

LE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DU TRANSPORT RURAL

C. Malmberg Calvo, World Bank (1998)

Objectifs de l'article

Résumé

Une des exigences fondamentales pour une amélioration durable de l'infrastructure rurale est de comprendre clairement à qui il revient de financer l'entretien et les investissements en capitaux. Par le passé la question du financement des routes rurales s'est cantonnée essentiellement au rôle des gouvernements. Etant donné la grande pénurie en ressources financières et humaines dans la plupart des pays en voie de développement, la taille du réseau routier en milieu rural est relativement élevée pour que l'Etat, à quelque niveau que ce soit, s'occupe de plus d'une partie de ce réseau. Faire en sorte qu'une plus grande partie de ce réseau reçoivent un entretien régulier nécessite la mise en place de mesures innovatrices pour combiner les ressources financières et techniques des secteurs publics et privés.

Cette communication met en avant un cadre pour l'amélioration du financement des routes rurales et des chemins communaux qui sont du ressort des administrations locales. L'élément clé d'une approche efficace est de définir clairement le rôle des administrations locales et des communes dans la réponse à la question primordiale: qui fournira un financement suffisant et régulier, notamment en ce qui concerne l'entretien?

Points clés

- Un cadre financier durable pour l'entretien des routes, des chemins communaux et des passerelles en milieu rural, doit être bâti autour de dispositions financières cohérentes basées sur la collaboration entre l'Etat, les communes et le secteur privé. De nombreux pays industrialisés ont établi des dispositions juridiques et financières qui prévoient la propriété privée des routes au niveau le plus élevé du réseau, les routes à péage, et au niveau le plus bas, les routes d'accès. La propriété privée des routes est extrêmement rentable et efficace, notamment au niveau le plus bas du réseau. Etant donné l'influence combinée de deux tendances puissantes – la décentralisation et le rôle accru du secteur privé – le temps est venu pour adopter des dispositions institutionnelles qui encouragent le groupe le plus important du secteur privé, à savoir les petits agriculteurs, d'assumer plus de responsabilité pour le niveau le plus bas du réseau.

Thèmes principaux

- Symptômes d'un financement inadéquat
- Le cadre de la réforme
- Le financement des routes appartenant aux administrations locales
- L'établissement d'un cadre de planification et de méthodes de planification
- Le financement des routes et des chemins communaux

1. INTRODUCTION

Tous les pays ont des limites au-delà desquelles la responsabilité directe de l'Etat pour le système routier cesse, et où commence celle pour le réseau des routes et des chemins communaux. La propriété privée peut augmenter le nombre de kilomètres de routes qui bénéficient d'un entretien régulier et réduire le coût de l'entretien à moins de la moitié de celui des routes publiques à des normes d'ingénierie et de circulation égales. Un cadre financier efficace doit être fondé sur la création de mesures incitatives appropriées pour mettre en place des droits de propriété, l'habilitation de la communauté, et mobilisation des ressources locales. Ces mesures incitatives comprennent les actes juridiques, les dispositions de partage des coûts et des conseils techniques et en gestion.

Les dispositions de partage des coûts permettent d'établir la demande, font croître l'assiette des revenus et incitent les communautés à s'organiser en associations routières. Un contrat écrit doit être rédigé entre l'association routière communautaire et l'organisme routier local ou le fonds routier. Les communes qui ne satisfont pas aux obligations contractuelles perdront le privilège du partage des coûts et devront rembourser les fonds reçus. Au Madagascar et en Afrique du Sud les dispositions de partage des coûts entre les administrations locales et les communautés pour le financement de l'entretien encouragent les communautés à assumer la responsabilité de l'entretien de certaines routes.

2. SYMPTOMES D'UN FINANCEMENT INSUFFISANT

2.1 Responsabilités floues

Il a souvent été demandé de façon ponctuelle aux communautés locales de contribuer à l'amélioration et à l'entretien de routes construites et réhabilitées dans le cadre de programmes d'Etat, d'organisations non gouvernementales ou internationales. La prise de responsabilité est en effet encouragée. Mais les contributions de la communauté ne doivent pas être assimilées à un engagement de celles-ci à prendre en charge de façon permanente les opérations d'entretien des routes ou encore moins en être propriétaire. Il est d'ailleurs très rare que des communautés soient consultées ou qu'elles aient donné leur accord au sujet de leurs responsabilités, et celles de l'organisme des routes rurales pour les opérations d'entretien. L'expérience au Malawi a d'ailleurs montré que les communautés sont plus disposées à contribuer en nature, par exemple en main d'œuvre, à la construction d'un pont ou d'une route, que de se charger de l'entretien. En Zambie, des programmes d'aide ont payé les communautés (en espèces et en nourriture) pour améliorer l'état des routes et des sentiers qu'elles étaient censées entretenir ensuite de façon bénévole. Pourtant, il y a peu de chances que des communautés entreprennent des tâches gratuitement à l'avenir si elles ont été payées à l'origine. Compter sur une main d'œuvre volontaire et gratuite pour l'entretien régulier de routes appartenant aux administrations locales n'est pas une solution à long terme et sème la confusion du point de vue des responsabilités.

2.2 Effondrement du système de planification

L'absence de processus de planification efficaces a conduit à une répartition peu économique des ressources financières. Une des raisons principales réside en ce que les acteurs clés réagissent à des mesures incitatives qui engendrent des distorsions. Les budgets d'investissement sont typiquement financés par des organismes internationaux et ont également été favorisés par les hommes politiques locaux. En effet, l'entretien des routes n'est pas une activité prestigieuse, et une réhabilitation complète est préférée aux améliorations ponctuelles. Bien que la plupart des organismes routiers sachent que l'entretien est très rentable et que la remise en état des zones dégradées peut permettre un accès toute l'année à un coût moindre comparé au coût des travaux de réhabilitation. Les dépenses d'investissement et d'entretien sont classées sous des budgets séparés, avec une fongibilité limitée entre elles. L'érosion des budgets de fonctionnement a rendu inutile la planification de l'entretien. Les fonds sont attribués aux travaux d'investissement, tandis que la planification régulière d'activités et de dépenses de fonctionnement (antérieurement partie essentielle du processus de planification) est négligée. Les travaux routiers sont préférés par rapport à l'amélioration des passerelles et des chemins. Ainsi les ressources existantes sont attribuées d'une manière peu optimale entre les dépenses d'investissement et les dépenses d'entretien, et entre les travaux routiers et les améliorations plus simples de l'infrastructure du transport rural.

2.3 Financement insuffisant et incertain de l'entretien

Il existe une carence généralisée en fonds d'entretien dans presque tous les pays en voie de développement. La plupart des allocations gouvernementales pour l'entretien des routes restent bien en dessous des montants nécessaires pour la conservation du réseau. La carence est particulièrement sévère aux niveaux inférieurs du réseau (routes rurales et chemins communaux). Les allocations pour l'entretien des routes qui relèvent du ressort des administrations locales n'ont généralement atteint que 5 à 15% des besoins. Dans bien des pays les budgets de fonctionnement ont diminué au point où ils ne couvrent qu'à peine les dépenses du personnel, de l'administration et quelques réparations d'urgence. Il reste peu pour les opérations d'entretien. Par le passé, les organismes internationaux ont contribué au problème dans la mesure où ils ont essentiellement soutenu les budgets d'investissement, mais maintenant ils ne sont plus disposés à financer des projets de réhabilitation sans dispositions crédibles pour l'entretien des routes.

En outre, les allocations de financement par le gouvernement central aux administrations locales sont imprévisibles et irrégulières. Les administrations locales reçoivent normalement les prévisions des ressources budgétaires qui leur seront affectées pour l'exercice suivant pour leur permettre de mettre au point des plans de réalisation réalistes. Malheureusement, les réalisations (dépenses réelles) ne correspondent pratiquement jamais aux prévisions. Même dans des pays possédant des fonds routiers (ce qui devrait faciliter des allocations plus régulières et plus prévisibles), le financement peut être très irrégulier et peu sûr, notamment lors des premières années de mise en service du fond routier. En Tanzanie, par exemple, les conseils de district n'ont pas été informés des

niveaux de financement prévus par le fonds routier, ce qui a rendu inutile toute planification et programmation des travaux d'entretien.

2.4 Capacité locale insuffisante

Des mesures incitatives pour le personnel des routes au niveau local ne sont pas possibles vu le manque de financement régulier. Les salaires des fonctionnaires sont insuffisants par rapport à ceux du secteur privé. Cette situation a eu un effet néfaste sur la capacité technique du personnel des organismes routiers avec comme conséquence une faible motivation et un grand nombre de postes à pourvoir. Les services des travaux publics régionaux sont donc dirigés par des employés sous-qualifiés et indifférents. Un ensemble d'employés locaux compétents ne servirait cependant pas à grand chose si les ressources nécessaires ne sont pas en place.

3. UN CADRE POUR LA REFORME

Après des décennies de gestion centralisées, de nombreux pays se tournent vers la décentralisation. Cependant, une décentralisation efficace (le transfert de compétences) dépend de l'équilibre entre les responsabilités politiques, institutionnelles et fiscales. La répartition et le contrôle des finances sont au cœur de la décentralisation. De nombreux efforts de décentralisation sont pourtant souvent partiels: les responsabilités administratives sont attribuées aux administrations locales tandis que les gouvernements centraux gardent le contrôle sur les instruments fiscaux. La décentralisation partielle risque de perpétuer la faiblesse des administrations locales et d'obliger le gouvernement central de reprendre ou d'assumer provisoirement les responsabilités des administrations locales à cause d'un niveau de performances insatisfaisant.

3.1 Financement

La question principale qui doit être abordée en ce qui concerne le financement de l'infrastructure du transport rural est : qui payera pour l'entretien? Les quatre sources de financement les plus courantes sont les fonds des organismes internationaux, les allocations du gouvernement central prélevées sur le budget général, les revenus locaux (provenant de l'administration locale et de la commune), et les attributions provenant d'un fonds routier spécialisé. Ces sources fournissent un financement pour les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement. Certains fonds ne sont affectés uniquement à l'une ou à l'autre de ces catégories. Jusqu'ici, et sans doute pour l'avenir prévisible, la plus grande partie des fonds pour les dépenses d'investissement proviennent et proviendront encore de organismes internationaux. Dans le cas de six pays africains (le Cameroun, le Kenya, le Malawi, le Nigeria, le Sénégal et la Tanzanie), le financement extérieur correspond à 50 à 90% des ressources globales affectées à l'investissement dans les routes rurales et de 10 à 20% des ressources disponibles pour l'entretien (Gaviria, 1991).

Les organismes internationaux sont, cependant, de moins en moins enclins à financer des dépenses d'investissement si des dispositions crédibles pour l'entretien ne sont pas prises. Le premier défi est donc d'assurer une source suffisante et crédible pour financer l'entretien. Cette source doit être domestique pour garantir les investissements dans le temps, et, dans le long terme, doit être issue de dispositions de partage des coûts avec les administrations locales et les usagers de la route. Le partage des coûts entre le gouvernement central et les institutions locales donnent à ces institutions une raison puissante d'entretenir l'infrastructure du transport rural et constitue un moyen important pour prélever des ressources de financement de plus en plus rares.

4. FINANCEMENT DES ROUTES DES ADMINISTRATIONS LOCALES

4.1 Financement de l'entretien

La durabilité de tout investissements routiers dépend de la régularité des opérations d'entretien courant ainsi que de leur réalisation dans les temps. Le financement de l'entretien nécessite un apport de fonds régulier et adéquat. L'organisme responsable des routes locales doit savoir quelles sommes il recevra et quand. En l'absence de programmes d'attribution clairs, l'établissement de programmes de travaux devient impossible et les coûts unitaires augmentent car les entrepreneurs incluent dans leurs devis estimatifs les coûts dus aux retards de paiement. Cependant, une estimation approximative des dépenses d'entretien peut être obtenue en utilisant une approche à base de l'évaluation des besoins de financement de l'actif du réseau routier.

4.2 Mobilisation locale des revenus

Les administrations locales disposent de revenus modestes, qui varient énormément à cause des différences dans les bases économiques et des capacités administratives.¹ Les sources principales des revenus locaux sont souvent des impôts sur les marchés et les entreprises. Par exemple, dans un district rural du Malawi les droits de marché représentent 67% des revenus. Parmi les autres instruments fiscaux sont les impôts fonciers, les taxes sur les produits agricoles produits sur place (prélèvement sur le thé au Kenya), et sur les matériaux de construction (prélèvement sur le sable au Kenya). Les impôts fonciers ainsi que les taxes sur le commerce local sont relativement faciles à collecter et sont des taxes rationnelles pour un bon accès et pour une bonne utilisation des routes. Souvent les administrations locales se lancent aussi dans divers projets commerciaux tels que des bars, des hôtels, et des services de transport pour augmenter leurs revenus, mais ces entreprises perdent souvent de l'argent.

Dans la plupart des pays en voie de développement, les revenus locaux ne représentent qu'une petite part des ressources globales attribuées au financement des routes. Le financement de l'entretien par des taxes locales sera vraisemblablement aussi irrégulier et

¹ Les administrations locales au Kenya ont perçu 6 pour cent des dépenses de fonctionnement du secteur public pour les biens et les services dans l'exercice financier de 1989 (Smoke, 1993).

peu crédible que ne le sont les fonds provenant du budget central.² Il reste beaucoup à faire pour améliorer la perception de revenus locaux, à savoir une réglementation stricte, un système de tribunaux locaux crédible, et des mesures incitatives pour les percepteurs.

La plupart des pays ont peu d'expérience de l'application de charges prélevées sur les usagers de la route comme source de financement pour l'entretien. Dans certains cas des opérateurs de transport locaux, des promoteurs, et, à un moindre degré, des agriculteurs, ont contribué par des versements directs (argent) pour améliorer l'état des routes locales. Cependant, ces interventions sont surtout ponctuelles. Elles ne sont certainement pas une source de financement crédible. Les impôts fonciers pourraient constituer une source important et l'accès routier est une composante de l'impôt sur la propriété dans de nombreux pays. Les impôts fonciers ne sont pas perçus dans beaucoup de pays, notamment quand la terre n'appartient pas à des particuliers ou quand elle est cédée au gouvernement central. La possibilité de l'imposition de charges d'entretien et d'accès liées aux impôts fonciers doit être toutefois étudiée.

4.3 Transferts fiscaux du niveau central au niveau local

Dans de nombreux pays, les transferts de fonds aux administrations locales en provenance du budget du gouvernement central sont la source principale de financement des routes locales. Le gouvernement central établit le montant du financement attribué à l'entretien des routes locales. Souvent les fonds sont destinés à un secteur bien particulier et ne peuvent pas être transférés à un autre secteur. Cette dépendance sur le budget central pour le financement de l'entretien fait surgir trois problèmes principaux. D'abord, dans la plupart des pays, seulement une petite part, généralement 5 pour cent ou moins des revenus globaux du secteur public, est mise à la disposition des administrations rurales. En deuxième lieu, l'expérience démontre que les budgets généraux attribuent rarement des fonds suffisants pour l'entretien des routes principales, d'autant moins pour les routes rurales. Troisièmement, les administrations locales reçoivent souvent leur allocation en deux enveloppes séparées – l'une pour les dépenses d'investissement et l'autre pour les dépenses de fonctionnement. Ces enveloppes ne sont généralement pas fongibles, et l'attribution pour les dépenses de fonctionnement peut couvrir à peine les dépenses du personnel de l'unité routière rurale locale. Il peut y avoir une grande différence entre les estimations autorisées promises aux administrations locales et les montants qu'elles reçoivent en réalité. L'expérience à ce jour démontre que les transferts fiscaux entre le gouvernement central et l'administration locale ne sont pas en mesure de fournir une source de financement suffisante et opportune pour l'entretien des routes locales.

² Les revenus perçus sur place sont soumis au procédé analogue au niveau de l'administration locale que celui auquel est soumis le budget central au niveau national, c'est-à-dire, les revenus perçus sur place sont répartis entre tous les secteurs et divisés entre les budgets d'investissement et les budgets de fonctionnement. En fonction de, parmi d'autres, le terrain et les conditions existantes du réseau routier dans une zone, l'entretien routier sera probablement laissé de côté en faveur de priorités plus urgentes, et des fonds mobilisés localement seront utilisés pour obtenir des allocations d'investissement plutôt que pour l'entretien.

Au lieu de se fier aux attributions du budget central, plusieurs pays se sont tournés vers des fonds d'entretien routier spécialisés pour le financement de l'entretien. Cette nouvelle génération de fonds routiers, qui dépendent de charges prélevées sur les usagers de la route, est une approche prometteuse. Les charges prélevées sur les usagers de la route sont généralement perçues au niveau central et comprennent les taxes sur le carburant, les vignettes auto, les droits de transit international et les péages routiers (ces derniers en particulier dans les pays francophones de l'Afrique).³ La source principale des revenus pour les fonds routiers est la taxe sur le carburant. Etant donné que le carburant est consommé par les véhicules en utilisant l'ensemble du réseau routier, le fonds routier doit financer toutes les routes, pas seulement les routes principales (Les fonds routiers sont traités dans le détail dans la communication 3:2:a).

4.4 Partage des coûts d'entretien

Le partage des coûts avec les administrations locales est un moyen de prélever des fonds pour l'entretien des routes et d'accroître la proportion du réseau bénéficiant d'un entretien. Le partage des coûts sous forme d'allocations paritaires peut comprendre la participation des usagers de la route, du gouvernement central ou des organismes financiers par le financement d'un montant au prorata de ce qui est fourni par l'administration locale. Le financement de l'entretien des routes locales à partir d'un fonds routier est plus complexe que le financement des routes principales car certaines des routes locales ne sont pas économiquement viables même si elles répondent à d'importants impératifs économiques, sociaux et administratifs. Les usagers de la route ne doivent et ne peuvent pas être entièrement responsables du financement de l'entretien des routes locales. Les administrations locales doivent partager ce coût avec les usagers de la route. Elles peuvent également choisir de contribuer leur part à partir de revenus perçus sur place ou en utilisant une partie du transfert en leur faveur fait par le gouvernement central (transfert non affecté).

5. ETABLISSEMENT D'UN CADRE DE PLANIFICATION ET DE METHODES DE PLANIFICATION

La planification des routes locales doit être fondée sur un dialogue continu entre l'électorat du lieu et les fonctionnaires des administrations locales. Les administrations locales doivent consulter leur électorat, qui doit exprimer ses besoins et ses préférences. Etant donné que l'administration locale attend de l'électorat une contribution au financement de l'entretien, le processus de planification doit répondre à ses besoins et à ses observations. Les programmes routiers (et les critères de planification) doivent être transparents et approuvés par les représentants de l'électorat.

³ Les amendes pour les infractions de surcharge étant une pénalité prélevée pour les dégâts que subissent les routes et doivent en principe être perçues par les fonds routiers, mais cela est rarement le cas. Voir Balcerac de Richécour et Heggie (1995) pour une discussion en profondeur des fonds routiers.

Les administrations locales doivent tenir compte des besoins exprimés par leur électorat et les faire parvenir, avec une demande de financement, à l'administration routière locale ou directement à l'unité de coordination centrale chargée des routes locales. Les programmes routiers sont généralement coordonnés au niveau régional par un comité de développement, un bureau régional de l'organisme routier principal, ou un comité routier régional.⁴ A ce stade, les plans sont rassemblés auprès des administrations locales respectives et l'organisme routier principal doit définir l'évolution du réseau routier (développement, amélioration et réhabilitation). Les administrations locales peuvent ensuite ajuster leurs plans et améliorer la programmation des travaux.

Le processus de la planification participative devient ensuite un exercice de budgétisation participative dans la mesure où l'électorat local est confronté à une véritable contrainte budgétaire. L'électorat local et l'administration locale devront éventuellement choisir entre des normes techniques élevées ou une plus grande couverture du réseau. Quand les attributions d'investissements sont décidées sur la base d'un entretien effectif des actifs existants, l'électorat est encouragé à réunir des ressources complémentaires pour répondre aux besoins réels en entretien routier. En d'autres termes, quand les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement sont évaluées de façon dépendante, il est clair que les décisions d'investissement doivent être fondées sur les besoins annuels qu'un investissement particulier fera peser sur le budget de fonctionnement. Les parties intéressées doivent maintenant décider si le nouvel investissement est en effet opportun.

L'allocation optimale des ressources disponibles est un objectif important de la planification routière. De même, les administrations locales doivent se rendre compte des meilleurs rendements obtenus par les travaux d'entretien par rapport à ceux produits par la plupart des projets d'investissement et du bon rendement des améliorations ponctuelles des tronçons routiers par rapport à ceux engendrés par une réhabilitation complète.⁵ L'argument principal pour l'élaboration de budgets consolidés est l'importance de l'évaluation des besoins en entretien parallèlement aux besoins en développement et en améliorations du réseau routier. Un cadre budgétaire consolidé aide l'administration locale et l'électorat à examiner leurs options en fonction du rapport des besoins en coûts d'entretien sur les revenus futurs. La fongibilité entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement est un problème qui surgit surtout quand des fonds sont disponibles pour des travaux d'investissement mais pas pour l'entretien. Quand des fonds sont disponibles pour des opérations d'entretien et non pour des projets d'investissement, les ressources fongibles sont beaucoup moins attrayantes.

⁴ La Tanzanie et la Zambie commencent à faire l'expérience des comités routiers régionaux. Les comités jouent le double rôle d'exprimer les inquiétudes de l'électorat local et de surveiller les administrations locales et les entrepreneurs privés. L'établissement de comités routiers régionaux dans ces deux pays est étroitement lié à l'établissement d'un fonds routier.

⁵ Une autre question importante est l'utilisation de méthodes de travail économiques et le choix de la technologie. Sauf quand cela est expressément interdit, les organismes routiers locaux préfèrent souvent entreprendre les travaux eux-mêmes plutôt que d'engager un entrepreneur, et de réparer une niveleuse en panne plutôt que d'embaucher une nombreuse main - d'oeuvre temporaire pour quelques jours. Ceci est dû en partie à ce qui reste du système en régie.

6. FINANCEMENT DE ROUTES ET DE CHEMINS COMMUNAUX

Un cadre institutionnel de base est nécessaire pour habiliter et encourager les communautés à s'arroger la responsabilité des routes non classées et des routes classées, mais que l'organisme routier locale n'entretient pas. Un argument convaincant en faveur de l'établissement d'un Partenariat Privé-Public pour la gestion des routes et chemins communaux est de caractère économique : En général, la gestion privée des routes peut réduire le coût de l'entretien à moins de la moitié de celui des routes gérées par des organismes publiques et en même temps augmenter sensiblement le nombre de kilomètres de routes qui bénéficient d'un entretien régulier (Ivarsson et Nydahl, 1995).

6.1 Dispositions pour le partage des coûts

Les dispositions pour le partage des coûts en ce qui concerne l'entretien des routes et des chemins communaux remplissent trois fonctions importantes. D'abord, elles constituent une mesure incitative financière qui pousse les communes à s'organiser. Deuxièmement, elles étendent l'assiette des revenus. Troisièmement, elles peuvent vérifier les besoins et améliorer l'efficacité des attributions. Des expériences au Canada, en Finlande, au Madagascar, en Namibie, en Afrique du Sud et en Suède confirment que l'accès au financement partiel pour l'entretien incite les parties locales intéressées à établir des associations routières privées pour l'entretien des routes d'accès.

Les communautés font souvent des demandes auprès de projets financés par des organismes internationaux pour des allocations pour l'amélioration de l'état des chemins et de routes d'accès. Mais il est rare qu'il existe des dispositions de partage des coûts de l'entretien. Pour une gestion et un entretien efficace des routes et chemins communaux, les communautés doivent acquérir des matériaux et obtenir une assistance technique qui ne sont pas toujours disponibles sur place.

Cependant, il existe des dispositions informelles de partage des coûts pour l'entretien des routes. Par exemple, les communautés peuvent inciter le personnel de l'organisme routier à leur fournir une assistance technique en prenant en charge le paiement des primes nocturnes, tandis que les communautés fournissent des ressources telles que le terrain, de la main d'œuvre et des matériaux pour les travaux d'entretien ou d'amélioration. Au Ghana les communautés se chargent des dépenses de carburant et des frais de nuit des opérateurs des niveleuses qui leur sont affectés par l'ingénieur régional. Dans le long terme, cependant, des accords de partage des coûts pour les travaux d'amélioration et d'entretien doivent de préférence être entérinés par des contrats écrits.

6.2 Conseils techniques et de gestion

Les communautés ont besoin de conseils sur la gestion des contrats et l'approvisionnement. Le défi principal de l'approvisionnement communautaire n'est pas seulement de tenir une comptabilité correcte, mais de renforcer les structures organisationnelles villageoises. Dans certains projets d'investissement financés par des organismes internationaux (tels que les fonds de développement de l'infrastructure

sociale et communautaire), les groupes communautaires sont devenus les utilisateurs ultimes du crédit extérieur. Ils doivent donc apprendre à tenir des comptes correctement quand ils agissent en tant qu'agents exécutifs pour l'approvisionnement en marchandises, en travaux ou en services, que ce soit au village ou au-delà.

Le partage des coûts entre la communauté et un fonds d'entretien routier nécessite également une responsabilité financière et technique. Toutefois, le cadre juridique actuel dans de nombreux pays et organismes financiers ne convient pas toujours à l'approvisionnement communautaire et au déboursement en faveur des communautés.⁶ L'administration routière et les projets financés par des organismes internationaux peuvent initialement aider les communautés à obtenir des biens et des services. L'expérience montre qu'une telle assistance a plusieurs conséquences positives. Une étude de projets financés par l'intermédiaire de la Banque Mondiale indique que l'engagement de la communauté dans l'approvisionnement accroît la durabilité de l'investissement et une plus grande part de l'investissement est dépensée dans l'économie locale, créant ainsi des emplois et des débouchés économiques. Les capacités et le savoir-faire de la communauté sont ainsi renforcés (Gopal et Marc, 1994).

6.3 Financement de routes et des chemins communaux

La source principale de financement proviendra vraisemblablement des communautés locales elles-mêmes et des organismes financiers extérieur, au moins dans le court et le moyen terme.⁷ Dans le long terme, avec une décentralisation accrue, le financement partiel de l'infrastructure communale pourrait provenir des administrations locales. Néanmoins les communes elles-mêmes auront la responsabilité principale du financement de l'entretien de l'infrastructure du transport rural, bien qu'un partage des coûts puisse avoir lieu avec un fonds d'entretien routier.

6.3.1 Financement des investissements par des organismes internationaux

Dans de nombreux pays, et notamment en Afrique subsaharienne, la plupart des fonds investis dans l'infrastructure rurale proviennent des organismes internationaux. Jusqu'à une époque récente, les décisions prises par ces organismes pour financer de tels projets n'ont pas offert un choix d'investissements aux communautés locales. Le choix était simplement des routes ou rien. Les communautés peuvent accepter l'amélioration des routes, et même y contribuer, mais si elles avaient un choix il se peut qu'elles préféreraient d'autres types d'investissements, par exemple une amélioration de l'approvisionnement en eau potable. Le risque que les communautés n'assumeront pas de responsabilité effective pour les routes d'accès décroît si un choix intersectoriel leur est

⁶ Les politiques de la Banque Mondiale sur l'approvisionnement et le déboursement au niveau de la communauté sont souples, mais elles ne fournissent que des indications limitées sur les mécanismes qui conviennent à l'approvisionnement par des communautés ou des groupes ruraux qui sont peut-être sans savoir-faire commercial et semi-analphabètes (Gopal et Marc, 1994).

⁷ Bien que dans certains pays les administrations centrales et locales fournissent une fenêtre d'investissement intersectorielle par laquelle les communautés peuvent demander un soutien financier pour les investissements prioritaires.

offert. Les priorités de la communauté peuvent être identifiées par le partage des coûts et en la laissant choisir entre plusieurs types d'investissements. Les fonds sociaux, communautaires et d'infrastructure (désormais appelés les fonds) sont dotés de ces deux caractéristiques.⁸

Les fonds sociaux parviennent jusqu'aux communautés rurales avec un certain succès, mais ils ont néanmoins d'importantes limitations. Une de celles-ci est le risque de financer des projets au cas par cas sans se pencher suffisamment sur les dispositions institutionnelles du sous-secteur – et, dans le cas des routes, les besoins globaux du réseau et de l'entretien. Les fonds ont financé des routes locales et des chemins communaux sans assurer suffisamment leur entretien et sans faire la distinction entre les contributions des communautés nécessaires pour ces deux types d'infrastructure du transport rural, qui sont assez différents du point de vue administratif. Cette limitation peut être atténuée par une meilleure coordination avec l'administration routière locale et en mettant en œuvre une stratégie nationale du transport rural. Une meilleure liaison entre l'administration locale et les projets communautaires financés par les fonds aurait aussi un effet bénéfique sur le contrôle des normes techniques.

Une autre limitation des fonds sociaux est leur incapacité d'initier et de formuler des projets au niveau de la communauté. Les communautés ne sont pas au courant des possibilités mises à leur disposition. Quelques-uns des fonds sociaux qui ont remporté le plus grand succès en Amérique latine ont créé des unités d'extension des services qui ont parcouru tout le pays. Dans des réunions sur place ainsi qu'à la radio, l'unité d'extension a diffusé des renseignements sur le fonds social et sur ses critères de sélection. Elle a expliqué les procédures pour la proposition de projets, a aidé les communautés à décider si des projets particuliers satisfaisaient aux critères et elle a également aidé les communautés à formuler leurs projets. Les communautés ont aussi bénéficié d'une instruction en gestion de projets et en comptabilité de base. De tels programmes sont de grande importance si l'on veut atteindre les communautés rurales de façon efficace.

Encore une autre limitation des fonds sont leurs règles qui défavorisent les routes en stipulant que toute la main d'œuvre temporaire/non qualifiée doit être fournie gratuitement par les communautés. La proportion de main d'œuvre non qualifiée employée sur les chantiers routiers qui utilisent des méthodes manuelles dans les zones rurales est plusieurs fois supérieure à celle d'un chantier de construction. Certaines communautés choisissent donc de construire des écoles et des cliniques plutôt que des routes ou effectuent les travaux routiers en utilisant des méthodes qui emploient surtout des machines. Dans la région de Tanga en Tanzanie, par exemple, un village qui avait besoin d'une route d'accès a préféré augmenter sa contribution en argent (25% du coût total) : Plutôt que de réaliser les travaux physiques lui-même, car la part de la main d'œuvre temporaire se serait élevée à 60% du coût global en utilisant des méthodes de travail manuelles, le village a choisi de louer une niveleuse. Si l'on avait laissé la communauté choisir librement la technologie, c'est-à-dire si elle n'avait pas dû se plier à la condition que tout travail temporaire devait être bénévole, il est probable qu'elle aurait

⁸ La Banque finance actuellement environ 40 fonds sociaux, pour la plupart en Afrique et en Amérique latine, mais aussi en Asie et en Europe de l'Est.

choisi d'améliorer l'état de la route en utilisant des méthodes manuelles. De cette façon, les membres de la communauté eux-mêmes auraient couvert la plupart des coûts du projet en travaillant contre rémunération.

Un projet d'infrastructure en Indonésie a fait preuve d'une expérience contraire. Dans ce projet, chaque communauté bénéficie d'un transfert non affecté, il n'y a pas d'exigence de partage des coûts et les villageois peuvent se rémunérer pour le travail réalisé. Les deux tiers des villages ont choisi d'améliorer les routes. Parmi tous les sous-secteurs de l'infrastructure, ce sont probablement les chantiers routiers qui demandent le plus de main d'œuvre. Ceci indique que la structure des mesures incitatives peut jouer fortement sur les choix.

La première étape dans le financement de l'infrastructure rurale devrait être de permettre aux communautés d'identifier leurs priorités à travers les secteurs. A cette fin, les programmes et projets d'investissement du secteur des transports pourraient collaborer avec les fonds sociaux actuels. La deuxième étape est de relier les secteurs, éventuellement par moyen d'une stratégie nationale du transport rural. La stratégie devrait fournir le cadre institutionnel, les dispositions de financement pour l'investissement et l'entretien des routes et chemins ruraux inclus.

6.3.2. Financement communautaire de l'investissement et de l'entretien

Malgré l'état de pauvreté de la plupart des populations rurales, elles arrivent souvent à rassembler les ressources nécessaires pour pouvoir financer partiellement leurs investissements prioritaires. Les communautés peuvent payer leur part d'un investissement en comptant (par exemple dans des régions à bonne production agricole), mais généralement préfèrent payer en nature avec leur main d'œuvre ou avec des matériaux disponibles sur place. Les villages rassemblent l'argent de diverses manières: par un prélèvement sur les cultures de rapport (par exemple sur le cacao au Ghana), par une entreprise ou un projet producteur de revenus (un champ communal, un broyeur, un tracteur ou camion communal) ou par un forfait unique des ménages pour un projet d'investissement particulier. Les collectes spécifiques, qui ne sont pas fréquentes, sont le plus souvent entreprises à des fins d'investissement et sont rarement utilisées pour des dépenses d'exploitation.

Au lieu de rassembler de l'argent comptant, beaucoup de communautés ont un système par lequel la moitié d'une journée, ou une journée entière, est affectée toutes les semaines à un travail communautaire, souvent appelé des activités d'auto-assistance ou de main d'œuvre communale. Sous le système ruandais de UMUGANDA, par exemple, chaque adulte réserve une journée par semaine à des travaux organisés par des organisations administratives et politiques locales. Des pratiques semblables existent au Ghana, au Malawi, en Tanzanie, en Ouganda et ailleurs. Si un ménage ne participe pas, ses membres doivent généralement payer une amende. Dans certaines régions, les villageois habitant en dehors des communes pour une grande partie de l'année doivent payer de plus fortes amendes car ils ne contribuent pas aux travaux communaux.

6.3.3. Financement de l'entretien par l'Etat et le fonds routier

Les routes et chemins communaux relèvent principalement de l'intérêt local. Compte tenu du faible volume de trafic observés sur les routes rurales et le manque de ressources de l'Etat, les communautés doivent supporter une plus grande proportion des dépenses financières pour l'entretien de ces routes. Toutefois, un fonds d'entretien des routes a un énorme potentiel pour fournir un financement partiel aux communautés rurales. Le financement partiel de l'entretien de certaines routes et de chemins d'accès désignés devrait aussi être possible. Un effort de sensibilisation et peut-être aussi un changement dans la sélection des membres des conseils de certains fonds routiers pourront être nécessaires afin de réorienter les revenus des fonds routiers vers les routes communautaires. Des représentants d'institutions rurales tels que des syndicats de paysans et des prestataires de services de transport ruraux pourraient être inclus.

Tout partage de fonds entre une association routière privée et un fonds routier doit être consigné par écrit sous forme d'accord entre les parties et doit faire l'objet d'un contrôle technique et financier pour assurer une utilisation correcte des fonds.

6.4 Planification de routes et de chemins communautaires

La première démarche à entreprendre lorsque l'on veut assister des communautés à planifier des améliorations d'accès, doit être un processus horizontal qui leur permet de mobiliser des fonds pour réaliser l'investissement de leur choix. Ainsi, les organismes financiers, y compris les administrations locales et les communautés elles-mêmes, doivent se doter des compétences en communication et en méthodologie pour pouvoir identifier les priorités locales. Des travailleurs d'extension expérimentés peuvent faire en sorte que l'information sur les besoins locaux et les priorités soit présentée au personnel de l'organisme routier local et que les plans et propositions de l'organisme soient à leur tour communiqués aux villageois en des termes qui leur sont compréhensibles.⁸

7. CONCLUSIONS

Cette communication propose un cadre pour l'amélioration du financement des routes appartenant aux administrations locales et des routes et chemins communaux, basée sur un Partenariat Public-Privé dans lequel les coûts sont partagés par les administrations, les communes, les agriculteurs et les usagers de la route. Ce cadre nécessite le transfert de compétences de la part de l'administration centrale dans la planification des routes des administrations locales à celles-ci et à leurs électeurs et la création d'un environnement qui encourage les communautés et d'autres organismes privés ou non gouvernementaux de devenir propriétaires de routes et de chemins communaux. Le transfert de la propriété aux petits agriculteurs, le groupe le plus important du secteur privé dans la plupart des

⁸ Une certaine formation dans la manière de travailler avec les groupes communautaires et de répondre aux besoins locaux est recommandée pour le personnel de l'organisme chargé du soutien de la gestion communautaire des routes et des chemins et pour les contremaîtres et entrepreneurs travaillant dans les villages (Cook, Beenhakker, et Hartwig, 1985).

pays en voie de développement, augmentera l'efficacité et assurera l'entretien régulier d'un plus grand nombre de routes.

Bien que le présent exposé présente un éventail pratique d'options financières, le gouvernement, les communautés et les autres parties intéressées doivent concevoir un plan approprié, compte tenu des circonstances du pays. Les administrations locales et les communautés sont pauvres et le secteur privé n'est pas très développé dans de nombreux pays en voie de développement. Si de bonnes mesures incitatives peuvent être mises en place, les communautés exploiteront les ressources et saisiront l'occasion de sortir de leur isolement. Les administrations centrales peuvent se concentrer essentiellement sur des interventions politiques stratégiques pour promouvoir le développement rural et la réforme sectorielle, et poursuivre leur engagement envers la réforme. Les organismes internationaux doivent soutenir les efforts de réforme locales, faciliter le partage de leur expérience internationale et fournir le capital initial pour mettre en œuvre des programmes de réforme.

BIBLIOGRAPHIE

- Galenson, A. and Holste, S. (1994). Provision of Rural Infrastructure in Sub-Saharan Africa. World Bank, Washington, D.C.
- Gaviria, J. (1991). Rural Transport and Agricultural Performance in Sub-Saharan Africa: Six Country Case Studies. Joint Sub-Saharan Africa Transport Policy Program/Managing Agricultural Development in Africa. Washington, D.C.: World Bank and Economic Commission for Africa.
- Gaviria, J. (1992). Mobilizing Financial Resources for Rural Roads in Sub-Saharan Africa: Case Studies. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Washington, D.C.
- Ivansson, S. and Ngdahl, B. (1995). Private Roads in Sweden. World Bank, African Technical Department, Washington, D.C.
- Ivansson, S. (1995). Development of Good Governance in the Road Sector in Finland. Working Paper 21. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Africa Technical Department, Washington, D.C.
- Kessides, C. (1993). Institutional Options for the Provision of Infrastructure. Discussion Paper 212. Washington, D.C.: World Bank,
- Kincaid, J. (1991). Financing Local Government in the United States. In J. Owens and G. Panella, eds., Local Government: An International Perspective. Amsterdam: North Holland.
- Louis Berger International Inc. (1996). Study to Improve Management and Financing of Roads. Final Report. Prepared for the Ministry of Communications and Transport, Government of Zambia, Insaka.
- Malmberg Calvo, C (1998). Options for managing and financing rural transport infrastructure. The World Bank, Technical Paper No. 411.
- Parker, A. (1995). Decentralization: The Way Forward for Rural Development. Policy Research Paper 1475. Washington, D.C.: World Bank.