

# UN NOUVEAU CADRE INSTITUTIONNEL DE GESTION ET FINANCEMENT DES ROUTES RURALES MUNICIPALES: ÉTUDE DE CAS AU GUATEMALA

G. Ruan, World Bank (1999)

## Objectifs de l'étude de cas

Cette étude de cas examine les mesures prises pour l'entretien durable des routes rurales au Guatemala. Elle précise les éléments du projet pilote en matière de gestion et de financement, ainsi que ses autres activités. Le projet pilote, mis en place dans la région de San Marcos, a pour objectif principal d'améliorer l'accès des populations rurales aux services économiques et sociaux.

## 1. INTRODUCTION

La pauvreté est endémique dans la population indigène rurale du Guatemala. Plus de 70% des pauvres habitent les zones rurales et ne peuvent accéder qu'avec de grandes difficultés aux services économiques et sociaux les plus élémentaires. Le programme Peace a pour objet d'améliorer l'accès des populations rurales aux services économiques et sociaux, la sécurité alimentaire, l'augmentation des revenus ruraux et la création d'emplois locaux – tous ces éléments s'appuient sur un accès physique entre les collectivités rurales et le reste du pays. Les bonnes routes sont essentielles au développement rural, car un accès ininterrompu sur toute l'année renforce l'impact des interventions dans les autres secteurs comme l'agriculture, la santé et l'éducation.

La partie la plus pauvre du Guatemala est la zone montagneuse du centre et du nord-ouest, souvent appelée ZONAPAZ. Le département de San Marcos, où le projet pilote a été mené, est situé à l'extrême ouest de ZONAPAZ. Le projet est centré dans la partie montagneuse de San Marcos, et les douze municipalités constituant l'Altiplano Marquense. Cette zone a été sérieusement touchée par les années de conflit. L'Altiplano présente un fort potentiel agricole de production de blé, maïs, pommes de terre, brocolis et fruits de région tempérée.

## 2. ROUTES RURALES AU GUATEMALA: CONTEXTE

Le sous-secteur des routes rurales se caractérise par de multiples acteurs et un manque de normes et de mesures d'entretien durable. Les routes rurales sont construites et rénovées par le ministère sectoriel des Routes et sa Direction générale des routes (DGC), par le Bureau du vice-président, des projets agricoles, des autorités locales (municipalités) et des collectivités, avec l'assistance de nombreux fonds (par ex. FONAPAZ, Fondo Solidariedad, FIS), et des ONG autonomes. Chaque acteur se base sur ses propres critères d'investissement, et par conséquent différentes règles s'appliquent aux mêmes types de routes. Plus important encore, il n'existe pas d'organisation cohérente de l'entretien des investissements en routes rurales au

---

Guatemala, ce qui résulte en un éventail d'interventions peu systématiques ni durables.

Dans le cadre d'un effort d'amélioration de l'accès rural, le gouvernement, entre 1978 et 1996, a mené un programme de construction, réfection et entretien des routes rurales (caminos rurales), avec le soutien de l'USAID, en employant des méthodes à fort coefficient de main d'oeuvre. Ce programme a mis en place un réseau d'environ 2,100km de caminos rurales, qui sont la responsabilité de la DGC. La DGC s'emploie surtout à améliorer et entretenir le réseau des routes principales et tertiaires, dans cet ordre. Dans le Plan directeur des transports de 1996 (PMNT), et dans l'axe de l'effort de décentralisation du Guatemala, la DGC a désiré décentraliser la planification et la gestion d'une partie du réseau routier.

La plupart des routes de l'Altiplano Marquense qui ont été construites par les collectivités et les municipalités (970km) sont en mauvais état en raison du manque d'entretien. Les interventions se limitent aux réparations d'urgence et un grand nombre de routes sont devenues non carrossables pendant les pluies. Selon la loi, les voies d'accès local sont à la charge des municipalités, mais l'emprise de ces routes n'est pas fixée et la responsabilité n'en a généralement pas été assumée par les municipalités. La situation est probablement identique dans les autres départements de ZONAPAZ et pourrait bien s'appliquer aussi aux autres régions du pays. En bref, le réseau des routes municipales du Guatemala, qui est deux ou trois fois plus étendu que celui des routes nationales, et qui assure l'accès de la population rurale (58% de la population totale), n'est pas doté de cadre institutionnel permettant de le gérer ni le financer durablement.

### **3. OBJECTIFS DU PROJET PILOTE**

Le projet pilote a pour objectif d'élaborer puis de mettre progressivement en place des mesures institutionnelles assurant l'entretien durable des divers niveaux du réseau des routes rurales au Guatemala. Les mesures institutionnelles feront intervenir la DGC, l'Institut national de développement municipal (INFOM), les municipalités, les collectivités et le secteur privé. Ces mesures se fonderont sur une définition claire de la propriété et des responsabilités, et comprendront des conventions de partage des coûts entre certaines parties. Après la révision de l'expérience pilote et de l'organisation actuelle des attributions de crédits routiers, les conventions de partage des coûts pourront être étendues pour comprendre les fonds destinés aux routes. Ce cadre sera introduit pour commencer dans la région montagneuse du département de San Marcos. Les expériences résultantes seront soigneusement suivies, dans le but de reproduire éventuellement le système dans le reste du pays.

Le projet pilote se compose de trois éléments distincts:

1. Réfection des routes nationales et des principales routes départementales dans l'Altiplano Marquense;
2. Essais de nouvelles techniques économiquement rentables de renforcement du revêtement des routes rurales;
3. Essais d'un nouveau cadre institutionnel de gestion et de financement des routes rurales municipales. Cet élément comprend le soutien à la valorisation

des entreprises locales pour l'exécution des travaux, et au secteur des cabinets de conseils privés pour la gestion des routes municipales.

### **1. Réfection des routes nationales et départementales dans l'Altiplano Marquense**

L'Altiplano a une route nationale (RN12) qui va de la capitale du département (San Marcos) à l'est à la frontière mexicaine à l'ouest (Tacana). Cette route de 80km, y compris l'embranchement vers Tejutla, sera entièrement remise à neuf. La région compte aussi 140km de routes départementales. Le projet pilote comprendra la réfection des routes départementales. Environ 50km de routes départementales seront améliorés à l'aide de nouvelles technologies. Les 90km restants seront rechargés avec du gravier.

### **2. Nouvelles techniques économiquement rentables de renforcement du revêtement des routes rurales**

Dans l'Altiplano, les précipitations annuelles sont très fortes. La pluie cause beaucoup de dégâts aux routes, notamment aux routes d'altitude de terre et de gravier. La DGC et les municipalités sont d'avis qu'un revêtement peu coûteux serait plus économiquement rentable que le gravier qui est la méthode adoptée actuellement sur les routes rurales. Le projet pilote effectuera l'essai de deux ou trois techniques sur 50km de routes départementales, à un coût d'environ US\$50,000/km. La performance, la résistance, les exigences d'entretien et le coût de ces techniques (matériaux) seront étroitement surveillés pendant un certain temps et aideront les services routiers du Guatemala à déterminer le meilleur choix de techniques à appliquer dans les régions semblables.

### **3. Cadre institutionnel des routes municipales**

La pierre angulaire du projet pilote consiste en la création de mesures durables de gestion et de financement des routes locales dans les zones rurales. Cet élément pilote mettra en place un cadre institutionnel innovateur d'entretien des routes rurales municipales de l'Altiplano du département de San Marcos, conformément à la politique gouvernementale de dévolution des prestations de services locaux aux municipalités.

Les municipalités, avec chaque collectivité, assumeront progressivement la responsabilité du reste des 1,100km de réseau.

## **4. GESTION DES ROUTES RURALES MUNICIPALES**

Il y a douze municipalités dans l'Altiplano Marquense du département de San Marcos. Les réseaux des routes rurales municipales de l'Altiplano ont 90km de long en moyenne (entre 25km et 200km). Ces réseaux sont trop peu étendus pour justifier la création de capacités techniques de gestion routière dans chaque municipalité. Celles-ci se sont donc regroupées pour faire des économies d'échelle et être en mesure de fournir une infrastructure routière de manière économiquement rentable.

Pendant la première moitié de 1997, les douze municipalités de l'Altiplano ont formé une association (AMAMNO) oeuvrant en faveur du développement de la région en recherchant des solutions aux problèmes communs comme les routes. Les maires des douze municipalités ont décidé de faire de cette association l'entité de base de la gestion du réseau des routes municipales. La planification, la programmation et la gestion des routes municipales dans les douze municipalités de l'Altiplano seront mises en sous-traitance auprès d'entreprises du secteur privé par l'intermédiaire de l'association des municipalités.

L'AMAMNO, qui consiste en ces douze municipalités, formera une assemblée de représentants de chaque municipalité (par ex. le maire ou un conseiller) et de certaines collectivités. Cette assemblée nommera un bureau exécutif composé de représentants des deux groupes. Le bureau recommandera les conventions de partage des coûts à l'assemblée, sollicitera et gèrera les crédits. Le bureau sera dirigé par un directeur exécutif, nommé par l'assemblée. Le bureau engagera une société du secteur privé pour fournir les services techniques aux municipalités.

L'association UMAV (Unidad Marquense de Asistencia Vial) fournira les conseils techniques aux municipalités et les aidera à établir des programmes d'investissements et d'entretien pluriannuels. Elle formulera, adjugera et gèrera également des marchés routiers pour le compte des membres de l'association. INFOM, l'agence nationale chargée de la valorisation et la formation des municipalités, apportera ses conseils au bureau. La DGC, qui est l'autorité sectorielle centrale chargée des routes, fournira aussi des conseils au bureau. On prévoit que la reproduction de ce système dans d'autres départements créera un marché pour les sociétés du secteur privé dans les prestations de services de gestion des routes municipales. Pendant la première année, les municipalités couvriront 50% du coût de l'UMAV. La part de l'AMAMNO sera augmentée progressivement jusqu'à 60% la deuxième année, 80% la troisième et finalement 100% la quatrième année.

## **5. FINANCEMENT DES ROUTES RURALES MUNICIPALES**

L'AMAMNO mettra en place un fonds routier pour les municipalités, qui financera la réfection et l'entretien des routes municipales. Ce fonds aura deux comptes séparés, l'un pour la réfection et l'autre pour l'entretien. Il est également prévu que l'étude examinant les affectations actuelles du fonds routier préparera le terrain pour la mise en place de conventions de partage des coûts d'entretien des routes rurales municipales.

Étant donné l'étendue du réseau municipal par rapport aux ressources des municipalités, le réseau est divisé en deux catégories principales: (a) routes municipales; et (b) voies communautaires. Pour les routes municipales, les municipalités financeront conjointement les travaux avec le fonds routier, dans les proportions suivantes: entretien courant (50%), entretien périodique (10%) réfection (10%) et améliorations de l'accessibilité (10%). Pour les voies communautaires, les collectivités partageront les coûts avec le fonds routier dans les proportions suivantes: entretien courant (75%), entretien périodique (10%) réfection (10%) et améliorations de l'accessibilité (10%).

---

## 6. AUTRES ACTIVITES ET PRODUCTIONS DU PROJET PILOTE

Les autres activités et productions du projet pilote comprendront:

- L'inventaire, la classification fonctionnelle, un rapport sur l'état et le classement progressif de toutes les routes rurales du département de San Marcos (quel que soit leur classement actuel). L'inventaire servira de base à l'élaboration du programme d'ensemble des routes municipales de l'Altiplano et de programmes individuels pluriannuels pour chaque municipalité.
- La mise au point de nouveaux programmes d'entretien (courant et périodique) qui pourraient s'avérer utiles et économiques dans les différents niveaux et zones climatiques du réseau des routes rurales;
- La formulation de procédures simples de surveillance de l'état des routes, la programmation de l'entretien et les effets de l'entretien avec le temps;
- La formation en gestion et en technique, et le soutien de suivi, seront dispensés aux petites entreprises par l'UMAV. D'autres façons de renforcer les capacités des entreprises locales seront élaborées sur la base des expériences internationales de coopératives routières, micro-entreprises, entreprises unipersonnelles et groupes communautaires. A cette fin, les entreprises potentielles seront désignées et recevront une formation en matière d'entretien routier, programmation de travaux, gestion financière et comptabilité d'exploitation. On sollicitera la collaboration des ONG locales de micro-crédit (au taux du marché);
- L'élaboration de normes techniques appropriées et de critères d'évaluation et de sélection des investissements en routes rurales sera effectuée en collaboration avec les nombreux intéressés du secteur (collectivités, fonds sociaux, DGC) afin d'assurer l'application cohérente des normes techniques et critères convenus par tous les acteurs du sous-secteur.

**Source: Ruan, G. (1999). Guatemala Main and Rural Roads Project. Washington D.C: World Bank**