

LE SYSTEME DE TRANSPORT COLLECTIF A BRAZZAVILLE

Xavier GODARD *, J. KAMA **

* INRETS

** DATAR

Les systèmes de transport, et en particulier de transport collectif, étant donné que seule une petite partie de la population possède de voitures particulières, jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement des villes, que ce soit pour assurer les fonctions économiques de production (accès au lieu de travail), de reproduction (formation, accès aux marchés pour les achats courants de nourriture) ou d'échange social (famille élargie, amis...).

C'est le cas à Brazzaville où l'effet de distance, dû à la taille de l'agglomération et à la faible densité de population, obligent le plus souvent la population à recourir à un mode de transport pour ses déplacements, plutôt qu'à la marche à pied qui reste cependant importante.

Il faut dire que les données d'enquêtes sur les déplacements de la population, leurs comportements et besoins potentiels manquent. (1), de sorte que l'on est contraint de centrer l'analyse sur l'offre de transport et les conditions de sa production, plutôt que sur la demande et la manière dont sont couverts les besoins. Ceci n'est pas le fruit du hasard mais résulte de la nature même des problèmes que l'on retrouve dans toutes les villes du Tiers Monde et qui sont d'abord des problèmes d'insuffisance et de fragilité de l'offre de transport collectif par rapport à une très forte demande. C'est pourquoi les analyses portent d'abord sur les systèmes d'offre et négligent trop souvent les conditions de mobilité des populations urbaines (2).

Cette communication sera donc centrée sur le système de transports collectifs et ses diverses composantes : société d'autobus, foula-foula (mini-bus), taxis (3), taxis 100-100, ramassage par l'employeur.

Pour être complète, l'analyse des moyens de transport devrait également intégrer l'usage de la voiture particulière (voiture possédée ou voiture de service) et celui des deux roues à moteur, importants à Brazzaville et qui semblent s'être déve-

loppés durant les périodes de crise des transports collectifs, affirmant ainsi leur complémentarité par rapport à ces derniers. Mais nous nous contenterons d'étudier le système de transports collectifs.

1. LA SITUATION EN AVRIL 1986

La rapidité d'évolution des systèmes de transport oblige à dater de manière précise toute description de ce système, et invite à s'interroger sur les facteurs d'évolution et la dynamique du système, bien plus que sur la situation à un moment donné. Cependant certaines périodes de transition sont significatives des forces à l'oeuvre dans l'évolution du système, et la période actuelle (avril 86) en est une, permettant de cerner la question de l'équilibre entre société d'autobus et secteur privé des foula-foula. Nous allons décrire brièvement la situation pour ensuite l'intégrer ensuite dans une perspective dynamique d'évolution du système depuis 20 ans.

1.1. Le STUB

A l'heure actuelle, les autobus sont exploités par le STUB (Service Municipal des Transports Urbains de Brazzaville), créé le 31 Août 1985 après la dissolution de l'ancienne société STB. Ce service, dirigé par une équipe française d'assistance technique, (4) emploie environ 850 personnes, dispose d'un parc estimé à 83 véhicules Pegaso, dont la plupart ont été remis en état, grâce à des achats massifs des pièces détachées à partir de l'ancien parc de la STB qui comprenait 243 bus.

De nombreuses pannes ayant immobilisé une partie du parc, ce ne sont que 45 à 55 bus qui sont disponibles chaque jour, entraînant un cercle vicieux bien connu des systèmes de transport : la recette dépend directement du nombre de bus en service ; une diminution des recettes, à cause des pannes de véhicules, limite la trésorerie et les possibilités d'achat de pièces détachées qui sont pourtant nécessaires à la remise en état des autobus. Ces questions d'approvisionnement en pièces sont compliquées par des négociations sur l'exonération des droits de douane et les délais d'approvisionnement... On constate la fragilité du système à travers ce type de problème.

La structure du budget met en relief l'importance des questions de maintenance des véhicules.

BUDGET-TYPE MENSUEL SIMPLIFIE DU STUB
 DEPENSES EN MILLIONS DE FCFA

Carburants, lubrifiant.....	53 M
Pièces détachées.....	44 M
Frais Personnel.....	90 M
Autres Frais.....	47 M
Impôts taxes.....	20 M

	254 M

Le niveau de recettes atteint 240 millions FCFA/mois, si le parc normal peut être mis en exploitation, ce qui correspond à une moyenne journalière de 80 000 voyageurs payants. Outre les questions de pannes de véhicules, la situation financière du STUB et sa capacité à produire une offre suffisante de transport sont fragilisées par plusieurs facteurs :

- difficultés d'organisation du personnel, notamment des équipages (chauffeur-receveur). Par exemple, la majorité du personnel féminin parmi les receveurs semble être un frein à l'efficacité du système et, de ce fait, parfois des véhicules disponibles ne sortent pas, faute d'équipage. Ces difficultés flagrantes du temps de la STB n'ont pas été complètement résolues malgré une réorganisation de l'entreprise et posent la question de l'efficacité d'une organisation d'entreprise moderne dans le contexte socio-culturel du personnel en place.
- Fraude des voyageurs (et éventuellement des receveurs) qu'il est difficile d'estimer mais qui peut représenter de 10 à 20 % de recettes.
- Charges de l'ancienne STB à supporter. Le principal problème tient aux "indemnités de licenciement" que le STB devrait verser au personnel de la STB, même si la grande majorité de ce personnel a gardé son emploi au STUB. Le budget mensuel est grevé de 45 millions FCFA pour approvisionner ce compte.
- Concurrence des foula-foula. Il est clair qu'une partie des recettes du STUB est limitée par la concurrence exercée par les foula-foula ramassant la clientèle aux arrêts d'autobus et plus fréquents que ces derniers.

C'est en fonction des difficultés de disponibilité du parc, de la concurrence des foula-foula, et de la nécessité d'augmenter le niveau des recettes, qu'a été décidée la restructuration du réseau le 14 avril : passage des 22 lignes issues de la STB à 10 lignes, ce qui diminue le nombre de liaisons directes de périphérie à périphérie mais augmente le nombre de bus par ligne et

permet une bien meilleure gestion du système : meilleures fréquences et régularité ; effort portant sur les principaux axes de demande, tout en gardant le principe de lignes diamétralisées, de périphérie à périphérie.

1.2. Les foula-foula

Les foula-foula qui avaient connu leur période de gloire à Brazzaville dans la période 1976-1980, sont réapparus en nombre à partir de août-septembre 1985, c'est-à-dire au moment de la dissolution de la STB : fonctionnant d'abord dans les quartiers périphériques, ils se sont peu à peu enhardis pour venir dans les zones centrales et concurrencer directement les autobus STUB. Aucune autorisation n'a été nécessaire et aucune déclaration n'a été faite par les pouvoirs publics qui avaient pourtant jusqu'ici proclamé le monopole du service public pour les autobus.

Des statistiques fiables manquent pour cerner l'ampleur du phénomène mais des comptages récents (5) tendraient à estimer le parc des foula-foula en exercice à plusieurs centaines (300 ?), avec de nombreuses immatriculations en 1986. La prudence est nécessaire dans ces estimations. On peut néanmoins affirmer que les passagers transportés quotidiennement par foula-foula sont un peu plus nombreux que ceux transportés par autobus : estimation d'une moyenne de 150 véhicules exploités chaque jour et transportant 600 voyageurs (6), soit au total 90 000 voyageurs/jour contre 45 à 80 000 au STUB.

Ces véhicules n'ont rien à voir avec les foula-foula de Kinshasa : à Brazzaville ce sont des minibus d'apparence confortable et non déclassés, des camions carrossés pour le transport de personnes. On retrouve cependant un point commun qui réside dans le mode de rémunération du conducteur : outre son salaire fixe relativement faible, le chauffeur perçoit les recettes dites de cabine, c'est-à-dire provenant des passagers assis à l'avant, à côté du conducteur. Ceci procure des revenus substantiels de sorte qu'on peut estimer le revenu d'un chauffeur à au moins 200.000 f.cfa par mois si le véhicule n'est pas immobilisé. Cette rémunération est trois fois plus élevée que celle d'un chauffeur d'autobus.

Sur la base des estimations précédentes, on peut penser que le temps de récupération du capital investi annuellement par les propriétaires n'est guère supérieur. Qui sont ces propriétaires et d'où vient ce capital considérable mobilisé en peu de temps ? (cf. tableau). On ne peut répondre à cette question sur la base d'une observation scientifique et l'on est contraint de se livrer à quelques hypothèses : il est probable que des personnes proches du pouvoir, c'est-à-dire informées du marché et de sa rentabilité et disposant de capitaux suffisants, constituent une bonne part

des propriétaires effectifs (au delà de quelques prête-noms) des foula-foula, phénomène que l'on observe dans de nombreux pays où des systèmes analogues sont en exploitation.

ESTIMATION D'ORDRE DE GRANDEUR DES PRINCIPALES VARIABLES DU SYSTEME DE TRANSPORT COLLECTIF A BRAZZAVILLE (AVRIL 86).

	Véhicules en exploitation/ jour/parc	Voyageurs par jour	Emplois directs	Capital investi (millions CFA)	Chiffre d'affaire (millions CFA) jour
Autobus STUB	50/80	80 000	850	2,8 Md	7,5 M
Foula-foula	150/300	90 000	700	2,4 Md	9 M
Taxis	800/1000	20 000	1 300	4 Md	12 M
Ramassage employeur	120/150	10 000	150	1,5 Md	-
Total		200 000	3 000	10,7 Md	28,5 M

Note : Il ne s'agit ici que d'ordre de grandeur estimés sans sources statistiques fiables. Les chiffres sont cités à titre illustratif des enjeux économiques du système de transport.

1.3. Les taxis

Les taxis constituent une autre composante essentielle du système, par leur capacité de transport et les flux financiers qu'ils drainent. Une estimation vraisemblable du parc tourne autour d'un millier de véhicules (7), ce qui traduirait une baisse par rapport aux années précédentes où le parc était estimé comprendre entre 2 et 3000 véhicules. Cette régression (qui serait à vérifier) doit nécessairement être mise en relation avec l'augmentation du nombre des foula-foula, indiquant une reconversion de capitaux vers ce dernier marché sans doute plus rentable. Le volume des passagers transportés par les taxis peut être estimé à 20 000 par jour.

Les chauffeurs sont généralement rémunérés au pourcentage (règle dite des 20 %), avec en fait un fonctionnement qui s'apparente à une location (le chauffeur doit rapporter chaque jour une recette donnée, de l'ordre de 10 à 15 000F CFA) voire une location-vente (au bout d'une certaine période, le véhicule lui appartient).

1.4 Le ramassage par l'employeur

L'insuffisance des transports collectifs a conduit depuis de nombreuses années (essentiellement depuis la période 1976-1980) les employeurs à créer leurs propres services de ramassage de personnel pour deux raisons convergentes : l'employeur a besoin que le personnel arrive à l'heure pour ne pas perturber l'organisation du travail, et un service régulier de transport tend à diminuer nettement l'absentéisme. Les employés disposent pour leur part de l'assurance d'un transport régulier et gratuit (cela dépend cependant des cas) et les syndicats ont fait pression pour disposer de ce type de service.

Le ramassage par l'employeur est effectué par une partie des entreprises privées et par la quasi-totalité des services et entreprises publiques. Des estimations réalisées il y a quelques années évaluaient le parc à 100 véhicules, chiffre qu'il est raisonnable de porter à 150 actuellement.

Le développement d'un parc de ce type apparaît souvent comme "anti-économique", étant donnée la sous-utilisation des véhicules (estimation grossière de 10 000 passagers par jour) et l'importance du capital immobilisé. Mais il faudrait que le système des transports collectifs ouverts au public fasse la preuve de son efficacité, en satisfaisant les besoins de déplacements des employés, et de sa pérennité pour que les employeurs renoncent à cette pratique, ce qui n'a pas été le cas jusqu'alors.

2. ECLAIRAGE PAR L'HISTOIRE DES TRANSPORTS COLLECTIFS DEPUIS 20 ANS

La situation actuelle des transports collectifs de Brazzaville doit être resituée dans son histoire récente ; cette histoire montre que le système n'a jamais trouvé un équilibre stable, mais a évolué de manière cyclique, avec la mise en circulation d'autobus neufs et leur détérioration, laissant momentanément la place au développement du secteur privé tout ceci dans un schéma institutionnel de monopole de service public affirmé par les autorités dès 1963.

2.1. La RMTB, première société publique (1964-1971)

La décision de création de la Régie Municipale des Transports de Brazzaville fut prise au cours d'une délibération du Conseil Municipal le 31 Mai 1963, selon le modèle de la régie directe visant à assurer le service public et rompant avec la précédente société privée, la SATA, qui fonctionnait avant l'indépendance.

Le tarif fut fixé à 25 Fcfa dès 1965, prix sans doute élevé pour l'époque, mais qui fut maintenu pendant 15 ans au même niveau ! Ce maintien du tarif fut certainement une cause, parmi d'autres, de la détérioration d'ensemble du système sur une longue période, alors qu'aucune subvention pour l'exploitation ou l'équipement n'était officiellement prévue (en fait, naturellement, l'Etat a épongé les dettes successives accumulées).

L'entreprise, exploitant un parc de 32 bus, eut à faire face à l'extension urbaine de l'agglomération, avec la difficulté de desservir les nouveaux quartiers périphériques tels que Talangai et Kinsoundi. Les difficultés internes de gestion, renforcées par le poids de décisions politiques provenant de la tutelle, Mairie et Ministère de l'Intérieur, et allant à l'encontre d'une gestion efficace, entraînèrent la dégradation de la société qui fut sanctionnée en 1972 par la cessation d'activité.

2.2. La STB : première phase (1972-1980)

La société de transport de Brazzaville est créée en 1972, à l'occasion de l'achat de 50 autobus Pegaso, couvert par un financement espagnol et bénéficiant de la caution de l'Etat congolais. Cette société est fondée sur le même statut que la RMTB, n'ayant pas d'autonomie de gestion et fonctionnant en régie municipale. Le même processus se développe et, au bout de 2 ans, le matériel se dégrade : on dénombre une vingtaine d'autobus en exploitation quotidienne en 1974, puis une dizaine en 1976, à tel point que la Municipalité doit faire appel "aux particuliers résidents pour mettre en exploitation provisoirement tout moyen de transport collectif confortable au tarif de 25 F cfa par voyageur". C'est le début des foula-foula et des taxis collectifs 100-100 qui vont assurer l'essentiel de l'offre de transport pendant 4 ans, jusqu'à leur suppression officielle début de 1981. Le parc des foula-foula-véhicules utilitaires, aménagés pour comprendre de 15 à 50 places, était estimé disposer de 100 à 200 véhicules en 1978.

2.3. La STUB deuxième phase (1981-1985)

L'activité de la STB reprend fin 1980 avec l'achat de 104 autobus Pegaso, dans un schéma de monopole de service public et de régie municipale comme dans les phases antérieures. Les tarifs sont fortement réajustés à 60 Fcfa, pour les lignes courtes vers le Centre, et 100 Fcfa pour les lignes express de périphérie à périphérie. Le tarif sera en fait unifié à 100 Fcfa en 1983 pour améliorer le niveau de recettes de la STB. Le trafic journalier est d'environ 80 000 voyageurs par jour pour un parc en service de 60 à 70 autobus.

Des commandes supplémentaires d'autobus sont passées dès 1982 et surtout en 1983 avec 120 véhicules, portant le parc théorique à 248 autobus. Mais cette extension apparente du parc cache en fait un renouvellement accéléré du parc qui souffre d'une insuffisance chronique de la maintenance. Après une période d'équilibre financier en 82-83, la situation financière de la STB se dégrade en 84-85 jusqu'en août 85, période où les difficultés financières s'accumulent ; la STB est dissoute pour laisser la place au STUB. Entre-temps, les foula-foula et taxis collectifs ont maintenu une faible activité sur l'ensemble de cette période, sur quelques liaisons périphériques telles que Total-Kinsoundi ou bien la desserte de la Base aérienne. En 1985, le nombre des foula-foula a augmenté avant la dissolution de la STB, pour croître brusquement après cette dissolution : ils jouent de nouveau le rôle d'offre de substitution face à la défaillance du service public, tout en participant au déclin du système d'autobus par la concurrence inégale qu'ils livrent à ces derniers.

2.4. Enseignements de l'expérience passée

Le principal enseignement que l'on peut tirer de cette esquisse des différentes phases de l'histoire des transports collectif de Brazzaville, est que les mêmes processus de dégradation ont condamné les différentes régies au même échec, laissant la place à des moyens de substitution et en particulier aux foula-foula qui font preuve d'une plus grande efficacité même s'ils ne satisfont pas aux exigences du service public. Il apparaît même que la dégradation est allée en s'accéléralant lors des différentes phases successives, alors que les moyens mobilisés (parc de véhicules, nombre d'employés) étaient chaque fois plus importants. Ceci tend à suggérer que l'on est face à un phénomène de "déséconomies" d'échelle et que le modèle de régie directe avec monopole de service public ne peut guère assurer sa pérennité. Comment interpréter l'évolution constatée ?

3. INTERPRETATIONS DE L'EVOLUTION DU SYSTEME DE TRANSPORT

Plusieurs niveaux d'interprétations peuvent être considérés, jetant des éclairages complémentaires et indiquant que chaque élément du système ne peut être compris qu'en référence aux autres.

3.1. Causes de dégradation des sociétés d'autobus

Plusieurs sources de difficultés sont à l'oeuvre, entraînant des cercles vicieux de dégradation des sociétés d'autobus. Citons-les rapidement car elles ne sont pas spécifiques à Brazzaville :

- main-d'oeuvre insuffisamment qualifiée, que ce soit pour la conduite ou l'entretien des véhicules ;
- embauches de complaisance, pour résoudre les problèmes d'emplois de personnes "recommandées" par la tutelle. Cette situation conduit à des effectifs pléthoriques et à une inefficacité de l'entreprise ;
- déséquilibre de l'offre et de la demande entraînant une surcharge des autobus et plus grande vulnérabilité aux pannes ;
- mauvais état de la voirie renforçant les causes de panne ;
- difficultés d'approvisionnement en pièces détachées pour diverses raisons convergentes : manque de trésorerie, difficultés de dédouanement, délais d'approvisionnement auprès des fournisseurs, mauvaise gestion des stocks ;
- phénomènes de fraude et de vol de certains types de matériel ou de carburant ;
- manque d'autorité et de responsabilité de l'équipe dirigeante (direction, maîtrise) étant donné que le pouvoir de décision appartient à la tutelle (Mairie, Ministère de l'Intérieur).

Le principal cercle vicieux est que dès qu'une difficulté surgit, limitant le nombre de bus en exploitation, la vulnérabilité s'accroît : risque de panne en augmentation, diminution des recettes et donc dégradation automatique du parc.

3.2. Poids du contexte économique global

L'environnement macro-économique du Congo constitue un facteur déterminant surtout si l'on considère la part du revenu national qui concerne la capitale. C'est ainsi que le rachat cyclique d'autobus en 1980, 82 et 83 ne peut être compris qu'en référence au contexte économique favorable de cette époque et à la redistribution des revenus pétroliers. De même, l'accroissement du nombre de taxis à cette époque n'a été possible qu'en raison de l'élévation sensible des revenus des catégories sociales de personnes qui pouvaient se payer un taxi pour leurs déplacements.

Le retournement des cours du pétrole en 83 a masqué le début des difficultés réelles de la STB, car la fuite en avant par l'achat de nouveaux bus n'était plus possible. Il faut s'attendre à ce que la chute des revenus pétroliers en 1986, canalisée à travers le Plan d'Ajustement Structurel (PAS), ait des répercussions sensibles sur l'ensemble du système.

4. VERS UN MODELE DE COMPLEMENTARITE ENTRE AUTOBUS ET FOULA-FOULA ?

La mise en place de la Stub n'est qu'une phase transitoire, conçue en attendant la création d'une société d'économie mixte, avec autonomie de gestion par rapport à la tutelle de la Mairie. Cette création de la Stub devrait s'accompagner de l'achat de matériel neuf tant le parc actuel souffre d'une carence de la maintenance, accumulée sur plusieurs années, et du nombre insuffisant de ses véhicules.

Deux évolutions originales doivent alors être enregistrées : d'une part, abandon de la régie directe qui avait été initiée dès 1963 au profit d'une société d'économie mixte (combinaison de capitaux d'Etat et de capitaux privés étrangers) ; d'autre part, abandon probable de la règle du monopole sur l'ensemble de l'agglomération, dans la mesure où il semble peu vraisemblable qu'une société d'autobus puisse satisfaire à brève échéance l'ensemble des besoins de déplacements sur l'agglomération.

C'est donc un schéma de complémentarité qui tend à se dessiner entre STUB et foula-foula à l'image de Kinshasa où coexistent plusieurs sociétés d'autobus, les foula-foula, les Kimalu-malus et les taxis bus... Mais le cas de Brazzaville se prête davantage à l'organisation du système par les pouvoirs publics car un tel système, pour être équilibré et capable de satisfaire les besoins de la population, doit être encadré, comme le montre l'exemple de nombreuses villes du Tiers-Monde.

Le débat actuel sur Brazzaville (quelle est la complémentarité possible entre autobus et foula-foula ?) est exemplaire d'un débat d'experts, fréquent actuellement, sur la comparaison des efficacités respectives des secteurs privés et publics dans les transports urbains (débat où la Banque Mondiale use de son poids pour préconiser les formes de transport privé). Il reste pour Brazzaville à savoir intégrer de manière permanente les deux composantes de son système de transport qui auparavant n'existaient chacune qu'à des périodes distinctes.

Notes

(1) Seules quelques données sont fournies par l'enquête socio-économique de 1979 réalisée par CRETH-URBANOR. Ces données auraient besoin d'être réactualisées et nettement approfondies par des enquêtes spécifiques de mobilité.

(2) L'INRETS a mené de tels travaux en Amérique Latine (villes de Quito, Lima, Sao Paulo) et en Tunisie (Sfax). Un projet sur Brazzaville n'a pas abouti.

(3) L'assimilation des taxis aux transports collectifs résulte de la fonction de substitution qu'offrent les taxis par rapport aux autres modes, de sorte qu'ils font bien partie de l'ensemble du système et offrent une capacité non négligeable de transport.

(4) RVI et CGFTE

(5) Comptage réalisé pour le STUB au Centre Culturel Français et au marché de Mougali.

(6) 15 allers-retours avec une charge de 20 personnes par trajet, ce qui n'est pas une hypothèse excessive.

(7) Les estimations varient selon les études réalisées ces derniers mois entre 800 et 2000.

BIBLIOGRAPHIE

CRETH-URBANOR. Schéma directeur de Brazzaville. Etude socio-urbaine, janvier 1980.

GODARD, X., "Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines ? - cas de Brazzaville et Kinshasa", Politique Africaine, mars 1985.

GODARD, X., "Transports collectifs privés. Expériences de différentes villes du Tiers-Monde", Rapport INRETS (à paraître).

GODARD, X., ZIV, J.C., " Proposition de réorganisation des transports publics pour la ville de Brazzaville", Agence des cités unies pour les transports urbains, mars 1979.

GODARD, X. KAMA, J., "Les différentes formes de transport collectif à Brazzaville", Rencontre de Recherche IRT, septembre 1983.

GODARD, X., KAMA, J., "Le système de transports de Brazzaville; un éclairage par quelques repères historiques", Revue RTS, décembre 1984.

Journées d'Etude sur Brazzaville.

Actes du colloque

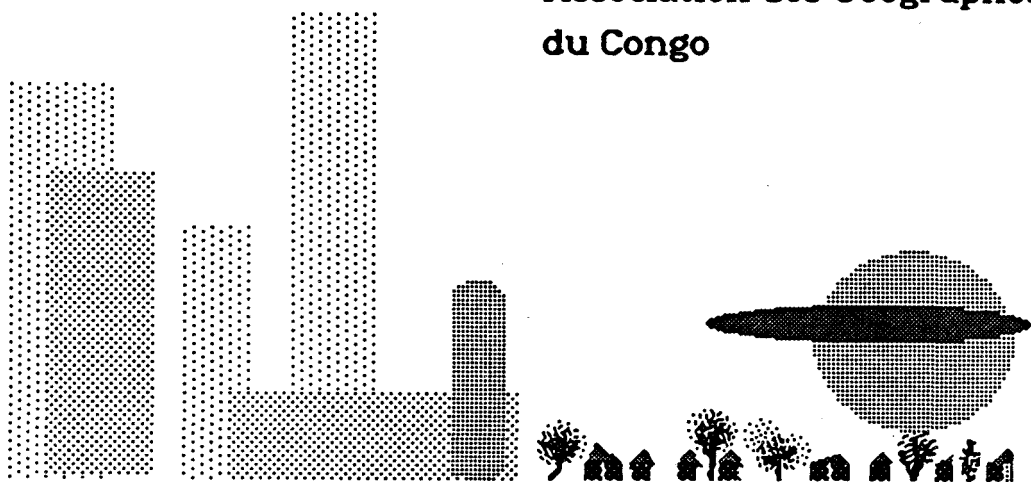
Brazzaville, 25-28 avril 1986.

ORSTOM

Santé Urbanisation

AGECO

**Association des Géographes
du Congo**



**Publié avec le concours de la Mission Française
de Coopération et d'Action Culturelle.**

Brazzaville. R. P. Congo.