

ANALYSE DE MECANISMES D'ENTRETIEN DE ROUTES RURALES REHABILITEES EN RD CONGO

Y. HANOTEAU

Géologue au Centre de Recherches Routières, Belgique
yves.hanoteau@brrc.be

RESUME

Dans le cadre d'un programme de réhabilitation de routes rurales en RD Congo basé sur les méthodes à haute intensité de main d'œuvre, exécuté entre octobre 2004 et juin 2006 par l'UNOPS (agence des Nations Unies) et financé par la Banque Mondiale ; la sensibilisation à l'entretien a permis d'identifier et de tester avec les partenaires locaux plusieurs méthodes pour assurer l'entretien de ces routes réhabilitées.

Cet article analyse les problèmes de durabilité des différentes méthodes de financement pour l'entretien des routes rurales à faible trafic (de 0 à 25 véhicules/jour suivant les saisons agricoles), ainsi que les systèmes mis en place par d'autres programmes similaires (Coopération belge, EU et FAO).

1. INTRODUCTION

La République Démocratique du Congo traverse depuis une vingtaine d'années une crise multisectorielle qui a détruit profondément son tissu socio-économique et a réduit considérablement les échanges commerciaux entre la campagne et les centres urbains. Les guerres que ce pays a connues ont entraîné le délabrement quasi total de l'ensemble des infrastructures en général et des routes en particulier.

Le réseau routier de la République Démocratique du Congo totalise environ 152.000 kilomètres, repartis en 4 catégories distinctes et dont la gestion est confiée à 3 organismes d'Etat.

Les deux premières catégories, à savoir, les routes nationales et les routes provinciales comprennent 58.000 Km. Elles relient les provinces entre elles et desservent les grands centres du pays. Leur gestion incombe à l'Office des Routes (OR, en sigle).

La troisième catégorie, estimée à 7.000 kilomètres, englobe les routes urbaines et est gérée par l'Office des Voiries et Drainage (OVD, en sigle).

Enfin, la quatrième catégorie couvre 87.000 Km de routes d'intérêt local (RIL) communément appelées "Routes de desserte agricole" ou "Pistes rurales". Elles desservent en principe les milieux ruraux et sont à la charge de la Direction des Voies de Desserte Agricole (DVDA, en sigle). La Direction des Voies de Desserte Agricole (DVDA) a pour mission la construction, la réhabilitation et la pérennisation de la praticabilité des pistes rurales sur toute l'étendue de la République et avec le concours de la Régie des Voies Fluviales, la réhabilitation et l'entretien des cours d'eau d'intérêt local destinés à promouvoir les échanges entre les zones des hautes productions agricoles et les centres de consommation.

Actuellement, la DVDA est handicapée par l'insuffisance des moyens financiers et logistiques pour remplir convenablement son rôle.

Ce programme de réhabilitation de routes rurales a été mis en œuvre en appui et en collaboration avec la DVDA pour la réhabilitation de 1725 kilomètres de routes d'intérêt local suivant la dénomination congolaise.

Vu que l'intervention était située dans les provinces du Bas Congo, de l'Hinterland de Kinshasa, de l'Equateur, du Bandundu, du Katanga, du Kasai Occidental et du Kasai Oriental avec une grande variété de conditions ethniques, climatiques et géologiques, il a été décidé de ne pas uniformiser la stratégie de mise en œuvre de l'entretien.

C'est pourquoi la sensibilisation à l'entretien a été précédée par l'organisation d'ateliers de sensibilisation à l'entretien tout au long des axes réhabilités.

Les actions de sensibilisation engagées par le projet avaient comme but de permettre:

- la conscientisation des communautés de base et l'appel à l'implication des autorités locales pour la prise en charge de l'entretien des routes réhabilitées;
- la redynamisation des Comités Locaux d'Entretien des Routes "CLER" (structures mise en place par la Direction des Voies de Desserte Agricoles congolaise, DVDA) ou l'incitation à leur création;
- la recherche de mobilisation locale des ressources financières nécessaires à l'entretien.

2. MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

Etant donné que pour l'exécution effective des travaux, il était prévu de les confier à des structures locales, il a été demandé de choisir un concept de passation des marchés adéquat. C'est pourquoi une procédure simple avec des outils de gestion adaptés aux standards des travaux à réaliser a été mise en place.

En effet, il n'existe pas encore dans le pays des entreprises locales des travaux HIMO qui ont suffisamment intériorisées les méthodes HIMO, avec tous les paramètres coûts/bénéfices, pour être en mesure de participer valablement à des appels d'offres classiques à concurrence.

Ainsi, le processus de passation des marchés a exclusivement été basé sur un appel d'offres restreint, pour les travaux de pistes et des ouvrages d'art avec indication des coûts définis par le Projet (marché à forfait).

Pour les ouvrages d'art important (ponts, bac etc..), les consultations étaient également restreintes mais avec une indication des quantités des travaux (marché à bordereau de prix).

Les travaux sur pistes ont fait l'objet d'une évaluation physique de la part des ingénieurs du programme qui ont déterminés le coût au kilomètre avec un standard

d'aménagement relativement sommaire et la priorité mise sur l'indication des passages sous route et des autres ouvrages d'art.

Un effort particulier a été fait pour la mise en œuvre d'un maximum d'ouvrages d'art afin d'éviter le plus possible la coupure du trafic le long des axes réhabilités. Le Projet avait adopté la mise en place des dalots dont l'exécution est parfaitement maîtrisée par les partenaires locaux et les coûts étaient définis par les ingénieurs en fonction des difficultés particulières des sites en accord avec les plans types et les prescriptions techniques de la DVDA. Il en est de même pour les ponceaux de moins de quatre mètres de portée.

Sur la base des évaluations du Projet, la consultation a été restreinte avec un minimum de trois partenaires locaux et cinq au maximum pour chaque tronçon de trois kilomètres en moyenne.

Les critères d'éligibilité des entreprises locales à la consultation restreinte ont été les suivants :

- expérience éprouvée en HIMO et exécution satisfaisante des contrats antérieures quelque soit la source de financement;
- disponibilité du personnel formé en HIMO;
- existence juridique de l'organisation (PME et/ou ONG);
- être opérationnel dans la zone des travaux et avoir des bons antécédents dans le milieu rural.

Les dossiers des partenaires locaux ont été reçus, sur la base d'une présentation ad hoc, par le Projet et examinés par une commission d'analyse composée de l'ingénieur routier et du Coordonnateur provincial de la DVDA.

Cette commission faisait la proposition d'attribution à la coordination du Projet. L'expert en passation des marchés préparait les propositions des contrats et convoquait la commission des marchés, composée du Coordonnateur du Projet, de l'expert en passation des marchés, de l'expert financier et du Coordonnateur National de la DVDA qui devaient approuver les contrats.

Cette logique d'intervention a permis de mettre en œuvre les réalisations suivantes en gérant 695 contrats avec des PME, ONG et organisations confessionnelles : la réhabilitation de 1725 km de routes rurales incluant la réhabilitation et/ou la construction de 100 ponts de plus de 4 m de portée, 399 dalots (passages sous route), 110 passages busés, 232.5 km de gravillonnage, ainsi que divers travaux antiérosifs et de remblais.

3. SENSIBILISATION À L'ENTRETIEN

Vu l'importance que revêt l'aspect sensibilisation à l'entretien pour garantir la durabilité des ouvrages réhabilités et à fin de les maintenir dans un état de viabilité, en plus de la sensibilisation permanente effectuée par les ingénieurs du Programme durant les chantiers, le projet a organisé conjointement avec la Direction des Voies de Desserte Agricole "DVDA" des ateliers de sensibilisation au profit des communautés longeant les axes réhabilités.

Ces ateliers de sensibilisation, répartis le long des axes réhabilités à raison d'au moins un atelier par tronçon de 25 kilomètres de routes, avaient une durée de trois jours et réunissaient toutes les autorités locales ainsi que les différents partenaires ayant participé aux travaux de réhabilitations : ONG, PME, confessions religieuses, etc... Ils avaient pour but de mettre l'accent sur :

- le rôle et l'impact des voies de communication dans le développement socio-économique du milieu rural;
- l'importance de l'entretien des routes;
- la conscientisation des communautés pour la prise en charge de l'entretien des axes réhabilités;
- la création et la mise en place de CLER (Comité Local d'Entretien et de Réhabilitation des routes) pour gérer cette action;
- la mobilisation locale des moyens et ressources nécessaires à l'entretien;
- la remise aux chefs de village d'un lot d'outillage pour l'entretien.

Ces ateliers expliquaient également le principe de l'entretien par cantonage manuel selon un CLER qui est basé sur le fait que des tâches simples sont affectées à un travailleur (en tenant compte de priorités liées aux saisons) qui est responsable d'un tronçon de 1 à 2 km de longueur. Un superviseur est également mis en place pour le contrôle de 10 à 20 cantonniers en fonction des difficultés du terrain. Il dirige les opérations sur le terrain et gère la mise à disposition des outils nécessaires aux différents cantonniers sur base des standards d'entretien définis par l'institution responsable de l'ensemble des routes rurales du secteur.

Le Comité Local d'Entretien et de Réhabilitation des routes est une organisation mise en place par la DVDA dans le but d'obtenir l'adhésion de la base aux programmes routiers. Il regroupe, en dehors de l'administration territoriale, toutes les personnes vivant dans un territoire et intéressées aux problèmes des pistes rurales.

Cet organe est le partenaire privilégié de la DVDA avec un rayon moyen d'action d'un CLER estimé à 25 kilomètres, toutefois, selon les circonstances, ce rayon peut être adapté aux réalités du terrain et du milieu.

Confier la gestion des programmes d'entretien des pistes rurales aux CLER peut se justifier par les raisons suivantes :

- la sélection des routes répondant aux besoins et priorités des bénéficiaires ;
- l'apport des ouvriers motivés et compétents ;
- la gestion et le financement du programme d'entretien basé sur le cantonage manuel.

Sur base de cette organisation, plusieurs systèmes pour assurer l'entretien ont été proposés et essayés sur le terrain dans le cadre de cette sensibilisation à l'entretien :

- journée d'entretien (2 à 4 fois par mois) sur la supervision des autorités locales, des CLER et de la DVDA ;

- contribution en nature des populations riveraines sur base des volumes transportés pour financer les CLER;
- contribution des transporteurs ou rétrocession de l'ACCO (Association des transporteurs congolais) pour financer les CLER ;
- création de champs collectifs pour financer les CLER ;
- mise à disposition de main d'œuvre ponctuelle par les exploitants agricoles et/ou forestiers de la zone sous la supervision du CLER et des autorités locales ;
- sur certains axes à forte densité de population (habitations continues le long de la route), il a également été essayé que chaque riverain devrait maintenir en bon état la section de route située devant sa parcelle sous la supervision du CLER et de la DVDA.

En plus de ces systèmes de financement, les différentes communautés ont souhaités l'installation de barrières de pluies sur l'ensemble des axes réhabilités. Des barrières de pluies ont donc été installées sur tous les axes réhabilités en y associant chaque fois un arrêté provincial signé par le Gouverneur afin de réglementé la circulation et les temps de fermeture des axes ainsi que les pénalités pour le non respect de ces consignes. Ces arrêtés, même si ils n'ont pas toujours été exécutés sensu stricto sur tous les axes, ont permis de diminuer fortement les dégradations dues au trafic et par la même occasion le volume de l'entretien nécessaire sur les axes.

Malgré cette mesure de régulation du trafic en saison des pluies et la redynamisation des CLER par la DVDA, les conclusions principales de cette expérience montrent la difficulté de financer les opérations d'entretien en se basant uniquement sur les CLER et les administrations locales.

Le développement de cette structure en organisation représentative officielle se bute toutefois à plusieurs obstacles notamment :

- l'absence de textes légaux instituant les CLER, car ceux-ci restent des structures informelles sans pouvoir réel à côté des entités coutumières et administratives ;
- le manque de moyens financiers susceptibles de réaliser le programme d'entretien ;
- la faiblesse de la DVDA dans l'encadrement des CLER par manque des moyens ;
- la mauvaise interprétation du rôle des CLER dans la communauté de base.

Ces quatre éléments ont fait que des méthodes telles que la journée d'entretien, la mise à disposition par les exploitants agricoles ou forestiers et l'entretien par les riverains n'ont pas pu être fidélisées ni par les CLER ni par les autorités administratives. En fait malgré les bonnes intentions de démarrage, les populations riveraines responsables de ces travaux ont très vite réclamé un salaire pour ces opérations d'entretien.

En ce qui concerne les méthodes où une source de financement du CLER avait été identifiées pendant les ateliers de sensibilisation (champ collectif, pourcentage des produits évacués par l'axe, contribution des transporteurs), rapidement des

problèmes de gestion et des conflits d'intérêt entre les CLER et les autorités locales ont été la cause de l'arrêt de ces mécanismes du financement et donc de l'entretien.

En résumé pour que l'entretien soit durable, les cantonniers doivent être payés régulièrement, et les problèmes de gestion des faibles moyens récoltés font que des structures comme les CLER ne paraissent pas adaptées pour assurer l'entretien.

Malgré les mesures d'accompagnement durant toute la durée du programme (20 mois), cette approche de sensibilisation à l'entretien développée en partenariat avec la Direction des Voies de Desserte Agricole ne permet pas de pérenniser l'entretien des axes réhabilités par le projet.

4. EXPERIENCE D'AUTRES BAILLEURS DE FOND

Dans le cadre d'un programme de réhabilitation de routes rurales dans les provinces du Bas-Congo et du Bandundu financé par l'Union Européenne entre 1996 et 2001, il avait également été procédé à la redynamisation des CLER mais sans mesures d'accompagnement et de sensibilisation. Les résultats sur le terrain sont les mêmes que ceux observés dans cette expérience, c'est-à-dire l'arrêt de l'entretien presque simultanément à l'arrêt du projet faute de continuité du financement de ces opérations.

L'expérience menée par un projet financé par la Coopération Belge de mise en place d'un péage au droit du passage d'une rivière importante via un bac à câble s'est également soldée par le même problème de gestion des ressources générées par ce péage. Le CLER, les autorités administratives et les autorités militaires, malgré les mesures d'accompagnement mises en œuvre pendant le projet, n'ont jamais pu utiliser les ressources générées par le péage, de l'ordre de 20.000 U\$/mois, pour entretenir le bac et le tronçon de 50 kilomètres de routes.

D'une manière générale en RD Congo, on constate que les barrières de péage même quand elles fonctionnent, ne permettent pas de financer un entretien correct des routes et des ouvrages.

En effet en général une barrière de péage, gérée par une structure locale (CLER), fonctionne avec un garde barrière et un secrétaire de barrière qui gèrent le passage des véhicules et l'argent récolté (1 à 5 U\$ par véhicule pour les routes rurales).

Seulement sur base de l'enquête effectuée dans la province du Bandundu sur des tronçons d'entretien de 30 à 40 kilomètres de longueur, l'argent récolté au niveau de la barrière de péage est réparti de la manière suivante:

- 20% est utilisé par la structure pour la gestion de la barrière;
- 40% à 50% part vers les différentes autorités;
- un maximum de 30 à 40% des recettes reste pour payer les cantonniers.

Cela veut donc dire que la barrière de péage permettrait de financer 1 cantonnier pour 5 à 6 kilomètres de tracé, sans supervision, sans argent pour payer de

nouveaux outils et surtout sans argent pour effectuer l'entretien d'urgence qui est vital pour maintenir la route en service.

Ces constatations avaient d'ailleurs orienté l'équipe du programme à ne pas utiliser ce mode de financement pour l'entretien des routes réhabilitées.

Des agences des Nations Unies comme la FAO et le PAM ont également essayé le système « vivres contre travail » mais sans succès car d'une part les habitudes alimentaires varient fortement d'une province à une autre et les vivres ne constituaient pas une motivation suffisante pour assurer la pérennité du système.

Actuellement la Coopération Technique Belge met en œuvre des programmes de réhabilitation de routes rurales avec un accompagnement dégressif de l'entretien sur une durée de quatre ans, mais il semble également que la pérennité des activités d'entretien ne soit pas garantie par cette approche.

5. CONCLUSIONS

Ces expériences de sensibilisation des communautés locales montrent que l'entretien ne sera pas assuré avec ce genre d'approche à faibles moyens financiers dans un pays en phase de transition comme la RD Congo.

Vu le faible trafic observé sur les routes réhabilitées (de 0 à 25 véhicules/jour suivant les saisons agricoles) associé au tissu économique du pays, les CLER (Comité Local d'Entretien et de Réhabilitation des routes), qui n'ont d'ailleurs aucun statut légal actuellement, ne pourront pas assurer un entretien durable des routes réhabilitées.

Si l'on veut vraiment assister à la mise en œuvre d'un entretien efficient et durable, il faut le mettre en place dans le cadre du projet associé à la mise en place d'un FER (fond d'entretien routier) qui pourra assurer l'entretien des routes rurales via des contrats à performances passés avec des PME ou des ONG locales. Sur base des ces éléments, la Banque Mondiale et les autres bailleurs de fonds internationaux ont mis en place une structure qui doit aboutir à la création d'un Fond d'Entretien Routier en RD Congo.