

Note technique : Nouvelles orientations en matière de transport rural

(Séance 1.1)

Introduction

Cette note de synthèse résume certains des points clés qui conduiront à l'adoption d'un nouveau cadre pour les interventions en matière de transport rural dans les pays en développement, cadre qui intégrera plus largement l'agriculture et le développement rural. Les propositions et la raison d'être de ce nouveau cadre sont consignés dans le Document de travail n° 93 du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (Sub-Saharan Africa Transport Policy Programme, SSATP) intitulé "Transport rural : Améliorer sa contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté en milieu rural en Afrique subsaharienne" (2012). Ce document de travail présente un examen critique des précédentes mesures adoptées dans le but de répondre aux problématiques posées par le transport rural. Il contient également d'importantes conclusions et des enseignements sur la façon dont le transport rural contribue à la croissance rurale et à la réduction de la pauvreté en Afrique subsaharienne (ASS). Il prépare le terrain et fournit les raisons justifiant cette proposition de nouveau Cadre d'action en matière de transport rural. Il examine l'évolution des mentalités au cours des 10 dernières années qui a conduit au développement du nouveau Cadre d'action. De plus amples informations relatives à l'évolution en termes d'approches et aux développements spécifiques en matière de transport rural sur lesquels se basent ce nouveau Cadre d'action sont disponibles dans les autres séances des Supports de formation au transport rural (SFTR).

Quid du transport rural

Le transport rural englobe les infrastructures et les moyens de transport utilisés en zone rurale. Ces termes doivent être entendus dans leur sens le plus large. Les infrastructures de transport rural comprennent ainsi l'ensemble des infrastructures utilisées pour la transport dont les routes rurales, les voies carrossables et les sentiers. Dans certaines zones, elles peuvent également comprendre les voies navigables, les téléphériques ou les chemins de fer. De même, les moyens de transport comprennent les véhicules motorisés, les motos, le transport des animaux, les vélos et la marche. Il est possible de détenir personnellement ces moyens de transport ou de les louer.

Le transport rural répond aux besoins en transport en zone rurale à la fois en termes d'accès et de mobilité (voir l'Encadré 1 pour la définition de ces termes). L'accessibilité des zones rurales pour la fourniture de services peut s'avérer aussi importante que la capacité des populations rurales à se rendre à des marchés ou centres de distribution. De plus, le transport rural comprend une quantité considérable de transports utilisés dans les villages pour la collecte de l'eau et du bois de chauffage, le déplacement entre les champs et les propriétés et à d'autres fins économiques, sociales et domestiques au niveau du village.

Encadré 1 : Définitions

L'accès en milieu rural correspond au temps et à la distance entre les collectivités rurales, les services et les marchés permettant d'améliorer les moyens de subsistance et le bien-être économique de la population rurale. Les interventions dans le domaine des transports et dans d'autres domaines peuvent améliorer l'accès, ce qui entraîne une

meilleure mobilité et une accessibilité accrue.

La mobilité est la capacité des personnes à se déplacer, à transporter leurs biens et à bénéficier de services économiques et sociaux. La mobilité est rendue possible par la disponibilité des moyens de transport (motorisés et non motorisés). En règle générale, les individus et entités privées détiennent et exploitent ces moyens de transport. Toutefois, dans la plupart des zones rurales d'Afrique subsaharienne, le transport rural s'effectue principalement à pied.

L'accessibilité rurale désigne la capacité des populations ou communautés rurales à accéder à des centres leur permettant de satisfaire leurs besoins sociaux et économiques tels que la production alimentaire, la collecte de l'eau, la collecte du bois de chauffage, l'éducation, les soins de santé primaires, le commerce et le transport. (*Source : Banjo et al. 2012*)

Évolution des mentalités et des pratiques

À partir de 1970, les pays en développement et leurs partenaires économiques se sont davantage concentrés sur la réduction de la pauvreté. Ce changement était lié à l'une des évolutions les plus significatives dans la manière d'aborder les questions de transport rural dans les années 1980. Il reflète une réorientation de l'unité d'analyse. On se concentrait autrefois sur les routes et les systèmes de transport, alors que priorité est dorénavant donnée au foyer. Cela a permis d'aborder différemment les problèmes liés au transport rural ainsi que les moyens d'y faire face.

Des études menées à l'échelle des villages dans les années 1980 ont révélé l'importance du handicap lié au transport pour les foyers ruraux vivant dans la pauvreté. Ces études ont montré que le temps de déplacement de ces foyers était si important, notamment pour les femmes et les enfants, qu'il s'agissait d'un obstacle majeur à la satisfaction de leurs besoins de base. Sans la réduction du handicap lié au transport, la capacité des foyers à augmenter leur production, et donc leur revenu, est très limitée. En outre, la prédominance des initiatives descendantes dans le secteur des transports alors principalement basées sur des données liées aux réseaux de transport et aux volumes du trafic motorisé n'avait qu'un faible impact direct sur le handicap lié au transport des populations rurales vivant dans la pauvreté. Les études menées à l'échelle des villages ont révélé que cette situation était due à l'importance, au sein des foyers ruraux, du transport à des fins domestiques et à la prépondérance des moyens de transport non motorisés, deux facteurs non pris en compte dans la planification traditionnelle des transports.

Ainsi, les experts du développement ont remis en question l'approche visant à garantir des améliorations de l'accès en milieu rural, approche qui reposait principalement sur la construction de routes et privilégiait le transport par véhicules motorisés. Cela a favorisé la recherche de nouvelles méthodes visant à résoudre les problèmes d'accès en milieu rural, en se basant sur les besoins des foyers en matière de transport, et a conduit à la mise en place de Programmes de transport en milieu rural (PTMR) soutenus, entre autres, par le SSATP.

Dans les années 1990, cette nouvelle façon d'envisager le transport rural, non plus fondée sur le développement d'infrastructures pour des volumes prévisionnels de trafic motorisé mais sur les besoins en transport des foyers ruraux, a été adoptée par de nombreux pays en développement et partenaires de développement. Elle a influencé l'élaboration de Stratégies nationales de réduction de la pauvreté dans un

certain nombre de pays. Toutefois, à la fin des années 2000, il est devenu évident que ce nouveau courant de pensée n'a pas réussi à véritablement influencer sur les principaux investissements réalisés dans le domaine du transport rural dans les pays en développement.

Les raisons de cet échec ont été largement débattues mais correspondent probablement à ce qui suit :

- La nature multisectorielle des questions liées au transport rural a fait que ces problématiques n'incombaient à aucun ministère précis ; La responsabilité a bien souvent été échue à une unité ou un département du ministère des Routes ou du Développement local sans véritable marche de manœuvre ni influence ; De plus, les liens avec d'autres ministères clés intéressés par le transport rural tels que le ministère de l'Agriculture et de la Santé étaient limités ;
- Les populations rurales les plus touchées par un accès en milieu rural limité ne pouvaient se faire entendre et exercer une quelconque influence politique ;
- La nature fragmentée et l'éparpillement des investissements en matière de transport rural étaient tels que ces derniers n'avaient pas autant de poids que les projets individuels de plus grande envergure en matière de transport et ne bénéficiaient d'aucun soutien politique pour des investissements à grande échelle ;
- Le grave déficit de capacités humaines requises afin de mener une politique au niveau local ;
- Le manque de données fiables à des fins de planification du transport rural.

Liens entre agriculture, croissance, développement social et transport rural

Suite au Sommet du millénaire des Nations Unies de 2000, le développement international s'est davantage centré sur la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Bien que bon nombre de ces objectifs soient fortement liés aux problèmes d'accès en milieu rural¹, il n'est pas fait explicitement référence au transport rural dans les OMD.

Les OMD ont renforcé les mesures visant à traiter des dimensions sociales de la réduction de la pauvreté intégrées aux stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Mais une conséquence inattendue de cette situation a été "d'oublier" les impératifs de croissance économique et de développement d'infrastructures afin de soutenir et de renforcer les progrès réalisés en matière de subsistance. Par ailleurs, des recherches menées afin de dégager des stratégies assurant la croissance économique sont arrivées à la conclusion suivante : "Dans de nombreux pays d'Afrique, seule l'agriculture a suffisamment de poids afin d'augmenter significativement la croissance économique dans un avenir proche. La croissance agricole se révèle également être plus efficace en termes de réduction de la pauvreté, et ce même dans des pays pouvant potentiellement assurer la croissance industrielle grâce à la richesse de leurs ressources naturelles²".

D'autres recherches en matière de développement rural ont révélé que "l'amélioration de l'accès aux infrastructures semble constituer l'une des stratégies

¹ Voir par exemple, "Transport and the Millennium Development Goals in Africa", Union africaine/CEA, février 2005.

² DIAO ET AL. (2007). "The Role of Agriculture in Development". Rapport de recherche 153, IFPRI.

les plus réalisables et efficaces sur le moyen terme. Les infrastructures rurales améliorent l'accès des agriculteurs aux marchés et favorisent les possibilités d'emploi hors secteur agricole... Les investissements en infrastructures, et plus particulièrement les routes rurales, ont généralement un impact important sur la réduction de la pauvreté et il a également été prouvé qu'ils contribuaient à la productivité agricole³.

En conséquence, la nouvelle vague de stratégies nationales de développement a cherché à trouver un équilibre entre "**croissance et** réduction de la pauvreté". Du fait que les améliorations en matière de transport rural pouvaient permettre d'assurer la croissance économique en milieu rural et de traiter des dimensions sociales de la pauvreté, il a été possible de mettre en place des politiques et stratégies efficaces en matière de transport rural.

Plus récemment, le Document de travail n° 93 (DT 93) du SSATP, "Transport rural : Améliorer sa contribution à la croissance et à la réduction de la pauvreté en milieu rural en Afrique subsaharienne", publié en 2012, a mis en évidence le lien inextricable entre transport rural et croissance rurale, développement agricole et développement social. Toutefois, lors de l'examen de l'impact des interventions passées en matière de transport rural, le Document de travail relève ce qui suit :

"Au vu de son potentiel, il semble que le transport rural contribue directement, bien que de façon limitée, à la réduction de la pauvreté, en partie en raison du manque de connaissance ou du manque de volonté d'appliquer des pratiques connues qui promettaient une accélération de la croissance ainsi qu'une réduction de la pauvreté. Les liens entre agriculture et transport sont en règle générale limités à l'heure de concevoir un appui opérationnel au sein de la Banque mondiale et des organismes donateurs, et au sein même des pays d'ASS".

Cette évaluation pessimiste des interventions en matière de transport rural a servi de base au Document de travail afin de proposer un changement radical des politiques, stratégies et programmes visant à résoudre les problèmes liés au transport rural. La planification du transport rural conformément aux stratégies et plans nationaux et relevant d'autres secteurs n'était plus jugée suffisante. Une intégration beaucoup plus étroite s'imposait.

Une fois que le transport rural était perçu comme intégré, et non plus seulement conforme, aux objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté des stratégies nationales en matière d'agriculture et de développement rural, il convenait alors d'envisager la façon dont le transport rural pourrait efficacement soutenir ces stratégies.

Enseignements tirés des approches en matière de transport rural

Le Document de travail 93 a présenté un examen complet des enseignements tirés des précédentes interventions en matière de transport rural. Il reconnaissait que bien des approches nécessaires afin d'améliorer l'impact des interventions en matière de transport rural sur la réduction de la pauvreté étaient connues mais dépassaient rarement la phase d'expérimentation.

Des recherches effectuées dans le secteur agricole ont constaté que la productivité agricole était largement influencée par les améliorations apportées au bas de

³ VALDÉS ET AL. (2009). "A Profile of the Rural Poor". Document d'information pour le Rapport de 2009 sur la pauvreté en milieu rural du FIDA.

l'échelle du réseau de transport. À titre d'exemple, une étude menée en Ouganda a révélé que "Les rendements marginaux sur la production agricole et la réduction de la pauvreté par rapport aux dépenses publiques consacrées aux voies de desserte sont 3 à 4 fois plus importants que les rendements obtenus pour des dépenses publiques engagées à des fins de construction de chemins de terre et de routes goudronnées⁴".

Cette étude est venue confirmer les travaux fondateurs relatifs au marketing agricole menés au Ghana au début des années 1980 selon lesquels "le remplacement d'un sentier de cinq kilomètres entre un village et la route principale par une voie carrossable peut être cent fois plus bénéfique à l'agriculteur, via l'augmentation des prix à la production, que si le même tronçon d'une route de mauvaise qualité était remplacé par une route en gravier de bonne qualité⁵".

Le message sous-jacent est le suivant : le transport sur routes et sentiers a une influence considérable sur les moyens de subsistance en milieu rural. Les améliorations ayant permis de passer du port sur la tête à un transport motorisé auraient pu avoir un impact considérable sur la productivité agricole et la réduction de la pauvreté. Cette situation a été résumée dans une note de Borlaug et Dowswell qui a également mis l'accent sur le rôle fondamental des femmes (voir Encadré 2).

Encadré 2 : L'importance des sentiers, voies et routes communautaires

"La majeure partie de la production agricole en Afrique est générée via un vaste réseau de sentiers, voies et routes communautaires sur lesquels le principal mode de transport est "les jambes, les têtes et les dos des femmes". En effet, c'est le transport domestique qui occupe principalement les foyers. Un transport efficace est requis afin de faciliter la production et de permettre aux agriculteurs d'offrir leurs produits sur les marchés, l'agriculture intensive dépendant largement de l'accès des véhicules. De plus, l'amélioration des systèmes de transport réduirait l'isolement des zones rurales, contribuant ainsi à la disparition des animosités tribales, et faciliterait l'établissement d'écoles et de cliniques rurales dans des zones où les enseignants et les professionnels de la santé ne sont pas, jusqu'à présent, disposés à s'installer".

(Source : Borlaug et Dowswell, Feeding a world of ten billion people: A 21st century challenge).

L'aspect suivant qui découle de celui susmentionné consistait à souligner l'importance de la fourniture de services de transport. L'amélioration des infrastructures de transport était une composante nécessaire, mais pas suffisante, de l'amélioration des moyens de subsistance en milieu rural. La disponibilité et le caractère abordable des moyens de transport revêtaient également une grande importance. Cela avait été identifié dans les études menées à l'échelle des villages indiquées précédemment et synthétisées dans l'ouvrage intitulé "Roads are not Enough⁶". Plusieurs études ont par la suite été menées par la Banque mondiale et d'autres organismes afin de déterminer les types de transport appropriés et d'assurer leur fourniture.

⁴ The Relationship between Agricultural Spending, Growth, and Poverty Reduction. Brochure 5 du Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine (PDDAA). Ouganda. Octobre 2009.

⁵ HINE, J L et J D N RIVERSON (1982). The impact of feeder road investment on accessibility and agricultural development in Ghana. INSTITUTION OF CIVIL ENGINEERS. Conférence sur les critères de planification des investissements en autoroutes dans les pays en développement, Londres, mai 1982.

⁶ Barwell et Dawson (1993). "Roads are not Enough: New Perspectives on rural transport planning in developing countries". Intermediate Technology Publications.

Une autre question consistait à se demander dans quelle mesure les infrastructures devraient être améliorées. La difficulté de garantir la viabilité économique de l'ensemble des améliorations apportées aux voies de desserte ne supportant que de faibles volumes de trafic ne date pas d'hier. En raison de cette difficulté, a été préconisée une amélioration par tronçon des voies de desserte en lieu et place d'une réhabilitation intégrale. Les liens plus étroits établis entre l'amélioration des infrastructures, les besoins en termes de développement agricole et les types de moyens de transport sont venus appuyer cette amélioration par tronçon des voies supportant de faibles volumes. En outre, du fait que les changements de l'agriculture sont envisagés à moyen et long terme et ne répondent qu'à des améliorations durables de l'accès, l'importance d'un entretien régulier des infrastructures a été largement mise en avant.

Enfin, l'importance de la participation des parties prenantes, notamment la population rurale, a été soulignée. Ces conclusions sont étroitement liées aux structures institutionnelles basées sur la décentralisation et la délégation de pouvoirs. De nombreux échecs des politiques et stratégies précédentes ont été dus à une trop forte dépendance à l'égard de la planification descendante. En dépit de l'importance de la présence de réseaux et de stratégies régionales et nationales, on a constaté que la planification descendante devait être compensée par une planification ascendante afin de mettre en place un système de transport rural efficace. La participation locale non seulement précise les exigences en matière de production mais augmente également la transparence et la responsabilité financière, et améliore la durabilité en suscitant un sentiment d'appropriation locale des améliorations apportées au transport rural.

Domaines de convergence entre l'agriculture, le développement rural et le transport

Le Document de travail a révélé des tendances dans d'autres secteurs, notamment l'agriculture et le développement rural, pouvant donner lieu à une intégration plus étroite; Certaines de ces tendances sont décrites ci-dessous.

Les nouvelles approches en termes de croissance en milieu rural se concentrent sur l'augmentation de la productivité des petites exploitations agricoles. Ce constat est étroitement lié à l'objectif de prise en compte du foyer dans le transport rural.

Dans le cadre du développement rural hors exploitation agricole, une certaine diversification s'imposait, à savoir l'injection de nouvelles idées et des liens commerciaux plus poussés. Il s'est avéré que l'amélioration de l'accès physique et de la mobilité découlant des interventions en matière de transport rural contribuait directement à l'amélioration des liens commerciaux et à la circulation de nouvelles idées.

Un meilleur accès physique aux services sociaux conduit à une amélioration de la santé et des taux d'alphabétisation, ce qui favorise directement la génération de revenus en matière d'agriculture et pour d'autres activités économiques rurales.

Cette convergence des programmes liés à l'agriculture, au développement rural et au transport rural a servi de base à une nouvelle orientation en matière de transport rural. Le transport rural ne pouvait plus seulement être envisagé comme un sous-secteur indépendant. Un cadre amélioré pour les stratégies s'appliquant au transport rural s'imposait et devait être étroitement lié aux stratégies en matière d'agriculture, de développement rural et de réduction de la pauvreté. Ce cadre est précisé lors du module suivant.