

LES PISTES RURALES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

par

L. O D I E R

Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Président du B.C.E.O.M.

RESUME

Les pistes rurales constituent une ossature fondamentale pour le développement économique et social. Si dans le passé les efforts de construction ont porté principalement sur les grands axes nationaux, on peut dire que depuis une dizaine d'années les priorités des gouvernements des pays en développement se sont portées sur les réseaux dits tertiaires d'une part, sur le renforcement des axes nationaux et sur les liaisons internationales d'autre part.

Les réseaux de routes rurales posent de nombreux problèmes parmi lesquels il faut donner la première place :

- aux structures : structures prise en charge, de réalisation, de gestion et d'entretien ;
- à leur planification et à leur financement. Ceux-ci s'orientent différemment selon que le rôle conféré à ces routes rurales voit l'accent mis particulièrement :
 - sur des actions isolées de développement
 - sur une action d'accompagnement d'un projet intégré de développement
 - sur un projet à caractère politique et social

Les modes d'exécution des pistes rurales et de leur entretien a donné lieu ces dernières années à des conceptions originales visant à y associer les populations desservies et à définir des technologies simples et adaptées à de petits ou moyens chantiers en milieu rural : la "technologie intermédiaire" entre la mécanisation et le travail à la main.

Le développement d'un réseau de pistes rurales ou de routes tertiaires constitue un grand projet national dont la réussite dépend de la façon dont on aura pu mobiliser l'intérêt des multiples parties en présence :

les populations, les gouvernements, les organismes de financement, les ingénieurs et les techniciens du Maître d'ouvrage.

LES PISTES RURALES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Le thème des pistes rurales constitue depuis quelques années un pôle d'intérêt important dans le monde. Quelle que soit leur dénomination, qu'on les appelle pistes rurales, feeders roads, routes ou chemins tertiaires, voire secondaires, il s'agit de routes destinées à constituer un maillage à l'intérieur du réseau dessiné par les routes d'importance nationale ou provinciale. Elles ont pour objet une desserte en profondeur du pays, le cas échéant un désenclavement des populations pour leur permettre d'accéder au reste du réseau et par là à la vie économique du pays. Elles ont fondamentalement un rôle de développement économique et social.

Autant qu'on puisse en juger par une vision globale, appuyée tant sur la nature et la masse des projets financés par les organisations nationales et internationales que sur la littérature abondante qui apparaît dans les centres de documentation comme à l'occasion de manifestations routières telles que des congrès, des colloques ou des séminaires, on dénote depuis quelques années une tendance de la part des gouvernements des pays en développement à accentuer leurs efforts vers la réalisation de routes du réseau tertiaire. On peut dire schématiquement que dans un passé assez récent ces efforts étaient plutôt orientés vers la constitution d'une ossature de routes d'intérêt national reliant les ports et les principales villes entre eux, et pour beaucoup de pays en partant d'une infrastructure à la fois dépassée par les besoins en transports routiers et ayant un caractère marqué par des économies d'échange avec l'extérieur. Aujourd'hui, alors que ces ossatures ont été assez bien développées, les préoccupations se portent bien davantage sur les réseaux de pistes rurales, même si d'autres sujets restent à l'ordre du jour, comme le renforcement des axes nationaux, les liaisons internationales, l'entretien des routes.

Il n'est pas très aisé de donner une indication chiffrée sur cette tendance. Il est toutefois intéressant de noter que, d'après les statistiques routières de L'IRF, portant sur 7 pays en développement d'Afrique groupant 47 000 Km de routes principales et 170 Km d' "autres routes", le réseau de routes nationales s'est accru au cours des 10 dernières années de 22 % en regard d'un taux d'accroissement de 47 % pour les autres routes ; cette dernière croissance s'est d'ailleurs distribuée irrégulièrement au cours de la décennie dont la première moitié n'a vu ces autres

routes s'accroître que de 6 % contre 39 % au cours de la deuxième décennie. Ces chiffres doivent être considérés avec la plus grande prudence, car ils englobent en même temps des constructions et des nouvelles classifications.

Ce n'est pas seulement en termes de longueur du réseau que se mesure cette tendance, mais également par la quantité d'études et de réflexions qui émanent de multiples milieux et qui traitent des nombreux aspects que présentent leurs problèmes.

Encore qu'il s'agisse là d'un sujet fort important, nous laisserons ici de côté les aspects techniques pour nous consacrer plus particulièrement aux aspects administratifs, économiques et financiers.

1 — LES STRUCTURES

Un réseau de pistes rurales ne peut se développer et fonctionner qu'au sein d'une structure dont les fonctions portent fondamentalement sur la réalisation, l'entretien et la gestion ou l'exploitation. Le choix du type de structures est essentiellement lié au caractère de décentralisation ou de déconcentration que le gouvernement entend imprimer à son pays.

Une structure décentralisée à l'échelon régional ou provincial est probablement la mieux adaptée à la prise en charge du réseau pour ce qui concerne sa gestion et son entretien. Elle est en effet proche des problèmes locaux rencontrés. Elle est, en principe, à même de les régler beaucoup plus facilement que lorsqu'il est nécessaire de les faire remonter à l'administration centrale. Mais elle est très consommatrice en hommes de bonne qualification technique alors que les pays en manquent précisément. L'organisation et le fonctionnement d'un parc à matériel, même consacré à des travaux d'importance limitée n'est pas une chose aisée : une bonne utilisation du matériel appelé à travailler parfois de façon ponctuelle dans des zones éloignées, implique que soit atteint un seuil dans la masse des interventions, ce que ne permet ni la densité du réseau ni son trafic ni les ressources disponibles.

Cette dernière difficulté est amoindrie si la structure de prise en charge du réseau est en même temps chargée de la construction et si la construction des pistes rurales est réalisée en régie. Mais on se heurte alors au problème de la gestion d'un service lourd à une échelle provinciale, problème que le manque d'ingénieurs, d'administrateurs et de techniciens compétents ne permet pas aisément de résoudre.

Une structure déconcentrée, c'est à dire disposant localement des moyens d'une administration centrale est généralement plus efficace, car elle s'appuie sur un corps technique existant à l'échelle nationale. Mais elle présente le très gros inconvénient de court-circuiter les autorités locales des problèmes qui sont en majeure partie les siens et de conduire celles-ci à reporter les responsabilités sur le pouvoir central et par conséquent de favoriser la maintien d'un état latent de mécontentement.

Des formules intermédiaires sont souvent retenues pour arriver à un compromis entre les avantages et inconvénients des deux systèmes :

- 1 — On ne peut décentraliser que la gestion et l'entretien, réservant la construction à l'administration centrale. Les difficultés mentionnées ci-dessus à propos de la structure décentralisée subsistent, d'autres apparaissent au niveau de la planification et de la programmation des constructions.
- 2 — La structure décentralisée peut confier les tâches de construction, d'entretien voire de gestion du réseau à un service déconcentré de l'administration centrale. C'est là une formule satisfaisante en ce sens qu'elle maintient la responsabilité et la décision au niveau régional ou provincial et qu'elle assure une certaine efficacité et une certaine économie des deniers publics dans la mesure où un service extérieur dispose globalement d'une masse importante de moyens qu'il peut gérer au mieux des intérêts des collectivités pour lesquelles il travaille. Par contre des problèmes de priorité entre les différents intérêts en cause peuvent surgir.

Il n'est guère possible de préconiser l'adoption d'un système plutôt que d'un autre ; ce sont là des cas d'espèce, leur traitement dépendant de la structure administrative et politique du pays, de la nature et de l'état des réseaux ainsi que du trafic qu'ils supportent. L'important est qu'existe réellement une structure de prise en charge avec des responsabilités bien définies et cohérentes avec les autres structures gouvernementales.

II — PLANIFICATION - PROGRAMMATION

C'est là un sujet qui fait toujours couler beaucoup d'encre autour de l'affirmation répétée maintenant depuis fort longtemps : les méthodes traditionnelles coût-bénéfice visant à établir une rentabilité basée sur les gains aux usagers sont inadéquates pour ce qui concerne les pistes rurales.

Cette affirmation trouve sa source dans l'échec constaté en cherchant à justifier la construction ou l'amélioration d'une piste rurale par un coefficient de rentabilité calculé comme il est d'usage pour les routes importantes.

1 — La route pour la route

Vue sous cet angle la construction d'une piste rurale, considérée comme une action isolée de développement, aboutit en effet à l'impasse suivante : pas ou très peu de trafic, donc pas ou très peu de bénéfices en regard de dépenses qui, même comprimées à l'extrême, demeurent substantielles. Bien sûr il faut tenir compte du trafic généré par le projet et alors l'approche est en théorie tout à fait valable. Mais, dans la pratique on se heurte à des difficultés considérables au niveau des prévisions du trafic. Les modèles élaborés ces derniers temps ne fournissent finalement que ce qu'on y fait entrer par les données et ces données ou hypothèses sont par nature incertaines. Des approches probabilistes ont certes été préconisées par certains, mais elles ne permettent guère de sortir du fond du problème sinon pour éclaircir et quantifier les degrés d'incertitude.

Il convient de noter le vieux mythe "la route crée le trafic" est à juste titre battu en brèche. Il y a dans le monde un certain nombre d'exemples où la construction d'une route est loin d'avoir généré le trafic que l'on avait escompté et cette situation tient à la structure profonde de l'environnement sous ses aspects économiques, sociaux, fonciers, etc...

Nous verrons tout à l'heure qu'il reste néanmoins des cas où l'analyse "coût-bénéfice" conserve son intérêt, notamment au niveau de la programmation et dans la mesure où la construction de la route n'introduit pas un bouleversement économique, commercial et social, car elle peut être d'une aide précieuse pour établir des priorités d'investissements.

2 — La route élément d'un projet intégré

De plus en plus - et c'est la conséquence de l'intérêt marqué par les gouvernements sur leur réseau tertiaire dans son ensemble, et pas seulement sur un nombre limité de pistes rurales - la construction de pistes rurales est traitée comme une action faisant partie d'un projet intégré de développement, action qui est parfois dénommée

"action d'accompagnement", encore que ce terme minimise le rôle de la route.

Ce type de projet recouvre presque toujours plusieurs objectifs, mais il présente souvent une dominante qui peut être classée dans l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- 2.1. **PROJET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE** : c'est le cas de la mise en valeur d'une zone agricole ou agro-industrielle ou minière ; c'est aussi le cas de la mise en valeur d'une production déterminée dans une zone délimitée : piste caféière, cacaoyère, cotonnière, etc...

Pour ces projets la Banque Mondiale a mis au point des conditions d'application de la méthode basée sur les surplus aux producteurs. L'étude peut s'appuyer sur un programme de calcul informatisé permettant de simuler l'évolution économique comparée des différents projets intégrés possibles comportant notamment des stratégies de construction et d'entretien routiers différents.

Ce type d'approche peut aller très loin comme en témoigne une étude faite en Espagne à propos de la recherche d'une trame routière optimale dans des zones de remembrement agricole ; en dehors d'indications sur le réseau, cette étude a fourni des indications sur la surface et les dimensions optimales des parcelles incluses dans la zone.

- 2.2. **PROJET A CARACTERE POLITIQUE ET SOCIAL** : tout en promouvant leur développement économique, ce type de projet vise principalement à intégrer les populations isolées dans la vie de la nation.

C'est là un objectif fondamental pour beaucoup de gouvernements dont un souci majeur est bien l'obtention ou le maintien de l'unité nationale. La route joue, sans aucun doute, un rôle important pour parvenir à cet objectif ; on la dénomme parfois "route de désenclavement" encore que ce terme comporte également un aspect de développement économique.

On est là par essence dans un domaine qui ne permet que des quantifications en termes d'objectifs au même titre que des projets d'éducation ou de défense nationale par exemple. C'est

ainsi qu'on peut juger de l'opportunité des routes selon le nombre de villages désenclavés, la quantité de population desservie, les facilités sociales apportées (santé, éducation). Le projet intégré lui-même ne peut être défini et évalué qu'en ces termes. On n'échappe donc pas à l'analyse multi-critères avec toute la part d'arbitraire que peut comporter la pondération affectée à chacun de ces critères.

Un des paramètres souvent utilisés est "l'accessibilité", qui veut traduire la plus ou moins grande facilité physique dont dispose un groupe à se relier au reste du pays. Cette notion donne lieu à des considérations intéressantes, mais le terme lui-même devrait être codifié, même si on s'accorde généralement à le mesurer par le temps d'accès à un centre d'attraction.

3 — Accessibilité en développement

Une conception qui a émergé plus récemment est celle de la relation entre développement et accessibilité, l'un et l'autre de ces deux termes nécessitant encore une définition quelque peu précise.

Dans une même région on peut trouver deux catégories distinctes de pistes rurales selon qu'il existe ou non dans leur zone d'influence une indépendance ou une forte dépendance entre développement et accessibilité. On considère que c'est seulement à cette deuxième catégorie de routes que doivent être associés des investissements agricoles complémentaires dans le cadre d'un projet intégré et qu'il y a lieu d'appliquer les méthodes des surplus au producteur. Cela ne signifie pas que des investissements agricoles ne sont pas nécessaires dans les zones d'influence des routes de la première catégorie, mais il est alors inopportun de les inclure dans la projet.

- 4 — Devant la complexité, la multiplicité, voire l'incertitude des approches possibles, il semble néanmoins qu'un certain consensus se dégage sur les points suivants, concernant l'étude préalable au développement d'un réseau de piste rurales. Celle-ci comprend deux phases :

- une phase d'identification-sélection qui consiste à faire un tri sur le vu d'une première analyse prenant en compte des facteurs techni-

ques (état des pistes existantes, trafic, etc...) et des facteurs socio-économiques liés à l'environnement et aux populations desservies.

Il est utile à ce stade de classer les pistes dans certaines catégories, par exemple :

- celles dont le trafic dépasse déjà un certain niveau (de 50 à 200 véhicules/jour par exemple)
 - celles pour lesquelles il existe une faible dépendance développement-accessibilité
 - celles pour lesquelles il existe une forte dépendance développement-accessibilité
- Une phase d'évaluation dont l'approche dépend du type de piste. Dans le cas des deux premières catégories, l'approche classique par le surplus des usagers est seule à retenir. Si des investissements agricoles sont réalisés, leur avantages doivent être comptabilisés par ailleurs.

Dans le cas de la troisième catégorie les investissements agricoles font partie du projet et leurs avantages doivent être comptabilisés comme tels en faisant appel à la méthode des surplus au producteur.

III — MODES D'EXECUTION

De plus en plus on cherche à exploiter l'idée qui consiste à utiliser le mode d'exécution des pistes rurales comme facteur de développement :

- de développement économique et social par la distribution de salaires et par la lutte contre le chômage que permettent les chantiers
- de développement professionnel par la formation de travailleurs et techniciens de la route
- de développement de solidarité par la réalisation d'un travail en commun à une œuvre commune. Ce dernier type de développement a un but mobilisateur des forces locales, visant la prise de responsabilités de la part de petites ou moyennes collectivités.

Il en résulte une tendance de plus en plus affirmée de chercher à associer les populations aux réalisations.

La voie la plus directe est sans aucun doute celle qui consiste à monter des chantiers de régie et à faire exécuter au maximum les travaux à la main. Mais ce type de chantier rencontre de très sérieuses difficultés d'organisation dues au problème que posent la mise au travail d'une population peu expérimentée et la mise en place d'une logistique et d'un encadrement.

D'autre part, cette organisation du travail est l'objet d'une limitation importante surtout en ce qui concerne la qualité. certains types de travaux ne pouvant pas être faits à la main de façon satisfaisante.

C'est pourquoi les responsables sont plutôt à la recherche d'une technologie intermédiaire que l'on peut même intituler doublement intermédiaire dans ce sens qu'elle fait une part à la main-d'œuvre et à la machine, mais qu'elle fait aussi une part à la collectivité avec ces travailleurs et à l'assistance technique nécessaire.

Dans les régions à fort excédent de main-d'œuvre il ne fait pas de doute que c'est cette dernière qui doit se révéler la plus fructueuse et des formules consistant à faire effectuer les travaux par une structure décentralisée disposant de main-d'œuvre, assistée par des moyens matériels et des moyens d'encadrement fournis par une administration centrale est probablement la meilleure.

CONCLUSION

Constituer un réseau de pistes rurales et le faire fonctionner, c'est là un grand projet qui nécessite des efforts considérables et continus devant bien sûr être étalés sur des décennies. Un tel projet implique bien évidemment des tâches d'études, techniques, économiques, de planification et de programmation, mais aussi - et c'est ce qui me semble le plus important - un vaste travail de mobilisation des multiples parties prenantes au projet ;

- les populations doivent être préparées à participer aux tâches de construction et d'entretien, soit par leur travail propre, soit en contribuant physiquement ou financièrement à des structures collectives, de telle façon qu'elles aient conscience que la piste rurale est en bonne partie leur affaire, qu'elles ont à la prendre en charge, qu'elles en ont la responsabilité.
- les gouvernements prennent de plus en plus conscience de la nécessité de développer leurs réseaux tertiaires. Cette conscience doit aller

jusqu'à la création des structures nécessaires, la mise en place de moyens financiers et, dans une certaine mesure, de moyens techniques.

- les organismes de financement sont déjà engagés dans cette affaire ; ils ont encore parfois à assouplir leurs critères de façon à prendre en compte, en plus des bénéfices économiques immédiats, les retombées futures du développement sur les plans économique, social et même politique.
- enfin, les ingénieurs et techniciens ont à découvrir "la noblesse des réseaux tertiaires" en regard du prestige qui s'attache certainement aux grands projets de routes et d'ouvrage d'art. L'ampleur de la tâche dans sa globalité, son objectif de développement, et plus encore le fait que les études nécessaires touchent des domaines variés et font appel à des techniques élaborées et modernes comme l'informatique, sont de nature à mobiliser les ingénieurs et techniciens pour une grande cause d'intérêt national.

LES EDITIONS MAGHREBINES
CASABLANCA