

Annales de l'Université Marien NGOUABI, 2009 ; 10 (2) : 51-62
Sciences Economiques et de Gestion
ISSN : 1815 – 4433
www.anales-umng.net



EXPLOITATION DES TRANSPORTS URBAINS COLLECTIFS AU CONGO-BRAZZAVILLE : ENSEIGNEMENTS ET REFLEXIONS SUR UNE DICHOTOMIE ENTRE LOGIQUE MARCHANDE ET LOGIQUE NORMATIVE DE SERVICE PUBLIC

D. MBOUKOU MBOUNGOU
Faculté des Sciences Economiques
Université Marien NGOUABI
B.P. 69 – Brazzaville Congo

RESUME

Les transports urbains sont au cœur de multiples débats économiques ou politiques dans ce qu'ils peuvent avoir de plus concret et de plus pratique. Il y est question de choix entre logique marchande et logique normative de service public, autrement dit de paradoxe souvent difficile à résoudre tant l'organisation de ces transports reflète des options sociales. Au Congo, alors que les pouvoirs publics ont failli ou déperissé, le privé, exploitant actuel, a du mal à prendre corps tant il s'agit d'un espace répugnant par essence aux dimensions de concurrence.

Mots clés : *Transports urbains en commun ; Organisation ; Exploitation ; Service public ; Externalités ; Concession ; Congo.*

ABSTRACT

Urban transportations are heart of multiple economical or political debates in what could be more concrete and more practical. It is there a question of choice between a merchant logical and a normative logical of civil services or of what is paradox and often difficult to solve due to the fact the organisation of these transportations that reflects social options. In Congo, while the public authorities failed or declined, the private, current operators have problems since it is about a repulsive area involved in competitive dimensions.

Key words : *Urban Mass Transportations ; Organisation ; Commercialization ; Public Services ; Externalities ; Concession ; Congo.*

INTRODUCTION

Par le fait que la capitale et l'essentiel de l'infrastructure économique de l'ancienne Afrique Equatoriale se trouvaient au Congo, c'est sur ce territoire que sont apparues les premières agglomérations urbaines et que les taux d'urbanisation ont augmenté le plus. Le Congo est ainsi aujourd'hui considéré comme l'un des pays les plus urbanisés d'Afrique noire. L'ampleur du fait urbain se constate par la lecture des statistiques portant sur : le niveau actuel de l'urbanisation ; la croissance de la population urbaine ; la distribution de la taille des villes. Par exemple plus de 70 % de la population congolaise vit aujourd'hui en milieu urbain et les deux principales villes du pays concentrent à elles seules au moins 60 % de cette population. En outre, cette population urbaine et ses activités sont réparties de manière non homogène sur l'espace urbain. La ville congolaise apparaît ainsi comme une juxtaposition d'unités faites de zones d'activités et de zones résidentielles souvent constituées selon les origines ethniques, tribales ou la catégorie sociale.

Face à cette forte présence humaine, face à cette structuration du territoire urbain et à ce contexte socio-économique, les transports revêtent une importance capitale. Ils devraient avoir pour rôle de neutraliser les distances intra urbaines (spatiales et socio-économiques) ainsi créées.

Malheureusement, dans les villes congolaises, à développement essentiellement horizontal, les transports renforcent plutôt l'isolement, l'exclusion. Parmi les éléments qui meublent cette question des transports nous citons l'organisation et l'exploitation actuelles par des micro-entreprises privées.

En effet, les transports en commun dans les villes congolaises sont aujourd'hui d'une interprétation ou d'une lecture délicate du fait qu'il s'agit d'un service public dont l'organisation par le marché en constitue l'antithèse.

Sur le plan de la théorie économique, cette question des transports urbains révèle un paradoxe parfois difficile à résoudre notamment par les économistes libéraux, à

savoir : le constat que l'Etat doit intervenir pour fournir certains services indispensables à la population ou d'autres services que le marché ne peut pas fournir quand bien même seul le marché de concurrence assure l'allocation optimale des ressources. En effet, comme bien d'autres produits, les transports urbains en commun sont un produit de masse souvent considéré comme un service public nécessitant un mode de gestion dit de service collectif (non exclusion de consommation par l'égalité d'accès, production en régie...).

Toutefois, des nouvelles conceptions de gestion sont aujourd'hui appliquées, conception à orientation plus marchande et qui font plus recours au privé. Malheureusement, dans le contexte congolais, la configuration privative actuelle pose de multiples questions sur la desserte et l'accessibilité pour tous. Surcharges, insécurité, inconfort, sectionnement des trajets, changements d'itinéraires, inaccessibilité, surcoût sont autant de désagréments ou dysfonctionnements constatés dans une logique strictement marchande. Ce qui fait regretter aux usagers, la logique normative de service public du temps des sociétés publiques municipales. De tels réflexes renforcent d'ailleurs la perception actuelle sur les mouvements de désétatisation vécus non pas comme un moyen pour atteindre une meilleure efficacité mais plutôt comme une perturbation de l'équilibre socio politique du pays.

Comment expliquer les dysfonctionnements observés? Ces dysfonctionnements sont-ils la condition obligée de la rentabilité et de la pérennité de l'activité? Si l'on doit conjuguer malgré tout avec cette exploitation privée, c'est-à-dire admettre une intégration du service transport dans un système de concurrence, quel rôle doit alors jouer ou rejouer la puissance publique pour une meilleure efficacité?

C'est autant d'interrogations qui justifient l'intérêt d'une réflexion sur la question d'une exploitation par le privé d'un service transport par essence public. Cet intérêt est d'ailleurs renforcé par l'observation de la marche dans l'exploitation de ces transports au Congo, marche qui révèle, sur plus de quatre décennies, un va et vient permanent entre gestion privée et gestion publique (dénotant

certainement des difficultés dans la solution appropriée).

A travers le présent article nous tentons donc de répondre à ces différentes interrogations en cernant l'exploitation ou la gestion privée des transports urbains au Congo. Il s'agit d'expliquer les contre-performances de la gestion des transports urbains en commun en faisant ressortir les conséquences, sur un espace public, d'une exploitation privée (non organisée, non contrôlée ou non régulée) et de formuler certaines pistes en termes d'actions.

Pour ce faire, nous partons de l'hypothèse que l'exploitation privée a du mal à prendre corps du fait qu'il s'agit d'un service public répugnant par essence aux dimensions de concurrence ; en d'autres termes, l'intérêt collectif ou général encore prégnant dans le domaine des transports, intérêt qui du reste se confond au Congo avec un service social, constitue certainement un élément explicatif des dysfonctionnements actuels observés de l'organisation privée.

Notre méthode consiste alors en une description et une analyse de l'exploitation des transports urbains au Congo tout en nous appuyant sur un corpus théorique en rapport avec la question (un accent est mis sur des concepts de service public, de service marchand et d'externalités vu leur implication et leur interprétation dans le domaine des transports).

Le sens de la marche dans l'exploitation de ces transports urbain au Congo, sens que nous avons évoqué ci-dessus nous fait adopter un plan rédactionnel en deux parties :

- une présentation de la période d'avant 1990 (I) ;
- une analyse de la période d'après 1990 (II).

I.- L'EXPLOITATION D'AVANT 1990

Trois grandes périodes caractérisent l'exploitation des transports urbains congolais d'avant 1990. Il s'agit principalement de la période allant de 1944 à 1960, de la période

post indépendance de 1963 à 1970 et enfin des décennies 1970 à 1990.

1. La période coloniale de 1944 à 1960

Au cours de cette période, l'exploitation est le fait des entreprises privées. A l'origine les premiers modes de transport ne sont pas spécifiquement urbains. Les transports assurent beaucoup plus une fonction suburbaine d'approvisionnement à partir des zones agricoles avoisinant les villes.

A Brazzaville par exemple, première agglomération urbaine de l'époque, l'usage urbain se précise lorsque des taxis bus sont autorisés à partir de 1950 à exploiter des itinéraires fixes comportant une partie de desserte urbaine. L'activité s'opère alors dans un cadre réglementaire préalablement élaboré. Ce cadre réglementaire est principalement constitué par :

- l'arrêté du 28 Avril 1949 règlementant la circulation dans la commune ;
- l'arrêté 2283 du 6 Septembre 1949 relatif aux spécifications générales des véhicules en commun ;
- l'arrêté 8/M du 07 Septembre 1950 portant réglementation des véhicules de transport en commun à Brazzaville ;
- l'arrêté 14/M du 15 mai 1951 relatif à la réglementation générale des transports en commun à Brazzaville.

Ce dernier arrêté répartit les lignes exploitables en lignes principales et en lignes secondaires. Il précise que l'exploitation des lignes principales est réglée par le régime de concession de service public ; il précise en outre les itinéraires, les stations et les horaires sur les lignes principales.

L'espace urbain est alors exploité par plusieurs transporteurs privés dont le nombre sera malheureusement vite ramené à 01 par décision des pouvoirs publics en 1951. En effet dans le souci de limiter les effets de la concurrence, les pouvoirs publics conviennent de réglementer l'activité en confiant l'exploitation à l'une des sociétés existantes à

savoir la Société Anonyme des Transports Africains (S.A.T.A) qui va alors opérer en situation de monopole jusqu'en 1963.

Mais une telle politique était-elle pensée dans le cadre d'une distinction nécessaire entre service privé et service public ?

2. Les transports urbains entre service public et service privé : éclairage théorique

Les transports urbains en commun sont une activité où l'intérêt collectif prend souvent le dessus sur l'intérêt individuel, impliquant par là le respect des exigences dites de service public.

Cette notion de service public a fait l'objet de nombreux écrits théoriques vu son ascension puis son ébranlement suite aux difficultés économiques ayant suscité tensions et critiques diverses.

Par service public, on désigne une activité ou une mission d'intérêt économique général. Le caractère extensif et variable qui découle de cette définition a conduit de nombreux auteurs à s'interroger sur les activités susceptibles d'être qualifiées de service public. Dans la plupart des cas l'on se fonde sur les caractéristiques des missions confiées à de telles activités pour les qualifier de services d'intérêt général.

En droit français par exemple, la continuité du service, l'obligation de desserte, l'adaptation et l'égalité sont autant d'éléments caractéristiques d'un service public. La continuité implique une permanence dans le fonctionnement des services qui ne peuvent alors être interrompus que pour des cas de force majeure. L'adaptation ou mutabilité quant à elle consiste à faire évoluer les services publics, dans leur organisation, leur fonctionnement, leur usage des techniques de telle façon qu'à tout moment, ils possèdent, dans la satisfaction de l'intérêt général, une efficacité maximale. Concernant l'égalité, il s'agit de l'égalité d'accès et de l'égalité devant le tarif qui postulent que les usagers du service public, quelle que soit leur localisation dans le périmètre d'action dudit service, disposent de

services équivalents à des tarifs discriminatoires selon les catégories.

Toutefois, les mutations dans les rapports Société/Etat, mutations aidées par le phénomène de la mondialisation ont conduit à des conceptions diversifiées de l'intérêt général. Par exemple, il est aujourd'hui admis que le principe d'égalité retenu ne peut conduire à une uniformité dans un espace structuré par des différences utiles de développement.

En outre, l'évolution sociale, l'amélioration des conditions de vie dans certaines sociétés ont conduit à une révision de la perception de cette notion de service public.

Ainsi, d'une perception large et extensive du service public, on est passé à une notion limitative. Selon STOFFAES (1995) deux principes définissent aujourd'hui le service public : son caractère essentiel pour la vie économique et sociale d'un pays et les remèdes aux défaillances du marché.

Sur ces bases, Denoix De Saint Marc (1996) et C. Henry (1997) distinguent trois catégories fondamentales de services publics :

- ceux qui rendent accessibles des services essentiels aux usagers menacés d'exclusion ;
- ceux qui contribuent à la cohésion sociale et au sentiment d'appartenance à une communauté ;
- ceux qui favorisent une bonne utilisation, dans le temps et dans l'espace, des ressources communes.

Considéré sous chacune de ces trois catégories, le service public trouve de nombreuses raisons de s'exercer dans les transports urbains dont la présence et la continuité sont nécessaires au bon fonctionnement économique et social.

Pour ne citer qu'un auteur parmi ceux qui ont mis en évidence le caractère transversal des transports, Aydalot (1985) rapporte qu'une ville n'est pas un ensemble d'unités juxtaposées, mais un système cohérent qui

exige une dévalorisation des distances intra urbaines. Pour cet auteur, « les coûts de transport ne cessent de s'élever avec la croissance de la ville jusqu'à représenter un surcoût intolérable qui renchérit les salaires et la fiscalité locale et interdira tout développement ultérieur ». Par ce fait, les transports urbains deviennent un bien public vu que la puissance publique se doit d'intervenir pour socialiser le coût de manière à égaliser les conditions de la concurrence.

En d'autres termes, et comme l'écrit P. Teurnier, l'intérêt général comme but du service public de transport apparaît dans une logique sociale afin de réduire les inégalités sociales (correction des conséquences des inégalités sociales, économiques et de richesse par une politique de tarifs ou de redevance différenciée).

En outre, compte tenu de la contrainte budgétaire, le financement des services publics relève d'un choix politique entre fiscalisation et paiement du prix. Il en résulte que l'utilisateur est considéré soit comme usager, soit comme client. En tant que client, le consommateur paie une prestation selon les règles inspirées des mécanismes du marché. Le service public devient dans ce cas un service marchand, c'est-à-dire pouvant être vendu ou acheté.

Les transports urbains en commun sont ainsi considérés comme un service marchand ; cependant leur organisation par le seul marché implique des coûts et des dysfonctionnements parfois préjudiciables à la collectivité. En effet, contrairement aux règles de la microéconomie usuelle où les hypothèses de concurrence pure et parfaite ne prévoient pas l'existence d'effets externes, les transports de manière générale sont à l'origine d'importants effets externes. Par ce terme, on désigne les effets de l'activité des transports qui ne se traduisent pas par un transfert direct de monnaie, c'est-à-dire non valorisés par le marché. Nous pouvons, entre autres, citer les conséquences sur la sécurité (blessés, tués), la gêne réciproque et les pertes de temps que s'occasionnent mutuellement les usagers.

Ces externalités peuvent être interprétées comme des marchés ou des prix

manquants (Arrow, 1969); par conséquent, pour pallier les effets négatifs qu'elles ont sur le bien être collectif et internaliser leurs conséquences, les Pouvoirs Publics se doivent d'intervenir.

C'est autant d'éléments qui font des transports un service public nécessitant une forme d'intervention de la Puissance Publique.

Toutefois, il sied de relever que les développements théoriques et les politiques s'appuient aujourd'hui sur un principe inverse en préconisant l'intégration des services publics dans un système de concurrence pour peser à la fois sur le prix, sur les coûts et sur la qualité (P. Barge, 2005).

Le service public transport constitue ainsi de nos jours un domaine d'interrogations en vue d'y introduire des dimensions de concurrence et d'autonomie.

Dans le contexte congolais d'avant 1960 que nous avons présenté au début, contexte caractérisé par une gestion privée, la non satisfaction de l'intérêt général, la contradiction perceptible entre logique privée marchande et logique publique conduisent les Pouvoirs Publics à mettre un terme à l'exploitation privée de la période en vue d'une exploitation plutôt par des Régies municipales. Il sied d'ajouter que le Congo a opté au lendemain des années 60 pour une révolution socialiste, par conséquent les moyens de production devraient être gérés par l'Etat.

3. La période post indépendance (1963-1970)

Entre 1963 et 1970, les pouvoirs publics congolais, faisant montre de volontarisme politique et sociale et d'interventionnisme dictés par l'option socialiste de l'époque, décident de prendre en main l'activité des transports urbains. Cette activité sera gérée en régies directes bénéficiant du monopole de service public. De nombreuses sociétés sont créées au cours de la période avec pour mission essentielle la fourniture aux usagers d'un service régulier, permanent et exigeant :

- le respect du plan de circulation établi ;
- le respect de la régularité des passages et des lignes ;
- le respect des plages horaires ;
- la recherche d'un équilibre financier d'exploitation, c'est à dire le déficit minimal sans nuire à la qualité du service rendu.

Le respect des ces exigences va se traduire par une certaine satisfaction des usagers dans leurs besoins de mobilité. En effet l'offre de transport par les régies municipales, en terme de quantité, de prix, voire de confort semble répondre à la demande exprimée. A Brazzaville par exemple, certaines régies créées ont parfois disposé de plus de 100 bus desservant une centaine de lignes pour un prix de 25 FCFA le voyage .

Au cours de cette période d'exploitation par les pouvoirs publics, les privés existent mais sont relégués dans des zones périphériques où ils font fortement concurrence aux régies municipales.

Ces régies s'essoufflent malheureusement progressivement du fait de multiples problèmes de gestion rencontrés. Mauvaise gestion du personnel, mauvais entretien du parc et des installations techniques, mauvaise utilisation ou orientation des recettes conduiront les expériences successives des régies municipales à la faillite.

Ces faillites de la gestion publique congolaise peuvent nous amener à établir un parallèle avec les principales limites à l'intervention publique développées par la pensée libérale. Ces limites tiennent d'abord aux vertus de la concurrence présentée par Schumpeter comme un processus de destruction créatrice. En effet, dans la conception libérale, la concurrence conduit à une réduction des coûts, à une adaptation des produits aux désirs et aux besoins de la clientèle, à un développement du progrès. Dans un environnement concurrentiel, contrairement à une situation de monopole de surcroît étatique, les opérateurs réagissent à l'érosion de leurs profits en les rétablissant par un processus dynamique d'innovation et d'adaptation.

En outre, la puissance publique est souvent composée d'une multiplicité d'acteurs qui sont aussi animés par des objectifs propres. De ce fait et paradoxalement, la puissance publique n'est plus l'entité à la recherche de l'intérêt collectif que suppose la théorie. La gestion publique a souvent ainsi été tout sauf de la gestion car plutôt faite de prévarication, de népotisme et de corruption.

Les critiques sur l'efficacité des pouvoirs publics, par conséquent le rejet de leur intervention dans certains secteurs de l'économie ont conduit à des nouvelles théories économiques de l'Etat dans le cadre des « government failures », théories qui essaient aujourd'hui de rechercher les facteurs de déviation qui font que l'action de l'Etat ne soit pas toujours aussi efficace qu'il devrait l'être ou pourrait l'être théoriquement.

Nous n'en développons pas davantage mais nous retenons qu'au Congo, la persistance de ces limites publiques, l'incapacité à asseoir un système public efficace ont conduit les pouvoirs publics à libéraliser de nouveau l'activité. On assiste ainsi à partir de 1970 à un retour progressif du privé dans l'exploitation des transports urbains collectifs. En réalité c'est à partir de 1985 que les opérateurs privés reprennent officiellement leurs activités par le biais d'un schéma de cohabitation entre eux et quelques régies maintenues en vie à la faveur du plan de développement économique et social adopté par le Congo entre 1982-1986.

4. La coexistence entre 1970 et 1990

Entre 1970 et 1990, on note une coexistence entre structures privées et structures publiques ou mixtes.

En termes de régies municipales ou de sociétés mixtes, on a listé successivement :

- la Société de Transport Brazzavillois (S.T.B) en 1972 ;
- le Service de Transport Urbain de Brazzaville (S.T.U.B) à partir de 1985 ;
- la Société des Transports Ponténégrins (S.T.P.N) à partir de 1982 ;

- la Société des Transports de Loubomo (S.T.L) à Loubomo (Dolisie) à partir de 1982.

Cette offre publique est cependant très décadente tout le long de la période. Son maintien résulte simplement de la politique économique et sociale du pays de la décennie 1980. Les effectifs au niveau des régies augmentant anarchiquement et le prix du voyage étant maintenu à 25 FCFA depuis 1965, ce qui entame largement la situation financière des entreprises. Pour ne prendre que l'exemple de la ville de Brazzaville, la Société de Transport Brazzavillois (S.T.B) a enregistré un déficit cumulé de FCA1, 045 milliards entre 1972 et 1979. Le S.T.U.B (Service de Transport Urbain de Brazzaville) qui a pris le relais et qui a bénéficié de nombreuses subventions de l'Etat, a quant à lui fini son existence avec un déficit cumulé de près de 700 millions FCFA.

Ce contexte de faillites successives des sociétés d'Etat, l'impossibilité croissante de l'Etat congolais à subventionner vont conduire les municipalités à faire davantage appel aux particuliers ou privés pour « exploiter tout moyen de transport collectif confortable au prix de 25 CFA ».

Le déséquilibre constaté entre les charges et les recettes des régies municipales, recettes par ailleurs affectées plutôt au budget des municipalités, la pression exercée par le privé désormais autorisé à exploiter, vont conduire le pouvoirs publics à réajuster les prix les faisant passer de 25 à 60 FCFA, puis à 100 FCFA.

En dépit de cette mesure qui a permis à certaines régies de connaître une relative prospérité, prolongeant ainsi momentanément leurs activités, les sociétés d'état seront vouées à la faillite.

Ces échecs du public ont fait que le privé refasse véritablement surface pour occuper totalement l'espace et exploiter à sa manière à partir de la décennie 90.

II.- L'EXPLOITATION ACTUELLE PAR LES STRUCTURES PRIVEES

L'exploitation par les privées est le fait d'opérateurs à petite échelle ne disposant souvent que de un ou de quelques véhicules. Dans le cadre de cet article, nous développons les aspects sur le financement de l'activité, sa rentabilité et son organisation. Ce qui nous permettrait d'expliquer les dysfonctionnements aujourd'hui décriés de cette exploitation par le privé.

1. Le financement par les privés

Le privé opérant dans les transports urbains collectifs est constitué par une catégorie de personnes. On y recense des hommes politiques, des personnalités ou fonctionnaires de l'administration publique, des commerçants nationaux ou expatriés de l'Afrique de l'Ouest.

Pour ces opérateurs, l'acquisition d'un véhicule, surtout neuf, fait appel à plusieurs sources de financement vu qu'il est difficile pour un particulier de disposer de l'épargne disponible et suffisante pour acheter comptant un véhicule.

Comme source, l'on fait souvent appel à l'emprunt avec des taux d'intérêt annuels allant jusqu'à 40 %. Les droits perçus à l'occasion d'un départ à la retraite constituent également une source de financement. En effet de nombreux congolais investissent les droits perçus à l'issue de leur vie active dans l'acquisition d'un véhicule destiné au transport public de voyageurs en milieu urbain. Il s'agit dans l'esprit de ces anciens employés d'un placement qui leur garantit un revenu vu les irrégularités observées dans le paiement des pensions.

Une fois l'achat effectué, la mise en exploitation nécessite également des fonds que très souvent l'exploitant a du mal à réunir. Pour l'exploitation d'un taxi par exemple, il faut au moins 500 000 F CFA nécessaires à l'acquisition de différents documents repartis ainsi qu'il suit :

- Patente (200.000 à 220.000 F CFA) ;
- Assurance (200.000 F CFA) ;
- Autorisation de transport (23.000 F CFA) ;

- Taxe de roulage (25.000 F CFA) ;
- Armoirie (35.000 F CFA) ;
- Contrôle technique (54.000 F CFA).

Face aux difficultés rencontrées dans la mobilisation de cette somme, l'exploitant est soit tenté de frauder (mise en service sans l'ensemble des documents requis), soit animé d'une cupidité de rentabiliser immédiatement ses investissements. Ce qui explique une certaine organisation et certains dysfonctionnements décriés par les usagers.

2. Organisation et rentabilité de l'activité

En terme d'organisation, il s'agit des conditions et des moyens utilisés dans le cadre de l'exécution de l'activité. L'on peut par exemple citer l'élaboration d'un budget prévisionnel, la gestion du temps, l'évaluation, les conditions de travail...

Lorsqu'on observe l'exploitation par les privés, il ressort que ces aspects fondamentaux ne sont pas mis en œuvre dans leur grande majorité. Les exploitants privés exercent sans personnalité morale, sans règlement, sans comptabilité, sans compte d'exploitation, sans planning de rotation... ; en somme, une absence de gestion du long terme, par conséquent un manque d'organisation générale.

Sur le plan du personnel, ces exploitants emploient une à deux personnes (chauffeur plus contrôleur lorsqu'il s'agit d'un bus ou taxi collectif familial) et leur fixent une rémunération. En l'absence d'une convention collective ou de textes réglementaires déterminant les conditions de travail et de rémunération, les opérateurs privés n'obéissent à aucune grille. La rémunération dépend souvent du montant des recettes et les modes de rémunération sont très divers. Certains chauffeurs des minibus par exemple ont un salaire mensuel fixé à 100.000 F CFA, d'autres par contre perçoivent des salaires en application d'un taux de 20 à 40 % sur les recettes journalières ou mensuelles réalisées.

Les receveurs pour leur part sont rémunérés entre 45.000 et 50.000 F CFA. Cette rémunération dépend en réalité des versements effectués en fonction des jours effectivement travaillés.

Pour les taxis, la rémunération des chauffeurs est de 20 % du niveau de leurs versements journaliers. Ces versements sont de l'ordre de 15.000 à 18.000 F CFA ; ce qui donne une rémunération de 3.000 à 3.600 F CFA par jour, soit 90.000 à 108.000 F CFA par mois.

Concernant les propriétaires, c'est-à-dire les exploitants, la rémunération, mieux la rentabilité de l'activité se présente selon nos investigations de la manière suivante :

	Taxi à la course (F CFA)	Taxi collectif (F CFA)	Minibus Hiace (F CFA)	Minibus Coaster (F CFA)
Recettes journalières moyennes	15 000	10 000	45 000	60 000
Recettes mensuelles (1)	450 000	300 000	1 350 000	1 800 000
Charges mensuelles (2)	253 000	195 000	877 500	1 170 000
Marges mensuelles	196 500	105 000	472 500	630 000
Marge annuelle	2 358 000	1 260 000	5 570 000	7 560 000

i) Nous retenons 30 jours dans le mois vu que pour l'essentiel de ces exploitants les véhicules fonctionnent tous les jours.

ii) Ces charges sont estimées à 65 % des recettes selon une étude de la direction générale des transports terrestres, soit :

- 27 % en coût d'amortissement ;
- 20 % en frais du personnel ;
- 13 % en achat de pièces ;
- 5 % en réparation et divers.

Il apparaît là que l'activité offre des gains substantiels très souvent utilisés non pas

pour réinvestir mais comme complément pour couvrir les dépenses de consommation courantes familiales.

Pour les véhicules neufs ces gains sont nets les premières années et s'amenuisent lorsque commencent à apparaître les pannes et l'entretien. Propriétaires et employés évoluent alors dans un contexte de stress permanent et sont mus par un souci de totaliser à tous prix la recette journalière. Les chauffeurs se déploient alors au mépris des intérêts des usagers.

3. Les dysfonctionnements de l'exploitation privée

Animés par le souci de réaliser impérativement la recette journalière, les véhicules de transport collectif utilisent des pratiques qui ne laissent pas indifférent l'usager. Le déploiement et le service proposés occasionnent de nombreux dysfonctionnements qui se traduisent en perte de temps, en insécurité, en inconfort ou en surcoût et en mécontentement pour l'usager.

a) une desserte écrémée

L'obligation faite aux employés, chauffeur et contrôleur, de réaliser une certaine somme à verser journalièrement aux propriétaires des véhicules, conduit à un écrémage de la desserte.

Les employés choisissent ainsi certaines lignes jugées rentables au détriment d'autres pourtant jadis desservies par les régies municipales.

A Pointe-Noire par exemple, seconde ville du pays, 07 lignes à peine sont aujourd'hui desservies par la majorité du parc à usage public; soit un faible réseau de 70 kilomètres.

A Brazzaville une dizaine de lignes sont aujourd'hui considérées comme principales car régulièrement desservies. Du temps des régies municipales, 29 lignes existaient pour une longueur de 218 kilomètres au moins.

Les conséquences de cet écrémage de la desserte sont :

- une congestion du trafic sur le réseau routier ;
- une fréquence plus élevée d'accidents ;
- des marches à pieds pour atteindre soit l'arrêt des bus, soit simplement la destination finale (plus de 50 % de la population des villes congolaises s'emploient à la marche journalièrement) ;
- une perte de temps ou une augmentation du temps nécessaire au déplacement.

En somme le souci de rentabilité financière qui anime les exploitants privés, la concurrence dans laquelle ils opèrent les conduisent à faire rechercher par leurs employés certains itinéraires faciles ; il s'agit des itinéraires qui minimisent les pertes sur les kilomètres terminaux. Un bus ou un taxi doit constamment devancer les autres, rouler plus vite pour espérer un meilleur remplissage plus loin.

De telles pratiques ont pour conséquences le refus de céder le passage, les collisions, l'abandon de passagers jugés non suffisants à certains arrêts, les changements d'itinéraires ; en résumé, des prestations de moindre qualité.

b) une mauvaise qualité du service

L'un des faits marquant l'offre privée de transports collectifs au Congo est la mauvaise qualité du service offert. En milieu urbain ces mauvaises prestations se traduisent par les surcharges qui mettent très souvent l'usager mal à l'aise. Les exploitants privés utilisent beaucoup plus de minibus Toyota Hiace court châssis qui leur coûtent moins chers à l'acquisition. Ces minibus sont ensuite adaptés en les faisant passer de 14 places à 18 places assises. Les bus Coaster pour leur part conçus pour transporter 25 personnes en transportent plutôt 30.

Le confinement ainsi occasionné, les bousculades du fait des montées et descentes, provoquent souvent des énervements qui dégénèrent en querelles entre passagers mais aussi et surtout entre les passagers et les receveurs.

Au même titre que le confort, les autres composantes de la qualité du service sont souvent reléguées au second plan (rapidité, sécurité, courtoisie...).

c) un coût plus élevé des déplacements

Il s'agit des seuls coûts monétaires c'est-à-dire du prix par déplacement. Depuis 1992, le prix de la course par taxi individuel est fixé à 700 F CFA et à 150 F CFA par bus ou taxi collectif.

Pour engranger le maximum de recette, les exploitants privés se livrent à la pratique dite de demi terrain. Il s'agit d'un sectionnement des trajets notamment aux heures de pointe (7 à 10 heures, 12 à 15 heures, 17 à 19 heures). Comme mentionné plus haut, la perte sur les kilomètres terminaux doit être minimisée; les populations habitants les quartiers périphériques éloignés sont ainsi abandonnées ou doivent nécessairement emprunter deux à trois véhicules pour un coût plus élevé afin de couvrir la totalité de leur trajet. Cette situation est aujourd'hui fréquente dans les villes congolaises au moment de la paye des fonctionnaires, lorsqu'il pleut ou lorsque le carburant se fait rare. Ces périodes sont utilisées par les chauffeurs de bus et taxis pour surenchérir l'offre par une réduction ou une modification des trajets. Les taxis individuels n'hésitent pas à faire passer le prix de la course de 700 à 1000 ou 1500 F CFA.

Il sied de souligner que le souci de réunir rapidement la recette journalière conduit de nombreux chauffeurs à délaissier simplement la desserte intra urbaine au profit d'une desserte suburbaine. En effet de nombreux bus ou taxis opèrent plutôt sur les liaisons entre la ville et les localités environnantes pour des distances allant jusqu'à une centaine de kilomètres. Le prix passe alors de 150 F CFA à 1000 ou 1500 F CFA. Si une telle pratique permet de vite réunir la recette requise, elle a malheureusement pour conséquence une réduction de l'offre intra urbaine et une accentuation des pratiques décriées plus haut.

En somme, la relève effectuée par les transporteurs privés, vis-à-vis des sociétés publiques, se fait jusqu'à nos jours avec de

nombreuses imperfections. Plus d'un usager n'a cessé depuis lors de déplorer les prestations des privés animés par le seul souci d'une rentabilité financière sans réel lien avec la qualité du service offert. Ce qui conduit aujourd'hui certains de ces usagers à réclamer un retour au « bon vieux temps » des défuntés sociétés publiques.

Cette situation est semblable au cas Britannique rapporté par Quinet (1998). En effet, au milieu des années 80, la Grande Bretagne a choisi un système d'exploitation des transports urbains fondé sur la concurrence classique par le marché. Comme résultats, on a observé une reconstitution des structures de monopoles après une période de concurrence effective (l'aiguillon de la concurrence ayant vite disparu). Les gains d'efficacité se sont effectués largement au détriment des usagers (accroissement des tarifs, réduction de la qualité de service). Certaines lignes non rentables ont été délaissées nécessitant des subventions par la puissance publique au cas où elle désirait maintenir leur exploitation.

Face à ce tableau congolais où ont alterné différents systèmes de gestion, quelles suggestions faire au niveau de cette activité. Tel est le questionnement qui découle de tout ce que nous avons développé, questionnement auquel nous apportons ci après quelques éléments de réponse.

4. Les pistes de l'action

L'analyse faite de l'exploitation des transports urbains congolais nous amène à affirmer qu'au Congo, contrairement aux sociétés occidentales, la notion de service public n'a pas encore évolué du fait par exemple de la faiblesse du niveau de vie. Par conséquent, le transfert de gestion ou d'exploitation qui s'est opéré en faveur des acteurs privés se ressent comme une perturbation d'un certain équilibre (sociopolitique).

Si nous admettons aujourd'hui que l'exercice du service public n'implique pas forcément une gestion publique, cependant nous pensons qu'il y a la nécessité d'un certain arbitrage, d'un certain concours des pouvoirs publics. En effet, au Congo, l'objectif

d'efficacité externe (poursuite de l'intérêt collectif) est encore prégnant et la demande, en matière de mobilité par des citoyens démunis, croissante.

Dans ce contexte, les pouvoirs publics se doivent d'étudier et de mettre en place certains mécanismes (économiques et juridiques) clairs et efficaces en vue d'une meilleure exploitation.

L'action doit être orientée vers certains axes tels une meilleure organisation, un meilleur encadrement, une aide aux opérateurs privés et un contrôle desdits opérateurs.

L'encadrement, l'organisation, le contrôle devraient faire que l'exploitation par le privé réponde à l'intérêt public ou social.

Si certains textes existent sur les conditions d'accès et d'exercice de la profession, ceux-ci devraient être améliorés et surtout appliqués de manière stricte. La lutte contre les surcharges, contre les pratiques de sectionnement de trajets devrait être instituée par des pénalités très dissuasives. L'arrêté 86/M-SG/DFM du 16 mars 1986 devrait être réactualisé car il fait obligation à chaque bus de se munir d'un numéro de ligne.

L'aide aux transporteurs viserait par exemple l'octroi de prêts à l'équipement, les facilités d'accès aux crédits bancaires, la réforme des taxes à payer (sur l'importation des véhicules d'exploitation par exemple), la réorganisation de la profession par l'institution de nouveaux textes permettant la création de sociétés de taille importante par association de plusieurs exploitants (G.I.E. ou coopératives par exemple). Le regroupement en G.I.E. ou en coopérative devrait se faire sur des bases souples et démocratiques préservant une certaine autonomie vu que les petits privés adhèreraient difficilement à une organisation trop contrôlée particulièrement à cause du fisc.

Une importation en franchise des véhicules (à usage commercial) devrait être instituée par les pouvoirs publics ; ce qui constituerait ainsi une manifestation de la volonté desdits pouvoirs à encourager les

transporteurs dans l'acquisition des véhicules neufs.

Face aux limites ou insuffisances des différentes formes d'exploitation (publique, privée) considérées séparément, autrement dit face à la mauvaise gestion publique et face à la gestion sommaire des exploitants privés, un partenariat pourrait être envisagé dans le cadre de contrats de concession engageant un partenaire public et un partenaire privé. Il s'agirait d'une concession de service c'est-à-dire un mode de gestion du service public selon lequel une collectivité publique charge une autre personne, par une convention conclue avec celle-ci, de faire fonctionner le service public moyennant une rémunération sur l'utilisateur.

A une entreprise organisée et opérant sous convention, il serait octroyé sous forme de monopole les dessertes des axes lourds et aux petits privés organisés en coopératives par exemple la desserte fine.

Le système de concession est d'ailleurs aujourd'hui très utilisé dans de nombreuses villes avec des résultats satisfaisants. Glaister et Mackie (1997) citent l'exemple de la ville de Londres en Grande Bretagne qui contraste avec les échecs observés dans l'exploitation par le marché instituée dans les années 80. En effet, dans cette ville le système de concession a conduit à des effets bénéfiques en termes de coûts (réduction) et d'amélioration de la qualité de service. Le cas de la ville d'Abidjan en Côte d'Ivoire peut également être rapporté, ville où suite à la faillite de la SOTRA, les choses sont aujourd'hui organisées comme décrit ci-dessus.

C'est autant d'actions dont la liste n'est certainement pas exhaustive et qui, dans le cas du Congo, permettraient de refaire les mauvais résultats observés d'un passage de l'offre publique à une offre privée. En d'autres termes ces actions permettraient de corriger la légèreté (absence de mesures d'accompagnement) avec laquelle les pouvoirs publics ont assuré la substitution du mode d'exploitation publique par le privé qui pourtant arrive à pérenniser l'activité.

CONCLUSION

L'observation de la marche des transports collectifs en milieu urbain congolais nous a révélé une alternance permanente entre gestion publique et gestion privée. Cette alternance témoigne, à notre avis, de la persistance d'une dichotomie entre logique marchande et logique normative de service public dans le domaine des transports. Si dans certaines sociétés occidentales, la notion de service public de transport s'est transformée avec l'élévation du niveau de vie qui a fait que les transports soient de moins en moins une affaire de masse, au Congo malheureusement, même si l'initiative économique tente de changer de main avec une réduction de l'intervention publique, il y a que l'objectif d'efficacité externe est encore prégnant. Les transports urbains constituent ainsi une situation qui comporte de nombreuses contraintes politiques et sociales.

Par conséquent, face à cette situation les transports urbains devraient continuer à être perçus comme un service public nécessitant un certain arbitrage, un certain concours des pouvoirs publics dans leur organisation ou leur exploitation.

S'il est aujourd'hui difficile, voire impossible que les pouvoirs publics congolais puissent s'investir de nouveau dans ce domaine par la création de sociétés de transport, comme voie ou piste de l'action, nous avons plutôt suggéré une attitude des pouvoirs publics consistant à encadrer et à aider le secteur privé, exploitant actuel, afin qu'il se développe tout en répondant véritablement à l'intérêt public

Un partenariat sous forme de concession a également été suggéré pour essayer de concilier les différentes logiques.

BIBLIOGRAPHIE

1. Bloyet P., Domenach O., 1997. Compte rendu de la table ronde sur les transports urbains du Congo. ACRETAT-ISTED. pp 22-39
2. Bultynck P., 1999. Spécificités des transports urbains en Afrique sub-saharienne. Villes en développement, n° 44. pp.6-7.
3. Ayon Gayala A., Kouka Maleka, Makoumbou M., 1996. Bilan diagnostique des transports urbains au Congo. 23 p.
4. Moundza P., 2001. Transports collectifs et vie urbaine à Dolisie au Congo. Annales de l'université Marien NGouabi ; 2 (1) : pp 68-77
5. QUINET E., Principes d'Economie des Transports. Economica, Paris 1998. 419 p
6. Denoix de Saint Marc R., 1996. Rapport à Monsieur le premier ministre sur le service public. Paris : La documentation française. 88 p
7. Aydalot Ph., 1985. Economie Régionale et Urbaine. Paris : Economica, 487 p
8. Teurnier P., Godar X., 1992. Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement, Paris : Ed. Karthala. 248 p
9. Teurnier P., Mandon - Adolehoume B, 1994. L'intégration du transport artisanal dans un service public de transport urbain : le cas de Dakar, Collection Transport-Transfert-Développement. Paris : Edition CODATU/INREST. 116 p
10. Woto Ndjondo V., 2004. La problématique des transports en commun et la lutte contre la pauvreté dans la ville de Kinshasa, Sitrass7, Saly.