

CHAPITRE 1 :

CADRE GENERAL DES TRAVAUX

1. Les documents réglementaires

Les travaux de réhabilitation et d'entretien des routes sont régis par trois (03) textes législatifs et réglementaires:

1.1. La loi n°98-026 du 28 janvier 1999 portant refonte de la Charte Routière² :

Elle:

- ➊ subdivise le Réseau en trois catégories: le réseau des routes nationales, le réseau des routes provinciales, et le réseau des voies communales;
- ➋ confie la gestion à trois maîtres d'ouvrage: l'Etat représenté par le Ministère des Travaux Publics pour les routes nationales, les Gouverneurs des provinces autonomes pour les routes provinciales, et les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) pour les routes communales;
- ➌ prévoit le recours à la maîtrise d'ouvrage public et la possibilité de confier à des opérateurs privés l'exploitation de la route et de ses ouvrages annexes;
- ➍ insère la « Politique nationale routière » dans le cadre du schéma directeur de l'Aménagement du Territoire (AT) et confie au Ministre des Travaux Publics et de l'Aménagement du Territoire le soin d'arrêter les normes techniques et de service du Réseau routier après concertation auprès des organisations professionnelles du secteur;
- ➎ rappelle qu'en matière d'emprise et de police générale de la route, il y a lieu de promulguer de nouveaux textes réglementaires pour les routes provinciales et communales car ceux actuellement en vigueur ne concernent que les routes nationales.

² Cf. Doc. 9, p5-6

1.2. La déclaration de Politique nationale des Transports et la déclaration de Stratégie routière:

Promulguées en Avril 2000, elles:

- ⊕ fixent parmi les objectifs, le rétablissement d'un niveau de service satisfaisant, l'amélioration de la capacité de transport et la création de plate-forme logistique et de transports combinés;
- ⊕ préconisent de donner la priorité aux pistes rurales ayant un impact direct sur le développement du tourisme ou sur celui des activités productrices en milieu rural;
- ⊕ réaffirment la nécessité de renforcer la capacité des Services de l'Etat en matière de réglementation, d'établissement de normes, de planification, et de programmation des investissements routiers, du contrôle de qualité parallèlement au désengagement de l'Etat des activités productrices de revenus susceptibles d'être confiées au Privé;
- ⊕ évoquent la nécessité de définir et de mettre en œuvre une Politique et des Stratégies Particulières pour le développement du transport rural et plus particulièrement pour la réhabilitation et la maintenance du Réseau routier rural.

En outre, la déclaration de Politique et Stratégies de Transport en milieu rural (Mai 2001):

- ⊕ rappelle que le développement du transport rural a pour objectif l'amélioration de l'accès de la population rurale aux marchés et aux services socioéconomiques afin de contribuer à faire reculer durablement la pauvreté;
- ⊕ définit le réseau routier rural comme l'ensemble formé par les routes nationales temporaires (RNT), les routes provinciales (RP) et les routes communales (RC).
- ⊕ préconise une étroite collaboration entre PST, le Projet de Soutien au Développement Rural (PSDR) , et les Groupes de Travail de Développement Rural Régional (GTDR);
- ⊕ fixe les critères de hiérarchisation des interventions : raccordement à un réseau en amont en bon état et coût le plus bas par habitant desservi. La sélection finale devra être validée par les Collectivités territoriales avec le concours des GTDR;
- ⊕ prescrit une contribution des maîtres d'ouvrage, sauf l'Etat, pour le financement de la réhabilitation et l'entretien du Réseau.

Cette déclaration recommande de:

- ⊕ se baser sur le coût minimum c'est-à-dire limiter les premières interventions à la suppression des entraves à la circulation. Un aménagement progressif sera programmé en fonction de la croissance du trafic;
- ⊕ induire le moins d'impacts négatifs pour l'environnement;
- ⊕ favoriser l'intervention des PME et autant que possible, une place large à la technologie HIMO.

1.3. L'accord de crédit de l'APL2

Les crédits sont accordés lorsqu'un point de déclenchement est atteint. Pour le crédit de l'APL2, les déclencheurs de ce projet sont tels que:

- ⊕ La stratégie de transport rural préparée à partir de la base est terminée. Cette stratégie est acceptée par les pouvoirs central et locaux et les communautés concernées;
- ⊕ Les moyens financiers nécessaires à la maintenance des routes rurales et communales du projet sont assurés de manière durable;
- ⊕ Les accords bilatéraux entre le Ministère des Travaux publics et les communautés bénéficiaires sont signés;
- ⊕ Le manuel de la protection de l'environnement rural est approuvé.

2. Les documents conventionnels

2.1 Le protocole d'accord³:

C'est un accord entre l'Office National pour l'environnement (ONE) et le PST dans le cadre du Politique de Transport Rural (PTR). Il a pour objet de faciliter la concrétisation de la politique environnementale du secteur transport, en cohérence avec la législation environnementale générale. Ainsi, le Ministère des Transports et de la Météorologie (MTM) et le Ministère des Travaux Publics (MTP) s'engagent à :

- ⊕ dynamiser les activités des cellules environnementales;
- ⊕ s'assurer de la réalisation des projets, soit une EIE classique, soit une EIE allégée, suivant une classification à déterminer par les deux parties sur la base des descriptifs des projets et de leurs milieux d'implantation;
- ⊕ contrôler la réalisation effective des mesures prescrites dans l'étude environnementale allégée jusqu'à la réception définitive des travaux et au cours de sa mise en œuvre;
- ⊕ vérifier si ces mesures sont effectivement efficaces.

³ Cf. Doc. 8, p36

Ces cadres réglementaires ne suffisent pas à cerner les travaux. La diversité biologique et les conditions géotechniques, géophysiques et socio-économiques de Madagascar impliquent une insertion de la dimension environnementale dans ces travaux routiers. Une étude environnementale a donc été menée auprès des zones concernées par les pistes.

2.2 Les cahiers des charges environnementales des pistes rurales

Ce sont des documents de convention entre les parties prenantes. Ces cahiers constituent le point de repère environnemental pour tous les travaux d'aménagement des points critiques des pistes rurales.

3. Les documents d'étude

3.1. L'étude d'impact environnemental et social

Une étude d'impact environnemental et social a été lancée en 2001 parallèlement aux études techniques des premières pistes rurales à réhabiliter. 90 communes ont été choisies par le PST et les données ont été collectées à deux niveaux : au niveau des communes et au niveau des ménages, à raison de 15 ménages par commune. Les informations obtenues dans le cadre de cette étude donnent la situation initiale des 90 communes et serviront «d'état de référence» par rapport à la situation après travaux. Une présentation de cette note a été programmée par l'ONG "Lalana" le 8 avril 2003.

L'approche retenue pour l'étude de base inclut certaines thématiques comme l'environnement et intègre l'évaluation des impacts éventuels des routes sur toutes les composantes environnementales (sociales, économiques et physiques). Pour chaque lot, les études d'EIE sont incluses dans les études d'Avant Projet Sommaire (APS) pour donner naissance au Cahier des Charges Environnementales (CCE).

3.2. Les études d'Avant projet Sommaire

Les études d'impacts environnementaux pour chaque lot sont incluses dans les études d'APS. L'APS a pour objectif de fournir les informations sur les travaux d'aménagement nécessaires. Elles évoquent sur le plan technique, la localisation des points critiques des pistes rurales ainsi que les mesures jugées nécessaires à leurs endroits. Sur le plan environnemental, ces études ont énoncé les différents enjeux environnementaux des pistes sélectionnées. Aucune d'entre elles ne présentait d'impacts environnementaux négatifs considérés comme majeurs ou pouvant présenter des impacts résiduels graves.

Après la validation des études d'APS, des ateliers provinciaux annuels (vers le mois de Septembre) entre tous les bénéficiaires sont établis pour établir la liste de pistes prioritaires finales du Programme de l'année suivante, lesquelles seront soumises aux études d'Avant Projet détaillé (APD). Un des facteurs communs des routes à réhabiliter est que ces dernières desservent des zones à hautes potentialités agricoles, là où la production agricole existe mais que l'évacuation de ces produits rencontre des difficultés majeures dues aux défaillances des infrastructures routières. Pour cela, il faudra que ces pistes soient rattachées à une route en réseau supérieur qui est praticable et qui aboutit à un marché communal ou régional, où les produits pourront être écoulés.

CHAPITRE 2

LES PISTES RURALES PRIORITAIRES DU PROGRAMME 2003

1. Le Cahier des Charges Environnementales (CCE)

L'intégration de la dimension environnementale dans chaque projet est une des résolutions du Gouvernement actuel, d'autant plus que c'est une condition sine qua non de la Banque Mondiale pour la réalisation des grands projets. De même, l'Article 89 de la Constitution Malgache implique le devoir de toute personne à respecter l'environnement. L'Etat, avec la participation des provinces autonomes assure la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées. Le CCE dont voici les grandes lignes est un document à part entière inclus en annexe dans chaque DAO.

Les prescriptions générales:

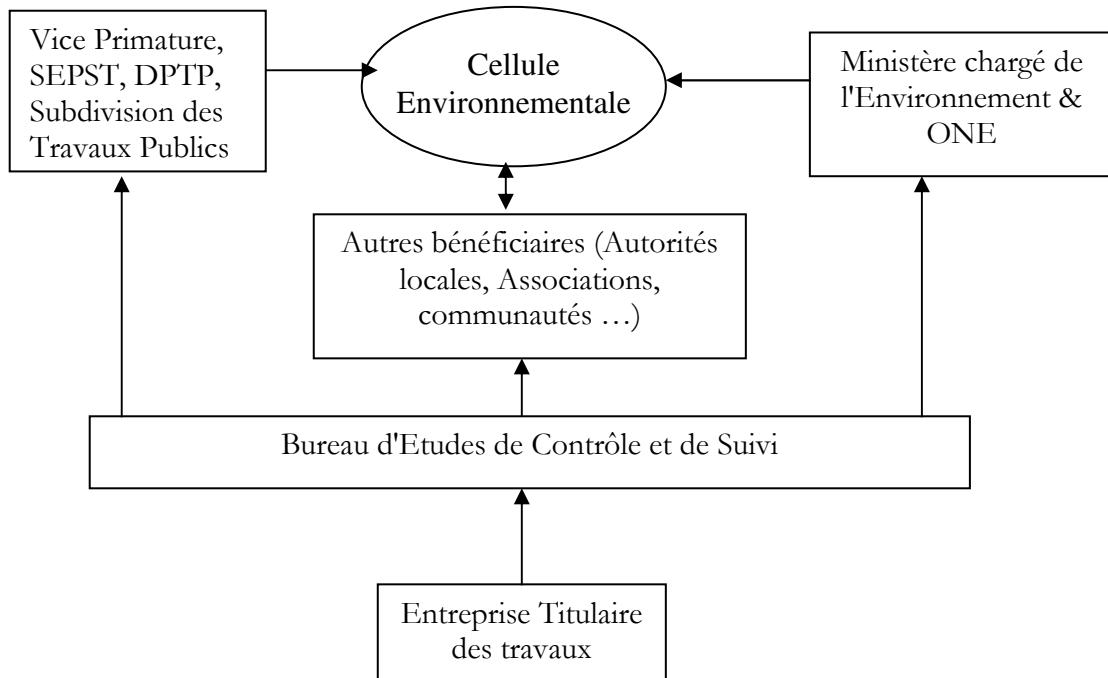
Ces prescriptions incluent l'attribution du permis environnemental suite à l'évaluation des dossiers d'APS et/ou APD intitulés "Etudes techniques et Environnementales" des projets de réhabilitation de routes d'intérêt provincial ou communal des axes prioritaires 2002-2003 par décision n° 02-2002-MTEM du 13 mai 2002, en accord avec le Décret MECIE n° 2004-167 du 3 février 2004, ainsi que le rôle de chaque partie prenante dans la conservation et la protection de l'environnement en les responsabilisant par rapport aux dispositions et réglementations en vigueur, la mise en place de Base de Données environnementales dans chaque province autonome avec les Indicateurs Objectivement Vérifiables (IOV), et l'établissement de rapports périodiques avec leurs destinataires respectifs.

La désignation des parties prenantes:

Ce sont les maîtres d'ouvrages (les Provinces Autonomes pour les Routes d'Intérêt Provincial, les Communes pour les Routes d'Intérêt Communal), les Entreprises prestataires tant pour la réalisation des travaux que pour leur contrôle et suivi.

Ces parties prenantes sont insérées dans une structure organisationnelle bien définie, dans laquelle chaque entité hormis le Ministère chargé de l'environnement rend compte à au moins une autre institution.

Fig. 1: Structure organisationnelle des parties prenantes aux travaux



Le suivi environnemental

Le suivi environnemental consiste à suivre l'évolution de certaines composantes des milieux naturels et humain affectées par la réalisation du projet. Le suivi vise à vérifier la validité des hypothèses émises relativement à la performance environnementale du projet et à l'efficacité des mesures d'atténuation, le cas échéant.

Dans le cadre de notre étude, le suivi nous permet d'identifier les actions et composantes objectivement vérifiables afin d'évaluer la pertinence des mesures de mitigation appliquées par l'Entreprise.

Dans le CCE, le suivi environnemental s'appuie sur plusieurs objets à savoir:

- ➊ Les enjeux environnementaux (biophysique, socioéconomique, ...) pour chaque phase du projet et l'obligation de chaque partie prenante de s'assurer du respect des normes de travaux, des consignes de transport, et de l'insertion sociale à partir des mesures et IOV.

➊ Les modalités de participation de la population à partir d'une charte des responsabilités qui sera établie au démarrage des travaux et à joindre au rapport environnemental.

➋ Les mesures d'accompagnement à assurer par la VPM et le SE PST qui "veilleront à s'assurer que la démarche adoptée pour fixer le tracé des routes et les caractéristiques des infrastructures, l'emplacement des zones d'emprunts, des gîtes et base vie réponde toujours à un souci de préservation des terres occupées (zone de culture et pâturage), de sites culturels ou archéologiques. Des enquêtes de contrôle a posteriori par entreprise détenteur de marchés sont à organiser en conséquence."⁴ Le SE PST s'assurera également que les communautés et Autorités soient sensibilisées et aptes à contribuer à la gestion et au suivi des infrastructures durant toutes les phases du projet jusqu'à la phase d'entretien à partir d'outils de gestion. Les programmes de formation seront alors planifiés et budgétisés avec l'attache de l'ONE.

➌ Pour le suivi, le CCE préconise ce qui suit :

Le CCE inclut un tableau des indicateurs environnementaux à l'état initial de la zone qui varie selon les spécificités de la piste en question, une matrice d'impacts pour toutes les phases du projet et un tableau des spécificités techniques.

Le PGE est inclus dans le CCE. Il comprend:

- ➊ La composition de la structure de gestion pour le suivi, le contrôle et l'entretien de la piste.
- ➋ La Charte de responsabilité des structures et les actions à entreprendre.
- ➌ Les indicateurs de suivi technique
- ➍ Les droits et engagements des communautés d'ouvrage pour chaque phase des travaux
- ➎ La contribution des communautés

Les travaux consistent surtout en du reprofilage lourd ou léger et en du remblayage de la piste, à la construction de dalots, et à la réhabilitation des ponts et ouvrages d'assainissement.

Concernant le volet environnemental, les premières actions consistent en une réunion de sensibilisation des autorités et notables locaux, des riverains ainsi que des bénéficiaires, sur l'existence des travaux et des apports de ceux-ci, sans omettre de

⁴ Cf. Doc. 1, Annexe 10

mentionner les rôles des bénéficiaires dans le but d'une collaboration fructueuse. D'autres mesures sont aussi prises telles que la mise en place de panneaux de signalisation, le gardiennage des enfants en bas âge de la main d'œuvre féminine, la réunion de fermeture de chantier, les campagnes de sensibilisation sur les maladies transmissibles surtout le MST/SIDA, l'aménagement des sites de dépôts et gîtes d'emprunts, le traitement de tout type de déchets (solide, liquide, huile de vidange), la stabilisation des pentes et talus et la mise en place des barrières de pluie.

Pour notre part, nous étudierons la mise en œuvre des clauses-types du CCE dans les phases des travaux.

Après l'élaboration des DAO, les Avis d'Appels d'Offres (AAO) sont émis, et c'est la première approche vers les postulants aux travaux.

2. Les différentes phases des travaux d'aménagement des pistes

En moyenne, la durée contractuelle totale des travaux de réhabilitation des points critiques des pistes rurales est de dix (10) mois. Cette durée comprend la phase préparatoire et la phase d'exploitation.

Des audits techniques se font régulièrement par les ingénieurs du PST. Le Sub TP est leur représentant sur le site. Ces audits n'incluent pas directement la dimension environnementale mais y contribuent surtout concernant l'entretien des composantes biophysiques comme la stabilisation des talus, et l'engazonnement des accotements.

2.1. La phase préparatoire

Cette phase commence dès l'émission de l'Ordre de Service (OS) N°1 de début des travaux. Généralement, l'OS est émis dès la signature du contrat des travaux par les parties concernées.

Dans cette phase, les Entreprises fournissent les éléments pour la description de l'état initial du milieu. Ces éléments concernent les composantes du milieu (biologique, physique et humain), et les activités de réhabilitation comme la localisation aux coordonnées GPS des ouvrages à construire (buses, dalots, ponts, ...), des zones d'emprunts (carrières, gîtes, base vie) et des ressources à exploiter (végétation, ...).

Durant cette phase, les Entreprises doivent aussi émettre le planning de gestion et les itinéraires des déchets et des ouvrages existants lors du repli de chantier. Plusieurs mesures sont alors à envisager: évitement, atténuation, compensation et redressement.

Cette phase marque aussi l'installation du chantier.

Suivant les Entreprises, la durée de cette phase varie suivant leur professionnalisme, ainsi que des conditions d'exécution.

2.2. La phase de réalisation

C'est la phase des travaux proprement dits. Les travaux de réhabilitation entreprises dans cette phase comprennent en général des travaux de reprofilage, de remblai, de construction d'ouvrages, d'assainissement ou de réhabilitation aux droits des points critiques.

Mises à part les conséquences environnementales dues aux travaux dits "de routine" comme l'émission des poussières, la stabilisation des talus ou la circulation des engins, les travaux d'excavation constituent des sources d'impacts importants dans cette phase. L'exploitation des carrières et des gîtes pour les terres de remblai constituent des activités sources d'impacts notables tels que les expropriations, les détériorations du paysage et de l'esthétique des zones touchées, et même la migration d'espèces faunistiques ainsi que la raréfaction des espèces floristiques. Néanmoins, toutes les activités entreprises doivent impérativement être visées et approuvées par le Bureau d'Etudes de Contrôle.

La fin de cette phase est marquée par les PV de fermeture des gîtes et carrières, des bases vie et du chantier. Elle est finalisée par la réception provisoire de la piste réhabilitée.

Mais selon les termes des contrats, les Entreprises, après la réception provisoire, restent garants de la piste réhabilitée pour une durée de douze (12) mois. C'est la phase d'entretien.

2.3. La phase d'entretien

Cette phase consiste en l'entretien de la piste et à l'ajustement et à la rectification des mesures appliquées ou des défaillances constatées par une ou des parties prenantes au projet aux frais de l'Entrepreneur. Officiellement, l'Administration, en l'occurrence le PST, effectue une visite sur terrain tous les 03 mois à compter de la date de la réception provisoire. La troisième et dernière visite officielle précède celle de la réception définitive après laquelle, les Entreprises sont dégagées de toute responsabilité vis-à-vis de la piste réhabilitée.

Les démarches suivies pour la réalisation des travaux sur les pistes du Programme 2003 sont similaires. Mais les caractéristiques géographiques, pédologiques, climatiques et culturelles diverses des zones d'intervention des Entreprises impliquent la mise en œuvre de mesures différentes.