

DÉPLACEMENTS ET TRANSPORTS DANS LES COMMUNAUTÉS RURALES: ÉTUDE DE CAS AUX PHILIPPINES

N. Palarca, IRAP, Philippines (1997)

Objectifs de l'étude de cas

Cette étude de cas examine les leçons pratiques tirées de la mise en oeuvre du projet de Planification d'Accessibilité Rurale Intégrée (PARI) aux Philippines. On tentera d'illustrer comment ces leçons ont guidé le transfert réussi de technologie aux personnes chargées de leur mise en oeuvre au niveau local.

1. INTRODUCTION

La Planification d'Accessibilité Rurale Intégrée (PARI) est une procédure simple et peu coûteuse de collecte et d'analyse de données qui examine l'accès des ménages ruraux aux biens, services et équipements de base pour déterminer les besoins de développement.

Les ultimes bénéficiaires de la procédure PARI aux Philippines sont les ménages ruraux qui devraient profiter d'un meilleur accès aux équipements et aux services offerts dans la région. Les bénéficiaires directs de l'assistance technique, ou les participants ciblés par les programmes de formation PARI, sont les coordinateurs de la planification et du développement local des municipalités et provinces, qui sont chargés de fournir les informations techniques lors des délibérations de planification des conseils de développement local.

2. LE CAS DES PHILIPPINES

Aux Philippines, le système de planification, autrefois descendant, a été décentralisé avec l'émergence des unités de gouvernement local (UGL). Les provinces, villes, municipalités et barangays (villages) ont à présent leurs propres conseils de développement local, chargés de préparer les plans d'investissements et de développement des UGL.

Les Philippines ont récemment adopté la proposition de loi du Code du Gouvernement Local, qui institue la décentralisation, la dévolution et l'autonomie en faveur des unités de gouvernement local (UGL) du pays. Ce code accorde aux villages, municipalités, villes et provinces plus de liberté pour décider de leur propre chemin vers le développement et le progrès, en leur dévoluant des fonctions qui étaient autrefois entre les mains des services du gouvernement national, en leur octroyant un budget supplémentaire pour couvrir les dépenses requises par les fonctionnaires à présent détachés auprès d'eux, et en leur autorisant une plus grande souplesse de décision sur les questions et problèmes concernant leurs zones respectives. C'est dans les UGL que la procédure PARI a été introduite.

Le Code permet aux UGL de rejeter, théoriquement, toute procédure de planification prescrite par des groupes extérieurs ou de ne pas en tenir compte. Ainsi, dans l'organisation actuelle du gouvernement local, l'UGL peut ne tenir aucun compte des procédures mêmes prescrites par le gouvernement central, ou peut en adopter d'autres qui lui conviennent.

Le projet PARI a pu discerner deux types de prises de décision couramment pratiqués aux Philippines. Dans le cadre du premier, les chefs du barangay dressent une liste de priorités et la transmet au service de planification municipal. Elle est ensuite soumise au directeur général local, qui prend une décision. Une liste d'initiatives de développement est alors produite, parmi lesquelles l'administration locale décide. L'autre type d'initiative de développement consiste à affecter un certain budget à un secteur donné, et de laisser alors les barangays entrer en concurrence pour ces fonds, dans l'ordre des demandes. Dans les deux cas, l'absence de base valide de décision a été relevée par les planificateurs. Ils ont également ajouté qu'on les consultait rarement en matière de décisions sur le développement local, et qu'on les consulte une fois les décisions prises.

Le projet PARI a conclu que, puisque les habitants ne participaient pas au processus de prise de décision, leurs objectifs n'étaient pas atteints. On a décidé que la planification d'accessibilité devrait prendre en compte la dynamique de la politique locale pour être un outil alternatif entre les mains des unités du gouvernement local.

Le projet PARI a mené une évaluation finale dans 13 provinces qu'il avait couvertes en 1993-1994. L'objectif tenait à déterminer le degré d'efficacité de l'assistance technique et de rassembler des informations sur les changements résultant de son introduction dans les unités de gouvernement local. Cette étude a débouché sur les conclusions suivantes :

- Pour être efficace, tout outil de planification doit rester simple et très facile d'emploi ;
- Les planificateurs locaux sont capables de déterminer ce qui est le mieux approprié à leur région, et, si on leur en donne l'occasion, peuvent exprimer leurs recommandations avec compétence ;
- On arrive aisément à prendre de bonnes décisions si les arguments présentés se basent sur des informations clairement acceptables par tous ;
- Bien présenter les problèmes, besoins et programmes aux intéressés et aux décisionnaires principaux est une activité critique de la planification au niveau local ;
- Les unités du gouvernement local ont besoin d'un système pour optimiser l'utilisation de leurs ressources ;
- On peut exploiter la dynamique de la politique locale pour la rendre pleinement productive ;
- Un nombre croissant de directeurs généraux de la planification sont axés sur le développement.

3. PROBLEMES RENCONTRES

- Sur la base de l'expérience, la faiblesse de la procédure PARI telle qu'elle a été introduite aux Philippines tient à son manque de ressources à fournir aux UGL à

part la technologie et ses informations associées. Cette faiblesse est quelque peu compensée lorsque les bénéficiaires se rendent compte de la signification de la procédure pour leur travail. Cette prise de conscience se produit dès le premier programme de formation, lorsque les participants produisent immédiatement un résultat tangible, comme une carte de base d'accessibilité.

- La procédure PARI, bien qu'elle ait été appliquée dans un nombre limité de provinces et municipalités, a pu faire de nombreux adeptes grâce à sa simplicité et sa facilité d'exécution, et sa capacité à se modifier et s'adapter à différents niveaux de prises de décision.
- Lors de la mise en oeuvre des programmes de formation, on a pu se rendre compte que la plupart des planificateurs locaux n'étaient pas consultés par leurs supérieurs dans le cadre des décisions en matière de développement. On les consulte une fois les décisions prises et on leur demande de justifier ces décisions. PARI est présentée comme une opportunité de faire reconnaître l'utilité de leurs opinions de valeur lors des délibérations de planification locale.
- En tant que procédure d'identification et de classement des projets appliquée localement, PARI aide les UGL à concevoir les petits projets d'infrastructures au niveau des villages, comme un pont, un robinet de puisage commun, un chemin, une passerelle, des pistes, la modernisation et/ou l'entretien des routes, etc. Si toutefois le projet consiste à réaliser ces interventions, tous les villages n'en recevront pas.
- Le projet a conduit une évaluation finale pour déterminer le degré d'efficacité de l'assistance technique apportée aux UGL ciblés lors de la Phase 1. Au cours de cet exercice, à part la conclusion que la prestation avait été efficace, le projet a été en mesure de déterminer les actions de suivi à prendre. On a observé que les unités du gouvernement local mettaient en oeuvre les projets identifiés par PARI à l'aide de leurs propres crédits, mais faisaient rarement appel à d'autres sources de financement. Le projet a par conséquent produit un module de *Mise en forme des propositions et localisation des crédits* pour donner aux UGL la possibilité de rechercher d'autres sources d'assistance financière. On doit noter que ce module ne les encourage pas à mendier une aide financière, mais à explorer comment ils peuvent générer des revenus internes, par des redevances d'utilisation ou par le biais du système bancaire Grameen par exemple.
- Le projet pense que l'approche par distribution de crédits n'est pas viable et qu'elle encourage les gens à dépendre du gouvernement pour répondre à leurs besoins. Il existe encore des traces du système féodal dans le pays, et les riches propriétaires terriens usent de leur influence sur les habitants de leur territoire pour leur faire faire ce qu'ils veulent. En échange, ils pourvoient à leurs besoins essentiels. Dans un tel système, les riches propriétaires terriens sont généralement élus aux charges publiques, ce qui pérennise le système de gouvernement par distribution d'aide.
- On a souvent affirmé qu'une déclaration de principe du gouvernement faciliterait l'institutionnalisation de la procédure PARI. On pense que cela garantirait la participation et la coopération des autres services du gouvernement impliqués

dans la planification au niveau local, car cela permettrait d'affecter des crédits qui encourageraient toutes les parties concernées à utiliser la procédure et les informations qui seront produites.

- Durant la mise en oeuvre du projet, le gouvernement central a apporté sa caution à un autre outil de planification locale, axé sur l'élaboration de données-repère sur les besoins essentiels minimum. On pense que cette méthode identifiera les communautés ne satisfaisant pas encore leurs besoins essentiels et fournira donc une riche source d'idées de projets.
- Une déclaration de principe du gouvernement central pourrait faciliter l'institutionnalisation. Toutefois, puisque la demande de PARI a été effectuée parallèlement à une procédure de collecte de données mandatée par le gouvernement, le projet a préféré commencer par prouver que la procédure fonctionnait au niveau local pour ensuite s'employer à obtenir un mandat du gouvernement central. Dans l'évaluation finale menée dans 13 provinces couvertes en 1993-1994, le projet a été en mesure de prouver que la procédure PARI était véritablement capable d'aider les UGL à élaborer les directions de leur développement.
- Les documents PARI ne présentent aucun complément visible de la structure courante dans les ONG, c'est à dire le développement participatif, la création d'un consensus, l'accès à l'autonomie, le développement durable, etc.
- Le projet pense que la participation à la planification locale ne peut être considérée comme une représentation, mais plutôt un engagement conscient envers les délibérations tentant d'atteindre un objectif commun de développement. Pour atteindre ce but, le projet oblige les planificateurs locaux à partager leurs conclusions et recommandations, basées sur PARI, avec les responsables des décisions de planification de développement, dont les ONG locales. Ceci est prévu pour fournir une base commune aux discussions et aux débats parmi les élus.
- Le projet affirme que le partage efficace des informations est une stratégie suffisante pour répondre aux exigences de développement participatif, de création de consensus, d'accès à l'autonomie, de développement viable, etc. Le projet a pris pour position l'idée que, dans un esprit d'autonomie et de décentralisation, on doit laisser les gens décider de ce qu'il leur faut par le biais d'un processus de planification qui se dégagera d'une compréhension claire des informations pertinentes et de la connaissance des forces actives et des facteurs touchant à la planification au niveau local.

4. LEÇONS TIRÉES

La procédure PARI a évolué depuis ses débuts rudimentaires et a prouvé son efficacité dans le cadre de la planification au niveau local dans les unités du gouvernement local où elle a été appliquée. D'autres provinces ont exprimé un intérêt à l'acquisition de cette technologie et ont accepté de fournir des fonds de contrepartie pour sa mise en oeuvre dans leur région. Elle est maintenant agréée par le gouvernement central et fait partie des outils de planification recommandés aux UGL.

On trouvera ci-dessous quelques-unes des leçons tirées par l'expérience du projet:

1) Le tact paie

Le caractère essentiel de la procédure PARI est sa simplicité, le fait qu'elle peut être aisément comprise et appliquée par tous, même sans formation ni connaissances techniques. Une fois qu'on a bien compris l'environnement politique et comment cela va affecter l'application de la procédure, on doit déterminer les points d'entrée efficaces de celle-ci dans l'unité de gouvernement local. Pour cela, il faut reconnaître les structures de direction existantes, les niveaux ou types de prises de décisions locales, ainsi que le degré d'engagement et de participation des gens. On doit être conscient des pratiques locales de planification du développement, et les considérer comme un facteur donné qu'il n'y aura peut-être pas besoin de changer. Il est plus facile d'adopter la PARI dans un cadre existant que de modifier les pratiques existantes pour les faire correspondre à cette approche.

L'expérience de l'application de la PARI aux Philippines a révélé que nous ne sommes pas mieux placés pour décider ce que l'unité de gouvernement local doit faire que les gens qui connaissent parfaitement les forces et facteurs affectant leur développement. Bien que nous puissions nous vanter de voir les choses d'un point de vue objectif et au niveau macroéconomique, il y a toujours une chance que nous puissions rater les détails significatifs, ou même ne pas en tenir compte.

2) Il est impératif de faire confiance aux gens

Si nous pouvons montrer aux gens que nous avons confiance dans leur capacité à apprendre et acquérir facilement la technologie, ils réagissent avec enthousiasme et en exécutant les activités prescrites de l'assistance technique avec assurance. Cette confiance en eux accroît leur efficacité dans la mise en oeuvre de la procédure.

3) Il faut laisser les gens discuter sur un pied d'égalité

Aux Philippines, les décisions importantes au niveau local sont toujours dévolues aux directeurs locaux. Le projet a trouvé que la participation des habitants était un mythe et que les planificateurs locaux chargés de fournir des informations techniques ne sont même pas consultés en matière de questions et problèmes de planification.

Le projet tend à croire que cette pratique est répandue dans la plupart des communautés rurales des Philippines, où les gens sont encore durement touchés par les séquelles des formes féodales de propriété terrienne.

5. CONCLUSIONS

Le projet PARI fait baser les décisions de planification du développement sur un ensemble d'informations acceptées par tous, faciles à comprendre et qui interpellent aisément les gens. La tâche principale consiste à harmoniser les entrants techniques apportés par les planificateurs locaux avec le projet politique des élus, et l'intérêt sincère porté aux bénéficiaires. Il faut donc obliger les planificateurs locaux, qui ont produit les informations d'accessibilité, à présenter leurs résultats et leurs

recommandations aux associations de chefs de village, aux législateurs locaux et aux membres des conseils de développement locaux. Cette activité va garantir la participation des habitants, car ils auront une claire appréhension de leurs intérêts dans les délibérations du conseil de développement.

Source: Palarca, N. (1997). The Philippine Experience: Integrated Rural Accessibility Planning. *Innovations*, 1997.