

## PROBLÈMES DE GESTION AU NIVEAU LOCAL

C. Malmberg Calvo, World Bank (1998)

### Objectifs de l'article

#### Résumé

Les stratèges et les professionnels des transports des gouvernements et bailleurs de fonds ne se sont pas assez penchés sur les mesures institutionnelles de gestion et de financement des routes dépendant des autorités locales et des voies et chemins communautaires. Ce manque de structure institutionnelle bien définie des infrastructures de transports ruraux menace sérieusement la durabilité des efforts actuels et futurs de lutte contre la pauvreté et l'isolation rurale. Cet article présente un cadre de meilleure gestion des routes dépendant des autorités locales et des voies et chemins communautaires.

#### Points clés

- La première étape consiste à élaborer une politique et une stratégie nationale des transports ruraux, conformes au projet général de développement rural du gouvernement, et qui fourniront la base conceptuelle de l'effort de réforme en définissant le rôle du gouvernement, des communautés, des intéressés du secteur privé, et des donateurs. La participation des intéressés à l'élaboration de la stratégie permettra de créer des solutions pratiques, de maintenir l'engagement des décideurs et d'assurer que le processus de réforme reste dans l'axe. Une stratégie efficace devra fournir des réponses claires aux questions: à qui doivent appartenir les routes locales et les voies et chemins communautaires, et comment peut-on mobiliser de manière économique, au niveau local, les capacités de gestion des routes locales et des voies et chemins communautaires?
- Il serait irréaliste et inefficace de créer des capacités complètes pour toutes les fonctions de gestion dans chaque autorité locale et chaque collectivité. Les différents niveaux de gouvernement, la collectivité et le secteur privé devront se voir affecter les tâches selon les avantages qu'ils présentent. La préparation des plans, les programmes de travaux, les études, devis quantitatif et contrats, de même que la supervision, pourront être assurés de manière économique par le secteur privé. Les autorités locales devront s'employer à mieux tenir leur rôle de maître d'ouvrage et leur capacité à planifier pour et avec leurs électeurs.

#### Thèmes principaux

- Symptômes des problèmes de gestion des transports ruraux
- Cause sous-jacente à ces problèmes
- Cadre de réforme
- Gestion des routes dépendant des autorités locales
- Gestion des voies et chemins communautaires

## 1. INTRODUCTION

Au cours des dernières décades, les tentatives d'amélioration des transports ruraux dans les pays en voie de développement n'ont pas réussi à créer un réseau durable de routes rurales. Les mauvaises infrastructures ont fréquemment été construites, à l'aide des mauvaises techniques. En s'employant à construire des routes plutôt qu'à améliorer l'accès, on a accentué les problèmes. Cet article examine l'ensemble des symptômes et la cause principale sous-jacente de cet état de choses.

## 2. DIFFICULTES DE GESTION DES TRANSPORTS RURAUX

### 2.1. Manque de clarté des responsabilités

Dans la plupart des pays en voie de développement, les responsabilités des transports ruraux au niveau de l'État sont fragmentées, et de nombreux services se partagent l'administration des routes rurales. En outre, beaucoup de pays ont modifié à maintes reprises la structure des administrations contrôlant les routes locales, en faisant passer la responsabilité d'un ministère à l'autre, ce qui a souvent entraîné guère plus que de la confusion. Au Ghana, par exemple, avant la création du ministère des Routes et Autoroutes en 1981, pas moins de cinq ministères sectoriels se partageaient la responsabilité des routes rurales. En effectuant ces changements, les gouvernements espéraient améliorer les conditions de vie dans les zones rurales grâce à de nouvelles ou meilleures routes. Mais la fréquence des changements, et les nombreux ministères sectoriels chargés de la construction des routes rurales, ont entraîné une situation où on ne savait pas qui en était vraiment responsable.

Beaucoup de pays n'ont pas de cadre légal de réglementation de la propriété des routes et chemins communautaires. Les efforts de création d'une "prise en charge collective" des routes, c'est à dire d'une volonté de les entretenir, ont souvent été irréguliers et ont rarement formulé une définition exacte des droits et responsabilités juridiques des collectivités. Bien que, dans certains pays, la propriété des routes soit réservée à l'État, les collectivités rurales doivent assumer, souvent par défaut, la responsabilité de l'entretien des routes rurales classées et non classées. Du fait du manque de cadre légal de propriété privée ou collective, les routes pourront être toutes classées comme dépendant des autorités locales, même si celles-ci n'ont pas les moyens d'en assumer la responsabilité. En Tanzanie, l'engagement des collectivités à entretenir les routes de desserte qu'elles avaient construites elles-mêmes a disparu lorsque le gouvernement a repris officiellement la responsabilité de leur entretien mais a manqué à répondre à ses engagements.

On a souvent demandé aux collectivités locales de contribuer à la réfection et l'entretien des routes construites et améliorées par les programmes d'État, d'ONG ou de bailleurs de fonds. Il n'y a rien de mal à cela en principe. En fait, la prise en charge locale est à encourager. Mais les contributions des collectivités ne doivent pas être prises pour un engagement envers leur entretien, ni pour une prise en charge. Il est très rare que les collectivités soient consultées et conviennent avec les services officiels de leurs responsabilités respectives en matière d'entretien. L'expérience au Malawi et ailleurs a montré que les collectivités offrent plus volontiers des

contributions en nature, y compris en main d'oeuvre, pour la construction d'un pont ou d'une route que pour les entretenir. En Zambie, des programmes de bailleurs de fonds ont payé les collectivités (en espèces et en nourriture) pour améliorer les routes et les pistes, et il était prévu que les collectivités se chargeraient ensuite bénévolement de leur entretien. Mais les collectivités sont peu enclines à travailler pour rien si auparavant elles ont été payées. S'appuyer sur de la main d'oeuvre bénévole pour l'entretien régulier des routes locales n'est pas durable et mène à une confusion dans les responsabilités.

## **2.2. Désintégration du système de planification**

Bien que les autorités locales soient souvent officiellement chargées des routes rurales classées de leur région, beaucoup de routes sont planifiées par l'État sans participation des autorités locales. Les services de l'État agissent souvent sans consultation ni coordination entre eux ni avec les autorités locales, même si celles-ci sont supposées entretenir les routes. Au Nigeria, par exemple, deux services de haut niveau, les Programmes de développement agricole et la Direction fédérale de l'alimentation, des routes et des infrastructures rurales, ont fait construire des routes rurales en laissant leur entretien aux autorités locales. Plusieurs routes ont été construites dans la même juridiction locale par différents services. Beaucoup de routes ne correspondaient pas aux priorités locales, ou la responsabilité de leur entretien n'a pas été transférée aux agences routières compétentes. En conséquence, beaucoup de routes n'ont pas de propriétaire effectif et ne reçoivent aucun entretien régulier.

La planification est souvent incohérente et sans coordination. Le manque de système de planification détaillé, en mesure d'évaluer toutes les demandes des clients, entraîne l'insatisfaction des besoins des ménages ruraux en matière d'accès de base. Bien que les infrastructures de transports ruraux (ITR) facilitent l'accès à divers services, les ministères s'efforcent de répondre individuellement aux besoins de leur sous-groupe spécifique et de faire construire les routes dont leurs clients ont besoin. Des milliers de kilomètres de routes en Afrique rurale ont été construites dans le cadre de projets agricoles, de programmes de travail rétribué en vivres, par des ONG, des compagnies forestières, et des offices du cacao ou du coton, sans cadre politique ni stratégique national cohérent et sans concertation avec les services routiers qui sont supposés se charger ultérieurement de l'entretien de ces routes. Une ONG de Zambie, par exemple, a construit des milliers de kilomètres de routes pendant la première moitié des années 1990 dans le cadre d'un effort de lutte contre la famine. Personne, à présent, n'est légalement responsable de l'entretien de bon nombre de ces routes, et elles se détériorent rapidement. Les ménages ruraux sont théoriquement un groupe qui devrait être aidé par le développement des infrastructures. En pratique, leurs besoins ne sont pris en compte qu'à titre annexe par l'État, et de manière désordonnée par les autres organismes.

## **2.3. Insuffisances des capacités locales**

Le personnel des routes au niveau local aurait besoin d'être valorisé. La faiblesse des salaires des fonctionnaires par rapport au secteur privé se traduit par l'insuffisance des capacités techniques des employés des autorités routières, un taux élevé de postes vacants et le manque de motivation. L'insuffisance des rémunérations encourage les employés des services routiers à augmenter leurs revenus par un cumul d'emplois, à

travailler au noir ou à recourir aux larcins. Cette situation est pire au niveau des autorités locales. Les employés des autorités locales ont moins d'opportunités d'avancement et de formation que le personnel des puissants ministères sectoriels. En outre, les conditions de vie sont souvent pénibles. Beaucoup de services régionaux des travaux publics sont donc dirigés par un personnel sous-qualifié et sans motivation, et ont des postes vacants. Mais la présence d'un cadre compétent de fonctionnaires des routes ne servirait à rien si ceux-ci ne disposaient pas de ressources suffisantes.

La participation du secteur privé aux travaux de routes rurales est très limitée. Beaucoup de pays sont en train de passer des travaux exécutés en interne (régie intéressée) à l'emploi d'entreprises privées. Ces pays ont une longue expérience de l'emploi d'entreprises privées, souvent étrangères, pour les grands travaux d'investissement sur les routes rurales. Le processus de marché lui-même est souvent géré par le ministère responsable, dans la capitale. Les autorités locales, par contre, ont peu d'expérience de la gestion des marchés. Elles emploient rarement des consultants locaux pour la planification et la supervision des travaux d'infrastructure de transports ruraux, en raison, d'une part, de la petite dimension des marchés que les autorités locales peuvent offrir – ce qui rend peu rentable pour les sociétés de mobiliser dans les districts ruraux – et, d'autre part, à cause du manque d'expérience des autorités locales et des collectivités en matière de relations avec le secteur privé. Ce manque d'expérience de la gestion des marchés, et le manque de contrats qui en résulte, sont un frein puissant à la participation des consultants locaux et des petites entreprises au secteur routier.

De plus, une administration centralisée et de mauvaises communications entre les zones urbaines et rurales ont perpétué la préférence pour les villes dans l'affectation des ressources humaines et financières. Dans certains pays, ce dualisme peut être très marqué. Les décideurs ont tendance à réagir en premier à ce qui les entoure. Ils habitent dans les régions urbaines, et ont donc tendance à s'employer d'abord à résoudre les problèmes urbains, plus visibles. Les milieux urbains se manifestent énergiquement et peuvent poser des problèmes de sécurité intérieure. Les États ont pu accélérer par mégarde l'exode rural en manquant à mieux répondre aux besoins des zones rurales et à y créer des capacités locales.

#### **2.4. Normes et méthodes d'études non appropriées**

Les politiques et programmes de transports ruraux de beaucoup de pays en voie de développement sont axés sur la construction de grandes routes à l'intention des véhicules motorisés. C'est en partie parce que les ingénieurs ont été formés par des programmes et du matériel d'enseignement influencés par les exigences des pays industriels à hauts salaires. Beaucoup d'assistants techniques étrangers, en outre, encouragent l'emploi de normes de conception adaptées aux niveaux de trafic motorisé courants dans leur pays d'origine. Des méthodes inadéquates ont aussi contribué à l'usage inefficace des ressources. Les problèmes de normes et de méthodes ont déjà été traités très largement dans des publications précédentes, dont Stock et de Veen (1996). Ils ne seront pas examinés davantage ici.

## **2.5. Faiblesse des institutions des autorités locales et des collectivités**

Le point commun à tous les symptômes décrits ci-dessus est la faiblesse des institutions des autorités locales et des collectivités. Dans beaucoup de pays en voie de développement, les gouvernements sont très centralisés. L'État a souvent des représentants non seulement au niveau central et régional, mais aussi au niveau du district, du sous-district et du village. La plupart des ministères et des organismes parapublics (entreprises gouvernementales) ont une structure verticale, où la prise de décisions et l'autorité financière sont solidement fixées au sommet.

Les ministères sectoriels contrôlant les ressources au niveau des autorités locales, celles-ci sont pratiquement dépourvues de responsabilités pour les infrastructures rurales et autres services locaux. La planification des routes est assurée par les services de l'État, avec une participation locale minimale, ce qui marginalise effectivement les intéressés et usagers locaux des routes. L'intervention des bailleurs de fonds a accentué la centralisation de la prise de décisions en matière de routes rurales. Les organismes donateurs, devant la faiblesse des institutions locales, ont généralement fait passer leurs crédits par les ministères sectoriels de l'État. Ils ont par conséquent contourné les autorités locales et, sans le vouloir, contribué à l'affaiblissement des capacités des institutions locales.

Le renforcement des institutions locales par une décentralisation effective est la pierre angulaire du développement rural. Ce dernier repose sur la création de capacités locales dans le secteur public et le secteur privé. A cette fin, il faut instituer un environnement porteur alliant des politiques solides, des structures de gestion efficaces, un contrôle démocratique des autorités locales et un personnel qualifié, formé et motivé. Le problème primordial est intersectoriel – le besoin d'un cadre solide de développement rural. Le second problème est sectoriel – dans le cas des ITR, le manque de mesures cohérentes en matière d'institutions et de finances permettant d'apporter des améliorations durables. Il est essentiel d'adopter une double approche pour combattre ces deux problèmes et assurer le développement de services qui répondront aux besoins essentiels de la population rurale.

## **3. CADRE DE REFORME**

### **3.1. Politique et stratégie des transports ruraux**

La politique et la stratégie ont deux fonctions importantes. Elles servent tout d'abord de cadre conceptuel et fixent les étapes de mise en oeuvre des réformes. Deuxièmement, lorsqu'elles sont élaborées en étroite consultation avec les principaux intéressés, elles peuvent être des instruments cruciaux pour apporter de l'ordre et de la logique dans le sous-secteur des transports ruraux. Pour que la politique et la stratégie des transports ruraux soient des instruments de réforme efficaces, elles doivent apporter des réponses réalistes aux problèmes mentionnés ci-dessus. Il ne suffit pas de rédiger de longs documents qui décrivent les problèmes actuels et indiquent les aboutissements désirés. Ce qu'il faut, c'est un processus détaillé par le biais duquel les intéressés pourront élaborer et adapter le programme des réformes au contexte du pays. (Voir les notes du cours sur l'élaboration de la politique et la stratégie des transports ruraux.)

### 3.2. Prise en charge et responsabilité

L'État délègue fréquemment la responsabilité des routes rurales aux autorités locales, mais il existe souvent une grande confusion sur la propriété des routes et les responsabilités d'entretien au niveau local. Beaucoup de routes soit n'ont pas de service préposé légalement à l'entretien soit sont laissées sans entretien par les autorités locales qui en sont légalement responsables. Dans la zone administrative d'une autorité locale, par exemple, on peut trouver des routes neuves et relativement importantes, construites par des ONG et d'autres organismes, qui restent sans classement officiel.

Une étape cruciale du processus de réforme consiste donc à éliminer la confusion et à préciser à qui appartiennent les biens. Préciser l'appartenance des routes est également une condition préalable à l'élaboration d'une structure de gestion des routes dépendant des autorités locales et des voies et chemins communautaires. Une caractéristique essentielle de cette structure est le partenariat entre les secteurs privé et public. Ce partenariat se fondera sur un instrument légal conférant la propriété 'de droit' des routes et chemins aux collectivités et groupes d'intérêts tels que les propriétaires terriens, les coopératives agricoles et les ONG.

### 3.3. Capacités locales

Pour assumer la propriété, il faut disposer d'un certain savoir-faire en matière de gestion et de technique. On comprend facilement pourquoi les bailleurs de fonds ont fréquemment préféré oeuvrer par l'intermédiaire des ministères en contournant les institutions locales. Les autorités locales ne sont souvent guère que des coquilles vides. Mais les ministères ont beau avoir des capacités techniques, ils sont rarement intéressés ou concernés par l'entretien à long terme des ITR. Les gouvernements et les organismes donateurs doivent considérer le long terme et s'employer à renforcer les institutions locales publiques et privées. Il faut retirer à l'État et aux donateurs l'excuse de capacités locales insuffisantes. Ils devront plutôt soutenir le développement de mesures innovatrices pour mobiliser les capacités requises. Alors, par exemple, qu'il serait coûteux (et irréaliste) de tenter de créer des capacités complètes pour chaque fonction de gestion de chaque autorité locale et collectivité, un grand nombre de compétences de gestion requises pour les routes rurales pourraient être assurées de manière plus rentable par le secteur privé.

Il est évident que ce transfert de responsabilités aux autorités locales et aux collectivités, et cette prise de participation par le secteur privé dans la gestion des routes rurales, doivent se faire graduellement. Leurs réseaux sont peu étendus, et le contrat de gestion proposé par une seule autorité locale pourrait être trop modeste pour intéresser des cabinets de conseil compétents. Mais il serait possible de rassembler plusieurs petits contrats de prestations de services en marchés inter-autorités locales et collectivités voisines.<sup>1</sup> La création d'une gestion efficace au niveau local nécessite de former les secteurs public et privé et de mettre en place des économies d'échelle.

---

<sup>1</sup> Bien que le dégroupement des grands marchés soit important pour permettre aux petites entreprises de pénétrer sur le marché, la fourniture de travaux assez importants est essentielle pour motiver les consultants du pays à pratiquer dans les zones rurales.

## **4. CADRE DE GESTION DES ROUTES DEPENDANT DES AUTORITES LOCALES**

Dans le cadre de l'effort actuel de décentralisation de la plupart des pays en voie de développement, les autorités locales se voient de plus en plus affecter la responsabilité des routes rurales de leur territoire administratif. Dans d'autres pays, cette responsabilité reste confiée au ministère chargé des routes nationales. Dans d'autres encore, la responsabilité légale peut être attribuée aux autorités locales, mais un ministère sectoriel gère les routes en leur nom. Toutes ces autorités routières doivent gérer le réseau de manière compétente.

Beaucoup de pays manquent de documentation sur le réseau des routes rurales, au niveau central comme au niveau local. Les routes ne subissent pas d'inspections régulières, et on manque d'informations sur leur classement, leur état et leur fréquentation. Il est nécessaire de procéder à deux étapes initiales pour préciser les responsabilités: tout d'abord dresser l'inventaire et le classement fonctionnel du réseau d'ITR, puis établir leur appartenance légale.

### **4.1. Inventaire et classement fonctionnel**

La plupart des routes tertiaires sont la responsabilité des autorités locales, et la plupart des voies de desserte et des chemins sont la responsabilité des collectivités et d'autres organes non-gouvernementaux. Il se peut toutefois que les autorités locales soient responsables de certaines voies de desserte ou chemins importants, et que les collectivités soient responsables de certaines routes tertiaires moins importantes. Dans un district de Tanzanie, par exemple, la municipalité locale est propriétaire légale et responsable d'un chemin piétonnier qui relie deux districts. Ce chemin tient donc une place plus haute sur la liste des priorités que certaines routes du district.

L'inventaire des routes fournit des données sur les fonctions, l'état et la fréquentation du réseau d'ITR. Ces données devront être ajoutées aux documents publics existants sur les routes et chemins pour former un registre complet des responsabilités actuelles en matière d'ITR et des caractéristiques du réseau. Les inspections annuelles suivantes seront en mesure d'établir si le classement et l'appartenance d'une route donnée sont adéquats.

L'inventaire des routes dépendant des autorités locales est un processus relativement standard. Il comprend l'évaluation du type de revêtement, de l'état, des structures d'assainissement, et du volume et de la composition du trafic, y compris les bicyclettes, chariots à traction animale, tracteurs, motos et piétons. L'inventaire devra être complété par des informations sur l'emplacement des principaux services situés sur les routes, tels que les hôpitaux, les marchés et les écoles. Il est plus difficile d'établir l'inventaire du large réseau de voies et chemins communautaires. Ces inventaires doivent être simples, sans nécessiter de collecte coûteuse de grandes quantités d'informations. En Afrique du Sud, par exemple, on a utilisé des photographies aériennes et des images prises par satellite pour avoir une vue d'ensemble de l'étendue du réseau non classé. D'autres pays comme la Zambie ont fait appel à des inventaires plus simples pour évaluer les besoins d'accès, et ont utilisé des feuilles de comptage pour déterminer les fonctions et les caractéristiques physiques de ce réseau. Un inspecteur routier du bureau des ingénieurs de l'autorité

locale, ou un consultant local accompagné par des représentants de la collectivité, pourront parcourir en voiture ou à pied les voies de desserte et les chemins. De tels efforts pourront faire l'objet d'un projet pilote dans une région ou certains districts avant d'être étendus à l'ensemble du réseau.

#### **4.2. Propriété légale**

Pour établir la propriété légale de chaque route et chemin, il faut les classer, c'est à dire désigner leur propriétaire ou organe responsable. Les inspections annuelles suivantes seront en mesure de déterminer si le classement et l'appartenance sont adéquats. Le classement d'une route devra être révisé périodiquement puisque la fonction et l'utilisation des routes et chemins peuvent justifier un changement de propriétaire. Certaines routes, par exemple, classées routes nationales, pourront, en raison du manque de ressources de l'État, être adoptées par les collectivités et d'autres entités privées, ou abandonnées si personne ne les prend en charge. Il peut être nécessaire de classer spécifiquement les nouvelles routes comme dépendant du gouvernement. Le système de gestion annuelle des routes pourra, par le biais d'inspections régulières, fournir les données requises pour pouvoir transférer en bon ordre la propriété d'une route et éviter qu'elle se dégrade.

Il est particulièrement important de modifier promptement la propriété des routes des zones rurales, car la fonction des routes peut changer lorsque de nouveaux aménagements comme des marchés ou des centres sanitaires y sont construits. Les inventaires des routes rurales sont souvent des opérations ponctuelles, exécutées dans le cadre de la préparation d'un projet d'amélioration. On les révisé rarement. Il serait utile de créer un système de mise à jour régulière de l'état, l'usage et la fonction des routes, et d'enregistrement légal de ces données. Le service chargé des routes dépendant des autorités locales dans une région serait l'organisme le plus compétent pour tenir ces registres.

#### **4.3. Création de capacités locales et de gestion**

Les autorités locales peuvent mobiliser les capacités requises de plusieurs manières pour s'acquitter de leurs responsabilités en matière d'ITR. Autrefois, les autorités locales créaient généralement des services internes de routes rurales pour gérer les projets et exécuter les travaux. L'assistance et la formation technique étaient fournies par des programmes de création de capacités, financés par des organismes donateurs. L'aide technique n'a pas entièrement réussi à transférer les compétences au personnel des autorités locales. Il arrive souvent qu'aucun employé ne soit qualifié pour recevoir une formation, et que les assistants techniques finissent par assumer eux-mêmes les fonctions courantes du personnel. En outre, sauf pour les pays disposant d'importants services locaux (comme l'Inde), les autorités locales n'ont pas réussi à assurer la gestion des routes rurales en interne, car les réseaux routiers sont trop peu étendus pour justifier la création de capacités techniques adéquates dans chaque service local.

Pour rationaliser et réduire les exigences imposées aux capacités internes des autorités locales, il faudra s'y prendre en deux étapes: tout d'abord confier l'exécution des travaux physiques au secteur privé. La sous-traitance est particulièrement efficace dans les zones rurales où les travaux ne sont pas répartis de manière égale sur toute



l'année. Les petites entreprises produisent souvent des travaux de meilleure qualité et à moindre coût que les services de l'État, car elles ont beaucoup plus de flexibilité dans les mesures d'incitation, l'embauche (et le licenciement) du personnel, les conditions de travail, l'adaptation des techniques aux compétences et ressources locales, et la prise en compte des contraintes sociales et politiques locales. Le contrat écrit pourra être contrôlé, ce qui servira en soi-même de stimulant des performances, quel que soit le secteur de la société sous-traitante – privé, comme au Ghana, ou parapublic, comme au Mozambique. Le meilleur stimulant des performances est, bien sûr, le paiement rapide de l'entreprise.

La deuxième étape consiste à confier à des consultants locaux les fonctions principales de gestion. Lorsque les entreprises privées sous-traitent les travaux physiques, les autorités locales sont en mesure de concentrer leurs efforts sur le type d'ITR à faire construire, en quelle quantité et quelle qualité, et comment financer leur construction et leur entretien. Les tâches de planification, de préparation et d'évaluation des offres, d'attribution des contrats, de contrôle, d'audits physiques, de comptabilité et de paiement rapide des entreprises ne sont pas toutes simples — la plupart des compétences requises pour les mener à bien manquent au niveau local. Les autorités locales peuvent confier un grand nombre de ces prestations au secteur privé. La difficulté tient à faire en sorte que le volume de travail soit assez important pour encourager les cabinets de conseil du pays à exercer dans les zones rurales.

#### **4.4. Élaboration du cadre et des méthodes de planification**

L'État est généralement responsable du cadre général et de la direction de la planification. Dans la plupart des pays, toutefois, il n'existe pas de processus d'ensemble de planification des transports ruraux ou des infrastructures de transport. Il peut y avoir des méthodes de planification et des critères de sélection des projets d'amélioration des routes, mais ces mesures ne sont utiles que si elles sont appliquées dans un cadre de planification des travaux d'investissement et d'entretien.

En guise de première étape du processus de planification locale, les autorités locales et leurs électeurs doivent évaluer les priorités dans tous les secteurs. La planification de l'entretien des routes et ITR existantes dont l'autorité locale est responsable doit être intégrée au processus annuel de planification. Le cadre de planification devra se baser sur un processus participatif et répétitif, offrant des mesures d'incitation pour les bonnes performances. Le cadre de planification devra également fournir un bon rapport coût-résultats.

## **5. GESTION ET FINANCEMENT DES VOIES ET CHEMINS COMMUNAUTAIRES**

Dans la plupart des pays, les gouvernements ont laissé aux collectivités la responsabilité des voies de desserte et des chemins. Les collectivités, cependant, s'acquittent rarement de cette responsabilité. En fait, elles manquent souvent à construire ou entretenir les voies de desserte et les chemins, même lorsqu'elles les jugent importants.

### **5.1. Prise en charge et capacités**

Les voies de desserte et les chemins sont souvent non classés mais considérés comme appartenant aux propriétaires des terrains contigus, aux collectivités ou aux entreprises comme les sociétés forestières, les plantations de thé ou les compagnies minières. En général, personne ne peut être tenu légalement responsable d'une route ou d'un chemin si sa possession n'a pas été impartie à cette personne ou cette entité, ou établie par elle. Les parties intéressées peuvent se charger de l'entretien des voies orphelines, mais les abandonner aussi aisément. En fait, les voies et chemins peuvent figurer sur les cartes et être classés sans pour autant avoir un propriétaire désigné.

### **5.2. Propriété légale**

La propriété des routes privées nécessite un cadre juridique permettant aux collectivités et aux entités non-gouvernementales d'en assumer la responsabilité. Sans loi conférant la propriété légale d'une route communautaire ou d'un chemin à une collectivité, et sans autres mesures d'incitation, il est très difficile de faire naître un intérêt tangible qui se traduira par une gestion efficace. La responsabilité des routes dépendant des autorités locales peut être conférée à un service public, mais l'octroi de la propriété à une entité non-gouvernementale, telle qu'un groupe de propriétaires privés ou un village, doit reposer sur le consentement et un intérêt actif.

Le changement de propriété d'une route nécessite des procédures rapides et explicites, y compris la concertation avec les parties intéressées. Un tel changement, notamment un transfert entre le secteur public et le secteur privé, mérite une mention spéciale, car il s'agit d'un passage d'une entité publique à une entité privée, ou inversement. Si une route, par exemple, était à la charge des autorités locales et qu'elle ne le sera plus, les collectivités locales et les autres parties intéressées devront être informées pour décider si elles veulent se charger de cette responsabilité. Dans le cas contraire, la route se détériorera.

Souvent, les autorités routières locales sont légalement responsables de beaucoup plus de kilomètres de routes qu'elles peuvent entretenir. Il faudra continuellement préciser qui est responsable de chaque route et chemin. La rapidité des procédures de changement du classement des routes devient particulièrement importante quand les autorités routières locales déterminent un réseau de base qu'elles peuvent entretenir durablement dans les limites de leurs ressources. Ce réseau de base sera moins étendu que l'ensemble du réseau local et un grand nombre de kilomètres de routes perdront donc leur classement. Il faudra décider ce qu'il en adviendra. Certaines n'auront pas de valeur et seront abandonnées. D'autres devront être prises en charge. L'autorité routière locale devra au moins contacter systématiquement les propriétaires potentiels.

### **5.3. Planification des voies et chemins communautaires**

La planification des transports est dominée par la construction de routes. Des solutions prises en dehors du secteur des transports peuvent cependant résoudre certains problèmes d'accès avec plus d'efficacité et à moindre coût (voir Dawson and Barwell 1993). Un programme de modernisation et d'entretien des moulins ou des points d'eau peut être moins coûteux et avoir un plus grand impact sur la réduction

des tâches de transport que la réfection des routes. Les normes officielles des voies de desserte sont souvent trop élevées par rapport au trafic et aux ressources de la collectivité. De simples améliorations à un chemin de terre peuvent suffire – et coûter moins cher – compte tenu du nombre de véhicules qui l'utilisent.

Les procédures et critères de planification, bien que fournissant des informations utiles pour guider la prise de décisions, ne doivent pas être considérés comme un remplacement de la participation locale dans le cadre de ce processus. La participation locale est un domaine complexe qui sera abordé brièvement. Les membres les plus vulnérables de la société sont affectés par les travaux routiers, mais on les consulte rarement. Ils manquent d'aptitude à s'exprimer et de ressources monétaires, et les dirigeants locaux peuvent penser que leurs opinions ont peu de valeur. Bien qu'il soit important que les dirigeants de la collectivité participent à la planification, la construction et l'entretien des voies de desserte et des chemins, ils peuvent y poser des obstacles. Les dirigeants des collectivités et les élites locales sont souvent peu disposés à élargir la concertation, de crainte de modifier la structure du pouvoir. La participation présente aux habitants davantage de choix, et les rend susceptibles de demander des comptes aux dirigeants de la collectivité. Un plus grand besoin de rendre des comptes peut changer les structures de pouvoir, ainsi que l'emploi et l'affectation des ressources aux divers groupes sociaux. Les dirigeants risquent donc de manquer d'enthousiasme à ouvrir l'entière participation à tous les membres de la collectivité. Les stratégies de participation devront donc inclure des méthodes visant à encourager la consultation d'autres groupes que les élites.

#### **5.4. Conseils techniques et de gestion**

Les collectivités ont besoin de conseils techniques (sur la conception et les normes routières, par exemple, et les matériaux appropriés, la planification des travaux) et de conseils de gestion (sur la comptabilité financière, la gestion de contrat, l'approvisionnement) pour s'acquitter de manière efficace des nouvelles responsabilités entraînées par la propriété des routes et chemins.

On cite souvent le manque de savoir-faire technique comme obstacle principal à la gestion par la collectivité. L'expérience a montré que les compétences requises pour l'entretien des routes peuvent aisément se transférer aux collectivités en quelques jours, avec l'aide d'un contremaître et de visites de contrôle ultérieures. Au Malawi, le Projet d'assistance aux voies de desserte et aux ponts a conclu qu'une journée de formation, combinant la théorie et les travaux pratiques, suffit pour préparer les chefs d'équipe des travaux collectifs aux aspects techniques de l'entretien de leurs routes. Les visites périodiques de contrôle par un contremaître envoyé par les autorités routières aident la collectivité à respecter un programme annuel d'entretien programmé.

Les villages peuvent se regrouper en associations routières basées sur une participation maximum de la collectivité et une intervention minimum du gouvernement. Ces associations peuvent se fonder sur les structures traditionnelles d'autorité, les groupes de villages, les familles élargies, les groupes d'agriculteurs commerciaux, les transporteurs ou d'autres groupes partageant un intérêt commun. Au Ghana, de nombreux villages ont un comité de développement avec un sous-comité chargé des infrastructures. Le sous-comité fixe les priorités et les soumet à l'approbation du comité de développement du village. Des groupes de villages

constituent des comités de développement mixtes pour traiter les projets, comme les routes, qui affectent plusieurs villages. Pour mieux fonctionner, le comité mixte de développement peut s'inscrire comme propriétaire légal de la route afin d'être en droit de recevoir des crédits partiels.

Les collectivités doivent s'organiser pour exécuter la planification des travaux et leur programmation de manière prompte et efficace. Dans beaucoup de pays, il faudra organiser ces travaux en fonction de la disponibilité saisonnière de la main d'oeuvre.

## 6. CONCLUSIONS

Cet article présente un choix pratique d'options institutionnelles. Le gouvernement, les collectivités et les autres intéressés devront élaborer ce qui leur conviendra étant donné la situation de leur pays. Les autorités locales et les collectivités sont pauvres, et le secteur privé encore faible dans beaucoup de pays sub-sahariens d'Afrique. Mais si on leur propose des incitations appropriées, ils mobiliseront leurs ressources et saisiront l'occasion de sortir de leur isolation. Les États peuvent s'employer principalement à l'élaboration d'interventions catalytiques en faveur du développement rural et de la réforme sectorielle, et à maintenir leur volonté de réforme. Les bailleurs de fonds devront soutenir les efforts de réforme intérieure, faciliter l'échange des expériences internationales et fournir les capitaux initiaux nécessaires à la mise en place des programmes de réforme.

Tous les pays ont une limite où finit la responsabilité directe du gouvernement pour le réseau routier et où commence le réseau des voies et chemins communautaires. La propriété privée peut augmenter sensiblement les kilomètres de routes recevant un entretien régulier, et réduire le coût de l'entretien à moins de la moitié de celui des routes publiques de mêmes normes techniques et trafic. Il est temps de créer un cadre institutionnel pour gérer et financer le niveau le plus bas du réseau. Un tel cadre devra se baser sur la création de mesures d'incitation appropriées pour susciter la prise en charge et l'autonomie collective. Ces mesures devront comprendre des instruments juridiques, des conventions de partage des coûts et des conseils techniques et de gestion.

### **BIBLIOGRAPHIE**

Barwell, I. (1996). *Transport and the Village: Synthesis of Findings and Conclusions from Village-Level Travel and Transport Surveys and Related Case Studies*. Discussion Paper 344. Washington, D.C.: World Bank.

Carvalho, S. (1994). *Social Funds: Guidelines for Design and Implementation*. Working Paper 34. World Bank, Human Resources Development and Operations Policy Department. Washington, D.C.: World Bank

Connerley, E. and Schroeder, L. (1996). *Rural Transport Planning. RTTP Approach Paper*. Working Paper 20. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Africa Technical Department. Washington, D.C.: World Bank

Dawson, J. and Barwell, I. (1993). *Roads Are Not Enough*. London: Intermediate Technology Publications.

- Donkor, E. (1995). Establishing a Clear and Consistent Organizational Structure for Road Network Management. Paper presented to the SATCC/RMI Seminar, Pretoria, April.
- Elias, T. (1995). Community Participation in Access Planning: The Case of PIRTP in Malawi. Case Study for Rural Travel and Support Program, World Bank, Africa Technical Department. Washington, D.C.: World Bank
- Garnier, P. and Van Imschoot, M. (1993). The Administration of Labor-Intensive Works Done by Contract: A Practical Guide. Geneva: U.N. Development Programme and the International Labour Organisation.
- Gopal, G. and Marc, A. (1994). World Bank–Financed Projects with Community Participation. Discussion Paper 265. Washington, D.C.: World Bank.
- Green, D. B. (1994). Decentralized Public Service Provision in Sub-Saharan Africa: A False Start. Lessons from the Decentralization: Finance & Management Project. Associates in Rural Development, Inc. Washington, D.C.
- Heggie, I. G. (1995). Management and Financing of Roads: An Agenda for Reform. Technical Paper 275. Washington, D.C.: World Bank.
- Heggie, I. G., Donkor, E. O. and Malmberg Calvo, C. (1995). Establishing a Clear and Consistent Organizational Structure. Paper presented at the Road Maintenance Initiative Subregional Seminar, Nairobi, November.
- Henwood, B. (1995). Policy Guidelines for Provincial District and Local Roads. A Discussion Document. Kwazulu Nata Department of Transport, Durban.
- Hoban, C. Riverson, J. and Weckerle, A. (1994). Rural Road Maintenance and Improvement: Best Practice Paper. Report TWU 11. World Bank, Environmentally Sustainable Development, Transport, Water and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Ivansson, S. and Ngdahl, B. (1995). Private Roads in Sweden. World Bank, African Technical Department, Washington, D.C.
- Ivansson, S. (1995). Development of Good Governance in the Road Sector in Finland. Working Paper 21. World Bank, Sub-Saharan Africa Transport Policy Program, Africa Technical Department, Washington, D.C.
- Kessides, C. (1993). Institutional Options for the Provision of Infrastructure. Discussion Paper 212. Washington, D.C.: World Bank,
- Lantran, J. M. (1993). Managing Small Contracts: Practical Guidance on How to Streamline and Manage Small Contracts for Public Works and Services. World Bank and Economic Commission for Africa, Sub-Saharan Africa Transport Program, Africa Technical Department, Washington, D.C.
- Louis Berger International Inc. (1996). Study to Improve Management and Financing of Roads. Final Report. Prepared for the Ministry of Communications and Transport, Government of Zambia, Insaka.
- Malmberg Calvo, C. (1998). Options for managing and financing rural transport infrastructure. World Bank Technical Paper No.411.
- Marc, A. Graham, C. and Schacter, M. (1993). Social Action Programs and Social Funds: A Review of Design and Implementation in Sub-Saharan Africa. Technical Note 9. World Bank, Africa Technical Department, Human Resources Division, Washington, D.C.
- Msimbe, L. G. (1994). The Organizational Framework for Community Transport

**Infrastructure in Tanzania. Rural Travel and Transport Program, Dar-es-Salaam.**

- Parker, A. (1995). *Decentralization: The Way Forward for Rural Development*. Policy Research Paper 1475. Washington, D.C.: World Bank.
- Riverson, J. Gaviria, J. and Thriscutt, S. (1991). *Rural Roads in Sub-Saharan Africa: Lessons from World Bank Experience*. Technical Paper 141. Washington, D.C.: World Bank.
- Sabai, M. T. (1995). *Report on the Terms and Conditions of Service for the Road Staff*. Paper prepared for the Road Maintenance Initiative, World Bank, Washington, D.C.
- Schroeder, L. (1994a). *A Guide to Sustaining Rural Infrastructure Investments*. Decentralization: Finance & Management Project. Washington, D.C: United States Agency for International Development.
- Schroeder, L. (1994b). *Provision and Production of Rural Roads in Developing Countries: A Synthesis of Research Findings*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.
- Silverman, J. M. (1992). *Public Sector Decentralization*. Technical Paper 188. Washington, D.C.: World Bank.
- Silverman, J. M. (1995). *Local Government and Participation*. World Bank, Africa Technical Department, Environmentally Sustainable Development Division, Washington, D.C.
- Smoke, P. (1993). *Local Government Fiscal Reform in Developing Countries: Lessons from Kenya*. *World Development* 21(6): 901–23.
- South Africa, Department of Transport, Road Classification Consortium. (1991). *Road Classification and Identification of Levels 3 and 4 Roads in South Africa*. Report PN040/01/91/09/1491. Pretoria.
- Stowers, J. and Talvitie, A. (1994). *Highway Functional Classification Study Guidelines*. World Bank, Transport, Water, and Urban Development Department, Washington, D.C.
- Taute, A. (1993). *Proposed Criteria for Road Proclamation*. Committee of State Road Authorities (CSRA), South Africa.
- Wingfield, P. (1996). *U.K. Experience: Contracting Out Planning and Management of Local Government Roads*. Presentation at the World Bank Annual Road Agency Seminar, Washington, D.C., December.
- Wingfield, P. (1994a). *Bank-Financed Projects with Community Participation: A Manual for Designing Procurement and Disbursement Mechanisms*. Africa Technical Department, Washington, D.C.
- World Bank (Economic Development Institute) and Economic Commission for Africa. (1991). *The Road Maintenance Initiative: Building Capacity for Policy Reform*. Volumes 1–3. Washington, D.C.