

LE PROJET D'ENTRETIEN DES ROUTES DE L'OUEST DE L'UGANDA: ÉTUDE DE CAS DE PARTICIPATION DE LA COMMUNAUTÉ

M. Wattam, IT Transport Ltd (1999)

Objectifs de l'étude de cas

Dans de nombreux pays d'Afrique, on essaie d'élaborer des approches durables de l'entretien des réseaux routiers nationaux. En association avec les Recommandations d'IT Transport en matière de participation des communautés à l'entretien des routes, quatre projets d'études de cas ont été menés au Kenya, en Ouganda et en Tanzanie. L'étude de cas du Projet d'entretien des routes de l'Ouest de l'Ouganda, lancé en mai 1996, porte principalement sur les interfaces d'information entre les principaux intéressés.

Ce projet est financé conjointement par le gouvernement d'Ouganda et le ministère britannique pour le Développement International. Les différents aspects du projet comprennent le renforcement des institutions, l'extension de la participation des communautés, le développement des entreprises de travaux publics et l'assistance technique à la réfection.

PROJET DE CRÉATION DE CAPACITÉS POUR L'ENTRETIEN DES ROUTES DANS L'OUEST DE L'UGANDA

1. INTRODUCTION

Le projet de création de capacités pour l'entretien des routes dans l'ouest de l'Ouganda (Western Uganda Road Maintenance Capacity Building Project -WURMCBP), dirigé par le ministère des Travaux Publics, du Logement et des Communications (MoWHC), a été lancé en mai 1996 et il est prévu qu'il continue sur plus de 4½ ans. Ce projet a pour but de favoriser le développement économique et de réduire la pauvreté dans l'ouest de l'Ouganda. Pour atteindre ce but, il vise à établir un système amélioré et réactif d'entretien durable sur 1,157 km de routes gravelées refaites. Ces travaux comprennent la réfection de 974km de routes de gravier sélectionnées, dans six districts de l'ouest de l'Ouganda: Bundibugyo, Hoima, Kabarole, Kibale, Masindi et Mubende.

Ce projet a plusieurs facettes dont le renforcement des institutions, le développement des entreprises de travaux publics et l'assistance technique à la réfection.

2. COMPOSANTE DE PARTICIPATION DES COMMUNAUTÉS

L'élément de participation des communautés du WURMCBP s'appuie sur une approche innovatrice de la participation locale à ce niveau du secteur routier. Ce projet est considéré comme une action pilote mettant en oeuvre de nouvelles méthodes de participation communautaire, sur une base empirique informée, et qui sera passée en revue à des étapes

définies. L'approche initiale a été élaborée au cours de la première phase, lorsqu'un consultant local a été chargé d'évaluer l'opinion des communautés sur les améliorations aux routes, les besoins en matière d'entretien, les particularités techniques et les opportunités de travaux collectifs et d'apports en matériaux. Après cette étude, une réunion de lancement de projet s'est tenue à Hoima en 1996, dans le but d'expliquer le projet aux principaux intéressés et de discuter les mécanismes de participation des communautés. Une structure de travail logique pour cet élément en a été élaborée.

2.1 Structure de la composante

La structure présente l'objectif de la participation communautaire comme "établir un système amélioré et souple pour l'entretien durable de 1,157 km de routes gravelées refaites dans l'ouest de l'Ouganda, avec l'aide des communautés locales". Le rapport initial va plus loin en soulignant que le but de la composante consiste à "faciliter un niveau élevé de participation des communautés" à:

- la conception des routes principales gravelées à refaire;
- la main d'oeuvre employée aux travaux routiers; et
- le suivi des travaux.

Cet élément assurera que les avantages seront maximisés pour les résidents les plus pauvres du projet. Les extrants, pour atteindre ce but, sont "974 km de réseau refait et incorporant des particularités techniques déterminées par la communauté" et "des mécanismes efficaces mis en place pour faciliter la participation des communautés à la gestion des travaux de voirie dans la zone de projet". Pour assurer le succès de ces extrants, les activités comprennent:

- i) La participation des communautés aux études de réfection des routes.
- ii) L'emploi des résidents, y compris les femmes, aux travaux de réfection des routes.
- iii) Le suivi des travaux de réfection et d'entretien par les communautés locales.
- iv) L'emploi des résidents, y compris les femmes et les jeunes, aux travaux d'entretien courant des routes gravelées.
- v) Des formations en matière de sécurité routière.

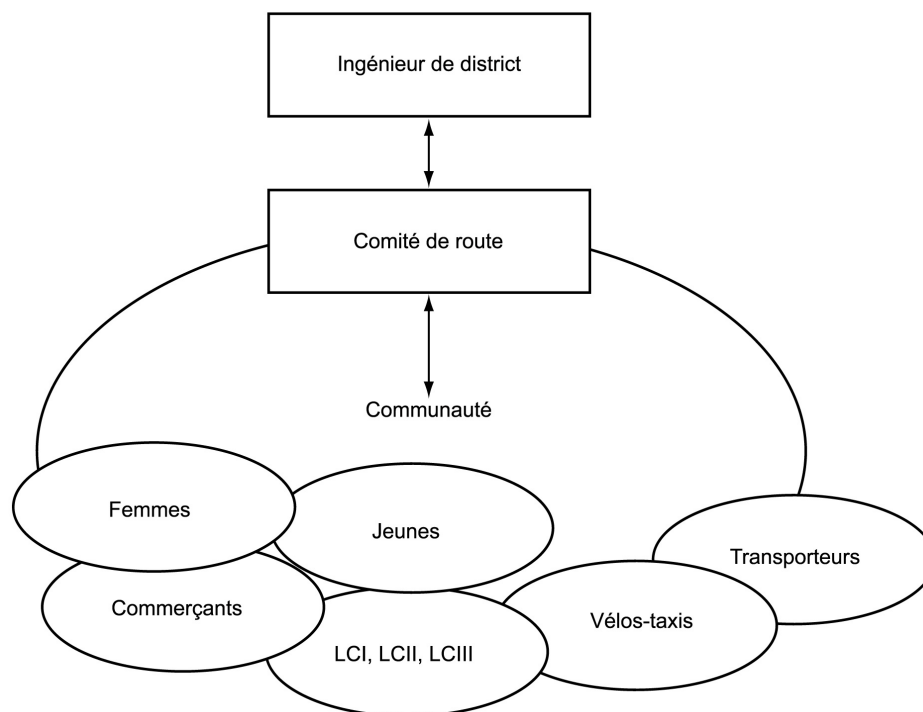
Dans le cadre de ces activités, les modes de participation sont surtout réalisés par le biais de la consultation, l'échange d'informations et la discussion. On a particulièrement veillé à améliorer les communications entre l'Ingénieur de District (ID) et les personnes habitant le long de la route, par l'intermédiaire d'un Comité de Route (CR) qui doit représenter la communauté. La structure de base de l'échange d'informations est donc celle qui est indiquée en Figure 1. Le CR comprend les présidents des LCIII, LCII et LCI, le président de l'arrondissement, un animateur rural, des représentants des femmes, des jeunes, des transporteurs, et autres fonctionnaires. Ces groupes ont été choisis sur la base de l'analyse des intéressés et sont considérés comme étant les principaux intéressés représentant la communauté.

Pour coordonner ce processus, un Agent routier communautaire (ARC), sous l'autorité du MST, a été recruté dès le lancement de la mise en oeuvre du projet. Une des activités de l'ARC est de faciliter le processus de participation des communautés à la réfection des routes.

Les CR sont essentiellement des représentants de la communauté, qui agissent en tant qu'organe de décision et voie de communication pour la circulation des informations venant de l'ingénieur de district et allant vers lui. Ces informations consistent en des questions

techniques sur les routes, la sécurité routière et les annonces concernant les emplois générés par la route.

Figure 1: Organigramme d'interface entre l'ingénieur de district et la communauté



2.2 Succès de la composante de participation de la communauté

La majorité de ces informations ont été recueillies au cours d'une collecte participative de données qualitatives dans le district de Kaborole, l'un des plus étendus des six districts concernés par le projet, et aussi l'un des premiers à avoir un CR. Dans ce district, l'équipe s'est concentrée sur le département de Burahya, et les arrondissements de Hakibare et Bukuku. La sélection des participants à l'étude a été basée sur leurs rôles et fonctions perçus, au sein des activités du projet, et sur les avantages qu'ils ont tirés des routes préalablement refaites et entretenues.

2.3 Participation des communautés habitant le long des routes aux études de réflexion des routes

Le rôle des CR dans le processus d'étude et de planification est surtout consultatif. Les critères de sélection des routes du projet ont été basés sur le potentiel de développement socio-économique et de volume de trafic. Les sélections ont été chiffrées et envoyées au bureau central du ministère des Travaux Publics pour approbation ou rejet. En d'autres termes, les premières activités du projet ne se souciaient pas de répondre à des besoins exprimés par la communauté, mais à des évaluations techniques classiques. Cette attitude se justifie par le fait que les avantages des grandes routes ne se limitent pas aux communautés qui la longent. Les membres de la communauté interrogés avaient l'impression d'avoir tiré des avantages de la route, mais que les routes étaient la responsabilité du gouvernement et qu'elles servaient les intérêts des riches. C'est un sentiment dangereux si l'on essaie de faire durer la participation communautaire au projet, comme les citations suivantes le confirment:

"La raison principale de la réfection de la route [de Fort Portal à Kijura] est à cause des plantations de thé dans la région, pas parce que c'était notre souhait." Groupe type des opérateurs de cycles de Boda Boda.

"Pendant la période de mon contrat, je dirais que je la route est à moi parce que je travaille dessus ; mais quand il est terminé je ne peux pas le dire." Petites entreprises, route Fort-Portal-Kijura.

"La route appartient au gouvernement." Fermière.

Ainsi, le rôle du CR dans les phases initiales d'étude et de planification est effectivement consultatif – il agit en tant qu'organe à informer des activités du projet et à éduquer en matières de techniques routières.

Pour certains membres du personnel technique du district, cette approche est raisonnable, car elle leur permet de communiquer leurs connaissances techniques, et il est plus efficace de ne pas faire participer les communautés au processus de conception de la route. Quant aux membres du CR, ce processus d'éducation leur a permis de parler avec un certain réalisme de la réfection et de l'entretien des routes, et d'entrer dans un dialogue plus informé avec les ingénieurs. Ces compétences ont été utiles lors de la négociation de l'emplacement des lieux d'emprunt, comme dans le cadre de la réfection continue des routes, puisque la demande, exprimée par un CR, d'étendre la route Fort Portal-Kijura a été approuvée par le MST. Malheureusement, les ingénieurs de district n'ont pas été réceptifs à cette prise de participation au processus de décision. La plus grande partie des discussions des CR a été avec le MST et par l'intermédiaire habituel du conseil local du comité des travaux du LCV. Cette voie de communication mal développée avec le bureau de l'ingénieur de district peut être un symptôme du processus d'établissement des CR.

Les CR ont été essentiellement établis par l'ARC, membre de l'équipe du MST, qui leur a donné leurs moyens d'agir. C'est ce qui explique que les CR considèrent le MST comme leur point de contact principal – ce fait a été souligné lors d'une séance de groupe, quand la réfection de la route a été appelée "le projet des blancs". Ainsi, le lien entre le MST et le CR est fort, et les liens entre le CR et l'ingénieur de district sont faibles. Dans un exercice de groupe de RRA avec des membres du CR, ils ont désigné le conseil local (LCV) comme l'organe à qui s'adresser si l'on a des problèmes concernant la route. Les membres du CR ont dit qu'il ne valait pas la peine d'aller voir l'ingénieur du district car celui-ci ne les écouterait pas.

2.4 Membres de la communauté, dont des femmes, employés aux travaux de réfection des routes

Le projet institue un système d'entretien qui englobe les travaux courants et périodiques. Les travaux courants comprennent le fauchage de l'herbe et le curage des ponceaux, basés sur la main d'oeuvre, et les travaux de remblai et de déblai, basés sur le matériel. Les possibilités d'emploi des résidents aux travaux routiers sont limités aux travaux courants d'entretien, car la majorité des travaux de réfection et d'entretien périodique sont basés sur le matériel. La possibilité d'emploi toute l'année dans les plantations de thé réduit également le désir des résidents de travailler sur les routes. Le MST a encouragé l'ID et les CR à mettre des annonces locales pour de la main d'oeuvre nouvelle pour la route. En raison du repli de

beaucoup d'employés techniques du district, il est probable que la majorité des entrepreneurs et des manoeuvres seront pris dans cette base bien connue.

2.5 Les comités de route sont-ils efficaces?

Les CR sont considérés comme les représentants de la communauté et le point de lancement de la participation de la communauté. Les réunions de préparation organisées par le MoWHC/MST ont pris les devants en matière des conflits potentiels qui se produisent généralement entre les projets routiers et les résidents, notamment au sujet des réserves routières et des demandes de compensation pour les terrains perdus en raison des lieux d'emprunt et de l'extraction du gravier. Ce processus a permis de mettre en place des interfaces techniques et sociales dans la conception des travaux routiers, qui ont en effet rendu le projet plus acceptable et plus axé sur la communauté.

Les CR ont également servi de porte-parole des communautés, par exemple pour demander au projet d'étendre une route jusqu'au comptoir commercial suivant (route Fort-Portal-Kijura) ou d'installer plus de canalisations de drainage afin de rendre carrossable la route Kyaitamba -Kabende. Bien qu'on pense que la communauté soit bien représentée par les CR, les activités des CR ne sont pas bien connues dans la communauté puisqu'il ne semble pas y avoir beaucoup d'informations en retour sur leurs activités.

La conception du projet a véritablement reconnu le besoin d'une approche de l'emploi de la main d'oeuvre qui soit équilibrée entre les sexes. La phase de mise en oeuvre a également reconnu le besoin de poser des critères favorisant l'emploi des femmes comme l'affectation des travaux légers spécifiquement à celles-ci, ou les travaux de contrôle des creusements et de réfection des chemins. La réalisation de la participation pleine et durable des femmes est demeurée inaccessible en raison de la nature des travaux physiques concernés et des perceptions sociales de la participation des femmes aux travaux inférieurs.

3. CONCLUSIONS

Avec la participation, surtout au niveau national, le gouvernement est résolument en faveur de renforcer les capacités institutionnelles pour la planification et la mise en oeuvre des infrastructures routières. Le gouvernement a décidé d'instituer un Service des Routes d'ici juillet 2000, et il a créé à cette fin une Unité de Formation du Service des Routes en avril 1998, dont une partie des tâches consiste à dessaisir les services du secteur routier. A cet égard, la transformation et le développement des institutions va probablement assurer l'intégration de la participation des communautés dans la nouvelle approche gouvernementale, surtout quand ce projet pilote aura été discuté et/ou reproduit dans d'autres districts.

La participation de la communauté devient de plus en plus un élément essentiel des projets de développement social, bien que le secteur des transports soit à la traîne. Cet essai, mené par le WURMCBP, d'intégration et de mise en place de la participation des communautés est un élément novateur, donnant à un projet technique un visage humain permettant d'instituer un dialogue informé avec les représentants de la communauté par l'intermédiaire des CR.

BIBLIOGRAPHIE

MoWTC (1997). Guidelines on role and activities of LCIII works committees in road maintenance capacity building, MoWTC.

WURMCBP (1998). Working with works committees on road rehabilitation, WURMCBP.

WURMCBP (1998). Community participation phase II review report, WURMCBP.

Parkman-O'Sullivan & Graham (1996). Draft Inception report, executive summary of the Road maintenance building project, Uganda.

Parkman-O'Sullivan & Graham (1997). Socio-economic baseline study for the Fort Portal - Kijura Road.

Wattam, M. (1999). The Western Uganda Road Maintenance Project: a Case Study in Community Participation. IT Transport.