

ENTRETIEN DURABLE DES ROUTES RURALES

I.J. DOSSOU
COWI A/S Composante Pistes Communales
Programme d'Appui au Secteur Routier Phase 2
Dassa-Zoumé, Bénin
isserejo@yahoo.fr

RESUME

Au Bénin, pendant des décennies, des kilomètres de routes rurales aménagées sont devenues impraticables faute d'entretien. L'une des causes est la non implication des bénéficiaires au choix des routes. Depuis l'an 2000, l'initiative d'associer les populations au projet d'aménagement des routes suivant l'approche participative avec la méthode HIMO a été prise avec pour principes :

- le besoin d'aménagement est exprimé par les usagers qui prennent l'engagement de travailler comme ouvriers sur les chantiers et d'assurer à 100% l'entretien courant manuel.
- le financement de l'aménagement est assuré conjointement par l'Etat (90%) et les bénéficiaires (10%).

Conformément aux principes, 323Km de routes rurales ont été aménagées dans le département du Zou entre 2000 et 2005 puis soumises à l'expérimentation de l'entretien courant manuel qui relève de la compétence de la commune, le maître d'ouvrage. Celle-ci crée par arrêté le Fonds Communal d'Entretien des Pistes (FoCEP). Le Fonds est doté de deux organes : un Conseil d'Administration et une Cellule de Gestion. Il est aidé dans ses tâches par les structures communautaires représentant les populations bénéficiaires d'une part et, les brigades d'entretien qui exécutent les travaux d'entretien suivant un contrat signé avec la Cellule de Gestion d'autre part.

1. ENTRETIEN DURABLE DES ROUTES RURALES : JUSTIFICATION DE L'APPROCHE ADOPTEE

Située en Afrique occidentale, la république du Bénin est limitée au Nord par le Niger, au Sud par l'Océan Atlantique, à l'Est par le Nigéria et à l'Ouest par le Togo. L'organisation administrative [2] du pays se présente du sommet vers la base comme suit :

- Le territoire national découpé en douze départements ;
- Le département qui est une circonscription administrative de l'Etat ; il est découpé en communes ;
- La commune qui est une collectivité territoriale décentralisée dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière ; elle est divisée en arrondissements ;
- L'arrondissement est divisé en quartiers de ville dans les zones urbaines et en villages dans les zones rurales ;
- Le quartier de ville ou village est l'unité administrative de base.

Le Bénin est un pays à économie largement tributaire de l'agriculture qui constitue l'activité principale de ses populations et qui est pratiquée dans des zones fortement enclavées. Pour mieux soutenir le développement de l'agriculture et faciliter aux

populations rurales l'accès aux services sociaux essentiels en vue d'assurer une croissance économique et sociale harmonieuse du pays, le Bénin avec l'appui des partenaires au développement a, pendant plusieurs décennies, fait des investissements considérables dans le domaine des infrastructures routières et principalement dans le secteur des routes rurales. Cependant, malgré l'importance des moyens mis en œuvre, il est aisé de constater que les nombreuses tentatives pour améliorer le transport en milieu rural n'ont pas abouti à la mise en place d'un réseau durable pour répondre de façon satisfaisante aux besoins des populations. Ces populations qui représentent souvent les couches les plus déshéritées restent toujours confrontées à des problèmes d'accès aux ressources reproductives et aux services sociaux de base.

L'analyse des causes de cet échec a révélé le manque d'organisation institutionnelle et la non implication des populations bénéficiaires dans la gestion et le financement des routes rurales.

Le Gouvernement béninois a donc élaboré en 1993 une Nouvelle Stratégie Nationale des Transports qui vise le transfert progressif de la responsabilité du secteur à des usagers/bénéficiaires organisés en associations de partenaires locaux. L'approche participative et la méthode de Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO) ont été retenues comme les stratégies et techniques d'aménagement et d'entretien des routes rurales partout où cela est possible. Bien que cette stratégie ait évolué pour se conformer au contexte de la décentralisation devenue effective depuis 2003, l'essence de la Stratégie est demeurée.

La Composante Pistes Rurales du Programme d'Appui au Secteur Routier phase 1 (2001 – 2005) qui a démarré ses activités dans le département du Zou s'est conformée à la Stratégie et a instauré l'approche participative avec la méthode HIMO au service de la promotion d'infrastructures routières durables en milieu rural. Cette approche a fondé ses interventions sur l'implication active et la responsabilisation des bénéficiaires depuis l'identification jusqu'à la réhabilitation de même que l'entretien des infrastructures routières à travers des structures locales.

La phase 2 du Programme d'Appui au Secteur Routier (2006 – 2011) s'est conformée au contexte de la décentralisation et la Composante Pistes Rurales est devenue Pistes Communales avec toutes les responsabilités du secteur des pistes reconnues aux communes. Elle couvre quatre départements du pays : le Zou, les Collines, le Couffo et le Plateau.

1.1. Présentation de la Composante Pistes Rurales du Programme d'Appui au Secteur Routier

1.1.1. Objectifs et stratégie

Le Programme d'Appui au Secteur Routier Composante Pistes Rurales (PASR/CPR) est un programme d'aide à la mise en œuvre de la Stratégie de Transport en Milieu Rural (STMR). Il vise à contribuer à la réduction de la pauvreté à travers le désenclavement des populations et la création d'emplois en introduisant la méthode à Haute Intensité de Main d'Oeuvre (HIMO) dans la réhabilitation et l'entretien des routes rurales d'une part et, à améliorer les compétences aux niveaux régional et local pour planifier et gérer les travaux de réhabilitation et d'entretien des routes rurales d'autre part.

Sa stratégie stipule l'appropriation des routes rurales par les populations bénéficiaires et leur responsabilisation dans la gestion et l'entretien des infrastructures réhabilitées. Cette appropriation par les populations passe par leur participation effective à toutes les étapes du processus relatif à la réhabilitation et à l'entretien des routes rurales.

1.1.2. Organisation institutionnelle

Le cadre institutionnel fixé au niveau national pour la gestion de l'approche est le Conseil Technique National des Pistes Rurales (CTNPR) devenu Conseil National du Transport Rural (CNTR). Il approuve tous les projets proposés et coordonne le programme global.

L'organisation au niveau régional est composée du Comité Départemental de Pistes Rurales (CDPR) dont les membres sont les Directions Départementales des Ministères représentés au niveau du CTNPR (ou CNTR).

Tenant compte de la politique de décentralisation au Bénin, la responsabilité de l'exécution des travaux a été placée au niveau régional avec comme acteurs principaux la Direction Régionale/Départementale des Travaux Publics, les communes et une Unité de gestion chargée d'assurer la mission d'assistance technique pour l'intermédiation sociale relayée par des ONG de mobilisation sociale formées pour travailler sur le terrain.

1.1.3. Principes fondamentaux de la Composante Pistes Rurales

Les principes fixés par la composante pour réhabiliter des routes rurales sont :

- les comités locaux doivent être créés sur la base d'un ensemble de critères d'éligibilité définis d'avance en vue de leur assurer un statut légal et de fournir une référence légale pour leur fonctionnement ;
- le besoin d'aménagement des routes rurales doit être exprimé par les usagers qui prennent l'engagement de travailler comme ouvriers sur les chantiers HIMO pour acquérir des compétences et gagner de l'argent ;
- le financement de l'aménagement des routes rurales est assuré conjointement par l'Etat qui supporte 90% du coût et les communautés locales qui apportent une contribution financière de 10% hormis le coût des ouvrages. Cette contribution financière sert de fonds de démarrage de l'entretien courant manuel des routes rurales réhabilitées.
- Les populations bénéficiaires prennent l'engagement d'assurer à 100% l'entretien courant manuel.
- les pistes sélectionnées pour la réhabilitation doivent avoir des connexions directes ou indirectes au réseau de routes principales.

Les populations du département d'intervention (à savoir le Zou) de la composante pistes rurales ont été très intéressées par le projet et se sont engagées à respecter les principes sus-cités pour bénéficier des investissements. Ainsi, ont-elles mis en place, avec l'appui des intermédiaires sociaux, les comités locaux d'appui à l'exécution de la composante que sont :

– Les Associations des Usagers de Pistes de l'Arrondissement (AUPA) :

Les Associations des Usagers des Pistes de l'Arrondissement sont des associations d'hommes et de femmes originaires ou non de l'Arrondissement mais sont usagers des pistes de l'Arrondissement. Elles sont dotées de statuts et de règlement intérieur et sont enregistrées au niveau de la Commune.

Les organes des AUPA sont : l'Assemblée Générale (AG), le Comité Exécutif (CE) et les Comités Inter Villageois des Usagers des Pistes (CIVUP).

- **L'Assemblée Générale** est l'organe suprême de l'AUPA et regroupe toutes les personnes physiques et morales, usagers des pistes de l'Arrondissement.
- **Le Comité Exécutif (CE)** est composé de membres élus en Assemblée Générale et est chargé de l'application des décisions issues de l'Assemblée Générale. Il est l'organe de gestion au quotidien de l'AUPA et assure son fonctionnement. Le comité Exécutif a pour responsabilités de :
 - identifier les priorités locales en matière de pistes rurales ;
 - signer l'accord de cofinancement avec les partenaires, l'Etat et autres structures ;
 - participer à la collecte des données sur le réseau local ;
 - mobiliser les ressources locales ;
 - assurer la gestion transparente des ressources de l'Association ;
 - participer au suivi des travaux ;
 - organiser les travaux d'entretien des voies.
- **Les CIVUP** sont des sous-comités dont les membres sont issus des villages directement traversés par les pistes réhabilitées. Ils organisent au niveau de leur village respectif les opérations de collecte des contributions en espèce et de mobilisation de la main d'œuvre locale pour les travaux d'exécution.

Les structures ainsi créées ont travaillé pour identifier 323km de routes rurales, mobiliser la contribution financière, exécuter la contribution en travail et fournir la contribution en nature (sable, eau, latérite, moellons, etc.) au nom de la communauté, puis mobiliser la main d'œuvre locale non qualifiée pour travailler sur les chantiers HIMO. Elles ont également pris l'engagement ferme d'assurer l'entretien courant manuel des routes rurales après réhabilitation.

La composante pistes rurales a donc aménagé les 323km de routes rurales au cours de sa première phase c'est-à-dire d'avril 2001 à Décembre 2005. Pour accompagner les populations dans l'entretien courant manuel des routes rurales réhabilitées, la Composante a élaboré un mécanisme [1] d'entretien courant manuel des routes rurales réhabilitées qu'elle a expérimenté.

1.2. Mécanisme d'entretien courant manuel des routes rurales

La loi [2] N°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin en son article 88 stipule que : « ... la Commune a la charge de la réalisation et de l'entretien des routes, pistes et ouvrages d'art sur son territoire... ». La mairie a donc mis en place un cadre juridique légal qui permette le financement de l'entretien courant manuel des pistes et l'organisation pratique de l'entretien des pistes.

1.2.1. Cadre légal

La mairie a créé par Arrêté un "Fonds Communal d'Entretien des Pistes (FoCEP)". Ce Fonds agit comme une structure faîtière pour la collecte et la gestion des ressources pour l'entretien des pistes. Il est doté d'une structure légère à deux organes : un Conseil d'Administration (CA) et une Cellule de Gestion (CG). Au niveau de l'arrondissement, le Fonds est relayé dans ses activités par les Comités Exécutifs des AUPA.

1.2.2. Financement de l'entretien courant manuel

Le financement de l'entretien courant des pistes nécessite la mobilisation de ressources locales adéquates pour couvrir les frais des travaux. Les principes appliqués dans le cadre de cette mobilisation sont que:

- Les bénéficiaires directs (ce sont les populations des villages desservis par la piste ou bien celle des villages qui sont dans la zone d'influence de la piste) de l'infrastructure participent en nature, en travail et en espèces à l'entretien de la piste;
- Les usagers de la piste participent à l'entretien de celle-ci à travers les péages;
- Les ressources mobilisées pour l'entretien ne doivent servir qu'à l'entretien;
- Les opérations de collectes de fonds se font avec le soutien des autorités locales;
- Les fonds collectés sont versés dans les comptes du Fonds Communal d'Entretien des Pistes logé à la CLCAM.

Les sources de financement de l'entretien identifiées sont les suivantes:

- Les prélèvements sur la rémunération lors des travaux de réhabilitation. Il s'agit de retenues systématiques sur la rémunération de la tâche journalière lors des travaux de réhabilitation de la piste; le taux pratiqué est d'environ 11%.
- Le péage : il est organisé chaque jour de marché et les usagers ciblés paient une seule fois au passage avec chargement hormis les camions et les bâchés qui paient chaque fois qu'ils sont chargés ; Le CE/AUPA s'organise pour assurer ce péage toutes les fois qu'il y a une utilisation intense de la piste par ces deux catégories de véhicules. Les tickets de péage sont établis au nom du Conseil d'Administration du Fonds par le service financier de la mairie et sont signés par le Maire.
- Les cotisations : elles sont appliquées par ménage et collectées annuellement par les percepteurs de taxes appuyés par les CE/AUPA.
- La participation financière de la mairie;
- Les dons et autres subventions.

1.2.3. Rôles et responsabilités des acteurs

- **Le Conseil d'Administration (CA)** du FoCEP est composé du Maire ou de son représentant, du chef du service technique et du chef service financier, de deux membres de chacun des Comités Exécutifs des Associations des Usagers des Pistes de l'Arrondissement mises en place par Arrondissement bénéficiant de l'intervention du programme et des Chefs d'arrondissement des localités concernées. Il est présidé par le maire de la commune ou son représentant. Celui-ci est assisté dans ses tâches par le chef du service technique et le responsable du service financier de la mairie.

Le CA du fonds se réunit au début et à la fin de chaque campagne d'entretien (deux campagnes par an) pour apprécier la mobilisation des ressources financières, analyser et approuver les budgets d'entretien, autoriser les décaissements et évaluer à la fin de chaque campagne l'exécution des contrats. Il examine la planification et la programmation des travaux d'entretien et informe le Service Technique d'Appui aux Communes (STAC) de la DRTP de l'évolution des travaux. La périodicité des campagnes est décidée par le CA.

Le CA du Fonds recrute l'équipe de la Cellule de Gestion selon des critères spécifiques laissés à sa discrétion. Cependant, aucun membre du CA/FoCEP ou du CE/AUPA ne peut être recruté à la cellule de gestion.

La fonction de membre du CA/FoCEP est essentiellement gratuite. Le seul élément de motivation est constitué par les frais liés à leur présence aux réunions du CA. Ces frais sont préalablement définis au cours de la première session du Conseil d'Administration en fonction des réalités de déplacement et des ressources disponibles.

➤ **La Cellule de Gestion du FoCEP (CG/FoCEP)**

C'est un secrétariat léger de trois personnes employées pendant six mois de l'année (trois mois par campagne à plein temps). La Cellule de Gestion:

- représente le CA/FoCEP pour signer, conformément aux cahiers de charges, les contrats de prestations avec les gardes barrières, la brigade d'entretien et agents de collecte des fonds après approbation de ce dernier;
- fait le suivi d'exécution des contrats et établit les prévisions budgétaires pour l'entretien après approbation du CA/FoCEP.

➤ **Les Comités Exécutifs (CE) de l'AUPA**

Les comités exécutifs sont mis en place depuis le démarrage du programme dans les localités concernées. L'organisation pratique de l'entretien leur incombe. Dans le cadre de l'entretien courant manuel, le CE/AUPA:

- fait la planification des travaux d'entretien à faire;
- élabore un budget prévisionnel;
- met en relation la Cellule de Gestion et la brigade d'entretien pour la signature du contrat;
- suit l'exécution du contrat;
- donne des avis motivés pour le règlement des rémunérations;
- appui la brigade d'entretien dans la gestion de la main d'œuvre;
- organise la collecte des ressources financières;
- assure le transfert des ressources collectées dans le compte du fonds;
- rend compte régulièrement aux populations de l'évolution des travaux.

➤ **Les Comités Inter Villageois des Usagers de Pistes (CIVUP)**

Les CIVUP représentent au niveau local l'AUPA. Ils sont mis en place au cours d'une Assemblée Inter Villageoise des Usagers de Pistes objet de réhabilitation et d'entretien. Les CIVUP:

- agissent au niveau local au nom du Comité Exécutif de l'AUPA auquel ils rendent compte;
- sont responsabilisés par piste pour la mobilisation de la participation des communautés;
- facilitent la participation en travail, en nature et en espèces des communautés concernées à toutes les activités de réhabilitation et d'entretien des pistes pour lesquelles ils sont installés;
- suivent l'utilisation des infrastructures routières au niveau local et organisent les travaux d'entretien des pistes desservant leurs villages.

➤ **Les brigades d'entretien**

- Chaque arrondissement, par le biais de son CE/AUPA, met en place une brigade d'entretien qui exécute les travaux d'entretien assignés.
- La brigade d'entretien est composée d'un chef de brigade, des chefs d'équipe et des manœuvres (cantonniers) qui ont eu à travailler sur les chantiers HIMO. Chaque chef d'équipe a sous sa responsabilité une quinzaine de manœuvres.

Les brigades d'entretien ont reçu des formations théorique et pratique sur l'organisation

et l'exécution des travaux d'entretien courant manuel des pistes. La composante Pistes Rurales a mis à leur disposition des manuels d'entretien courant des pistes qui mettent en relief de façon imagée :

- les différentes parties d'une piste ;
- les équipements et matériaux pour l'entretien courant manuel des pistes ;
- les différentes dégradations et leurs traitements.

➤ **Les Structures d'Intermédiation Sociale (SIS)**

Les SIS sont des structures spécialisées dans l'intermédiation sociale qui appuient les acteurs de la réhabilitation et de l'entretien des pistes rurales à travers leurs actions d'animation, de mobilisation, de formation et de conseil. Dans la phase post-réhabilitation, la tâche des intermédiaires sociaux est l'information et la sensibilisation des CE/AUPA en ce qui concerne l'organisation et la mise en œuvre de l'entretien courant manuel. Plus précisément, ils:

- facilitent l'introduction du mécanisme d'entretien et de la mise en place des structures communautaires;
- assurent le suivi en amont et aval des opérations d'entretien;
- donnent des appuis-conseils aux structures de l'AUPA et au besoin à la mairie.

1.2.4. Organisation pratique de l'entretien courant manuel

La brigade d'entretien, constituée d'anciens ouvriers des PME ayant participé à la réhabilitation d'une piste, exécute les travaux de l'entretien manuel courant qui lui sont assignés par le CE/AUPA. La brigade signe, par l'intermédiaire du CE/AUPA, un contrat de prestation de services avec la Cellule de Gestion du Fonds. Le contrat définit la nature des travaux à effectuer, la durée, le montant et les pénalités en cas du non-respect des termes du contrat. De même, les agents de collecte au niveau des péages et les gardes barrières choisis par les CE/AUPA, signent avec la Cellule de Gestion des contrats de prestation de services.

Trois grandes catégories de tâches sont assignées aux CE/AUPA et CIVUP dans le cadre de l'organisation des travaux pour l'entretien courant manuel:

- **L'inspection des pistes et le suivi de leur l'état:** L'activité consiste à parcourir mensuellement la piste, de constater des dégradations et d'identifier les endroits à traiter pour éviter une détérioration avancée;
- **La planification des travaux d'entretien:** Les résultats de l'inspection servent à lister les interventions, assorties d'un budget, à effectuer dans la prochaine campagne d'entretien, et de planifier ces travaux;
- **La mise en œuvre des travaux d'entretien:** La tâche revient à appuyer la brigade d'entretien dans le recrutement de la main d'œuvre et de la suivre dans la réalisation des travaux planifiés.

Tableau 1 - Organisation des travaux d'entretien

ACTIVITES	ACTEUR	PERIODE	MOYENS	STRATEGIE
Inspection et suivi de l'état des pistes	CE/AUPA-CIVUP	Mensuel	Plan et fiche/cahier de suivi	Identification des points à traiter
Planification des travaux d'entretien	CE/AUPA-CIVUP	Février et septembre	Fiche de planning des travaux	Planning des travaux et répartition des tâches
Travaux d'entretien - Débroussaillage	CE/Brigade	Campagne I : mars-	- Equipement d'entretien	- Recrutement de la main d'œuvre locale

<ul style="list-style-type: none"> - Traitement des nids de poule, des flashes, etc. - Dégagement des obstacles - Re Profilage léger - Curage des fossés - Curage des ouvrages - Traitement des bourbiers et ornières - Réparation des structures de contrôle d'érosion 		<p>mai</p> <p>Campagne II : octobre - novembre</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Main d'œuvre locale - Matériaux locaux 	<p>ayant exécutée du travail communautaire</p> <ul style="list-style-type: none"> - Choix et formation des gardes barrières - Recherche de matériaux
--	--	--	---	--

1.2.5. Mécanisme de gestion des fonds d'entretien

Pour la réussite des travaux d'entretien, il a été observé une synergie d'actions entre la Mairie, le Chef d'Arrondissement, les Chefs de village, les structures de l'AUPA et le Fonds Communal d'Entretien en ce qui concerne la mobilisation des ressources financières et la gestion de ces fonds. La mobilisation des ressources financières pour l'entretien étant basée essentiellement sur un système de collecte, un système de gestion transparent impliquant les autorités communales, les CE et les bénéficiaires ; est mis en place. Ses principes sont :

- Les CE/AUPA conservent toujours leurs responsabilités pour l'organisation de la collecte des ressources financières au niveau de leur arrondissement. Les agents de collectes récupèrent les fonds et les rendent aux CE/AUPA;
- Les fonds collectés sont versés directement dans le compte du Fonds Communal d'Entretien des Pistes;
- Les CE/AUPA tiennent des documents retraçant tous les mouvements de fonds entre d'une part les agents de collecte et eux, et d'autre part entre eux et la cellule de gestion;
- Toutes les ressources financières mobilisées pour l'entretien au niveau de la commune sont logées dans un compte unique;
- Les opérations de décaissement sur ce compte requièrent obligatoirement la signature du Président du Conseil d'Administration (le Maire) et celles de deux membres délégués des CE/AUPA siégeant au CA. Au niveau de la cellule de gestion, un point rigoureux des apports de chaque arrondissement dans le compte du fonds d'entretien est tenu;
- La cellule de gestion est responsable devant le CA du Fonds Communal d'Entretien des Pistes. Elle signe les contrats, met en place les ressources financières correspondant aux clauses contractuelles, après approbation par le président du CA du fonds;
- Aucun décaissement ne peut se faire sans l'approbation du Maire et sans un budget retraçant en détail les travaux à effectuer dûment constaté par les chefs service technique de la mairie.

Le tableau 2 apporte des informations sur les acteurs impliqués dans la cogestion des fonds d'entretien, sur les procédures de gestion des fonds d'entretien des pistes, sur les périodes d'utilisation de ces fonds et sur les dispositions prises pour permettre une gestion transparente des fonds mobilisés.

Tableau 2 - Mécanisme de cogestion des fonds pour l'entretien courant manuel des pistes

Acteurs	Décaissements	Procédures de gestion
Fonds mobilisé au niveau de la communauté		
CE/AUPA	Avant –Pendant – Après pour les travaux d'entretien rémunérés	<ul style="list-style-type: none"> - Organise la collecte des ressources financières - Assure le transfert des ressources financières dans le compte du FoCEP - Tient des documents retraçant les mouvements de fonds entre d'une part les agents de collecte et le CE, et d'autre part entre le CE et la CG - Elabore le budget prévisionnel pour les travaux - Donne des avis motivés pour le règlement des rémunérations - Rend compte périodiquement aux populations de l'évolution des travaux d'entretien exécutés.
CA/FoCEP	"	<ul style="list-style-type: none"> - Facilite et apprécie la mobilisation des ressources financières pour l'entretien des pistes - Analyse les budgets d'entretien des pistes - Autorise les décaissements des fonds sur signatures obligatoires du Président du CA (Maire) et de deux membres du CE siégeant au CA - Assure le suivi des travaux par son CST - Evalue l'exécution des contrats - Met en place un mécanisme de contrôle - Vérifie les pièces justificatives
Cellule de Gestion (CG)	"	<ul style="list-style-type: none"> - Représente le CA pour signer conformément aux cahiers de charge les contrats de prestation de service avec les gardes barrières, les agents de collecte de fonds et les brigades d'entretien après approbation du CA - Etablit les prévisions budgétaires pour l'entretien - Met en place les ressources financières correspondant aux clauses contractuelles après approbation par le président du CA - Suit l'exécution des contrats
Structure d'Intermédiation Sociale	"	<ul style="list-style-type: none"> - Assure le suivi en amont et aval des opérations - Donne des appuis-conseils aux structures de l'AUPA, à la CG, aux agents de collecte, aux gardes barrières, à la brigade d'entretien et au CA
Fonds alloué par la Mairie		
Mairie	Selon les besoins	<ul style="list-style-type: none"> - Transfère les ressources financières allouées dans le compte du FoCEP

Conformément à ce mécanisme, certaines communes du département du Zou ont entretenu les pistes réhabilitées par la Composante Pistes rurales. Les résultats [3] ainsi obtenus se présentent comme indiqués dans le Tableau 3 et le Tableau 4 :

Tableau 3 – Linéaire de routes rurales réhabilitées avec les fonds mobilisés pour démarrer l'entretien courant manuel

Communes	Linéaires de routes rurales réhabilitées en km	Montant cotisé (en FCFA)	Prélèvement (en FCFA)	Total (en FCFA)
Abomey	13,075	172 600	825 400	998 000
Agbangnizoun	30,9	2 161 370	2 575 700	4 737 070
Bohicon	12,4	898 750	702 200	1 600 950
Covè	27,95	3 371 245	3 350 000	6 721 245
Djidja	94,66	5 502 600	7 151 550	12 654 150
Ouinhi	30,15	3 889 875	6 854 572	10 744 447
Zagnanado	50,9	3 011 780	4 204 200	7 215 980
Za-kpota	51,5	3 591 748	3 169 300	6 761 048
Zogbodomey	11,74	417 500	776 300	1 193 800
TOTAL Général	323,275	23 017 468	29 609 222	52 626 690

Tableau 4 – Coût (en FCFA) de l'entretien courant manuel des pistes rurales

Commune	Coût du 1 ^{er} entretien (2005)	Coût du 2 ^e entretien (2006)	Coût du 3 ^e entretien (2007)	Fonctionnement du CA/FoCEP	Solde
Abomey	350 000	600 000	-	0	48.000
Bohicon	-	595 000	727 600	0	278 350
Covè	1 425 120	1 246 200	2 680 500	0	1 369 425
Djidja	2 674 150	2 426 350	1 144 885	6 443 426	34 661
Ouinhi	627 520	-	4 568 940	0	5 547 987
Zagnanado	1 969 260	-	2 561 255	0	2 685 465
Za-Kpota	-	798 000	1 132 000	0	4 831 048
Zogbodomey	200 000	431 045	188 800	0	373 955

Quelques images des travaux d'entretien courant manuel des routes rurales de la photo 1 à la photo 5 :



Photo 1 – Véhicule bâché et ouvriers déposant du matériau pour combler les dégradations



Photo 2 – Un camion benne déposant de la latérite



Photo 3 – Les ouvriers femmes étalant le matériau



Photo 4 – Arrosage du matériau mis en place



Photo 5 – Compactage du matériau mis en place

Cette expérience a été évaluée et, le rapport d'évaluation [3] met en relief les forces et faiblesses du mécanisme d'entretien courant manuel ci-après :

Comme forces, on peut citer :

- L'engagement réel des populations en termes de disponibilité physique, de contributions financière, en nature et en travail pour l'entretien courant manuel des pistes ;
- L'appropriation du souci de pérenniser les services offerts par les infrastructures de transport ;
- La fourniture gratuite de matériaux locaux pour l'entretien courant manuel des pistes rurales par les populations ;
- La constitution dans les villages de compétences en matière d'entretien courant manuel.

Comme faiblesses, on peut citer :

- L'inadaptation du mécanisme au contexte juridique de la décentralisation : les fonds mobilisés doivent être reversés au trésor public et non dans les comptes d'une banque populaire ;
- Dysfonctionnement organisationnel entre les autorités locales et les comités locaux ;
- Manque de moyens matériel, humain et financier permettant au C/ST de jouer pleinement ses rôles et responsabilités.

1.3. Mécanisme d'entretien courant manuel des routes rurales actualisé

Au démarrage du Programme en 2001 pour une durée de cinq ans, les collectivités locales décentralisées n'étaient pas une réalité. Alors, des structures locales d'appui à l'entretien des pistes rurales ont été mises en place ; car l'Etat central ne parvenait pas à s'occuper véritablement des problèmes à la base et n'impliquait pas réellement les populations bénéficiaires. La question de l'entretien étant centrée sur la mobilisation de ressources financières, l'initiative de faire participer les populations en espèce, en nature et en travail était une solution. Les fonds mobilisés par les populations bénéficiaires ont été domiciliés dans des comptes bancaires privés et gérés par des comités locaux.

En 2003, les collectivités locales sont devenues effectives. Les communes sont responsables de l'entretien des pistes. Les ressources financières réservées à cette tâche doivent être domiciliées au trésor public selon le principe d'unicité de caisse. Du coup, les aspects liés à la gestion du fonds d'entretien deviennent caducs. Le mécanisme a été donc repris pour y intégrer le principe d'unicité de caisse et les prérogatives de la commune en matière d'entretien des pistes rurales ; mais ceci tardivement, à partir de 2006 au cours de la deuxième phase du programme.

Alors, suivant ce nouveau mécanisme [4] pour la mise en œuvre de l'organisation et du financement de l'entretien, la commune instaure un cadre légal. La commune se réserve le droit d'identifier le mode de contribution pour l'entretien des routes rurales. Par conséquent, la commune privilégie la mobilisation de ressources financières par voie budgétaire, inscriptibles au budget communal et instituée comme telle pour garantir la pérennité de l'entretien.

Les ressources financières mobilisées par les populations au cours de la première phase du programme ont été transférées au trésor public contre quittance.

1.3.1. Rôles et responsabilités des acteurs

Les rôles et responsabilités des différents acteurs se présentent ainsi qu'il suit :

- Le Maire préside les séances d'étude de dossiers de pistes à entretenir. Ces séances qui réunissent le maire et les chefs d'arrondissement concernés s'organisent au début et à la fin de chaque campagne d'entretien (deux campagnes par an plus campagne additionnelle pour des travaux d'urgence) pour analyser et approuver les budgets d'entretien, autoriser les décaissements et évaluer à la fin de chaque campagne l'exécution des contrats. Mais, il est à signaler que chaque commune pourra définir sa propre programmation temporelle qui répond à ses réalités selon l'acuité des besoins d'entretien.

La mairie signe des contrats de prestations avec les gardes barrières et les contrats de travaux avec les brigades d'entretien conformément aux cahiers de charges. Elle examine la planification et la programmation des travaux d'entretien.

- Le Chef des Services Techniques (C/ST) de la commune évalue les dégradations sur les pistes, élabore le devis quantitatif et estimatif, restant dans une enveloppe financière référentielle de 100.000 à 120.000F cfa au kilomètre de piste ; puis fait la planification des travaux d'entretien à réaliser, assure le suivi et l'exécution des contrats et appuie la brigade d'entretien dans la gestion de la main d'œuvre.

Trois grandes catégories de tâches sont assignées au C/ST dans le cadre de l'organisation des travaux pour l'entretien manuel courant :

- L'inspection des pistes et le suivi de leur l'état : l'activité permet au C/ST de la commune de parcourir la piste (à la demande du CE/ACUP), pour constater les dégradations et identifier les endroits à traiter pour éviter une détérioration avancée.
 - La planification des travaux d'entretien : les résultats de l'inspection servent à élaborer un devis quantitatif et estimatif des travaux à exécuter dans la prochaine campagne d'entretien et de planifier ces travaux.
 - Le suivi dans la mise en œuvre des travaux d'entretien: La tâche revient à appuyer la brigade d'entretien dans le recrutement de la main d'œuvre et de la suivre dans la réalisation des travaux planifiés.
- Le Chef du Service de Développement Local (C/SDL) assiste le Maire dans le suivi organisationnel des chantiers et appuie la brigade d'entretien dans la gestion de la main d'œuvre.
 - Le Chef des services administratif et financier appuie le Maire dans les procédures financières en la matière. Les brigades d'entretien lui rendent compte des dépenses effectuées après chaque campagne d'entretien.
 - L'Association Communale des Usagers de Pistes (ACUP) est créée et dotée d'un Comité Exécutif. Elle formule la demande en matière d'entretien des pistes et veille à la réalisation effective et dans les délais des travaux d'entretien de pistes organisés par la commune. Elle sensibilise les populations des conduites à tenir pour une pérennisation des infrastructures aménagées.
 - Les GARDES BARRIERES : ils sont désignés par la commune en collaboration avec le chef service technique. Les gardes barrières signent des contrats de prestation d'un an renouvelable selon les résultats obtenus avec la commune.
 - La BRIGADE D'ENTRETIEN : elle est mise en place par la mairie qui lui assigne des travaux d'entretien à exécuter. La brigade d'entretien est composée d'un chef de brigade, des chefs d'équipe et des manœuvres (cantonniers). Elle se formalise pour avoir un statut légal d'opérateur d'entretien.

La brigade d'entretien exécute les travaux d'entretien manuel courant qui lui sont assignés par la commune, en collaboration avec le C/ST et le CE/ACUP. La mairie signe un contrat de marché de travaux avec elle. Le contrat définit la nature des travaux à effectuer, la durée, le montant et les pénalités en cas du non-respect des termes du contrat.

Ce nouveau mécanisme est en cours d'expérimentation. Les résultats obtenus sont relatifs à la mobilisation de la contribution financière pour bénéficier de l'intervention du projet d'une part et, de la prévision budgétaire de l'entretien courant manuel par les communes d'autre part.

La contribution financière demandée aux communes/communautés au titre de la tranche ferme de la deuxième phase du programme en 2008, et mobilisée [5] par elles pour bénéficier de l'intervention de la Composante Pistes Communales est directement versée au trésor public sur une ligne intitulée « Entretien des pistes communales réhabilitées par le PASR ». Le point financier de la mobilisation financière est présenté dans le tableau 5 :

Tableau 5 – Point de la mobilisation financière pour l'entretien courant manuel des routes rurales à aménager au niveau de quelques communes en 2008

Département	Commune	Linéaire de route rurale	Montant (en FCFA)
Zou	Djidja	33,950	2 127 115
	Zagnanado	21,800	880 000
	Zogbodomey	25,820	2 238 000
Collines	Bantè	24,200	1 897 600
	Dassa	21,600	2 076 100
	Glazoué	15,865	1 250 550
	Savè	30,600	296 200
Couffo	Lalo	23,100	1 927 625
	Dogbo	18,435	3 154 800
	Aplahoué	21,200	2 137 300
Plateau	Ifangni	16,300	1 431 782
	Sakété	16,550	2 599 250
	Adja-Ouèrè	19,530	2 620 500

Quelques communes ont prévu dans leur budget un montant pour l'entretien des routes rurales comme l'indique le Tableau 6.

Tableau 6 – Prévision budgétaire pour l'entretien courant manuel des routes rurales

Commune	Prévision budgétaire "Entretien courant manuel des routes rurales"	
	Année 2008	Année 2009
Abomey	2.000.000	-
Agbangnizoun	-	3 500 000
Bohicon	32000000	-
Covè	3 000 000	-
Djidja	4 500 000	22 000 000
Ouinhi	500. 000	5 000 000
Zagnanado	4 000 000	-
Za-Kpota	1.500.000	-
Zogbodomey	12000000	-

A l'étape actuelle de cette expérience, les forces et faiblesses identifiées se résument ainsi qu'il suit :

- Forces :
 - Volonté politique de budgétiser les campagnes d'entretien courant manuel des pistes rurales ;

- Implication des populations à travers les structures locales mises en place ;
- Existence de compétences locales en matière d'entretien des pistes rurales.

➤ **Faiblesses :**

- Faible niveau de mobilisation de ressources financières propres à la commune ;
- L'application du principe d'unicité de caisse empêche la mobilisation et le bouclage des prévisions budgétaires pour l'entretien ;
- Les services techniques ne sont pas étoffés en ressources humaines chargés de l'inspection des pistes aux fins d'identifier les dégradations et proposer les devis quantitatifs et estimatifs subséquents.

Au total, le premier ou le deuxième mécanisme d'entretien courant manuel des routes rurales met l'accent sur l'implication des populations rurales et des autorités locales à l'identification des besoins en réhabilitation et en entretien des routes rurales. Cette implication se fait à travers la mobilisation des ressources humaines, de la contribution financière, de la contribution en nature et de l'exécution des travaux communautaires facilitant l'amélioration des infrastructures de transport rural. Cette approche facilite l'appropriation des routes rurales par les bénéficiaires et garantit leur entretien. Toutefois, tout n'est pas rose. La mobilisation de ressources financières est devenue une réalité ; mais le niveau de mobilisation reste à améliorer.

REFERENCES

1. Helvetas Bénin & Ministère des Travaux Publics et des Transports du Bénin (2005). Mécanisme d'entretien courant. Programme d'Appui au Secteur Routier (PASR) Composante Pistes Rurales. 14 pages.
2. République du Bénin, Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de la Décentralisation (2002). Recueil des lois sur la décentralisation.
3. COWI A/S. Rapport sur l'entretien courant manuel des pistes communales (2007). République du Bénin.
4. COWI A/S & Ministère Délégué chargé des Transports Terrestres, des Transports Aériens et des Travaux Publics auprès du Président de la République (2007). Mécanisme d'entretien courant simplifié.
5. COWI A/S. Rapport d'avancement Deuxième semestre 2008 Fin de la phase initiale. Composante Pistes Communales Programme d'Appui au Secteur Routier Phase 2. République du Bénin.