³⁷.

S'il est vrai que les fonds sociaux arrivent relativement bien jusqu'aux communautés rurales, ils comportent néanmoins d'importants inconvénients. Ils servent parfois à financer des projets ponctuels sans prendre en compte les mécanismes institutionnels du sous-secteur — et dans le domaine routier, les besoins d'entretien ou les exigences du réseau dans son ensemble. Ces fonds ont financé des routes locales et des pistes et chemins communautaires, sans prendre de mesures propres à en assurer l'entretien ou sans même distinguer les contributions des communautés à ces deux types d'infrastructures qui pourtant sont administrativement très différentes. On peut résoudre ces problèmes en améliorant la coordination avec le service routier local et en appliquant une stratégie nationale du transport rural. Une meilleure coordination entre le service routier et les projets communautaires financés par le fonds social devrait également permettre d'améliorer les normes et les contrôles techniques.

La difficulté pour les communautés de définir un projet est un autre inconvénient. La plupart du temps, elles ne sont pas informées des possibilités qui leur sont offertes. Les fonds sociaux ayant donné de bons résultats en Amérique latine ont créé une unité de vulgarisation qui sillonnait le pays. L'information sur le fonds social et sur les critères de sélection était diffusée à la radio et à l'occasion de réunions locales. L'unité avait pour tâche de montrer comment soumettre une proposition de projet, d'aider les communautés à élaborer un projet et à déterminer s'il répondait bien aux critères. Elle leur apprenait à gérer un projet et les familiarisait aux techniques élémentaires de comptabilité. Il est essentiel de mettre en place un programme de vulgarisation similaire si l'on veut toucher réellement les communautés rurales en Afrique.

De plus, certains fonds sociaux appliquent des règles tendancieuses dans le cas de projets routiers, en exigeant de la communauté qu'elle fournisse en contrepartie la main-d'œuvre non qualifiée. La proportion d'ouvriers non qualifiés nécessaire aux travaux routiers à haute intensité de main-d'œuvre est bien supérieure que dans le bâtiment. C'est pourquoi, certaines communautés préfèrent construire des écoles ou des centres de santé et faire appel à des méthodes plus mécanisées. Ainsi, dans la région de Tanga, en Tanzanie, un village qui avait besoin d'une route de desserte a décidé d'apporter sa contribution en numéraire (25 % du coût total) plutôt qu'en espèces puisque la part de la main-d'œuvre aurait atteint 60 % du coût total du projet. Le village a donc préféré louer une niveleuse. Si le choix des méthodes de chantier n'avait pas été assorti d'une condition contraignante (bénévolat de la main-d'œuvre non qualifiée), les villageois auraient probablement opté en faveur d'une méthode à haute intensité de main-d'œuvre pour réunir une bonne part du montant des dépenses.

³⁷ La Banque mondiale finance à l'heure actuelle une quarantaine de fonds sociaux principalement en Afrique, en Amérique Latine, mais aussi en Asie et en Europe de l'Est.

Encadré 6.5 – Principales caractéristiques des fonds sociaux et communautaires

Les fonds sociaux ou les fonds communautaires sont des instruments qui permettent d'attribuer des crédits aux autorités locales et aux communautés et d'opérer des choix intersectoriels. Le fait que le versement des crédits résulte d'une demande et soit assorti d'une condition de contrepartie locale augmente les chances de succès des projets. Ces fonds financent des projets proposés par les communautés locales, les ONG, et les collectivités locales dans plus de 14 pays africains. La plupart financent des projets multi-bailleurs. La contribution de la Banque mondiale varie entre 1 et 40 millions de dollars, la moyenne étant de l'ordre de 10 millions de dollars. Les fonds servent essentiellement à financer des projets d'infrastructures sociales et économiques qui s'élèvent en moyenne entre 10 000 et 40 000 dollars. Ils ont apporté d'importants financements au niveau local. Au plus fort de ses activités, le fonds social bolivien approuvait 30 projets par semaine, d'une valeur de 2 millions de dollars ; plus de 1 000 projets étaient en chantier simultanément. Il employait 130 salariés, dont 80 cadres et le service d'évaluation des projets entre 12 et 15 personnes. Leur rôle n'est pas de proposer ou d'exécuter un projet mais d'évaluer les soumissions en appliquant des critères de sélection du type :

- Avantages pour les pauvres
- Compétence de l'agence d'exécution
- Simplicité et justesse technique
- Entretien assuré
- Cohérence des priorités nationales et sectorielles
- Méthodes de chantier à haute intensité de main-d'œuvre
- Participation des bénéficiaires
- Contribution financière locale

Pour assurer la pérennité de ces projets, il faut, par ailleurs, définir des critères spécifiquement sectoriels applicables aux routes et chemins villageois. Il est plus normal, par exemple, que les communautés assument la responsabilité d'une voie sans issue que d'une route de liaison, puisqu'elles en bénéficient directement. Il faut également tenir compte de critères de sélection ayant trait au réseau, au volume de trafic, aux services de transport potentiels, à la longueur de la route ou du chemin, l'intervention minimale à moindre coût devant également être considérée. Les divers projets doivent s'intégrer à la stratégie globale adoptée pour le secteur.

Source : Carvalho (1994).

Un projet d'infrastructure villageoise a eu un effet inverse en Indonésie. Ce projet accordait à chaque communauté une dotation globale sans participation financière et permettait aux villageois de payer eux-mêmes les travaux. Les deux tiers des communautés ont décidé d'améliorer leur réseau routier. Dans le secteur des infrastructures, les travaux routiers sont probablement l'activité qui nécessite la plus forte intensité de main-d'œuvre. Ce qui laisse penser que les conditions proposées déterminent pour beaucoup les options choisies.

En matière de financement d'infrastructures rurales, l'important est d'abord de laisser les communautés identifier le ou les secteurs qu'elles considèrent comme prioritaires. Les projets ou programmes d'équipement de transports n'obtiennent rang de priorité qu'en s'appuyant sur les programmes sociaux existants. Il importe ensuite que le projet s'insère dans une politique sectorielle globale et si possible dans le cadre d'une stratégie nationale du transport rural. Cette stratégie doit établir un cadre institutionnel ainsi que les mécanismes de financement des investissements et de l'entretien des routes et des chemins villageois.

Financement des investissements et de l'entretien par les communautés

Bien que la plupart des communautés rurales d'Afrique soient pauvres, elles sont souvent en mesure de mobiliser des ressources pour financer une part des investissements qui leur sont essentiels. Elles arrivent parfois à payer en espèces (dans les zones de production agricole, par exemple), mais préfèrent le plus souvent payer en nature en apportant de la main-d'œuvre ou des matériaux localement disponibles. Les villages réunissent des fonds par divers moyens : en prélevant une taxe sur les cultures de rente (telles que le cacao au Ghana), en lançant un projet générateur de revenus (un champ, un moulin, un tracteur ou

un camion communal) ou en demandant à chaque ménage de contribuer en une fois au financement d'un projet d'investissement spécifique. À quelques rares exceptions près, on ne demande jamais aux villageois de participer aux dépenses d'exploitation. En Tanzanie, des villages se sont regroupés et ont réussi ainsi à collecter 100 000 shillings tanzaniens (environ 200 dollars) pour entretenir une route qui venait d'être réhabilitée et que les autorités locales négligeaient. Les fonds ont été collectés auprès des usagers de la route – commerçants, professionnels et ménages. Si une telle mobilisation de fonds est appelée à devenir une source régulière de financement de l'entretien, il convient de l'officialiser en créant des associations locales d'entretien.

Plutôt que de recueillir des fonds, un grand nombre de communautés ont instauré un système où une demi-journée ou une journée par semaine est consacrée au travail communautaire, considéré comme des activités d'entraide ou sociales. Ainsi, au Rwanda, dans le cadre du système *Umuganda*, chaque adulte devait dédier une journée par semaine à des travaux communautaires organisés par les autorités locales. Des systèmes similaires existent au Ghana, au Malawi, en Tanzanie, en Ouganda, et dans bien d'autres pays. Si un foyer se dérobe à ses obligations, ses membres sont généralement tenus de payer une amende. Dans certaines zones, les membres de la communauté qui vivent à distance du village la plus grande partie de l'année paient des amendes plus élevées du fait qu'ils ne participent pas aux travaux communautaires.

Plusieurs éléments déterminent l'étendue de ce travail communautaire dont deux en particulier. D'abord, le facteur nécessité. Il va de soi que les communautés ont intérêt à améliorer et à entretenir les routes et chemins qui jouent un rôle clé (voir Encadré 6.6). Une communauté qui produit une quantité importante de denrées périssables sera désireuse d'améliorer et d'entretenir ses routes. Il en va de même pour un village qui reçoit des visites régulières d'un dispensaire mobile ou de vulgarisateurs agricoles ou encore s'il bénéficie d'un service de transport régulier. Parce que la présence d'une route accroît la valeur des terres qui l'entourent, les exploitants agricoles directement intéressés contribueront plus volontiers en nature ou en espèces à sa construction ou à son entretien. Si la plus-value foncière ne profite qu'à l'élite locale ou à des personnes extérieures, il est peu probable que le projet suscite une mobilisation massive.

Encadré 6.6 – Tanzanie : une communauté de besoins et une organisation villageoise à la clé d'une réussite

Le village de Mteke, en Tanzanie, a construit, en collaboration avec deux villages voisins, une route qui les relie à la route municipale. Nombre des villageois ressentaient le besoin d'accéder au réseau de niveau supérieur. Les autorités villageoises ont donc pris l'initiative de construire la route après avoir consulté les deux autres villages. Le conseil de développement composé de représentants des trois villages a soumis le projet au comité de développement et au conseil du district en sollicitant un appui technique pour les études et le contrôle des travaux. Les villageois ont payé le personnel du conseil de district sous forme d'indemnités journalières. La plupart des travaux ont été effectués à l'aide de simples outils manuels appartenant aux villageois. La paroisse locale a fourni le ciment, les ponceaux et les cornières de fer de deux ponts, et le conseil de district a apporté son savoir-faire technique.

Chaque villageois a non seulement participé aux travaux mais a versé 500 shillings (1 dollar). Cet argent a été remis contre reçu au secrétaire du village. Ni le conseil de district ni aucune autre entité administrative n'a apporté de contribution financière. Le revenu annuel par habitant étant de 5 dollars, il est clair que l'argent n'a pas été le facteur déterminant. Ces villages se distinguent en ce sens qu'ils ont su voir la similitude de leurs besoins et avaient une capacité d'organisation très développée.

Source : Msimbe (1994).

Les communautés sont essentiellement préoccupées par des questions d'accès. L'expérience indique que les ouvrages de franchissement et passerelles piétonnes sont à leurs yeux plus nécessaires que des routes. Cette préférence a été confirmée par le projet VARBAU au Malawi. Les villageois étaient surtout intéressés à participer aux travaux de construction d'un pont que d'une route de desserte, et ceci parce que l'absence de pont au-dessus d'une large et profonde brèche d'eau leur interdisait tout accès. Une fois le pont construit, certains villages n'ont pas senti la nécessité de terminer le tronçon reliant le pont au village. Bien que les villageois profitent du passage d'un véhicule pour se faire transporter, un

grand nombre d'entre eux ne considèrent pas qu'il constitue un besoin suffisamment urgent pour travailler à sa construction.

L'appui des dirigeants et des chefs de village est un autre facteur déterminant. Lors de campagnes électorales au Malawi, certains candidats ont comparé les efforts communautaires à des travaux forcés et ont promis, s'ils étaient élus, d'abolir ce type de travail (*thangata*), les routes devant être construites par l'administration centrale. Certaines communautés ont pensé qu'il n'était donc plus de leur devoir d'améliorer et d'entretenir les routes de desserte et que l'État leur fournirait la plupart des biens et services publics, y compris les infrastructures rurales de transport.

La contribution des communautés sous forme de main-d'œuvre bénévole pose aux moins deux problèmes. Les communautés rurales ne sont pas homogènes et sont traversées par des divisions sociales, ethniques, sexuelles et économiques. Les décisions relatives aux projets d'infrastructure à participation communautaire, en particulier s'ils sont financés par des fonds externes, sont le plus souvent prises par les chefs de village, et presque toujours par des hommes. À n'en pas douter, ce sont les membres les plus faibles de la communauté et les femmes qui formeront l'essentiel de la main-d'œuvre bénévole. Il est bien connu que les femmes rurales n'empruntent les routes que rarement et qu'elles préfèrent porter leurs efforts sur les pistes et sentiers plutôt que sur les routes (Barwell, 1996).

Le deuxième problème a trait au calendrier des travaux. Les projets imposent généralement des calendriers que les communautés ont des difficultés à respecter. Les responsables d'un projet, qui sont évalués sur la base des résultats physiques, peuvent faire preuve d'impatience et créer une résistance de la part de la communauté. En ce cas, la route semble plus appartenir aux responsables du projet qu'à la communauté. Comme le résume clairement l'agent de maîtrise du projet VARBAU : "Les communautés ont un rythme différent de celui des projets et nous ne pouvons pas leur imposer un calendrier de travaux qu'elles ne peuvent respecter." Signalons, toutefois, que les calendriers des projets financés par les bailleurs de fonds avec participation des communautés sous forme de main-d'œuvre bénévole sont de plus en plus fréquemment établis en tenant compte des saisons agricoles. Le respect du contrat est un autre point important. En ne respectant pas leurs engagements contractuelles alors même que les termes du contrat sont raisonnables, les communautés montrent qu'en fait la route ou le pont ne leur est pas vraiment essentiel. De tels projets devraient être alors abandonnés.

Financement de l'entretien par l'État et un fonds routier

Les routes et chemins villageois n'intéressent vraiment que les communautés locales. Compte tenu de leur faible volume de trafic et des contraintes budgétaires de l'État, les communautés doivent supporter une plus grande part des coûts d'entretien. Il est vrai toutefois qu'un fonds d'entretien routier est bien placé pour aider les communautés à entretenir leur réseau. En Tanzanie et en Zambie, la création d'un fonds routier a permis d'augmenter sensiblement le financement de l'entretien des routes d'intérêt local. Un financement partiel de l'entretien de certaines routes et chemins de desserte devrait également être réalisable, pourvu que les conseils d'administration des fonds routiers considèrent les routes de desserte comme étant prioritaires. Pour convaincre certains d'entre eux de la nécessité d'affecter des recettes aux routes villageoises, il peut être nécessaire d'effectuer un travail de sensibilisation, voire de modifier leur composition et d'y inclure des représentants des organisations rurales, telles que les syndicats d'agriculteurs et les prestataires de services de transport rural. En Tanzanie et en Zambie, les membres du conseil d'administration du fonds routier représentant les usagers de la route et le personnel du service routier sont soucieux, comme en témoignent certaines discussions informelles, d'étudier plus précisément les modalités de telles dispositions financières pour accroître la part du réseau routier régulièrement entretenu.

Un projet pilote comportant une convention de partage des coûts d'investissement et d'entretien a été mis en place en Zambie. Les communautés qui désirent une route de desserte et qui répondent à des critères d'éligibilité devront partager les coûts d'investissement avec le fond social et les frais d'entretien avec le fonds routier. La communauté supportera 25 % des coûts d'investissement et 75 % des coûts d'entretien, en espèces ou en nature. Le coût d'entretien annuel au kilomètre est estimé à 300 dollars. En partant du principe qu'une route de desserte a en moyenne une longueur de 7 kilomètres, la communauté aura droit à 525 dollars par an, ce qui devrait suffire à couvrir les dépenses de matériaux qui ne sont pas disponibles localement.

En Zambie, le réseau de routes de desserte éligible à un fonds de concours est estimé à 20 000 kilomètres, ce qui veut dire que la contribution du fonds routier à la gestion du réseau s'élèverait à 1,5

million de dollars par an, soit environ 11 % de ses recettes pour l'année 1996. Si les prévisions d'augmentation des recettes se confirment, le poids de ce financement sera ramené à 4 % en l'an 2000. Précisons qu'en Suède, les crédits alloués aux routes privées s'élèvent à 6 % du budget de l'entretien.

Un autre système pilote de partage des coûts d'amélioration et d'entretien des routes a été mis en place dans la province du Kwazulu-Natal, en Afrique du Sud. L'idée était d'améliorer les routes de desserte en ayant recours à des méthodes de chantier à haute intensité de main-d'œuvre et au travers d'un partenariat entre la direction provinciale des transports et les communautés. La direction des transports devait financer les engins et matériaux, et environ 50 % du coût de la main-d'œuvre, l'autre moitié étant théoriquement supportée par les communautés. Au lieu de cela, les membres de la communauté travaillaient sur les chantiers pour la moitié du salaire minimum, ce qui a déclenché des problèmes d'ordre social. La main-d'œuvre est généralement constituée de femmes, de jeunes, d'hommes âgés qui ont des difficultés à trouver un autre emploi. Certains diront qu'en fait, ce sont les opérateurs de transport, les commerçants et les voyageurs réguliers qui profitent le plus de l'amélioration des routes. La demande d'emploi est si forte que dans bien des cas, les communautés procèdent à un tour de rôle toutes les deux semaines pour employer le plus de personnes possible. La direction des transports entend financer près de la moitié des coûts d'entretien des routes améliorées.

Une convention de partage des coûts entre une association privée et un fonds routier doit être officialisée par un contrat écrit et donner lieu à un contrôle technique et financier pour assurer que les fonds sont utilisés à bon escient. Au Canada et en Finlande, le bureau provincial de la direction nationale des routes est responsable des audits financiers et techniques. En Afrique subsaharienne, ces inspections peuvent être effectuées par le service routier d'une collectivité locale, un auditeur public ou des consultants privés.

PLANIFICATION DES ROUTES ET DES CHEMINS VILLAGEOIS

La planification des transports en Afrique rurale a été essentiellement axée sur les routes. Or, d'autres solutions pourraient résoudre certains problèmes d'accès de façon plus efficace et à un moindre coût (cf. Dawson et Barwell, 1993). Ainsi, un programme de réhabilitation et de maintenance de moulins ou d'amélioration des sources d'approvisionnement en eau peut coûter moins cher et permettre d'alléger les corvées de transport. Bien souvent, les normes techniques appliquées aux routes de desserte ne se justifient pas, compte tenu du volume de trafic et des ressources disponibles. Vu le nombre de véhicules qui circulent sur une route en terre, des petits travaux d'amélioration seraient suffisants et moins onéreux. Les efforts d'amélioration des chemins menés en Tanzanie ont eu des effets positifs (Encadré 6.7). Ces travaux d'amélioration sont apparus comme étant l'un des volets le mieux réussi et le plus avantageux du projet.³⁸ Ses chances de survie sont également excellentes. Alors que l'amélioration des chemins n'était pas considérée comme étant prioritaire pour le conseil de district, les villageois avaient eux une vue diamétralement opposée³⁹. Aujourd'hui, les communautés assument l'entretien grâce au bénévolat et à l'appui technique du district.⁴⁰

³⁸ Parmi toutes les opérations réalisées dans le district au titre du projet (routes de desserte, chemins, bicyclettes, mulets, moulins et points d'eau), ce sont les travaux d'amélioration des chemins qui ont donné le meilleur rapport coût-avantage. La construction de chemins apparaît comme une solution efficace lorsqu'il n'existe pas de transport motorisé, si les marchés sont accessibles à pied, les ressources financières limitées ou si l'on décide d'adopter une stratégie d'investissement sans risque (Sieber, 1996).

³⁹ Un projet financé par la Banque mondiale au Bénin a obtenu de moins bons résultats, certaines communautés s'étant plaint d'avoir une route construite avec des normes techniques inférieures à celle de la route relevant de la collectivité locale, et ceci parce que ces communautés n'avaient pas été suffisamment consultées et associées à sa conception.

⁴⁰ Ce chemin classé comme " chemin de district " relie une région à une autre et fait donc partie des chemins dont s'occupe le bureau de l'ingénieur de district.

Encadré 6.7 – Tanzanie : l'amélioration des chemins dégage un rapport avantage-coût élevé

Dans le district de Makete, en Tanzanie, l'amélioration d'un chemin de 11 kilomètres, reliant une zone montagneuse à une plaine, et l'aménagement de marches et de passerelles piétonnes ont permis de réduire la durée des trajets de 15 % et les risques de chute tout en améliorant l'évacuation des eaux. Le chemin était praticable toute l'année et de nuit, si bien que les charges transportées ont augmenté. Un plus grand nombre de marchands ou de riverains pouvaient se rendre dans la plaine pour s'approvisionner en produits agricoles ou attraper un bus. La fréquentation du chemin a augmenté de 30 %. 60 000 déplacements ont été enregistrés en 1995. L'isolement, l'un des traits saillants de la pauvreté, a donc sensiblement diminué.

Source : Sieber (1996).

Il faut partir d'un processus horizontal si l'on veut aider les communautés à planifier les travaux d'amélioration des voies d'accès et à mobiliser les fonds nécessaires aux investissements de leur choix. Pour ce faire, les organismes de financement, y compris les autorités locales et les communautés, doivent développer leur capacité de communication ainsi que des méthodes d'identification des priorités locales (voir Annexe G). Des animateurs spécialisés doivent indiquer au service routier les besoins prioritaires et présenter aux communautés les plans proposés dans un langage simple et compréhensible.⁴¹

D'aucuns diront qu'il n'est pas nécessaire d'établir des critères de planification élaborés, à partir du moment où une communauté a su décider quel besoin d'investissement était nécessaire et a pu réunir les fonds lui permettant d'obtenir une subvention⁴². En fait, l'appréciation des options d'investissement par des agriculteurs bien informés est probablement plus crédible qu'une évaluation globale réalisée par des planificateurs professionnels. Cela dit, quelques critères simples peuvent aider les agriculteurs dans cette tâche. Ces critères servent également aux organismes de financement (qu'il s'agisse des collectivités locales ou des fonds sociaux) pour évaluer des projets concurrents.

Une méthode de planification pilote axée sur l'accessibilité a été expérimentée au Malawi et aux Philippines. Son objectif était d'aider les ménages ruraux à définir les besoins de leur communauté et les collectivités locales à élaborer des plans (voir Encadré 6.8). Les premiers résultats de cette expérimentation font apparaître que si les procédures de planification permettent assez bien d'établir les priorités locales, il est par contre plus difficile de les intégrer dans les systèmes de planification appliqués par les pouvoirs publics, qui exigent une formation poussée et la collecte d'un grand nombre de données (Edmonds, 1997). Des critères relativement simples ont été proposés en Afrique du Sud pour le financement des pistes villageoises (voir Encadré 6.9), critères qui toutefois sous-estimaient l'importance des piétons, des bicyclettes et autres types de moyens intermédiaires de transport. L'idée est de procéder à un classement fonctionnel des routes, de les cartographier et leur attribuer un code matricule. Les routes et chemins de desserte qui ne répondent pas aux critères fixés sont supposés être entretenus sur fonds propres par les communautés ou parties intéressées.

⁴¹ Il serait souhaitable de montrer aux agents du service routier ainsi qu'aux surveillants de travaux et aux entreprises concernées comment collaborer avec les groupes communautaires et répondre à leurs besoins. (Cook, Beenhakker, et Hartwig, 1985).

⁴² Les pauvres sont souvent ceux qui arrivent le mieux à fixer les priorités, précisément parce qu'ils manquent de ressources. Une étude se proposant de déterminer un ordonnancement optimal des investissements des infrastructures rurales, c'est-à-dire capable d'engendrer une croissance économique, a conclu que, s'il existe des complémentarités et des liens importants entre les divers sous-secteurs, rien ne permet de dire qu'un enchaînement en particulier permet de produire une croissance plus élevée (Galenson et Holste, 1994).

Encadré 6.8 – Planification intégrée en vue du désenclavement des zones rurales

Une méthode de planification intégrée identifie et classe les interventions destinées à améliorer l'accès des services en milieu rural. La méthode repose sur un procédé de priorisation par étape permettant d'orienter le choix des interventions :

1. Définir l'objectif du projet.
2. Calculer les indicateurs d'accès à différents types de services pour chaque communauté (marchés, centres médicaux, écoles, eau, bois de feu, moulins).
3. Créer une matrice à partir de ces indicateurs et identifier les communautés les moins bien loties en termes d'accès.
4. Utiliser les cinq critères suivants : disponibilité logistique, disponibilité financière, pertinence technique, recevabilité socio-culturelle et pérennité.
5. Classer les projets en fonction de l'ampleur des problèmes d'accès et des cinq critères énumérés.
6. Déterminer les interventions optimales dans les zones où les problèmes d'accès sont les plus marqués.
7. Évaluer les ressources disponibles (main-d'œuvre, fonds, facilités de crédit, matériaux, terrains, matériels).
8. Prendre la décision finale en fonction des ressources disponibles et des conclusions des étapes précédentes.
9. Mettre au point des programmes budgétaires.
10. Définir l'ordonnancement des travaux.

Source : T. Ellias (1995), d'après Connerley et Schroeder (1996).

Si les procédures et critères de planification offrent des informations utiles pour orienter les décisions, ils ne doivent pas se substituer à une participation des communautés aux prises de décision⁴³. La notion de participation touche à des problèmes complexes que nous ne pouvons aborder ici que brièvement. Les membres les plus faibles d'une communauté sont bien souvent ceux qui exécutent les travaux routiers et pourtant, il est rare qu'on les consulte. Ils manquent d'assurance, ont des difficultés à s'exprimer et ne sont donc pas pris au sérieux. S'il est vrai que la participation des notables est importante lorsqu'il faut planifier, mettre en place et entretenir des routes et des chemins de desserte, leur présence peut créer toutefois des problèmes. Ils sont peu désireux d'élargir la concertation de peur d'ébranler les fondations du pouvoir. Des administrés mieux informés des diverses options envisageables sont davantage susceptibles de demander des comptes à leurs dirigeants. Une plus grande transparence risque en effet d'entraîner une redistribution des ressources entre les groupes sociaux et éventuellement de modifier les structures du pouvoir. On comprend donc que les dirigeants soient si peu enclins à élargir la concertation.

La planification des travaux routiers selon une méthode participative est un travail de longue haleine même s'il est effectué à intervalles irréguliers. Les pauvres et les femmes, dont l'emploi du temps est chargé, risquent ne pas être en mesure d'y participer, même si l'occasion leur est offerte. Ce problème s'aggrave s'ils sont persuadés que cette participation entraîne des frais. Il est donc nécessaire que les activités de participation soient précisément et judicieusement organisées en termes de durée et selon un calendrier qui leur permette de respecter leurs obligations, surtout lorsqu'il s'agit des femmes qui doivent s'occuper des enfants, préparer les repas et vaquer à bien d'autres occupations.

⁴³ La participation en faveur de laquelle nous plaidons n'a rien à voir avec ces réunions interminables où l'on presse les communautés de s'exprimer sur leurs besoins ou de présenter des «listes de souhaits» qui dépassent leur capacité financière voire même, leur désir de payer. "Le concept de participation fait référence à des situations où les participants peuvent avoir un poids réel sur les décisions et être tenus responsables des conséquences" (Connerley et Schroeder, 1996).

Encadré 6.9 – Afrique du Sud : proposition de définition d’une nouvelle classe de routes au Kwazulu-Natal

Dans la province du Kwazulu-Natal, les routes de desserte constitueront une nouvelle classe de routes comprenant les chemins de traverse et les pistes villageoises. Ces pistes et chemins construits et entretenus par les communautés, devront présenter les caractéristiques suivantes :

- Être ouverts au public et déboucher directement sur une autre voie publique.
- Ne pas être situés dans une circonscription urbaine.
- Les propriétaires riverains devront transférer à titre gratuit au domaine public une emprise de 30 mètres de large.
- Le volume du trafic ne sera pas inférieur à 10 véhicules par jour ou 20 équivalents véhicule particulier et s’il s’agit d’un projet de construction, l’estimation du volume de trafic journalier ne devra pas être inférieure à 20 équivalents véhicule particulier (voir tableau ci-dessous).

Type de véhicule	Équivalent véhicule particulier
Automobiles et véhicules de livraison légers	1
Minibus, taxis et camions	5
Bus	20

Le ministère des transports offrira un appui et de la formation et accordera des subventions partielles pour faciliter le transfert des compétences. Il pourra subventionner les travaux de construction, d’amélioration, de réparation et d’entretien de ces routes ou des ouvrages de franchissement. Il leur attribuera un code matricule, les cartographiera et les soumettra à des audits financiers et techniques. Il utilisera un système de notation des besoins pour déterminer les interventions prioritaires (voir tableau ci-dessous).

Secteur	Type d’équipement	Points
Santé	Hôpital	100
	Centre médical	10
	Dispensaire itinérant	15
Justice/Affaires sociales	Tribunal	100
	Cour tribale	20
	Point de versement des retraites – centre communautaire	10
Agriculture	Terres agricoles > 10 hectares	20
	Zone communale de chargement du bois d’œuvre	10
	Jardin potager communal	10
	Dépôt ou bureau de service public	10
	Abreuvoir communal	5
Commerce/industrie	Magasins ou zone commerciale	10
	Installations d’une usine ou d’une fabrique	10
Éducation	Organisme de formation	20
	Établissement d’enseignement secondaire	10
	École primaire, école maternelle, crèche	5
Culture	Site historique ouvert au public	10
Religion	Lieu de culte	5
Tourisme	Équipements de loisir	10
Réseau routier	Moyen d’accès pour une communauté sédentaire de plus de 150 personnes, éloignée de plus de 10 kilomètres de la route de district ou de la route de niveau supérieur la plus proche	50

Source : Henwood, 1995.

ANNEXES

A. TYPES DE DÉCENTRALISATION

Le terme de décentralisation désigne plusieurs types de structures institutionnelles : la *déconcentration*, la *délégation*, et le *transfert des compétences*. Il existe également deux autres formes de décentralisation, la *délégation ascendante* et la *délégation descendante* qui se réfèrent à des situations quelque peu différentes. Ces cinq types de décentralisation sont brièvement décrits ci-dessous.

DÉCONCENTRATION : DE TYPE SUCCURSALE

La déconcentration est la forme de décentralisation qui est surtout appliquée pour les services de l'agriculture, l'enseignement primaire, la prévention sanitaire et les secteurs sociaux. Elle consiste à attribuer des fonctions spécifiques à des services territoriaux qui relèvent d'un ministère technique ou d'un service national. Ce type de décentralisation fait penser au système de succursales. Dans un tel système, l'administration centrale est représentée au niveau local par des services extérieurs qui n'ont aucune obligation de coopérer avec les collectivités locales. En dépit de la dispersion géographique et de l'ampleur de ces services, une telle structure a pour effet de concentrer les pouvoirs entre les mains de l'État.

DÉLÉGATION : MODÈLE DE TYPE FILIALE

La délégation est la forme que prend la décentralisation lorsque les travaux neufs ou l'entretien des infrastructures sont confiés à des entreprises parapubliques ou à des services semi-autonomes de l'administration. Ce modèle s'applique surtout pour les secteurs de l'énergie, des communications, des ports et des transports. Certaines compétences sont parfois déléguées à une entreprise parapublique qui, à son tour, peut opérer une déconcentration en confiant certaines fonctions administratives et de gestion à ses propres agences territoriales. Rien ne garantit, toutefois, que ladite entreprise procédera à sa propre déconcentration.

TRANSFERT DES COMPÉTENCES : MODÈLE DE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE

Il existe peu de secteurs où la décentralisation prend la forme d'un transfert de compétences pur et simple. Cette formule est surtout appliquée dans le secteur du développement urbain ou pour la gestion et l'entretien des routes rurales et des voies urbaines. L'idée est de conférer d'importants pouvoirs discrétionnaires aux collectivités locales dans la gestion de plus d'un secteur. Les collectivités détiennent une autorité réelle en matière de décision qui n'est limitée que par les principes directeurs des politiques nationales, les ressources financières, humaines et matérielles dont elles disposent ou encore par l'environnement physique dans lequel elles opèrent.

L'administration centrale se borne alors à vérifier que les collectivités locales respectent bien les lignes directrices des politiques nationales, tout au moins dans les domaines où elles peuvent exercer un pouvoir discrétionnaire. L'exercice effectif de ce pouvoir dépend en grande partie de leur capacité à mobiliser les ressources financières et humaines pour mettre en œuvre leurs projets. Dans cette structure, les agences d'exécution sont responsables devant la collectivité territoriale au lieu du ministère.

MODÈLE DE DÉLÉGATION DESCENDANTE

Dans un modèle de délégation descendante, les collectivités territoriales agissent pour le compte de l'administration centrale ou encore d'entreprises parapubliques (comme les compagnies d'électricité). Elle exerce cette fonction sous la direction et la supervision des services centraux. Lorsque les collectivités locales agissent en tant que mandataires de l'administration centrale, cette dernière demeure responsable du financement des coûts relatifs aux programmes réalisés selon ces principes. Au Nigeria, par exemple, les États gèrent les routes nationales pour le compte du gouvernement fédéral. À ce titre, les pouvoirs locaux ne sont rien d'autre que les principaux mandataires de l'administration centrale bien qu'ils soient parfois investis d'autres fonctions.

MODÈLE DE DÉLÉGATION ASCENDANTE

Le modèle de délégation ascendante est la situation inverse de la précédente. Divers niveaux de l'administration ou des organismes parapublics agissent pour le compte d'entités administratives de niveau inférieur ou encore comme mandataires de bénéficiaires/usagers/clients. Un service routier d'une collectivité locale, par exemple, peut passer un contrat de construction d'un pont avec un bureau régional, étant entendu que la collectivité locale en assumera les frais sur son propre budget. Ce modèle recouvre une grande variété de systèmes d'entente entre les divers niveaux de l'administration et les communautés locales ou les usagers/clients.

L'approche conceptuelle de ce modèle est tout à fait intéressante, surtout lorsqu'il s'agit des infrastructures de transport en milieu rural pour lesquelles aucune solution ne s'est montrée concluante dans nombre de pays africains. Bien que les exemples soient peu nombreux, les tentatives d'appliquer ce modèle pour les services de santé primaire, par exemple, ont donné des résultats encourageants.

Source : Silverman (1992)

B. TERMES DE RÉFÉRENCE RELATIFS À LA PLANIFICATION DES TRAVAUX

TRAVAUX D'ENTRETIEN FINANCÉS PAR UN FONDS ROUTIER

En Zambie, le conseil national des routes (CNR) a fait appel à des bureaux d'études locaux pour aider les collectivités locales à préparer des programmes et contrats annuels d'entretien, et à superviser les entreprises. Pour chaque province, un bureau d'études a été sélectionné pour apporter son appui à l'ensemble des conseils de district d'une province. Le plus difficile a été d'abord d'établir clairement les responsabilités des consultants, des conseils et du CNR. Ensuite, il a fallu à grand peine déterminer comment programmer les travaux, de manière à gérer la rentrée progressive des fonds et répondre aux exigences respectives des services routiers, des consultants, des entreprises, ainsi que des usagers de la route. Compte tenu de cette première expérience, le CNR a dû renégocier les termes des contrats en spécifiant les attributions des diverses parties telles que décrites ci-après.

1 *Tâches des consultants*

1.1 Se rendre auprès des conseils de district et dresser la liste des routes à entretenir, compte tenu des crédits alloués par le CNR. Les consultants auront préalablement soumis aux conseils une estimation des coûts unitaires qui leur servira à préparer une liste préliminaire limitée aux routes prioritaires identifiées selon des critères établis par le CNR. Le montant des ressources allouées est fonction du nombre de routes ainsi que de l'ampleur et de la nature des travaux.

1.2 Effectuer une inspection visuelle de l'état des routes sélectionnées et indiquer les travaux d'entretien nécessaires. Préparer un calendrier des travaux et évaluer leur coût pour chaque route. Établir la liste définitive des routes à entretenir au cours de l'année, compte tenu des coûts estimés et du budget disponible.

1.3 Préparer un cahier des charges et une fois revu par les conseils de district, le soumettre à l'approbation du CNR.

1.4 Émettre les avis d'appel d'offres, analyser les soumissions et recommander une entreprise au conseil de district.

1.5 Après examen par le conseil, soumettre les recommandations au CNR en vue d'une approbation et de l'obtention de crédits.

1.6 Préparer un plan de trésorerie à l'échelle de la province, fondé sur les marchés attribués et restant à adjuger, et le transmettre au CNR.

1.7 Après attribution d'un marché, superviser l'entreprise, délivrer des certificats de conformité pour paiement. Une copie – accompagnée d'un accusé de réception signé par le conseil – devrait également être transmise au CNR. Si le conseil de district n'émet pas de réserves dans les deux semaines qui suivent sa réception, le CNR réglera l'entreprise sous 15 jours et enverra un avis de paiement au conseil.

1.8 Si les travaux sont exécutés par le conseil de district, établir un calendrier des travaux, vérifier qu'il en a les capacités et convenir des tarifs en s'inspirant des directives du CNR, les coûts unitaires étant établis en proportion des coûts payés aux entreprises privées dans la région. La procédure décrite à l'alinéa 1.6 doit être appliquée après signature du contrat.

1.9 Pour un contrat à haute intensité de main-d'œuvre, suivre la procédure décrite à l'alinéa 1.7. L'entreprise doit être sélectionnée par le conseil de district qui organisera une première réunion entre celle-ci et le consultant. La procédure décrite à l'alinéa 1.6 doit être appliquée après signature du contrat.

1.10 Préparer des rapports mensuels sur l'avancement des travaux et l'état financier destinés aux conseils de district, une copie devant être adressée au CNR.

2 *Tâches des conseils de district*

2.1 Dresser la liste préliminaire des routes qui doivent bénéficier en priorité d'un entretien. Le conseil doit tenir compte des contraintes budgétaires et autres questions pratiques lors de l'établissement de cette liste.

2.2 Approuver le cahier des charges, analyser les soumissions et les certificats de conformité dans les délais impartis.

2.3 Identifier les entreprises à haute intensité de main-d'œuvre et organiser une première rencontre entre les consultants et les entreprises.

3 *Tâches du CNR*

3.1 Attribuer une enveloppe budgétaire à chaque district d'après les lignes directrices convenues d'un commun accord avec les conseils.

3.2 Approuver les marchés et imputer des crédits pour chaque marché.

3.3 Contrôler régulièrement la trésorerie et assurer la disponibilité des fonds.

3.4 Examiner les certificats de conformité et envoyer aux conseils de district l'avis de paiement des entreprises dans les délais prévus.

3.5 Examiner les rapports d'avancement et transmettre les informations pertinentes à toutes les parties intéressées, y compris aux responsables politiques.

3.6 Préparer des lignes directrices sur les méthodes de sélection des routes prioritaires, le niveau acceptable d'entretien et sur les procédures de paiement. Organiser des ateliers à l'intention du personnel des conseils de district et des responsables politiques pour leur faire mieux connaître la nature des travaux susceptibles d'être financés par le CNR.

4 *Relations entre les diverses entités*

4.1 Les consultants traiteront uniquement avec le directeur du service technique ou avec le secrétaire du conseil de district ou de la ville.

4.2 Le CNR traitera avec les responsables politiques et autres parties prenantes.

4.3 Les consultants seront responsables devant le comité technique ou le secrétaire exécutif du CNR.

4.4 Les questions ayant trait aux paiements seront décidées entre les consultants et le CNR. Celui-ci ne traitera pas directement avec les entreprises ni ne passera de marché.

5 *Contribution des consultants*

Les attributions des consultants varieront en fonction de la nature des travaux. Hormis leurs obligations de se déplacer, de faire preuve d'esprit de conciliation et de consigner par écrit leurs communications, le niveau de contribution aux tâches suivantes sera fonction de l'ampleur des travaux :

5.1 Travaux exécutés par une entreprise de travaux publics reconnue

Avant l'attribution du marché : Le responsable du projet et l'ingénieur routier doivent rencontrer le conseil de district, inspecter les routes visuellement, programmer les travaux, émettre les appels d'offres, analyser les soumissions et respecter les procédures d'approbation.

Après l'attribution du marché : L'ingénieur de contrôle doit effectuer des visites hebdomadaires du chantier alors que les surveillants de travaux doivent contrôler les travaux au quotidien. Le nombre d'ingénieurs de contrôle et de surveillants des travaux dépend du nombre de chantiers en cours et de leur implantation géographique. Le chef du projet est responsable de l'ensemble des activités.

5.2 Travaux exécutés en régie

Avant l'attribution du marché : Le responsable du projet et l'ingénieur routier doivent rencontrer le conseil de district, inspecter les routes visuellement et établir le calendrier des travaux. Il leur faudra également déterminer si le conseil dispose bien des ressources humaines et des engins nécessaires. La proposition de faire exécuter les travaux par le conseil devra être approuvée par le CNR.

Après l'attribution du marché : L'ingénieur de contrôle doit visiter le site avant les travaux, approuver les techniques de chantier et le rythme d'approvisionnement et fournir des conseils d'ordre

pratique. S'il est vrai que la fréquence des visites et le niveau d'intervention varieront en fonction de la capacité professionnelle du conseil, il faudra, tout au moins au début, effectuer une visite hebdomadaire. Il serait peut-être également souhaitable que les surveillants de travaux collaborent avec les agents du conseil au démarrage du projet. Le nombre d'ingénieurs de contrôle et de surveillants des travaux dépendra du nombre de chantiers en cours et de leur implantation géographique. Le chef du projet sera responsable de l'ensemble des activités.

5.3 Travaux exécutés par une entreprise ayant recours à des méthodes à haute intensité de main-d'œuvre

Avant l'attribution du marché : Le responsable du projet et l'ingénieur routier doivent procéder à une inspection visuelle des routes et établir le calendrier des travaux. La capacité d'organisation et de participation des riverains devra être évaluée dès la première réunion avec les entreprises candidates. Cette réunion sera organisée par le conseil de district. Il faudra également déterminer, lors de cette réunion, le niveau de formation dont ils auront besoin. Les ateliers de formation organisés à l'échelon du district seront destinés à familiariser les entreprises avec les méthodes de travail, les procédures de paiement et d'évaluation de la qualité des travaux.

Il conviendrait d'accorder des facilités de crédit aux entreprises les plus prometteuses ou encore de leur fournir des outils contre garantie de remboursement.

Les coûts unitaires des travaux doivent être convenus avec les entreprises. L'ingénieur en charge doit préparer des contrats simples. Son rôle ne sera clairement établi qu'après examen approfondi des moyens dont dispose chaque district.

Après l'attribution du marché : L'ingénieur de contrôle doit visiter le site avant le début des travaux, approuver les techniques de chantier et le rythme d'approvisionnement des entreprises, déterminer la longueur des tronçons que chaque entreprise doit réhabiliter et leur donner des conseils d'ordre pratique. S'il est vrai que la fréquence des visites et le niveau d'intervention varieront en fonction de la capacité professionnelle des entreprises, il faudra, tout au moins au début, effectuer une visite hebdomadaire. L'ingénieur de contrôle doit collaborer avec les entreprises au démarrage du projet pour assurer la qualité et le rythme d'avancement des travaux. Le nombre d'ingénieurs de contrôle et de surveillants des travaux devra être adapté au nombre de chantiers en cours et tenir compte de leur implantation géographique. Le chef du projet est responsable de l'ensemble des activités.

C. PRINCIPAUX CRITÈRES DE RÉPARTITION DES CRÉDITS ENTRE LES DISTRICTS

La répartition des crédits consacrés à l'amélioration et à l'entretien des routes rurales doit être fondée sur des critères. Ces critères doivent être simples, transparents et reposer sur des informations aisément disponibles, les autorités locales d'un grand nombre de pays africains n'ayant que très peu de données précises sur leur réseau routier. Certains pays accordent aux collectivités locales une enveloppe globale calculée à partir d'une formule qui pourrait servir de point de départ. En Tanzanie, cette formule se compose de variables telles que le niveau d'activité commerciale et de développement. Dans le cas d'un fonds routier, les calculs tiennent compte de la densité de population et de la densité routière. La formule tanzanienne n'est pas ajustée pour éliminer certaines inégalités mais a l'avantage de garantir un minimum de crédits à tous les districts (voir Encadré 5.8). Une telle formule n'existe pas en Zambie où l'imputation des crédits destinés à l'amélioration des routes repose sur un système de notation très simple faisant appel aux variables de base suivantes :

Densité routière—kilomètres de routes au kilomètre carré. Une estimation précise de la longueur des routes locales nécessitera probablement un inventaire.

Densité démographique—nombre d'habitants au kilomètre carré.

Activité économique—niveau de production agricole obtenu généralement auprès du service agricole local. La production devrait de préférence être mesurée en termes monétaires et en poids. Il serait bon également de disposer de données sur d'autres activités économiques telles que la pêche ou l'industrie locale.

Le choix des routes de même que la planification et la programmation des travaux nécessitent des informations plus précises, notamment sur le niveau d'efficacité du service des routes rurales. D'autres variables peuvent également être retenues :

Étendue et état du réseau (pour garantir l'entretien des infrastructures existantes) :

- a. Linéaire de routes relevant des collectivités locales, des pistes et chemins villageois
- b. Nombre de ponts et d'ouvrages de franchissement
- c. Liaisons avec le reste du réseau routier

Facteurs socio-économiques :

- a. Nombre de riverains
- b. Importance des routes donnant accès aux marchés, aux écoles, aux services médicaux et administratifs

Mesures d'utilisation :

- a. kilométrage par véhicule (camions, voitures)
- b. vente de carburant
- c. Volume de produits agricoles commercialisables et potentiel de production
- c. Superficie des terres cultivées

Problèmes d'accès à surmonter et coûts à consentir :

- a. Nombre de structures (ponceaux, ponts) difficilement franchissables
- b. État des routes ou pistes (nombre de mois pendant lesquels elles sont praticables)
- c) Coûts d'étude technique de l'intervention

Capacité des districts :

- a) à mobiliser des fonds de concours—sources et taux de recouvrement.
- b) à préparer des demandes de crédits, à dépenser judicieusement les crédits qui leur ont été octroyés et à rendre compte de leur utilisation.
- c) à faire exécuter les travaux d'entretien (nombre d'entreprises susceptibles de répondre à l'appel d'offres).
- d) à fournir une main-d'œuvre à un coût raisonnable pour les travaux d'entretien à haute intensité de main-d'œuvre.

D. CONTRAT TYPE PASSÉ ENTRE PROJET ET UNE COMMUNAUTÉ

Formulaire de contrat relatif à l'amélioration des infrastructures⁴⁴

ENTRE (le maître d'ouvrage) _____ ET (les conseillers) _____

SITE DU PROJET _____ À _____

N° de projet et intitulé _____

I. Le Comité de construction et d'entretien du projet (CCEP), en tant qu'entité responsable de la construction et de l'entretien du chemin, de la route, ou de la piste à faible coût qui commence à _____ et se termine à _____, d'une longueur totale estimée à _____ km, et sur laquelle il est prévu de construire un ou plusieurs ponts pour franchir le(s) cours d'eau : _____, s'engage par le présent document :

- a) à mener à terme la construction des ouvrages cités ci-dessus dans un délai de ___ mois, entre le _____ 199_ et le _____ 199_ ;
- b) à mobiliser et à pourvoir à l'organisation de la communauté bénéficiaire, selon le calendrier établi d'un commun accord par le comité et le PIRTP ;
- c) à fournir la main-d'œuvre non qualifiée et si possible, les ouvriers qualifiés, nécessaires à l'exécution des travaux susmentionnés ;
- d) à mettre à disposition tous les matériaux locaux disponibles nécessaires à la réalisation des travaux tels que :

Dénomination	Quantité	Emplacement
1 _____		
2 _____		
3 _____		

- e) à utiliser ses propres outils manuels de base (cf. binettes, machettes, serpes), excepté lorsque les travaux requièrent des outils spécialisés, qui seront alors fournis par le conseiller technique ou le partenaire financier.

II. Le conseiller technique qui représente le ministère des Collectivités locales et du Développement rural (gouvernement du Malawi) s'engage :

- a) à fournir des conseils et une assistance technique aux villageois desservis par les ouvrages susmentionnés concernant les plans, tracés, quantification des travaux, normes techniques et estimations des coûts ;
- b) à fournir les matériaux de construction et les outils spécialisés qui ne sont pas localement disponibles, mais nécessaires à l'exécution des travaux, tels que :

Dénomination	Quantité	Emplacement
1 _____		
2 _____		
3 _____		

⁴⁴ Ce contrat type a servi pour un projet pilote au Malawi : *Pilot Integrated Rural Transport Project (PIRTP)*.

- c) à offrir à certains membres de la communauté une formation sur les techniques de construction et d'entretien.

Les travaux seront effectués selon les normes techniques fixées par le conseiller technique et selon le calendrier établi d'un commun accord par les deux parties.

Le Conseiller prend à sa charge l'ordonnancement et le pilotage des travaux de construction de l'ouvrage, mais la préservation et l'entretien de l'ouvrage relèvent de la seule responsabilité de la communauté représentée par le sous-comité d'entretien du CCEP.

Les contributions en nature ou en espèces des diverses parties sont indiquées ci-dessous : La contribution de la communauté bénéficiaire (maître d'ouvrage) est estimée à _____ MK. La contribution du conseiller technique (facilitateur pour le compte du gouvernement) est estimée à _____ MK. La contribution du partenaire financier est estimée à _____ MK.

Tout litige qui pourrait survenir au cours de l'exécution des travaux entre les parties contractantes sera réglé à l'amiable. Si cela se révèle impossible, le Bureau central du commissaire de district, arbitrera le différend sur la base du présent contrat.

Signé ce jour, le _____ 199 __, à _____

(A) Le CCEP (agissant pour le compte de la communauté bénéficiaire)

1. Nom _____ Signature _____ Fonction _____
2. Nom _____ Signature _____ Fonction _____
3. Nom _____ Signature _____ Fonction _____
4. Nom _____ Signature _____ Fonction _____

(B) LE CONSEILLER TECHNIQUE (agissant pour le compte de l'État)

1. Nom _____ Signature _____ Fonction _____
2. Nom _____ Signature _____ Fonction _____

(C) L'AGENCE DE FINANCEMENT (le cas échéant)

1. Nom _____ Signature _____ Fonction _____
2. Nom _____ Signature _____ Fonction _____

(D) TÉMOIN (représentant le conseil de district)

1. Nom _____ Signature _____ Fonction _____
2. Nom _____ Signature _____ Fonction _____

E. FORMATION SUR LA CONSTRUCTION ET L'ENTRETIEN DES ROUTES ET CHEMINS À L'INTENTION DES VILLAGEOIS

Deux ateliers d'un jour⁴⁵ sur :

CONSTRUCTION des ponts/routes de desserte villageoises
ENTRETIEN des ponts/routes de desserte villageoises

CONSTRUCTION partie théorique

Horaire	Activités
8 h 30 – 8 h 45	Inscription/Accueil des participants
8 h 45 – 9 h 00	Ouverture du séminaire par l'ingénieur de projet – commentaires
9 h 00 – 9 h 15	Tracé de l'axe de la route et des profils
9 h 15 – 9 h 25	Débroussaillage
9 h 25 – 9 h 30	Dessouchage et dérochement
9 h 30 – 9 h 40	Préprofilage
9 h 40 – 9 h 50	Nivellement
9 h 50 – 10 h 00	Creusement des fossés
10 h 00 – 10 h 15	Pause
10 h 15 – 10 h 25	Rectification des pentes
10 h 25 – 10 h 35	Régalage et compactage
10 h 35 – 12 h 00	Libre débat – groupes de discussion
12 h 00 – 13 h 10	Déjeuner

CONSTRUCTION travaux pratiques

Horaire	Activités
13 h 30 – 14 h 00	Établissement de l'axe de la route et des profils
14 h 00 – 14 h 05	Débroussaillage
14 h 05 – 14 h 15	Dessouchage et dérochement
14 h 15 – 14 h 20	Préprofilage
14 h 20 – 14 h 30	Nivellement
14 h 30 – 14 h 45	Creusement des fossés
14 h 45 – 15 h 00	Établissement des pentes et contre-pentes
15 h 00 – 15 h 15	Pause
15 h 15 – 15 h 30	Régalage et compactage
15 h 30 – 16 h 45	Libre débat – groupes de discussion
16 h 45 – 17 h 00	Clôture

⁴⁵ Projet d'appui pour les routes et ouvrages d'accès aux villages au Malawi.

ENTRETIEN partie théorique

Horaires	Activités
8 h 30 – 8 h 45	Inscription/accueil des participants
8 h 45 – 9 h 00	Ouverture par l'ingénieur du projet et commentaires
9 h 00 – 9 h 20	Bouchage/réparation des nids-de-poule
9 h 20 – 9 h 40	Traitement local de la tôle ondulée et réparation des fossés
9 h 40 – 10 h 00	Reprofilage
10 h 00 – 10 h 20	Fauchage/contrôle de la végétation
10 h 20 – 10 h 30	Rafraîchissements/pause
10 h 30 – 10 h 50	Entretien des ouvrages d'assainissement
10 h 50 – 11 h 10	Curage des ponceaux
11 h 10 – 11 h 30	Entretien annuel des ponts
11 h 30 – 12 h 00	Débat ouvert/groupes de discussion
12 h 00 – 13 h 30	Déjeuner

ENTRETIEN travaux pratiques

Horaires	Activités
13 h 30 – 13 h 50	Bouchage/réparation des nids de poule
13 h 50 – 14 h 10	Traitement local de la tôle ondulée et réparation des fossés
14 h 10 – 14 h 30	Reprofilage
14 h 30 – 15 h 10	Fauchage/contrôle de la végétation
15 h 10 – 15 h 30	Rafraîchissements/pause
15 h 30 – 15 h 50	Entretien des ouvrages d'assainissement
15 h 50 – 16 h 10	Curage des ponceaux
16 h 10 – 16 h 30	Entretien annuel des ponts
16 h 30 – 16 h 50	Remarques finales

**F. PARTICIPATION COMMUNAUTAIRE À LA PASSATION DES MARCHÉS—
LISTE DE RÉFÉRENCE À L'INTENTION DES CHEFS DE PROJET**

Composantes	Actions ou étapes
Planification	<ul style="list-style-type: none"> a) Établir séparément les fournitures, les travaux et les services. b) Faire une estimation des quantités/nature et identifier les sources d'approvisionnement. c) Examiner les aspects institutionnels. d) Établir un calendrier des passations de marchés. e) Choisir la méthode de passation de marchés. f) Définir les dispositions qui régiront les passations de marché pour le projet.
Contribution des communautés (définie d'un commun accord)	<ul style="list-style-type: none"> a) Évaluer la capacité de participation financière et physique des communautés. b) Déterminer la nature de leur contribution. c) Désigner un responsable de la coordination et de la gestion de ces informations.
Relations avec l'administration centrale et autres services	<ul style="list-style-type: none"> a) Établir une coordination, si besoin est, avec les administrations centrales pour garantir la pérennité de l'investissement et son entretien. b) S'assurer que l'administration centrale est accoutumée aux appels d'offres internationaux.
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> a) Informer l'emprunteur de l'obligation de formuler un plan de mise en œuvre (au moment de la préévaluation). b) Convenir d'un calendrier de passation des marchés et de décaissements à inclure dans le plan d'exécution (au moment de l'évaluation).
Études nécessaires à une bonne conception	<ul style="list-style-type: none"> a) Rechercher s'il existe des données socio-économiques sur les communautés associées au projet. b) Rechercher s'il existe des dispositions réglementaires qui pourraient compromettre la passation de marchés et les décaissements effectués au niveau des communautés. c) Identifier les domaines dans lesquels des études complémentaires peuvent être nécessaires.
Mécanismes de responsabilisation	<ul style="list-style-type: none"> a) Identifier les contrats qui doivent être soumis à l'examen préalable de la Banque mondiale. b) Étudier la possibilité de n'effectuer de décaissement que sur la base des résultats obtenus pour les travaux de construction et de réhabilitation. c) Décider s'il est nécessaire de développer un manuel de passation de marchés et de décaissement. d) Examiner s'il faut faire appel à des audits de passation indépendants. e) Définir des indicateurs de contrôle adaptés à des passations de marchés effectuées par les communautés. f) Décider s'il convient d'établir un tableau des coûts unitaires pour évaluer leur valeur économique.
Qualité des fournitures, des travaux ou des services	<ul style="list-style-type: none"> a) Déterminer si une assistance technique s'avère nécessaire. b) Évaluer les besoins de formation et de renforcement des capacités en matière de passation des marchés. c) Identifier les organismes ou individus capables d'organiser et de dispenser cette formation.
Informations	<ul style="list-style-type: none"> a) Vérifier si les mécanismes institutionnels sont adaptés à la diffusion de l'information. b) Déléguer la responsabilité des activités de promotion et autres activités connexes. c) Déterminer s'il convient de faire appel à d'autres modes d'information et de diffusion. d) Déterminer le moment de diffusion.
Dispositions contractuelles	<ul style="list-style-type: none"> a) Étudier les types de contrat que les communautés devront passer et la possibilité de rédiger des contrats types. b) Discuter avec les communautés des conditions et modalités spécifiques. c) Si les communautés doivent émettre un appel d'offres national, déterminer s'il faut rédiger un modèle simplifié d'appel d'offres et des contrats types.
Règlement des différends	<ul style="list-style-type: none"> a) Vérifier s'il existe un mécanisme local de règlement des différends. b) Définir un processus simple de règlement.

Formation et renforcement des capacités	<ul style="list-style-type: none"> a) Évaluer les besoins de formation et de renforcement des capacités. b) Rechercher s'il existe des formateurs et des locaux dans le pays. c) Étudier les méthodes de renforcement des capacités adaptées aux caractéristiques socio-culturelles des communautés ciblées. d) Examiner si les mécanismes institutionnels permettent d'identifier les besoins de formation des communautés et d'y répondre.
Décaissement (ouverture d'un compte spécial)	<ul style="list-style-type: none"> a) Déterminer si les versements de fonds aux communautés peuvent passer par les services bancaires en place. b) Examiner s'il convient d'ouvrir plusieurs comptes spéciaux. c) Étudier le mode de gestion du compte spécial destiné aux communautés, dans le cas où le projet n'en prévoirait qu'un. d) Définir le processus de versement des fonds aux communautés à partir du compte spécial. e) Discuter de la tenue des comptes y compris les relevés de dépenses. f) S'assurer que le calendrier et les montants des décaissements sont réalistes. g) S'assurer que les fonds de concours des communautés sont disponibles en temps voulu. h) Étudier la possibilité de remplacer les garanties de bonne exécution par d'autres formes de garantie.
Modification des procédures du compte spécial	<ul style="list-style-type: none"> a) Évaluer s'il est nécessaire de décentraliser les fonds. b) Examiner la capacité des services bancaires et si les communautés y ont accès. c) Déterminer si les systèmes comptables et de contrôle sont adéquats et si l'emprunteur a besoin d'une assistance technique pour les mettre au point. d) Préparer les documents à utiliser pour les rapports financiers. e) Définir un calendrier de préparation du programme annuel de travail.
Comptabilité et contrôle	<ul style="list-style-type: none"> a) Examiner qui est responsable des systèmes de gestion comptable et financière et les améliorer, si besoin est, non seulement pour ce qui est du projet, mais aussi des ONG et des autres organismes qui y participent. b) Déterminer si une assistance technique est nécessaire. c) Étudier les liens entre le système de comptabilité et le système de gestion des informations. d) Étudier les accords-cadres ou autres documents juridiques et les statuts des groupes communautaires pour s'assurer que leurs représentants seront tenus pour responsables. e) Faire une place aux dispositions à prendre en vue de contrôles annuels par des auditeurs indépendants jugés acceptables par la Banque mondiale. f) Apprécier la capacité de l'emprunteur et des ONG parties prenantes à effectuer des contrôles réguliers et continus.
Négociations	<ul style="list-style-type: none"> a) Veiller à ce que l'accord de crédit et autres documents s'y rattachant comportent des dispositions institutionnelles relatives à la participation communautaire. b) Finaliser le plan d'exécution de l'emprunteur.
Mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> a) Prévoir une formation appropriée lors de l'atelier de lancement du projet. b) S'assurer que les sessions de formation relatives aux passations de marchés et aux décaissements se déroulent selon le calendrier prévu.
Suivi	<ul style="list-style-type: none"> a) S'assurer que le système de suivi fonctionne comme prévu et les indicateurs sont en place.
Évaluation	<ul style="list-style-type: none"> a) Vérifier que les objectifs ont été atteints et évaluer les résultats du projet à la lumière des indicateurs.

Source : Banque mondiale (1994a).

G. INSTRUMENTS DE PARTICIPATION

Cette annexe présente de façon synthétique six outils utilisés par les chefs de projet de la Banque mondiale pour activer le processus de participation au niveau local. Ces instruments pourraient servir également aux responsables géographiques d'autres agences de développement, de même qu'aux collectivités locales qui souhaitent renforcer la participation de leurs administrés.

Dans le contexte des collectivités locales, le processus de participation vise cinq grands objectifs : rationaliser l'allocation des crédits, améliorer la prestation des services, assurer une plus grande transparence, appliquer des principes d'équité et garantir la pérennité des investissements. Le concept de participation doit s'appréhender selon une perspective générale et les instruments qui s'y rapportent s'appliquent aux divers cycles d'activités de la Banque, de l'emprunteur et des principales parties prenantes. Aucune technique ne permet à elle seule d'atteindre tous ces objectifs à la fois. Le Tableau G.1 présente une classification synoptique des outils décrits ci-dessous pouvant servir l'un ou l'autre des cinq objectifs.

Ces instruments sont au nombre de six : plan d'action, évaluation rapide, évaluation des bénéficiaires, analyse sociale, évaluation contingente et enfin, diagnostic, suivi et évaluation du processus participatif.

PLAN D'ACTION

Un plan d'action vise à améliorer la capacité institutionnelle de l'emprunteur et des parties prenantes, tant publiques que privées, à planifier et à gérer avec efficacité la mise en œuvre d'une stratégie de développement (Silverman, Kellering et Schmidt, 1986). Un tel plan d'action consiste à organiser une série de réunions et d'ateliers structurés durant lesquels les participants cherchent à formuler leurs propres stratégies, programmes ou projets de développement (Jones, 1990). Le dialogue et les échanges d'idées que ces rencontres suscitent faciliteront la compréhension et l'adhésion des parties prenantes.

Les ateliers sont fort utiles durant toutes les phases d'un projet. Leur effet est d'autant plus bénéfique qu'ils interviennent à un stade précoce. Même si les chefs de projet ne sont pas directement impliqués dans les activités à long terme d'exploitation et d'entretien, il est préférable qu'ils encouragent la tenue de ces ateliers au début de cycle. De cette façon, les diverses parties prenantes, mais surtout les collectivités locales et les administrés, seront en mesure d'adapter les ateliers à d'autres besoins, tout en officialisant peu à peu le processus. L'établissement préalable d'un plan d'action peut aider à transférer les responsabilités des concepteurs aux réalisateurs du projet et permettre d'établir un système de mise en œuvre efficace associant collectivités locales et administrés.

La participation des administrés ne va pas sans poser de problèmes, le plus difficile étant de déterminer la représentativité d'un groupe particulier de citoyens et de s'assurer que les "représentants" sont les fidèles interprètes des intérêts des divers groupes socio-économiques, des femmes, des jeunes générations et des minorités (Silverman, Kellering et Schmidt, 1986). On peut, pour résoudre ce problème, organiser des réunions et ateliers plus restreints, plus représentatifs, et intégrer leurs résultats dans le processus élargi de consultation. En tout état de cause, ces ateliers produisent leur effet maximum lorsqu'ils réunissent les représentants des groupes structurés, comme les ONG et les organismes publics.

Les ateliers peuvent servir plus tard à définir les activités et leur ordre d'exécution, de même que les structures d'organisation propres à la mise en œuvre du projet. Un plan d'action est encore plus opérant dans la poursuite d'un projet quand il prend la forme d'un exercice annuel. Les ateliers peuvent directement contribuer à atteindre trois des cinq objectifs visés : rationaliser la répartition des crédits, améliorer la prestation des services et rendre les bénéfices durables, si on prend soin de les maintenir dans la phase opérationnelle du projet. Par contre, il est peu probable que ces ateliers permettent de rendre les autorités publiques plus responsables ou plus équitables.

ÉVALUATION RAPIDE

Les évaluations rapides sont le plus souvent utilisées pour prendre la mesure des problèmes et déterminer les besoins prioritaires des principales parties intéressées, particulièrement quand elles ne sont pas organisées en groupes officiels aisément identifiables. Ces évaluations font appel à diverses techniques : entretiens menés auprès des individus et des ménages, questionnaires conçus à leur intention, dialogue avec les personnes bien informées ou encore exploitation de sources d'information de seconde main. L'objectif est de fournir aux décideurs des informations pertinentes dans les meilleurs délais (Kumar, 1993). Cette pratique a été mise au point pour combler l'insuffisance des sources d'information officielle.

Lorsqu'elle est convenablement mise en œuvre, cette méthode d'enquête rapide présente plusieurs avantages par rapport aux méthodes plus conventionnelles. D'abord, elle part d'une approche interdisciplinaire et peut faire intervenir des décideurs et des chercheurs grâce à des délais d'exécution plus courts et plus flexibles. Ensuite, elle emploie des techniques d'entretien plus ouvertes et interactives qui permettent aux personnes interrogées de s'exprimer à leur guise. Enfin, elle laisse place à une reformulation des questionnaires pour tenir compte des nouvelles informations.

Cette technique est des plus utiles au stade des études économiques et sectorielles et avant l'identification finale du projet. Elle encourage la participation, permet d'identifier les problèmes et les priorités et enfin, d'obtenir rapidement et à moindre coût des informations raisonnablement précises sur des problèmes spécifiques. Réalisée régulièrement, elle peut alimenter les systèmes d'information de gestion, servir d'éléments de réflexion lors des ateliers annuels de définition des plans d'action et donc contribuer à la réalisation d'au moins trois des objectifs mentionnés : rationaliser la répartition des crédits, rendre les autorités plus responsables et plus équitables.

ÉVALUATION DES BÉNÉFICIAIRES

Une évaluation des bénéficiaires a pour objet de vérifier qu'un projet est motivé par la demande. Elle établit la valeur que revêt une activité aux yeux des personnes qui en seront les principaux bénéficiaires en s'appuyant sur les échanges d'expérience et l'observation et en accordant une place centrale à leur point de vue (Salmen, 1992). Cette méthode est essentiellement qualitative et fait appel aux entretiens non directifs et à l'observation directe des parties prenantes en vue de sensibiliser les décideurs aux points de vue des principaux acteurs d'un programme de développement – populations locales, prestataires de services et gestionnaires.

Si l'étude des points de vue des bénéficiaires apparaît comme nécessaire lors de la sélection d'un projet, elle l'est tout autant au moment des phases de suivi et d'évaluation. En raison de sa flexibilité, elle peut s'adapter aisément au changement de circonstances. En outre, un processus d'évaluation continue peut raffermir l'engagement des parties prenantes si les informations sont aisément disponibles et exploitées tant par ceux qui les ont recueillies que par ceux qui les ont demandées. En ce cas, à l'instar de l'évaluation rapide, elle contribuera à la réalisation des trois objectifs mentionnés ci-dessus.

ANALYSE SOCIALE

Une analyse sociale décrit et étudie l'impact des activités de développement prévues sur certains groupes spécifiques. Son principal mérite est de remettre en question et de clarifier les hypothèses explicites et implicites sur lesquelles se fondent les planificateurs et les responsables de la mise en œuvre des politiques de développement quant aux problèmes à résoudre, aux rapports institutionnels entre les mesures proposées et leur impact sur le revenu, la répartition des infrastructures, l'emploi, les femmes, la répartition des pouvoirs, la santé, l'alimentation ou l'environnement (Hoben, 1982).

À la différence des autres instruments, une analyse sociale exige une étude et une recherche approfondies. Elle sert surtout au moment de la préparation des études économiques et avant l'identification finale du projet. Parce qu'elle part du principe que rien n'est acquis, elle permet de concevoir et d'exécuter un projet plus efficace et plus utile. Elle peut jouer un rôle lors de l'évaluation à mi-parcours d'un projet ou à

la mise en place d'une seconde phase. Elle peut également fournir des informations sur de nombreux aspects concernant la participation et les pouvoirs locaux et donc contribuer à améliorer la répartition des crédits et la prestation des services. Par contre, il est rare qu'elle agisse sur les questions de responsabilité, d'équité ou de pérennité.

ÉVALUATION CONTINGENTE

La méthode de l'évaluation contingente est employée pour déterminer si les services générés par un investissement sont financièrement viables. Son principal objectif est d'identifier les préférences des consommateurs en matière de services et en tenant compte des redevances qui y sont associées. Cette méthode s'utilise donc de préférence au stade de l'identification du projet et des études préparatoires, avant la mise au point de ses caractéristiques techniques et financières, pour assurer une bonne utilisation des fonds et la pérennité de l'investissement.

Elle repose essentiellement sur des entretiens structurés et directifs menés auprès de consommateurs potentiels. Un échantillon d'usagers potentiels est d'abord sélectionné et ensuite divisé en petits groupes. Les membres de chacun des groupes sont interrogés séparément pour déterminer le montant maximum qu'ils sont prêts à payer pour chaque service envisagé. Pour éviter des distorsions dans les réponses, les membres d'un même groupe sont uniquement interrogés sur un service en particulier. Les réponses sont ensuite regroupées pour définir la combinaison optimale service/redevance. Si ce type de sondage n'est pas toujours fiable, dans la mesure où les réponses fournies ne correspondent pas toujours à la véritable capacité financière des personnes interrogées, les quelques expériences dont nous disposons montrent que les résultats obtenus reflètent assez bien la réalité. C'est pourquoi, cette méthode sert au moins deux objectifs, améliorer la répartition des crédits et assurer la pérennité des investissements consentis.

DIAGNOSTIC, SUIVI ET ÉVALUATION DU PROCESSUS PARTICIPATIF

L'idée est de répondre d'abord aux besoins d'information des communautés qui entreprennent des activités de développement, et ensuite des responsables de projet. C'est pourquoi cette méthode est surtout utilisée pour des activités faisant appel à des ONG et des agents de terrain ayant développé des instruments d'analyse adaptés aux communautés (Davis-Case, 1989). Un grand nombre de ces instruments peuvent également être employés à des niveaux supérieurs.

L'analyse des problèmes des communautés est l'un des instruments clés du diagnostic participatif. Il s'agit, en se fondant sur l'existant (la réglementation en vigueur, les structures en place et les pratiques couramment appliquées aux problèmes usuels), d'aider les populations à affronter des problèmes nouveaux. Le diagnostic participatif recourt aux mêmes schémas pour faciliter la négociation entre les communautés villageoises, les usagers et les interlocuteurs extérieurs (collectivités locales, administration centrale ou bailleurs de fonds). Un excellent outil a été mis au point, une grille d'analyse basée sur des catégories très simples telles que l'identification du problème, l'état des lieux, l'inventaire des contraintes sociales et l'analyse de l'organisation de la communauté. Sur ce dernier point, il importe de comparer les mérites de l'organisation existante à ceux d'autres modes d'organisations possibles. Il conviendrait par exemple de répondre à la question suivante : "Le groupe, la communauté ou la municipalité dispose-t-elle d'une structure capable de mettre en œuvre et de supporter l'activité proposée ?" Il importe, à ce stade, de dresser la liste de toutes les organisations, officielles ou non, d'étudier leurs ressources, de définir leurs activités et d'évaluer si elles peuvent ou non assumer de nouvelles responsabilités. Si l'on envisage de créer un nouveau comité ou une nouvelle organisation, il serait bon de reproduire la structure d'une organisation efficace. Cette méthode peut permettre d'atteindre les cinq objectifs durant les différentes phases du cycle d'un projet. Pour ce qui est du principe d'équité, il importe avant tout que la communauté soit représentée par un échantillon approprié de ses membres.

CONCLUSION

Les chefs de projet doivent aborder les questions de participation de façon ouverte et choisir les outils les plus adaptés aux diverses phases du cycle des activités de la Banque, des emprunteurs et des principales parties intéressées. Aucun de ces outils n'est à lui seul susceptible de favoriser les formes de participation propres à atteindre l'ensemble des objectifs visés. Les chefs de projet doivent donc judicieusement sélectionner les méthodes employées, en tenant compte des conditions particulières aux tâches dont ils sont responsables. Le Tableau 1 ci-après présente les outils qui peuvent être employés à chacune des phases du cycle de travail de la Banque pour atteindre les cinq objectifs fixés.

Tableau G.1. Objectifs, instruments et cycle de travail de la Banque mondiale

Phase	Objectifs				
	Rationalisation de la répartition des ressources	Efficacité des prestations de services	Responsabilisation	Équité	Pérennité
Études économiques et sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> • Plans d'action • Évaluation rapide • Évaluation des bénéficiaires • Analyse sociale 			<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des bénéficiaires • Analyse sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation contingente
Identification du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Plans d'action • Évaluation rapide • Évaluation des bénéficiaires • Analyse sociale • Évaluation contingente • Évaluation participative 			<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des bénéficiaires • Analyse sociale 	
Préparation/évaluation du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation contingente 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action • Évaluation participative 			<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation contingente
Exécution du projet			<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation rapide • Évaluation des bénéficiaires • Évaluation participative 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation rapide 	
Évaluation du projet		<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action • Évaluation participative 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation rapide • Évaluation des bénéficiaires • Évaluation participative 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des bénéficiaires • Analyse sociale 	
Opérations			<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation rapide • Évaluation des bénéficiaires • Évaluation participative 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des bénéficiaires • Analyse sociale 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan d'action • Évaluation participative

Source : Jerry Silverman (1995).

BIBLIOGRAPHIE

- Baldwin, George, B. 1990. "Nongovernmental Organizations and African Development: An inquiry", in World Bank, *The Long-Term Perspective Study of Sub-Saharan Africa*, vol. 3, Institutional and Sociopolitical Issues.
- Balcerac de Richécour, Anne, et Heggie, Ian, G. 1995, "Fonds routiers en Afrique, quelles sont les conditions de leur réussite ? », Document de travail 14 du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne. Banque mondiale. Washington.
- Barwell, Ian 1996. « Le transport et le village : conclusions d'une série d'enquêtes-villages et d'études de cas réalisées en Afrique » Document de synthèse 344 du SSATP. Banque mondiale. Washington.
- Beenhakker, Henri, L., et Chammari, A. 1979. "Identification and Appraisal of Rural Roads Projects." Document de travail 362 de la Banque mondiale.
- Beenhakker, Henri, L., et Lago, A., M., 1983. "Economic Appraisal of Rural Roads: Simplified Operational Procedures for Screening and Appraisal." Document de travail 610 de la Banque mondiale. Washington.
- Beenhakker, Henri, L., Carapetis, S., Crowther, L., et Hertel, S., 1987, *Rural Transport Services. A Guide to Planning and Implementation*. Intermediate Technology Publications. Londres
- Carvalho, Soniya, 1994, "Social Funds: Guidelines for Design and Implementation." Document de travail 34 de la Banque mondiale. Washington.
- Cleaver, Kevin, et Schreiber, Götz, 1994, *Reversing the Spiral: The Population, Agriculture and Environment Nexus in Sub-Saharan Africa. Directions in Development*. Département technique de la région Afrique, Banque mondiale. Washington.
- Connerley, Ed, et Schroeder, Larry. 1996. "Planification des transports ruraux ». Document de travail 20 du SSATP. Banque mondiale. Washington, D.C.
- Cook, Cynthia, C., Beenhakker, Henri, L., et Hartwig, Richard, E. 1985. "Institutional Considerations in Rural Roads Projects", Document de travail 748 de la Banque mondiale. Washington.
- COWIconsult. 1988. "Agricultural Feeder Roads Study", vol. D, Part III, étude réalisée pour le gouvernement de Tanzanie (ministre des Communications et des Travaux) et DANIDA.
- Dawson, Jonathan, et Barwel, Ian. 1993. *Roads Are Not Enough*. Intermediate Technology Publications. Londres.
- Donkor, Edwin. 1995. "Establishing a Clear and Consistent Organizational Structure for Road Network Management. Communication présentée au séminaire SATCC/RMI, à Pretoria, en avril 1995.
- Edmonds, Geoff. 1997. *Wasted Time: The Price of Poor Access*. A paraître.
- Elias, Tseggai. 1995. "Community Participation in Access Planning: The Case of PIRTP in Malawi".
- Galenson, Alice, et Holste, Susanne. 1994. "Provision of Rural Infrastructure in Sub-Saharan Africa".
- Garnier, Philippe, et Van Imschoot, Marc. 1993. *The Administration of Labor-Intensive Works Done by Contract: A Practical Guide*. Le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Organisation internationale du travail. Genève.
- Gaviria, Juan, 1991. *Rural Transport and Agricultural Performance in Sub-Saharan Africa: 6 Country Case Studies*, Étude SSATP/MADIA. Washington.
- Ghana. 1995. "1995-2000 Strategic Plan". Direction des routes de desserte. Août 1995.
- Gopal, Gita, et Marc, Alexandre. 1994. *World Bank-Financed Projects with Community Participation*. Document de synthèse 265 de la Banque mondiale, Département technique de la région Afrique. Washington.
- Green, David, B. 1994. *Decentralized Public Service Provision in Sub-Saharan Africa: A False Start. Lessons from the Decentralization: Finance & Management Project*, Associates in Rural Development, Inc.
- Gyamfi, Peter, Gutierrez, Luis, et Yepes, Guillermo, 1992, *Infrastructure Maintenance in LAC: The Costs of Neglect and Options for Improvement*. Rapport 17 de la Banque mondiale, Département technique de la région Amérique latine et Caraïbes. Washington.
- Heggie, Ian 1995. Gestion et financement des routes : programme de réformes. Document technique 275 de la Banque mondiale. Washington, D.C.

- Heggie, Ian, Donkor, E. et Malmberg Calvo, Christina. 1995. "Establishing a Clear and Consistent Organizational Structure", étude présentée au séminaire sous régional de Nairobi dans le cadre de l'Initiative de gestion de la route (IGR). Novembre 1995.
- Hoban, Chris, Riverson, John, et Weckerle, Albert. 1994. *Rural Road Maintenance and Improvement: Best Practice Paper*. Rapport TWU 11 de la Banque mondiale, Département des transports, de l'eau et du développement urbain. Washington.
- I.T. Transport Ltd. 1996. Promouvoir les moyens intermédiaires de transports. Document de travail 20 du SSATP. Banque mondiale. Washington.
- Isotalo, Jukka. 1992. *Community Experience in Rural Road Maintenance: Finnish Experience and Lessons for Sub-Saharan Africa*. Note Infrastructure de la Banque mondiale, Département des infrastructures et du développement urbain. Washington.
- Isotalo, Jukka. 1995. "Development of Good Governance in the Road Sector in Finland". Document de travail 21 du SSATP. Banque mondiale. Washington.
- Kessides, Christine. 1993. *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*. Document de synthèse 212 de la Banque mondiale. Washington
- Kincaid, John. 1991. "Financing of Local Government in the United States" in J. Owens et G. Panella, eds., *Local Government: an International Perspective*. Amsterdam, Pays-Bas.
- Kumar, Krishna. 1993. *Rapid Appraisal Methods*. Banque mondiale. Washington.
- Lantran, Jean-Marie. 1993. Gestion des petits contrats : conseils pratiques pour simplifier et améliorer la gestion des petits contrats de travaux et de services publics. Document SSATP. Banque mondiale. Washington.
- Louis Berger International Inc. 1996. "Study to Improve Management and Financing of Roads. Final Report", étude réalisée pour le gouvernement de Zambie, ministère des Communications et des Transports. Septembre 1996.
- Malmberg Calvo, Christina. 1994. "Une étude de cas sur le rôle des femmes dans le transport rural : L'accès aux sources d'approvisionnement pour les besoins domestiques. Document de travail 11 du SSATP. Banque mondiale. Washington.
- Marc, Alexandre, Graham, Carol, et Schacter, Mark. 1993. *Social Action Programs and Social Funds: A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa*. Note technique 9 de la Banque mondiale, Département technique de la région Afrique, Division ressources humaines. Washington.
- Morris, Duncan. 1993. "Thinking Things Through", étude présentée à la 19^{ème} Conférence du WEDC (Water, Engineering and Development Center). Accra, 6-10 septembre 1993.
- Ostrom, Elinor, Schroeder, Larry, et Wynne, Susan. 1993. *Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder, Westview Press.
- Parker, A. 1995. *Decentralization: The Way Forward for Rural Development*. Document de recherche 1475 de la Banque mondiale, AGRDR. Washington.
- Riverson, John, et Carapetis Steve. 1991. *Moyens intermédiaires de transport en Afrique au sud du Sahara*. Document technique 161 de la Banque mondiale, Département technique de la région Afrique. Washington.
- Riverson, John, Gaviria, Juan, et Thriscutt, Sydney. 1991. *Les routes rurales au sud du Sahara : leçons d'expérience de la Banque mondiale*. Document technique 141 de la Banque mondiale, Département technique de la région Afrique. Washington.
- Sabai, M.T. 1995. "Report on the Terms and Conditions of Service for the Road Staff", étude réalisée dans le cadre de l'Initiative de gestion de la route (IGR). Banque mondiale.
- Schroeder, Larry. 1994a. *Provision and Production of Rural Roads in Developing Countries: A Synthesis of Research Findings*. Agence américaine pour le développement international. Washington.
- Schroeder, Larry. 1994b. *A Guide to Sustaining Rural Infrastructure Investments*, Decentralization: Finance & Management Project. Agence américaine pour le développement international. Washington.
- Selvarasa, K., 1990, *Development of Road Network Plan for Makete District*, Makete Integrated Rural Transport Project. Organisation internationale du travail. Avril 1990.
- Sewell, David, et Wallich, Christina. 1994. "Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finances in the Republic of Albania". Document de travail 1384 de la Banque mondiale, région MENA. Washington.
- Sieber, Niklas, 1996, *Rural Transport and Regional Development: The Case of Makete District, Tanzania*, Dissertation, Karlsruhe University, Baden-Baden, Nomos, Allemagne.

- Silvermann, Jerry, M., 1992, *Public Sector Decentralization*, Technical Paper n° 188, World Bank, Africa Technical Department, Washington, D.C.
- Silvermann, Jerry, M., 1995, “Local Government and Participation”, World Bank, Africa Technical Department, Environmentally Sustainable Development Division, Washington, D.C. Processed.
- Smoke, Paul, 1993, “Local Government Fiscal Reform in Developing Countries: Lessons from Kenya”, in *World Development* 21 (6), p. 901-923.
- South Africa, 1991, *Road Classification and Identification of Levels 3 and 4 Roads in South Africa*, Report PN040/01/91/09/1491, Department of Transport, Road Classification Consortium, octobre 1991.
- Starkey, Paul, 1989, “Animal-Drawn Transport in Africa” in German Agency for Technical Exchange (GATE), *Transport for the Poor*, Eschborn (tel que cité dans I.T. Transport Ltd., 1996).
- Stock, Elisabeth, et de Veen, Jan, 1996, “Reforms and Delivery Mechanisms for Expanding Labor-Based Methods in Africa: The Case of the Road Sector”, Working Paper n° 347, World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Program, Washington, D.C.
- Stowers, Joseph, et Talvitie, Antti, 1994, *Highway Functional Classification Study Guidelines*, World Bank, TWUTD, Washington D.C. Processed.
- Taute, Anton, 1993, *Proposed Criteria For Road Proclamation*, Committee of State Road Authorities (CSRA), South Africa, VKE Consulting Engineers and Planners. Processed.
- Teklu, Tesfaye, 1994, *Minor Roads Program in Kenya: Potential for Short-Term Poverty Reduction Through Asset Creation*, International Food Policy Research Institute, Washington D.C. Processed.
- Tendler, Judith, 1992, *Turning Private Voluntary Organizations into Development Agencies: Questions for Evaluation*, Program evaluation Discussion Paper n° 12, U.S. Agency for International Development, Washington, D.C.
- Therkildsen, Ole, et Semboja, Joseph, 1992, “ Short-Term Ressource Mobilization for Recurrent Financing of Rural Local Governments in Tanzania ”, in *World Development*, 20 (8), p. 1101-1113.
- Thompson, Bruce, 1995, “ Opening Statement by the European Union to the SADCC/RMI Dissemination Seminar in Pretoria ”, avril 1995. Processed.
- Twumasi, Kojo, 1994, *The Organizational Framework for Community Transport Infrastructure in Ghana*, étude réalisée dans le cadre du Programme des transports et déplacements en milieu rural (RTTP), World Bank. Processed.
- Wingfield, Pat, 1996, “U.K. Experience: Contracting Out Planning and Management of Local Government Roads”, document présenté lors du Séminaire annuel des agences routières organisé par la Banque mondiale, décembre 1996, Washington, D.C.
- World Bank, 1991, *Republic of Madagascar: Rural Road Sub-Sector Strategy*, Report n° 9555-MAG (yellow cover), Washington, D.C.
- World Bank, 1992a, “Federal Republic of Nigeria: Rural Roads Sub-Sector Strategy”, Report n° 10718-UNI (yellow cover), 15 octobre 1992, Washington, D.C.
- World Bank, 1992b, *Rural Road Maintenance: Review of Completed World Bank Operations*, Restricted distribution, Operations Evaluation Department, Washington, D.C.
- World Bank, 1992c, *Republic of Zimbabwe, Rural Community Infrastructure: Building on the Rural Water Supply and Sanitation Program*, Infrastructure Operations Division, Southern Africa Region (yellow cover), avril 1992, Washington, D.C.
- World Bank, 1993, *Republic of Gambia: Public Works and Capacity Building Project*, SAR Report n° 11973-GM, Washington, D.C.
- World Bank, 1994a, “Bank-Financed Projects with Community Participation: A Manual for Designing Procurement and Disbursement Mechanisms”, Africa Technical Department Capacity Building, Washington, D.C.
- World Bank, 1994b, *Republic of Ghana: Local Government Development Project*, SAR Report n° 12332-GH, 18 janvier 1994, Washington D.C.
- World Bank, 1995a, *Africa’s Development Strategy Revisited: An LTPS Progress Report* (green cover), Washington, D.C.
- World Bank, 1995b, *Agriculture Dissemination Notes*, Agriculture and Natural Ressources Department, Washington, D.C.

World Bank, 1996, *Taking Action for Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa: Report of an Africa Region Task Force*, Human Resources and Poverty Division, Technical Department, Africa Region, Washington, D.C.

World Bank (Economic Development Institute) and Economic Commission for Africa, 1991, *The Road Maintenance Initiative: Building Capacity For Policy Reform*, Sub-Saharan Africa Transport Program, Vol. 1 : Steve Carapetis, Herman Levy et Terje Wolden, Report on the Policy Seminars ; Vol. 2 : Readings and Case Studies; Vol. 3 : Carl Duisberg Gesellschaft, Guidelines for Policy Action Planning.