

LES INITIATIVES D'ENTRAIDE DANS LA CONSTRUCTION DE ROUTES A FAIBLE TRAFIC ÉTUDE DE CAS: INDONÉSIE

P. Winkelmann (2000)

Objectifs de l'étude de cas

Sur la base d'expériences sur le terrain en Indonésie Orientale, cette étude de cas examine divers aspects des initiatives d'entraide en construction routière : conditions préalables, mesures de soutien, viabilité et coûts ; elle propose également des considérations sur le potentiel et les limites des approches basées sur l'entraide dans les pays en voie de développement. Pour finir, elle présente des recommandations pour la mise sur pied de projets d'entraide pour la construction des routes à faible trafic.

1. CADRE DE L'ETUDE

L'île de Flores fait partie de la province d'Indonésie Orientale de Nusa Tenggara Timur (NTT), l'une des régions les plus pauvres et les moins développées d'Indonésie. L'isolation est un obstacle majeur au développement de toutes les îles de NTT. Dans le district de Manggarai (Flores Occidentale), seule la moitié de la population a accès au réseau routier. De nombreux villages ont tenté de construire des routes de desserte locale en 'gotong-royong', tradition indonésienne de travail bénévole d'intérêt collectif. En raison des conditions topographiques difficiles, leurs efforts ont rarement abouti, car les villageois ne disposaient ni des compétences nécessaires en construction routière ni des outils adéquats.

2. SOUTIEN LOCAL A FLORES

Depuis 1985, INTERCOOPÉRATION assiste l'église catholique de Manggarai dans le cadre de la construction de routes de desserte par des méthodes de faible coût, basées sur la main-d'oeuvre. En 1994, le projet a lancé une initiative supplémentaire visant à soutenir les efforts collectifs traditionnels de construction de routes d'accès aux villages et de pistes carrossables. Les mesures-clés ont compris la formation et le suivi de contremaîtres et d'arpenteurs locaux et une assistance technique et financière pour les sections difficiles des routes dépassant les moyens des villageois.

Au bout de quatre ans d'intervention, les résultats suivants ont été obtenus:

- Les collectivités ont correctement exécuté le levé et la construction de 85km de routes de desserte locale avec de la main d'oeuvre bénévole. En outre, beaucoup de tracés construits précédemment ont été rendus carrossables, de sorte que la longueur totale des routes touchées par le projet s'est élevée à 250 kilomètres.
- La nécessité d'un tracé correct et d'une construction adaptée a été reconnue par les communautés et les dirigeants locaux, qui ont tiré satisfaction de la meilleure qualité des routes terminées.

- Les routes de desserte des villages ont entraîné une augmentation du trafic. Des camions emportent les récoltes commerciales aux marchés locaux, apportent des matériaux de construction et des biens de consommation aux villages, et le trafic voyageurs augmente.
- Le coût total de ces routes (y compris les coûts de projet et la valeur de la main d'oeuvre locale) se monte à un peu plus de US\$3,000 le kilomètre, environ le quart du coût des routes sous maîtrise d'ouvrage.
- A la demande de quatre districts voisins, le projet a commencé à étendre ses services à ces zones. De ce fait, une amélioration du levé et de la construction des routes est également visible dans ces districts.

3. CONDITIONS PREALABLES AUX INITIATIVES LOCALES

Facteurs internes aux villages:

- L'accès par route est une nécessité pour le transport des cultures marchandes et pour le commerce. Les sentiments d'isolation et de retard contribuent aussi au besoin d'accès.
- Les communautés sont capables de fournir de la main d'oeuvre et disposées à le faire. L'engagement est assuré par les traditions bien établies de travail collectif, le haut degré d'homogénéité sociale et le soutien des dirigeants locaux.
- Il existe des opportunités de construction routière faisables au niveau technique et social.

Facteurs externes aux villages:

- Un système de transport de base (réseau de routes principales et véhicules) est en place.
- Les efforts d'entraide sont appuyés par les positions de principe et la politique du gouvernement.
- Les organismes externes laissent la responsabilité du projet aux communautés concernées.
- **Les réalisations basées sur l'entraide sont souvent 'invisibles':** les réalisations d'entraide sont souvent non enregistrées, 'invisibles' et moins impressionnantes que les projets classiques, et sont donc souvent sous-estimées.
- **L'option d'entraide:** Devant l'insuffisance générale des fonds publics, la contribution de la main d'oeuvre bénévole à la construction et l'entretien des routes de desserte locale peut être une option viable. Elle se fonde sur la nécessité et, dans bien des cas, il s'agit de la seule option restante.
- **L'appui externe affecte l'engagement des communautés:** Le soutien externe motive les communautés et accroît leur engagement envers l'apport de main d'oeuvre bénévole.
- **Le soutien des initiatives d'entraide entre dans le cadre des ONG à faible budget:** Comme nous l'avons observé à Flores, le soutien de la construction routière peut être fourni à un coût extrêmement faible, si les communautés locales sont disposés à fournir de la main d'oeuvre bénévole. Le soutien des initiatives d'entraide est donc une activité qui s'inscrit dans le cadre des ONG de coopération pour le développement disposant d'un faible budget.

- **Entraide et entretien des routes:** Les routes de desserte locale, construites grâce à des initiatives d'entraide et jugées importantes pour l'économie locale, ont de grandes chances d'être entretenues par les villageois, tant qu'ils ne croient pas que cette responsabilité sera assumée par un organisme extérieur.
- **Chances de viabilité:** Les communautés ne rejeteront pas les technologies et les compétences qui se seront avérées utiles. Une fois qu'elles auront fait l'expérience des avantages des méthodes correctes de levé et de construction routière, il est peu probable qu'elles reviendront aux anciennes méthodes incorrectes.
- **Un pas vers l'autonomie:** Une communauté qui réussit à construire une route de desserte locale fait un pas important vers l'autonomie ; elle sera encouragée à utiliser ses propres ressources pour relever les autres défis du développement local.
- **Facteurs préjudiciables à l'entraide:** Le travail rémunéré, les mesures d'incitation et la perspective d'un soutien extérieur généreux risquent de diminuer la disponibilité de la main d'oeuvre bénévole.

4. CIBLER LES BESOINS DES PAYSANS PAUVRES EN MATIERE DE TRANSPORT : POLITIQUES, STRATEGIES ET ECONOMIE

Des articles récents ont présenté des recommandations, dans le cadre de la pauvreté rurale et du manque d'infrastructure, sur le besoin d'accroître la viabilité sociale des transports et la nécessité de réformes en matière de politiques (par ex. Banque Mondiale 1994). Parmi les stratégies avancées pour répondre à ces défis, la mobilisation des communautés locales et la promotion des programmes d'entraide jouent un rôle important. Les programmes d'entraide, visant à réaliser des infrastructures de moindre dimension, sont considérés comme capables de fournir un service efficace et de coût raisonnable dans de nombreuses régions ; ils peuvent en fait constituer la seule approche faisable jusqu'à ce que les systèmes d'approvisionnement plus officiels élargissent suffisamment leurs réseaux.

Il convient d'observer divers principes de planification économique et rationnelle lorsqu'on aborde l'énorme tâche de création d'infrastructures de transport dans les zones rurales pauvres et isolées:

- La distinction cruciale entre 'besoin d'accès' et 'besoin de mobilité' est de plus en plus répandue dans les articles traitant d'économie des transports. L'objectif des habitants des zones isolées est l'accès, c'est à dire une connexion de transport carrossable.
- Fournir cet accès aux communautés isolées, dans un cadre de ressources limitées, repose sur le développement de routes à faible coût.
- L'idée de 'développement par étapes' consiste à commencer avec des normes minimales afin de réaliser des économies importantes sur les coûts initiaux de construction. Plus tard – parallèlement à l'accroissement du trafic – des améliorations graduelles pourront être apportées.
- La participation des communautés par le biais de main d'oeuvre bénévole est en accord avec le principe de 'réaction efficace à une demande effective'. En favorisant les projets promettant un fort engagement de main d'oeuvre bénévole, on sélectionne automatiquement les situations où la demande est réellement 'effective'.

- Une approche de planning rationnel doit investir progressivement dans des projets donnant le meilleur rendement. Elle optimise les investissements en fournissant à la fois un niveau raisonnable d'accès et de mobilité aux gens qui habitent le long des routes principales, sans négliger ceux qui habitent plus loin du réseau routier existant.

5. POTENTIEL ET LIMITES DES APPROCHES D'ENTRAIDE

- Le potentiel des programmes d'entraide est appelé à résider dans les pays pauvres, où les gouvernements ne sont pas en mesure de répondre aux besoins importants en matière de voies carrossables dans un avenir prévisible.
- Il est probable que l'étendue des réalisations d'entraide en matière de construction routière restera généralement modeste, si on la compare au réseau routier existant. Il serait fallacieux, cependant, de comparer les réalisations de la main d'oeuvre bénévole à la construction routière classique.
- Les initiatives d'entraide domineront normalement dans les régions particulièrement adaptées, et leur nombre dépendra de la nature et de l'étendue du soutien extérieur disponible. L'importance des travaux terminés – et des travaux potentiels pour l'avenir – dans les régions sélectionnées, ne devra être jugée qu'au niveau local.
- Les jugements qui ne se basent pas sur les études de terrain sont spéculatifs, qu'ils soutiennent ou contestent le potentiel dans une région donnée. L'effet d'encouragement de l'entraide par un soutien extérieur est crucial et devra être pris en compte lorsqu'on évaluera l'engagement des communautés et le potentiel des programmes d'entraide.

6. RECOMMANDATIONS POUR LES PROJETS ROUTIERS

En principe, les projets routiers de faible coût, basés sur la main d'oeuvre, conviennent aux initiatives d'entraide. Si les pré-conditions sont jugées favorables, on pourra envisager des mesures de soutien telles que:

- La formation de personnel de projet selon les besoins des villages, par ex. planning routier participatif, levés, conception et construction de structures à coût ultra-bas.
- Des solutions appropriées, de faible coût, aux problèmes fréquents d'infrastructure devront être développées et disséminées.
- Les villages se trouvant à proximité d'un projet pourront se voir offrir des mesures de soutien telles que:
 - inclure les représentants du village dans la formation interne au projet concernant la situation locale;
 - fournir des conseils techniques pour les projets routiers de ces villages, en vérifiant et en corrigeant les tracés prévus;
 - fournir ou prêter des outils si nécessaire.

Si les pré-conditions au soutien de l'entraide sont jugées suffisantes dans une région ou un pays donné, il se peut que la meilleure option consiste à mettre sur pied des projets visant à encourager l'entraide pour la construction de routes. La préparation de ces projets devra inclure des études de terrain visant à identifier les communautés où les initiatives d'entraide auront le plus de chances de réussir. On devra observer les principes suivants:

- Le projet ne fait que réagir aux demandes d'aide.
- Il assiste les communautés dans la discussion de l'objectif des routes et de leurs alternatives possibles, des éléments nécessaires à la mise en oeuvre, de la faisabilité, etc.
- Les activités de projet ne démarrent que lorsque la communauté aura prouvé qu'elle est en mesure de fournir de la main d'oeuvre bénévole, et en mesure de le faire.
- La communauté décide de la vitesse d'exécution.

Source: Winkelmann, P. (1999). Self Help for Road Construction: when it Applies – how can it be encouraged and supported. INTERCOOPÉRATION, Organisation Suisse pour le Développement et la Coopération. Suisse : Berne.