
ÉLABORATION D'UN PLAN DIRECTEUR DES TRANSPORTS PAR L'ADMINISTRATION LOCALE: ÉTUDE DE CAS

J. Lebo, World Bank (1999)

Objectifs de l'étude

Les processus nationaux ou d'État d'aménagement rural sont souvent 'descendants', techniquement complexes et par conséquent peu orientés vers la concertation avec les collectivités locales, qui seront surtout affectées. La participation des administrations locales est considérée de plus en plus comme importante dans le cadre de la planification des transports ruraux, et pour les faire participer à ce processus il faut trouver un équilibre entre les exigences techniques du processus et les capacités et objectifs locaux. Le processus de planification d'une infrastructure de transport rural (ITR) doit être transparent et aisément compréhensible par les planificateurs de l'administration locale, qui risquent de mal connaître les principes économiques qui l'étayent. Cette étude de cas a pour objectif de décrire l'élaboration d'un plan directeur des transports par l'administration locale (PDTAL).

1. APPROCHE DE LA PLANIFICATION DES INVESTISSEMENTS DE L'ADMINISTRATION LOCALE

Dans la plupart des pays en voie de développement, la décentralisation a pour conséquence que les administrations locales sont de plus en plus souvent chargées des prestations de services locaux tels que la santé, l'éducation et les routes locales. Simultanément, les processus nationaux ou d'État de planification des routes sont souvent 'descendants' et techniquement complexes, et ne se préoccupent pas du potentiel de participation des administrations locales ou des collectivités. Il a pourtant été prouvé que la participation des administrations locales est un élément crucial pour le succès du processus de planification des ITR. Dans la pratique, toutefois, la plupart des administrations locales confient les travaux de planification des routes ou d'établissement des priorités à des ingénieurs et économistes de l'État, ou à des consultants extérieurs.

Pour faire participer les administrations locales au processus de planification des routes, il faut trouver un équilibre entre les exigences techniques du processus de planification et les capacités et objectifs locaux. Les méthodes de planification des ITR à choisir doivent donc être transparentes et aisément compréhensibles par les planificateurs de l'administration locale, qui risquent de mal connaître les principes économiques qui les étayent. Un plan directeur est l'outil essentiel d'un tel processus de planification par l'administration locale.

2. ÉLABORATION D'UN PLAN DIRECTEUR DES TRANSPORTS PAR L'ADMINISTRATION LOCALE

Dans beaucoup de pays, les exigences d'élaboration d'un plan directeur des transports par l'administration locale (PDTAL) sont mentionnées dans la politique nationale du secteur, ou font partie d'une stratégie d'orientation nationale explicite en matière de

transports ruraux. Les plans eux-mêmes peuvent être rédigés par les services d'aménagement du territoire de l'administration locale, en collaboration avec les collectivités et avec l'aide de consultants locaux. L'ensemble du processus peut aussi être confié à des consultants expérimentés par l'administration locale ou les représentants de la collectivité, rassemblés en 'comités mixtes'.

En raison du besoin d'interaction entre tous les niveaux de la planification et de la prise de décisions, le plan directeur de l'administration locale devra être préparé selon une méthode participative, à la fois 'ascendante' et 'descendante'. Les principaux intéressés devront donc participer à la formulation du PDTAL dès le départ, et comprendront, par exemple, les représentants des services d'initiatives des routes rurales (par ex. le ministère de l'administration locale), des services routiers provinciaux, des services routiers de l'administration locale, des institutions universitaires et des prestataires de services de transports ruraux. La participation du secteur privé viendra des ONG nationales et internationales menant des activités locales dans le domaine des transports ruraux, des prestataires de services de transports ruraux, des constructeurs locaux de NMT et MIT, des dirigeants communautaires, des représentants d'associations de fermiers, etc.

Pour des raisons de logistique, il sera nécessaire de rassembler les partenaires désignés dans le cadre d'une séance de travail ou autre format interactif. Au niveau régional ou du district, il pourra être utile de partir des objectifs de développement de l'État ou des autres organes concernés. La plupart des pays en voie de développement essaient déjà de déterminer leurs priorités en matière de dépenses publiques ou d'initiatives d'orientation en fonction des impacts potentiels sur le développement et la réduction de la pauvreté, et beaucoup ont élaboré des plans de réduction de la pauvreté. Les administrations locales sont généralement sensibles aux besoins des collectivités locales en matière de développement social et économique, et devraient être encouragées à les transcrire en objectifs et stratégies de développement du réseau routier.

Bien que l'objectif ultime de la séance de travail consiste à élaborer un plan directeur des transports, il est nécessaire de passer par une série d'étapes pour assurer la compréhension et l'accord des intéressés:

- **Élaboration du plan 'en l'état':** un plan 'en l'état' devra être préparé par les planificateurs du service des routes de l'administration locale (avec l'aide, si besoin est, d'un spécialiste de l'organe d'initiative, d'un consultant ou d'une ONG) en étroite collaboration avec le service des routes locales et les collectivités. Ce plan devra montrer le réseau actuel des ITR, y compris les routes, pistes et chemins, et indiquer l'état et l'utilisation des voies, ainsi que les obstacles et problèmes principaux. La carte devra montrer les principaux buts de déplacements, comme les zones de production agricole, les marchés, les écoles, les dispensaires, les points d'eau, etc. Elle montrera également le réseau des transports de niveau supérieur et les interconnexions entre les systèmes.
- **Analyse des scénarios:** Les scénarios possibles d'amélioration pourront alors être étudiés au cours d'une séance participative, avec les collectivités ou leurs représentants et les planificateurs de l'administration locale. Le consultant ou représentant de l'organe d'initiative animera la réunion et veillera à ce qu'on reste

dans la ligne des grands principes de la politique nationale des transports ruraux. L'élaboration du plan devra se fonder sur les principes de base d'équité et de développement. L'objectif devra être l'élimination rentable des obstacles à l'accès sur l'ensemble du réseau des ITR, y compris les routes, pistes et chemins.

- **Sélection des investissements:** on devra obtenir des devis estimatifs des options proposées pour l'amélioration des ITR, et les classer selon des procédures convenues. Sur la base des résultats, il faudra lancer un processus de consultation avec tous les groupes d'intérêts possibles du secteur. On s'emploiera à obtenir l'avis des groupes vulnérables, et notamment des femmes.

2.1 Élaboration du plan 'en l'état'

La situation à laquelle doivent faire face la plupart des planificateurs des transports ruraux consiste en un réseau existant dégradé, comprenant des routes, pistes et chemins dont beaucoup sont praticables difficilement en saison sèche, et pas du tout en saison des pluies. Les ressources réservées à l'entretien sont très limitées, sans parler des nouveaux investissements. Parallèlement, lorsque des crédits se dégagent, les élus politiques font souvent pression pour que ces rares ressources soient consacrées à la modernisation des voies existantes selon les normes les plus élevées possibles (généralement un revêtement en bitume ou une surface gálbée non revêtue). On se soucie généralement très peu des ITR d'accès de base.

Pour élaborer un PDTAL efficace, la planification doit s'appuyer sur suffisamment d'informations, à commencer par une évaluation de la situation physique actuelle. Celle-ci comprend une évaluation de l'ampleur et de l'état du réseau d'ITR et de ses connexions avec le réseau général des transports, une évaluation de la demande en matière de transports ruraux, des services offerts, de leurs coûts et des moyens de transports disponibles, ainsi que des informations sur la qualité et l'emplacement des services. En outre, pour dresser une évaluation réaliste des besoins techniques, les facteurs climatiques, géologiques et topographiques devront être pris en compte, ainsi que les approches innovatrices de mise en oeuvre des travaux (par ex. contrats avec la collectivité, méthodes à fort coefficient de main d'oeuvre, etc.).

La première étape de la planification des investissements en ITR consistera à rapprocher les données physiques du réseau existant des données socio-économiques nécessaires. La plupart de ces données pourront s'obtenir par le biais d'un inventaire peu coûteux des routes et de leur état, dans le réseau concerné, exécuté par les ingénieurs locaux ou consultants en consultation avec les collectivités locales. L'étude de l'état des routes devra permettre aux planificateurs d'évaluer les dépenses et le type de travaux nécessaires à porter la voie concernée aux normes minimum convenues (c'est-à-dire l'intervention de coût minimum requise pour assurer la carrossabilité par tous les temps). On obtiendra également un devis pour la modernisation éventuelle des routes où l'on peut envisager des investissements supplémentaires (par ex. un revêtement ou une surface non revêtue de norme élevée).

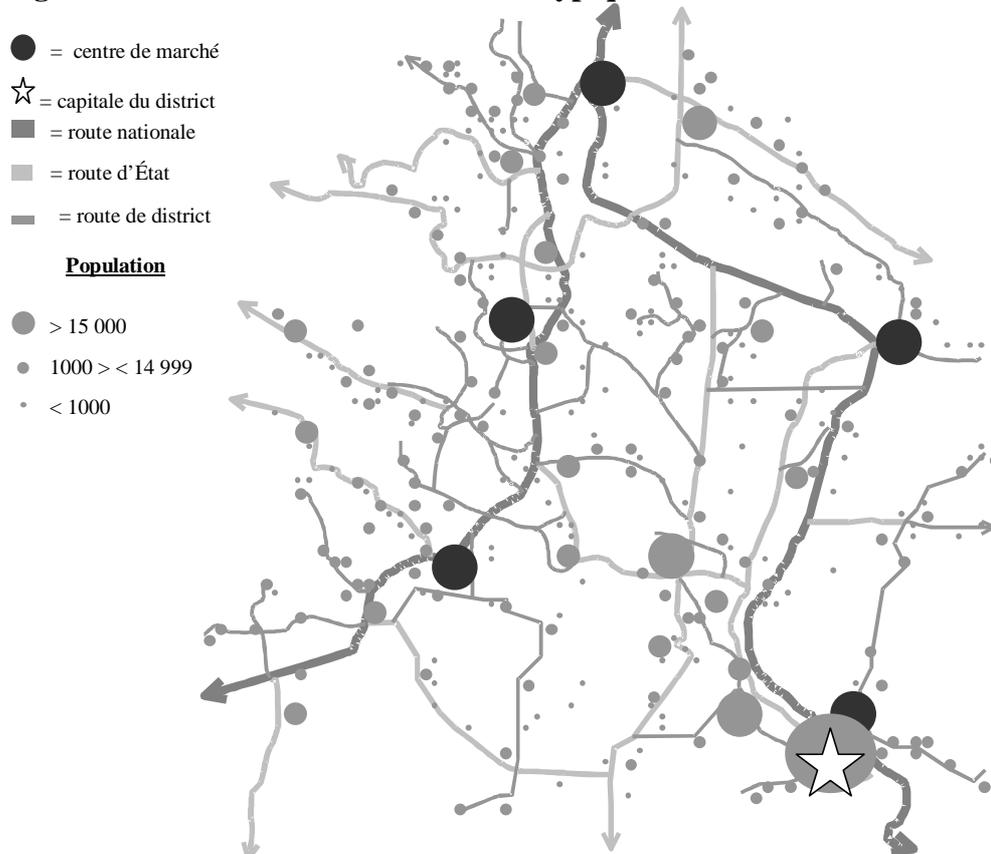
On pourra collecter les données socio-économiques sur la répartition des populations, l'emplacement des marchés, centres sanitaires, etc., par le biais des données de recensement du service de planification de l'administration locale ou de l'État, par exemple. On pourra alors élaborer une base de données contenant les données

suivantes pour chaque ITR ou section d'ITR à considérer: nom de la route, juridiction, longueur, type d'ITR, nombre de ponts et drains transversaux, état général, carrossabilité en saison des pluies, population desservie et volume de trafic actuel. On pourra représenter ces données sous forme de tableau (Tableau 1) ou de schéma (Figure 1).

Tableau 1: Informations de base sur une voie, pour le plan 'en l'état'

Identificateur	999
Sous-district	Karimnagar
Lieu	Huzurabad
Nom de la route	Musthabad à Pothgal
Longueur totale	40km
Longueur de l'intervention proposée	40km
Population desservie par la route	4,400
Catégorie de travaux	Amélioration sélective
Coût total	205,000
Coût / Km	5,125
Coût / 1,000 personnes	46.59
État général	Mauvais
Estimation du volume de trafic	18
Carrossable pendant la saison des pluies?	Non

Figure 1: Carte 'en l'état' d'un réseau typique d'administration locale



2.2 Analyse des scénarios

Une fois les informations nécessaires collectées, les participants à la séance de travail pourront étudier divers scénarios d'intervention. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce processus devra englober tous les intéressés, et rassembler les collectivités, planificateurs et partenaires du secteur privé autour du plan en l'état pour passer en revue les diverses stratégies possibles. Il faudra tout d'abord s'assurer que les responsabilités en matière de financement et de gestion des investissements envisagés sont bien définies et comprises par tous. Si les routes et chemins de la collectivité, par exemple, doivent être améliorés, l'administration locale et les représentants de cette collectivité devront mettre au point les dispositions à prendre (c'est à dire les mesures contractuelles et de participation aux frais) pour faire participer la collectivité. Un cadre efficace de gestion et de financement est indispensable à l'efficacité de la stratégie, et s'il n'existe pas, il sera nécessaire de tout mettre au point avant de lancer les nouveaux investissements.

Encadré 1: Critères de sélection des routes de l'administration locale

La sélection des routes et la planification et la programmation des travaux nécessitent des informations plus précises et doivent donc être complétées par, entre autres, une évaluation des performances passées du service des routes rurales chargé de la mise en oeuvre et de la planification. Les variables proposées pour l'analyse comprennent:

Ampleur et état du réseau (pour assurer l'entretien des infrastructures existantes):

- a. Km de routes dépendant de l'administration locale, routes communautaires, pistes et chemins.
- b. Nombre de ponts et traversées de cours d'eau.
- c. Connexions avec le reste du réseau routier.

Facteurs socio-économiques:

- a. Populations desservies par les routes et chemins.
- b. Importance de la route en tant que liaison vers les marchés, écoles, centres sanitaires, services administratifs, etc.
- c. Potentiel économique du secteur - nombre et types d'entreprises, commerces et marchés.

Mesures d'usage:

- a. Kilomètres/Véhicules (camions, automobiles).
- b. Ventes de carburant.
- c. Productions agricoles commercialisables, et potentiel de productions.
- d. Surface de terrain cultivé.

Problèmes d'accessibilité à résoudre, et coûts:

- a. Nombre de structures (dalots, ponts) aux goulots d'étranglement.
- b. État des routes et pistes (par ex. nombre de mois où elles sont praticables).
- c. Coûts des travaux d'intervention.

Capacités des districts:

- a. A mobiliser des crédits pour leur participation aux coûts – quelles en sont les sources et les taux de recouvrement ?

- b. A solliciter, utiliser et justifier l'emploi des crédits.
- c. A faire exécuter l'entretien par contrat (nombre d'entreprises en mesure de soumissionner).
- d. A fournir une main d'oeuvre au salaire avantageux pour les travaux à fort coefficient de main d'oeuvre.

Source: Malmberg Calvo, 1998.

En pratique, le processus de sélection des investissements commence généralement par un examen de tout le réseau pour éliminer certaines routes. Les routes d'État et nationales passant dans le territoire de l'administration locale pourront, bien sûr, être éliminées du PDTAL, car elles dépendent d'administrations supérieures. De même, les routes existantes en bon état pourront être exclues, car leurs besoins seront couverts par les budgets d'entretien. On pourra en éliminer d'autres si ce ne sont pas des voies de desserte (routes, pistes ou chemins à l'intérieur des villages) ou si elles appartiennent aux collectivités ou à des usagers privés (routes d'accès privé). On trouvera dans l'Encadré 1 des exemples de critères généralement utilisés pour sélectionner les interventions d'ITR des administrations locales.

Le plan 'en l'état' servira aussi de base à une discussion sur les stratégies techniques appropriées. Les normes de performance de chaque niveau du réseau devront être passées en revue et convenues par les planificateurs, les collectivités et les entreprises. On devra d'abord s'employer à définir une norme minimum (le minimum de travaux à exécuter pour assurer la carrossabilité en toutes saisons). Pour les routes à plus fort trafic, où l'on peut envisager une modernisation, on devra élaborer des critères précis de décision sur la base d'indicateurs d'utilisation (volume de trafic) et de coûts, par le biais, par exemple, d'une analyse coûts économiques/avantages. Puisque la plus grande partie du réseau des ITR, cependant, consiste en des infrastructures de très faible trafic (c'est à dire moins de 50 V/J), on s'emploiera principalement à la sélection et à la mise en ordre de priorité des voies dont la viabilité toutes-saisons laisse à désirer.

D'un point de vue technique, il faudra s'efforcer d'éviter l'adoption de normes trop élevées (par ex. celles qui se basent sur la qualité de la surface ou la vitesse des véhicules), et s'employer à trouver des solutions innovatrices de faible coût pour élargir à davantage de voies la norme minimum d'accès convenue. Des économies importantes, par exemple, pourront être réalisées par une approche ciblée sur les interventions de faible coût et les stratégies d'amélioration sélective, et si l'on accepte les interruptions épisodiques d'accès (inondation des gués ou fermeture aux véhicules lourds pendant les saisons de mousson); une stratégie efficace de traitement des points critiques, bien que souvent plus complexe à exécuter qu'une route construite selon des normes techniques, peut réduire les investissements requis par un facteur de cinq à dix.

BIBLIOGRAPHIE

Lebo J (1999), Setting priorities for rural transport infrastructure investments. Washington D.C. : World Bank

Malmberg Calvo (1998).Options for managing and financing rural transport infrastructure. World Bank Technical Paper 409. Washington D.C: World Bank

Riverson J, J Gaviria and S Thriscutt (1991). Rural Roads in Sub-Saharan Africa: Lessons from World Bank Experience. Technical Paper 141, Africa Technical Department Series. Washington D.C: World Bank