

Les transports, un atout incontournable du processus de décentralisation en RD Congo

Introduction

Zéphyrin M'PENE,
Docteur en Sciences
du développement et
Master en gestion de
transport et mobilité.
Chercheur au Centre
Interuniversitaire
d'Etude de la Mobilité/
Belgique
zephyrinmpene@
yahoo.fr

La centralisation du pouvoir durant la seconde République a eu comme effets multidimensionnels, une crise économique importante, une structure de gouvernance mal adaptée et une dépendance fiscale et financière élevée, de telle sorte qu'au niveau des provinces, il était impossible d'assumer pleinement les responsabilités politiques de base, c'est-à-dire de rapprocher l'autorité de l'Etat de la population et d'assurer le développement des entités territoriales décentralisées.

Par ailleurs, l'absence de participation du peuple au fonctionnement de l'Etat et la confiscation du pouvoir par une poignée d'individus ont réveillé des tendances régionalistes et séparatistes endormies. Face à la misère du peuple, à la grogne de la population et à l'évolution de la situation internationale, le pouvoir agonisant du Président Mobutu n'a pas eu d'autre choix que d'accepter l'organisation de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) en vue de débattre de tous les problèmes qui se posaient dans le pays.

Ainsi, malgré des tergiversations et des entraves de toutes sortes, la CNS a eu le mérite de produire des résolutions dont certaines ont été prises en compte dans la Constitution du 18 février 2006. L'on pourrait même affirmer que la décentralisation en cours s'inscrit dans la continuité des travaux de la CNS et répond à la volonté de la population de voir le pouvoir transféré réellement et effectivement aux mains du peuple.

En effet, la décentralisation est le mode de gestion qui peut aider à consolider l'unité du pays, à faire participer le peuple à la gestion de la « res publica » et à créer des centres d'impulsion du développement à la base. Pour exécuter la décentralisation, une nouvelle architecture institutionnelle a été mise en place ; elle distingue deux

niveaux de pouvoir d'Etat : d'un côté, le pouvoir central exercé par le Président de la République avec le concours du Gouvernement (représenté par le Premier ministre), du Parlement (avec ses deux chambres), des cours et tribunaux et de l'autre côté, le pouvoir provincial géré par deux institutions, en l'occurrence le Gouvernement provincial, organe exécutif placé sous l'autorité d'un Gouverneur assisté d'un vice-Gouverneur, et l'Assemblée provinciale, organe délibérant. Mais comme s'il suffisait de changer les structures de l'Etat pour que la décentralisation fonctionne, les décideurs politiques ont négligé d'autres mécanismes susceptibles d'encadrer ce processus. Il s'agit, entre autres, des infrastructures, et notamment des voies de communication et de transport.

L'objet de cette étude n'est pas d'analyser le processus de décentralisation en tant que système d'administration, mais de montrer que le transport est la pierre angulaire et un atout incontournable dans le processus de la décentralisation. En effet, les voies de transport constituent la clé de voûte de tout développement et permettent au processus en cours d'atteindre les coins et recoins du pays. Il n'y a pas une bonne administration sans moyens de transport.

Pour la clarté du propos, nous structurons notre analyse autour de quatre volets suivants : (1) la situation des transports au Congo avant son accession à la souveraineté nationale ; (2) le paradoxe d'un Etat centralisé négligeant ses infrastructures de transport ; (3) les transports comme atout majeur de la décentralisation et (4) le projet Pro-Routes comme support des élections locales.

1. Brève présentation de la situation des transports à la fin de la période coloniale

Pendant la période coloniale, la Belgique avait comme objectif le contrôle du vaste espace aux dimensions continentales. Elle mit en place des contraintes qui limitaient la mobilité de la population africaine. Mais elle était consciente que l'effectivité de ce contrôle dépendrait, entre autres, de la capacité des agents coloniaux à mettre en place un réseau important d'infrastructures qui leur permettraient de se déplacer abondamment et d'organiser la circulation des biens à exporter ou à commercialiser. Un des grands pionniers de l'œuvre coloniale au Congo, Henry Morton Stanley, n'avait-il pas mis en relief l'importance des transports dans l'œuvre coloniale lorsqu'il déclara : « *Sans chemin de fer, le Congo ne vaut pas un penny* » ?

Avec une superficie de 2.345.000 km², l'organisation spatiale du Congo et son occupation économique et politico-administrative dépendaient, en grande partie, d'un bon réseau de transport qui favorisait la circulation des biens et des personnes. Pendant la colonisation, les cours d'eau naturels se sont imposés comme les voies de communication par excellence. Cependant, leur utilisation

a connu de sérieuses difficultés, principalement à cause des bas fonds et de l'existence des chutes ou des rapides infranchissables à la navigation. En effet, sur un total de 23.000 km des voies fluviales et lacustres du Congo, 13.744 seulement étaient navigables, ce qui n'était pas suffisant pour une occupation efficace ⁽¹⁾. Dès lors, les parties infranchissables, c'est-à-dire les chutes et les rapides, furent contournées par les chemins de fer construits pour relier les sections navigables. Le balisage améliora en outre les possibilités de navigation.

Après avoir raccordé les différents biefs navigables de manière à obtenir des axes de transport continus, la colonie belge les prolongea au-delà de leurs terminus afin de désenclaver les zones productrices éloignées et d'administrer son vaste territoire au cœur du continent africain. C'est ainsi que l'infrastructure ferroviaire compléta les biefs navigables existants.

Comme les cours d'eaux et le chemin de fer ne suffisaient pas pour couvrir tout le territoire, la construction des routes s'imposa pour faciliter la circulation des biens et la présence des agents administratifs dans tous les coins du territoire. Selon leur vocation, on distinguait les routes nationales (RN), les routes provinciales (RP), les routes de desserte agricole appelées aussi routes d'intérêt agricole (RIA), et les routes d'intérêt local (RIL). A ces catégories, s'ajoutaient les routes privées, construites et entretenues par des privés (sociétés commerciales, missions religieuses, etc.) pour les besoins de leur raison sociale.

En 1955, dans l'ensemble de la colonie, la densité du réseau routier en km était de 5,85 km de route pour 100 km² de territoire. A la même période, le Ruanda-Urundi avait une moyenne de 19,04 km de route pour 100 km² de territoire ⁽²⁾. Dans les provinces où aucun autre moyen de transport n'existait, la route poursuivait trois objectifs principaux :

- desservir les régions dépourvues de voies navigables et où la construction d'un chemin de fer ne pouvait être envisagée, soit à cause de la configuration géographique, soit à cause de l'insuffisance du trafic ;
- évacuer rapidement les marchandises lorsqu'il n'y avait pas un autre moyen de transport plus économique ;
- distribuer le courrier postal.

En effet, l'importance de la correspondance dans le développement économique de la colonie ne peut être sous-estimée, notamment dans la conclusion des marchés et des contrats économiques et dans la documentation des actes administratifs ⁽³⁾.

1 Ministère des Colonies, *Comptes rendus des journées d'études des transports au Congo Belge*, Bruxelles, 5 et 6 octobre 1956, p. 34.

Ministère des Transports et Communications, *Projet RCD/ Banque Mondiale d'assistance technique pour l'élaboration d'un cadre de politique des transports et d'un plan d'actions*, Sous-groupe n°5, *Transport rural*, Kinshasa, octobre 2001, p. 3

2 Ministère des Colonies, *Comptes rendus des journées d'études des transports au Congo Belge*, p. 96.

3 Ministère des Colonies, *Comptes rendus des journées d'études des transports au Congo Belge*, pp. 102-103.

A partir de 1930, cette architecture des transports fut complétée par les voies aériennes, notamment avec une concession exclusive pour les transports gouvernementaux de courrier, des passagers et de fret accordée à la Société Anonyme Belge d'Exploitation et de Navigation Aérienne (SABENA), créée en 1923. C'est ainsi que des aéroports et des aérodromes furent installés dans tous les chef-lieux des territoires, provinces et dans les grands centres, à partir desquels les différents transferts pouvaient s'opérer à travers tout le territoire. Avec la mise en valeur de la Colonie et le développement technologique, l'aviation prit une importance prépondérante dans le pays.

Pour résumer, l'organisation des transports conçue et réalisée par le pouvoir colonial était axée sur la complémentarité entre la voie d'eau, le chemin de fer, les routes et les voies aériennes. Ces différents modes de transport permettaient d'assurer l'écoulement de la production des régions intérieures vers l'extérieur, le ravitaillement de ces régions en marchandises importées, l'interconnexion des différentes régions intérieures et une organisation politico-administrative effective du territoire national.

En outre, pour rendre cette organisation efficace, il a fallu mettre en place une bonne coordination entre ces différents modes de transport. C'est pourquoi l'Etat colonial avait créé des organismes spécialisés et permanents auxquels était confiée la tâche de coordonner les activités de gestion, l'entretien et la construction de nouvelles infrastructures de transport. Bien qu'insuffisantes par rapport à la superficie du territoire ou en comparaison avec d'autres colonies, les infrastructures de transport construites par le pouvoir colonial ont réussi à assurer une administration efficace de la colonie, jusqu'à l'accession du pays à l'indépendance.

2. Paradoxe d'un Etat centralisé négligeant ses infrastructures de transport

Après une brève période de décentralisation (1960-1966), le Congo est passé à un système centralisé du pouvoir. Le choix de ce système fut dicté, entre autres, par la nécessité de maintenir l'intégrité territoriale dans un contexte international qui favorisait les régimes forts et centralisés.

Dans le domaine des transports, le chaos qui avait suivi l'indépendance du Congo et les forces centrifuges qui avaient ébranlé les structures administratives du jeune Etat ont détruit de nombreuses infrastructures. Par conséquent, l'Etat central, les provinces et les entités locales n'avaient pas suffisamment de moyens financiers pour entretenir les infrastructures de transport endommagées. L'Etat central dut recourir à la solidarité internationale. Au cours de la première période de l'indépendance (1960-1965), l'entretien de certaines routes fut pris en charge par le Fonds Européen du développement (F.E.D) qui avait alloué

un montant de 1.274.336 \$ à l'entretien de 223 km ⁽⁴⁾ de routes. Au niveau des provinces et des entités locales, l'absence de budget alloué au secteur des transports ne permit pas la réhabilitation des infrastructures détruites.

Pendant la seconde République (1965-1997), l'intérêt des pouvoirs publics fut orienté principalement vers la production minière, dont la valeur ajoutée était plus élevée que celle de la production agricole. De ce fait, tous les efforts de réhabilitation des infrastructures de transport furent consacrés aux routes nationales et provinciales qui facilitaient l'exportation des minerais. C'est ainsi que, pour la seule période de 1965-1970, 400 km de routes furent construits grâce au financement du F.E.D, de l'Agence américaine pour l'aide et le développement (USAID) et du gouvernement. A ces nouvelles routes, il faut ajouter la réhabilitation des bacs et des ponts nécessaires à la fluidité du trafic qui coupe souvent des cours d'eau.

Cependant, si les cours d'eau ainsi que les chemins de fer Matadi-Kinshasa, Ilebo-Lubumbashi qui faisaient partie de la Voie Nationale étaient partiellement réhabilités, les routes, les chemins de fer et les aérodromes secondaires étaient oubliés dans les projets d'entretien et d'investissement. La situation empira avec des mesures d'ajustement structurel imposées par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale (BM) à partir de 1980. Le secteur des transports subit un dégrossissement au niveau des ressources humaines et financières. Le système de cantonnement fut supprimé et aucun autre système alternatif ne fut mis en place. Par ailleurs, avec des crises à répétition, les infrastructures de transport continuèrent à se détériorer et la plupart d'entre elles devinrent totalement impraticables. Ce délabrement des infrastructures de transport eut des conséquences fâcheuses sur l'intégration de l'espace national.

L'espace national était désormais coupé en cinq zones qui n'étaient plus intégrées. Et cette situation a persisté jusqu'à ce jour. La zone Nord regroupe l'Equateur et une partie de la Province Orientale. Elle est tournée vers l'extérieur principalement vers la République Centre-Africaine, le Soudan et l'Ouganda, non seulement en raison de la proximité géographique, mais surtout à cause du bon état des infrastructures de transport de ces pays voisins. La zone Est comprend le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et le Maniema. Elle est tournée vers le Rwanda, l'Ouganda et la Tanzanie. La zone Sud est constituée par le Katanga ouvert vers l'Angola, la Zambie et l'Afrique du Sud. La zone Ouest comprend le Bas-Congo et Kinshasa. Elle est tournée vers l'Angola, le Congo-Brazzaville et l'Europe. Enfin, la zone Centrale comprend le Bandundu et les deux Kasai. C'est une zone enclavée même si des efforts ont été fournis pour l'ouvrir vers l'Angola et vers Kinshasa-Matadi surtout en ce qui concerne le Bandundu.

4 Voir Banque Nationale du Congo, *Rapport annuel 1968-1969*, Kinshasa, p. 87.

Les deux Kasai doivent compter sur les ponts aériens et les liaisons avec le Katanga par le chemin de fer Ilebo-Lubumbashi et avec Kinshasa par la route traversant les territoires d'Idiofa, de Kikwit, de Masi-Manimba et de Kenge.

Cette fragmentation de l'espace national a donné lieu à une fragmentation socio-culturelle ⁽⁵⁾, avec une partie occidentale, polarisée autour de la capitale et globalement lingalophone et kikongophone, tournée vers l'Atlantique, et dont les systèmes de transport convergent vers Kinshasa et le port de Matadi ; une partie orientale axée sur les hautes terres swahiliphones sans liens majeurs avec la capitale, tournée vers l'océan Indien ; et une partie méridionale, le bassin du cuivre et son arrière-pays, également swahiliphone et tournée en grande partie vers l'Afrique australe, du fait de la grave détérioration de la voie nationale qui la relie à Kinshasa.

Cette situation a favorisé le repli des contrées éloignées de grands centres de décisions et a accentué la tendance au manque de contrôle du territoire par le pouvoir central. Sur le plan purement politique et administratif, cette situation a limité les actions de l'Etat pour le contrôle de la population, la levée des impôts, etc. et a fragilisé l'unité nationale. En effet, plus la population était tournée vers l'extérieur d'où dépendait sa survie, moins elle se sentait concernée par ce qui se passait à Kinshasa avec qui elle n'avait aucun lien. Telle a été la conséquence de la détérioration du système de transport colonial qui était orienté, en grande partie, vers l'extérieur en vue de favoriser les exportations. Force est de constater que l'Etat post-colonial n'a pas su intravertir les infrastructures héritées de l'époque coloniale en vue d'assurer le développement économique et l'intégration économique, sociale, culturelle et administrative de l'espace national. Or, comme le signale Pourtier, « c'est à l'échelle locale, à laquelle les politiques s'intéressent le moins, qui est la plus importante pour la vie des gens. C'est celle de l'articulation ville-campagne ; celle du marché, moteur essentiel des dynamiques agricoles, et de l'accès aux services sociaux élémentaires » ⁽⁶⁾. C'est aussi à l'échelle locale que la décentralisation doit s'exprimer le mieux.

Sur le plan économique, la situation de fragmentation du territoire a rétréci le marché intérieur, coupant tout, en engendrant des difficultés d'échanges entre les villes et les campagnes, les centres urbains et les zones rurales.

Bref, cette situation a compliqué les relations entre le pouvoir central et la périphérie qui, au fil du temps, est devenue étrangère au pouvoir central. Les territoires, véritables structures de relais du pouvoir colonial, devaient être redéfinis pour trouver une nouvelle raison d'être et garder leur place dans la nouvelle structure administrative de la deuxième République. Il y avait là

5 J. C. BRUNEAU et Th. SIMON, « L'espace écartelé », in *Bureau d'Etudes d'Aménagement et d'Urbanisme*, Kinshasa, 1991, p. 13.

6 R. POURTIER, « L'Etat et le territoire : contraintes et défis de la reconstruction », in Th. REFON (éd.), *Réforme au Congo (RDC). Attentes et désillusions*, Paris, L'Harmattan, 2009, p. 43.

un paradoxe entre la centralisation à outrance du pouvoir et l'inexistence de son autorité à la base. Avec des infrastructures de communication obsolètes qui ne reliaient pas le centre à l'arrière-pays, l'Etat n'était plus capable d'assurer pleinement sa fonction de contrôle du territoire national. Même avec un personnel administratif « politisé appartenant à tous les échelons de la hiérarchie du parti Etat » (7), les informations en provenance de la capitale parvenaient à la périphérie plusieurs semaines, voire plusieurs mois après et souvent biaisées. En outre, les fonctionnaires affectés à l'administration des territoires et des collectivités travaillaient souvent dans des conditions difficiles, dépourvus de tout moyen de déplacement, comme s'ils étaient exilés dans leur propre pays.

Sans remettre en question les réalisations et les efforts en cours à travers le pays en matière d'infrastructures de transport, la photographie que présente la RD Congo reste celle d'un pays où les différents espaces (économiques, politiques, administratifs, culturels) sont désarticulés et où le contrôle administratif du territoire par le pouvoir central est aléatoire. Il convient de rappeler ici l'importance de la mission des Nations Unies au Congo sans l'apport de laquelle les opérations de vote n'auraient pas pu se réaliser. Ce fut l'occasion de se rendre compte du mauvais état des voies de communication sur toute l'étendue du territoire national.

Si la détérioration des infrastructures de transport a mis à mal le projet de centralisation de la deuxième République, la décentralisation inscrite dans la Constitution de la troisième République doit reposer sur ces voies de communication et de transport, si elle veut avoir une emprise réelle sur les entités de base.

3. Les transports, un atout majeur de la décentralisation

Il ne peut y avoir de décentralisation si un certain nombre de pouvoirs de décision ne sont pas exclusivement réservés aux entités territoriales décentralisées. En effet, la Constitution de la RD Congo, en ses articles 201 à 204, ainsi que les diverses lois de la République sur la décentralisation déterminent les compétences du pouvoir central et celles des entités territoriales décentralisées.

Au-delà de l'organisation politico-juridique, la décentralisation vise l'amélioration du bien-être de la population, pour qui le « vivre ensemble » est essentiel. Pour que les gens se (re)connaissent, se parlent, il faut qu'ils circulent librement. Les moyens de transport constituent dès lors l'élément fondateur qui favorise le « vivre ensemble », consolide les liens et facilite la circulation des biens et des idées.

7 MIKOBI, « Centralisation et décentralisation : concepts de base dans l'étude de l'organisation administrative, texte de colloque », in D. J. GOULD et M. K. TSHIBANDA, *Vers l'administration du développement au Zaïre*, Annales du Centre d'Etudes socio-politiques pour l'Afrique Centrale (C.E.P.A.C.), Lubumbashi, Décembre 1975, p. 154.

La réhabilitation des infrastructures de transport permettra à la décentralisation d'être appliquée effectivement et au pouvoir central d'atteindre tous les coins du pays, de sorte que chaque entité décentralisée puisse disposer effectivement de l'autorité et des pouvoirs politiques, économiques et judiciaires sur son espace d'administration. Sans transport, l'espace territorial sera fragmenté et les entités décentralisées ne pourront pas avoir l'autonomie financière ou percevoir les impôts nécessaires à leur viabilité.

La bonne qualité des infrastructures de transport permettra à toutes les administrations de mener à bien les missions qui sont les leurs : contrôle de la population, perception de l'impôt, administration de la santé, etc. Les transports permettront aussi de renforcer le sentiment national.

Conscientes de l'importance des transports dans un pays « post-conflit » qui cherche à se reconstruire, les autorités politiques du gouvernement issu des élections de 2006 ont inscrit dans leur programme (2007-2011) la croissance économique, la réduction de la pauvreté et la réhabilitation des infrastructures de transport comme prioritaires. Dans la continuité de ce programme se sont ajoutées la restauration de l'Etat et la reconstruction du pays. Du point de vue administratif, l'accent a été mis sur la décentralisation, un mode de gestion qui consiste à rapprocher la population des administrations de l'Etat en vue de ressouder les liens qui ont été coupés depuis de nombreuses années.

Pour la mise en application de son plan de décentralisation, la RD Congo a reçu des financements des Nations Unies, à travers son programme pour le développement (PNUD) matérialisant ainsi leur engagement pour accompagner ce processus. Par ailleurs, plusieurs partenaires bilatéraux de la RD Congo ont compris que la décentralisation ne serait pas effective si elle n'était pas accompagnée par de bonnes infrastructures de transport. Aussi, avant la promulgation de la nouvelle Constitution en 2006, certains partenaires bilatéraux et multilatéraux avaient-ils, dans le contexte de la reprise de la coopération internationale vers les années 2002, anticipé leurs actions en faveur de la réhabilitation des infrastructures de transport de la RD Congo. Plusieurs programmes avaient été mis sur pied respectivement par :

a) la Banque mondiale :

- programme multisectoriel d'urgence de réhabilitation et de reconstruction (PMURR) ;
- programme d'urgence de soutien au processus de réunification économique et sociale (PUSPRES) ;
- programme d'urgence d'appui à l'amélioration des conditions de vie (PUAACV).

b) l'Union européenne (UE) :

- programme d'appui à la réhabilitation (PAR).

- c) la Banque Africaine de Développement (BAD) :
 - programme d'infrastructures routières (PIR).
- d) la Coopération britannique (DFI) :
 - projet d'appui à la réhabilitation et à l'entretien des routes (Pro-Routes).
- e) la Coopération belge (DCD) :
 - programme d'urgence pour la RDC 2006-2008 (PU-RDC).
- f) la Coopération allemande (KFW) :
 - réhabilitation des routes.

Comme on peut le constater, il y a eu un regain d'intérêt de la part des bailleurs de fonds internationaux vis-à-vis de la RD Congo et singulièrement en rapport avec son secteur des transports. Une telle mobilisation n'est efficace que s'il existe, d'une part, une autorité coordinatrice de toutes les actions et, d'autre part, un plan de travail avec des objectifs clairement définis. Dans le cas précis de la RD Congo, les interventions de ces différents acteurs ont été réalisées en ordre dispersé, ce qui a quelque peu rendu invisibles leurs actions en faveur de la décentralisation et de l'intégration économique nationale.

3.1. Le projet Pro-Routes : contribution à l'intégration nationale et à la consolidation de la décentralisation ? ⁽⁸⁾

Le projet Pro-Routes a été initié par la RDC, en 2009, avec le financement de la Banque Mondiale (BM) et du "Département for International Development (DFID)" de la Grande-Bretagne. Au fil du temps, les principaux bailleurs de fonds furent rejoints par l'Union européenne (UE), la Banque africaine du développement (BAD), la Belgique et l'Allemagne qui étaient déjà opérationnelles sur le terrain dans le même secteur des transports.

Initié juste après les élections de 2006, le projet Pro-Routes s'inscrivait dans l'optique du soutien au programme de développement du nouveau gouvernement issu des élections de 2006. Pour un pays post-conflit, il était logique de contribuer au rétablissement de l'accès des populations aux marchés et aux services sociaux et administratifs, nécessaires à la relance socio-économique. Pour atteindre cet objectif, le projet Pro-Routes a réhabilité, d'une part, les infrastructures de transport pour l'intégration des marchés et l'amélioration du bien-être de la population et, d'autre part, a renforcé les capacités opérationnelles des structures administratives congolaises en charge du réseau routier. Pour cela, le projet est intervenu sur une partie du Réseau

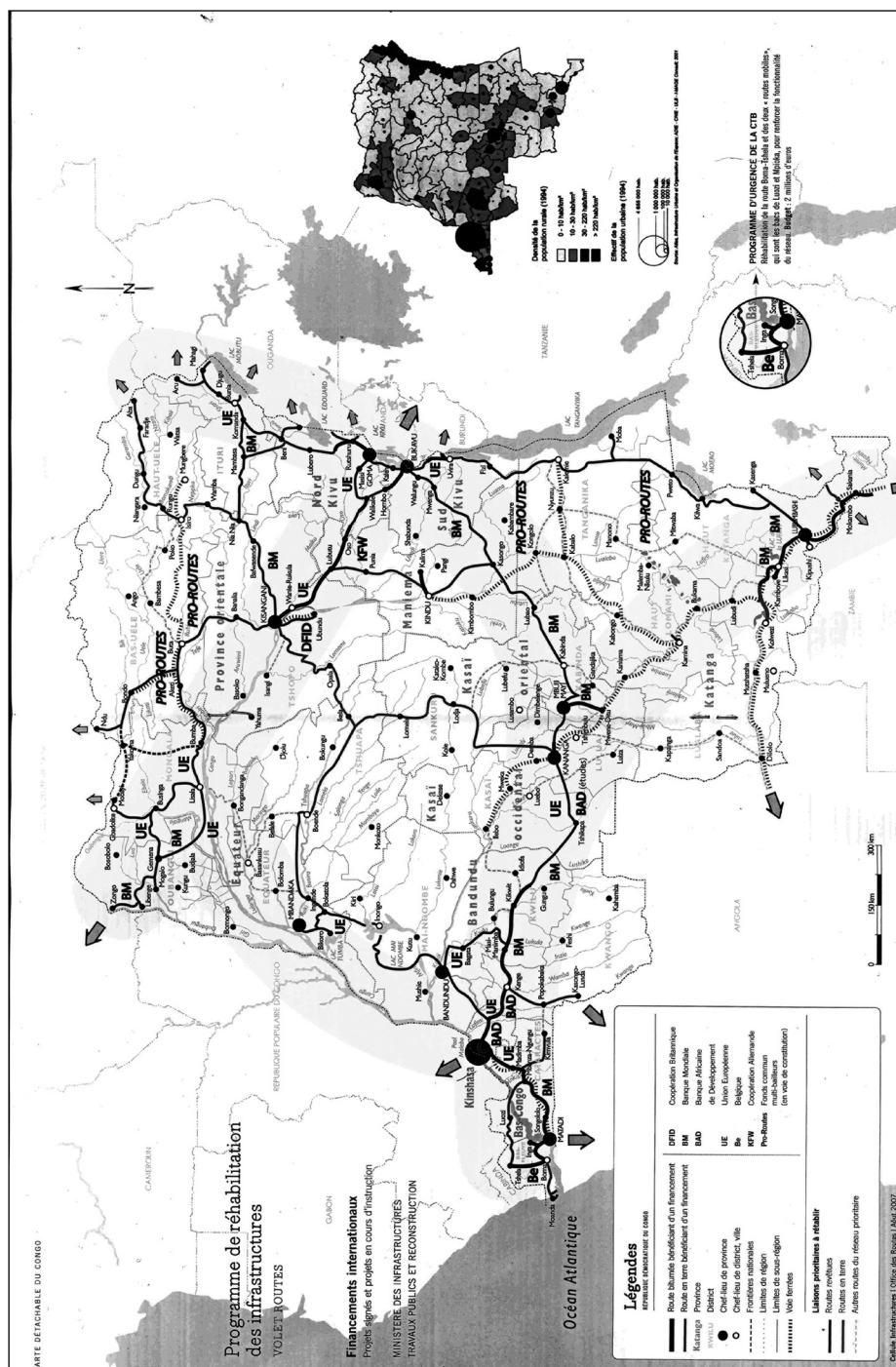
8 Le projet Pro-Routes ne constitue pas le seul projet du gouvernement, mais le nombre de partenaires qu'il a mobilisés fait de lui un projet phare.

Routier National Prioritaire défini par le Ministère des Travaux Publics et Infrastructures (MTPI) et selon des principes présentés en novembre 2004 à la communauté des bailleurs de fonds dans le cadre du Programme Minimum de Partenariat pour la Transition et la Relance (PMPTR). Le Réseau National Prioritaire comprend trois principaux corridors de transport (Ouest/Nord-Est ; Nord/Sud ; Ouest/Sud-Est) qui relient les chefs-lieux des Provinces et les principaux centres administratifs. Il draine à lui seul 91% du trafic routier et fait jonction avec le réseau ferré et fluvial, dessert toutes les zones à fortes potentialités économiques et densités de population et les connecte aux principales voies d'intégration régionale. Selon le ministère des Infrastructures et Travaux publics, de ce réseau prioritaire, on a défini un réseau ultra-prioritaire de 15.836 km à réhabiliter d'urgence afin de contribuer à la réunification et à la relance économique du pays.

Dans le cadre du financement initial débuté en 2008, le projet Pro-Routes couvrait les axes routiers Kisangani-Bunduki et Dulia-Bondo (Province Orientale) et Kasomeno-Uvira (Katanga et Sud Kivu). Avec le financement additionnel obtenu en 2011, le projet Pro-Routes ouvrira 376 km supplémentaires, et atteindra 1.117 km supplémentaires de routes en terre, et renouvellera dix ponts sur les tronçons Akula-Zongo (Province de l'Equateur) et Kisangani-Beni (provinces Orientale et Nord Kivu).

Avec le même financement additionnel, le projet Pro-Routes réhabilitera également la liaison Gemena-Lisala-Bumba-Aketi-Buta-Kisangani, longue d'environ 1360 km. Cette route est la liaison principale entre la Province de l'Equateur et la Province Orientale et constitue un maillon sur la route transafricaine Lagos-Mombasa. Le projet ouvrira aussi une partie de la RN 1, entre la rivière Loange, la ville de Kananga et le Lac Mukamba (523 km environ) dans la Province de Kasai Occidental. Plus globalement, le projet Pro-Routes réhabilitera 180 kilomètres du réseau routier à haute priorité sur la RN 4 (Kisangani-Buta-Bondo-Bunduki), soit 620 kilomètres dans la Province Orientale et sur la RN 5 (Uvira-Kasomeno), soit 180 kilomètres dans les Provinces du Sud-Kivu et du Katanga.

La carte ci-contre donne un état des lieux de ce projet ambitieux.



En examinant cette carte, on peut noter que la reconstruction des infrastructures routières concerne les grands chantiers du niveau central et néglige en grande partie le niveau local, l'échelon de base à partir duquel devrait partir et se consolider la décentralisation.

Le rétablissement physique des liens entre la capitale Kinshasa et les chefs-lieux des provinces constitue effectivement une des conditions premières de la restauration de l'autorité de l'Etat, mais il ne doit pas pour autant négliger les relations entre les chefs-lieux et leurs arrières-territoires, lieux où habitent la majorité de la population (9). En particulier, on ne doit pas sous-estimer les relations entre les villes et les campagnes. Négliger ces relations, c'est étouffer dans l'œuf le fonctionnement même du processus de décentralisation.

La réhabilitation des infrastructures routières constitue indubitablement un atout non négligeable dans la consolidation de la démocratie et de la décentralisation. Si l'on néglige de réhabiliter les liaisons entre les chefs-lieux des provinces et les campagnes, on risque de retourner à la situation délétère de la Deuxième République où les institutions nationales et les services de l'Etat étaient concentrés uniquement dans les chefs-lieux des provinces, sans représentation dans l'arrière-pays.

4. Le projet Pro-Routes comme support important aux élections locales

Les élections sont un aspect important dans le processus de décentralisation, dans la mesure où elles permettent aux structures décentralisées de se doter de représentants de leur choix. Qu'elles soient générales ou locales, les élections nécessitent une circulation fluide et libre des biens et des personnes. En particulier, les prochaines élections, notamment urbaines, municipales et locales, devraient aider à la consolidation de la décentralisation grâce au rapprochement du pouvoir et du peuple.

Dans le cas de la RD Congo, Michel Liégeois note que les élections à venir devraient combler le déficit de légitimité de l'appareil de l'Etat, lequel a perdu une part importante de sa crédibilité auprès des citoyens. D'abord, parce qu'il s'est révélé incapable de maîtriser les conflits et de protéger sa population contre les sources d'insécurité externes et/ou internes. Ensuite, parce que les péripéties du conflit ont le plus souvent eu pour conséquence de dégrader voire d'interrompre les services publics. Enfin, parce que livrés à eux-mêmes et privés de leur salaire, les agents de l'Etat sont à leur tour devenus source de harcèlements divers et d'insécurité pour leurs administrés (10).

9 R. POURTIER, « Reconstruire le territoire pour reconstruire l'Etat : la RDC à la croisée des chemins », in *Nouveau Voyage au Congo : Les défis de la reconstruction*, Paris, Afrique contemporaine, 2008, p. 43.

10 M. LIEGEOIS, « La décentralisation en RD Congo. Enjeux et défis », in *Les rapports du GRIP*, Louvain-la-Neuve, 2008, p. 7.

Pour toutes ces raisons, la participation massive des citoyens aux élections est essentielle. Or, l'un des facteurs qui découragent la population à se rendre dans des bureaux de vote est l'absence de routes pouvant les conduire jusqu'aux bureaux de vote, et étant donné les longues distances qui séparent les campagnes des bureaux de vote, généralement installés dans les chefs-lieux des entités administratives ou dans les villes. Si on veut compter sur la participation massive de la population, il faut absolument raccourcir les distances entre les bureaux de vote, en entretenant les routes qui existent et en créant de nouvelles. Pour une participation maximale, les bureaux de vote devraient être installés à des distances ne dépassant pas 5 km. En réduisant ainsi les distances entre les campagnes et les bureaux de vote, on augmenterait le taux de participation de la population et son intérêt à prendre part à la vie politique des entités décentralisées et, le cas échéant, à défendre ses intérêts au moyen d'une démocratie participative.

Bien que la décentralisation ne soit pas une solution miracle pour assurer le développement politique et économique d'un pays, elle est le meilleur processus pour améliorer l'efficacité des services publics et rapprocher le pouvoir du peuple. Pour qu'elle soit effective, l'entretien et la construction des routes sont des conditions indispensables.

Conclusion

La décentralisation consiste dans le renforcement de la démocratie par un rapprochement de l'autorité et du peuple en vue d'améliorer les conditions de vie des populations. Or, les infrastructures de transport constituent l'atout majeur qui permet d'atteindre les objectifs de la décentralisation. En effet, non seulement elles permettent d'administrer plus efficacement le territoire et d'impulser le développement à la base, mais elles renforcent aussi le sentiment d'appartenance à une même nation.

Pour paraphraser Henry Morton Stanley cité en cours de texte, l'on peut affirmer que sans infrastructures de transport adéquates et en nombre suffisant, la décentralisation en RD Congo restera une chimère. ■