

ROLAND POURTIER

DÉSORGANISATION DES TRANSPORTS ET SPIRALE DU SOUS-DÉVELOPPEMENT AU ZAÏRE

On ne le répètera jamais assez : il n'y a pas de développement possible sans organisation des transports. Parce qu'il permet l'ouverture sur le marché, le transport constitue une condition, non pas suffisante assurément, mais absolument nécessaire du progrès de l'agriculture. C'est pour l'avoir oublié que nombre d'opérations dites de développement rural ont échoué car elles se sont cantonnées au volet agronomique : il ne sert à rien d'améliorer les performances agricoles si les producteurs n'ont pas la possibilité d'accéder au marché.

La question des transports est particulièrement cruciale au Zaïre. Les potentialités agricoles des régions forestières, encore peu exploitées dans un contexte général de sous-peuplement, sont en effet considérables. Les organismes tels que la FAO et les divers instituts de recherche agronomique qui ont travaillé au Zaïre déclarent volontiers que ce pays immense, trop immense sans doute pour une gestion efficace, pourrait être le grenier de l'Afrique de demain. Aujourd'hui, pourtant, les problèmes alimentaires s'y posent avec une acuité croissante. Si le Zaïre s'enlise dans le sous-développement, les explications doivent être cherchées ailleurs que dans des contraintes de la nature : notamment dans les carences de l'organisation de l'espace et de la gestion sociale. La crise n'est pas écologique mais politique.

L'ouverture de l'agriculture zaïroise sur le marché ne se heurte pas à des stratégies paysannes de rétention (y en eut-il

jamais d'ailleurs dans une Afrique sans grenier ?). Les villageois aspirent à vendre une partie de leur production. L'attrait de l'argent est très réel ; tout au plus est-il moins ressenti parmi les rares sociétés pastorales du Haut-Zaïre où le désir de capitalisation du troupeau peut l'emporter sur un comportement marchand. L'expérience a montré depuis déjà longtemps que les paysans étaient en mesure de mettre sur le marché des surplus relativement importants : les terres sont abondantes, et si le travail représente le facteur limitant, le temps d'activité consacré à la production agricole reste loin de la saturation, le temps des hommes principalement. Toute la question réside donc dans la capacité d'écouler les surplus agricoles sur les marchés citadins.

Le noeud du problème se situe bien dans l'articulation ville-campagne : sans transport, pas de développement. Truisme dirait-on. Voire : l'exemple du Zaïre ramène inéluctablement sur le terrain de ces vérités premières.

Éléments pour un diagnostic

Sans sombrer dans l'afropessimisme de mode, on peut considérer le Zaïre comme un pays en voie de sous-développement. Selon le dernier rapport sur le développement dans le monde de la Banque mondiale, la croissance annuelle moyenne du PNB par habitant entre 1965 et 1989 aurait été de - 2 %. Qu'importent les restrictions à apporter à la signification réelle du PNB : ce qui compte c'est la tendance. Celle-ci ne laisse aucun doute : les principaux secteurs d'activité sont orientés à la baisse. Dans le secteur agricole notamment l'effondrement des cultures d'exportation n'a pas été compensé par un gain significatif des productions vivrières. Sous-alimentation et malnutrition s'installent durablement dans les zones rurales isolées et les quartiers pauvres des villes où l'on enregistre des cas de plus en plus nombreux de Kwashiorkor et de marasme. Les violentes émeutes urbaines de l'automne 1991 et l'intensité des pillages auxquels elles ont donné lieu ont montré tout autant l'étendue de la misère que le degré de décomposition d'une société à la dérive.

La dégradation des systèmes de transport paralyse progressivement les échanges. Tous les modes de transport, fluviaux,

ferroviaires, routiers et aériens sont touchés à des degrés divers et avec des conséquences diverses selon les secteurs d'activité et les régions (Pourtier, 1990 et 1991). On peut distinguer, grossièrement, deux grands systèmes de transport selon la nature et la destination des flux. L'un est constitué par ce qu'on appelle « Voie Nationale », c'est-à-dire l'axe ferro-fluvial reliant les mines de cuivre du Shaba au port maritime de Matadi. Cette voie complexe destinée à l'exportation du minerai représente en volume l'essentiel des trafics ferroviaires, fluviaux et portuaires ; son état de vétusté donne à craindre qu'elle ne soit en sursis. La Voie nationale n'a en tout état de cause qu'une incidence marginale sur les échanges locaux ou interrégionaux.

L'autre système est constitué par le transport routier. A la différence de l'axe lourd de la Voie nationale, il s'agit ici d'un véritable réseau, le seul à pouvoir irriguer en profondeur le tissu spatial grâce à ses multiples ramifications possibles : la qualité du réseau routier conditionne l'articulation ville-campagne, à l'échelle locale et régionale. Or la situation s'avère plus que préoccupante. L'immense Zaïre (2 345 000 km²) ne compte que 2 400 km de routes asphaltées : chiffre dérisoire pour un pays qu'on se plaît à dire grand comme 77 fois la Belgique. Avec un ratio d'environ 1 km de route praticable en toute saison pour 1 000 km², le Zaïre se situe au bas de l'échelle africaine. Les routes asphaltées sont localisées dans les deux pôles économiques majeurs du pays. La liaison Kinshasa-Matadi-Boma-Tshela et Kinshasa-Kikwit joue un rôle essentiel pour l'approvisionnement vivrier de la capitale ; elle double aussi la voie ferrée Kinshasa-Matadi. Le second axe routier relie les centres miniers du Shaba, entre Kolwezi et la frontière zambienne. La crise politico-économique qui paralyse le pays depuis le début de 1990 a provoqué l'arrêt d'un entretien déjà insuffisant en temps ordinaire de ces axes pourtant vitaux. La liaison entre la capitale et son port est devenue difficile et éprouvante pour le matériel roulant ; sur la route de Kikwit, les véhicules s'ensablent fréquemment dans la traversée des plateaux batéké car le bitume a disparu en plus d'en endroit.

Que dire alors des routes en terre ? Les statistiques de l'Office des Routes n'ont plus guère de signification. Elles se contentent de reproduire des données établies avant l'indépendance : elles

créditent le Zaïre d'un réseau routier de 145 000 km, classé en routes nationales, routes régionales prioritaires, routes régionales secondaires et routes d'intérêt local. Si ce n'est pas tout à fait un réseau fantôme, à tout le moins est-ce un réseau théorique car sur des milliers de kilomètres les « routes » sont réduites à l'état de sentier impraticable à moins qu'elles ne soient inaccessibles parce que les ponts sont coupés. Selon une publication consacrée à l'Etat zaïrois il n'y avait déjà plus que 20 000 km de routes normalement praticables en 1970 (Young and Turner, 1985). A défaut d'étude exhaustive récente, les informations recueillies sur place, tant à la direction de l'Office des Routes que dans les délégations régionales de Travaux Publics, quelques recherches ponctuelles et mes propres expériences de terrain autorisent à penser que la situation s'est encore aggravée. L'inscription des transports comme secteur « prioritaire » de l'action gouvernementale dans le Plan Mobutu de 1979, et la mise en oeuvre de programmes successifs de réhabilitation, en particulier dans les domaines ferroviaire et routier, n'y ont rien fait. Plus que jamais, le secteur des transports est le goulet d'étranglement de l'économie zaïroise. Au fil des ans on assiste à une occlusion progressive des circuits d'échanges. Que peut-on en attendre sinon une implosion du Zaïre ? Implosion aux conséquences imprévisibles mais qui pourrait remettre en question une unité nationale que le relâchement des liens territoriaux rend bien factice. Quoi qu'il en soit, les liaisons interrégionales sont de plus en plus restreintes et, en dehors de quelques pôles actifs (Kinshasa et le Bas-Zaïre, la région minière du Shaba, le nord-est du Zaïre ouvert sur l'Afrique orientale), les régions s'enfoncent dans un isolement croissant.

La dégradation des transports participe de la spirale du sous-développement : elle est à la fois conséquence et facteur d'un sous-développement qui étend sa chape sur le Zaïre. Tel est le fil conducteur qui sous-tend mon analyse de la situation zaïroise, envisagée du point de vue des blocages, éventuellement des régressions, de son agriculture.

Sans entrer dans le débat théorique d'une possible définition du « développement », on conviendra de l'apprécier à l'intensité, à l'étendue et à la diversité des échanges qui mettent les sociétés en réseaux. Le repli de cellules sociales sur de micro-espaces

d'autosubsistance, consécutif à la raréfaction des échanges, définit à l'inverse une dynamique régressive de sous-développement.

Un héritage mal assumé : la rupture des encadrements

Le mal vient de loin, très précisément de ce qui fut l'incapacité historique d'une transition sans heurt entre le Congo belge et une République issue d'une indépendance chaotique. Les années de sécession, de rébellions, de véritable guerre civile n'ont pas peu contribué à la dégradation des infrastructures au sol. Mais surtout, la décolonisation manquée s'est traduite par une brutale rupture des encadrements.

En 1959, 115 000 Européens vivaient au Congo, Belges pour trois quarts d'entre eux, mais aussi Portugais, ou Grecs, nombreux dans le Haut-Zaïre (en 1990, avant l'arrêt de la coopération belge 13 000 Belges résidaient encore au Zaïre). Le départ précipité de nombre d'entre eux en 1960, dans un contexte d'insécurité, de peur panique, d'effondrement de l'autorité de l'Etat, laissa l'administration exsangue. La disparition soudaine d'un encadrement contraignant créait une vacuité administrative d'autant plus grave que la relève n'avait pas été préparée. L'anarchie succédait à la rigueur d'un pouvoir colonial brusquement disparu. Ce n'est qu'après 1965 et la prise du pouvoir par Mobutu que l'autorité de l'Etat fut partiellement rétablie, sous la férule des militaires et des cadres du MPR, Mouvement Populaire de la Révolution, parti unique créé en 1967. Toutefois, la nouvelle administration zaïroise s'est révélée aussi médiocrement organisatrice qu'elle était fortement prédatrice, une combinaison de facteurs qui ne prédispose pas à une saine et efficace gestion économique et sociale.

Les transports ont diversement subi les conséquences de ces bouleversements qui ont affecté les systèmes d'autorité. La disparition des encadrements coloniaux a été particulièrement sensible à l'échelle locale. L'entretien des routes dites « d'intérêt local » était en effet une des principales contraintes coloniales. Cette véritable corvée pouvait mobiliser un homme adulte entre un mois et un mois et demi dans l'année. Par exemple, dans les

régions marécageuses de la cuvette congolaise, la construction de routes-digues exigea une quantité considérable de travail manuel. Les regroupements de villages y furent en outre l'occasion de réaliser des travaux routiers ; les collectivités locales devaient ensuite assurer l'entretien des routes. L'administration coloniale s'appuyait pour cela sur des pouvoirs coutumiers, ou supposés tels, qui lui servaient d'auxiliaires, avec très souvent l'efficace soutien des institutions religieuses. Ces systèmes locaux de pouvoirs se sont effondrés après l'indépendance, sans contrepartie. Or, si la contrainte de nature coloniale fut intolérable, force est d'admettre qu'il n'y a pas d'encadrement sans contrainte, pas plus qu'il n'y a de développement sans encadrement (Gourou, 1982).

L'administration coloniale avait aussi mis au point un système qui conduisait la paysannerie à participer, indirectement, à l'entretien des routes ; par exemple dans les régions de culture cotonnière, comme les Uélé (Haut-Zaïre). Le décret cotonnier de 1947 instaurait le système de paiement dit « d'avance » qui permettait de prélever un pourcentage du prix d'achat au producteur pour l'allouer à une « caisse de réserve » ; les fonds étaient utilisés pour financer les travaux d'infrastructure. Léon de Saint-Moulin a fort justement souligné que « *ce furent ainsi les paysans qui financèrent l'ouverture et l'entretien d'un grand nombre de routes* » (Saint-Moulin, 1986). Ces contributions paysannes, essentielles à l'entretien des routes de desserte, venaient en complément des investissements publics : un "Plan décennal" réalisé entre la fin de la deuxième guerre mondiale et l'indépendance contribua pour beaucoup à la mise en place d'un réseau de transports de qualité.

La période 1946-1959 fut en effet marquée d'un grand dynamisme et d'une forte croissance, soutenue par des investissements importants, et par un encadrement administratif et technique renforcé ; le nombre des Européens tripla durant cette période. L'ensemble des modes de transport bénéficia alors d'incontestables progrès. Quels que soient les jugements qu'on peut porter sur les méthodes coloniales, une chose n'est contestée par personne : la Belgique a légué un outil de qualité. Le développement des communications, des échanges, est allé de pair avec une croissance soutenue de l'agriculture et de l'industrie

qui faisait d'un Congo qui n'était pas encore le Zaïre une des puissances d'avenir de l'Afrique. Mais le prix de l'efficacité du système tenait à des encadrements contraignants qui furent balayés dans la tourmente de l'indépendance.

Les illusions perdues : zaïrianisation et mal zaïrois

Les années de violence portèrent le premier coup à l'économie d'un pays déstabilisé ou, comme on l'a dit, « congolisé », victime d'un tribalisme qui le déchirait de l'intérieur, et des interventions plus ou moins avouées des grandes puissances. Toutefois, grâce à la pax americana et à la conjoncture favorable du marché du cuivre jusque dans les premières années de la décennie soixante-dix, les débuts du mobutisme furent de bonnes années. Le zaïre-monnaie créé en 1967 avec une parité de 2 US dollars pour un zaïre inspirait confiance. Les mesures désastreuses de la « zaïrianisation », arrêtées fin 1973 et appliquées courant 1974, devaient mettre un terme à cette période de restauration économique.

La zaïrianisation a consisté en une appropriation de l'appareil productif encore aux mains des « colons » au bénéfice des nationaux. Cela était très différent des nationalisations antérieures qui avaient touché les grandes sociétés telles que l'Union Minière du Haut Katanga, l'UMHK, devenue la Gécamines (Générale des Carrières et des Mines) : le changement de statut juridique de 1966 n'a pas porté préjudice au fonctionnement de la société. En revanche, la zaïrianisation se proposait sans ambages de renforcer les assises économiques de la classe politique en lui distribuant les biens des PME appartenant à des étrangers. La liste des candidats pouvant prétendre à l'acquisition des biens zaïrianisés était établie par des comités MPR, en fonction de la hiérarchie politico-administrative.

La zaïrianisation a touché les petites entreprises d'agriculture, de commerce, de transport. Certains « colons » n'ont conservé leurs biens qu'en les déclarant au nom de femmes zaïroises. D'autres ont tout abandonné et sont partis définitivement, par exemple des Grecs de l'Ituri : ce qui fut autrefois la grand'rue de Mahagi, petite ville qui vivait des échanges avec l'Ouganda via le lac Albert, n'est plus qu'une « rue fantôme », avec sa succession de magasins abandonnés. La plupart des nouveaux proprié-

taires étaient tout sauf gestionnaires ; ils ont très vite réalisé les actifs. L'année 1974 fut une année record pour la vente de voitures Mercedes au Zaïre, mais c'était au prix de la dispersion du capital, de la vente des stocks, des matériels, des véhicules des entreprises « zaïrianisées ».

Les conséquences de la destruction de l'appareil productif se font encore sentir aujourd'hui. Les activités des zones rurales dépendaient en effet des petites maisons de commerce, des entreprises locales de transport qui « *de tout temps avaient joué un rôle capital dans la distribution des facteurs de production et des biens de consommation ainsi que dans la collecte et la commercialisation de la production agricole* » (BIRD, 1980). Le Zaïre se privait de ce tissu local de petits producteurs auxquels les nationaux n'ont pas réussi à se substituer. L'échec fut très vite manifeste, mais les mesures prises ultérieurement, nationalisation des principales entreprises et rétrocession en 1976 eurent peu d'effets : la confiance des anciens colons avait disparu, et les taux de « retour » ont été très faibles.

La zaïrianisation a inauguré un processus cumulatif de déclin. Chute du commerce extérieur, première atteinte à la monnaie dévaluée de 40 % en 1976, démonétisation en décembre 1979 avec pour effet d'anéantir les économies de la plupart des ruraux mal informés... Les mesures de libéralisation de 1982 n'ont été qu'un sursis, car entre temps le « mal zaïrois » qui désigne les aspects multiformes de la corruption et du vol a gangrené l'ensemble du système économique et social.

Les transports ont été particulièrement sensibles à chaque affaiblissement de l'économie. Pendant les cinq années consécutives à la zaïrianisation, le pays a souffert de pénurie de carburant, de matériel roulant, de pièces de rechange, de quasi absence d'entretien des réseaux. A la fin de la décennie soixante-dix, les besoins en carburant n'étaient plus couverts qu'à 80 % à Kinshasa, à moins de 50 % dans le nord-est du Zaïre. Des réseaux clandestins de distribution se sont alors mis en place. Aujourd'hui, alors qu'il n'y a plus guère de stations services qu'à Kinshasa, Matadi et Lubumbashi, les revendeurs clandestins de carburants, les « khadafi », tiennent toujours le haut du pavé dans une des filières les plus florissantes du « mal zaïrois ». Accéder aux pièces de rechange est un parcours du combattant

hors de portée du commun des mortels. Pendant ce temps le transport est proclamé prioritaire, le Conseil exécutif classe 28 000 km de routes prioritaires, estimées indispensables au développement rural ; la pêche aux crédits, BIRD, IDA, FED, FAC, BAD etc. bat son plein. La Voie nationale – intérêts stratégiques des bailleurs de fonds occidentaux obligent – en a bénéficié, mais beaucoup moins les transports susceptibles de soutenir le développement rural.

Les opérations lourdes ont toujours eu la prédilection des pouvoirs publics, ne serait-ce que parce que les *matabiches* (dessous de table) sont proportionnés à l'importance du marché signé. Les critiques adressées il y a dix ans à la politique des transports par un spécialiste belge de ce secteur d'activité sont toujours valables : « *Alors qu'on a reproché au régime colonial d'axer l'effort sur les voies de communication favorisant l'exportation, actuellement au Zaïre on entreprend des travaux somptueux injustifiés sur la Voie Nationale du Zaïre. Mieux vaudrait concentrer les efforts sur les routes et les rivières de l'intérieur pour sauver les populations de l'Afrique centrale de la famine et distribuer la production agricole vers les villes* » (Lederer, 1982).

Ce point de vue traduit-il le pessimisme exagéré d'un Européen qui comparait le présent avec l'héritage légué par la colonisation ? Non, les Zaïrois, parfaitement lucides et conscients de la situation, dressent les mêmes constats. L'économiste Tiker-Tiker, dans une étude sur la régression de l'agriculture zaïroise, montre qu'il y a une « *discordance entre la géographie agricole et la géographie des transports* » car les régions agricoles les plus riches (Equateur, Bandundu et Haut-Zaïre) sont les moins bien pourvues en moyens de transport. Il évoque une famine qui frappa la région de Gungu (Bandundu) en 1973, car « *les autres régions productrices de manioc étaient incapables de subvenir aux besoins de la région en disette : faute de transport* ». Pour l'auteur, le problème des transports au Zaïre doit être considéré comme « *la cause fondamentale du sous-développement agricole dans ce pays* ». Il affirme avec netteté : « *Il n'est pas de développement au Zaïre sans le développement des transports. (...) Sans routes, la relance de l'agriculture est un vain mot. Plutôt que de considérer l'agriculture comme priorité des priorités, on devrait*

prendre les transports comme secteur sur lequel devrait se concentrer l'essentiel des efforts » (Tiker-Tiker, 1980). On ne saurait mieux dire.

Un autre auteur, Mokonda Bonza, analysant la crise agricole dans le secteur cotonnier, aboutit aux mêmes conclusions : « *La dégradation du réseau routier handicape toute possibilité d'organisation rationnelle de la commercialisation* ». Les causes du déclin sont à chercher du côté de l'administration dont l'encadrement a cessé d'être efficace avec l'indépendance : « *Cet encadrement n'avait pu être possible et efficace que grâce à un pouvoir fort et souvent contraignant exercé par l'administration avec l'aide de l'autorité coutumière* ». D'autre part, les sociétés cotonnières réalisaient une « *réhabilitation permanente du réseau routier qu'elles desservent* ». On a déjà souligné les conséquences de l'absence de relais à la contrainte coloniale. Pour l'auteur, le mode d'affectation des fonctionnaires hors de leur région d'origine mis en place par le MPR aux fins de « *détribaliser* » le pays a « *renforcé la tendance des cadres à se détourner de plus en plus des intérêts du peuple au profit des intérêts individuels* » (Mokonda Bonza Nzombo, 1980). La remarque ne manque pas de pertinence : une affectation dans un milieu étranger, sinon hostile, ne favorise certainement pas la prise en compte des problèmes locaux et supprime tout frein aux comportements prédateurs.

Les observations sont partout concordantes, que les regards soient intérieurs ou extérieurs, le mauvais état des routes revenant comme un leitmotiv. Anne Gassiat qui a récemment enquêté pour un projet cotonnier du Haut-Zaïre reconnaît dans sa thèse qu'elle a dû restreindre le champ de ses investigations : « *La très grande difficulté des déplacements due à l'état des pistes et des ponts très mal entretenus ne permettait pas d'effectuer les enquêtes dans tous les villages* » (Gassiat, 1989).

Voici un autre témoignage récent (écrit en 1991) tiré d'un texte non publié du Père Iwewe sur la zone de Budjala dans la région de la cuvette :

« *De nos jours la Zone est retombée dans la situation d'enclavement d'avant la colonisation. Car l'infrastructure routière que les Belges ont laissée n'est plus entretenue. 90 % des routes de desserte agricole sont impraticables. Presque tous*

les ponts sont cassés. Toutes les routes-digues sont immergées. Avec cette situation les véhicules ne peuvent plus circuler dans la zone ». La zone comptait 18 plantations avant la zaïriani-sation ; il n'en reste que cinq, à l'état de semi-abandon. L'activité agricole animait huit centres commerciaux : ce n'est plus qu'un souvenir. « *On est revenu à la situation précoloniale. L'argent ne circule plus* ».

Ce constat est très grave. Même s'il n'est pas généralisable à l'ensemble du pays, on observe à peu près partout les symptômes d'une désarticulation ville-campagne. Les produits vivriers arrivent difficilement en ville, à un coût de moins en moins supportable pour les plus pauvres. Les enfants sont les premières victimes des carences alimentaires : à Kananga, le rapport annuel de santé pour 1988 attribue 40 % de la mortalité infantile au Kwashiorkor.

Mal approvisionnées, les populations urbaines réagissent de deux façons. D'une part en quittant la ville *sensu stricto* pour s'établir dans des périphéries où elles pourront pratiquer une activité agricole : ce mouvement d'exurbanisation affecte notamment Kisangani, chef-lieu en régression de la province enclavée du Haut-Zaïre. D'autre part en intensifiant l'utilisation agricole de l'espace urbain : à Kinshasa, à côté du maraîchage déjà ancien, le manioc a considérablement accru son emprise, investissant trottoirs, terrains vagues, tout interstice du tissu urbain. Modes de survie qui en disent long sur la crise globale du Zaïre.

Haut-Zaïre : les perspectives de développement compromises par l'état des transports

Grand comme la France, le Haut-Zaïre occupe le quart nord-est du pays. Kisangani n'est accessible dans des conditions à peu près normales que par avion au départ de Kinshasa. La liaison par le fleuve souffre d'irrégularités de sorte que les liaisons commerciales ont progressivement basculé vers l'Afrique orientale : le carburant, les marchandises générales transitent par le Kenya et l'Ouganda. Le café de la région d'Isiro prend le chemin inverse. La petite ville de Béni est devenue de ce fait un centre actif de transit. Une importante société de transport, TMK (Transport et Manutention du Kivu) associée à

Interfreight de Mombassa, a sa base logistique à Goma et un relais à Béni. Avec sa flotte de 180 camions elle fait la ligne Mombassa-Kisangani. Mais à quel prix : le parcours entre Kasindi à la frontière ougandaise et Kisangani peut durer trois jours comme quinze, si ce n'est un mois ⁽¹⁾. Cette route, c'est un tronçon de la Transafricaine...

Les conditions climatiques ne sont certes pas favorables à la circulation dans un milieu forestier équatorial aux précipitations abondantes et réparties sur une grande partie de l'année. Mais la cause principale de la dégradation des voies de communication est d'ordre humain. Ici comme ailleurs, l'Office des Routes est devenu le légendaire « office des trous », des trous si profonds que les crédits attribués pour les travaux routiers y disparaissent. Quant aux routes de desserte agricole, leur entretien est en principe du ressort des collectivités locales. Le Conseil exécutif est censé mettre des fonds à leur disposition. Mais, dans la pratique, la plupart de ces fonds sont détournés.

L'état de délabrement des infrastructures de communication compromet les efforts de développement rural entrepris depuis quelques années. L'exemple de deux projets qui ont bénéficié d'un soutien financier du FAC est là pour rappeler qu'il ne faut pas mettre la charrue avant les boeufs.

Le projet CODENORD

La culture du coton, introduite par les Belges, avait fait du Zaïre le premier producteur africain à la veille de l'indépendance. La fin de la contrainte coloniale et de l'encadrement des paysannats a provoqué une chute brutale : la production de coton-graine est tombée de 180 000 tonnes en 1959 à moins de 20 000 tonnes aujourd'hui. Les Pouvoirs publics zaïrois ont tenté à plusieurs reprises de réorganiser la filière cotonnière, depuis la production jusqu'à l'usinage dans les entreprises textiles de Kinshasa et de Kisangani.

(1) J'ai personnellement expérimenté cette route en août 1990, à bord d'un camion qui transportait du sel de Mombassa à Bunia ; il a fallu trois jours pour franchir les 125 kilomètres séparant Béni de l'embranchement Kisangani-Bunia.

Dernier en date de ces essais de relance, la création en 1987 de la CODENORD (Compagnie de Développement Rural du Nord) qui a notamment repris en main les activités cotonnières de la zone de Bambesa, dans la région des Uélé, une région aux conditions écologiques tout à fait propices à la culture du coton. Seulement, la région de Bambessa est très enclavée : on voit mal comment un projet de culture commerciale pourrait réussir sans aménagement préalable de voies de desserte. Or celles-ci, pour les raisons déjà évoquées, ne cessent de se dégrader : « *Cette dégradation est tellement importante, qu'elle remet en cause l'activité de la CODENORD, pourtant installée dans la région que depuis 1987* » (Gassiat, 1991).

Etat désastreux des routes, manque de moyens de transports, difficultés d'approvisionnement en pièces de rechange, pénurie de carburant : tout se conjugue pour que la région ne puisse sortir de sa léthargie. A cela s'ajoute, dans le cas particulier de la zone de Bambesa, les réticences des populations Babua à reconnaître quelque autorité que ce soit : cela ne facilite pas le travail d'une administration déjà à peu près absente du terrain et sans motivation. Tout concourt donc au retour à une économie de subsistance.

La CODENORD a retenu deux zones d'action : celle de Bambesa et Dingila, dans les Uélé, celle de Mahagi dans l'Ituri. Dans les deux cas on peut se demander si l'opération a la moindre chance de succès tant les difficultés de transport rendent la collecte du coton compliquée et coûteuse. D'autre part, les villageois ont une pratique globale de leur milieu de vie ; la culture du coton ne représente qu'un volet de leurs activités. Certes, la SOTEXKI, la Société Textile de Kisangani (associée à la CFDT dans la CODENORD) achète le coton produit localement. Mais il n'est que d'un faible rapport pour les paysans ; or ceux-ci n'ont pas d'autres ressources monétaires car l'état des routes interdit pratiquement le commerce des produits vivriers périssables. Dans ces conditions le jeu vaut-il la chandelle ? Manifestement non. La politique cotonnière est un échec : la production n'augmente pas, les jeunes continuent à désertir les villages les plus enclavés, tandis que la SOTEXKI est contrainte d'usiner du coton américain dans une proportion de l'ordre de 50 %.

Le B.P.I., Bureau Projet Ituri

Bunia, chef-lieu de l'Ituri, sous-région du Haut-Zaïre frontalière de l'Ouganda, abrite le siège du B.P.I. Il s'agit d'un projet consacré à l'amélioration de l'élevage bovin dans la principale région d'élevage traditionnel du pays (un tiers du troupeau zaïrois). Le projet a démarré en 1978 avec des financements multiples (BIRD, France, Allemagne, Canada). Pendant dix ans des personnels de l'assistance technique française y ont été actifs, notamment des vétérinaires. Les Canadiens se sont chargés principalement de l'organisation des éleveurs en coopérative (2).

Le bilan d'une décennie d'encadrement des éleveurs est mitigé mais plutôt décevant au regard du principal objectif poursuivi : l'approvisionnement en viande bovine fraîche des grands centres urbains, principalement Kinshasa. Les effectifs du troupeau se sont certes accrus de moitié pour atteindre environ 400 000 têtes, au point que les capacités de charge des pâturages sont localement dépassées, mais le taux d'exploitation est demeuré faible, inférieur à 10 %. Cela s'explique partiellement par des raisons socio-culturelles : les propriétaires, qu'ils soient Bahema, Lugwaret ou Alur, les trois groupes ethniques d'agropasteurs de l'Ituri, manifestent des réticences à déstocker. Ils préfèrent en outre les échanges en nature à la vente en espèces. L'effondrement du zaïre-monnaie depuis 1990 n'a pu que renforcer cette tendance ; cela a vraisemblablement mis un terme aux échanges monétaires et activé les circuits traditionnels de contrebande vers l'Ouganda et le Soudan. Indépendamment de ces conditions conjoncturelles, la commercialisation reste à un niveau médiocre.

La situation des transports en est en grande partie responsable. A l'échelle régionale, l'état des routes est trop aléatoire pour permettre la mise en place d'une chaîne du froid avec des camions frigorifiques. Le bétail est donc expédié vivant vers les marchés proches de l'Ituri, et plus lointains de Kisangani, d'Isiro

(2) « Etude de la consommation actuelle et prévisionnelle de Kinshasa et Lubumbashi en viandes d'élevage ». SCET AGRI, 1985 et « Caractéristiques socio-économiques des exploitations agro-pastorales encadrées par le projet Ituri ». SEDES, 1986.

ou des villes du Nord-Kivu. L'absence de liaisons terrestres praticables et la distance excluent en revanche d'expédier du bétail sur pied vers Kinshasa. Le projet Ituri s'était d'ailleurs construit dans l'hypothèse d'une expédition de la viande par avion ; l'abattoir de Bunia avec ses chambres de stockage représentait une pièce maîtresse de la logistique de commercialisation.

Une telle chaîne aérienne de transport de produits frais fonctionne de façon satisfaisante au départ de Goma ; Kinshasa reçoit ainsi régulièrement viande fraîche, légumes, produits laitiers du Kivu. Malheureusement, un des maillons manque toujours pour l'Ituri : le petit aéroport actuel de Bunia n'est pas en mesure d'accueillir des avions cargo ; les crédits qui auraient dû être réservés pour l'aménagement de la piste se sont envolés. Voilà donc tout le système paralysé, et par voie de conséquence un abattoir qui ne sert à rien, ou presque, car il est sans rapport avec les besoins limités de la population locale. Les installations se sont naturellement détériorées et une réhabilitation doit être engagée pour qu'il redevienne fonctionnel : mais cela n'a pas de sens tant que les infrastructures aéroportuaires n'auront pas été réalisées. Le facteur de blocage est ici bien identifié ; il réduit de beaucoup l'intérêt d'une opération de développement qui n'a pu être conduite à terme.

Une mésaventure comparable a compromis un projet de développement de la pêche sur le lac Albert lancé il y a quelques années. La commercialisation reposait sur une chaîne du froid comprenant des chambres froides à Kasenye, près des lieux de pêche, et à Bunia. Le système s'est rapidement trouvé enrayé par la difficulté d'acheminer du carburant pour l'alimentation des groupes électrogènes et par l'absence d'un transport frigorifique pour la distribution dans un assez large rayon. L'état de la liaison routière entre Bunia et Kasenye condamne de toute façon le projet : rares sont les véhicules qui se risquent à emprunter une piste qui n'a plus de carrossable que le nom. Ne subsiste de tout cela qu'une activité réduite, gérée par des commerçants grecs de Bunia, et destinée à la seule clientèle locale. Quant aux pêcheurs, ils sont revenus aux pratiques d'antan : conservation du poisson par fumage et salage – du moins quand le sel en provenance de l'océan Indien leur parvient.

Les déconvenues – on pourrait multiplier les exemples – s’expliquent aisément. Les projets reposent sur des idées qui sont plutôt bonnes ; le paquet technique donne généralement des preuves convaincantes de son efficacité. Mais il y a quelque chose de surréaliste dans l’agitation d’acteurs du développement embarqués dans des opérations dont il ne faut pas être grand clerc pour comprendre qu’elles sont vouées à l’échec puisqu’il y manque une des conditions préalables de réussite. Quel maçon entreprendrait de construire un mur sans s’assurer qu’il repose sur des fondations ? Les fondations du développement sont à chercher dans ce qu’on appelle justement infra-structures, ce que les promoteurs de projets ne prennent pas suffisamment en considération. Ils s’en remettent à une administration qui s’engage à réaliser tel ou tel équipement d’intérêt public, route, pont, piste d’aviation etc. ; mais ces équipements trop souvent ne « suivent » pas, alors qu’ils devraient précéder le démarrage des projets.

L’introuvable organisation

« Tout est possible au Zaïre, sauf l’organisation », disent souvent les Zairois. Les carences de gestion dans le secteur des transports comptent parmi celles dont les effets cumulatifs sont le plus grave. Un exemple : en 1990, la brasserie de Mbandaka s’inquiétait d’enregistrer une baisse de production. Elle était due à une diminution du pouvoir d’achat, notamment des ruraux qui accèdent de plus en plus difficilement à l’économie de marché, et à une raréfaction de l’offre de transport par voie fluviale en dehors de l’axe principal du fleuve Congo. Quand on sait la place que tient la bière dans les échanges en milieu rural, on ne peut qu’être inquiet. Elle est en effet un élément décisif du passage de l’économie de subsistance à l’économie de marché. Dans les villages, c’est la bière qui crée le marché. Dans les petites villes elle représente un enjeu de la paix sociale tandis que le bar est un lieu central d’accumulation du capital. M. Schatzberg l’a bien montré à propos de Lisala : l’argent capté dans les bars – qui furent un enjeu de la zaïrianisation – a par exemple nourri des investissements dans l’agriculture de plantation (Schatzberg, 1980).

Des enquêtes effectuées en 1981 sur la commercialisation des produits agricoles dans les régions nord-est du Zaïre ont conclu que 40 % des flux de Kisangani vers Butembo (ville du nord-Kivu) provenaient de la bière. En sens inverse, une proportion comparable était représentée par les haricots : ce cas particulier mais extraposable montre que la bière a, outre ses autres fonctions alimentaire et sociale, celle de stimulant économique. Quand la bière n'arrive plus, tout va mal.

Les carences dans la distribution de cette boisson stratégique illustrent le degré de désorganisation des transports. La gestion des entreprises nationalisées dans les secteurs ferroviaire et fluvial est au coeur des problèmes. La nécessité de coordonner les différents modes de transport avait, en 1935, conduit l'administration coloniale à créer l'OTRACO, Office Congolais des Transports. Cet office à compétence multiple gérait les transports fluviaux, les ports et le chemin de fer Matadi-Kinshasa, les autres réseaux ferroviaires appartenant à des compagnies privées. Le Zaïre a pratiqué une politique de nationalisation : en 1971 l'ONATRA, Office National des Transports, s'est substitué à l'OTRACO, et en 1974 la SNCZ, Société Nationale des Chemins de Fer du Zaïre, aux anciennes compagnies ferroviaires.

Les maux des sociétés publiques, renforcés par la gravité du mal zaïrois, se sont bientôt fait sentir. Emploi pléthorique consécutif au clientélisme (40 000 salariés entre l'ONATRA et la SNCZ). Concentration de personnel et dépenses excessives au siège : plus de 20 % des personnels de l'ONATRA sont employés à Kinshasa et les dépenses du siège consomment tous les bénéfices des départements opérationnels. Pratiques frauduleuses à tous les niveaux ; par exemple, la consommation de carburant de l'ONATRA dépasse du quart les besoins normaux de sa flotte : il faut bien alimenter les circuits de distribution des « khadafi ». Mauvaise gestion, recrutement de personnels sans qualification et davantage stimulés par la recherche de combines que par l'exécution d'un travail au demeurant mal rémunéré, tout concourt à rendre ces sociétés de moins en moins opérantes. Mais que faire quand l'exemple, le mauvais, vient d'en haut ? Car s'il est un pays où l'adage « le poisson pourrit par la tête » s'applique dans tous les domaines, c'est bien le Zaïre.

La vétusté des infrastructures ferroviaires et des matériels roulants compromet le fonctionnement de la Voie nationale. Le transport du cuivre du Shaba à Matadi nécessitait 20 jours en 1970, 50 en 1990. Le transport sur le Congo ne vaut guère mieux : faute d'entretien (balisage, signalisation, dragage) les échouages sur les bancs de sable sont devenus monnaie courante. Des programmes de réhabilitation financés par la BIRD, le FED, la CEE, la France, etc. s'efforcent de retarder la débâcle ⁽³⁾. Ils considéreraient comme une réussite de ramener les temps de transport du minerai sur la Voie nationale à 20 jours, c'est-à-dire de retrouver le niveau atteint il y a plus de vingt ans. Des interventions seulement techniques (réfection de ballast, modernisation des matériels, etc.) risquent cependant de n'avoir pas plus d'effet qu'un cautère sur une jambe de bois. L'IDA, chef de file des financements de programmes de réhabilitation, en a pris conscience, puisqu'elle subordonne désormais, en théorie tout au moins, la libération des crédits de programme à des réformes des sociétés nationalisées de type ajustement structurel.

Les priorités reconnues par les « bailleurs de fonds » ont glissé du technique à l'organisationnel. Mais quels changements en attendre tant que les problèmes ne seront pas sérieusement posés sur le terrain du politique ? Les Zaïrois ont eu l'occasion de s'en exprimer : plus de 6 000 « mémorandums », véritables cahiers de doléances, seraient parvenus à la Présidence en 1990 (Gbabendu Engusuka A. et Efolo Ngobaasu E., 1991). Ce qu'on peut en connaître ne laisse aucun doute sur un point : dans la perception que les Zaïrois se font de la situation de leur pays, le changement des pratiques politiques apparaît comme la condition première de toute amélioration des conditions économiques et sociales.

Dans le domaine routier un certain nombre de réponses locales ont été données à l'incapacité des pouvoirs publics : il s'agit du système des concessions. L'administration concède l'entretien de tel ou tel tronçon de route de desserte à une entreprise ou une institution. La liste des attributaires est révélatrice de la réalité socio-économique à l'échelle locale : quelques

(3) « Premier projet de réhabilitation des transports ». Kinshasa, Département du Plan, 1988.

sociétés agroindustrielles et des institutions religieuses. Il semble que les évêques aient davantage d'aptitudes à organiser la vie de relation que les instances d'un Etat de plus en plus fantomatique.

Parmi les conséquences de la décomposition de l'Etat, et de son incapacité à administrer, deux méritent d'être soulignées. D'une part, on l'a déjà dit, le retour, de plus en plus fréquent, à des pratiques d'autoconsommation ; c'est un repli du pis aller, et une véritable régression, n'en déplaise aux nostalgiques d'un lointain passé utopiquement idéalisé. D'autre part, la recherche par les entreprises d'une organisation garantissant la plus grande autonomie possible. Il se constitue ainsi de véritables enclaves d'activité au sein de régions en crise.

En voici un exemple. La société belgo-zaïroise ENRA, implantée à Béni en 1969, compte parmi ses activités la production et l'usinage de café, l'exploitation de bois et surtout la collecte et le traitement de la papaïne dont elle assure le quart de la production mondiale. Le secret de sa réussite tient dans son autonomie, principalement dans celle des transports : le plus grand nombre de la poignée de Belges qui encadrent la société y est d'ailleurs affecté. La société a pu jusqu'à présent gérer ce qui domine le quotidien zaïrois : l'incertitude. Elle possède un important parc de véhicules et un atelier de mécanique grâce auquel elle assure l'entretien de ses matériels. Ses stocks de carburants lui permettent de tenir au moins six mois en cas de rupture d'approvisionnement. Elle dispose d'une piste d'aviation privée utilisée pour les liaisons fréquentes avec Nairobi et pour l'exportation de la papaïne.

On pourrait citer bien d'autres exemples qui montrent comment les sociétés qui ont survécu à la situation zaïroise se sont organisées en construisant leur autonomie dans le contexte de pénurie de transport. Mais ces sociétés disposent de moyens qui sont hors de portée du commun des Zaïrois, tandis que leur réussite n'a guère d'effet d'entraînement car elle ne dépasse pas l'échelle de l'enclave. La situation générale du pays est toute différente de quelques cas d'espèces : les difficultés des transports ont irrémédiablement conduit à la contraction des échanges et par voie de conséquence à l'altération des marchés en oligopsonie.

L'archipel démantelé

Il serait excessif de ramener toutes les difficultés des transports à des problèmes de gestion sociale. Les contraintes territoriales d'un espace écartelé pèsent d'un grand poids (Bruneau J.-C. et Simon T., 1991). Au centre du pays, la « cuvette » congolaise, espace en creux, mal drainé, partiellement amphibie, faiblement peuplé, forme obstacle aux communications terrestres. Cet espace répulsif repousse sur les périphéries du Zaïre les zones actives et peuplées qui n'ont, du fait de ce dispositif, pratiquement aucune liaison entre elles. Le Shaba est tourné vers l'Afrique méridionale ; les régions du nord-est regardent vers l'océan Indien, le Bas-Zaïre vers l'Atlantique.

Les tendances centrifuges l'emportent de loin, d'autant que les liaisons terrestres interrégionales sont discontinues. En aval de Kinshasa le fleuve Zaïre est coupé de rapides et de chutes infranchissables, de même qu'à l'amont de Kisangani. Le trafic sur la Voie nationale est entravé par les ruptures de charges. Il n'existe aucune route à l'échelle du pays tout entier. Seules quelques liaisons aériennes assurent un minimum de relations entre les principales villes. L'espace-Zaïre se situe par conséquent, et de plus en plus, sous le signe de la discontinuité.

Fractures spatiales, ruptures des encadrements : le territoire s'est démantelé en archipel. Le repli sur le local semble être la réponse à la crise qui se manifeste simultanément par une décomposition sociale et une dislocation spatiale. Quelques îlots de prospérité relative dans un océan de pauvreté : tel apparaît le Zaïre en cette fin de XX^e siècle. L'isolement croissant de maintes régions privées de communication les condamne à la régression : n'est-ce pas cela la dynamique du sous-développement ?

Bibliographie

BIRD, 1980. Zaïre.

Bruneau J.-C. et Simon T., 1991. « Zaïre, l'espace écartelé ». *Mappemonde*, n° 4, pp. 1-5.

- Gassiat A, 1989. « Evolution des conditions de la culture du coton. Etude socio-économique des paysans de la zone de Bambesa (Haut-Zaïre) ». Thèse, Bordeaux III, 300 p. repro.
- Gassiat A., 1991. « Enclavement et développement rural : le cas du projet cotonnier de la zone de Bambesa (Haut-Zaïre) ». *Cahiers d'Outre-Mer*, n° 175, pp. 243-258.
- Gbabendu Engusuka A. et Efolo Ngobaasu E., 1991. *Volonté de changement au Zaïre*, vol. 1 et 2, L'Harmattan.
- Gourou P., 1982. *Terres de bonnes espérances*. Plon.
- Lederer A., 1982. « Considérations relatives à la Voie nationale du Zaïre ». *Bull. de l'Académie royale des sciences d'outre-mer*, n° 28, pp. 193-208.
- Mokonda Bonza Nzombo, 1980. « Cultures paysannes et crise agricole au Zaïre : le cas du coton ». *Cahiers économiques et sociaux*, Kinshasa, n° 3-4, pp. 328-344.
- Pourtier R., 1990. « Transports et développement au Zaïre », *Afrique contemporaine*, n° 153, 1^{er} trim. pp. 3-26.
- Pourtier R., 1991, « L'inéluctable défi des transports », in « Zaïre, un pays à reconstruire », *Politique africaine*, n° 41, pp. 22-31.
- Saint-Moulin L., 1986. « Les essais de modernisation de l'agriculture du Zaïre à l'époque coloniale ». *Zaïre-Afrique*, n° 202, pp. 83-98.
- Schatzberg M.G., 1980. *Politics and Class in Zaïre. Bureaucracy, Business and Beer in Lisala*. London, African Publishing Cy, N.Y.
- Tiker-Tiker, 1980. « L'agriculture zaïroise : de la stagnation à la régression ». *Cahiers économiques et sociaux*, Kinshasa, n° 3-4, pp. 279-327.
- Young and Turner, 1985. *The Rise and Decline of the zaïrian State*. Madison, the Univ. of Wisconsin Press.