

Participation des Habitants dans les Projets d'Infrastructure Routière

Dipl. Ing. R. Poth, M. Eng.
Stadtverwaltung Aachen, Germany
regina.poth@mail.aachen.de

COMPTE RENDU

Participation est d'abord une approche politique. Mais elle a aussi des aspects techniques et même économiques ce qui peut être démontré par des exemples.

Les expériences montrent que la durabilité et la qualité des projets sont influencées par le processus de planification dans lequel la participation est capable d'augmenter le sentiment de « ownership » et de supporter la bonne gouvernance au niveau locale.

Les personnes peuvent participer dans des façons différentes et sur des niveaux divers.

La participation politique consiste en les élections, la participation formelle, la participation informelle, l'appellation des citoyens et le référendum. La participation financière est composée par les impôts, les péages et les dons. La participation physique signifie l'engagement honorifique et les travaux communautaires, qui incluent des activités pendant la réalisation ou dans l'entretien continu.

Différents types de participation sont appliqués dans le monde, qui varient selon la situation nationale ou locale, mais ils suivent tous le but de améliorer la relation entre les autorités et la population afin de trouver l'optimum parmi les solutions possibles.

Des exemples en Allemagne et au Rwanda démontrent les approches différentes : un schéma très élaboré de participation et les activités des habitants de Westbevern et des commerçants à Aachen ainsi que la forme traditionnel des réunions a des travaux communautaires à Kigali.

1. INTRODUCTION

Presque toutes les personnes sont incluses dans des processus participatifs, parfois sans s'en rendre compte. Des exemples sont les élections, le paiement des impôts ou les activités dans des associations. Participation dans le sens plus étroit signifie inclure la population dans les décisions dans un processus de planification. L'expression est utilisée dans plusieurs sens et est parfois un synonyme pour démocratie, bonne gouvernance et thème similaires.

En cherchant des exemples qui peuvent montrer le vaste choix des possibilités l'Allemagne et le Rwanda ont été choisis à analyser leurs méthodes et à décrire leurs expériences.

En Allemagne la participation était introduite dans les années soixante-dix comme réaction du parlement après les protestes contre des projets publics et elle a gagné d'importances de plus en plus. [1]

Au Rwanda la participation comme élément de démocratie est pratiquée dans une autre manière, différent de la pratique en Europe. Participation est un but de la démocratisation, comme le Ministre des Affaires locales a déclaré dans son introduction au programme du gouvernement. „*In this phase, special attention will be given to those areas, processes and procedures that facilitate greater participation of*

the citizens in decision making, planning and implementation of their development programmes and projects. [2]

Participation est aussi un élément important du programme de la stratégie contre la pauvreté (PRSP): *"Two of the most important planks of the government's transformal agenda and of the PRSP are the broadening of grassroots participation and government responsiveness through decentralisation and human resource development and capacity building." [3]*

En plus la participation est proclamée en plusieurs programmes et descriptions de projets des organisations nationales et internationales qui épaulent la démocratisation et la décentralisation.

2. LE CONTEXTE GENERAL DE LA PARTICIPATION

Parmi les idéales du développement en général et spécialement dans le développement urbain la durabilité écologique, économique et sociale est très important. Les expériences autour du monde ont démontrés que la durabilité dépend des plusieurs raisons, parmi lesquelles la participation des habitants a une influence spéciale.

Les infrastructures qui ont été communiqués aux habitants se déroulent plus facilement parce qu'un sentiment de ownership a été crée.

Decentralisation depend aussi du niveau de participation. Dans ce context il est important, dans quelle manière la population réalise les problèmes et comment elle voit les solutions possibles. Ça signifie l'importance de créer des instruments pour inclure les habitants dans le processus dans une phase du début. A côté des décisions des contributions monétaires et le soutien actif pendant la réalisation sont possibles. Les citoyens peuvent même supporter le budget local en participant dans l'entretien de l'infrastructure publique.

3. LES MODELS DE PARTICIPATION

Pendant la planification et la realisation des projets la participation est possible en plusieurs sortes et en certains périodes.

3.1 La Participation Politique

Dans les pays avec une structure démocratique la participation est organisée en plusieurs manières qui diffèrent d'un pays à l'autre et d'un thème à l'autre.

Les Elections

La démocratie parlementaire est basée sur des élections par lesquelles un mandat temporaire est donné aux représentants élus. L'influence de la population est concentrée sur certains périodes. Dans l'entretemps le pouvoir des citoyens et mois important mais quand-même possible par « lobbying ».

La Participation formelle

Dans plusieurs pays la participation des habitants pendant la phase des décisions sur certains projets est réglée dans la constitution ou dans des lois spéciales.

Projets avec une influence sur la population doivent être communiqués avec leurs conséquences. Les commentaries et les arguments des personnes sont introduits dans la discussion au niveau politique et évalués. Avec ce processus la population

peut influencer les décisions, s'il n'y a pas de contraintes par les intérêts publics ou privés. Exemple allemand: Baugesetzbuch (code allemand de la construction) [4]

La Participation informelle

Des formes de participation existent même s'il n'y a pas une obligation légale par une loi administrative. Des investigations, des réunions, des conférences, du théâtre et des présentations sont organisées afin de sensibiliser, informer et recevoir les opinions des habitants

La Pétition

Les citoyens ont le droit de s'adresser à la commission prévue pour ces cas. Ils peuvent initier le contrôle de certaines décisions de l'administration ou du parlement sauf dans les cas des contraintes légales

Le Referendum

Le Referendum permet le contrôle des décisions au niveau politique pendant la période législative. Il est possible sur tous les niveaux de gouvernement (nation, province, commune).

3.2 La Participation Financière

Toute l'infrastructure publique a besoin de la planification mais aussi du financement dans laquelle la population peut contribuer en différentes manières

Les Impôts

Les impôts sont des paiements aux autorités qui ne sont pas liés à certains projets ou résultats. Ils forment le budget général.

Figure 1 – Publicité du Rwanda Revenue Authority à Kigali/, Photo R. Poth

Les Contributions et les Péages

Les contributions sont attachées à certains services des autorités.

(Exemples: la contribution foncière, les péages des autoroutes, les frais du parking)

Les Donations

Les donations sont des paiements volontaires aux institutions ou aux associations pour supporter certaines activités ou projets (sponsoring).

3.3 La Participation Physique

Les contributions politiques et financières peuvent être ajoutées par des activités physiques.

L'Engagement Honorifique

Une manière spéciale de participation est l'engagement dans une association. Les fonctionnaires d'une telle organisation peuvent créer des postes d'influence hors des structures démocratiques. Ils peuvent même influencer les discussions publiques et les décisions parlementaires

Le Travail Communautaire

Plusieurs pays pratiquent des systèmes de travailler ensemble à la faveur de la communauté locale ou régionale en réalisant des projets d'intérêt public. On les appelle "umuganda" et "ubudehe" au Rwanda, "minga" en Bolivie et "Hand- und Spanndienst" en Allemagne.

Ces exemples sont pareils dans la manière de travailler ensemble. Ils représentent une contribution importante au budget public spécialement dans les pays en développement avec un haut taux de subsistance. Dans les pays avec une économie surtout monétaire ils sont négligeable, parce que les services publics sont financés par les impôts.

Mais aussi dans les pays industrialisés, où la population se plaint des impôts, l'engagement personnel vive une renaissance: des parents font la réhabilitation des classes de l'école, des jeunes ramassent ordures dans les espaces publics.

4. LA PARTICIPATION DANS LES PROJETS D'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE

Plusieurs modèles de la participation sont appliqués autour du monde. Ils sont différents suivant les situations nationales ou locales, mais tous essaient d'améliorer les relations entre les personnes chargées des décisions et la population afin de trouver un optimum parmi les solutions possibles. Les modèles les plus intéressants sont ceux, qui sont basés sur des formes traditionnelles comme les Courtyard Meetings (Asia), la Minga (America latine) ou Meeting under the tree (Africa orientale) et Umuganda (Rwanda). Il ne faut pas oublier les formes nouvelles de participation créées en Brésil comme le budget participative qui était pratiqué d'abord à Porto Alegre.

Le succès de la participation des habitants et des usagers dépend beaucoup de la forme appropriée spécialement dans les pays en développement.

4.1 Des Exemples en Allemagne

En Allemagne la participation dans les projets publics a été introduite officiellement dans les années soixante-dix après des protestes de la population contre des décisions du parlement. Dans la suite, l'importance de la participation a augmenté continuellement afin d'éviter des problèmes judiciaires et à cause de l'influence de la participation sur la durabilité .

Tant que le processus formel suivant la loi de l'administration [5] est appliqué dans les projets avec un impacte remarquable sur la population, la participation informelle est pratiquée dans des projets d'importance mineur pendant les dernières années. Les étapes d'information et de discussion suivent les phases du déroulement des projets comme il est montré dans Fig. 2.

Première phase est la publication et l'information sur les objectifs généraux. Dans cette phase des solutions peuvent être discutées sur un niveau général.

Seconde phase est la présentation du projet aux habitants du terrain concerné. Dans cette phase des modifications sont encore possibles. Les propositions des habitants sont présentées au conseil pour la décision ensemble avec les commentaires des agents responsables.

Dans la troisième phase des plans plus détaillés sont élaborés et communiqués de nouveau au publique. Dans cette phase en connaissant déjà très concrètement le projet et son prix, les contributions à expecter peuvent être communiqués.

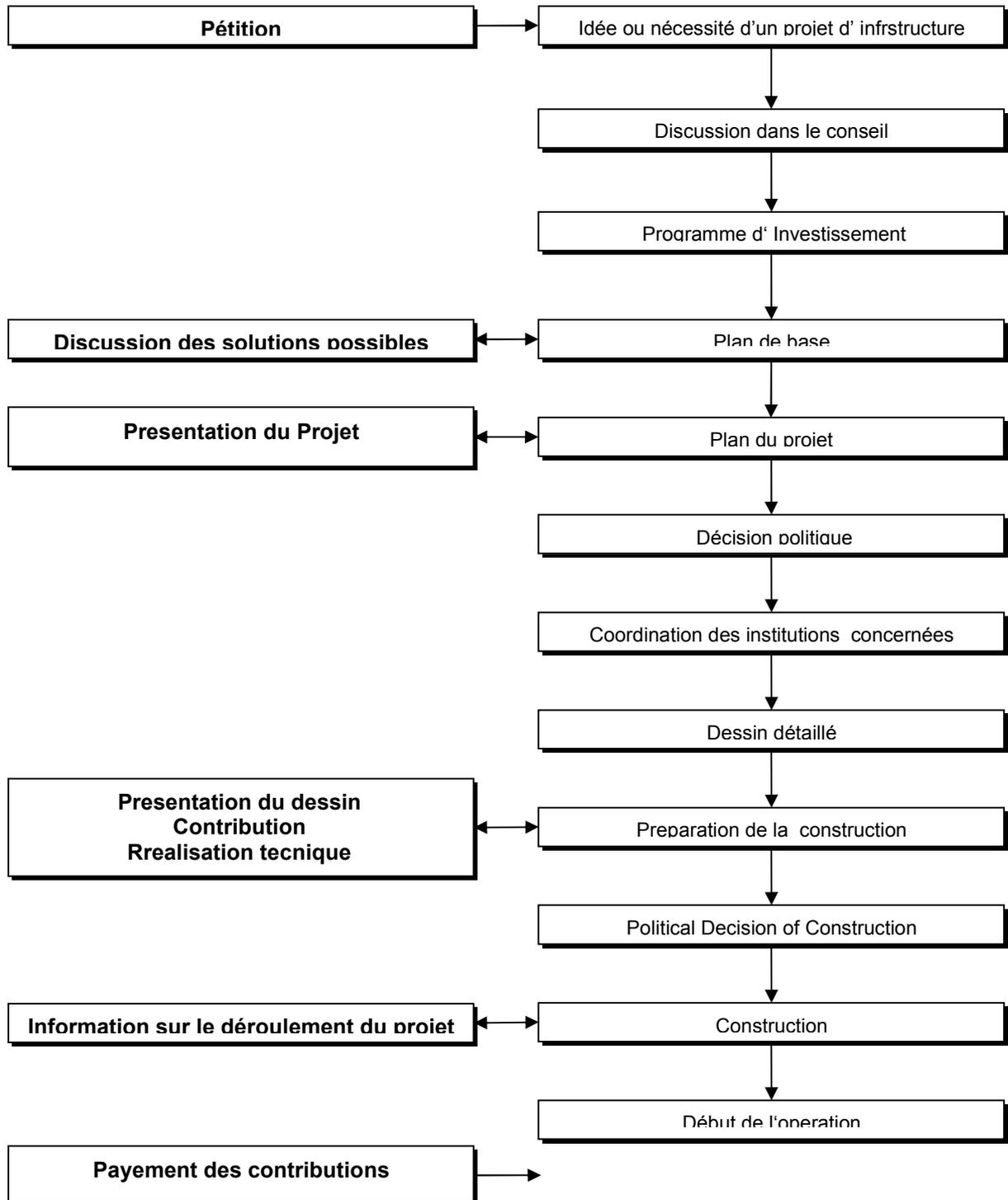


Figure 2 Les phases des projets et de la participation [6]

Dans la quatrième phase les voisins et d'autres usagers de la route sont informés sur les phases de la construction et des difficultés inévitables à expecter. Même dans cette phase quelques modifications sont possibles à l'égard de certains usagers.

La cinquième phase est la participation financière qui signifie le payement des contributions suivant les lois nationales ou locales.

Dans chaque phase les discussions dépendent beaucoup de la qualité des informations mais aussi de la rigueur des impacts négatifs et des contributions à payer. Un intérêt spécial est souvent formulé par les commerçants qui craignent les conséquences pour leurs affaires

Dans ce contexte un exemple doit être mentionné. En général les commerçants se plaignent en public des restrictions de l'accès et de la déclination des chiffres d'affaires pendant le temps des travaux.

Se rendant compte des rapports dans les media qui racontent des histoires de la boue et du bruit, ce qui n'est pas une situation agréable pour faire les courses, les commerçants d'une petite zone piétonne en centre ville se décidaient de prendre un autre chemin. Ils se formaient en groupe avec le but de communiquer des bonnes nouvelles. Dès le début des travaux ils publiaient des activités dans les media. Des lectures publiques, des expositions, des événements spéciaux et même des tournois de pétanque étaient organisés dans le gravier, transformant la mauvaise qualité de la surface dans une chance d'offrir aux visiteurs et aux habitants l'atmosphère unique des vacances à la méditerranée. Les lamentations normales n'étaient pas entendues à cet endroit, même quand les travaux étaient prolongés à cause des trouvailles archéologiques. [7]

Figures 3&4 Les activités des commerçants organisées pendant les travaux à Aachen Photos: cANNAle grande

Un autre exemple de participation est la forme spéciale à construire une piste cyclable par les habitants de Westbevern. Les autorités n'étaient pas d'accord de la construire, mais les habitants la regardaient nécessaire après un grave accident avec trois enfants sérieusement blessés. La population du village se réunit dans une association et réussit à réaliser le projet en contribuant la main d'œuvre, des machines et de l'argent. 110 volontaires travaillaient plus de 2700 heures et contribuaient 1000 heures avec leur grandes machines. Ils arrivaient à construire la piste asphaltée avec la moitié du budget normale. Finalement la Direction des Routes acceptait de payer les frais du matériel. [8]

Figures 5&6 Construction d'une piste cyclable par la population locale
Photos: Bürgerradweg Lengericher Straße Westbevern e.V.

Plusieurs projets pareils ont été réalisés dans l'entretemps.

4.2 Des Exemples au Rwanda

L'application de la participation au Rwanda ne suit pas exactement les exemples étrangers. Le gouvernement et la population ont trouvé une autre manière basée sur la tradition des travaux communautaires et des décisions nommées "umuganda" et "inama muns y'igiti" (la réunion sous l'arbre)

Umuganda est une forme traditionnelle de collaboration en commun pour des projets publics. Pendant la période de colonialisme des tels travaux étaient pratiqués comme travaux obligatoires forcés. Pendant les dernières années l'attitude concernant l'umuganda a changée. Actuellement l'umuganda est exécuté un jour chaque mois par la population. Les travaux se concentrent sur le ramassage des ordures, le nettoyage des caniveaux, la plantation des arbres, et même la

construction des routes de déserte. Les activités physiques sont organisées par les autorités locales et elles sont combinées avec une réunion au niveau de base, où on discute des thèmes importants. Ces réunions sous l'arbre ont une longue tradition. Ces jours elles servent entre autres à discuter les activités locales et à communiquer des informations sur la VIH/Sida ou la santé en générale.

Dans la prochaine phase du PRPS des telles réunions sont pourvues à nommer leurs représentants.

La combinaison de l'umuganda, dans laquelle une moyenne de 70% de la population participe régulièrement [9] ainsi comme les fonctionnaires, avec des réunions mensuelles est une chance de discuter les affaires locales et les projets futurs entre la majorité de la population, les fonctionnaires et les autorités.

Figures 7-10 Réunions sous l'arbre et umuganda Photos: Regina Poth

Umuganda était aussi l'origine du projet rwandais à présenter ici en détail. Les habitants de Mwendo, Kigali/ Rwanda ont pris l'initiative à construire une route qui relie leur village au centre. 200 personnes ont construit une route en terre et les canivaux respectives avec une longueur d'environ 2,8 km et 22 virages sans aucune machine, sauf avec les outils utilisés pour les travaux des champs : la houe, la pelle et la panga (machète). D'abord on a travaillé en umuganda sans aucun support ni conseil technique. Après, le projet était intégré dans le programme HIMO [10] de l'Union Européenne avec un support technique et financier, mais toujours basé sauf sur la coopération des habitants du dit secteur.

Figures 11&12 Construction d'une route de déserte par la population
Photos: Regina Poth

Les travailleurs descendaient de différents groupes du peuple: des membres démobilisés des différents groupes militaires, des veuves et des victimes du génocide, coupables et victimes du génocide de 1994 travaillent main en main. Hommes et femmes (54%, correspond au taux général rwandais) recevaient les mêmes salaires, n'importe quels travaux ils faisaient. Un effet secondaire du projet était la qualification des tous les collaborateurs pour tels travaux, soit comme chef d'équipe, soit comme ouvrier. [11]

Une partie du projet était terminée en 2004. Ayant passée plusieurs saisons de la pluie la piste montre peu de détérioration, ce qui montre la haute qualité des travaux, la compétence et le soin continu des habitants se sentant toujours responsable de "leur route". La totalité du projet contient 10km de route, qui était inaugurée en Octobre 2005. Les coûts totaux étaient de 500.000 FRW [12]. Le prix pour une construction pareille en tout venant à ce temps-là était de 250 Mio FRW. [13]

5. CONCLUSION

Les exemples de l'Allemagne et du Rwanda: différents continents, différentes situations économiques, différentes histoires de démocratie, différents niveaux d'éducation démontrent que la participation est possible and pratiquée en manières diverses selon les conditions locales et nationales.

REFERENCES

- [1] Breuer, Winand; Partizipation im Parteienstaat, Schöningh 1997
- [2] Ministry of Local Government, Community Development and Social Affairs: Rwanda Five-Year Decentralisation Implementation Programme, Kigali 2004
- [3] Government of Rwanda: Independent Evaluation of Rwanda's Poverty Reduction Strategy 2002-2005 (PRSP1), Kigali, December 2005, S. 24
- [4] Baugesetzbuch
- [5] Verwaltungsverfahrensgesetz
- [6] Poth, R. Schema der Einbeziehung von Bürgern in den Planungs- und Umsetzungsprozess öffentlicher Infrastruktur, 2008
- [7] cANNAle grande
- [8] Bürgerradweg Lengericher Straße Westbevern e.V.
- [9] Ministeri Y'ubutegetsi bw'igihugu: Raporo y'umuganda w'amezi atandatu Mutarama-Kamena 2010, Kigali 2010
- [10] HIMO -Haute intensité de main d'œuvre
- [11] Poth, R: Hilf dir selbst, so hilft dir Gott- wie Bürger in Kigali ihre Strassen bauen, in Trialog 82, Berlin 2004
- [12] Mugenza, dan : Feeder Road Opens, The New Times, Kigali 12.10.2005
- [13] Republique du Rwanda/ Ville de Kigali : Manuel de la Construction des Routes au Rwanda, Kigali 2008