

ÉTUDE DE CAS: LA POLITIQUE DES TRANSPORTS RURAUX AU MALAWI

RTTP et Gouvernement du Malawi (1999)

Objectifs de l'étude de cas

Cette étude de cas examine le rôle du Programme des Transports et des Déplacements Ruraux au Malawi et son apport au cadre institutionnel et de la politique des transports du pays. Elle rappelle les objectifs de la Politique des transports ruraux et dégage les diverses stratégies - en matière d'investissements, de réglementations et de prix - nécessaires au succès de cette politique. Le cadre institutionnel des activités de transports ruraux au Malawi et les mesures employées pour résoudre les problèmes de financement sont également étudiés.

1 INTRODUCTION

On a pu constater que plusieurs facteurs, au Malawi, limitaient l'impact de la lutte contre les problèmes des transports et déplacement ruraux, parmi lesquels:

- i) manque de directives claires communiquées aux autorités locales en matière de lutte contre les problèmes des transports ruraux;
- ii) développement insuffisant de technologies appropriées;
- iii) priorité insuffisante accordée au secteur des transports et déplacement ruraux ;
- iv) insuffisance de la planification et du financement;
- v) faiblesse du cadre institutionnel;
- vi) sous-développement du secteur en infrastructures et en moyens; et manque de coordination.

Le gouvernement du Malawi (GdM) et le Programme des transports en Afrique subsaharienne (Sub-Saharan Africa Transport Programme - SSATP) ont convenu d'entreprendre en commun une série d'activités visant à améliorer la situation en matière de transports et déplacements et le niveau de vie des collectivités rurales Malawi.

Le Programme des transports et déplacements ruraux au Malawi (Malawi Rural Travel and Transport Programme - MRTTP) est une nouvelle initiative de développement lancée en 1999 pour s'efforcer de résoudre de manière cohérente les problèmes de ce sous-secteur. Le MRTTP a pour but de contribuer à la lutte contre la pauvreté par l'amélioration de l'accessibilité des collectivités rurales aux biens, services et aménagements socio-économiques.

Le Programme a adopté les six objectifs suivants:

- i) Élaborer un cadre institutionnel et des directives claires en matière de transports et déplacements ruraux;
- ii) Encourager les programmes touchant aux transports et déplacement ruraux;
- iii) Réussir à mettre en place une planification intégrée et une affectation rationnelle des

- ressources;
- iv) Favoriser des infrastructures viables pour les déplacements et transports ruraux;
 - v) Développer les moyens de transport et de déplacement, et améliorer leur accessibilité;
 - vi) Prendre des mesures en faveur de la parité entre les sexes dans le domaine des transports et déplacement ruraux.

Les activités entreprises dans le cadre du programme sont notamment axées sur la mise au point de politiques et stratégies, et d'instruments de mise en applications appropriés.

Les bénéficiaires prévus du MRTTP sont les collectivités rurales qui, grâce à l'amélioration de l'accès et de la mobilité, seront mieux en mesure d'utiliser les services et aménagements sociaux et économiques. Elles en profiteront aussi par leur emploi plus fréquent de moyens appropriés de transport et déplacement. Les ministères et services de l'État concernés par les transports et déplacements ruraux tireront aussi du programme des avantages en matière de réformes de la politique et d'environnement favorable à la coordination.

2 CADRE STRATEGIQUE

Le Malawi a élaboré un document de politique des transports ruraux en 1996, à la suite d'expériences acquises lors de la mise en oeuvre de divers projets pilotes. Avant ce document de politique, la plupart des interventions en matière de transports ruraux étaient lancées, planifiées et exécutées par différents ministères d'exécution et autres organes, sans véritable coordination ni complémentarité. Ce document de politique, qui s'inscrit dans la politique nationale des transports, est essentiel car il expose en détail le but général, les objectifs, les instruments et stratégies, le cadre institutionnel et la raison d'être de la politique des transports et déplacements ruraux.

Le projet de politique des transports ruraux a pour objectif de fournir un cadre au sein duquel le sous-secteur des transports ruraux pourra se développer de manière bien coordonnée et d'assurer que les interventions se complètent plutôt que de se dupliquer ou même de s'opposer. En outre, cette politique vise à ce que les activités de transports ruraux soient mises en place par l'État, le secteur privé et les organisations non gouvernementales dans le respect de directives clairement précisées en matière d'investissements, de mécanismes institutionnels réglementaires, de prix, de principes de recouvrement des coûts et de questions telles que la sécurité et l'égalité des sexes.

2.1 Objectifs spécifiques de la politique des transports ruraux (PTR)

Les objectifs de la PTR sont les suivants:

- a) Améliorer l'accès des populations rurales aux services et aménagements socio-économiques tels que les hôpitaux, écoles, marchés, points d'eau, moulins, etc;
- b) Encourager une approche intégrée de l'aménagement et de l'exécution des interventions de transports ruraux;
- c) Veiller à ce que les normes de sécurité des transports soient satisfaites dans les zones rurales pour minimiser les pertes humaines et matérielles;
- d) Réduire les inégalités entre hommes et femmes dans le domaine des transports ruraux.

2.2 Stratégies d'orientation des transports ruraux

Dans le cadre du processus de réalisation des objectifs de la PTR, le GdM mettra en place plusieurs stratégies, guidées par les principes suivants:

- a) Les interventions cibleront particulièrement les collectivités défavorisées.
- b) La planification des infrastructures routières et fluviales devra tenir compte des besoins des moyens de transports non motorisés.
- c) Les collectivités participeront à tous les niveaux de choix et de réalisation des interventions de transports ruraux.

2.1 Stratégies d'investissement

- a) Les mesures de politique fiscale en matière d'activités de transports ruraux seront continuellement revues pour stimuler la croissance de l'industrie des transports ruraux;
- b) Les investissements dans les moyens de transports ruraux et leur possession seront encouragés dans les collectivités rurales par le biais de mesures incitatives;
- c) Une aide technique sera fournie de manière sélective aux artisans ruraux pour leur dispenser une formation en matière de technologie des transports ruraux;
- d) L'État encouragera la création de facilités de crédit pour permettre aux entreprises d'acquérir des moyens de transport, les construire et les entretenir;
- e) L'État encouragera l'éducation civique dans les collectivités locales pour accroître le sens de la responsabilité envers les infrastructures et la participation aux activités collectives d'entretien;
- f) La création de capacités dans le secteur des transports ruraux sera encouragée à tous les niveaux et soutenue par le GdM et le secteur privé;
- g) Les femmes et les fillettes seront encouragées à investir et à participer au processus de prise de décisions en matière de transports ruraux.

2.4 Stratégies de réglementation

- a) Les lois sur la circulation routière et maritime seront révisées pour tenir compte des questions de politique des transports ruraux;
- b) On s'efforcera de promouvoir l'égalité des femmes et des hommes en matière d'accès au crédit dans les zones rurales;
- c) Une législation sera introduite pour inclure les transports non motorisés dans la circulation normale des routes du Malawi;
- d) Les camions-taxis comme tous les autres véhicules de transport de voyageurs payants seront soumis aux normes minimum de sécurité stipulées par la loi sur la circulation routière;
- e) Les limites de charge à l'essieu seront strictement appliquées sur les routes rurales pour éviter la dégradation des infrastructures routières;
- f) L'État veillera à l'application de normes appropriées pour la construction, la réfection et l'entretien des infrastructures routières, afin de minimiser la dégradation de l'environnement et les accidents.

2.5 Stratégies de prix

Les investissements dans les transports ruraux seront encouragés par le soutien de la concurrence, afin d'éviter les cartels et la collusion sur les tarifs voyageurs et marchandises. A cet effet:

- a) Le gouvernement continuera à surveiller les effets de la libéralisation des tarifs voyageurs et marchandises afin d'assurer une contribution positive au développement des transports ruraux;
- b) Le gouvernement calculera les frais d'exploitation des véhicules pour réaliser une révision efficace des politiques de transports ruraux;
- c) La concurrence entre les transporteurs ruraux sera encouragée pour stabiliser les tarifs voyageurs et marchandises.

3 CADRE INSTITUTIONNEL

Le sous-secteur des transports et déplacements ruraux englobe les infrastructures (routes rurales, pistes, chemins, passages de cours d'eau et sentiers), les véhicules et les services de transports motorisés, et les moyens de transports non motorisés. Il comprend également l'accès physique des populations rurales aux biens, services et aménagements essentiels. Les activités du domaine des transports ruraux sont exécutées par divers organes d'État et du secteur privé. Dans ce contexte, les stratégies et interventions seront mises en application par toutes les institutions applicables du pays.

Au niveau du district, les ministères ou services d'exécution mettent en oeuvre les stratégies de transports ruraux par l'intermédiaire de leurs agences régionales ainsi que les comités de développement de districts (District Development Committees - DDC), les comités de développement de secteurs (Area Development Committees - ADC) et les comités de développement de villages (Village Development Committees - VDC) qui sont les organes locaux de planification et de mise en oeuvre. Ces derniers facilitent également la participation des collectivités à la planification et la mise en oeuvre des projets de développement, et seront remplacés par des assemblées élues: de district, de secteur et d'arrondissement respectivement, lorsque la nouvelle politique de décentralisation sera mise en place. Les capacités au niveau du district sont toutefois très limitées et on s'efforce de faire progresser les capacités de planification et gestion des programmes de développement.

3.1 Autres problèmes de capacités

Les investissements dans le secteur des transports au Malawi ont traditionnellement ciblé la construction d'infrastructures de transports routiers, aériens et ferroviaires desservant les centres urbains et régionaux, sans se soucier de l'amélioration des réseaux de transports ruraux. Cette situation a entraîné un déséquilibre des investissements du secteur des transports. Les transports ruraux ont été marginalisés, ce qui explique le manque de financement pour ce sous-secteur.

Dans le but de résoudre ce problème, une approche cohérente de l'aménagement des transports ruraux a été adoptée en 1994 avec le lancement du 5ème programme du gouvernement du Malawi et de l'UNDP. Le Projet pilote des transports ruraux intégrés

(Pilot Integrated Rural Transport Project - PIRTP) ainsi que le Projet des transports ruraux motorisés (Rural Motorised Transport Project - RMTP), la Direction de l'aide aux routes d'accès aux villages et aux ponts (Village Access Roads and Bridges Assistance Unit - VARBAU) et la Direction de la coordination des transports ruraux (Rural Transport Coordination Unit) ont formé la composante Transports Ruraux du Programme III (Développement social) du 5ème programme du GdM/UNDP. Cet effort a entraîné l'amélioration de la collecte de données sur les problèmes des transports ruraux et le développement de la planification d'accessibilité rurale intégrée (Integrated Rural Accessibility Planning - IRAP) pour les interventions d'aménagement, dans le but de résoudre les problèmes existants.

Le gouvernement a également reconnu, au sein du même processus, que le manque de crédits adéquats pour financer les programmes de TDR est aussi l'un des facteurs qui s'opposent aux progrès et plus précisément au développement du sous-secteur des TDR. Jusqu'à présent, une aide a été apportée par certains bailleurs de fonds et des partenaires à cette collaboration, afin de lancer certaines améliorations importantes et des investissements dans le sous-secteur. La durabilité reste cependant problématique à cause du manque de capacités et de sources fiables de revenus pour l'entretien des routes et infrastructures de transports. La création du Service national des routes (National Roads Authority - NRA), et d'un Fonds routier pour l'entretien du réseau dont les routes de desserts, les pistes, sentiers et chemins, laisse entrevoir un meilleur avenir pour ce secteur.

Aussi importante, la mise en place de la politique de décentralisation déconcentrera les fonctions et dévoluera les pouvoirs aux autorités locales par la création d'assemblées de district, assemblées de secteurs et assemblées d'arrondissements, toutes élues. La politique de décentralisation fournira le cadre légal permettant de revoir la liste des priorités du développement rural, et de créer un environnement porteur pour la création et l'apport d'infrastructures et services de TDR. Sans ce cadre, il n'y aurait pas de représentation appropriée, au niveau des collectivités, pour exprimer de manière adéquate les problèmes de transports et de déplacements ruraux, et pour créer les capacités locales sur une base durable.

4 CONCLUSIONS

Les transports et déplacements ruraux en tant que sous-secteur seront certainement stimulés par l'ampleur des programmes. De plus, une politique et un cadre institutionnel des transports et déplacements ruraux auront été mis en place. Ceci comprendra, entre autres, l'adoption par le gouvernement du Malawi de la Politique nationale des transports, la révision de la loi sur les transports et la création d'un cadre de mise en oeuvre du MRTTP. Troisièmement, le Programme instaurera la planification intégrée et l'affectation rationnelle des ressources par la mise en oeuvre de l'aménagement des districts dans tout le pays, et la création de mécanismes destinés à affecter des crédits pour les dépenses de capital et les dépenses courantes en matière de transports et déplacements ruraux et interventions de transport.

A présent, quatre institutions ou ministères collaborent à la planification, au développement et à la mise en oeuvre des programmes de transports ruraux: Conseil économique national (National Economic Council - NEC), ministère des Transports (Ministry of Transport -

MOT), ministère des Travaux Publics (Ministry of Works - MoW) et Direction de l'administration locale et de district (Department of District and Local Government Administration - DDLGA). Au niveau des collectivités, ces ministères agissent par l'intermédiaire des comités de développement de districts (District Development Committees - DDC), de secteurs (Area Development Committees - ADC) et de villages (Village Development Committees - VDC). Cette structure centralisée et descendante n'est pas idéale si l'on pense à la diversité des besoins et exigences des collectivités en matière de transports et aux difficultés éprouvées par les planificateurs centraux à se rendre compte de ces divergences et les rassembler pour essayer de répondre aux besoins généraux en matière de transports ruraux. En outre, la complexité du réseau des transports ruraux rend difficile la tâche de collecte et traitement des informations aux fins d'aménagement du territoire. Troisièmement, les ressources mettent longtemps à être transférées du gouvernement central aux collectivités locales, ce qui affecte l'efficacité des programmes. Pour finir, lorsque des interventions ne concernant pas les transports sont requises pour améliorer l'accessibilité, ces problèmes risquent de ne pas être reconnus au niveau central à cause de l'insuffisance des consultations intersectorielles.

Pour surmonter les problèmes inhérents à cette structure centralisée descendante, le MRTTP devra pour la plus grande partie charger les organisations de base populaire locale de la mise en oeuvre des activités du programme. Cette action sera soutenue par l'État grâce à des directives et à la coordination de la Direction de l'administration des districts et des autorités locales.

Cette étude de cas est extraite du document 'Malawi Rural Travel and Transport Programme', Gouvernement de la République du Malawi, 1999.