

Le transport en Indonésie

LORSQUE LA BANQUE A CONÇU UNE SÉRIE DE PROJETS au milieu des années 80 pour renforcer l'infrastructure indonésienne du transport — qui était proche de la saturation du fait de la croissance économique rapide du pays —, elle s'est peu intéressée aux questions institutionnelles ou politiques, axant essentiellement son effort sur les aspects techniques de l'exécution des opérations. Et pourtant, le cadre d'action est important, comme le montre une évaluation récemment réalisée par l'OED. Individuellement, les projets ont été jugés satisfaisants pour la réalisation de leurs objectifs physiques mais, pris en tant que programmes, ils avaient tous souffert de la faiblesse de l'environnement institutionnel. Ce problème n'ayant pas été pris en compte, quatre des cinq projets n'ont eu qu'un impact institutionnel modeste et leur viabilité à long terme est incertaine.

Les projets

Le secteur du transport contribue pour 7 % au PIB de l'Indonésie et représente 20 % du budget de développement du pays. Ces chiffres illustrent l'importance de ce secteur dans le progrès économique en Indonésie.

Quatre des projets évalués visaient à accroître la capacité et l'efficacité de l'infrastructure routière qui supporte une grande partie du trafic interurbain marchandises 41 % et passagers (93 %). L'objet du cinquième projet était de rationaliser la gestion du chemin de fer national et, d'un service au sein du ministère des Communications, en faire une société publique détenue par l'État. Les objectifs,

composantes et résultats de chacun de ces projets sont présentés ci-après.

Secteur routier (350 millions de dollars)

Ce projet avait pour objectif d'améliorer les politiques d'utilisation des routes, de renforcer les institutions du secteur et d'améliorer la qualité du réseau routier surtout par des travaux d'entretien, de remise en état et d'amélioration. L'assistance technique pour l'exécution des travaux de génie civil, le renforcement des institutions et la formation (y compris à l'étranger) d'ingénieurs et d'exploitants d'entreprises de transport routier faisait partie des composantes du





Cliché : Curt Carnemark, 1993

projet. Il s'agissait aussi d'aider le gouvernement à préparer une déclaration de politique générale et un plan d'action pour corriger les imperfections des projets précédents et mettre en place un cadre de développement global du secteur routier.

Le projet était techniquement bien préparé. La composante « gestion technique et routière », exécutée par l'administration centrale des routes, a bien répondu à l'attente. Toutefois, selon l'OED, la décentralisation en cours a fait que les organismes centraux étaient moins à même d'exécuter le programme global de développement. Le projet a malgré tout été bien exécuté et a été noté de façon satisfaisante tant par l'équipe chargée des opérations que par les évaluateurs de l'OED qui ont aussi estimé que la viabilité des activités était probable et que celles-ci avaient pour beaucoup contribué au renforcement institutionnel au niveau de l'administration centrale des routes.

Transport dans les villes de province (51 millions de dollars)

Ce projet, destiné aux quatre plus grandes villes du pays après Djakarta (Surabaya, Medan, Semarang et Bandung), a été conçu à une époque où l'urbanisation était rapide et où la circulation dans les grandes villes était chaotique et avait atteint son seuil de saturation, du fait d'une infrastructure inadaptée, d'une voirie non classée, d'une gestion inefficace de la circulation, de transports en commun déficients, d'une planification insuffisante de l'aménagement de l'espace urbain et des transports, et d'une répartition trop vague des compétences entre

l'administration centrale et les collectivités locales. Le projet visait à améliorer l'infrastructure routière des villes, à rendre celles-ci mieux à même de mettre en place et d'entretenir les équipements et services nécessaires, et à créer le contexte institutionnel et le cadre d'action nécessaires à la planification des transports urbains. La construction et la remise en état de la voirie urbaine, la formation et l'assistance technique pour la gestion des opérations et la supervision des travaux faisaient partie des composantes du projet.

Une assistance technique limitée était également prévue pour renforcer la capacité des

organismes d'exécution à élaborer les plans et politiques nécessaires. L'OED a toutefois estimé que cet aspect était nettement insuffisant, compte tenu de la très grave situation du transport urbain dans le pays. Le Département a fait observer que l'effort de renforcement des institutions dans ce secteur avait été nettement sous-estimé et que la démarche adoptée, axée sur la modicité des coûts, avait été une erreur. Malgré ces lacunes, l'équipe chargée des activités et les évaluateurs de l'OED ont jugé ce projet satisfaisant, et son impact institutionnel limité. Jugée probable par les responsables des opérations, la viabilité du projet a été évaluée comme incertaine par l'OED.

Aménagement urbain : Djabotabek (150 millions de dollars)

Dans le sillage de l'opération sur les villes de province, ce projet était consacré à Djakarta, Bogor, Tangerang et Bekasi (Djabotabek). Démarré un an plus tard, il avait essentiellement les mêmes objectifs : concevoir et apporter des améliorations aux systèmes de transport urbain et contribuer à la planification et au développement de l'infrastructure. Les défauts relevés ont été les mêmes et l'erreur de cadrage constatée par l'OED dans le cas du projet sur les villes de province vaut aussi pour le projet Djabotabek. La notation des activités est identique, l'OED ayant ici encore jugé la viabilité incertaine.

Troisième projet routier en faveur des kabupaten (215 millions de dollars)

Ce projet visait à améliorer l'accès aux principaux centres économiques dans 73 kabupaten (districts ruraux)

grâce à la remise en état, l'amélioration et l'entretien d'environ 30 000 kilomètres de routes rurales. Il était également prévu de renforcer la capacité institutionnelle des services des travaux publics des kabupaten afin que la gestion du réseau routier des zones rurales puisse être déléguée à des administrations locales. La plupart des objectifs physiques ont été atteints, mais les services des travaux publics n'ont pas voulu reconnaître la prépondérance que la Banque souhaitait donner au programme d'entretien des routes. Aussi a-t-il fallu subordonner l'octroi du prêt à l'exécution de ce programme pour que l'entretien des routes puisse être assuré à 100 %. Cette situation a affaibli la capacité de la Banque à engager un dialogue constructif et a été un obstacle à un changement d'attitude durable. L'OED a toutefois estimé que ce projet avait eu de nombreux effets positifs sur le plan socio-économique. L'équipe chargée des activités a jugé le projet satisfaisant, son impact sur le renforcement des institutions modeste et sa viabilité probable. L'OED a fait la même évaluation, sauf pour la viabilité qu'il a jugée incertaine.

Assistance technique dans le secteur ferroviaire (28 millions de dollars)

Ce projet avait pour objectif principal de mettre en exploitation commerciale la branche trafic ainsi que les services d'entretien des équipements mécaniques et des voies. D'un service au sein du ministère des Communications, le chemin de fer national devait être transformé, à cette fin, en une société publique détenue par l'État. Il s'agissait également de réduire sensiblement le nombre d'employés, de préparer des programmes annuels détaillés de formation du personnel, de fixer des objectifs opérationnels et financiers et d'adopter un plan d'investissement. Une assistance technique était également prévue dans le domaine de l'informatique de gestion, du calcul des coûts, du contrôle des marchés, de la gestion des stocks, des horaires des trains et des activités de promotion.

Les objectifs du projet n'ont été que partiellement atteints. Si l'exploitation du chemin de fer a été théoriquement transférée à une société semi-autonome, l'État conserve la propriété des voies, détermine les obligations de service public de la société, s'imisce dans l'exploitation et use de ses pouvoirs pour la tarification et les nominations à des postes clés. En outre, les droits d'accès à supporter par la société d'exploitation n'ont pas été calculés de façon rationnelle.

Selon l'OED, les coûts à supporter par le chemin de fer seraient moindres si, au-delà de l'exploitation du réseau, la société était propriétaire des voies ferrées et des terrains utilisés et était responsable de l'état de ces voies et des investissements connexes. L'équipe chargée

des activités a jugé ce projet satisfaisant, son impact sur le renforcement des institutions substantiel et sa viabilité incertaine. Pour ces trois critères, la notation de l'OED a été satisfaisant, limité et incertain, respectivement.

Problèmes communs aux cinq projets

Malgré une solide gestion des aspects techniques, tous les projets ont souffert des faiblesses institutionnelles, une dimension qui aurait dû être prise en compte pendant la préparation et la supervision des opérations. Pour cela, il aurait fallu que la direction de la Banque joue un rôle plus actif. L'existence de déficiences similaires dans les programmes et activités que la Banque finance dans le secteur du transport dans d'autres pays milite en faveur d'un examen général de la façon dont la direction supervise les projets au stade de la préparation et de l'exécution des opérations.

Les problèmes sont de quatre ordres :

- *La dimension politico-économique de l'entretien des routes.* L'affectation des crédits pour l'entretien des routes manque d'impartialité, certaines provinces et kabupaten étant plus favorisés que d'autres, indépendamment des besoins. Il en est de même des investissements plus importants, car les ressources proviennent de l'administration centrale. Cette situation incite certains responsables de collectivités territoriales à exagérer leurs besoins et à utiliser les crédits pour conforter leur influence auprès des électeurs.
- *Qualité de la construction et passation des marchés.* La qualité de la construction dans les projets soumis à évaluation était irrégulière pour les deux grandes raisons suivantes : les entrepreneurs n'avaient pas les compétences techniques et managériales voulues et les chefs de projet se sont médiocrement acquittés de leur mission, notamment du point de vue de la conception, de l'organisation et de la passation des marchés de travaux de génie civil et de la sélection et de la supervision des entrepreneurs. En outre, le manque de transparence dans l'attribution des marchés alimente la corruption.
- *Gestion des projets.* Cette tâche incombait à des cellules de gestion des projets. Du point de vue du renforcement des institutions, ces cellules constituent des structures autonomes qui absorbent les ressources humaines de l'organisme d'exécution en privant celui-ci des avantages de la formation reçue par les agents qu'elles emploient. Dès lors, on comprend mieux pourquoi la formation a eu un impact limité sur la capacité de gestion des projets des organismes d'exécution. La Banque décentralisant ses services vers les missions résidentes et ses agents travaillant en

relation plus étroite avec les organismes d'exécution, on devrait pouvoir plus facilement se passer des cellules de gestion.

- *Décentralisation.* La décentralisation fait intervenir toute une série de réformes qui tendent à accroître l'autonomie locale et à accélérer le développement. Lors de la conception et de la préparation des cinq projets sur les transports, la Banque a tenu la décentralisation pour un fait acquis sans prendre en compte les difficultés et incohérences inhérentes au transfert de compétences à des collectivités locales et sans essayer de soutenir ou d'accompagner la réalisation de l'objectif poursuivi. Ces problèmes se sont répercutés sur la répartition sectorielle et intersectorielle des ressources et ont eu un impact sur le recours aux connaissances locales, ce qui a rejailli par la suite sur l'adhésion aux projets et sur la viabilité des opérations.

Enseignements et conclusions

Au moment où ces projets ont été conçus et exécutés, ils étaient conformes aux politiques et règles de bonne pratique de la Banque. Ils présentaient un caractère technique et économique très marqué et étaient mis en oeuvre avec compétence et détermination. Il existait cependant un décalage entre les projets, tels que conçus, et la nécessité d'améliorer le contexte institutionnel et le cadre d'action du secteur des transports. Les causes de ce décalage semblent multiples. Les procédures de la Banque n'étaient peut-être pas adaptées au niveau de développement du secteur ; la décentralisation et le mode de gestion de projets ne se sont pas traduits par les résultats escomptés ; et la concertation sur l'action à mener ne s'est pas déroulée au niveau voulu. Il serait souhaitable que la Banque recherche de nouveaux moyens de s'attaquer aux problèmes systémiques au niveau des projets. Il conviendrait plus précisément d'intervenir sur les aspects suivants :

- Pour le réseau routier de chaque province, il conviendrait d'adopter une stratégie en bonne et due forme. Il faudrait que chaque province prépare et publie un plan de développement applicable à toutes les routes classées et que les collectivités propriétaires et leurs sources de financement soient définies pour

faciliter la gestion du secteur.

- Le processus de décentralisation, qui s'est pour le moment limité à un transfert de compétences techniques aux collectivités territoriales, devrait être étendu aux responsabilités financières et administratives et à l'élaboration des politiques. Le renforcement des capacités des administrations locales doit se poursuivre et le réseau routier dont celles-ci sont responsables doit être protégé des ingérences de l'administration centrale.
- Les administrations routières devraient être repensées pour gérer le réseau selon des principes commerciaux. Cela aiderait à mieux affecter les ressources et fournirait une source de financement stable, faisant appel à l'utilisateur, pour la promotion d'une gestion plus responsable, l'entretien du réseau existant et l'expansion des routes collectives et des grands axes.
- Un cadre institutionnel est nécessaire pour contribuer au développement des routes de village, qui jouent un rôle économique et social important en zone rurale. À cette fin, l'OED recommande la mise en place de coopératives routières privées à caractère villageois et la fourniture d'une assistance technique aux membres de ces structures pour assurer l'entretien des routes au moindre coût.
- Il conviendrait de mettre en place une organisation des transports compétente pour les grandes agglomérations. Composée d'un éventail de collectivités territoriales pouvant répondre aux besoins du pays en matière de transport urbain, cette organisation pourrait servir de cadre pour coordonner les mécanismes de décision publics et privés, faciliter le travail de réglementation et de planification, incorporer les améliorations en matière de transport aux plans d'aménagement urbain et préparer des plans de gestion de l'environnement correspondant aux opérations dans ce secteur.
- L'organisation des chemins de fer doit être à nouveau examinée car la répartition actuelle des compétences en fonction d'une distinction entre la propriété et l'exploitation de l'infrastructure ne donne pas satisfaction. En outre, l'État devrait envisager l'adoption d'une législation permettant à des prestataires privés d'utiliser le réseau ferroviaire contre paiement de droits.