Transport rural à l'AFD

Réflexion sur une stratégie d'intervention sectorielle d'un bailleur du développement : le cas du transport rural à l'AFD

Mémoire pour le mastère PAPDD, année universitaire 2015-2016.
Pour le compte des divisions Transport et Energie Durables (TED), et Agriculture, Développement Rural et Biodiversité (ARB) de l'Agence Française de Développement (AFD).

Réalisé par M. Antoine LE GAL

Encadré par Mme. Alexia Hofmann (AFD, ARB), M. Arnaud Desmarchelier (AFD, TED) & M. Jérôme Gleizes (Ville de Paris)

Le transport rural est un secteur essentiel de l'aide publique au développement depuis de nombreuses années. Mais la variabilité des impacts des interventions, conjuguée à l'immensité des besoins de ce secteur, interrogent les stratégies d'investissement ainsi que le contenu des projets. L'AFD, bailleur bilatéral français, intervient déjà et depuis longtemps dans ce secteur sans avoir encore développé une stratégie dédiée, et cherche à élaborer une action cohérente et efficiente. Quelles sont les attentes en termes d'impacts et quelles sont les conditions de réussite d'un tel projet ? Quels sont les risques associés à ce secteur ? Finalement, quelle stratégie d'investissement adopter ?

Transport rural : notions-clés & interventions des bailleurs

Un système de transport rural se définit autour de 3 notions clés : l'accès, l'accessibilité et la mobilité. Le système de transport rural répond aux besoins d'accès des populations : accès aux services sociaux de base, pour leurs besoins quotidiens, pour développer une activité économique comme l'agriculture (en faisant venir des intrants et en exportant des produits). Cet accès est la finalité des populations et nécessite pour être garanti une adéquation entre accessibilité et mobilité. L'accessibilité est la mesure de la possibilité d'accéder à un lieu donné. Elle dépend du positionnement des lieux à atteindre ainsi que des infrastructures de transport les reliant. Ainsi, une école est acccessible depuis un village si elle en est proche. Son accessibilité depuis le village peut être améliorée en construisant une route entre l'école et le village. La mobilité résulte, elle, de la capacité à se déplacer sur le réseau. Elle est déterminée par les moyens de transport (individuels ou collectifs) et par les services de transport (publics ou privés) disponibles aux populations.

Les bailleurs ont concentré historiquement leurs interventions sur l'accessibilité plutôt que sur la mobilité. En effet, agir sur la mobilité, par exemple en fournissant des moyens de transport de manière individuelle ou en entraînant des évolutions institutionnelles des marchés des services de transport, est beaucoup plus complexe et présente un coût de transaction beaucoup plus élevé que d'intervenir sur l'accessibilité, notamment au travers de la construction ou de la réhabilitation d'infrastructure. Ainsi, le transport rural est généralement synonyme pour les bailleurs d'infrastructure de transport rural (ITR), en particulier routières, bien que le transport par pirogue puisse être développé dans certaines régions rurales qui le permettent.

Cette notion d'ITR recouvre des réalités très différentes, qu'il est possible d'explorer au travers de 3

grandes approches : fonctionnelle, administrative et technique. L'approche fonctionnelle permet de distinguer des routes d'intérêts différents selon l'échelle : les ITR regroupent des routes présentant un intérêt local, pour remplir les besoins quotidiens, voire provincial pour accéder au réseau supérieur, en opposition avec des routes ayant un intérêt plus régional ou national, notamment pour relier les principaux centres (économiques, administratifs) du pays. Une approche administrative requiert la classification des routes en différentes catégories, répartissant les responsabilités des maîtrises d'ouvrage : primaire (voies nationales), secondaires (voies régionales) et tertiaires (voies locales). Les infrastructures routières rurales appartiennent au réseau tertiaire, ou au réseau dit « non classé », car reconnu par aucune autorité mais parfois pris en charge par les locaux. Enfin une approche par la technique distingue une vaste gamme de possibilités, notamment selon la largeur et la nature de la couche de roulement. Ces deux paramètres vont considérablement influencer le niveau de service offert par l'infrastructure (vitesse maximale, usure des véhicules, possibilité de croisement).

Des impacts variables qui ont questionné l'approche traditionnelle

La littérature scientifique s'est emparée de l'évaluation des projets de transport rural depuis le début des années 80. Des impacts positifs, sur les coûts de transport, l'accès aux services de base, la croissance économique (grâce au développement agricole mais aussi d'autres types d'activités) ont été démontrés dans de nombreux projets. A contrario, des externalités négatives, notamment sur l'environnement : augmentation du braconnage et de la déforestation, ou sur la sécurité : augmentation du nombre de morts sur les routes ont pu être relevées.

Ces évaluations ont surtout permis de montrer la variabilité de ces impacts. Ceux-ci ne sont pas toujours à la hauteur des investissements consentis, poussant les bailleurs et les évaluateurs à explorer les défauts des interventions. Plusieurs hypothèses propres à la logique d'intervention des bailleurs se sont en effet avérées non-vérifiées. Une première hypothèse consiste à supposer que l'entretien des infrastructures aura lieu à la suite du projet, permettant la concrétisation des impacts seulement ressentis à moyen ou long-terme. Or cet entretien est largement déficitaire sur l'ensemble du réseau, et tout spécialement sur les ITR : les fonds levés pour l'entretien, notamment grâce aux taxes sur le carburant, sont insuffisants pour couvrir les besoins et mal répartis au sein du réseau, les routes à faible trafic récupérant moins d'argent. Une seconde hypothèse résidait dans la croyance forte dans le développement de la mobilité suite à l'intervention sur l'infrastructure. Ainsi, les moyens et services de transport disponibles devraient naturellement augmenter grâce à une accessibilité renforcée. Or il s'est avéré sur de nombreux projets que le trafic n'a nullement augmenté. En effet, l'infrastructure avait été conçue sans tenir compte des moyens et services dont disposaient réellement les gens et ceux-ci n'ont pas pu utiliser l'infrastructure faute de cette capacité de se déplacer. Enfin, une dernière hypothèse consistait à voir un lien mécanique entre isolement et développement. Améliorer l'accessibilité devrait donc permettre la croissance socio-économique de la zone. Or si la réduction de l'isolement est une condition nécessaire du développement, elle est loin d'être suffisante, et de nombreux autres facteurs interviennent en interaction : potentiel agricole, règles foncières et capacité d'innovation des paysans par exemple.

Une grille de lecture pour tirer des leçons

Les évaluation nous apprennent qu'un projet d'infrastructure doit respecter à 3 principes : 1) Répondre à un besoin d'accès identifié 2) Proposer une solution technique qui tienne compte de la mobilité constatée 3) Adapter cette solution technique au constat du manque d'entretien. En adoptant ces principes ex-ante, on maximise les chances d'avoir un impact positif. Afin de le vérifier de manière ex-post, nous proposons une analyse sur une grille de lecture applicable à tout projet :

- Quel besoin d'accès a été identifié ?
- Quelle accessibilité a été fournie ?
- La mobilité (le trafic) a-t-il augmenté ?

- Y a-t-il adéquation entre l'accessibilité financée et la mobilité constatée ?
- Quels sont les impacts évalués ?
- Quelle durabilité de ces impacts ?

Cette grille peut ensuite s'appliquer aux projets classés selon 3 catégories dont les spécificités influencent la réponse aux différentes questions.

Projets de développement local

Les besoins d'accès au niveau local sont caractérisés par leur diversité : besoins quotidiens au village pour collecter l'eau et le bois, se rendre aux champs, à l'école ou au marché local… autant de distances, de fréquences, de modes et de charges à transporter différents. Cette activité joue un rôle considérable au quotidien : entre 0,8 et 2,5 h sont consacrées au transport par jour et par personne (Barwell, 1996). En réalité les femmes assurent le principal de cette charge et peuvent déplacer quotidiennement un poids 7 fois supérieur aux hommes (Barwell, 1996). Identifier ces besoins exige le recours à des procédures participatives, comme IRAP (« integrated rural accessibility planning »). Celle-ci permet une meilleure planification de l'ensemble des infrastructures (y compris la localisation des marchés, des écoles, des centres de santé…) lors des interventions, et pas seulement des infrastructures de transport : construire une école à proximité du village peut être une solution plus adéquate et moins coûteuse que de relier le village à une école déjà existante plus lointaine.

Projets d'appui à une filière

Traiter la problématique transport d'une filière agricole nécessite d'adopter la logique de l'entrepreneur. L'entreprise agricole a un besoin d'accès à ses facteurs de production, dont plusieurs viennent de l'extérieur : intrants, connaissances, semences… mais aussi aux marchés d'écoulement de ses produits. La facilité et la baisse des coûts liés à l'acquisition des facteurs de production améliorent la productivité, qui, combinée une meilleure maîtrise de la vente des produits, augmente le revenu de l'activité. Une logique d'itinéraire est importante, depuis la ferme vers le marché et inversement. Tous les km n'ont pas le même coût : le dernier (ou premier) est le plus cher car il est souvent parcouru à l'aide de moyens rudimentaires de transport voire d'un portage. Garantir la praticabilité toute l'année de l'itinéraire n'est pas non plus nécessaire. Il est crucial que les intrants ou les produits puissent être acheminés à des dates clés. Cela appelle à moduler le niveau de service de l'infrastructure de transport comme à envisager l'interaction avec d'autres types d'infrastructures comme les espaces de stockage. Ceux-ci permettent par exemple de stocker la production à une période où la route sera difficilement praticable en limitant la perte de valeur, voire en l'augmentant si la production peut ensuite être écoulée à une période de moindre abondance. La gestion du risque est aussi un élément important dans la conduite des affaires, et l'absence d'accès fiable peut freiner des prises de décision.

Projets d'appui à une programmation sectorielle

De nombreux pays portent des politiques plus globales de désenclavement de leurs populations, accompagnées de réformes institutionnelles du secteur. Si les besoins d'accès restent immenses dans le monde, comme l'illustre la mesure proposée par la Banque Mondiale du Rural Access Index, qui détermine la population vivant à plus de 2 km d'une route praticable par tout temps, le niveau de service requis est souvent limité. Cette constatation a conduit à proposer une approche « accès de base », qui privilégie un accès praticable en tout temps pour le plus grand nombre mais avec un standard technique le plus faible possible, à moindre coût et adapté à la mobilité de la zone d'intervention. Lorsque le trafic est suffisant, des modèles économiques adaptés peuvent être appliqués pour hiérarchiser les linéaires sur lesquels intervenir. En revanche, pour les routes à plus faible trafic, l'impossibilité de rentrer dans le cadre d'une analyse économique classique est assumée. Les bénéfices socio-économiques de ces routes, au demeurant très importants pour les populations qui en bénéficient, sont néanmoins reconnus et la hiérarchisation se fait à l'aide de procédures de planification plus lo-

cales. Cette démarche a notamment été appliquée avec succès en Inde (Lebo et al., 2001).

Une analyse de l'action de l'AFD en matière de transport rural

Sans en faire un secteur d'intervention à part entière, l'AFD portait déjà la thématique du transport rural au travers de ses stratégies transports, développement rural, et Afrique. Afin de faire une analyse de l'action de l'AFD en la matière, un échantillon de projets a été constitué sur les 18 dernières années. Les zones d'intervention identifiées sont l'Afrique (subsaharienne mais aussi Afrique de l'Est) ainsi que l'Asie du Sud-Est. On retrouve les 3 catégories de projets décrites ci-dessus. La mise en œuvre de la grille de lecture permet de tirer plusieurs enseignements. Tout d'abord ni les besoins d'accès, ni la mobilité n'ont toujours été clairement explicités. En conséquence, il est difficile de juger ex-ante des choix techniques : on constate une grande variété de type de réalisations, sans être sûr d'avoir affaire au choix du moindre coût. Néanmoins, les projets évalués ex-post ont permis de montrer généralement une augmentation des trafis, notamment motorisés. L'adéquation entre l'accessibilité offerte et la mobilité semble donc plutôt bonne même si au moins un cas contraire a pu être montré. Les impacts sont très variés, tant économiques (baisse des coûts de transports, des intrants…) que sociaux (amélioration des taux de scolarité, meilleure fréquentation des centres de santé). En revanche, leur durabilité pose question dans la mesure où les évaluateurs de ces projets ont souvent pointé le manque d'entretien, l'absence de mécanisme de financements et de planification, alors que des malfaçons qui ont pu avoir lieu lors de la construction/réhabilitation.

Quelle stratégie pour l'AFD sur ce secteur ?

Intervenir sur le transport rural est nécessaire au vu des besoins exprimés et de la capacité de ce levier à atteindre les objectifs internationaux de développement. Mais au vu de l'immensité de ces besoins, mise en regard du coût des interventions, les bailleurs ne pourront seuls régler cette problématique. Devant la difficulté à pousser des réformes institutionnelles sectorielles ou à intervenir sur la mobilité, les bailleurs continueront d'intervenir sur l'accessibilité en finançant des infrastructures de transport rural. Ces interventions doivent faire office de projets pilotes et d'exemples pour montrer qu'une approche « accès de base » à moindre coût est possible et permet de maximiser l'investissement au regard des impacts. Trois enjeux se distinguent alors particulièrement :

- **Enjeu de planification** : identifier les besoins d'accès des projets en adoptant une logique propre à l'objectif du projet (répondre à un besoin local, appuyer une filière, désenclaver un territoire) afin de construire une réponse reposant sur l'infrastructure de transport mais aussi sur la planification des autres infrastructures rurales.
- **Enjeu de conception** : tenir compte du manque d'entretien probable, de la mobilité et des ressources locales (matériaux, force de travail) pour proposer une infrastructure au moindre coût avec un niveau de service adéquat.
- **Enjeu de l'entretien** : s'assurer que les mécanismes de financement et de distribution des responsabilitéssont bien en place, et impliquer les communautés locales dans la gestion de leur actif.

Bibliographie

BARWELL I., 1996. Transport and the village: Findings from African village level travel and transport surveys and related studies. World Bank Discussion Paper N°344.

LEBO J. AND SCHELLING D., 2001. Design and appraisal of rural transport infrastructure: ensuring basic access for rural communities. Technical Paper 496,, World Bank, Washington DC, USA, 102p.