



Plaidoyer pour la mise en place des services
d'utilisation du FONER et leur cogestion avec les
organisations paysannes agricoles pour
l'aménagement et la maintenance des infrastructures
rurales



Avec le soutien de
**LA COOPÉRATION
BELGE AU DÉVELOPPEMENT** **.be**

Mars 2016

TABLES DES MATIERES

TABLES DES MATIERES	2
I. PRESENTATION DE LA CONAPAC.....	3
II. RESUME	4
III. INTRODUCTION	4
IV. CONTEXTE.....	5
V. ETAT DES LIEUX : CE QUI A ETE OBSERVE/FAIT	5
VI. QUESTION PRINCIPALE : LE(S) PROBLEME(S) QUE LES PAYSANS VEULENT RESOUDRE	6
VII. PISTES DE SOLUTION : LA(LES) SOLUTION(S) A PROPOSER	6
SOLUTIONS EN DETAIL « CE QUI EST PROPOSE A ETRE DECIDE ET A ETRE FAIT »	7
VIII. CONCLUSION (IMPACTS POTENTIELS).....	8
IX. ETAPES DE SUIVI	9
X. BIBLIOGRAPHIE.....	10

I. PRESENTATION DE LA CONAPAC

La CONAPAC est une association sans but lucratif, apolitique et non confessionnelle, créée conformément à la Loi n° 004/2001 du 21 juillet 2001. Elle a comme vision de contribuer à l'avènement d'un « monde paysan solidaire, professionnel et prospère ». Sa mission est de représenter et défendre, tant au niveau national qu'international, les intérêts des producteurs agricoles congolais afin de leur permettre de participer activement à la vie de la société et de s'y épanouir.

La CONAPAC s'assigne comme objectifs principaux : défendre et promouvoir les intérêts des producteurs agricoles, informer les producteurs agricoles pour leur permettre de mieux valoriser leur métier, accompagner la structuration du monde paysan suivant les intérêts spécifiques de chaque catégorie de producteurs agricoles, ainsi que promouvoir et veiller à la bonne gouvernance au sein des organisations membres.

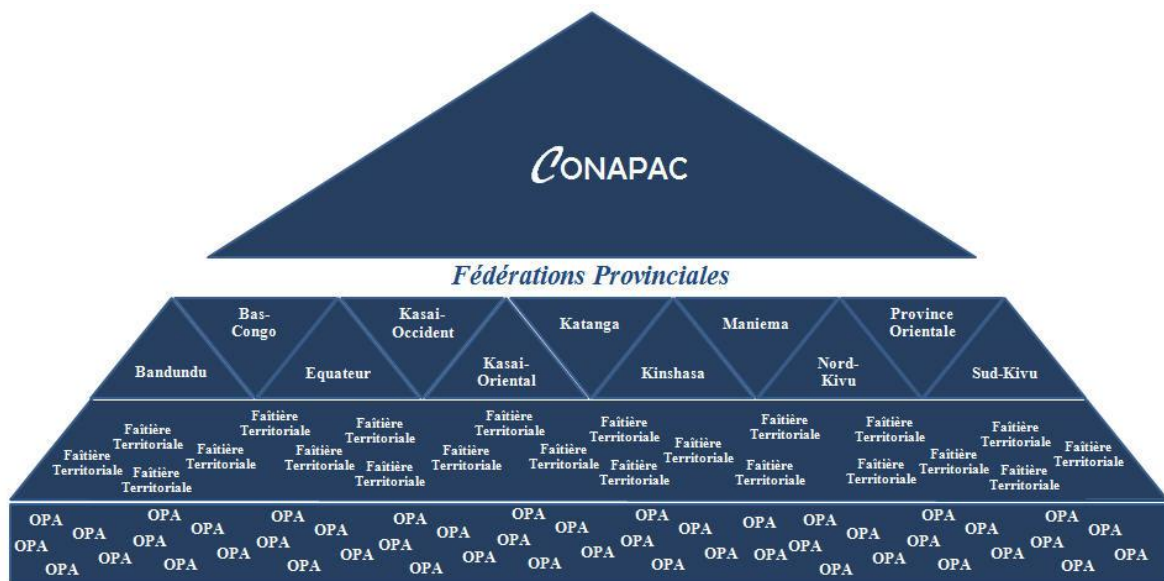
En vue de la concrétisation de ses objectifs, la CONAPAC utilise les stratégies suivantes : le plaidoyer en faveur d'une agriculture familiale durable, l'info communication systématique, la mise en relation des structures paysannes entre elles et avec des partenaires techniques, commerciaux et financiers, ainsi que le renforcement des capacités des leaders des Organisations Paysannes membres. Tout un axe stratégique vise le renforcement de la gouvernance opérationnelle et institutionnelle d'une CONAPAC visible à partir des performances des fédérations provinciales, de manière à la hisser au niveau des structures respectant les standards de gestion des structures faïtières crédibles et compétitives.

Les Fédérations provinciales membres élisent parmi leurs leaders ceux qui les représentent au sein de la Confédération, à travers ses différents organes statutaires, à savoir l'Assemblée Générale, le Conseil d'Administration et la Commission de Surveillance. A leur niveau, les Fédérations provinciales ont pour membres des Unions, des Coopératives et des Filières agricoles ; celles-ci ayant pour membres les Organisations à la base. Ces Organisations à la base ont pour membres soit les individus, soit les ménages. L'ensemble de cette structure constitue le mouvement paysan CONAPAC. Les 11 fédérations provinciales (représentant les 11 anciennes provinces que comptait le pays avant le découpage intervenu en octobre 2015) sont composées par 980 Unions qui sont constituées à leur tour par 10.900 Organisations Paysannes à la Base (OPB en sigle) et Coopératives primaires.

Actuellement (mars 2016), les fédérations membres de la CONAPAC sont :

- la Fédération des Paysans et Producteurs Agricoles de Kinshasa (FEPPAKIN) ;
- les Forces Paysannes du Kongo Central (FOPAKO) ;
- la Faietière des Organisations Paysannes de Kwilu-Kwango-Mai Ndombe (FOPAKKM) ;
- la Fédération des Organisations Paysannes du Kasai Occidental (FEDOP) ;
- la Fédération des Organisations des Producteurs Agricoles du Kasai Oriental (FOPAKOR) ;
- la Convention des Paysans pour le Développement de l'Equateur (COPADEV) ;
- la Fédération des Producteurs Agricoles de la Province Orientale (FEPPAPO) ;
- la Fédération des Producteurs Agricoles du Maniema (FEPAM) ;
- la Fédération des OPA du Congo au Nord Kivu (FOPAC Nord Kivu) ;
- la Fédération des OPA du Congo au Sud Kivu (FOPAC Sud Kivu) et
- la CONAPAC-Katanga.

Le découpage territorial sanctionné par une nouvelle subdivision administrative du pays, passant de 11 à 26 provinces, influencera la structuration de la CONAPAC qui, dans son nouveau plan stratégique 2016-2025, veut plus s'orienter vers la professionnalisation et le développement des filières agricoles vertes qui tiennent compte de la protection de l'environnement et du renforcement économique de ses membres selon les spécificités de leurs provinces respectives.



II. RESUME

Le paysan agriculteur est un citoyen congolais à part entière et a droit à une vie décente selon ses besoins, son milieu de vie et sa profession. Il participe et contribue à la constitution du FONER, par des taxes et impôts payés à travers la vente de ses produits agricoles. Pourtant, l'état des routes de desserte agricole délabrées voire abandonnées ne favorise pas la libre circulation des personnes et des biens et constitue un frein au développement du pays en général et des provinces en particulier.

Ainsi, il se voit privé des bonnes routes et paye le calvaire quant à l'évacuation de ses produits agricoles du milieu de production vers les grands centres de consommation. C'est ainsi que ce plaidoyer est initié auprès des autorités et décideurs politiques pour que soient impliqués dans la gestion du FONER les organisations paysannes et que celles-ci participent activement dans l'exécution des travaux d'aménagement et de maintenance des routes de dessertes agricole traversant leurs villages.

Ce dossier de plaidoyer prend :

- L'état de lieux des routes de desserte agricole en RD Congo ;
- Les problèmes générés par l'état de ces routes ;
- Les pistes de solution à envisager ;
- Les propositions détaillées des pistes de solution.

III. INTRODUCTION

Toutes les provinces de la RDC sont généralement à vocation agricole. L'agriculture comme activité part de la production à la commercialisation, en passant par des étapes comme le conditionnement, le stockage et l'évacuation. L'exécution de ces étapes nécessite des infrastructures en bon état. Cependant, cette mise en œuvre est confrontée à plusieurs types de contraintes dont la défectuosité de routes de desserte agricole, l'écroulement ainsi que la vétusté des ouvrages de franchissement, des ponts et bacs, le manque d'entretien, la gestion non participative, les maladies des routes (nids de poule, bourbiers, ornières, etc.) et la non-implication des organisations paysannes dans la prise des décisions en la matière.

Il existe plusieurs contrées de la république où des tonnes de produits agricoles des paysans périssent sans être vendus faute des routes pour évacuation. La difficulté d'évacuation des produits agricoles engendre une gamme de problèmes qui résultent en une pauvreté généralisée au sein des populations rurales. L'abandon de l'entretien de ces routes de desserte agricole constitue un goulot d'étranglement pour les paysans.

En plus, les produits manufacturés provenant des grands centres urbains, transportés sur la tête par des commerçants ambulants, coûtent trop chers. Etant donné que la majorité des populations rurales vivent essentiellement de l'agriculture, la solution à ces problèmes passe par l'aménagement et l'entretien régulier de routes de desserte agricole.

Les changements importants intervenus dans l'environnement national et des provinces nécessitent la révision de la politique nationale en matière de gestion, de réhabilitation et d'entretien des routes de desserte agricole, ponts et bacs.

IV. CONTEXTE

Le découpage du pays en 26 provinces et la décentralisation exigent que la politique nationale en matière de route de desserte agricole soit revue suite à la mauvaise gestion des infrastructures routières de base notamment les routes, les ponts et les bacs.

Cette mauvaise gestion se caractérise par la défectuosité des routes, l'écroulement ainsi que la vétusté des ouvrages de franchissement, des ponts et des bacs, le manque d'entretien, la gestion non participative, la présence des maladies des routes non traitées... Bien que le FONER existe depuis plusieurs années et qu'il conjugue des efforts pour remplir sa mission, il sied de constater que ce fonds ne se déploie pas sur toute l'étendue de la république et ses activités ne sont pas palpables dans les milieux ruraux. Entre-temps, les populations rurales continuent à subir les méfaits du délabrement des routes.

Dans le but de contribuer à l'amélioration de la qualité des pistes de desserte agricole et de faciliter l'évacuation des produits agricoles des paysans, la CONAPAC a initié la présente action de plaidoyer qui vise la mise en place et la cogestion de services efficaces d'utilisation du FONER.

V. ETAT DES LIEUX : CE QUI A ETE OBSERVE/FAIT

Des consultations systématiques ont été entreprises et organisées auprès des producteurs agricoles dans la province de Bandundu et consolidées avec celles des provinces du Kongo Central, de l'Equateur, du Kasai Oriental, du Nord-Kivu et du Sud-Kivu. La méthodologie utilisée était axée sur l'organisation des réunions villageoises. De ces déclarations pertinentes des producteurs agricoles, il se dégage une volonté soutenue de voir les leaders paysans entreprendre des démarches auprès des décideurs politiques et autorités politico-administratives sur la mise en place des services efficaces d'utilisation du FONER et leur cogestion avec les organisations paysannes agricoles pour l'aménagement et la maintenance des infrastructures rurales.

Concrètement sur le terrain, les ouvrages de franchissement, ponts et bacs sont dans un état de défectuosité qui ne répond pas aux normes de sécurité. Il existe d'innombrables bourbiers sur les voies, on constate que les ponts s'écroulent, les bacs sont vétustes, les ouvrages de drainage s'ensablent provoquant des inondations et des érosions à grande échelle, les routes se dégradent continuellement (présence d'innombrables nids de poule, ornières, etc.), les dispositifs d'assainissement des routes sont dans un mauvais état. Les routes se coupent suite à la présence des chapelets de bourbiers sur plusieurs kilomètres et parfois transformées en ruisseaux en saison pluvieuse. Cet état de dégradation est dû à la gestion non participative des fonds de réhabilitation, la non-prise en compte de certaines routes de desserte agricole par le FONER.

La réhabilitation et l'entretien de ces routes sont souvent attribués ou confiés aux attributaires ou entreprises provenant des grandes villes suivant la procédure de passation des marchés au détriment des organisations paysannes souvent moins considérées et sous équipées. La fin de financement par les bailleurs ou le gouvernement entraîne une cessation des activités qui a comme conséquence directe la dégradation continuelle des pistes, rendant les routes de desserte agricole impraticables. D'autres routes de desserte agricole ne sont même pas prises en compte et demeurent quasi-oubliées à un état de dégradation avancée voire impraticable. Pourtant, au niveau national, il existe un fond d'entretien des routes (FONER) avec une rétrocession en provinces et aussi des fonds propres des provinces pour les routes de desserte agricole. Il est parfois déplorable de constater que, souvent, ces fonds sont mal gérés. Cette mauvaise gestion se caractérise par l'absence des sanctions à l'endroit des usagers ayant des véhicules et des motos bafouant le code de la route, le non respect du tonnage à transporter par véhicule à l'essieu et des barrières de pluie.

VI. QUESTION PRINCIPALE : LE(S) PROBLEME(S) QUE LES PAYSANS VEULENT RESOUDRE

Au regard de multiples dégradations que connaissent les routes de desserte agricole (RDA) suite notamment au manque d'entretien et à la mauvaise gestion, la question principale de ce plaidoyer est celle de savoir comment utiliser de façon efficace et efficiente le FONER en impliquant les organisations paysannes. De cette question centrale découle les problèmes suivants que les paysans désirent résoudre :

- la dégradation dramatique de routes de desserte agricole qui se traduit par l'interruption systématique du trafic sur les majeures parties des routes suite à l'existence des bourbiers, à l'effondrement et à la vétusté des ouvrages, au bouchage des ouvrages d'assainissement ;
- la non-implication des organisations paysannes dans l'entretien des routes de desserte agricoles ;
- la non mise en place des comités provinciaux routiers ;
- le non-respect des normes à l'importation caractérisé par l'introduction des véhicules à tonnage élevé à l'essieu et non adapté à la structure des routes ;
- l'absence des barrières de pluie ;
- le non-respect de l'affectation des budgets alloués aux routes ;
- l'irrégularité ou l'absence manifeste dans des versements de dotation financière aux provinces ;
- les difficultés d'assurer la continuité de l'entretien par le cantonnage manuel dues à la discontinuité dans les versements des salaires ;
- le manque d'entretien.

VII. PISTES DE SOLUTION : LA(LES) SOLUTION(S) A PROPOSER

Les pistes des solutions à proposer sont les suivantes :

1. Entreprendre les études tant techniques qu'environnementales sur les RDA ;
2. Impliquer les communautés locales dans l'entretien de routes de desserte agricole ;
3. Redynamiser les Comités Locaux d'Entretien Routier (CLER) existant et en installer là où ils n'existent pas ;
4. Retirer du système des marchés publics les Dossiers d'Appel d'Offre (DAO) des routes de desserte agricole au profit de l'adjudication restreinte focalisée sur les structures communautaires locales et les préparer à assurer la pérennité de l'entretien ;
5. Mettre en place une ligne budgétaire spécifique pour la réhabilitation et l'entretien des routes de desserte agricole dans le budget de chaque province et l'exécuter ;

6. Mettre en place le Comité provincial Routier dans chaque province, une structure tripartite (Gouvernement, Organisations paysannes-unions paysannes, Fédération des entreprises du Congo) de gestion des fonds alloués aux RDA;
7. Mettre en place et opérationnaliser les mécanismes de promotion de la gouvernance routière ;
8. Créer et faire fonctionner les comités permanents de suivi des ouvrages routiers par territoire;
9. Faire respecter les normes et le code de la route ;
10. Exiger la transparence dans la gestion du FONER, ne fut-ce qu'une question parlementaire.

SOLUTIONS EN DETAIL « CE QUI EST PROPOSE A ETRE DECIDE ET A ETRE FAIT »

Les solutions détaillées à proposer pour être décidé et fait sont à notre avis les suivantes :

1. Entreprendre les études tant techniques qu'environnementales sur les RDA :
 - Analyser avec minutie les RDA, établir un état des lieux précis de toutes les dégradations constatées ;
 - Selon l'ampleur de dégradation constatées et la faisabilité durable de travaux, décider sur les types d'intervention à mener (entretien ou réhabilitation ;
 - Entreprendre les études liées aux interventions décidées (réhabilitation fera l'objet d'appel d'offre des marchés publics puisqu'elle nécessite de moyens conséquents pour ce faire).
2. Impliquer les communautés locales dans l'entretien de routes de desserte agricole (CLER, OP, Unions paysannes). Pour ce faire, on devra établir un texte légal ou règlementaire montrant la nécessité de confier l'entretien des RDA aux organisations paysannes étant donné que ces derniers sont les premiers bénéficiaires de ces routes et sont à même de garantir la pérennité de l'entretien;
3. Redynamiser les comités locaux d'entretien routier (CLER) existant et en installer là où ils n'existent pas.
 - Renforcer les capacités techniques des CLER sur les activités les plus importantes de l'entretien (contrôle de la végétation, bouchage des trous, remise en état de la route, dégagement ou empilage des zones sablonneuses, nettoyage des saignées, des buses et dalots, reprise des érosions sur fossé, remise en état des dispositifs antiérosifs, enlèvement d'obstacles, amélioration de la couche de roulement, gestion des barrières de pluie, réparation des dégradations) ;
 - Renforcer des CLER en matière de gestion et d'administration ;
 - Poser les bases démocratiques de ces CLER pour assurer l'entretien ;
 - Mettre en place des mécanismes fonctionnels de mobilisations des fonds pour financer les travaux d'entretien ;
 - Recourir aux CLER qui ont fait leur preuve dans la maintenance des pistes de desserte agricole dans le renforcement des capacités des nouveaux CLER et les moins performants.
4. Retirer du système des marchés publics, les DAO des routes de desserte agricole au profit de l'adjudication restreinte focalisée sur les structures communautaires locales et les préparer à assurer la pérennité de l'entretien. Car, en effet, le système de marchés publics en vigueur fait appel aux attributaires très souvent externes qui, aussitôt le financement terminé, partent sans suivi. Le manque des travaux d'entretien entraîne une dégradation continue et accrue. Par conséquent, les routes en terre deviennent impraticables en peu de temps, alors qu'avec les structures communautaires locales d'entretien routier, la maintenance est assurée même à des temps où il n'y a pas de financement, pourvu que le décaissement des fonds et la paie des cantonniers soient assurés régulièrement.

5. Mettre en place une ligne budgétaire spécifique pour la réhabilitation et l'entretien des routes de desserte agricole dans le budget de chaque province. La réhabilitation et l'entretien des routes de desserte agricole a été jusqu'à ces jours assurés par les partenaires au développement (CTB, PARSAR, PADIR, PAPAKIN, etc.). Leur appui est limité dans le temps et l'étendue de la zone d'intervention. Ce qui fait que plusieurs routes de desserte agricole ne sont pas pris en compte et celles qui sont réhabilitées / entretenues finissent par se dégrader juste après la cessation des activités du projet. Si les toutes provinces s'engagent à financer les travaux d'aménagement et de maintenance des routes de desserte agricole sur fonds propres des provinces et avec la rétrocession du FONER, la maintenance de ces routes sera assurée de façon durable à condition que ces fonds soient alignés dans les budgets et décaissés effectivement à cette fin.
6. Mettre en place et faire fonctionner le Comité Provincial Routier (CPR) dans chaque province. Cette structure tripartite (Gouvernement, Organisations paysannes-unions paysannes, Fédération des entreprises du Congo) sera chargée de la concertation, de l'orientation, de la prise des décisions et du suivi des activités liées à l'aménagement et à la maintenance des routes de desserte agricole. En nous basant sur le principe de la gestion participative, il est très important que soit mise en place cette commission tripartite au niveau de chaque nouvelle province et qu'elle soit opérationnelle et active.
7. Mettre en place et opérationnaliser les mécanismes de promotion de la gouvernance routière : promouvoir la transparence et la redevabilité dans la gestion des fonds alloués à l'aménagement et à la maintenance des routes de desserte agricole ;
8. Impliquer les communautés rurales dans la gestion et l'entretien des routes de desserte agricole ;
9. Créer les comités permanents de suivi (par territoire) des ouvrages routiers et de la route elle-même ;
10. respecter les normes et code de la route par les utilisateurs routiers afin que l'on veille notamment sur l'introduction des véhicules à tonnage élevé ainsi qu'à la gestion des barrières de pluie.

VIII. CONCLUSION (IMPACTS POTENTIELS)

Depuis plusieurs décennies, le gouvernement congolais a conjugué beaucoup d'efforts à travers les divers plans et programmes pour la réhabilitation et l'entretien du réseau routier. Mais, dans l'ensemble, le réseau est très fragile de par sa construction initiale et se trouve détruit à 90%¹. Aujourd'hui, les ouvrages de franchissement, ponts et bacs défectueux ne répondent pas aux normes de sécurité. L'état de délabrement du réseau routier ne permet pas la libre circulation des personnes et des biens surtout en milieu rural où il est pratiquement en état d'abandon.

Et pourtant, la RD Congo possède d'énormes potentialités agricoles, source principale des revenus pour 70% de la population. Il est donc important, voire impérieux que les voies de desserte agricole soient régulièrement entretenues pour faciliter l'évacuation et l'écoulement des produits agricoles provenant des exploitations agricoles familiales, où qu'elles soient. Cependant, ces routes ne les sont pas.

Cet état de choses associé au découpage du pays en 26 provinces exige que la politique nationale en matière routière soit revue pour que soient impliquées les organisations paysannes dans la gestion de ces infrastructures. Ainsi, des consultations ont été organisées auprès des communautés rurales

¹**KIALA & KABAMBA (2013)**, Manuel des techniciens et PME des travaux HIMO en RDC, Presses universitaires du Congo, Kinshasa, 2013, p.14.

qui ont manifesté la volonté de s'impliquer dans la mise en place des services efficaces d'utilisation du FONER et de leur cogestion pour l'aménagement et la maintenance des infrastructures routières.

Concrètement, les RDA sont dans un état de dégradation avancée due à une gestion non participative. Les quelques rares fois que ces routes sont réhabilitées ou entretenues, les contrats sont attribués aux entreprises des grandes villes oubliant les masses paysannes qui sont pourtant les premiers bénéficiaires. Ce qui impacte négativement sur leur état empêchant ainsi le paysan producteur d'évacuer et commercialiser ses produits.

Eu égard à ce qui précède, les organisations paysannes plaident pour la mise en place et le fonctionnement des CPR, la conduite d'étude, l'attribution de l'entretien aux structures paysannes, le renforcement des capacités des CLER, la mise en place d'une ligne budgétaire dans chaque province, la promotion de la gouvernance routière, la création des comités permanents de suivi et le respect des normes et du code de la route.

IX. ETAPES DE SUIVI

Il est important d'avoir une cartographie fiable des acteurs pour la réussite du projet sur la réhabilitation des routes de desserte agricole.

1. Les cibles :

- Président de la République ;
- Premier Ministre ;
- Gouverneurs des provinces ;
- Ministres nationaux et provinciaux en charge des infrastructures et Développement rural ;
- Assemblées Nationales et provinciales ;
- Administrateurs des territoires ;
- Responsables de FONER (National et provincial)

2. Partenaires :

- CTB
- PAPAKIN
- PARSAR
- PADIR

3. ALLIES

- Structures locales d'entretien des routes ;
- Les CLER
- LES OP
- UNIONS PAYSANNES

Il sera convoqué une réunion d'échange avec les alliés afin de déterminer les actions à mener au niveau de la base pour amener les décideurs politiques à s'impliquer dans la gestion du FONER.

X. BIBLIOGRAPHIE

1. **BCEOM(2005)**, étude du fond d'entretien routier en RDC, Rapport final, 161 pages, Décembre 2005.
2. **MEILLER-BCEOM (1968)**, la route en terre, structure et entretien. Edition Eyrolles, 140pages, Paris, 1968.
3. **ODIER (1968)**, Routes dans les PVD, conception-construction-entretien. Edition Eyrolles, 140 pages, Paris, 1968.
4. **Ministère de Travaux Publics du Madagascar et NORAD**, Réhabilitation et entretien des pistes rurales dans les hauts plateaux à Madagascar, BT.
5. **Office des routes- BCEOM (1988)**, *étude de réhabilitation des routes en terre et surveillance des travaux*, fascicule 1, 81 pages, juillet 1988.
6. **SNRDA-BIT (1993)**, Manuel de gestion des routes de desserte agricole, Polyc, Juin 1993.
7. **KIALA & KABAMBA (2013)**, Manuel des techniciens et PME des travaux HIMO en RDC, Presses universitaires du Congo, 271 pages, Kinshasa, 2013.