Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines ?

(Cas de Brazzaville et Kinshasa)

LES systèmes de transport collectif comportent en Afrique de multiples formes d'organisation qui se côtoient souvent, allant des sociétés publiques d'autobus aux véhicules privés regroupés autour de la dénomination de « transport informel » (1), en passant par les taxis et les véhicules de ramassage d'entreprises.

Ces systèmes, bien que souvent défaillants, représentent actuellement l'essentiel des déplacements motorisés et sont appelés à voir leur rôle s'accroître dans les années à venir, avec le développement rapide de l'urbanisation en Afrique, à travers plusieurs types d'effets : accroissement de la population des villes existantes et des besoins de déplacement correspondants ; allongement des distances avec le développement urbain non maîtrisé qui limite les possibilités de la marche à pied et oblige de plus en plus au recours à un moyen de transport ; émergence de la question des transports collectifs dans les villes « moyennes » ou « secondaires ».

Devant la faible maîtrise par les pouvoirs publics de l'évolution des systèmes de transport collectif, il paraît utile d'analyser les facteurs d'évolution à l'œuvre et d'identifier les modèles de référence qui s'affrontent et définissent les enjeux des politiques actuellement suivies. On se fondera pour cela essentiellement sur les travaux de recherche engagés sur les agglomérations de Kinshasa et Brazzaville qui, sans être totalement représentatives des villes africaines, apportent un éclairage sur la situation d'autres capitales.

(1) Cette dénomination de transport informel, déjà bien abordée dans plusieurs documents, nous semble impropre pour désigner la réalité visée. Outre le fait que ces « formes » de transport sont régies souvent par des règles assez précises, il faut reconnaître que l'expression consacrée tend à amalgamer des situations de nature différente. Voir notamment F. Durand, *Cars rapides à Dakar*, Dakar, juin 1980, 34 p. (Environnement africain. Études et recherches. 54-80) ou H. Coing, « Crise des transports urbains et transports non conventionnels », *Transports* 262, avr. 1981, pp. 294-300.

Brazzaville et Kinshasa, deux situations complémentaires

Les deux agglomérations de Brazzaville et Kinshasa, situées de part et d'autre du fleuve Zaïre, apparaissent tout à fait complémentaires du point de vue des systèmes de transport collectif, dans la mesure où, si des facteurs communs sont à l'œuvre, les réponses apportées relèvent de principes différents du point de vue de l'articulation entre société publique d'autobus et secteur privé des *foulas-foulas* (châssis de camions carrossés pour le transport des personnes) : Brazzaville est caractérisée par l'option de monopole de service public de la société d'autobus, tandis que Kinshasa relève d'un schéma de cohabitation entre le secteur privé des *fulas-fulas, kimalus-malus* et taxis-bus et le secteur public d'une ou plusieurs sociétés d'autobus.

Quelle est l'origine du mot *fula-fula* (Kinshasa) ou *foula-foula* (Brazzaville) ? Plusieurs interprétations m'ont été données :

1) « Cela vient du lingwala, cela veut dire : qui va vite, se faufile, on ne peut pas l'attraper... ». C'est également la signification du terme *kimalu-malu* (« qui va vite », en kikongo) désignant les camionnettes bâchées de Kinshasa.

2) « Ce terme provient sans doute de l'anglais *full* qui signifie plein. C'est une déformation du terme anglais illustrant le caractère bondé des véhicules utilisés ». Cette interprétation semble fantaisiste et va chercher curieusement sa justification dans une référence occidentale.

3) « Au début du chemin de fer à vapeur (le CFCO créé en 1934) les gens étaient très impressionnés par cet engin et le soufflement qu'il faisait entendre de manière rythmée et accélérée. C'est de là que vient l'expression *foula-foula,* qui imite le bruit de la locomotive et donne l'impression de vitesse un peu magique. Le terme a été repris pour désigner les petits véhicules privés qui, eux aussi, donnaient l'impression de vitesse magique ».

4) « Ce mot vient d'une des langues de l'Angola, mais est proche également d'autres langues du Zaïre. Cela signifie à l'origine : souffler sur le feu, par imitation phonétique du bruit du soufflement. Lorsque l'on veut accélérer le feu, on souffle de plus en plus vite... Cela fait *"fula-fula",* qui souffle vite. Par image ce terme a désigné les véhicules qui concurrençaient l'OTCZ (à Kinshasa), allaient plus vite que les bus et prenaient leurs clients : c'est comme si on soufflait sur le feu de leur moteur. A l'origine c'étaient des Portugais (1) qui exploitaient ces véhicules avec des chauffeurs angolais. Les Portugais sont partis mais les Angolais sont restés. Au début, les *fulas* étaient utilisés pour la desserte des marchés (transport de sacs de manioc...). Puis peu à peu, par nécessité, ils ont été utilisés par l'ensemble de la population ».

(1) D'autres documents font cependant état de Grecs comme premiers exploitants des *fulas-fulas.*

Ces différences institutionnelles relèvent en première analyse d'options politiques différentes, en particulier par rapport à des notions telles que secteur privé, service public : approche pragmatique à Kinshasa, qui conduit au schéma de cohabitation ; approche plus volontariste et idéologique à Brazzaville, qui conduit à des situations plus « pures » d'exclusion d'une forme de transport par l'autre.

Mais il est un autre facteur pouvant expliquer ces différences et justifiant le terme de complémentarité, c'est l'effet de taille des deux agglomérations : il est bien plus difficile pour un pouvoir politique d'imposer et de rendre efficace un monopole pour les transports collectifs dans une agglomération de 3 millions d'habitants que dans une agglomération de 450 000 habitants.

Le modèle du monopole de service public à Brazzaville

Le statut actuel de la Société des transports de Brazzaville (STB) remonte aux décisions prises au début de l'indépendance congolaise (2). C'est en 1963, en effet, qu'est décidée la création de la Régie municipale des transports, régie directe sous la responsabilité de la municipalité, mais sous la tutelle du Ministère de l'intérieur. Cette décision est prise à l'instigation des cadres progressistes du Mouvement national de la révolution qui vont occuper le pouvoir dans l'appareil d'État et souhaitent promouvoir un véritable service public de transports en commun, nécessitant naturellement le monopole qui devra être organisé sous leur contrôle. A ceci s'ajoute l'absence de subvention, qui constitue un paradoxe par rapport à l'exigence de service public.

Le modèle mis en place en 1963 subsiste encore, malgré plusieurs bouleversements et étapes successives dans la constitution de l'offre : cessation d'activités de la RMTB, en 1972, en raison de pertes d'exploitation énormes ; création en 1972, d'une nouvelle société (la STB), mais avec un statut identique et qui bénéficie de l'achat d'un lot de 50 autobus qui vont vite se dégrader, au point qu'en 1976 les pouvoirs publics sont obligés de faire appel au secteur privé : « appel aux particuliers résidents pour mettre en exploitation provisoirement tout moyen de transport collectif confortable au tarif de 25 CFA par voyageur ». Ce sera la période 1976-1979 durant laquelle les *foulas-foulas* assurent l'essentiel de l'offre de transport, après quoi les pouvoirs publics remettent à flot

(2) X. Godard, « Le système de transports de Brazzaville. Un éclairage par quelques repères historiques », *Recherche Transport Sécurité* 4, oct. 1984, et X. Godard, « Les différentes formes de transport collectif à Brazzaville », in : *Transports collectifs urbains et régionaux dans les pays en développement, Compte rendu de rencontre de recherche*, Arcueil, Institut de recherche des transports, sept. 1983, pp. 31-45.

la STB, en 1980-1981, avec l'achat d'un nouveau parc d'autobus et la suppression brutale des *foulas-foulas*. Le parc d'autobus tend à se dégrader rapidement, mais, contrairement aux phases antérieures, l'achat de nouveaux matériels est possible grâce à des excédents d'exploitation dégagés les deux premières années (3) et aussi grâce à des concours de l'État, ce qui permet d'assurer la continuité d'une offre de transport.

Les limites et détournements du modèle de monopole de service public sans subvention

La première limite du modèle institué à Brazzaville tient aux difficultés mêmes qu'il a à se pérenniser, comme l'indiquent les trente années d'histoire des sociétés d'autobus qui se sont succédé : à plusieurs reprises, le processus de dégradation de l'offre est à l'œuvre de manière irréversible, condamnant les autobus à l'immobilité et l'abandon, et forçant les usagers à trouver un autre mode de déplacement...

Cette dégradation a ouvert le champ pendant une période de quatre ans (1976-1980) aux transports privés dénommés *foulas-foulas*, ce qui constituait une sérieuse entorse au modèle du monopole. On peut d'ailleurs se demander si ce modèle ne cache pas en fait un modèle d'alternance (et donc de cohabitation intertemporelle, par opposition au modèle de cohabitation simultanée de Kinshasa) entre le monopole de service public et l'ouverture au secteur privé.

Le rétablissement du monopole en 1981 n'a pas empêché le maintien des *foulas-foulas* et taxis collectifs fonctionnant sur certains axes desservant essentiellement la périphérie de l'agglomération, tant il est vrai que la STB ne parvient pas à desservir l'ensemble de l'agglomération (4) et que l'opposition centre-périphérie est toujours à l'œuvre dans la production du service urbain de transport (voirie et transport collectif).

Mais d'autres formes de substitution partielle à l'offre STB se sont développées, détournant de manière plus subtile l'objectif d'un monopole de service public : il s'agit des véhicules de ramas-

(3) Le compte d'exploitation de la STB fait apparaître un résultat positif de 367 millions de CFA en 1981 et 309 millions en 1982, favorisé il est vrai par une subvention de 200 millions en 1982. Ce résultat intègre l'amortissement du matériel calculé sur cinq ans, alors que l'usure effective se rapproche plutôt de deux ans : tout le problème est là.

(4) L'insuffisance d'offre et les difficultés de gestion se matérialisent à travers le taux d'immobilisation des autobus, supérieur à 50 % en 1983. En moyenne 60 bus sortaient chaque jour (sur un parc théorique de 130 unités) et parmi ceux-ci une trentaine tombaient en panne en cours d'exploitation.

sage qui assurent les déplacements domicile-travail du personnel dans un certain nombre d'entreprises privées et dans la quasi-totalité des administrations ou organismes publics. Ces services de ramassage se sont développés en réponse à la faillite du service public, sous la bienveillance des dirigeants intéressés par la régularité des horaires de travail et à la demande des personnels et des syndicats de travailleurs.

Enfin il faut mentionner, comme dernier élément de dérive du modèle, l'existence de subventions nécessaires pour couvrir l'achat de matériel ou la couverture de dettes lorsque la situation financière devient insoluble. En témoignent certains documents officiels tels que celui élaboré par une commission ad hoc en 1980 (5) : « On constate qu'en l'espace de 17 ans l'État et la municipalité ont volé trois fois au secours des transports municipaux pour un montant total en francs courants (CFA) de 10 milliards, ... sans compter le manque à gagner de plusieurs administrations et entreprises d'État prestataires de services à ces transports pour la plupart du temps non solvables. »

Dans la période actuelle, ces pratiques de subvention au coup par coup semblent se poursuivre pour résoudre les difficultés de financement du nouveau matériel acquis à un rythme accéléré (6). Il faut reconnaître que l'État a sa part de responsabilité dans les difficultés financières que connaît la STB, dans la mesure où les tarifs ne sont pas réajustés en même temps que la hausse des différents coûts d'exploitation accompagnant l'inflation. Le tarif a été fixé à 25 CFA dès 1965 et maintenu à ce niveau pendant quinze ans, jusqu'en 1980, alors que l'indice des prix de détail était multiplié par trois durant cette même période. Le blocage de ces tarifs pour raisons sociales et politiques est compréhensible et constitue une pratique quasi universelle, mais des contreparties financières doivent alors logiquement en compenser les effets négatifs pour le maintien de l'offre de transport.

D'autres causes de dégradation expliquent les limites et détournements du modèle de monopole de service public. Certaines sont classiques et externes au modèle lui-même : défaut de gestion des pièces détachées et délais d'approvisionnement (plusieurs mois...), inadaptation de certaines caractéristiques des matériels importés (en particulier fragilité des suspensions par rapport aux charges effectives des autobus) qui accentuent les risques de panne. Mais d'autres

(5) Conférence des entreprises d'État, *Plan de redressement de la Société de Transports Brazzaville STB,* Brazzaville, juil. 1980, multigr.

(6) PEGASO. C'est la marque des autobus exploités à Brazzaville. Mais parmi la population de Brazzaville, on dit que ce signe signifie : « Pendant qu'Emouengué (maire de Brazzaville qui décide de l'achat des bus) Gaspille l'Argent, Sessou (le président du Congo) Observe. » Ceci traduit avec humour l'image négative de gaspillage qu'offre la STB.

causes participent plus directement au modèle lui-même, tenant au statut de la STB et à son absence d'autonomie de gestion.

De manière paradoxale, le statut officiel de la STB n'a toujours pas été établi ; mais la tutelle de la Mairie et du Ministère de l'intérieur est exercée de fait. Le budget de la STB n'est pas autonome, mais annexé au budget de la municipalité... L'absence d'autonomie de gestion et donc de responsabilisation de l'entreprise, un pouvoir syndical et politique fort au sein de l'entreprise font que sa gestion même est dépendante des enjeux politiques et est désarmée pour résoudre les problèmes classiques de gestion du personnel : effectifs pléthoriques, absentéisme, indiscipline, détournements de recettes, etc. La STB joue nécessairement le rôle de pourvoyeur d'emplois pour des clientèles politiques et ne dispose pas de protection statutaire pour échapper à cette logique (7).

Ce type de problème est d'ailleurs transversal à l'ensemble de la société congolaise où la question de l'autonomie et de la responsabilité de gestion est posée pour toutes les entreprises publiques.

Le modèle de cohabitation des secteurs privés et publics à Kinshasa

La situation à Kinshasa se caractérise par la coexistence de plusieurs formes de transport agissant finalement en complémentarité, même si la concurrence est parfois vive : une sorte d'équilibre semble nécessaire entre, d'une part, le secteur privé des *fulas-fulas* et des autres véhicules (*pick-up* camionnettes) et, d'autre part, le secteur d'économie mixte de la SOTRAZ, équilibre qui est en train de se modifier actuellement avec la réapparition d'une autre société, l'OTCZ qui, de statut public, passerait à un statut privé, ce qui rend le schéma encore plus complexe.

Quelques points de repère historiques sont nécessaires pour situer l'équilibre actuel dans une perspective d'évolution (8). Dès l'origine, on observe la cohabitation des *fulas-fulas* et des autobus. En 1954, est mise en place une société (TCL) qui fonctionnera de manière « satisfaisante » jusqu'au début des années 60 où le processus de dégradation se met en place avec tous les facteurs de perturbation liés à l'indépendance du pays, l'africanisation mal préparée des cadres... En 1970, l'État rachète les parts de TCL et crée

(7) Ceci est bien analysé dans le document de la Conférence des entreprises d'État *(op. cit.)* : « Les recrutements anarchiques n'ont pour mobile que la résolution des problèmes sociaux des agents recrutés. »

(8) C. Curé, *Aspects du fonctionnement d'une entreprise de transport collectif de type moderne. Étude monographique du réseau de Kinshasa (SOTRAZ)*, Arcueil, Institut de recherche des transports, oct. 1984, 67 p., multigr. Voir aussi : C. Baehrel et al., *Analyse du système de transports collectifs informels à Kinshasa*, Paris, BEAU et ACA, oct. 1983, multigr.

l'OTCZ qui a vocation d'assurer le service public avec un organisme public. Cet Office des transports fonctionnera pendant plusieurs années tant bien que mal et entrera de manière paradoxale dans un processus de dégradation irréversible à partir de 1976, au moment de l'acquisition d'un parc considérable de 800 autobus : la structure d'entreprise est inapte à accueillir un tel nombre de véhicules et les facteurs externes (blocages des tarifs, défauts d'approvisionnement en pièces...) amplifient le processus de dégradation, de sorte que c'est moins de 200 bus qui seront mis en service et que le parc va se dégrader jusqu'à sa quasi-disparition en 1979-1980. Une autre société, la STK, mise en place durant cette période, connaît le même sort. Ces sociétés subissent de plein fouet les effets de la crise économique zaïroise et de l'affaiblissement des structures étatiques pour prendre en charge ce secteur public. Le secteur privé des *fulas-fulas* et autres *kimalus-malus* occupe alors la place laissée libre par la défaillance du secteur public et étend son activité, en accompagnant un développement urbain non contrôlé et très rapide.

C'est dans ce contexte difficile de crise qu'est créée, en 1979, la SOTRAZ, après un troc portant sur 500 autobus RVI et du minerai de cobalt où intervient la SOZACOM (9) : la SOTRAZ est une société d'économie mixte où le constructeur RVI détient 20 % du capital et la SOZACOM, 70 %. Cette société fonctionne comme une entreprise privée, avec quelques dérogations particulières (par exemple exemption d'impôts sur le chiffre d'affaires pour la première période 1979-1984) et bénéficie de l'assistance permanente de RVI dont plusieurs cadres occupent les postes clefs de direction. Cette société parvient à desservir les principaux axes de l'agglomération et à assurer la moitié environ des transports collectifs, tout en se maintenant malgré de nombreuses difficultés ; celles-ci se traduisent néanmoins par une certaine tendance à la dégradation dans le parc de véhicules : l'objectif n'est plus actuellement — s'il l'a jamais été — d'augmenter l'offre pour suivre l'évolution des besoins de transport et de se substituer peu à peu au secteur privé des *fulas-fulas,* il est simplement de se maintenir.

C'est bien un modèle de cohabitation, sans réelle coordination, de diverses formes de transport collectif qui est à l'œuvre et qui ne semble pas remis en cause. Mais comment fonctionnent donc les principaux éléments de ce système, les *fulas-fulas* et la SOTRAZ ?

Les fulas-fulas, une activité dégageant d'importants surplus

Le qualificatif de transport « informel » est fréquemment donné

(9) RVI : Renault Véhicules Industriels ; SOZACOM : Société zaïroise de commercialisation du minerai (de statut public).

à ces formes de transport privé d'exploitation spontanée dont les *fulas-fulas* de Kinshasa sont un bon exemple. Ces transports sont d'abord informels par la méconnaissance que l'on en a et par les aléas qui caractérisent leur exploitation. Mais les travaux d'enquête et d'analyse menés à leur sujet permettent d'indiquer des formes d'organisation assez précises du point de vue des relations entre chauffeurs et propriétaires de véhicules.

Les comptages et enquêtes menés par le BEAU en 1983 permettent d'estimer les ordres de grandeur des parcs de véhicules à environ 500 *fulas-fulas* et un millier de *kimalus-malus* et taxis-bus. Ceci représente une offre équivalente ou légèrement supérieure à celle des autobus de la SOTRAZ, en tenant compte des phénomènes importants d'immobilisation des véhicules. Il faut distinguer divers types d'organisation :

— quelques entreprises structurées (la plus connue est Auto Service Zaïre qui comporte une centaine de véhicules) dont l'organisation est proche de celle de la SOTRAZ : lignes définies par la direction, esquisse de contrôle d'exploitation, billetterie, ateliers de réparation ;

— entreprises de taille moyenne (une dizaine de véhicules) laissant au chauffeur le soin d'exploiter le véhicule au mieux, mais avec un contrôle étroit des recettes par la direction ;

— petits propriétaires d'un ou plusieurs véhicules qu'ils louent en quelque sorte au chauffeur sans interférer dans le contrôle de son utilisation. Ces derniers constituent plus de la moitié de l'offre de *fulas-fulas,* mais avec sans doute un taux d'immobilisation plus élevé.

Dans le cas des « entreprises » de *fulas-fulas*, la règle de rémunération est double : salaires faibles complétés par des revenus annexes provenant des recettes de cabine (passagers assis à côté du chauffeur), qui conduisent à des revenus mensuels considérables dans le contexte de Kinshasa : 10 à 20 000 Zaïres, par mois, à comparer au revenu d'un chauffeur de la SOTRAZ (de l'ordre de 2 000 Zaïres, primes comprises, en 1983).

Dans le cas des petits propriétaires, le chauffeur doit rapporter une recette minimale par jour, le surplus constituant son propre revenu. Là encore on estime que ces revenus des chauffeurs peuvent être du même ordre que dans le cas précédent.

De leur côté, les propriétaires des véhicules perçoivent des revenus également importants, à cette réserve près — mais elle est primordiale — que les risques de pannes ou d'accidents sont élevés et peuvent tarir, au moins provisoirement, toute source de revenus.

Il faut donc en conclure que cette activité permet de dégager

des surplus importants, ce qui n'est guère conforme au schéma classique d'analyse du secteur informel où l'accumulation est quasi inexistante. Mais les surplus dégagés de l'activité de transporteur privé ne semblent guère réinvestis dans le secteur : on ne peut pas parler d'accumulation sectorielle. Les surplus dégagés semblent avoir deux destinations principales, outre des circuits spéculatifs qu'il est bien difficile d'appréhender (par exemple le diamant au Zaïre) : d'une part, l'investissement foncier (achat de parcelle, construction de logement) ; d'autre part, complément d'un revenu salarié trop faible, notamment dans l'administration.

La SOTRAZ au carrefour des logiques de l'entreprise privée et des contraintes du service public

Après cinq années d'existence, la SOTRAZ a donc su gagner sa crédibilité par la mise en place et le maintien d'une offre de transport public répondant à certains critères issus de la notion de service public : fixation de lignes permanentes sur les grands axes de déplacement, avec arrêts matérialisés et obligatoires ; fréquences minimales ; desserte en heure creuse (la nuit) même si la demande est moins forte... En ceci l'offre SOTRAZ s'oppose à celle des *fulas-fulas* qui répondent à une logique stricte de recherche du maximum de clientèle.

Et pourtant la logique de service public résiste mal aux difficultés multiples rencontrées par l'entreprise et s'estompe devant la nécessité de survie : la notion de rentabilité s'impose de plus en plus, il faut faire rentrer des recettes dans les caisses pour assurer l'équilibre, dégager des capacités d'autofinancement pour l'achat de nouveaux autobus.

L'une des particularités du réseau SOTRAZ est la gratuité des déplacements des fonctionnaires, ce qui donne lieu à compensation financière de la part de l'État pour le manque à gagner.

La clientèle des fonctionnaires (vrais ou faux, car la fraude est supposée importante) n'a cessé d'augmenter (30 % en 81-82, plus de 40 % en 83) pose un problème supplémentaire de gestion, dans la mesure où les compensations financières sont parfois considérées comme des subventions et peuvent être versées avec retard : la trésorerie s'en trouve alors limitée et les achats de pièces détachées, reportés, ce qui entraîne des immobilisations supplémentaires de véhicules.

La maintenance des véhicules et les approvisionnements correspondants en pièces détachées sont le problème lancinant de l'entreprise. Il faut savoir que la durée de vie moyenne d'un autobus ne dépasse pas quatre ans et que, durant cette période, il consomme en pièces détachées l'équivalent de sa valeur d'achat. Dans le con-

texte du Zaïre, la difficulté principale tient à l'accès aux devises. La SOTRAZ a pu survivre grâce à l'accès privilégié qu'elle avait aux devises par l'intermédiaire du Fonds de relance minière, dépendant de la SOZACOM qui est le principal actionnaire de la SOTRAZ. En effet, le Fonds de relance minière recycle les devises obtenues à partir des ventes de diamants et métaux précieux, sur la base de taux de change proches de ceux du marché parallèle, et non au taux officiel où le Zaïre est surévalué.

Dans ce contexte de survie de l'entreprise — environ 150 bus peuvent sortir chaque jour en 1984 et transportent de 3 à 500 000 voyageurs (10) — la stratégie de la SOTRAZ est une stratégie ouverte d'adaptation, qui la rapproche par certains aspects des pratiques « informelles » du secteur privé. On abandonne certaines lignes pour concentrer l'offre sur d'autres lignes où l'on souhaite éliminer les *fulas-fulas,* voire concurrencer le train Onatra. On pratique une politique du personnel (effectif de 2 500 personnes fin 83) tendant à sa précarisation. On recherche les créneaux de rentabilité et l'on s'oriente vers une segmentation du marché avec des véhicules spécialisés dans les circuits de ramassage des fonctionnaires, d'autres affectés au transport scolaire, et enfin les autobus en ligne qui s'adressent à la clientèle payante. Une augmentation des tarifs obtenue en août 1984 confirmant l'écart avec le tarif des *fulas-fulas* indique que l'on s'oriente de plus en plus vers un partage du marché avec les *fulas-fulas* sur la base des tarifs, marquant ainsi une ségrégation sociale des modes de transport.

Finalement ce sont les logiques du court terme qui s'imposent au détriment d'une affirmation du service public. Tout le contexte économique et politique pousse à la fragilisation et à la résolution de problèmes immédiats : en cela le secteur privé artisanal des *fulas-fulas* et le secteur public moderne de la SOTRAZ répondent finalement à des logiques analogues que l'État lui-même semble entériner.

Le rôle des États : défaillance ou désintérêt ?

S'agissant de capitales aux ressources propres très limitées, le rôle de l'État est nécessairement mis au premier plan, avant celui des municipalités. Or ce rôle apparaît incertain, relevant du court terme à Kinshasa, plus net à Brazzaville, mais avec une moindre

(10) Les estimations chiffrées de ce type sont assez fragiles car l'offre est très variable dans le temps et une moyenne annuelle n'a pas toujours de sens. La dégradation de la situation courant 1984 conduirait à des estimations de 132 bus sortant par jour en juillet d'après C. Curé *(op. cit.),* mais un redressement devait avoir lieu en fin d'année avec l'achat de nouveaux bus bénéficiant d'un prêt de la Caisse Centrale de Coopération Économique.

efficacité, de sorte qu'on pourrait diagnostiquer une défaillance de l'appareil d'État par rapport à ce service urbain qu'est le transport. En fait il s'agirait plutôt d'un désintérêt relatif, pourvu qu'un seuil de dégradation ne soit pas dépassé.

Dans le cas de Kinshasa, la SOTRAZ a pu être créée et fonctionner grâce à une implication et un appui au « plus haut niveau » de l'État. C'était même l'une des conditions avancées par les banquiers suisses intervenant dans la transaction d'échange entre autobus et cobalt, de manière à s'assurer que les difficultés pourraient être réglées rapidement, par exemple pour l'achat de pièces détachées et leur livraison rapide en échappant si nécessaire aux méandres administratifs habituels. On peut penser que cet appui a été efficace pour résoudre les problèmes sans fin que peuvent rencontrer les transporteurs, qu'ils soient publics ou privés, dans les circuits de dédouanement des matériels et pièces importés ou dans les contrôles de police.

Mais cet appui présidentiel ne remplace pas l'aide et l'orientation qui peuvent venir de l'appareil d'État ; celui-ci paraît bien démuni pour coordonner quoi que ce soit en matière de transport urbain : méconnaissance du secteur, tentatives avortées d'affectation des transporteurs sur les lignes pré-établies, absence de moyens de contrôle, négociation des augmentations de tarifs au coup par coup... La gestion à court terme se retrouve donc au sein même de l'État qui doit mettre de l'ordre dans son économie et ses finances, sous la pression notamment du FMI, et qui cherche de manière pragmatique à ce que soit assurée une offre minimale de transport, suffisante pour éviter des mouvements populaires : la SOTRAZ joue ce rôle, l'opportunité du rachat de l'OTCZ par le groupe Leyland semble rentrer dans cette même logique à court terme qui ne peut et ne veut s'occuper de coordination ou d'orientation à moyen terme.

Le cas de Brazzaville est différent et conduit pourtant, par un autre cheminement, au même constat. L'implication de l'État dans l'organisation des transports de la capitale a été forte dès l'origine comme on l'a vu, avec la tutelle du Ministère de l'intérieur (et non celle du Ministère des transports). Mais la faiblesse de l'organisation a conduit à des crises répétées, une insuffisance de l'offre par rapport aux besoins de la population, en particulier à la périphérie, et un gaspillage des moyens disponibles : les indices d'efficacité de la STB (11) paraissent inférieurs à ceux de la SOTRAZ.

(11) En première analyse, on peut considérer comme paramètres le nombre de voyageurs transportés, le parc disponible et le parc effectivement en service. En 1982, le taux de mobilisation du parc (parc en service/parc disponible) était d'un peu plus de 70 % pour la SOTRAZ et un peu moins de 60 % pour la STB. Le nombre journalier de voyageurs par bus en service était de 2 000 à Kinshasa, 1 400 à Brazzaville. La durée de vie plus courte du matériel à Brazzaville va également dans le sens d'une moindre efficacité.

L'appareil-d'État s'est penché sur le cas de la STB à plusieurs reprises, à travers des études du Centre d'aide à la gestion des entreprises publiques (CENAGES) ou le plan de redressement élaboré en 1980 par une commission du Plan (12). Mais ces efforts, qui ont porté quelques fruits, il faut le reconnaître, ont été insuffisants et n'ont pas été accompagnés des arbitrages politiques adéquats. Là encore, on peut interpréter cette situation comme un pis-aller accepté par les classes dirigeantes qui ne voient pas de signe de mécontentement profond parmi la population, même si de temps à autre la presse soulève brutalement le problème.

Dans le cas des deux villes, la marque la plus apparente de la tutelle de l'État sur l'organisation des transports a été la fixation des tarifs, avec une politique de blocage pour raisons sociales et politiques évidentes. Comme on l'a déjà dit, le tarif à Brazzaville a été bloqué à 25 CFA de 1965 à 1980, puis fixé à 60 CFA et 100 CFA selon le type de ligne, avec alignement à 100 CFA pour l'ensemble des lignes en août 1983. A Kinshasa, les relèvements de tarifs doivent être fréquents pour s'adapter à l'inflation galopante, une absence de hausse adaptée pouvant être fatale à l'entreprise, comme certains estiment que cela a été le cas avec la déconfiture des sociétés OTCZ et STK. Ainsi le tarif SOTRAZ qui était de 1,5 Zaïres en 1981, est passé à 2,5 Z en mai 1983, 5 Z en octobre 1983 et 7 Z en août 1984.

Les décisions de tarification sont donc essentielles, à la fois pour les usagers et pour les sociétés de transport. L'État est-il un arbitre ? Sur ce plan il apparaît qu'il n'est en fait guère maître du jeu, tant est grande en ce domaine la dépendance vis-à-vis de l'étranger (les fournisseurs de matériels, de pièces détachées et de carburant, les organismes financiers) : le contexte économique global du pays s'avère alors tout à fait déterminant.

La détermination des systèmes de transport par le contexte économique

Dans le cas du Zaïre, la situation de crise financière et économique a des répercussions immédiates sur les conditions de maintien de l'activité de la société d'autobus. La structure de dépenses est telle que l'essentiel des recettes doit couvrir les dettes vis-à-vis d'autres pays : emprunts à rembourser contractés pour l'achat de bus ; paiement cash des pièces de rechange (ce poste est du même montant que les charges de personnel au compte d'exploitation 1982). Ces paiements sont à faire en devises, de sorte que toute dépréciation ou toute dévaluation rend nécessaire une modification

(12) Cf. note 5.

du tarif, à moins que la dotation de l'État pour le transport des fonctionnaires ne soit négociée à la hausse, en lui faisant jouer un rôle de subvention d'ajustement. Cette boucle courte dans les interrelations entre le cours de la monnaie nationale et la fixation des tarifs indique bien l'état de dépendance du système et la fragilité, de ce point de vue, des matériels importés du type autobus.

Il est clair en effet que les matériels relevant de technologies plus artisanales (*fulas-fulas, kimalus-malus,* etc.), tout en étant vulnérables aux risques de pannes et au manque de pièces, sont moins dépendants de l'extérieur : les véhicules sont plus robustes (chassis de camion...), le marché des pièces est plus large en raison de la variété des matériels et de leur usage en milieu urbain ou interurbain et une activité locale puissante d'entretien s'est constituée.

Dans le cas du Congo, les devises apportées par le boom pétrolier depuis 1979 ont donné un coup de fouet à de nombreux secteurs et ont permis de dégager assez aisément des financements pour l'achat d'autobus. Ces mêmes conditions favorables ont permis le développement ou au moins la modernisation parallèle du parc des taxis et des véhicules de ramassage de personnel qui fleurissent dans les administrations.

Ce point d'équilibre ainsi atteint comporte cependant une fragilité par rapport à la détérioration possible de la situation économique entraînée par le reflux des prix du pétrole sur le marché mondial.

Cet impact de la situation économique sur le système de transport peut être illustré par deux autres cas de villes qui seront évoqués sommairement et constituent deux autres modèles d'organisation des transports collectifs : Abidjan et Bamako.

Deux autres modèles extrêmes : Abidjan et Bamako

Les cas d'Abidjan et Bamako méritent quelques brèves observations complémentaires car ils viennent compléter l'analyse menée sur Kinshasa et Brazzaville.

Les transports collectifs d'Abidjan constituent un modèle extrême où la société publique (SOTRA) est puissante et bien organisée (parc de plus d'un millier d'autobus, durée de vie des véhicules de 7 à 10 ans...) selon un schéma moderniste proche des entreprises de transport européennes (certains ateliers feraient des jaloux parmi les exploitants français) où la notion de service public est mise en avant à travers les accords passés avec l'État. En contrepartie, la SOTRA bénéficie du monopole d'exploitation sur la partie centrale de l'agglomération (13) et de subventions étatiques

(13) Depuis 1977 seulement, alors que la SOTRA a été créée en 1960.

qui font d'Abidjan un modèle de monopole partiel de service public avec subvention.

La situation de crise économique que connaît la Côte-d'Ivoire depuis plusieurs années entraîne deux types d'effets liés sur le système des transports. D'une part, on observe, semble-t-il, un nouveau développement des véhicules privés dénommés *gbakas*, qui avaient été relégués à la périphérie mais n'ont jamais vraiment disparu de la sphère d'exploitation de la SOTRA malgré l'exigence de monopole, et viennent maintenant concurrencer directement les autobus sur certaines lignes périphériques (14). D'autre part, la limitation des dépenses publiques ivoiriennes conduit les pouvoirs publics à réduire leur participation financière à la SOTRA, ce qui signifie en fait une politique de légère régression de l'offre qui fait l'objet d'un contrat de programme pour 1984-1986 : on plafonne la subvention d'exploitation compensant les réductions tarifaires et on prévoit certaines réductions des services de transport assurés pour le compte de l'État (scolaires, fonctionnaires...). La SOTRA doit opérer une politique de recentrage accordant la priorité aux secteurs centraux de l'agglomération et laissant donc de plus en plus la périphérie à l'exploitation des *gbakas*.

On retrouve ainsi, dans le cas d'Abidjan, la nécessaire complémentarité entre secteurs public et privé, complémentarité que la crise économique permet de révéler plus nettement et qui est d'ailleurs finalement reconnue dans les milieux des entreprises publiques (15).

Avec le cas de Bamako, on passe à une autre situation extrême, puisque seuls les transports privés de petite capacité — les *dourou-douroumis* — constituent l'offre actuelle de transport collectif (16). De 1960 à 1975, les pouvoirs publics ont tenté de maintenir en exploitation la société publique de transport urbain mais ont dû finalement abandonner cette offre au secteur privé. Depuis, les pouvoirs publics envisagent la création d'une nouvelle société publique d'autobus pour assurer une desserte satisfaisante de l'agglomération, mais sans pouvoir aboutir, en raison de la situation économique générale (les prêteurs étrangers ne se bousculent pas), mais aussi en raison des contradictions et des enjeux politi-

(14) Voir A. Lehuen, *Gbakas : le secteur des transports informels dans la banlieue d'Abidjan*, Abidjan, BCET, déc. 1983, 58 p., multigr.

(15) Voir J.-P. Deghaye, *Entreprises publiques de transport urbain en Afrique de l'Ouest*, Communication à la conférence de Caracas-Paris, CODATU, oct. 1982, 12 p., multigr. : « Le secteur non structuré apporte dans la situation actuelle un complément indispensable à l'offre des entreprises. Cette complémentarité est particulièrement nette sur les liaisons et dans les quartiers mal desservis par les lignes régulières... »

(16) Voir F. Marchand et al., *Bamako : autobus contre dourounis ?*, Communication à la conférence de Caracas, Paris, CODATU, oct. 1982, 10 p., multigr.

ques liés aux difficultés d'insertion de cette société au sein des intérêts privés qui peuvent se sentir menacés. Contrairement au cas de Brazzaville où la STB a été rétablie en 1980-1981 avec la suppression des véhicules privés, on se demande à Bamako comment introduire cette société sans trop nuire au secteur privé... (et donc se rapprocher du modèle de Kinshasa).

Le modèle européen de gestion et son adaptation

La conception des réseaux d'autobus et des sociétés qui les exploitent est fondée sur l'expérience acquise dans les pays développés, et notamment en Europe qui sert de modèle à la fois moderniste et rationnel. Les caractéristiques principales de ce modèle nous semblent résider dans une organisation complexe des tâches de gestion du personnel, d'exploitation et d'entretien des véhicules, qui est déterminée par l'option d'une offre institutionnalisée du transport : on définit l'offre *a priori*, en négociation avec les pouvoirs publics, en établissant les lignes de transport et les fréquences — voire les horaires — qui doivent être respectés dans la mesure des aléas de la circulation. Des méthodes d'organisation rationnelle d'entreprise sont appliquées, moyennant des compromis avec les contraintes et exigences du personnel (17).

Ce modèle est pourtant largement mis en défaut dans les cas africains que nous avons considérés et on peut voir dans le manque d'adaptation de ce modèle une cause des échecs enregistrés dans de nombreuses villes.

A Brazzaville, le mode effectif d'exploitation des autobus a peu de choses à voir avec l'affectation théorique des véhicules sur les lignes et avec les tableaux de marche pré-établis pour chacune des lignes : de nombreux facteurs concourent à cet état de fait dont le moindre n'est pas que de nombreux chauffeurs sont illettrés et ne peuvent de ce fait obéir à des documents administratifs souvent imposés de l'extérieur. Il en va de même des normes d'entretien des véhicules ou de la gestion des magasins de pièces détachées. Ceci renvoie naturellement au statut et aux qualifications des personnels et donc aux formations sociales dans l'environnement économique des sociétés de transport.

Le cas de Kinshasa est différent de ce point de vue, bien que l'on observe ce même type de dualité. L'entreprise (la SOTRAZ) a évolué de manière pragmatique par rapport au modèle « européen » et tend à s'en écarter par une gestion souple de son parc d'autobus. Mais il n'en reste pas moins une conception d'entreprise et

(17) Un document illustre parfaitement la présentation de ce modèle : CETUR, « *Gestion d'un grand réseau de transports en commun de surface*, Fiche technique n° 2, *Transports urbains dans les pays en développement*, Bagneux, CETUR, 1983, 36 p.

une organisation complexe (avec un morcellement des tâches du personnel), qui sont assumées par l'équipe dirigeante — il s'agit en grande partie d'expatriés provenant du groupe RVI.

Ceci s'oppose aux pratiques professionnelles du personnel zaïrois (pratiques acquises notamment à l'OTCZ ou dans le secteur des *fulas-fulas*) qui ont tendance à relever de logiques de « l'immédiat » s'intégrant mal à une organisation d'entreprise qui cherche sa pérennité. Par logiques de l'immédiat, nous voulons signifier que les comportements se situent en référence aux effets immédiats d'une action, sans tenir compte des effets indirects ou en cascade sur l'ensemble de l'organisation. Cela concerne les pratiques de conduite des véhicules ou d'entretien et de réparation, sans parler des phénomènes de fraude et de vol (pièces détachées, carburant) qui persistent malgré les sanctions (licenciements) : « pratiques quasiment instituées de détournement, corruption, fraude ou vol, tout ce qui constitue l'art du *kobeta libanga*, expression consacrant dans le langage populaire l'art et la nécessité de la débrouille pour survivre » (18). Il est clair que ces pratiques dépassent largement le cadre de la SOTRAZ et sont transversales à la société zaïroise, jusqu'à intervenir dans le fonctionnement de l'État.

Pour conclure sur cette question du modèle européen de gestion, il faut évoquer brièvement l'influence du constructeur d'autobus RVI qui est associé à la gestion de plusieurs réseaux africains dont ceux de Kinshasa et Abidjan. RVI a développé une stratégie originale (19) d'assistance technique et d'implication financière (par apport de capital) auprès des réseaux qui achetaient son matériel : ce groupe industriel est donc appelé à se faire le porteur du modèle européen de gestion, puisant éventuellement dans les compétences des différents réseaux de transport français. Le bilan reste à faire de ces interventions du groupe RVI en Afrique. Certains penseront que l'on perpétue une situation de dépendance et que l'on crée ainsi un marché captif pour écouler du matériel pas nécessairement tout à fait adapté. D'autres mettront en évidence la viabilité des entreprises ainsi créées grâce notamment à la fourniture de pièces détachées, ce qui fait défaut et est un facteur de dégradation lorsque le constructeur n'est pas impliqué dans l'utilisation du matériel qu'il vend (20).

Voici alors un nouvel enjeu qui apparaît : quelle est la capacité d'adaptation des constructeurs de matériel eux-mêmes (21), tant pour la conception d'autobus adaptés que de formes d'assistance

(18) C. Curé, *op. cit.*

(19) Le groupe Volvo s'est lancé plus récemment dans une stratégie analogue sur la ville de Luanda.

(20) Cela a été le cas à Brazzaville avec le constructeur espagnol Pegaso.

(21) Les responsables du groupe RVI semblent en être conscients, cf. l'interview de J. Henriquet à *Jeune Afrique Économie*, 48, avr. 1984.

technique, de gestion des pièces détachées et de formes de coopération industrielle permettant le montage ou le carrossage des véhicules dans le pays destinataire ? Ceci est un autre débat qui s'inscrit dans le cadre de l'interdépendance Nord-Sud.

Vers un schéma éclaté du système de transports collectifs

De nombreux éléments ont été nécessairement laissés dans l'ombre, et en particulier ceux relatifs à l'évolution urbaine, la mobilité des personnes et les conditions de satisfaction des besoins de transport. Il faut dire que les données et travaux manquent sur ce thème ; il aurait été intéressant de mettre l'accent sur des phénomènes tels que le transport scolaire et les problèmes qu'il pose aux réseaux de transport collectif. Mais ce choix est aussi raisonné dans la mesure où les facteurs économiques et institutionnels de la production d'offre des transports semblent les plus importants à considérer, avant les facteurs qui relèvent de la sphère de la demande, surabondante par rapport aux capacités d'offre.

Au vu des cas de Kinshasa et Brazzaville, complétés par ceux d'Abidjan et Bamako, c'est la coexistence de multiples formes de transport collectif qui nous semble constituer la donnée essentielle, avec cette tendance à la cohabitation à des degrés variables des secteurs privés d'exploitation spontanée et des secteurs publics d'exploitation institutionnalisée sur une base spatiale : les espaces centraux mieux maîtrisés du point de vue urbanistique relèvent de l'offre institutionnalisée de transport, tandis que les espaces périphériques d'urbanisation spontanée sont laissés aux transports privés que nous qualifions d'exploitation spontanée.

Mais la tendance à l'éclatement du système de transports collectifs va bien au-delà de cette opposition secteur privé — secteur public puisqu'elle concerne également le développement des services de ramassage spécialisé (scolaires, fonctionnaires, ramassage d'entreprise) qui viennent en complément des services offerts à l'ensemble du public. Cette tendance à l'éclatement est une réponse au contexte de crise économique, de non-maîtrise du phénomène urbain, de dépendance vis-à-vis des technologies importées, de manque de moyens des pouvoirs publics pour assumer complètement une option de service public. Le schéma éclaté est alors sans doute une manière d'assurer la survie des systèmes de transports collectifs tout en n'étant qu'une étape vers un modèle d'organisation encore en gestation pour de nombreuses années.