



Union africaine

Commission économique  
pour l'Afrique

# LE TRANSPORT ET LES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT POUR LE MILLÉNAIRE EN AFRIQUE

Février 2005

En collaboration avec

Banque africaine  
de développement

Banque mondiale

Union européenne



**LE TRANSPORT ET LES OBJECTIFS DE  
DÉVELOPPEMENT POUR LE MILLÉNAIRE  
EN AFRIQUE**



## PRÉFACE

Le présent document a été préparé pour servir de texte de référence à la réunion d'experts qui se tiendra les 4 et 5 avril 2005 à Addis Abeba juste avant la réunion des ministres des Transports sur le rôle du secteur dans la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM). Les ministres auront pour tâche de préparer des propositions d'action dans le cadre des transports et de leur rôle dans la réduction de la pauvreté à présenter lors de la Conférence des Chefs d'États africains en juin 2005 et, si un accord est conclu, devant l'Assemblée générale annuelle des Nations Unies en septembre prochain.

Ce document de travail a été préparé par une équipe technique qui s'est réunie les 14 et 15 février au Bureau de l'Union africaine à Addis Abeba. L'équipe était composée de :

M. Aboubakiri Baba-Moussa, Président et Directeur des infrastructures et de l'énergie, Union africaine,

M. David P.A. Kajange, Secrétaire et chef de la division infrastructures et tourisme, Union africaine,

M. Joseph Atta-Mensah, Responsable principal des Affaires économiques, Division Commerce et intégration régionale, Commission économique pour l'Afrique,

M. Robert Lisinge, Ingénieurs des routes et des transports, Division Commerce et intégration régionale, Commission économique pour l'Afrique,

Mme Marie-Therèse Guiebo, Économiste, Division Commerce et intégration régionale, Commission économique pour l'Afrique

M. G. Yao Adzibey, Chargé de Programme et chef de division des transports, CEDEAO, représentant le comité de coordination des transports des Communautés économiques régionales,

M. Eskendir Alemseged, Ingénieur civil, Banque africaine de développement,

M. Tesfamichael Nahusenay, Co-Président et responsable adjoint du Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP), Banque mondiale,

M. Peter Roberts, Spécialiste principal, Département transport et urbain, Banque mondiale,

M. Christopher Willoughby, Consultant au SSATP,

M. Ali Gaddaye, Observateur et Secrétaire général adjoint, Communauté des États du Sahel, Tripoli.

Les travaux de l'équipe technique sont parties d'un premier document d'analyse des liens entre les transports et les Objectifs de développement pour le millénaire préparé par le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP) inspiré en grande partie des études de cas réalisées par les gouvernements de l'Éthiopie, du Ghana, de la Guinée, du Lesotho et du Mali ainsi que des textes fournis par le COMESA, la FAO et l'OMS.

Le présent document comporte :

- une note sur les principaux enjeux accompagnée d'une matrice des cibles et indicateurs de transport élaborée par l'équipe technique, et
- une version révisée du document de référence sur les rapports entre transport et ODM sur la base des remarques et additions proposées par l'équipe.

## SOMMAIRE

Principaux enjeux.....	1
Matrice Cibles et indicateurs pour le secteur des transports dans le cadre des objectifs de développement pour le millénaire (ODM).....	5
I. Introduction.....	9
II. Le transport et le développement bénéfique pour tous — ODM 1.....	13
III. Le transport rural et l'éducation – ODM 2 et 3.....	21
IV Le transport rural et la santé – ODM 4, 5 et 6.....	27
IV Le transport et l'environnement – ODM 7.....	37
VI Le transport et les pays enclavés – ODM 8.....	41
VII Conclusions.....	46

## PRINCIPAUX ENJEUX

1. Des infrastructures et des services de transport efficaces et opérationnels sont essentiels à la réalisation des Objectifs de développement du millénaire (ODM), et par dessus tout en Afrique. La taille du continent et l'étalement des populations font du secteur des transports un enjeu capital dans la plupart des décisions prises en matière de développement. Les retards pris dans les travaux d'entretien, de même que l'inefficacité des opérations de transport ont de graves conséquences sur les autres secteurs en général. Les tarifs élevés et la mauvaise qualité des services de base réduisent la compétitivité des produits africains. Le manque d'infrastructures locales ou d'entretien empêche d'importants segments de la population de participer à l'économie moderne.

2. Les services de transport ont un tel poids dans la réalisation des ODM qu'il faut accorder une priorité à la recherche des services qui concerne chaque ODM en particulier. Ces services sont présentés plus loin et des cibles sont également proposées pour que ces services participent à la réalisation des ODM assortis d'indicateurs à usage pratique pour mesurer et évaluer les progrès accomplis.

3. Les cibles et indicateurs sont organisés sous forme de matrice présentée à la suite de cette note qui résume les raisons qui ont motivé cette sélection.

4. Les ODM s'inscrivent dans la finalité du premier objectif : l'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim. Les zones rurales dominantes en Afrique abritent les plus grandes concentrations de populations qui souffrent de la pauvreté et de la faim. Elles recèlent aussi le plus grand potentiel de croissance quasi immédiate grâce à l'accroissement de la production et du traitement agricole. Libérer ces potentiels nécessite des infrastructures de transport en milieu rural bien entretenues pour permettre aux exploitants agricoles d'avoir accès aux intrants et à l'information à un coût raisonnable et de vendre leurs produits à des prix rémunérateurs.

5. Il est rare voire impossible que les routes à elles seules permettent d'induire un véritable développement en chaîne. Pourtant, si elles s'accompagnent d'initiatives et d'investissements consentis à la fois par le secteur privé et les organismes publics, elles peuvent avoir des effets spectaculaires, en particulier dans les zones rurales où les investissements de transport font cruellement défaut. Les études de cas menées par les pays dans le cadre du présent exercice citent des exemples spécifiques où la production a doublé et parfois triplé en quelques années grâce à l'amélioration du réseau routier. Des effets indirects ont suivi sous forme de génération d'emplois locaux et donc de réduction de la pauvreté.

6. Une croissance en faveur des pauvres suppose en Afrique non seulement une meilleure desserte rurale mais aussi une exploitation et une expansion rapide des grands axes, des voies urbaines et des services de transport pour remédier aux engorgements qui font obstacle à la croissance des autres secteurs. Compte tenu de la magnitude des capitaux in-

vestis, les travaux doivent être bien gérés et entretenus. De plus, les opérateurs de service ont besoin d'être stimulés en instaurant à la fois des principes de concurrence et de régulation pour répondre à la demande du marché et bénéficier des avancées technologiques.

7. Les coûts de transport des marchandises en vigueur en Afrique comparés à d'autres régions, en particulier les pays en développement d'Asie, sont considérablement plus élevés – par un facteur de 2 à 3 ou plus. Les analyses montrent que ces écarts sont davantage dus à des facteurs liés à un manque d'adaptation qui se traduit par une concurrence limitée, à des incitations insuffisantes, un manque de qualifications et à une mauvaise qualité de l'entretien qu'au niveau d'imposition ou aux caractéristiques physiques/géographiques propres à l'Afrique. C'est pourquoi, il faut attaquer ces problèmes de façon systématique si l'on veut renforcer la compétitivité du continent et encourager une plus forte croissance économique.

8. La nette amélioration de l'état du réseau routier des pays qui ont participé à ces études grâce aux travaux d'entretien et son effet sur le coût d'opération des véhicules est indicative des progrès réalisables. Ces améliorations ont généralement donné lieu à des mécanismes de financement et de gestion de l'entretien routier plus adaptés grâce dans la plupart des cas à la mise en place d'un fonds routier et d'un conseil routier composé de membres des secteurs public et privé, un moyen de renforcer la transparence et les responsabilités vis-à-vis des usagers.

9. L'enseignement primaire pour tous et l'égalité des sexes à tous les niveaux de l'éducation supposent des infrastructures et des services de transport de bonne qualité (ODM 2 et 3). Une plus grande mobilité à un coût abordable et sans danger améliore la fréquentation des écoles primaires et secondaires. Faciliter l'accès aux établissements scolaires des élèves et des enseignants permet également de réduire le temps dévolu par les membres du ménage, y compris les enfants, aux corvées domestiques, cause d'absentéisme. L'amélioration des routes locales et des chemins ont bien souvent une forte incidence sur la fréquentation scolaire dans les zones où peu d'infrastructures de transport existent. Les responsables du secteur des transports doivent intervenir dans les difficiles choix de planification en matière d'éducation et participer avec les collectivités locales au suivi des progrès réalisés dans le cadre de l'éducation primaire pour tous.

10. La lutte contre la mortalité infantile et maternelle visée dans les ODM 4 et 5 est l'un des grands problèmes auxquels l'Afrique subsaharienne doit s'attaquer. Le secteur des transports peut jouer un rôle important dans la prise de responsabilité des pauvres lorsqu'il s'agit de trouver des solutions pour assurer un approvisionnement fiable des médicaments, des vaccins, des composants des systèmes d'adduction et des services de santé de base. Les infrastructures et les services de transport déterminant également l'accès à ces services, le niveau et les coûts à supporter par les autorités médicales ainsi que la part de décision qui incombe aux patients en vue de stimuler la prestation de ces services.

11. Des études récentes montrent que dans certains pays africains près de 60 % des ménages qui appartiennent en termes de revenu aux deux quintiles les plus bas ont des difficultés à se rendre dans des centres médicaux auquel s'ajoute parfois des problèmes de sécu-

rité. Les programmes d'amélioration des routes ont parfois permis de faciliter l'accès à ces services dont les plus pauvres sont aussi les bénéficiaires.

12. Des services d'urgence, en particulier pour les problèmes obstétricaux graves ou les crises de paludisme cérébral qui nécessitent une hospitalisation immédiate constituent une dimension importante des moyens de transport. Les moyens intermédiaires de transport adaptés aux conditions locales servent parfois à répondre à ces besoins.

13. L'ODM 6 – qui cherche à infléchir l'incidence des maladies transmissibles – exige de la part du secteur des transports des efforts pour ne plus contribuer à la propagation du VIH-SIDA. Les organismes de transport autant publics que privés doivent mener des campagnes de sensibilisation et de traitement du VIH-SIDA auprès de leur personnel et des communautés gravement affectées par leurs activités, en particulier aux postes de transit, dans les corridors et sur les chantiers. Les agences intervenant dans le secteur des transports se doivent de participer activement en collaboration avec les organes concernés à la formulation de stratégies destinées à enrayer le fléau des accidents de la route et de jouer un rôle actif dans leur mise en œuvre.

14. Le secteur des transports a un rôle double dans la réalisation d'un environnement durable (ODM7) : appliquer des normes environnementales mises à niveau dans les opérations de transport et appuyer les efforts entrepris dans ce sens par les autres secteurs. La mise en application des procédures d'atténuation des effets délétères des activités de transport sur les ressources naturelles et la population locale nécessitent un suivi effectif. Le transport peut également influencer sur la préservation des forêts et des ressources hydrauliques en rendant l'énergie ne provenant pas de l'exploitation forestière plus abordables et en assurant la fourniture des composants des pompes hydrauliques dans les meilleurs délais.

15. Dans les zones urbaines, il est indispensable d'appliquer des mesures d'élimination de l'essence au plomb dont les conséquences sont considérables sur la santé des enfants exposés à de fortes concentrations. La réduction d'autres polluants, en particulier les polluants particuliers, deviendra une priorité croissante dans les grandes zones urbaines.

16. La question des habitations précaires supposées abriter près de 80 % de la population des pays subsahariens et qui ne cessent de s'étendre est un problème qui relève en grande partie des transports (ODM 7). Les efforts des communautés pour améliorer leurs pistes et chemins et se donner les moyens d'avoir accès à des services de transport mieux adaptés et donc à l'emploi et aux services sociaux, ont besoin d'être activement encouragés. Plus important encore, les organismes de transport devront travailler directement avec les urbanistes et services municipaux et préparer l'accueil de nouveaux résidents en évitant de recréer les problèmes d'accès à l'emploi et aux services auxquels sont confrontés les résidents actuels.

17. L'ODM 8 – qui lance un appel à un partenariat mondial pour le développement – couvre de nombreux aspects de la coopération internationale. La difficulté des pays enclavés à prendre une part active à l'économie mondiale fait parti des problèmes que le secteur des transports peut en grande partie résoudre. En Afrique, la faible exploitation des services de

transport de base et du transport international en particulier, s'ajoute à ce problème. Autant d'aspects qui affectent l'ensemble des échanges commerciaux des pays du continent.

18. Les pays enclavés étant au bout de la longue chaîne du commerce international, ils sont les premiers à pâtir des tarifs élevés des transports terrestres en Afrique. Les coûts d'acheminement des marchandises sont élevés pour de multiples raisons. Certaines de ces raisons sont liées à la taille des sources de production et des marchés desservis au terme d'un long parcours. Bien de ces raisons toutefois s'expliquent par des discordances dans les procédures et normes appliquées, par une exploitation sans vergogne du trafic de transit et de voyageurs par ceux qui sont supposés assurer des conditions optimales de transport, enfin, par le manque d'efficacité des organes publics et privés intervenant dans les échanges internationaux. La plupart de ces organes appartiennent au secteur des transports, pensons aux autorités portuaires et ferroviaires, les agences responsables de l'entretien routier et de l'application de la loi, des compagnies de transport de marchandises et leurs fournisseurs, enfin, les administrations publiques en charge de la réglementation du commerce et des transports.

19. Le NEPAD, la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et les Communautés économiques régionales s'emploient à tirer les leçons des échecs passés pour surmonter ces faiblesses. Le Projet des Nations unies pour le millénaire a permis de mettre au jour les problèmes de transport international en Afrique, problèmes accrus dans les pays enclavés. Un rapport a été publié en janvier 2005 sur ces questions. La CEA a apporté sa propre contribution sur la voie à suivre dans un rapport intitulé *Economic Report on Africa 2004: Unlocking Africa's Trade Potential* publié en septembre dernier. Le Conseil des ministres de la CEDEAO a accepté en janvier 2005 de créer une nouvelle structure de comités nationaux, régionaux et de corridor associant les secteurs public et privé doté de nouveaux instruments pour résoudre les problèmes de transit.

20. Ces initiatives internationales n'auront d'impact que si les pays de leur côté sont résolument déterminés à résoudre ces problèmes de façon radicale et en cherchant à ce que tous les organes concernés, qu'il s'agisse des transports ou de secteurs comme les services douaniers, s'engagent dans la voie d'un changement global qui ne se réduit pas à la somme de ses parties et dont tous bénéficieront.

21. La mise en place d'indicateurs et de cibles à atteindre dans le secteur des transports en vue de la réalisation des ODM, l'adaptation de la matrice ci-après aux priorités et réalités nationales et l'ajustement en conséquence des systèmes de gestion des institutions du secteur des transports devrait faciliter l'injection dans le secteur, dans la proportion requise, du flux d'aides étrangères en forte croissance nécessaire aux pays d'Afrique subsaharienne pour atteindre les ODM.

## MATRICE

### Cibles et indicateurs pour le secteur des transports dans le cadre des objectifs de développement pour le millénaire (ODM)

Objectif	Cible	Indicateurs
ODM 1 Éradication de l'extrême pauvreté et de la faim	Améliorer l'accès aux intrants, aux marchés et à l'emploi en réduisant de moitié la proportion de la population rurale à plus de 2 km d'une route praticable en toute saison	Proportion de la population rurale à moins de 2 km d'une route praticable en toute saison Taux de réduction du temps passé aux déplacements et du temps de rotation des véhicules Taux d'augmentation de la productivité agricole et des activités économiques Taux d'augmentation de l'accès à l'emploi et génération de revenus des activités liées au transport
	Réduire de 50 % l'écart des coûts moyens de transport entre l'Asie et l'Afrique	Taux de réduction des tarifs de transport (passager kilomètre) Taux de réduction des coûts unitaires de transport de fret (tonne kilométrique) Niveau de dépense dans les transports considéré comme acceptable par les pauvres vivant en milieu urbain ou rural Taux de croissance des moyens intermédiaires de transport (MIT) Existence de mécanismes de financement durables (fonds routier...) Nombre de routes en bon état et en état satisfaisant Taux de croissance de l'emploi et des revenus générés par le transport
ODM 2 + 3 Éducation pour tous et égalité des sexes	Amélioration de la desserte rurale et de la mobilité urbaine pour que le temps imparti au transport soit moins un obstacle à l'éducation des enfants et leur permette de suivre un enseignement de qualité et en toute sécurité	% d'écoles d'accès fiable % de ménages pour qui les aspects suivants constituent une contrainte éducative : Manque de temps consacré à l'éducation des filles Problème (coût) d'accès Mauvaise qualité des services éducatifs Problème de sécurité

Objectif	Cible	Indicateurs
ODM 4 + 5 Moralité infantile et santé maternelle	Amélioration de la desserte rurale et de la mobilité urbaine pour assurer un approvisionnement fiables des centres médicaux et des tarifs de transport abordables à tous les ménages et enfin, pour permettre des dispensaires mobiles d'un bon rapport qualité prix	% de centres médicaux bien desservis en milieu rural % de ménages pour qui les aspects suivants créent des problèmes d'accès aux services de santé Distance Coût / difficulté de déplacement Mauvaise qualité des services de santé Prix unitaire d'immunisation / habitant Prix unitaire / couverture des services ambulants / habitant
	Amélioration des services d'urgence dans les communautés rurales grâce à des équipements de communication au sein des communautés reliées à des services de transport de meilleure qualité	% d'urgences où les patients n'ont pas accès à des soins à temps : Mères enceintes ou venant d'accoucher Enfants de moins de cinq ans
ODM 6 VIH/SIDA, paludisme et autres maladies	Assurer que le secteur des transports ne soit plus un agent de transmission du VIH/SIDA	Prévalence du VIH/SIDA HIV/AIDS parmi les ouvriers employés dans le secteur des transports (public et privé) Taux de prévalence du VIH dans les communautés affectées par le transport Coordination des actions menées entre les pays pour lutter contre la transmission du VIH dans le secteur des transports
	Diminuer de moitié le taux d'accidents mortels de la route d'ici à 2015	Taux d'accidents mortels (par million de véhicules-km) Nombre de pays ayant adopté une stratégie de sécurité de la route
ODM 7 Environnement durable	Réduire de moitié le nombre de résidents urbains pour qui la mobilité devient un problème d'accès à l'emploi et aux services	% de ménages (dans les diverses conditions urbaines de vie) pour qui les coûts et la durée de transport créent de graves problèmes d'emploi % de ménages pour qui le manque de desserte empêche l'accès aux services de base
	Préconiser la viabilité environnementale de toutes les opérations de transport et les programmes de développement	Impact environnemental reconnu dans les audits menés sur les programmes
	Éliminer l'essence au plomb d'ici à 2010	Nombre de pays où la vente de l'essence au plomb est interdite

Objectif	Cible	Indicateurs
ODM 8 Partenariat mondial pour le développement	Réduire de moitié le coût des transports dans les pays enclavés et améliorer leur accès aux marchés mondiaux, combler les liens manquants des routes trans-africaines et assurer l'entretien des corridors régionaux existants d'ici à 2015	Réduction du nombre de liens manquants des routes trans-africaines et des corridors de transit Taux de réduction des coûts de transport dans les pays enclavés
	Éliminer toutes les barrières de transport non physiques qui allongent la durée des voyages, les délais de dédouanement et de passage à la frontière d'ici à 2015	Proportion de pays où le nombre de points de contrôle le long des principaux corridors de transit est inférieur à 3 (entre le port et la frontière du pays enclavé) Proportion de pays qui ont ramené le temps de passage à la frontière à la durée moyenne de l'OCDE Proportion de pays qui ont ramené les délais de dédouanement portuaire à la durée moyenne de l'OCDE
	Harmoniser les limites de la charge à l'essieu et des normes techniques routières d'ici à 2015 dans les CER	Proportion de CER où les limites de charge à l'essieu sont harmonisées Proportion de CER où les normes techniques pour les véhicules sont harmonisées Proportion de CER où les normes de construction routière sont harmonisées
	Améliorer les services de transport aérien, réduire les tarifs et faciliter le flux des marchandises et la prestation des services dans tous les pays africains d'ici à 2015	Augmentation du nombre de nouvelles connexions interafricaines Augmentation du nombre de produits et de leur volume acheminés par voie aérienne Taux de réduction des tarifs aériens



## I. INTRODUCTION

1.01 Le but du présent document est double. Faire la synthèse des études réalisées sur le rôle du transport dans la progression des pays d'Afrique subsaharienne en direction des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) et déterminer s'il serait souhaitable de définir pour le transport des objectifs spécifiques lui permettant de contribuer à la réalisation des ODM, ou tout au moins de faire en sorte que la contribution de ce secteur soit mieux explicitée par les pays dans leur travail de planification et de suivi en rapport avec les ODM.

1.02 Le transport n'est pas expressément mentionné dans l'énoncé des ODM qui a été signé par tous les pays d'Afrique subsaharienne, ainsi que par les pays donateurs et d'autres pays en développement d'autres régions du monde, dans les mois qui ont suivi le Sommet du Millénaire des Nations Unies de septembre 2000. Il n'en reste pas moins que l'importance des infrastructures et des services de transport a toujours été reconnue. Le Secrétaire général M. Kofi Annan, dans son rapport<sup>1</sup> à l'Assemblée générale en septembre dernier, a parlé explicitement d'« investissements ciblés dans l'infrastructure économique et sociale » dans sa liste des cinq grands domaines où il faudra « faire un bond de géant, tant sur le plan matériel que dans nos ambitions » si l'on veut que les ODM soient atteints.

1.03 En dehors de quelques exceptions comme la mortalité routière, la ponctualité des avions et des trains, ou encore le temps de rotation des navires, on utilisait jusqu'alors assez peu d'objectifs de performance généraux pour les transports, même dans les pays de l'OCDE, en partie à cause de la grande variété et de la spécificité des services fournis. Mais les choses sont en train de changer avec l'introduction des principes de « gestion fondée sur les résultats » d'une manière générale et le développement des contrats assortis de critères de performances, qui font que l'on s'intéresse aujourd'hui davantage à ce type d'objectifs. Au cours des cinq dernières années, la Chine s'est employée à atteindre en 2005 un taux d'accessibilité par la route de 95 % pour les villes et de 93 % pour les villages. Le Viet Nam, qui a été l'un des premiers États à élaborer une version nationale des ODM adaptée aux réalités du pays, a tenu à ajouter un objectif d'amélioration des infrastructures locales : 80 % des communes pauvres devaient être accessibles par une route carrossable d'ici 2005, et 100 % d'ici 2010.

---

<sup>1</sup> Assemblée générale des Nations Unies, 2004. « Application de la déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général » (27 août 2004). Document ONU A/59/282.

1.04 Ces deux dernières années, l'équipe du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies à New York a beaucoup travaillé à la mise au point de méthodologies d'évaluation des besoins en rapport avec les ODM et à leur application dans certains pays pilotes, dont trois pays d'Afrique subsaharienne. Elle a toutefois été confrontée à l'absence de données intéressantes sur les ports et les chemins de fer, et constaté le « manque d'ambition » des propositions relatives au transport figurant dans les DSRP et les plans d'action nationaux<sup>2</sup>. Une analyse a donc été réalisée pour un grand nombre de pays sur la relation entre la densité de routes revêtues par habitant et un ensemble de statistiques macroéconomiques telles que le PIB par habitant, le nombre de pauvres, la densité de population, les taux d'urbanisation et la part de la production agricole dans le PIB. Il est ressorti de cette analyse que la meilleure approche consistait à établir « un objectif de densité de routes égal à la densité habituellement atteinte par les pays à revenu intermédiaire ayant réussi à réduire la pauvreté monétaire et non monétaire aux niveaux que l'Afrique subsaharienne doit viser pour réaliser les ODM d'ici 2015 »<sup>3</sup>. Le chiffre proposé était de 0,5 kilomètre de route revêtue pour 1 000 habitants, et des programmes de dépenses ont été proposés par rapport à cet objectif.

1.05 Jugeant cette approche un peu trop simpliste, l'équipe du Projet Objectifs du Millénaire a suggéré dans le même document que, par la suite, il serait peut-être plus judicieux de définir des niveaux d'accès aux infrastructures et services de transport pour les ménages et les communautés qui soient « compatibles avec les ODM ». Sur la base de certaines considérations telles que la distance sur laquelle une femme pouvait être portée pour se rendre dans une unité d'urgences obstétricales (ODM 5) ou la distance sur laquelle des produits agricoles pouvaient raisonnablement être transportés par des moyens non motorisés (ODM 1), l'équipe a conclu que la distance maximale à une route praticable par tous les temps « compatible avec les ODM » en milieu rural pourrait être fixée à 2 kilomètres. Lorsqu'un pays aurait choisi une valeur appropriée en fonction de sa situation, il serait ensuite temps d'évaluer l'augmentation de la part de population bénéficiant de ce niveau d'accès qui serait compatible avec les objectifs partiellement dépendants des transports, par exemple la réduction de 75 % du taux de mortalité maternelle prévue dans le cinquième ODM.

1.06 Parallèlement au travail du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, la Banque mondiale a énormément réfléchi à la possibilité d'élargir l'éventail d'indicateurs introduits dans le cadre de la Treizième reconstitution des ressources de l'IDA pour mesurer les progrès réalisés par les pays, afin de mieux couvrir les secteurs productifs, notamment les infrastructures et le transport. Elle a adopté pour finir un indicateur d'« accès durable aux transports ruraux », qui correspond au pourcentage de population rurale vivant à moins de 2 kilomètres d'une « route tous temps » (c'est-à-dire une route carrossable toute l'année avec les moyens de transport rural courants, mais pouvant être parfois fermée temporairement, par exemple après de fortes pluies), pour lequel elle a commencé à collecter une première

---

<sup>2</sup> Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2004. « Millennium Development Goals Needs Assessments – Country Case Studies of Bangladesh, Cambodia, Ghana, Tanzania and Uganda », document de travail, 17 janvier.

<sup>3</sup> Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2004. « Millennium Development Goals Needs Assessments for Ghana, Tanzania and Uganda », document d'information du 3 septembre pour le rapport de Sachs, Jeffrey D. et al. 2004. « Ending Africa's Poverty Trap », *Brookings Papers on Economic Activity* No. 2: 117-216.

série de données nationales. L'argument avancé pour ajouter cet indicateur dans le système très sélectif de l'IDA (qui ne compte qu'une vingtaine d'indicateurs en tout) a été le fait que l'accès durable aux transports ruraux contribuait de façon essentielle à la réalisation d'une grande partie des ODM et que les pauvres considèrent l'isolement comme étant en partie responsable de leur pauvreté et de leur marginalisation, ainsi qu'en témoignent de nombreuses études d'opinion.

1.07 Bien que les valeurs de cet indicateur puissent être estimées à partir de cartes détaillées, il est plus économique, pour recueillir les données nécessaires, d'intégrer une question à ce sujet dans les grandes enquêtes sur les ménages habituellement réalisées tous les deux ou trois ans. Les chiffres ci-dessous sont basés principalement sur des enquêtes réalisées à la fin des années 1990 et en début 2000.

**Tableau 1. Premières estimations de l'indicateur d'accès aux transports ruraux dans différents pays d'Afrique subsaharienne**

Bénin	32 %	Ghana	44 %	Niger	52 %
Burkina Faso	19	Kenya	44	Nigeria (8 États)	47
Burundi	19	Madagascar	67	Tanzanie	38
Cameroun	20	Malawi	38	Tchad	5
Éthiopie	27	Mali	51	Zambie	51

La moyenne (non pondérée) de ces 15 pays s'élève à 37 %, contre 43 % pour l'ensemble des 24 pays exclusivement IDA (comprenant ceux d'autres régions) couverts dans la première série de données collectées. À des fins de comparaison, huit pays emprunteurs de la BIRD ont été également inclus dans cette campagne, et ont affiché une moyenne de 94 % pour cet indicateur. D'après des statistiques calculées tous les cinq ans dans deux des pays IDA, l'augmentation moyenne de l'accessibilité y a été d'environ 1 % par an.

1.08 Le présent document concerne l'ensemble des pays africains et tous les modes de transport en opération sur le continent. Il fait néanmoins référence à certains pays en particulier notamment à ceux qui ont fait l'objet d'une étude de cas ou ceux dont la documentation est apparemment bien étoffée. Le rapport entre transport et ODM est d'autant plus fort en Afrique où le risque de ne pas atteindre les ODM est le plus élevé, en raison surtout du manque de transport local et rural qui desservent la grande majorité des pauvres. Les routes rurales devraient normalement faire référence au transport riverain et aux embarcadères dans les zones desservies par surtout par voie fluviale. Les infrastructures principales qui se réfèrent en particuliers aux routes primaires devraient aussi comprendre les voies de chemin de fer, les grandes artères fluviales, et s'appliquer à des modes de transport tels que le cabotage, le transport maritime et aérien. Tous les modes de transport sont d'une importance capitale pour les ODM (et pas seulement le premier et les derniers) et tous ont un grand rôle à jouer dans leur réalisation.

1.09 La réalisation de chaque ODM fait intervenir un ensemble de contributions coordonnées, et l'importance de chaque contribution peut varier considérablement d'une zone

géographique à l'autre. Les différentes sections ci-après tentent de cerner, à partir des études existantes à ce jour, la nature et l'importance de la contribution du transport en Afrique subsaharienne au regard de chaque ODM. Chaque section analyse ensuite la meilleure façon de suivre la contribution effectivement apportée par le secteur des transports, et examine les indicateurs qui pourraient être les plus utiles.

1.10 Les trois questions essentielles à se poser en passant en revue tous ces ODM hautement interdépendants, pris à la fois séparément et dans leur globalité, sont les suivantes :

- Dans quelle mesure l'amélioration des infrastructures et des services de transport ferait progresser les pays en direction d'un ou de plusieurs ODM ?
- Le fait d'ajouter un objectif ou un indicateur relatif au transport serait-il bénéfique à la stratégie mise en œuvre pour atteindre un ou plusieurs ODM ?
- En quoi les besoins de l'Afrique subsaharienne semblent-ils différents de ceux des autres régions, et appellent-ils des solutions spécifiques à ce continent ?

1.11 Les cinq sections suivantes du présent document abordent successivement les différents ODM ainsi que les objectifs et indicateurs corrélés, à savoir : le transport et le développement bénéfique pour tous — ODM 1 (section II), le transport rural et l'éducation — ODM 2 et 3 (section III), le transport rural et la santé — ODM 4 à 6 (section IV), le transport et l'environnement — ODM 7 (section V), et le transport et les pays enclavés — ODM 8 (section VI). La section VII présente les conclusions générales en soulignant les dimensions du secteur des transports qui doivent être privilégiées par les pays dans l'optique des ODM, et en faisant ressortir les spécificités de la problématique du transport en Afrique subsaharienne par rapport aux autres régions du monde.

## II. LE TRANSPORT ET LE DEVELOPPEMENT BENEFIQUE POUR TOUS — ODM 1

2.01 Le premier ODM vise à éradiquer l'extrême pauvreté et la faim. Les résultats précis à atteindre sont de diviser par deux le pourcentage de population qui vivait en 1990 avec moins d'un dollar par jour et le pourcentage de population souffrant de la faim. Le manque de nourriture étant souvent la conséquence d'un revenu insuffisant pour en acheter (ou acheter de quoi la produire), les objectifs sont liés.

2.02 La réalisation de cet ODM, le plus global et le plus fondamental de tous, dépendra à la fois du rythme de croissance de l'économie et de la manière dont cette croissance va se faire. Jusqu'alors, un pays parvenait à faire reculer la pauvreté essentiellement lorsqu'il obtenait une hausse durable de son revenu national sensiblement supérieure à sa croissance démographique. Mais l'impact de ces hausses sur la réduction de la pauvreté a toujours été très variable, et il est arrivé que même une forte augmentation du PNB ait peu de retombées sur les pauvres<sup>4</sup>. En s'efforçant d'agir sur la forme prise par la croissance économique pour la rendre plus large et plus favorable aux pauvres, il serait possible d'améliorer la répartition des revenus et de stimuler les initiatives susceptibles d'accélérer le taux de croissance global d'un pays.

2.03 Parce qu'ils ont des effets à la fois sur le rythme de la croissance économique et sur la forme qu'elle prend, les transports jouent un rôle particulièrement déterminant au regard de l'ODM 1. Leur capacité à accélérer la croissance est depuis longtemps reconnue et a été vérifiée par de nombreuses études<sup>5</sup>. Les réseaux interurbains doivent être renforcés et étendus en temps opportun afin d'éviter les goulets d'étranglement et le manque de routes qui freinent souvent beaucoup la croissance d'autres secteurs. Les grands investissements que cela implique doivent être gérés et entretenus de façon satisfaisante, et les entreprises de transport doivent être encouragées, par des combinaisons appropriées de concurrence et de réglementation, à répondre le mieux possible à la demande du marché et saisir les opportunités offertes par le progrès technologique.

2.04 Les secteurs d'infrastructures, et le transport plus spécialement, ont également une grande influence sur les caractéristiques de la croissance, en particulier son équité géographique. L'exemple de l'Éthiopie et de l'Ouganda, qui ont engagé de vastes réformes économiques à la fin des années 80, illustre bien ce phénomène au niveau macroéconomique. Les gains obtenus ont été substantiels et la pauvreté a beaucoup reculé, mais même en Ouganda

---

<sup>4</sup> Bigsten, Arne et Abebe Shimeles, 2004. « Prospects for « Pro-Poor » Growth in Africa », *Research Paper* No. 2004/42, WIDER, Helsinki.

<sup>5</sup> Easterly, William et Sergio Rebelo, 1993. « Fiscal policy and economic growth: An empirical investigation », *Journal of Monetary Economics* 32: 417-458 ; Hulten, Charles R., 1996. « Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have », *NBER Working Paper* No. 5847, Cambridge, Mass. ; Aschauer, David A., 1998. « The Role of Public Infrastructure Capital in Mexican Economic Growth », *Economia Mexicana. Nueva Epoca* Vol. VII, num. 1, primer sem.

les résultats ont été relativement concentrés sur le plan géographique. Bon nombre de régions n'ont pas beaucoup ressenti les effets de la croissance, en grande partie à cause du manque de liaisons de transport utiles — grands axes et/ou routes locales<sup>6</sup>. Au niveau local, le ministère de l'Équipement et du Transport du Mali<sup>7</sup> cite le cas de la commune de Soumpi, isolée et mal desservie : alors qu'elle possède davantage de ressources naturelles et a reçu 2 millions de dollars d'aide pour des projets locaux, elle reste loin derrière Alafia, commune située dans la même région mais à une vingtaine de kilomètres seulement de Tombouctou.

2.05 Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, le principal gisement de croissance à court terme est l'agriculture. La grande majorité de la population très pauvre du continent vit encore dans les zones rurales. On estime que les trois quarts des 200 millions de personnes victimes de malnutrition en Afrique subsaharienne sont des familles de petits paysans, qui n'arrivent pas à se nourrir avant tout parce que leur productivité agricole est insuffisante<sup>8</sup>. C'est aussi dans le monde rural que la lutte contre la pauvreté mondiale a donné à ce jour le plus de résultats, en Asie et, de façon spectaculaire, en Chine et en Inde. À la fin des années 90, l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI) a élaboré un système d'analyse (utilisant les données des provinces et des districts) en vue d'évaluer les contributions directes et indirectes à la croissance et à la réduction de la pauvreté des différentes lignes de dépenses publiques afférentes aux mesures de développement rural<sup>9</sup>. Le manque de données a considérablement limité l'application de ce modèle aux pays africains, mais en 2004 l'Institut a pu générer des estimations pour l'Ouganda<sup>10</sup>.

2.06 Certains des résultats les plus intéressants de ces études concernent les estimations du rendement marginal des dépenses effectuées dans différents domaines à la fin des périodes analysées (1970-1993 pour l'Inde, 1978-1997 pour la Chine et principalement 1992-1999 pour l'Ouganda). Dans les trois cas, les dépenses montrant le rendement marginal le plus élevé ont été la recherche agricole, les routes rurales et l'éducation. Bien entendu, ces

---

<sup>6</sup> Willoughby, Christopher, 2004. « How important is infrastructure for achieving pro-poor growth? », rapport commandité par le ministère britannique du Développement international pour le Réseau du CAD sur la réduction de la pauvreté, mars, consultable à l'adresse <http://webdomino1.oecd.org/COMNET/DCD/PovNet.nsf>; Christiaensen, Luc et Lionel Demery et Stefano Paternostro, 2004. « Macro and micro perspectives on growth and poverty in Africa », *World Bank Economic Review*.

<sup>7</sup> République du Mali, Ministère de l'Équipement et des Transports 2005. « Objectifs du Millénaire (ODM : Étude de cas sur les transports et la réduction de la pauvreté. SSATP, Washington D.C. [mnjore@worldbank.org](mailto:mnjore@worldbank.org).

<sup>8</sup> Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005. *Halving Hunger: It Can Be Done*. Version résumée du rapport du Groupe de travail sur la faim. The Earth Institute at Columbia University, New York.

<sup>9</sup> Fan, Shenggen et Peter Hazell et Sukhadeo Thorat, 1999. « Linkages between Government Spending, Growth and Poverty in Rural India », *Research Report 110*, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.

<sup>10</sup> Fan, Shenggen et Xiaobo Zhang et Neetha Rao, 2004. « Public Expenditure, Growth, and Poverty Reduction in Rural Uganda », *DSGD Discussion Paper* no. 4, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.

priorités devraient normalement évoluer avec le temps. L'étude sur l'Inde<sup>11</sup> a été prolongée récemment par une analyse séparée de chaque décennie depuis les années 60 : on a ainsi constaté que les routes rurales avaient présenté des rendements nettement plus élevés à la fin des années 60, mais qu'au cours des décennies suivantes leur impact sur la production avait un peu baissé par rapport aux autres lignes de dépenses, tout en restant pendant toute la période le poste de dépenses le plus efficace en termes de réduction de la pauvreté.

2.07 Pour une région donnée, les études montrent généralement peu d'écarts dans le classement des différents investissements en termes de croissance de la production et de réduction de la pauvreté. On peut donc penser que les deux objectifs ne sont pas conflictuels. En revanche, il apparaît clairement que les dépenses marginales réalisées dans certaines parties des pays (par exemple la Chine occidentale<sup>12</sup> et le nord de l'Ouganda) ont davantage d'effets sur la réduction de la pauvreté, preuve qu'il faut parfois envisager de renoncer, dans le cadre des dépenses publiques, à une augmentation minime de la production pour obtenir des résultats sur le front de la pauvreté.

2.08 Ce sont les études microéconomiques qui montrent le mieux pourquoi il faut investir en priorité dans l'extension et l'amélioration des routes rurales pendant les premières phases d'un grand programme de développement rural. Ces raisons sont liées en particulier à la nécessité de diminuer les coûts de transaction des agriculteurs afin qu'ils soient encouragés à passer de l'agriculture de subsistance à la production commerciale, en employant de plus en plus des facteurs de production susceptibles d'augmenter les rendements, la productivité du travail et les revenus.

2.09 Les études portant sur l'utilisation des engrais en Éthiopie<sup>13</sup> au milieu des années 90, à une époque où les pouvoirs publics faisaient campagne pour les développer, montrent que les principaux facteurs intervenant dans l'adoption des engrais étaient l'existence de routes et le niveau d'instruction des agriculteurs (ce qui corroborait assez les résultats des grandes études de l'IFPRI évoquées plus haut). Venaient ensuite comme facteurs secondaires importants l'accès à des services bancaires (pour obtenir des crédits) et la possession d'au moins deux bœufs pour le labour, l'accès à des services de vulgarisation agricole ayant également une certaine importance. Le fait pour un agriculteur de pouvoir accéder à une route tous temps (à partir de laquelle le transport se faisait normalement par des bêtes de somme) augmentait la probabilité d'adoption des engrais de 15 à 20 % selon les régions — plus que tout autre facteur. L'autorité routière éthiopienne (Ethiopian Roads Authority, ERA<sup>14</sup>) cite des études montrant que les agriculteurs utilisent peu d'engrais quand le prix livré est élevé à cause des coûts de transport, comme dans le sud et le nord du Wollo.

---

<sup>11</sup> Dorward, Andrew et Shenggen Fan et al., 2004. « Institutions and Economic Policies for Pro-Poor Agricultural Growth », *DSGD Discussion Paper* No. 15, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington.

<sup>12</sup> Willoughby, Christopher, 2004, op. cit.

<sup>13</sup> Croppenstedt, André et Mulat Demeke, 1996. « Determinants of Adoption and Levels of Demand for Fertiliser for Cereal Growing Farmers in Ethiopia », *Working Paper Series* 96-3, Centre for the Study of African Economies, Oxford.

<sup>14</sup> *Ethiopian Road Authority, 2005. "Role of Road Transport Sector in Achieving the Millenium Development Goals"*. SSATP, Washington D.C. [mnjore@worldbank.org](mailto:mnjore@worldbank.org).

2.10 Dans les études qui analysent les prix reçus par les agriculteurs pour leur production, on constate souvent que les denrées des zones moins accessibles subissent d'importantes décotes. La principale raison en est le coût élevé du transport jusqu'au marché, mais la situation est aggravée par le fait que les petits surplus de production sont plus difficiles à écouler, faute de clients et de concurrence, dans une région mal desservie par les transports. L'écart de prix entre agriculteurs des zones peu accessibles d'une région et ceux des zones accessibles peut facilement atteindre 15 à 20 % du prix du marché local<sup>15</sup>. Le coût des pertes dues à l'absence de négociants ou à de mauvaises conditions de transport représente un risque supplémentaire élevé pour les agriculteurs des zones moins accessibles.

2.11 On comprend l'impact considérable que peut avoir l'amélioration des routes dans ces conditions. Le ministère des Transports de la Guinée<sup>16</sup> a réalisé des études d'impact sur des routes rurales. Elles ont montré que sur une période de cinq ans, la superficie semée avait doublé et la production vendue avait été pratiquement multipliée par quatre là où les routes avaient été améliorées, alors que les mêmes indicateurs avaient stagné dans des zones voisines choisies comme témoins parce qu'aucune opération d'amélioration des routes n'y avait été conduite. Le temps de trajet avait été divisé par deux et le coût du fret avait baissé de 25 % dans les zones ayant bénéficié de travaux d'amélioration des routes, alors qu'ils étaient restés à peu près inchangés dans les zones témoins. L'ERA<sup>17</sup> mentionne une étude d'évaluation a posteriori réalisée par la Banque africaine de développement sur la route en terre reliant Chida à Sodo et que l'on avait améliorée par apport de matériaux ; un an et demi après l'ouverture de la route, les rendements à l'hectare avaient doublé pour de nombreuses cultures, voire triplé pour certaines, dépassant largement les attentes.

2.12 Outre leur impact direct sur les revenus et l'approvisionnement alimentaire des familles d'exploitants agricoles, de meilleurs rendements agricoles ont des effets indirects et plus étendus sur le commerce et le traitement des intrants et des cultures. Autant d'effets qu'une étude sur un projet en particulier ne peut prévoir. L'intérêt des études de l'IFPRI consiste justement à mieux comprendre cet aspect du problème. L'une des raisons qui explique en grande partie pourquoi l'amélioration des routes joue un rôle prédominant dans la réduction de l'extrême pauvreté – en Inde au début des années '60 et '70 ou encore en Ouganda à la fin des années '90 – serait liée avec le phénomène de génération indirect d'emplois dans le secteur du commerce et de l'industrie alimentaire de même que dans les achats et ventes que ces fonctions ont pu engendrer. Une étude de la Commission économique pour l'Afrique laisse penser que l'amélioration du transport local permet également de

---

<sup>15</sup> Minten, Bart, 1999. « Infrastructure, Market Access, and Agricultural Prices: Evidence from Madagascar », *MSSD Discussion Paper* No. 26, Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, Washington ; Minten, Bart et Steven Kyle, 1999. « The effect of distance and road quality on food collection, marketing margins, and traders' wages: evidence from the former Zaire », *Journal of Development Economics* Vol. 60: 467-495 ; Boadi, Yaa, 2003. « Quantifying the Impact of Improved Accessibility on Rural Communities in Ekiti State, Nigeria », thèse de MSc, Univ. of Southampton ; Renkow, Mitch et Daniel Hallstron et Daniel Karanja, 2004. « Rural infrastructure, transaction costs and market participation in Kenya », *Journal of Development Economics* 73: 349-367.

<sup>16</sup> Ministère des transports 2005. Rôle des transports dans la réalisation des ODM (étude de cas Guinée). SSATP, Washington D.C. [mnjore@worldbank.org](mailto:mnjore@worldbank.org).

<sup>17</sup> *Ethiopian Roads Authority*, op. cit.

développer rapidement le commerce inter frontalier et d'ouvrir des perspectives d'emploi. L'indicateur desserte rural mis en avant par l'IDA (cf. para. 1.06) est valide non seulement pour ce qui concerne l'éloignement de 2 km à une route praticable en toute saison mais aussi correspond au niveau minimal de desserte nécessaire pour passer à une production commerciale (para. 2.08) et de ses effets sur la réduction de la pauvreté.

2.13 Ce qui vient d'être dit sur l'impact des routes rurales peut s'appliquer également au transport fluvial<sup>18</sup> dans bien des régions d'Afrique dotées de lacs, de rivières ou ayant un accès à la mer. Le transport fluvial en milieu rural ouvre bien souvent l'accès à des activités économiques telles que la vente des produits de la pêche ou à des emplois en ville tout en vivant à moindre frais. Ce type de transport génère également des emplois directs, facilite les échanges commerciaux et parfois devient le seul moyen d'accès à des soins médicaux ou à un enseignement supérieur. L'entretien des débarcadères et des voies fluviales est essentiel à leur prospérité.

2.14 Ces quelques considérations sur le rôle que peuvent jouer les infrastructures et les services de transport pour obtenir un rythme et une forme de croissance économique permettant d'atteindre l'ODM 1, montrent qu'il n'est pas si facile de définir des indicateurs synthétiques susceptibles d'aider à orienter et mesurer les activités de transport. Les besoins et les services en matière de transport sont trop variés et spécifiques aux zones desservies, et dépendants du moment.

2.15 L'indicateur le plus utile et le plus facile d'emploi à court terme serait probablement l'évaluation de la qualité de leurs routes qu'un grand nombre de pays ont entreprise au moyen d'enquêtes sur l'état des routes. Ces enquêtes ont tendance à privilégier les grands axes à cause des montants qui y ont été investis et de la nécessité d'entretenir correctement les équipements si l'on veut éviter que ces investissements ne soient perdus. En règle générale, les études macro et microéconomiques sur le développement rural soulignent surtout l'importance de l'existence même de petites routes et de pistes et qu'elles soient praticables dans des conditions météorologiques normales. Beaucoup de ces petites routes ne sont pas officiellement classifiées ou répertoriées, et en pratique leur entretien est souvent laissé à l'initiative des populations locales ou même des particuliers. Dans la mesure où ces infrastructures (et les équipements comparables permettant de transporter l'eau dans les zones proches des cours d'eau) sont très importants pour les pauvres et pour que la croissance leur profite, il serait hautement souhaitable d'étendre la couverture des enquêtes annuelles sur l'état des infrastructures de transport afin d'y inclure tous les équipements de transport de surface en dehors des chemins de fer. Des objectifs seraient définis pour le pourcentage de chaque type d'équipement devant se trouver « en bon état » et « dans un état acceptable », au moyen des normes utilisées pour les chaussées dans le cas des grandes routes, et de critères de praticabilité beaucoup plus simples pour les autres types de routes.

2.16 L'Éthiopie a fait beaucoup d'efforts pour étendre son réseau routier, le doublant quasiment au cours des douze dernières années, mais elle s'est efforcée en même temps d'améliorer l'entretien des équipements et d'atteindre des objectifs précis sur l'état du ré-

---

<sup>18</sup> IFRTD Forum News, Vol 10, Issue 4, avril 2003

seau<sup>19</sup>. Le pourcentage de routes en bon état sur l'ensemble du réseau est passé de 18 % en 1995 (score très faible qui avait un énorme impact sur les coûts de fonctionnement des véhicules) à 29 % en 2002, à la fin de la première phase du Programme de développement du secteur routier, et 37 % actuellement. Le pays est donc en bonne voie pour parvenir aux 45 % visés pour 2007. Convaincue qu'un plan à plus long terme est nécessaire pour permettre au pays de réaliser l'ODM 1, l'ERA souhaiterait porter à environ 70 % le pourcentage de routes en bon état (87 % du réseau fédéral et 52 % des routes rurales) d'ici 2015, tout en doublant la densité de routes pour l'amener à environ un kilomètre pour 1 000 habitants (tous types de routes confondus), contre un demi-kilomètre actuellement. Le Ghana s'est également employé à améliorer l'état de son réseau routier en renforçant l'entretien<sup>20</sup>. Le pays est parvenu à faire passer le pourcentage de routes jugées en bon état de 17 % en 1997 à 30 % en 2003, et il vise les 60 % pour 2006, à l'issue de son actuel Programme de développement du secteur routier sur cinq ans.

2.17 L'apport récent de financement plus fiable et conséquent a permis en outre d'assurer un meilleur entretien des routes africaines grâce aussi à la création de fonds routiers dont les mérites ont été particulièrement vantés par la composante Initiative de gestion de la route du SSATP. Une vingtaine de pays africains ont établi un fonds routier et la plupart ont adopté des mesures de contrôle indépendantes et ont confié la gestion routière à un conseil routier représenté par des membres du secteur privé et du secteur public.

2.18 Aujourd'hui, davantage de pays utilisent couramment des indicateurs et des objectifs relatifs à l'accessibilité des zones rurales, qui vont dans le sens des ODM mais ne prennent généralement pas la forme suggérée à l'heure actuelle par la Banque mondiale et le Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies (paragraphe 1.05 à 1.07 ci-dessus). Pour établir ses propres ODM nationaux, le Gouvernement guinéen a ajouté à l'ODM 1 des objectifs spécifiques au transport dans le but d'améliorer l'accès aux zones de production, de renforcer les capacités locales de gestion des infrastructures et de diminuer le coût de transport des engrais<sup>21</sup>. Les indicateurs qui seront utilisés sont le pourcentage de zones de production ouvertes et le nombre de kilomètres de routes rurales construites, rénovées et entretenues. L'Éthiopie a employé comme principal indicateur le pourcentage du territoire national se trouvant à plus d'une demi-journée de marche d'une route tous temps — estimé à 80 % en 1996, 75 % en 2002 et 70 % actuellement<sup>22</sup>. Le plan complet de l'ERA à plus long terme prévoit d'abaisser ce pourcentage à environ 35 % d'ici 2015.

2.19 La contribution des services de transport interurbain à la croissance économique dépend principalement du prix auquel ils sont proposés, compte tenu des critères de ponctualité, de fiabilité, de pourcentage de perte et de conditionnement exigés du client. En règle générale, les études ont montré que le coût du fret routier était beaucoup plus élevé — d'un facteur 2 ou 3 — en Afrique subsaharienne qu'en Asie, pour des raisons très diverses liées principalement à une concurrence plus limitée à chaque étape de la fourniture des ser-

---

<sup>19</sup> *Ethiopian Roads Authority*, op. cit.

<sup>20</sup> Ministry of Roads and Transport 2005. "A Case Study of the Role of Transport in Achieving the Millennium Development Goals", SSATP, Washington D.C. [mnjore@worldbank.org](mailto:mnjore@worldbank.org)

<sup>21</sup> République de Guinée, ministère des Transports, op. cit.

<sup>22</sup> *Ethiopian Roads Authority*, op. cit.

vices<sup>23</sup>. Réduire ces coûts serait manifestement très profitable au consommateur, favoriserait le développement du commerce intérieur et international, et accélérerait la croissance. Mais il paraît difficile d'estimer valablement l'évolution de ces coûts autrement que par le témoignage d'expéditeurs envoyant des marchandises similaires. Néanmoins, l'analyse de la chaîne d'approvisionnement est un sujet qui suscite depuis peu beaucoup d'intérêt dans le monde entier, en conséquence de quoi les pays pourraient maintenant être en mesure d'identifier un petit échantillon de cargaisons standard (entre une douzaine et une cinquantaine) pour lesquelles des informations précises pourraient être recueillies, par exemple tous les trois mois, auprès de consultants et d'experts en logistique des entreprises. Ces données, et les mesures prises grâce à elles pour tenter d'améliorer le rapport service/coût, intéresseraient au plus haut point les investisseurs potentiels ainsi que le public plus généralement.

2.20 L'ERA s'emploie à réunir des données nationales sur les prix pratiqués dans le transport routier et à comparer les résultats aux moyennes d'autres pays, afin de vérifier les performances et la compétitivité de l'Éthiopie. Actuellement, elle estime compris entre 0,04 et 0,06 dollar le prix du fret par tonne kilométrique, essentiellement en fonction de la qualité du revêtement des routes sur le trajet. Elle juge ces coûts relativement élevés dans la mesure où, d'après les informations disponibles, les coûts moyens du fret domestique par tonne kilométrique sont de 0,07 dollar en Zambie et de 0,065 dollar au Malawi, mais de seulement 0,03 dollar au Zimbabwe et de 0,02 dollar en Afrique du Sud. L'un des objectifs spécifiques du Programme ghanéen de développement du secteur routier est de réduire de 10 % les coûts de fonctionnement moyens des véhicules pour le transport des produits agricoles.

2.21 Le nombre de jours de travail payés à des employés non qualifiés est un indicateur qui rend compte de l'une des contributions directes, modeste mais utile, du secteur routier à la réduction de la pauvreté. Les emplois de ce type — dans des équipes de construction ou d'entretien, ou dans des postes d'entretien stables — peuvent être relativement nombreux lorsque le taux de mécanisation est peu élevé — en particulier au niveau régional et local. Ils procurent des revenus réguliers, au moins pour une durée limitée, à des personnes qui n'auraient pas d'emploi rémunéré sans cela, et peuvent parfois leur permettre d'acquérir les compétences ou le petit capital nécessaires pour trouver un nouvel emploi ou démarrer une activité. Un grand nombre de pays, comme le Lesotho, s'efforcent d'assurer aux femmes l'égalité d'accès à ces emplois, sous réserve que le travail ne soit pas trop pénible physiquement. Un autre indicateur que nombre de pays considèrent comme digne d'intérêt concerne le nombre d'emplois créés par les services de transport, y compris les emplois auxiliaires tels que la réparation des véhicules.

2.22 Un moyen plus qualitatif de définir des objectifs et de mesurer leur réalisation consisterait à entreprendre régulièrement des enquêtes d'opinion sur la qualité des services de transport disponibles. Les travaux menés par le Public Affairs Centre à Bangalore (Inde)<sup>24</sup> sur les fiches d'évaluation par les citoyens (Citizen Report Cards) ont permis d'améliorer les services publics dans cette ville et ont été étendus à différents organismes de transport. Il

---

<sup>23</sup> Voir par exemple, Hine, J:L., et J:H: Ebden et P. Swan, 1997. « A Comparison of Freight Transport Operations in Tanzania and Indonesia », *TRL Report 267*, TRL, Crowthorne.

<sup>24</sup> [www.pacindia.org](http://www.pacindia.org)

pourrait être très intéressant d'appliquer en Afrique une méthode similaire, qui couvrirait probablement les infrastructures et les services de transport dans le cadre d'une évaluation plus large de tous les services publics disponibles dans la zone de compétences d'une collectivité locale. Les pouvoirs locaux auraient ainsi une image plus équilibrée et plus objective qu'aujourd'hui de l'éventail d'opinions des citoyens, prendraient conscience de certains problèmes passés jusqu'alors inaperçus, et pourraient plus facilement mobiliser les structures concernées pour qu'elles répondent mieux aux besoins des usagers. Les objectifs pourraient être établis en termes d'obtention de niveaux de satisfaction des consommateurs plus élevés — qui ont été progressivement atteints d'après certaines des enquêtes les plus récentes menées en Inde.

### III. LE TRANSPORT RURAL ET L'EDUCATION – ODM 2 ET 3

3.01 Le deuxième ODM vise à assurer l'éducation primaire pour tous, à savoir permettre à tous les enfants d'achever le cycle d'enseignement primaire, et le troisième à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, en s'efforçant plus particulièrement d'éliminer les disparités entre les sexes dans l'éducation. Les progrès en direction de ces objectifs se sont accélérés dans un certain nombre de pays d'Afrique subsaharienne ces dernières années, mais il faut les accélérer beaucoup plus et les diffuser bien plus largement si l'on veut que les objectifs soient atteints.

3.02 Cette section porte essentiellement sur les zones rurales car c'est là que l'accélération devra être la plus forte. En règle générale, les taux de scolarisation restent nettement plus bas au sein de la population rurale. Cependant, la situation varie énormément d'un pays à l'autre, et même à l'intérieur d'un même pays. L'enquête nationale 2004 sur l'éducation au Nigéria<sup>25</sup> relève par exemple des taux de fréquentation nets en primaire un peu supérieurs à 80 % tant pour les filles que les garçons dans les États du sud, alors que les principaux États du nord atteignent presque deux tiers de ce pourcentage pour les garçons mais moins de la moitié pour les filles. Dans le secondaire, les mêmes variations existent entre les régions mais les écarts sont beaucoup plus importants.

3.03 Le transport apporte une contribution importante à l'éducation dans la mesure où il permet aux élèves et aux enseignants de se rendre à l'école, et où il facilite l'acheminement des équipements et fournitures scolaires. Le coût, la fiabilité et la sécurité des transports influent sur les décisions de scolarisation et de fréquentation d'une manière directe et, surtout en milieu rural, indirecte — par leurs effets sur la qualité de l'enseignant qui peut être recruté et sur le déplacement d'inspecteurs chargés de contrôler le fonctionnement de l'établissement. Des études réalisées au début des années 90<sup>26</sup>, basées sur les données de l'enquête LSMS de mesure des niveaux de vie (Living Standards Measurement Survey) pour le Maroc, ont conclu que l'existence d'une route revêtue dans une communauté multipliait par plus de deux le taux de fréquentation de l'école par les filles, le faisant passer de 21 % à 48 %, tandis que pour les garçons le taux passait de 58 % à 76 %.

3.04 L'évaluation ex post d'un échantillon d'investissements dans des travaux de pavage de grandes routes rurales au Maroc<sup>27</sup> a montré que, dans la zone d'influence de ces routes, le pourcentage de filles fréquentant l'école primaire avait triplé pour atteindre 54 %, et que celui des garçons avait doublé pour passer à 81 % — des augmentations beaucoup plus fortes que dans les zones n'ayant pas bénéficié de travaux d'amélioration des routes. La suppression des fermetures temporaires de routes avait également diminué l'absentéisme des

---

<sup>25</sup> National Population Commission, 2004. « Nigeria DHS EdData Survey 2004: Preliminary Report ». National Population Commission, Abuja et ORC Macro, Calverton, Maryland.

<sup>26</sup> Khandker, Shahidur R. et Victor Lavy et Deon Filmer, 1994. « Schooling and Cognitive Achievements of Children in Morocco », *Discussion Paper* No. 264, Banque mondiale, Washington.

<sup>27</sup> Levy, Hernan et Claudine Voyadzis, 1996. « Morocco Impact Evaluation Report: Socioeconomic Influence of Rural Roads », Département de l'évaluation des opérations, Rapport n°15808-MOR, Banque mondiale, Washington.

enseignants et des élèves, le recrutement des enseignants était devenu plus facile, et le ravitaillement était amélioré, notamment pour l'alimentation en eau, souvent apportée par l'enseignant dans un chariot. Toutefois, les améliorations venaient non seulement des investissements routiers, mais aussi d'une forte hausse simultanée du nombre d'établissements et d'enseignants dans les zones desservies. Il y a relativement peu d'exemples où le manque d'accès pour le transport des matériaux de construction empêchait la construction d'une école — seul cas où tout le bénéfice de l'école peut être attribué aux travaux d'ouverture d'une route. Les études d'impact des routes rurales réalisées en Guinée ont ainsi montré que le nombre d'établissements avait augmenté pratiquement à la même vitesse, pendant la période 1995-2000 étudiée, dans les zones ayant bénéficié de travaux d'amélioration des routes et dans les zones témoins sans travaux d'amélioration.

3.05 D'autres recherches menées dans les années 90 ont permis de mieux comprendre la manière dont les infrastructures et les services de transport affectaient le plus le développement de l'instruction. Les problèmes de transport ne sont manifestement qu'un obstacle à l'amélioration des taux de scolarisation parmi beaucoup d'autres comme la nécessité dans les familles très pauvres que les enfants travaillent à la maison, aux champs ou ailleurs pour gagner de l'argent, le manque d'argent pour payer les frais occasionnés par la scolarité, la qualité médiocre des établissements ou des enseignants, le faible niveau d'attente des parents quant aux perspectives d'avenir qu'ouvre à leur enfant l'instruction qu'ils peuvent lui payer, le fait que certaines traditions culturelles fixent d'autres priorités, et le propre manque d'expérience scolaire des parents.

3.06 De vastes études tentant de prendre en compte tous ces facteurs ont été menées au Ghana<sup>28</sup>. La conclusion a été que les difficultés et les coûts du transport pour se rendre dans les établissements secondaires (souvent situés entre 8 et 25 kilomètres de distance du domicile des élèves, voire plus) constituaient un obstacle direct important à la scolarisation à ce niveau, l'existence de transports publics modifiant la donne jusqu'à un certain point. Mais ce problème avait des retombées importantes sur la scolarisation dans les écoles primaires (normalement sur place) parce que celles-ci étaient considérées par la population (et le marché de l'emploi) essentiellement comme une étape inévitable pour entrer dans un établissement du secondaire, au lieu d'être un lieu dispensant une instruction utile en soi. De ce fait, l'absence de possibilité de suivre une scolarité secondaire (à cause des problèmes de transport) expliquait en partie le faible taux de scolarisation en primaire. Les mêmes résultats sont ressortis d'une étude comparative réalisée sur la Côte d'Ivoire<sup>29</sup>, qui a fait apparaître que les obstacles décrits affectaient les filles et les garçons de façon équivalente, alors qu'au Ghana ils affectaient plutôt davantage les filles.

3.07 Une étude intéressante sur le Viet Nam<sup>30</sup>, qui a conclu que les routes avaient là-bas aussi une incidence directe plus importante sur la scolarisation en secondaire que sur la sco-

---

<sup>28</sup> Lavy, Victor, 1996. « School supply constraints and children's educational outcomes in rural Ghana », *Journal of Development Economics* Vol. 51: 291-314.

<sup>29</sup> Tansel, Aysit, 1997. « Schooling Attainment, Parental Education, and Gender in Côte d'Ivoire and Ghana », *Economic Development and Cultural Change* Vol 45 No. 4: 825-856.

<sup>30</sup> Deolalikar, Anil B., 2001. « The Spatial Distribution of Public Spending on Roads in Vietnam and its Implications », projet de rapport préparé pour la Banque asiatique de développement.

larisation en primaire, a également montré que cette incidence était systématiquement plus grande (surtout au niveau secondaire) plus la province était pauvre en termes de revenu moyen et d'infrastructures héritées. Le ministère des Travaux publics et du Transport du Lesotho relève par ailleurs que la valeur sociale de la modernisation des routes est beaucoup plus élevée dans les régions montagneuses du pays, où les itinéraires de remplacement sont limités, que dans les plaines. En 2004, il a réalisé une étude sur l'impact des quatre projets d'amélioration de routes achevés tout récemment, et constaté que le principal impact initial semblait être des petites diminutions du nombre d'enfants manquant l'école et des augmentations plus importantes de ceux ayant terminé le premier cycle secondaire.

3.08 En 1999, une analyse des résultats de toutes les Enquêtes nationales démographiques et sanitaires ayant été menées jusqu'alors avec une couverture appropriée<sup>31</sup> a semblé montrer que dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne étudiés (8 sur 13), la probabilité pour qu'un enfant soit scolarisé en primaire était sensiblement augmentée (de quelque 10 à 25 %) par l'existence d'une école primaire sur place. Dans trois de ces pays, la probabilité de scolarisation était encore plus élevée (de 20 à 50 %) si la communauté disposait aussi d'un établissement secondaire sur place (même constat que l'étude menée au Ghana). Néanmoins, dans un seul pays (le Bénin) les effets décrits étaient nettement plus marqués pour les filles que pour les garçons ; dans les autres pays, aucun écart n'était constaté entre les sexes. L'impact important de la présence d'une école primaire sur place est frappant car il n'a été retrouvé dans aucun des huit pays d'autres régions du monde qui étaient couverts. Bien que dans certains cas ce phénomène puisse s'expliquer par les obstacles culturels s'opposant à la scolarisation dans une école extérieure à la propre communauté de l'enfant, il est clair que la principale raison tient à la distance et au transport, qui posent davantage de problèmes en Afrique subsaharienne qu'ailleurs.

3.09 Ainsi, bien que le transport ne soit qu'un obstacle parmi d'autres à la réalisation des ODM relatifs à l'éducation, il s'agit d'un obstacle de taille, particulièrement en Afrique. Une étude récente<sup>32</sup> sur les difficultés rencontrées par les pays pour augmenter le taux de scolarisation des filles, réalisée pour la Région Afrique de la Banque mondiale, souligne la nécessité d'élaborer des stratégies sur mesure pour surmonter la combinaison spécifique d'obstacles à laquelle un pays ou ses différentes régions sont confrontés. Parmi les composantes susceptibles de rendre ces stratégies plus efficaces, elle met en première place des interventions intersectorielles telles que « des améliorations en matière de politiques de l'emploi et du travail, de garde des enfants à l'extérieur du domicile, de technologies économes en main-d'œuvre, de transport, et de programmes de communication sur le VIH/sida et d'aide aux personnes affectées ». Elle souligne ensuite l'importance de différentes interventions, constituant un ensemble flexible issu d'« un processus d'analyse permanent des difficultés à résoudre et des changements », et cite comme exemple de réussite un programme du Bangladesh prévoyant la construction de nouveaux bâtiments, l'amélioration des services de distri-

---

<sup>31</sup> Filmer, Deon, 1999. « The Structure of Social Disparities in Education: Gender and Wealth », document d'information pour un Rapport de la Banque mondiale sur les politiques en matière d'égalité des sexes et de développement.

<sup>32</sup> Kane, Eileen, 2003. « Girls' Education in Africa », *Africa Region Human Development Working Paper Series*, Banque mondiale, Washington.

bution d'eau et d'assainissement des écoles, le recrutement d'un plus grand nombre d'enseignants de sexe féminin, et un programme de bourses destiné à réduire les coûts d'opportunité pour les filles et aider à couvrir les frais liés à la scolarité, par exemple le transport.

3.10 Il faut également signaler la contribution plus large que le transport peut apporter, surtout les infrastructures et les services locaux, en allégeant la lourde charge de travail des femmes africaines et en favorisant leur autonomisation. L'ERA a constaté que les déplacements domestiques pour les besoins familiaux représentaient plus de 90 % des déplacements des ménages dans les zones rurales étudiées, et que ces déplacements étaient effectués presque exclusivement par des femmes et occupaient 20 à 25 % de leur temps de travail. Améliorer l'accès aux exploitations agricoles, aux parcelles boisées, aux points d'eau et aux marchés n'est que l'une des mesures nécessaires pour réduire la charge de travail et libérer du temps pour d'autres activités, mais il s'agit d'une mesure importante.

3.11 Dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, c'est à deux niveaux que le secteur des transports doit renforcer sa contribution à la réalisation des ODM relatifs à l'éducation : au niveau du ministère de l'Éducation pour la politique et la planification centrales, et au niveau des districts pour la gestion locale des services éducatifs.

3.12 Les ministères de l'Éducation ont aujourd'hui l'immense tâche d'étendre rapidement les services fournis, avec des budgets limités et des moyens humains souvent gravement affectés par l'épidémie de VIH/sida. On leur a souvent reproché de faire des plans à partir d'hypothèses irréalistes — par exemple en partant du principe qu'une école pouvait desservir une zone de plusieurs kilomètres de rayon, alors qu'en pratique les élèves viennent de beaucoup plus près — ou de ne pas prendre en compte le transport, les élèves devant parcourir une plus grande distance à pied ou dépenser plus en transport qu'il ne serait vraiment nécessaire<sup>33</sup>. Devant la nécessité actuelle de planifier la couverture complète du territoire, ils doivent faire d'une manière ou d'une autre des choix importants entre répartir les installations, apporter des services de base directement à un nombre croissant de communautés, ou renforcer la capacité et la qualité d'installations plus centralisées où les élèves doivent se rendre par les transports. La dernière option implique des dépenses de transport plus élevées pour les élèves, mais permet d'utiliser plus efficacement les ressources éducatives. Compte tenu des vastes opérations d'expansion en cours et nécessaires, il importe d'analyser davantage les coûts véritables pour la société de ces différentes solutions (pas uniquement ceux relevant du budget de l'Éducation nationale), en prenant en outre en considération l'évolution probable du réseau de transport local dans les années à venir. Au lieu d'appliquer une solution uniforme sur tout le territoire national, il conviendrait sans doute d'adopter un schéma de petits établissements très décentralisés dans les zones à population relativement clairsemée où le réseau de transport a peu de chances de se développer beaucoup, et au contraire de mettre beaucoup plus l'accent sur l'amélioration de la qualité et de la capacité d'accueil des structures plus centralisées dans les zones à fort potentiel agricole où le réseau routier devra de toutes façons être largement étendu pour exploiter ce potentiel. Cela mon-

---

<sup>33</sup> Voir par exemple le site Web <http://www.eclac.cl/dds/localizacion/index.asp>.

tre à quel point il est nécessaire que les autorités chargées du transport soient impliquées dans la planification du secteur éducatif.

3.13 En ce qui concerne les collectivités locales, l'aide du secteur des transports serait surtout utile pour la planification participative locale de petits travaux et initiatives, et pour la bonne coordination du lieu d'implantation des services et de la fourniture de transports publics pratiques. Le mode de planification participatif permet souvent d'identifier de petites améliorations<sup>34</sup> concernant l'extension de sentiers ou la réparation de petits ponts, dont seules les personnes vivant sur place peuvent se rendre compte ; il s'agit très souvent d'améliorer l'accès aux équipements publics, par exemple aux écoles. Le lieu d'implantation d'un nouvel établissement scolaire doit être étudié avec attention, dans l'optique de minimiser le trajet à pied des élèves. Les pouvoirs locaux ont une grande responsabilité pour ce qui est d'appliquer les directives nationales de planification des établissements scolaires issues des considérations évoquées plus haut, en les ajustant aux réalités locales et en les utilisant à bon escient. Des représentants du secteur des transports doivent aussi participer aux réunions locales faisant le point par rapport aux ODM relatifs à l'éducation, afin d'identifier les éventuelles mesures à prendre du côté des transports pour favoriser leur réalisation.

3.14 Les hauts responsables du secteur des transports doivent veiller à ce que les processus institutionnels d'appui à l'éducation venant d'être décrits fonctionnent de façon constructive. Il existe un large éventail d'indicateurs permettant de suivre la contribution du secteur aux objectifs fixés en matière d'éducation, en fonction des stratégies choisies pour atteindre ces objectifs et des processus institutionnels mis en place pour faire le lien entre le secteur des transports d'une part, et le ministère de l'Éducation et les pouvoirs locaux d'autre part. Il serait souhaitable de les sélectionner par le biais de ces processus et en fonction de la situation locale, sans les calquer nécessairement sur ceux choisis pour une autre région ou un autre pays. Dans ses ODM nationaux, la Guinée utilise des indicateurs portant sur la facilité d'accès physique aux établissements d'enseignement.

---

<sup>34</sup> Mahapa, Sabina M. et Mashiri, Mac, 2001. « Social exclusion and rural transport: gender aspects of a road improvement project in Tshitwe, Northern Province », *Development Southern Africa* 18 (3).



## IV LE TRANSPORT RURAL ET LA SANTÉ – ODM 4, 5 ET 6

4.01 Le quatrième objectif de développement pour le Millénaire consiste à réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans, et le cinquième à réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle. Enfin, le sixième objectif vise à avoir stoppé, d'ici à 2015, la propagation du VIH/sida, du paludisme et d'autres maladies graves, en particulier la tuberculose, et commencé à inverser la tendance actuelle.

4.02 D'après les estimations de l'UNICEF, pas moins de 50 % des décès maternels enregistrés en 2000 et 42 % des décès d'enfants de moins de cinq ans sont survenus en Afrique subsaharienne<sup>35</sup>. Selon la Banque mondiale, aucun pays d'Afrique subsaharienne n'est en voie d'atteindre le quatrième ODM<sup>36</sup>. Tous les fléaux sanitaires sur lesquels les ODM attirent l'attention s'abattent surtout sur les plus pauvres, et c'est au sein des populations démUnies que les progrès sur le front de la mortalité juvénile sont les plus lents.

4.03 Il est possible d'atteindre tous ces objectifs dans les délais convenus en adoptant des techniques éprouvées et couramment employées, mais le problème est de parvenir à ce que les pauvres utilisent ces techniques ou en bénéficient. La solution dépend de toute une série de facteurs complexes étroitement liés, notamment l'éducation, les prix, les revenus, les dispositifs mis en place par la société pour aider les familles victimes de catastrophes et enfin les services médicaux et les différents types d'infrastructures (y compris les transports) dont on dispose. Ainsi, si l'on veut que les populations visées par les ODM se mettent effectivement à utiliser les techniques appropriées, il faut axer les stratégies sur ces populations et mener des actions dans plusieurs secteurs.

4.04 Le rôle des transports est notamment de garantir que toutes les régions bénéficient d'un approvisionnement suffisant et sûr en vivres et que les établissements médicaux puissent fonctionner avec le personnel et le matériel nécessaires. Mais leur principale tâche — et la plus difficile — est d'acheminer les patients vers les centres de soins. Il s'agit tantôt de déplacements urgents, car quelques heures peuvent faire toute la différence entre la vie et la mort, tantôt — et plus souvent — de visites régulières de patients ayant besoin de suivre des traitements de longue durée selon un calendrier rigoureux. Pour ces raisons, les infrastructures et les services de transport ont un impact important sur trois paramètres<sup>37</sup> : l'utilisation des services médicaux (comme alternative à l'autothérapie ou à l'absence de soins), les zones desservies par les établissements de soins et par conséquent la taille et le coût du réseau à mettre en place, et enfin la possibilité pour les patients de choisir entre différents établissements — qui aura vraisemblablement une incidence importante sur la qualité des services qui seront proposés.

---

<sup>35</sup> UNICEF, 2001. « Progrès accomplis depuis le Sommet mondial pour les enfants — Statistiques mises à jour », UNICEF, New York.

<sup>36</sup> Wagstaff, Adam et Mariam Claeson, 2003. *The Millennium Development Goals for Health: Rising to the Challenges*. Banque mondiale, Washington.

<sup>37</sup> Downing, Andrew et Dinesh Sethi, 2001. « Health Issues in Transport and the Implications for Policy » document préparé pour le DFID, Londres. [www.dfid.gov.uk](http://www.dfid.gov.uk)

4.05 Souvent, ce sont les familles les plus pauvres qui sont les plus éloignées des établissements médicaux. Dans les régions rurales d'Afrique subsaharienne en particulier, elles doivent parcourir de longs trajets et supporter des coûts d'opportunité élevés pour recevoir des soins de santé<sup>38</sup>. Depuis l'an 2000, les enquêtes démographiques et sanitaires (DHS) réalisées au niveau national<sup>39</sup> comprennent de plus en plus souvent une série de questions à poser dans chaque foyer à la maîtresse de maison sur les difficultés qu'elle rencontre pour accéder aux soins de santé. Les dix enquêtes dont les résultats ont été publiés font toutes apparaître que leur problème majeur est l'argent nécessaire pour payer les traitements. Il est suivi par l'éloignement des structures de soins et la difficulté de trouver un moyen de transport. Les problèmes jugés moins graves varient davantage en fonction des pays. D'autre part, à partir de 2002, des analyses par quintiles de richesse des ménages (sur la base des biens déclarés) ont été réalisées dans le cadre des rapports DHS. Le tableau 2 indique le pourcentage de femmes qui ont signalé que la distance et les moyens de transport disponibles étaient de grands problèmes dans les cinq enquêtes présentant des analyses par quintiles.

**Tableau 2. Pourcentage de femmes ayant souligné les problèmes de distance et de transport rencontrés pour accéder à des soins de santé (d'après des DHS sur cinq pays)**

	Burkina Faso		Érythrée		Ghana		Nigéria		Philippines	
	Dist.	Trans.	Dist.	Trans.	Dist.	Trans.	Dist.	Trans.	Dist.	Trans.
Milieu urbain	23,7	25,0	14,3	16,7	16,8	16,1	9,5	8,5	17,1	16,0
Milieu rural	52,7	44,6	56,6	62,4	47,7	49,2	32,2	31,8	40,9	38,6
Moyenne	46,4	40,4	38,4	42,7	32,7	33,1	24,4	23,8	27,2	25,6
1 <sup>er</sup> quintile	60,8	53,4	63,8	70,1	60,1	63,3	47,8	48,9	59,1	57,1
2 <sup>e</sup>	58,5	48,3	57,1	62,6	51,7	53,7	33,6	33,4	33,8	32,5
3 <sup>e</sup>	50,5	42,0	50,5	57,1	31,7	31,5	23,2	21,8	22,2	20,3
4 <sup>e</sup>	44,1	38,6	23,7	26,1	20,3	19,1	13,5	12,3	18,7	17,4
5 <sup>e</sup>	24,1	24,3	10,1	11,8	13,6	12,9	8,2	7,0	13,6	12,0

4.06 Ce qui frappe le plus dans ces chiffres, c'est la concentration, autour de 60 %, de la proportion de femmes appartenant au quintile inférieur qui évoquent le problème de la distance (le Nigéria étant la seule exception). On ne dispose malheureusement pas de données par quintiles sur les deux pays non africains (en dehors des Philippines) où ces questions ont été posées. On sait cependant que l'Indonésie est le seul pays où, d'après les résultats d'ensemble, beaucoup moins de personnes interrogées jugent que les transports constituent un problème (quelque 18 % en zone rurale). Les résultats résumés dans ce tableau présentent un autre aspect intéressant, à savoir les écarts entre pays africains, en particulier pour les personnes interrogées qui appartiennent aux quintiles inférieurs, lorsqu'on leur demande dans quelle mesure elles jugent que les possibilités d'accès aux services de transport réduisent les problèmes ressentis (c'est le cas au Burkina Faso) ou les aggravent (en Érythrée et, dans une moindre mesure, au Ghana). L'étude d'impact que l'autorité routière du Ghana

<sup>38</sup> Castro-Leal, F., J. Dayton, L. Demery et K. Mehra, 2000. « Public spending on health care in Africa: do the poor benefit ? » *Bulletin of the World Health Organization* 78 (1): 66-74.

<sup>39</sup> [www.measuredhs.com](http://www.measuredhs.com)

(Ghana Highway Authority) a réalisée en 2003 sur son programme 1996-2001 s'intéresse particulièrement à la qualité des services de transport public sur les routes qui ont été améliorées. Il en ressort que les temps de parcours ont diminué d'un tiers sur un certain nombre de routes améliorées et que dans plusieurs cas, grâce à l'augmentation des trajets, les délais d'attente ont été considérablement écourtés (de 50 %, voire davantage).

4.07 Pour répondre aux besoins que les résultats de ces DHS font apparaître, beaucoup de pays africains essayent de développer leurs réseaux d'établissements médicaux en construisant des centres de soins dans les zones rurales. Il est alors souvent utile de disposer de routes dans un état acceptable. Ainsi, l'étude d'impact sur les routes rurales en Guinée montre qu'au début du projet routier, la proportion de villages dotés d'un centre de soins était pratiquement identique (à peine moins de 30 %) dans les régions où les routes avaient été améliorées et dans les régions témoins. En l'an 2000, plus de 80 % des villages situés dans les régions où les routes avaient été remises en état possédaient un centre de soins, soit près de deux fois plus que dans les régions témoins. Toutefois, de nombreux pays se sont inquiétés de ce que certains centres ruraux étaient relativement peu utilisés, et du fait qu'ils pouvaient sans doute augmenter davantage la productivité des dépenses publiques de santé en renforçant la couverture sanitaire des centres dans les zones qu'ils sont censés desservir. Plusieurs facteurs jouent sur l'utilisation des services de santé, et il semble que leur importance varie sensiblement selon les situations, mais il ressort de nombreuses études que la qualité des services et le niveau d'instruction des patients sont des facteurs particulièrement importants.

4.08 Une analyse détaillée des données dont on dispose sur le Ghana<sup>40</sup> indique que si les pauvres sont particulièrement affectés par le problème des distances, ils le sont plus encore par celui de la qualité des services. À ce sujet, la possibilité de bénéficier, de façon prévisible, de services de base — médicaments essentiels et vaccinations en particulier — importe davantage que l'accès à des services très spécialisés. L'une des rares études qui permette d'évaluer les résultats que les interventions dans le domaine de la médecine produisent effectivement (en d'autres termes, leur efficacité directe), qui repose sur des données sur la Côte d'Ivoire à la fin des années 80<sup>41</sup>, montre que ces services de base ont eu des effets très positifs, en particulier sur les enfants les plus pauvres. D'après des travaux réalisés récemment au Mozambique<sup>42</sup>, outre la distance, la qualité des services proposés (en termes de personnel et d'équipement) est un facteur important dans la décision des futures mères d'accoucher dans un établissement de santé. C'est cependant un facteur mineur dans la décision de recourir à des services de consultation externe. Des études réalisées à partir

---

<sup>40</sup> Alderman, Harold et Victor Lavy, 1996. « Household responses to public health services: Cost and quality tradeoffs. » *The World Bank Research Observer* Vol. 11 No. 1.

<sup>41</sup> Thomas, Duncan, Victor Lavy et John Strauss, 1996. « Public policy and anthropometric outcomes in the Côte d'Ivoire », *Journal of Public Economics* Vol. 61: 155-192.

<sup>42</sup> Lindelow, Magnus, 2003. « Understanding spatial variation in the utilization of health services: does quality matter ? » *Working Paper Series 2004-12*, Centre for the Study of African Economies, Oxford.

d'enquêtes au Kenya<sup>43</sup> et en Éthiopie<sup>44</sup> ont fait apparaître que la diminution des distances qui séparent les patients des centres de soins dans les régions rurales avait, en soi, des conséquences assez limitées sur l'utilisation de ces centres. En effet, on observe une progression de l'ordre de 1,5 % de leur fréquentation pour une réduction de la distance de 15 à 20 %, laquelle nécessite souvent d'accroître de 30 à 40 % le nombre de centres qui desservent une région donnée. En outre, l'étude sur l'Éthiopie a montré que la demande augmentait beaucoup plus lorsque la qualité des services s'améliorait, en particulier lorsque les patients étaient assurés d'avoir accès à une infirmière et à des médicaments.

4.09 Selon toute vraisemblance, dans de nombreuses régions d'Afrique subsaharienne, il sera toujours plus important de fournir des moyens de transport motorisés au niveau local, afin que les patients se rendent aux centres de soins et que les services mobiles accèdent aux villages, que de mettre en place le réseau de centres situés au maximum à 8 kilomètres des localités que certains préconisent, si tant est qu'il soit possible de le faire rapidement.

4.10 Quelle que soit la région, les responsables de la planification des secteurs de la santé et des transports doivent examiner conjointement les solutions qui conviennent le mieux en termes de développement des infrastructures et de services de santé et de transport. Lorsqu'il est décidé de réaliser de gros investissements pour améliorer des routes, il est rare que l'utilisation des routes à des fins médicales soit l'un des éléments majeurs qui soit pris en considération. En revanche, cet élément entre certainement davantage en ligne de compte pour établir l'ordre des priorités des travaux d'entretien. Il faut prendre conscience du fait que l'amélioration des routes peut avoir des conséquences sur l'utilisation des services de santé. D'après les quelques cas ayant fait l'objet d'une analyse approfondie, ces conséquences diffèrent sensiblement selon les pays. L'étude citée plus haut sur la réfection de certaines routes rurales principales au Maroc<sup>45</sup> a montré que le nombre de visites aux centres de soins et aux hôpitaux par les habitants des régions concernées par les projets de réfection avait doublé, et que cette augmentation avait été supérieure à celle observée dans les zones témoins voisines. Toutefois, cette différence s'expliquerait en partie par le fait que le niveau des services médicaux y avait été davantage relevé. On a constaté qu'au Malawi, la remise en état d'une route dans le district de Makete s'était traduite par une augmentation de 15 % du nombre de patients admis à l'hôpital local, et avait donc amélioré la couverture de la zone desservie<sup>46</sup>. Au Kenya en revanche, une amélioration sensible d'une route principale dans le district de Meru a eu peu de conséquences, voire aucune, sur l'accès des pauvres aux services de santé car le principal établissement dont la zone d'influence a effectivement augmenté était un hôpital privé sans but lucratif qui proposait de meilleurs services que les

---

<sup>43</sup> Mwabu, Germano, Martha Ainsworth et Andrew Nyamete, 1993. « Quality of Medical Care and Choice of Medical Treatment in Kenya: An Empirical Analysis », *The Journal of Human Resources* Vol. 28 No. 4: 838-862.

<sup>44</sup> Collier, Paul, Stefan Dercon et John Mackinnon, 2002. « Density versus Quality in Health Care Provision: Using Household Data to Make Budgetary Choices in Ethiopia », *Working Paper Series* No. 2002-17, Centre for the Study of African Economies, Oxford.

<sup>45</sup> Levy, Hernan et Claudine Voyadzis, op. cit.

<sup>46</sup> Ellis, S.D., 1997. « Rapid Appraisal Techniques for Identifying Maintenance Priorities on Low Volume Roads », rapport non publié, Transport Research Laboratory, Crowthorne, cité dans Downing et Sethi, 2001, op. cit.

autres établissements, mais à un prix légèrement plus élevé<sup>47</sup>. À l'inverse, un programme d'amélioration des routes rurales au Viet Nam a particulièrement profité aux pauvres puisqu'en moyenne, il a réduit de 22 minutes le temps nécessaire pour se rendre à pied à l'hôpital local. Le temps de trajet des pauvres a ainsi diminué davantage que celui de la moyenne de la population<sup>48</sup>.

4.11 Tout porte à croire que les transports sont particulièrement importants pour permettre aux pauvres de choisir entre les différents établissements — privés comme publics — qui apparaissent en proposant des services de plus en plus nombreux et divers. Une étude<sup>49</sup> sur un ensemble de données particulièrement détaillées sur l'offre et la demande de services de santé dans un district au Sri Lanka a montré que les pauvres évitent d'utiliser des établissements situés à proximité de leur domicile tout autant que les personnes plus aisées, surtout en cas de maladies graves. Pour bénéficier de soins de santé, ils se déplacent systématiquement sur des distances plus longues que les personnes plus aisées. Ceci s'explique en partie par le fait que leur domicile est généralement un peu plus éloigné des établissements médicaux, mais surtout par le fait qu'ils prennent le temps d'obtenir des soins de la meilleure qualité possible dans la limite de leurs moyens — ces soins n'étant en général pas les moins chers.

4.12 Ce que le secteur des transports peut faire de plus important pour réduire la mortalité juvénile (ODM 4), c'est sans doute de garantir l'approvisionnement de la population en produits de base (en particulier pour les denrées alimentaires et les pièces détachées de systèmes d'alimentation en eau) et de faciliter son accès aux services médicaux dont elle a besoin, en particulier à la naissance et avant l'âge d'un an. Une analyse économétrique récente<sup>50</sup> des résultats de 43 DHS nationales a montré qu'en dehors du revenu, les facteurs importants de mortalité juvénile sur lesquels il y a lieu d'intervenir sont l'alphabétisme des femmes, la nutrition et les services d'infrastructure dont disposent les ménages, en particulier l'eau. Aucune des régressions n'a abouti à des coefficients statistiquement significatifs pour les services médicaux, bien que leur importance soit reconnue. Des analyses réalisées antérieurement, qui reposaient sur des données détaillées sur la Côte d'Ivoire<sup>51</sup> et le Ghana<sup>52</sup>, ont mis en évidence essentiellement les mêmes facteurs, avec quelques différences dans les détails. Elles ont révélé que la mortalité juvénile était légèrement plus faible lorsque les services de santé de base (et notamment les soins prénatals, la présence de personnel

---

<sup>47</sup> Airey, Tony, 1991. « The influence of road construction on the health care behavior of rural households in the Meru district of Kenya », *Transport Reviews* Col. 11 No. 3: 273-290.

<sup>48</sup> Van de Walle, Dominique et Dorothyjean Cratty, 2002. « Impact Evaluation of a Rural Road Rehabilitation Project », polycopié, Banque mondiale, Washington.

<sup>49</sup> Akin, John S. et Paul Hutchinson, 1999, « Health-care facility choice and the phenomenon of bypassing », *Health Policy and Planning* Vol. 14 No. 2: 135-151

<sup>50</sup> Leipziger, Danny, Marianne Fay, Quentin Wodon et Tito Yepes 2003. « Achieving the Millennium Development Goals: The Role of Infrastructure », *Policy Research Working Paper* 3163, Banque mondiale, Washington.

<sup>51</sup> Benefo, Kofi et T. Paul Schultz, 1996. « Fertility and Child Mortality in Côte d'Ivoire and Ghana », *World Bank Economic Review* Vol. 10 No. 1: 123-158.

<sup>52</sup> Lavy, Victor, John Strauss, Duncan Thomas et Philippe de Vreyer, 1996. « Quality of health care, survival and health outcomes in Ghana », *Journal of Health Economics* Vol 15: 333-357.

qualifié durant les accouchements, les soins aux nourrissons et les vaccinations) étaient proches et faciles d'accès. Une analyse a été menée récemment<sup>53</sup> sur les facteurs, sur le plan médical, qui ont influé sur la survie des enfants dans une région rurale de l'ouest du Burkina Faso dans les années 90. Elle a montré que l'écart de mortalité infantile entre les familles situées à plus de dix kilomètres d'un centre de soins (quelque 35 % d'entre elles dans la région) et celles situées dans un rayon de dix kilomètres atteignait 33 %. D'après les auteurs de cette analyse, l'efficacité des centres de soins pourrait s'expliquer en partie par le fait que le pays soit parvenu à approvisionner régulièrement en médicaments peu coûteux les centres de soins périphériques.

4.13 Le secteur des transports a un rôle fondamental à jouer pour atteindre l'objectif convenu de réduire la mortalité maternelle (ODM 5) car les femmes victimes de graves complications durant leur accouchement ont besoin d'être hospitalisées d'urgence. Les principales mesures à prendre pour s'approcher de cet objectif consistent à améliorer la nutrition maternelle, espacer les naissances, fournir des soins prénatals de qualité et faire en sorte que les accouchements soient assistés par du personnel qualifié. Toutefois, même si toutes ces mesures sont prises, il sera toujours nécessaire, dans des situations exceptionnelles, de transporter d'urgence les patientes vers des hôpitaux régionaux (souvent éloignés de 40 à 80 kilomètres). À Bo (Sierra Leone), au début des années 90, avant le déclenchement de la guerre civile, l'introduction d'un véhicule à quatre roues motrices réservé à cet usage a doublé le nombre d'habitants d'une vaste région rurale peu peuplée qui ont bénéficié de soins médicaux et a aidé à réduire de moitié le taux de mortalité des femmes victimes de complications obstétricales majeures<sup>54</sup>. Au sud de la Tanzanie, une remorque fixée à une motocyclette a été construite à l'aide de matériel local et de techniques simples à reproduire, de façon à transporter un patient accompagné de deux agents de santé, ou six passagers lorsque le véhicule ne sert pas d'ambulance. Au cours des six premiers mois d'utilisation, cette motocyclette a sauvé la vie de plusieurs femmes et le transport des passagers a permis de subventionner sa fonction d'ambulance<sup>55</sup>. Plus récemment, au Malawi, une bicyclette équipée d'une remorque a été mise au point pour servir à la fois d'ambulance sur de courtes distances et de véhicule pour acheminer efficacement des secours alimentaires d'urgence à l'extrémité de la chaîne de distribution<sup>56</sup>. Deux petites ONG britanniques spécialisées dans les transports, TRANSAID et Riders for Health, ont joué un rôle important en participant à des projets de cette nature et en aidant à concevoir des systèmes de gestion de parcs de véhicules destinés à fournir des services de santé.

4.14 Le secteur des transports a un rôle particulièrement important à jouer dans la lutte contre le VIH/sida dans le cadre des campagnes visant à faire reculer les maladies transmissibles (ODM 6). Les travailleurs employés sur les chantiers de construction d'infrastructures de transport et dans les entreprises de transport sont souvent obligés de s'absenter long-

---

<sup>53</sup> Becher, Heiko et al. 2004. « Risk factors of infant and child mortality in rural Burkina Faso », *Bulletin of the World Health Organization* Vol. 82 No. 4: 265-271.

<sup>54</sup> Samai, O. et P. Sengeh, 1997. « Facilitating emergency obstetric care through transportation and communication, Bo, Sierra Leone », *International Journal of Gynecology and Obstetrics* 59 Suppl. 2: S157-S164.

<sup>55</sup> DFID *Transport Newsletter*, mai 2000.

<sup>56</sup> TRANSAID *Hub & Spoke*, septembre 2003.

temps de chez eux, voire même de leur pays. Dans bien des cas, ils deviennent des vecteurs de la maladie, en particulier s'ils fréquentent des travailleurs du sexe, et la transmettent dans leur région d'origine et dans les zones rurales où se trouvent les chantiers. On ne mettra pas fin à la progression de cette maladie sans que le secteur des transports, entre autres, prenne des mesures. Les dirigeants de tous les organismes de transport, publics et privés, doivent donc montrer la voie à suivre en élaborant des programmes d'action adaptés au volume et à l'ampleur de leurs activités et en levant les obstacles à la mise en œuvre de ces programmes. En principe, ceux-ci comporteront deux grands volets. Le premier consistera à mener des activités d'information, de sensibilisation et de communication au sein des entreprises et des populations touchées par leurs activités, afin de mieux faire comprendre la maladie et convaincre de la nécessité de prendre des mesures préventives. Le deuxième volet appuiera des programmes de traitement en faveur de ces groupes de population. Les organismes qui font réaliser des travaux de construction et d'entretien ou qui sous-traitent une partie de leurs travaux doivent s'attacher à prévoir des clauses qui obligent les entreprises et les sous-traitants à prendre les mesures qui s'imposent au sujet de leurs employés et de leur logement pendant la durée des travaux.

4.15 Le rôle du secteur des transports dans la prévention et le traitement du paludisme et de la tuberculose rejoint celui qu'il doit avoir dans le secteur des services de santé en général. Les infrastructures et les services doivent permettre d'acheminer rapidement et efficacement des produits essentiels tels que moustiquaires traitées, médicaments antipaludiques, insectifuges, quinine et médicaments, en veillant particulièrement à conserver la chaîne du froid pour certains vaccins. Les patients atteints du paludisme, en particulier les enfants, et surtout ceux qui souffrent de la tuberculose, peuvent avoir des difficultés à se rendre dans les centres de soins locaux pour se faire traiter<sup>57</sup>. Le traitement contre la tuberculose doit être suivi sans interruption pendant six mois ou davantage pour éliminer la maladie, et être accompagné de visites médicales périodiques. Le paludisme cérébral est une urgence médicale, et les patients qui en sont atteints doivent être transportés rapidement à l'hôpital, faute de quoi le taux de létalité peut être élevé (50 %). Une étude sur le Malawi a en effet montré que la majorité des enfants présumés atteints de paludisme cérébral ou de méningite mouraient en attendant d'être acheminés vers un hôpital, ou dans l'heure ou les deux heures suivant leur arrivée à l'hôpital lorsque celle-ci intervenait tardivement<sup>58</sup>.

4.16 Un autre domaine où le secteur des transports doit jouer un rôle de premier plan, en étroite collaboration avec les autorités sanitaires et d'autres secteurs, est celui des accidents de la route, qui grèvent lourdement les maigres ressources sanitaires des pays et réduisent sensiblement la qualité de vie des populations. Selon les estimations de l'OMS, le nombre d'accidents mortels dus à la circulation s'élèverait à plus de 1,2 million par an dont 90 % dans les pays en développement. Selon des projections à long terme, dès 2015, la charge sanitaire des accidents de la circulation dans l'ensemble des pays en développement sera pres-

---

<sup>57</sup> Godfrey-Faussett, P. 1995. « Recruitment to a trial of tuberculosis preventive therapy from voluntary HIV testing centre in Lusaka: relevance to implementation », *Transactions of the Royal Society for Tropical Medicine and Hygiene* Vol. 89: 354-358; Westway, M.S. 1990. « Common health problems and health care utilization », *South African Medical Journal* Vol. 78.

<sup>58</sup> Cullinan, T.R. et C. Pieterick, 1998. « Packaged treatment for first-line care in cerebral malaria and meningitis », *Bulletin of the World Health Organization* Vol. 76 No. 3: 257-264.

que aussi importante que celle des maladies transmissibles. De nombreuses victimes sont des piétons pauvres. Des stratégies nationales intégrées qui visent à améliorer la sécurité routière, préparées sous l'égide de comités auxquels appartiennent des représentants de tous les grands organismes privés et publics devant être impliqués ont permis d'enregistrer des progrès dans quelques pays en développement. Les dirigeants politiques responsables du secteur des transports doivent cependant stimuler les efforts dans ce domaine, se concentrer sur quelques objectifs prioritaires réalistes et exiger que des mesures soient prises au plus haut niveau<sup>59</sup>. La Commission nationale de sécurité routière du Ghana (*National Road Safety Commission*) a élaboré une stratégie globale qui vise à réduire de 5 % par an le nombre de morts et de blessés entre 1998 et 2005. De fait, d'après les données dont on dispose, le nombre de morts a sensiblement diminué puisqu'il est passé de 31 morts à 23 morts pour 10 000 véhicules entre 1998 et 2003.

4.17 Plusieurs indicateurs serviront à vérifier dans quelle mesure le secteur des transports a permis de se rapprocher des ODM dans le domaine de la santé. On emploiera à la fois des indicateurs assez précis dans les quelques domaines où des améliorations peuvent être très efficaces, même à court terme, et des indicateurs plus généraux qui décriront l'accessibilité des routes et la compétitivité des services de transport proposés au public sur les réseaux régionaux. Les indicateurs spécifiques doivent porter sur la mortalité de l'ensemble des femmes orientées vers des services d'obstétrique d'urgence et le rôle des transports, la prévalence et le traitement du VIH/sida chez les employés du secteur des transports et dans les groupes de population très influencés par les transports (vivant à proximité d'intersections importantes ou de grands chantiers), et les accidents de la circulation (en donnant davantage de poids aux statistiques hospitalières tant que les principaux problèmes des systèmes d'établissement des rapports de police n'auront pas été résolus). Il est intéressant de noter que les ODM que la Guinée a fixés au niveau national comprennent un indicateur qui concerne spécialement les infections à VIH/sida dans le secteur des transports. On notera également que selon les études sur le Lesotho, parallèlement aux projets routiers, on observe une énorme augmentation de la proportion de la population locale sensibilisée au problème du VIH/sida, même si, malheureusement, cette population ne prend pas encore les mesures qui s'imposent pour en freiner la propagation. Les indicateurs plus généraux seront fondés sur les enquêtes sur l'état des routes, les documents administratifs sur les fermetures de routes et les informations sur les prix pratiqués qui émanent du bureau national des statistiques ou de l'instance chargée de réglementer les services de transport.

4.18 Une collaboration accrue entre les organismes chargés des transports et ceux chargés de la santé en vue de réaliser les ODM liés à la santé devrait permettre de mettre en évidence les problèmes qui exigent un effort conjoint et au sujet desquels des indicateurs précis pourraient être obtenus. On peut citer par exemple les problèmes de transport dans la logistique de distribution des médicaments ou les problèmes d'accès des patients dans les régions où les établissements de soins rencontrent des difficultés particulières pour bien desservir certaines parties de leur zone d'influence. L'OMS appelle les responsables des secteurs de la santé et des transports à joindre les efforts engagés dans la réalisation des objectifs sanitaires pour le millénaire. S'il est vrai que les améliorations des infrastructures de transport et les

---

<sup>59</sup> Downing, Andrew et Dinesh Sethi, op. cit.

nouveaux services viseront essentiellement des objectifs sans rapport avec la santé, il faut prévoir de réaliser des projets qui vont dans le sens des ODM. On peut citer par exemple le fonds de prêts médicaux d'urgence et les services de transport communautaires organisés à l'initiative de l'hôpital universitaire Ahmadu Bello<sup>60</sup>, ou encore les travaux prévus sur les véhicules faisant appel aux technologies intermédiaires dans le cadre du programme de mobilité et d'accès en milieu rural au Nigéria.

---

<sup>60</sup> Essien, E., D. Ifenne et al., 1997. « Community loan funds and transport services for obstetric emergencies in northern Nigeria », *International Journal of Gynecology and Obstetrics* Vol. 59 Suppl. 2: S237-S244.



## V. LE TRANSPORT ET L'ENVIRONNEMENT – ODM 7

5.01 Le septième ODM, qui vise à assurer un environnement durable, met l'accent (à travers des objectifs) sur quatre problématiques : intégrer les principes de développement durable dans les politiques et les programmes nationaux, inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales, réduire de moitié le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable et à des services d'assainissement élémentaires, et améliorer les conditions de vie des habitants des taudis. Les différentes composantes figurant dans les indicateurs sont les forêts, la biodiversité, la maîtrise de l'énergie, les émissions de dioxyde de carbone et la sécurité d'occupation pour les ménages (afin de les protéger des expulsions injustifiées).

5.02 Le transport peut contribuer notablement et de deux manières différentes à la plupart de ces objectifs, d'une part en relevant les normes environnementales qui lui sont appliquées, et d'autre part en facilitant les améliorations apportées dans d'autres secteurs à la protection de l'environnement. Après un bref aperçu du cas des zones rurales, cette section se penche un peu plus longuement sur les problèmes rencontrés dans les zones urbaines, en se concentrant sur les questions environnementales qui touchent le plus l'Afrique subsaharienne et ne sont pas déjà traitées ailleurs dans le présent document.

5.03 Les organismes chargés de construire les infrastructures et de gérer et réglementer les services de transport ont mis en place un peu partout des procédures visant à minimiser les conséquences négatives que les activités de transport peuvent avoir sur les ressources naturelles dans les régions traversées (en particulier sur les forêts, la stabilité des sols et les cours d'eau). Mais pour qu'elles soient suivies d'effet, il faut veiller en permanence à ce qu'elles soient appliquées complètement et respectées partout, et les modifier quand elles s'avèrent insuffisantes.

5.04 Il importe également d'être plus attentif, dans la planification et la gestion des transports, à l'aide que les transports peuvent apporter pour résoudre des problèmes environnementaux extérieurs au secteur. D'après des statistiques de la FAO, le couvert forestier s'est dégradé beaucoup plus rapidement en Afrique subsaharienne tropicale (au rythme de 1,6 % par an) que dans n'importe quelle autre région du monde dans les années 90 — y provoquant en outre de graves problèmes de désertification sur des étendues importantes. Ce phénomène est dû notamment au fait que la population reste très dépendante du bois de chauffe pour la cuisine — lequel a aussi des effets nocifs pour la santé, causés par l'inhalation des fumées. Le surcoût lié à l'emploi d'autres combustibles plus pratiques est généralement très élevé, en particulier en milieu rural. Mais l'amélioration des routes a parfois permis de diviser par deux le coût de ces combustibles, même en zone rurale, sans compter l'impact positif associé à leur usage<sup>61</sup>. Et certaines données<sup>62</sup> montrent que la plus grande part de la consommation de bois de chauffe est le fait d'une population aisée qu'il

---

<sup>61</sup> Levy, Hernan et Claudine Voyadzis, 1996, op. cit.

<sup>62</sup> Banque mondiale, 2003. « Nigeria: Poverty-Environment Linkages in the Natural Resource Sector », Rapport n° 25972-UNI, Banque mondiale, Washington.

devrait être plus facile de convertir à d'autres combustibles. L'existence de routes praticables en toutes saisons est également importante pour minimiser les problèmes d'entretien des pompes à eau si souvent signalés et même, dans les régions où les puits et les cours d'eau sont à sec pendant la saison sèche, pour transporter l'eau sur les quelques kilomètres séparant le village d'un autre point d'eau<sup>63</sup>. L'étude d'impact guinéenne sur les routes rurales a montré que le pourcentage de villages équipés de forages était passé de 34 % en 1994 à 93 % en 2000, alors que les chiffres étaient respectivement de 44 % et 61 % dans les villages témoins sur la même période.

5.05 L'accroissement démographique naturel et l'immigration intérieure ont entraîné une augmentation particulièrement rapide de la population des grands centres urbains d'Afrique subsaharienne (4 à 5 % par an). Mais dans la plupart des pays, pas moins de 80 % des habitants vivent aujourd'hui dans des taudis — selon la définition qui en est donnée par la communauté internationale (absence de système amélioré d'approvisionnement en eau/assainissement, manque d'espace ou de durabilité de la construction). En 2001, le nombre de personnes vivant dans des taudis était estimé à quelque 166 millions de personnes — 72 % de la population urbaine totale de la région, soit le même pourcentage qu'en 1990<sup>64</sup>. Les pourcentages de populations urbaines vivant dans des taudis sont très inférieurs dans les autres régions du monde, et ont chuté presque partout depuis 1990 ; les chiffres sont très élevés pour l'Asie du Sud en nombre de personnes, mais le pourcentage de population urbaine vivant dans des taudis est passé de 64 % à 59 %.

5.06 L'objectif précis qui figure dans les ODM est d'améliorer les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des taudis d'ici 2020 — un nombre considérable en valeur absolue, mais encore minime par rapport aux 900 millions d'habitants de la planète qui vivaient dans des taudis en 2001, sans parler des 1 600 millions que l'on y comptera en 2020 si les tendances actuelles se poursuivent. La plupart des spécialistes du sujet considèrent donc que l'ODM implique aussi des efforts à faire en matière de politiques publiques et d'investissements pour que l'augmentation nette de la population urbaine soit logée dans des conditions plus acceptables et que la création de nouveaux taudis soit ainsi évitée. Une mise au point de cet ordre, à savoir que l'objectif serait de diviser par deux d'ici 2020 le nombre d'habitants des taudis actuellement prévisible (ce qui cadrerait mieux avec les autres ODM sur le plan de la forme), pourrait être adoptée lors de la réunion au sommet prévue par l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 2005 pour faire un bilan provisoire des ODM.

5.07 L'une des grandes missions à laquelle le secteur des transports doit apporter son concours est donc d'améliorer la vie des habitants des taudis actuels, en particulier en ce qui concerne leur accès aux services publics et à des possibilités d'emploi. La pauvreté crée beaucoup de barrières : une étude récente sur Dar es Salaam basée sur les données d'une enquête sur les ménages montre que l'achat d'un ticket de bus aller-retour chaque jour représenterait 10 % des dépenses totales d'un ménage du quintile de revenu inférieur — et

---

<sup>63</sup> Boadi, Yaa, 2003, op. cit.

<sup>64</sup> ONU-Habitat, 2004. « Dialogue on the urban poor: improving the lives of slum-dwellers », document préparé pour le Forum urbain mondial, Barcelone, septembre 2004. ONU-Habitat, Nairobi.

5 % même pour le quintile suivant<sup>65</sup>. L'une des mesures les plus importantes à prendre serait de déplacer plus souvent les établissements scolaires, les centres de santé et les lieux de travail en fonction de l'évolution de la distribution géographique de la population, afin de réduire les trajets moyens à pied. Par ailleurs, le développement des transports non motorisés, comme les vélos-taxis, a favorisé la création d'emplois, même là où ces modes de transport n'étaient pas traditionnels — par exemple à Kisumu (Kenya)<sup>66</sup>. Enfin, il importe de renforcer la sécurité d'occupation des logements, qui a comme retombée majeure d'inciter les habitants des taudis à s'impliquer davantage dans l'amélioration des conditions de vie collectives, la construction de routes figurant souvent parmi les premières priorités<sup>67</sup>. L'avis technique des autorités est généralement nécessaire, et une aide financière doit être apportée aux plus pauvres, qui ne sont pas capables d'apporter à la collectivité une contribution suffisante par leur travail<sup>68</sup>.

5.08 Le secteur des transports a un rôle capital à jouer pour empêcher que de nouveaux taudis voient le jour. Il faudra pour cela renforcer considérablement la coopération entre les autorités municipales chargées de l'aménagement du territoire et celles chargées de la planification des routes et des transports<sup>69</sup>. Au niveau des grandes routes radiales et périphériques, il est important de bien étudier l'implantation respective des quartiers résidentiels, des commerces et des zones d'emploi potentielles, en tenant compte de la fréquence des contacts que les habitants devront avoir avec les différents équipements et de leur capacité réaliste à payer des déplacements motorisés. Au niveau du réseau secondaire, les équipements publics doivent être implantés à des endroits commodes, minimisant les trajets, et des terrains doivent être réservés pour construire des routes et des chemins entre les futurs quartiers résidentiels.

5.09 Dans les grandes métropoles du continent, le secteur des transports devra aussi prendre de plus en plus en compte ces prochaines années les problèmes environnementaux spécifiquement urbains qui affectent déjà tant de villes d'Asie — notamment la pollution atmosphérique (surtout les particules) et les encombrements. Des mesures sont nécessaires en vue de l'élimination de l'essence au plomb dont les conséquences sur la santé des enfants sont catastrophiques. Pour ce qui est des émissions en général et des problèmes

---

<sup>65</sup> Diaz Olvera, Lourdes et Didier Plat et Pascal Pochet, 2003. « Transportation conditions and access to services in a context of urban sprawl and deregulation. The case of Dar es Salaam », *Transport Policy* Vol. 10: 287-298.

<sup>66</sup> Centre de documentation du DFID sur les transports, 2002. « Transport's Role in Achieving the Millennium Development Goals ».

<sup>67</sup> Dans une étude visant à évaluer les résultats d'un projet à financement britannique au début des années 90 à Visakhapatnam (Inde), Philip Amis montre à quel point ce type d'amélioration est importante pour les habitants des taudis. Voir Amis, Philip, 2001. « Rethinking UK aid in urban India: reflections on an impact assessment study of slum improvement projects », *Environment and Urbanization* Vol. 13 No.1.

<sup>68</sup> Diaz Olvera, Lourdes et Didier Plat et Pascal Pochet, op. cit.

<sup>69</sup> Commission du développement durable des Nations Unies, 2004. « Human Settlements: Progress in meeting the goals, targets and commitments of Agenda 21, the Program for the Further Implementation of Agenda 21, and the Johannesburg Plan of Implementation – Report of the Secretary-General ». Document ONU E/CN.17/2004/3.

d'embouteillages, il faut aujourd'hui avant toute chose renforcer les capacités des villes à fournir des services de transport public performants (et probablement assurés pour l'essentiel par des entreprises privées), par exemple en construisant des couloirs de bus, et préparer l'opinion publique des classes moyennes à l'augmentation des tarifs et des taxes qui devront être collectées pour l'utilisation des véhicules privés afin de maintenir la demande dans les limites de la capacité routière.

5.10 Le meilleur moyen d'apprécier les performances du secteur des transports dans une ville africaine serait un indicateur qui permette de suivre le coût des transports pour les ménages pauvres et la mesure dans laquelle ceux-ci parviennent à satisfaire leurs besoins de déplacement essentiels. Si les grandes villes génèrent une part tellement importante du revenu national, c'est parce qu'elles représentent de très grands marchés, y compris pour l'emploi. Elles offrent donc aux entreprises davantage de possibilités pour trouver rapidement et à meilleur coût les biens ou les services dont elles ont besoin, ou encore un employé ayant des compétences techniques ou un niveau d'expérience précis. Mais il est évident que ces avantages potentiels ne peuvent se matérialiser que si les personnes concernées sont en mesure de se déplacer dans un rayon relativement étendu pour pouvoir accéder à différentes ressources — un rayon plus étendu, bien sûr, pour la main-d'œuvre très qualifiée et bien payée, mais étendu aussi (par rapport aux petites villes) pour les travailleurs moins qualifiés.

5.11 On manque cruellement de données sur les besoins et les pratiques de déplacement des pauvres en ville (pas seulement en Afrique). Il importe de collecter des informations sur le temps de trajet et le coût monétaire du transport pour se rendre sur les lieux des principaux équipements, et ce pour différents niveaux de revenu et différents lieux de résidence, et sur la mesure dans laquelle les habitants ont la possibilité de satisfaire leurs besoins ressentis de déplacement. À cet égard, des initiatives très intéressantes ont été lancées par l'Observatoire mondial des villes de l'ONU-Habitat dans le cadre de son Programme de surveillance des inégalités urbaines (MUIP). Ce programme, qui s'intéressera notamment aux problèmes de transport, prévoit dans un premier temps de réaliser des études sur 35 villes d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Les études sont déjà terminées pour Accra et Addis-Abeba.

5.12 Étant donné la grande importance que revêtent les conditions de déplacement et de transport pour la quasi-totalité des habitants des villes, l'autre type d'indicateur de performance du secteur des transports qui serait particulièrement utile est la fiche d'évaluation par les citoyens (Citizen Report Card), basée sur des enquêtes d'opinion d'échantillons représentatifs du public, comme expliqué au paragraphe 2.19 ci-dessus.

## VI LE TRANSPORT ET LES PAYS ENCLAVÉS – ODM 8

6.01 Le huitième ODM porte sur l'élargissement de la coopération internationale en vue de favoriser le développement économique. L'un des résultats concrets visés est de mieux répondre aux « besoins particuliers » des pays moins développés et des pays enclavés. Les besoins de ces derniers nous intéressent ici plus spécialement du fait de leur étroite relation avec les transports.

6.02 L'Afrique subsaharienne comprend une proportion de pays enclavés et de pays moins avancés (PMA) beaucoup plus élevée que n'importe quelle autre région du monde. La moitié des pays en développement enclavés et les deux tiers des pays classés dans les moins avancés se trouvent en Afrique. Seulement trois pays africains enclavés (Botswana, Swaziland et Zimbabwe) ont jusqu'ici réussi à enregistrer des progrès économiques substantiels et réguliers. Les douze autres<sup>70</sup> restent dans la catégorie des PMA et représentent en pratique les trois quarts des PMA enclavés du monde.

6.03 Contrairement à ce qui se passe en Europe, les pays enclavés des régions du monde en développement ont généralement tendance à se situer en dessous des pays maritimes voisins en termes de revenus par habitant et d'indicateurs de développement humain<sup>71</sup>. C'est particulièrement vrai en Afrique, avec quelques exceptions dans le sud du continent liées principalement aux bénéfices que quelques pays enclavés ont pu tirer de leur proximité avec l'Afrique du Sud.

6.04 L'expérience montre que, dans l'ensemble des pays en développement, les moins bons résultats obtenus par les pays enclavés sont en partie dus aux coûts de transport élevés et à l'insuffisance des infrastructures de transport et de communication. Trois séries de données indépendantes sur les échanges internationaux et les coûts d'expédition des pays en développement ont été recueillies et analysées dans une étude récente<sup>72</sup>. L'élasticité des volumes échangés par rapport aux coûts de transport s'est révélée élevée, aux environs de -3,0. Le pays enclavé médian supporte des coûts de transport environ 50 % plus élevés que le pays maritime médian et son volume d'échanges était par conséquent 60 % inférieur. La même étude a constaté que les coûts de transport pour le commerce interafricain étaient bien plus du double de ce qu'ils seraient à l'intérieur des autres principales régions du monde en développement, et que près de la moitié de ce surcoût venait de l'insuffisance des infrastructures.

6.05 Les coûts de transport du commerce international dépendent naturellement de tout un ensemble de facteurs, parmi lesquels les volumes et la nature des marchandises envoyées et les distances impliquées, ainsi que l'existence d'équipements permettant leur achemine-

---

<sup>70</sup> Burkina Faso, Burundi, Éthiopie, Lesotho, Malawi, Mali, Niger, Ouganda, République centrafricaine, Rwanda, Tchad et Zambie.

<sup>71</sup> Faye, Michael L. et John W. McArthur et Jeffrey D. Sachs et Thomas Snow, 2004. « The Challenges Facing Landlocked Developing Countries », *Journal of Human Development* Vol. 5 No. 1: 31-68.

<sup>72</sup> Limão, Nuno et Anthony J. Venables, 2001. « Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade », *World Bank Economic Review* Vol. 15 No. 3: 451-479.

ment et l'utilisation plus ou moins efficace de ces équipements. Mais comme on le voit au tableau 3, les meilleures informations disponibles<sup>73</sup>, bien qu'approximatives, indiquent que les PMA enclavés d'Afrique sont effectivement confrontés à des coûts élevés par rapport aux autres pays, pour le transport et l'assurance des cargaisons internationales.

**Tableau 3 : Coûts de transport et d'assurance pour les exportations et les importations, en pourcentage des volumes d'échanges respectifs**

	Afrique subsaharienne			Pays en développement et enclavés	Pays en développement	Pays OCDE
	PMA enclavés	Pays enclavés	Pays maritimes			
Exportations	32 %	20 %	15 %	13 %	8 %	6 %
Importations	25 %	21 %	10 %	7 %	5 %	3 %

L'analyse des chiffres pour l'Ouganda a montré que les coûts de transport cumulés de tous les exportateurs correspondaient à environ deux tiers de la valeur ajoutée. Pour les producteurs du marché intérieur, les coûts de transport des importations concurrentes assuraient une protection équivalant à environ la moitié de la valeur ajoutée<sup>74</sup>. Mais bien évidemment, même parmi les PMA enclavés, les coûts varient considérablement. D'après les données de l'ERA, le prix du fret routier pour un long trajet comme Mombasa-Kampala s'établit à 0,08 dollar par tonne-kilomètre, et pour le trajet Mombasa-Kigali encore plus long, à 0,098 dollar par tonne-kilomètre. En comparaison, le prix du fret routier entre Djibouti et Addis-Abeba, à 0,049 dollar, est plus favorable.

6.06 Les pays enclavés sont souvent éloignés de l'océan, mais contrairement aux provinces intérieures des pays maritimes qui sont au moins aussi distantes de la mer, ils ne maîtrisent pas les transports jusqu'à la mer, pour lesquels ils sont très dépendants des pays voisins. Des travaux menés récemment dans le cadre du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies<sup>75</sup> ont permis de classer en quatre groupes les problèmes qui se posent aux pays enclavés : des infrastructures déficientes et mal gérées dans les pays de transit, les difficultés dues à des tensions politiques avec les États voisins, les conflits civils dans les pays de transit, et des procédures de passage de frontière lentes et chères. Des informations ont été recueillies sur la situation vécue par tous les pays en développement enclavés sur ces différents plans.

<sup>73</sup> Faye, McArthur, Sachs et Snow, 2004, op. cit. et CNUCED, 2003. « Défis et opportunités pour une amélioration renforcée des systèmes de transit et du développement économique des pays en développement sans littoral et de transit ». Document UNCTAD/LDC/2003/8. CNUCED, Genève.

<sup>74</sup> Milner, Chris et Oliver Morrissey et Nicodemus Rudaheranwa, 2000. « Policy and Non-Policy Barriers to Trade and Implicit Taxation of Exports in Uganda », *Journal of Development Studies* Vol. 37 No. 2: 67-90.

<sup>75</sup> Faye, Michael L. et John McArthur et Jeffrey Sachs et Thomas Snow, 2004, op. cit.

6.07 L'image générale qui ressort semble montrer que les PMA africains sans littoral sont beaucoup plus affectés que les pays enclavés des autres régions du monde par des problèmes sur lesquels ils ont peu de prise. L'insuffisance des infrastructures des pays de transit, reflet du niveau globalement faible des infrastructures en Afrique et des problèmes budgétaires de ces pays, s'y fait beaucoup plus cruellement sentir. La fermeture prolongée de couloirs importants en raison de conflits civils dans les pays de transit a affecté de nombreux pays à un degré plus ou moins élevé, et quelques-uns, comme le Malawi et le Mali, très gravement. Les coûts en route et les retards, en particulier aux frontières, paraissent être en règle générale plus importants en Afrique qu'ailleurs, mais par rapport aux problèmes évoqués précédemment, ils pourraient être un peu plus faciles à atténuer par des mesures adoptées à l'initiative des pays enclavés. Quant aux tensions politiques, elles ont eu des effets moins prononcés en Afrique que dans d'autres régions, particulièrement en Asie centrale.

6.08 La solution à tous ces problèmes réside en grande partie dans l'amélioration de la gestion et de l'entretien des infrastructures de transport interurbain, qui sont indispensables à la plupart des pays — maritimes ou enclavés — pour asseoir leur propre croissance économique, comme on l'a vu à la section II du présent document. L'étude sur les coûts élevés du commerce en Ouganda mentionnée plus haut a souligné qu'il était possible de réduire ces coûts en améliorant l'entretien des infrastructures le long du couloir Kampala-Mombasa, en renforçant les contrôles de charges à l'essieu, et en améliorant le fonctionnement des chemins de fer et des causes majeures d'inefficacité dans les opérations portuaires. Comme dans d'autres régions du monde, les pays d'Afrique qui ont fait l'expérience de céder la gestion de grands équipements de communication à des entreprises privées soumises à la concurrence — comme le Cameroun et la Côte d'Ivoire dans le domaine des chemins de fer, et le Mozambique et la Tanzanie pour les installations portuaires — ont obtenu en règle générale de bons résultats en termes d'efficience.

6.09 L'édition 2004 du rapport économique sur l'Afrique, une publication phare de la Commission économique pour l'Afrique,<sup>76</sup> résume très bien les problèmes rencontrés par la plupart des pays africains :

«Bon nombre de facteurs entravent le mouvement des marchandises en Afrique, des réseaux routiers et ferroviaires généralement inadaptés, des services de transport inefficaces, trop d'itinéraires soumis à des contrôles officiels ou officieux, des contrôles inter frontaliers interminables, des coûts de transport les plus élevés au monde ou encore des retards inutiles auxquels s'ajoutent les délits de malversation. Le réseau routier du continent est non seulement limité mais très mal entretenu. Peu de segments du réseau ont été modernisés pour accueillir de gros véhicules qui de ce fait dégradent les routes mal adaptées. Les coûts d'exploitation des véhicules sont aussi bien plus élevés que dans le reste du monde... Des études ont montré qu'en faisant jouer la concurrence au sein des services de transport, on pouvait passablement réduire les tarifs de transport. La prolifération de règles régissant le transport routier et le manque d'harmonisation des nor-

---

<sup>76</sup> Rapport économique 2004 : Libérer le potentiel commercial de l'Afrique, Commission économique pour l'Afrique, Addis Abeba.

mes techniques créent des incertitudes et une multiplicité de formulaires de passage d'un pays à l'autre.

Le rapport décrit dans le détail les passages en frontière dans les pays d'Afrique australe en termes de délais : une enquête menée en 2000 montrait que sur les treize postes frontaliers, un véhicule passait la frontière en moins de 10 heures dans cinq postes, pour les autres, il fallait compter 24 heures. En ce qui concerne les postes de contrôle (ou les barrages routiers, le rapport cite une enquête réalisée en 2003 sur six grands corridors de la CEDEAO, d'un linéaire de 1 000 kilomètres chacun, un véhicule rencontrait en moyenne quatre postes de contrôle chaque cent kilomètres, voire sept sur l'un des itinéraires.

6.10 Au cours de la dernière décennie, plusieurs conférences internationales ont été organisées — dont l'une, en 2003, au niveau ministériel<sup>77</sup> — pour promouvoir une action intergouvernementale concrète et suivie en vue d'atténuer les graves problèmes que rencontrent les pays enclavés. Comme l'a souligné le rapport sur les résultats de la conférence ministérielle<sup>78</sup>, « une coopération bilatérale, infra-régionale et régionale est l'élément le plus important à mettre en place pour créer des systèmes de transport de transit performants, et elle doit être encouragée dans l'intérêt mutuel des pays enclavés et des pays en développement de transit ». Mais même lorsque des accords ont été conclus à grand-peine — comme par exemple les systèmes de transit douanier pour les camions adoptés par la CEDEAO et le COMESA, ou les accords bilatéraux portant sur la création de postes frontaliers communs — les gouvernements ont été très lents à appliquer les décisions prises. Malgré l'accord conclu en 1995 sur le Cadre global de coopération dans le domaine du transport en transit, le total de l'aide monétaire des donateurs aux projets susceptibles d'atténuer les difficultés des pays enclavés a sensiblement baissé depuis le début des années 90<sup>79</sup>. La situation est peut-être en train de se débloquer, tout du moins en Afrique subsaharienne, grâce à la priorité donnée par le NEPAD à l'amélioration des liaisons de transport régionales, dont beaucoup intéressent les pays enclavés, et au surcroît d'aide apporté par la Banque africaine de développement et les autres bailleurs de fonds pour que ces projets aboutissent.

6.11 Un moyen d'accélérer les choses pourrait être d'essayer d'améliorer la situation sur des couloirs précis, plutôt que de chercher à conclure des accords globaux couvrant l'ensemble des échanges ou des transports entre deux pays ou plus. Il devrait être ainsi plus facile d'améliorer les pratiques actuelles, par exemple de reconnaître les connaissements directs, de créer des « guichets uniques », de mettre en place des inspections en une seule fois et d'introduire des procédures de transit douanier transparentes. L'ouverture d'un ou deux couloirs de dédoublement pourrait créer une pression concurrentielle favorisant une amélioration supplémentaire des performances.

---

<sup>77</sup> Conférence ministérielle internationale des pays en développement sans littoral et de transit et des pays donateurs et des organismes internationaux de financement et de développement sur la coopération en matière de transport, qui s'est tenue à Almaty (Kazakhstan) les 28 et 29 août 2003.

<sup>78</sup> Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les résultats de la Conférence, Document ONU A/58/388 daté du 23 septembre 2003.

<sup>79</sup> CNUCED, 2004. « Rapport 2004 sur les pays les moins avancés ». CNUCED, Genève.

6.12 Pour pouvoir mieux localiser les problèmes et mesurer le chemin parcouru pour les résoudre, certaines régions du monde utilisent à certaines périodes des systèmes de collecte et de diffusion de données sur des indicateurs clés — comme par exemple les délais d'attente des camions aux frontières dans le sud-est de l'Europe quand ils étaient fréquents. Il est toutefois difficile de trouver des indicateurs universellement applicables, qui valent financièrement la peine d'être collectés en toutes circonstances. Ce qui est vraiment nécessaire — et la Conférence ministérielle de 2003 s'est fermement prononcée en ce sens — c'est mettre en place des mécanismes associant le secteur public et le secteur privé pour faire régulièrement le point et surveiller l'application des accords de transit ainsi que les progrès réalisés plus généralement en matière de facilitation des échanges. La conférence a souligné la contribution que les opérateurs privés, qui vivent les problèmes au quotidien, peuvent apporter pour fournir une image exacte de la situation réelle, identifier des solutions à tel ou tel problème et établir les priorités des actions à venir. Ce type de mécanismes consultatifs, sous la forme de comités de facilitation par exemple, devraient permettre de repérer des indicateurs clés qui reflètent la situation et les possibilités du moment — à condition d'être accompagnés de dispositifs assurant la collecte de données de haute qualité en temps et en heure.

6.13 Il est indispensable que des dispositions soient prises au niveau intergouvernemental dans le cadre des ODM en vue d'identifier, adopter et appliquer les mesures nécessaires pour que les pays enclavés bénéficient de services de transport jusqu'à la mer d'un bon niveau. Aucune amélioration ne sera possible sans une coopération entre les pays enclavés et leurs voisins. Mais en Afrique subsaharienne, les obstacles, et souvent les moyens à mettre en œuvre, sont trop importants pour que les pays soient toujours capables de remédier tout seuls aux problèmes. C'est pourquoi il appartient à la communauté internationale d'apporter une aide prioritaire à la mise en œuvre des décisions avisées que pourront prendre les pays directement concernés par ces problèmes.



## VII CONCLUSIONS

7.01 L'idée-force des ODM est de faire que la croissance économique profite davantage au plus grand nombre et que tous les habitants de la planète bénéficient du niveau minimum de santé et d'instruction que permettent aujourd'hui les technologies modernes. Une meilleure santé et une meilleure instruction, en plus d'améliorer les conditions de vie de la population, renforceront sa capacité à contribuer et participer au processus de développement. Parce que la grande majorité des pauvres vivent dans des zones rurales souvent très éloignées des centres de croissance, les investissements dans les infrastructures, et dans les transports, devront nécessairement être plus importants que si l'on n'accordait pas une attention particulière à la lutte contre la pauvreté<sup>80</sup>.

7.02 En Afrique subsaharienne, les besoins d'investissements dans les infrastructures (en pourcentage des revenus) sont et resteront supérieurs à ceux de n'importe quelle autre grande région en développement en raison de l'éparpillement de la population — et même des États — sur un vaste territoire continental contenant très peu de fleuves navigables. Le rapport final du Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies<sup>81</sup> place au premier rang le coût très élevé des transports et la petitesse des marchés parmi les caractéristiques de l'Afrique subsaharienne qui l'ont rendue si vulnérable au piège de la pauvreté. Une vaste étude comparative réalisée il y a quelques années<sup>82</sup> sur la situation des différents continents du monde en termes de développement et de commerce, estime probable que la population d'Afrique continue de se concentrer vers les côtes, comme cela s'est produit sur les autres continents ayant une population relativement clairsemée et un territoire étendu. L'agriculture et l'exploitation minière domineront dans l'intérieur, et les industries de transformation à proximité des côtes. Néanmoins, par rapport aux pays pauvres d'Asie dont le niveau de revenu actuel est assez proche de celui des États d'Afrique subsaharienne, les pays africains devront investir dans les infrastructures une part de leur PIB au moins deux fois plus grande, en plus des frais récurrents d'exploitation et d'entretien en hausse qu'ils auront à supporter.

7.03 Nous venons de passer en revue l'avancement des ODM en Afrique et avons pu constater que les transports revêtaient pour chacun d'eux une grande importance. Nous avons également montré en quoi le secteur des transports pouvait faire une plus grande différence en Afrique qu'ailleurs pour la réalisation des ODM. Il est apparu toutefois que le transport était rarement le seul obstacle gênant la progression en direction d'un ODM. Dans les évaluations ex post, le risque est particulièrement grand de surestimer la part du développement ultérieur qui revient aux investissements examinés. Quel que soit l'ODM, il peut arriver que la suppression d'un goulet d'étranglement dans les transports suffise à générer des progrès. Mais dans l'immense majorité des cas, même lorsque les transports représentent

---

<sup>80</sup> Willoughby, Christopher, 2004. op. cit.

<sup>81</sup> Projet Objectifs du Millénaire des Nations Unies, 2005. « Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals ». Organisation des Nations Unies, New York.

<sup>82</sup> Wood, Adrian, 2002. « Could Africa Be Like America ? » in Proceedings of World Bank Annual Conference on Development Economics 2002, Banque mondiale, Washington.

une part substantielle des investissements nécessaires, il importe de planifier et de coordonner les efforts des différents secteurs concernés pour assurer la réalisation des ODM. Là où les investissements dans les transports ont été quasi-inexistants, c'est-à-dire dans une bonne partie de l'Afrique subsaharienne, ce type d'actions conjuguées peut avoir un impact assez considérable, comme on l'a vu dans les sections précédentes.

7.04 En Afrique subsaharienne, le transport fait manifestement partie des secteurs dans lesquels des « investissements ciblés » sont nécessaires pour faire le bond de géant, tant sur le plan matériel que dans nos ambitions, que le Secrétaire général des Nations Unies a appelé de ses vœux. La présente étude laisse penser que, pour augmenter la contribution du secteur à la réalisation des ODM, il faut agir en priorité sur les points suivants :

- améliorer la gestion des infrastructures et des services de transport interurbain — grands axes routiers, ports et chemins de fer — en sélectionnant judicieusement les opérations d'extension de manière à empêcher le développement de nouveaux goulets d'étranglement, et accorder une attention particulière aux besoins de transit des pays enclavés et aux liaisons régionales importantes pour le commerce ;
- renforcer les efforts dans le domaine des infrastructures et des services ruraux, afin de relever le niveau général d'entretien et donc de fiabilité (ce qui suppose pour beaucoup de pays d'améliorer les mécanismes de financement normaux de ce type de travaux), et en même temps de renforcer et étendre le réseau en adéquation étroite avec les potentiels agricoles émergents<sup>83</sup>.

7.05 Dans l'optique des ODM, il serait utile d'étudier et expliciter plus précisément le rôle que les transports doivent jouer dans la « fonction de production » et la stratégie d'action pour chacun d'eux. À cet égard, le travail mené actuellement par les pays pour élaborer des versions plus nationales des ODM en fonction de leurs réalités et priorités locales, offre une bonne occasion d'engager cette réflexion en profondeur. On peut raisonnablement s'attendre à ce qu'un grand nombre de pays d'Afrique subsaharienne décident d'inclure des objectifs liés au transport pour la plupart des ODM, comme l'a fait la Guinée.

7.06 Les résultats de la présente étude tendent à montrer que quatre grands types d'indicateurs seraient utiles pour définir les objectifs et mesurer la contribution réellement apportée par les transports à la réalisation des ODM (sur le plan national et au niveau de chaque région du pays). Nous les classons et énumérons ci-dessous, en mentionnant le paragraphe du présent document où ils ont été évoqués plus en détail, le cas échéant.

Indicateurs généraux :

En zone rurale, accès à des routes praticables en toutes saisons (1.06)

Enquête sur l'état des routes rurales : niveau de praticabilité (2.13)

Tarifs des transports publics ruraux (4.17)

---

<sup>83</sup> Jean-Philippe Platteau présente un panorama des réalisations et des possibilités en matière d'association agriculture-transport en Afrique subsaharienne dans une étude intéressante intitulée « Resource Endowments and Agricultural Development », qui constitue le chapitre 2 dans Platteau, Jean-Philippe, 2000. *Institutions, Social Norms and Economic Development*. Harwood Academic Publishers, Londres.

Enquête sur l'état des grandes routes : qualité de surface (2.13-2.14)  
Coûts unitaires du fret routier (2.16-2.17)

Indicateurs spécifiques :

- Taux d'infection par le VIH/sida des employés du secteur et des populations concernées (4.17)
- Nombre de jours de travail payés à des employés non qualifiés pour des travaux de construction ou d'entretien (2.18)
- Temps d'attente entre l'arrivée au port de conteneurs et leur passage de la porte
- Mortalité maternelle des suites de complications obstétricales liées à des problèmes de transport (4.17)
- Mortalité routière (4.17)
- Indicateurs de déplacement et accessibilité financière des transports pour la population urbaine pauvre (5.10-5.11)

Indicateurs de réforme :

- Contribution à la planification des équipements éducatifs et sanitaires (3.12-3.13, 4.10, 4.18)
- Facilitation des échanges commerciaux et du transit (6.11)
- Planification participative prenant en compte les priorités des communautés locales (3.13, 5.07)
- Application de critères environnementaux (5.03)
- Coordination du programme de développement routier et du plan d'occupation des sols dans les villes (5.08)
- Systèmes assurant le traitement rapide des décisions de dépenses et des passations de contrats
- Création d'un fonds routier et d'une autorité routière
- Types d'opérations récemment cédées en sous-traitance ou en concession

Indicateurs d'opinion des usagers :

- Fiches d'évaluation par les citoyens (2.19, 5.12)
- Questions des DHS sur l'accès aux services de santé (4.05-4.06)

Cette liste n'est pas exhaustive mais seulement indicative. Comme on l'a vu haut, les indicateurs portant sur des aspects particuliers jugés prioritaires par rapport à tel ou tel ODM devront être identifiés par les mécanismes institutionnels et consultatifs suggérés.

7.07 La liste ci-dessus est destinée à faire apparaître les principaux « impacts » des activités menées dans le secteur des transports qui seraient visés par les dispositifs de gestion basée sur les résultats susceptibles d'être utilisés dans les pays d'Afrique subsaharienne pour atteindre les ODM. Ces indicateurs d'impact généraux seraient bien sûr accompagnés par un plus grand nombre d'autres indicateurs intermédiaires, par exemple sur le nombre de formations dispensées aux employés, le nombre de kilomètres de routes de différentes catégories construites et entretenues, et les coûts unitaires des travaux. Les indicateurs d'impact et les indicateurs intermédiaires seraient également utilisés pour établir des contrats « à critères de performances » aux termes desquels l'attributaire du contrat est récompensé en fonction des critères définis (par exemple l'état de surface d'une route dans un contrat

d'entretien), sous réserve qu'ils soient effectivement maintenus pendant toutes les années du contrat.

7.08 Pour que l'aide étrangère aux transports passe plus facilement du financement de projet à l'appui budgétaire, il serait très utile d'élaborer un ensemble national d'objectifs et d'indicateurs d'impact relatifs aux transports en rapport avec les ODM, et d'adapter les systèmes de gestion des autorités de transport de manière à ce qu'ils privilégient leur réalisation. Cela permettrait ensuite d'aiguiller beaucoup plus facilement vers le secteur l'aide étrangère accrue dont les pays d'Afrique subsaharienne ont besoin pour parvenir aux ODM.