

This item is the archived peer-reviewed author-version of:

La professionnalisation des petits opérateurs de transport en à Kinshasa à l'épreuve des intérêts divergents des acteurs locaux

Reference:

Malukisa Nkuku Albert.- La professionnalisation des petits opérateurs de transport en à Kinshasa à l'épreuve des intérêts divergents des acteurs locaux
Revue Africaniste Inter-Disciplinaire - ISBN 978-9956-655-09-0 - 4(2019), p. 53-67
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/1607030151162165141>

La professionnalisation des petits opérateurs de transport à Kinshasa à l'épreuve des intérêts divergents des acteurs locaux

The professionalization of small transport operators in Kinshasa challenged by the divergent interests of local actors

Albert MALUKISA NKUKU

Université Catholique du Congo, Kinshasa, République Démocratique du Congo

Résumé

Dans la plupart des villes africaines, le transport public est essentiellement assuré par des petits opérateurs privés. Leur offre ne répond pas de manière efficiente aux exigences d'un service public. Autour des années 2010, la professionnalisation de ces opérateurs s'est invitée à l'ordre du jour de certaines politiques publiques, mais les résultats sur le terrain demeurent décevants dans une large mesure. Il est question dans cette réflexion, d'examiner les intérêts divergents au niveau local entre les acteurs étatiques et non étatiques. Ces acteurs jouent un rôle clef dans la fourniture du transport en commun à Kinshasa, capitale de la République Démocratique du Congo. Le présent article démontre ainsi la nécessité d'aller au-delà du clientélisme politique et des enjeux financiers entre les propriétaires des véhicules et les membres d'équipage. En effet, cette professionnalisation ne fonctionne pas également dans la mesure où elle déstabilise l'ensemble de l'économie informelle des acteurs étatiques et non étatiques qui jouent un rôle clef dans la fourniture du transport en commun.

Mots-clés : Transport public, petits opérateurs, économie informelle, professionnalisation, régulation.

Abstract

In most African cities, public transport is mainly provided by small private operators whose supply does not respond efficiently to the requirements of a public service. Today, the professionalization of these operators is on the agenda of certain public policies, but the results on the ground remain disappointing to a large extent. By examining the diverging interests at the local level between state and non-state actors playing a key role in the provision of public transport in Kinshasa, the capital of the Democratic Republic of Congo, this article demonstrates that it is important to go beyond political clientelism and financial challenge between vehicle

owners and crew members to understand that this professionalization does not work because it destabilizes the whole informal economy of state actors and non-state actors **who** play a key role in the provision of public **transport**.

Keywords: Public transport, small operators, informal economy, professionalization, regulation.

Introduction

Au cours de ce cette dernière décennie, les minibus de marque Mercedes 207 ont défrayé la chronique dans la capitale de la République Démocratique du Congo. « Esprit de mort », tel est le sinistre sobriquet que la population kinoise a trouvé pour ces minibus qui occasionnent souvent des accidents mortels de circulation routière (Inkwayi et Ebamba, 2013 ; Malukisa, 2017). La vétusté et le mauvais état technique de ces véhicules, associé à la mauvaise conduite des chauffeurs ont largement contribué à la détérioration des indicateurs de sécurité routière à Kinshasa. En 2014, le gouvernement congolais s'est ainsi lancé dans un programme baptisé « esprit de vie », dans le but d'éliminer ces « esprits de mort » de la circulation par une politique publique de professionnalisation des petits opérateurs de transport en commun par minibus.

En effet, même si les « esprits de mort » peuvent être considérés comme une particularité de la mégapole congolaise, les débats soulevés ne sont pas nouveaux et concernent beaucoup de pays africains qui se caractérisent par un désengagement de l'État et les faillites en cascade des sociétés publiques dans la fourniture du transport en commun. Cette situation a débouché sur une privatisation *de facto* à grande échelle, avec la prolifération des petits opérateurs des minibus, taxis collectifs et mototaxis, dans un contexte d'explosion démographique et de profonde crise socio-économique (M'bemba-Ndoumba, 2010 ; Rizzo, 2002 ; Kenda, 2006 ; Mwanza, 1998 ; Lelo, 2011).

Comme dans d'autres secteurs, ce désengagement de l'État s'est accompagné d'une érosion spectaculaire de son pouvoir de régulation (Kassi, 2007 ; Malukisa, 2017). Pour qualifier cette situation, certains auteurs parlent de dérégulation ou d'anarchie à la base d'une fourniture du transport en commun qui laisse souvent à désirer (Gwilliam, 2008 ; Rizzo, 2002 ; Tshingi, 2007). Dans la même perspective, d'autres chercheurs évoquent la pratique de l'autorégulation en lieu et place de la réglementation officielle (Sohail et al., 2006 ; Kumar et Barrett, 2008).

Dans la mesure où il n'est pas possible de se passer de ces petits opérateurs généralement considérés comme « informels », la professionnalisation de leurs activités fait partie aujourd'hui de certaines politiques publiques visant à développer une stratégie globale et intégrée en faveur de la mobilité urbaine. Avec l'appui de certains bailleurs comme la

Banque mondiale, les gouvernements au Sud s'engagent dans des réformes institutionnelles destinées à assurer le passage d'un système hybride *de facto* à un système hybride légalisé (Salazar Ferro, 2013 ; Ntungila-Nkama, 2010 ; Diouf, 2002). La démarche suivie repose essentiellement sur le renouvellement du parc des petits opérateurs ciblés, soutenu par l'introduction des mécanismes formels de répartition des lignes et de contrôle de la desserte, le barème tarifaire, l'assistance technique, la formation des opérateurs et des conducteurs (Kumar et Diou, 2010).

Comme la plupart des réformes s'inscrivant dans l'optique « bonne gouvernance », cette approche a toujours démontré ses limites dans le secteur du transport en commun. Comment expliquer les résultats décevants qui sont généralement enregistrés ? Dans la littérature, les facteurs généralement mis en exergue se rapportent au clientélisme politique et **aux** enjeux financiers résultant de rapports de force fortement déséquilibrés entre les propriétaires des véhicules et les membres d'équipage. En allant au-delà de ces considérations, le présent article démontre que la professionnalisation des petits opérateurs ne marche pas parce qu'elle déstabilise l'ensemble de l'économie informelle des acteurs étatiques et non étatiques qui jouent un rôle clef dans la fourniture du transport en commun.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de noter que cet article va s'articuler autour de trois sections. La première soulève la question de la formalisation de l'informel et précise l'approche méthodologique de la recherche. Elle est suivie de l'analyse du mode de fonctionnement du transport en commun à Kinshasa qui se focalise notamment sur les « esprits de mort » et les « esprits de vie ». La troisième et dernière section examine comment le programme de professionnalisation des petits opérateurs de minibus a échoué dans la capitale de la République Démocratique du Congo.

La question de la formalisation de l'informel

Les politiques publiques de professionnalisation des petits opérateurs de transport en commun reposent fondamentalement sur un cadre théorique soutenant la formalisation de l'informel. Comme nous allons le voir, cette vision est généralement déconnectée de la réalité et risque souvent de créer plus de problèmes encore au lieu d'apporter la solution. Deux points majeurs feront l'objet de cette section, à savoir la complexité des relations entre le formel et l'informel, puis les arguments pour et contre la formalisation de l'informel.

La complexité des relations entre le formel et l'informel

Dans la littérature, le secteur informel est souvent appréhendé en mettant l'accent sur le dualisme, la dichotomie entre le formel et l'informel. Mais en examinant de plus près ce qui constitue la substance même de

l'informalité urbaine, plusieurs auteurs ont finalement démontré aujourd'hui que les oppositions entre le formel et l'informel relèvent souvent d'une pure construction théorique, étant donné qu'il existe une interaction entre les deux sphères qui peuvent se renforcer mutuellement ou produire des effets inverses (Alsayyad, 2004 ; McFarlane, 2016 ; Lindell et Ampaire, 2016 ; McFarlane et Waibel, 2012). En plus, l'informel ou l'informalité n'est pas nécessairement synonyme de désorganisation, d'anarchie ou de dysfonctionnement (Alsayyad, 2004 ; [Olivier de Sardan](#), 2015).

En effet, en fonction de leurs intérêts et des conditions dans lesquelles ils évoluent, les différents acteurs de la gouvernance urbaine, y compris ceux qui élaborent et appliquent les lois, peuvent se retrouver à la fois dans la formalité et dans l'informalité ou naviguer entre les deux (Alsayyad, 2004 ; McFarlane et Waibel, 2012). Il se crée ainsi une sorte de continuum de la légalité et de l'illégalité, du formel et de l'informel (Roy, 2005). Dans le contexte des pays en développement où prévaut le fameux pluralisme légal ou normatif, on peut donc considérer que l'informel ou l'informalité relève d'un exercice de bricolage institutionnel par lequel les acteurs urbains, consciemment ou inconsciemment, remodelent, adaptent ou reconstituent différents arrangements institutionnels (Clever 2012, 2015).

Comme on l'observe dans beaucoup de domaines, il s'avère que d'une part, les acteurs non étatiques opérant dans l'illégalité cherchent de temps à autre à « sécuriser leurs positions en incorporant des acteurs étatiques dans leurs activités, ce qui montre en filigrane qu'ils reconnaissent le pouvoir de l'État, ou du moins, qu'ils ont conscience que le pouvoir étatique peut constituer un frein à leurs activités » (Wagemakers *et al.*, 2011 : 93). D'autre part, dans un contexte de profonde crise socio-économique et de compétition politique résultant des transitions démocratiques en cours dans les pays en développement, le secteur informel est entretenu par les dirigeants politiques en quête d'électeurs à travers des réseaux clientélistes (Goodfellow, 2015 ; Meagher, 2011 ; Goodfellow et Titeca, 2012). En somme, les relations sont très complexes et dynamiques entre le formel et l'informel. Celui-ci mérite d'être perçu et analysé comme le résultat d'une négociation explicite ou implicite entre les acteurs clés de différents horizons intervenant dans la gouvernance urbaine.

La formalisation du secteur informel : la thèse et l'antithèse

Dans les pays en développement en général, et en Afrique au sud du Sahara en particulier, le secteur formel ne représente plus qu'une part marginale, et c'est le secteur informel qui, dans sa diversité, serait devenu un moyen de lutte contre la pauvreté ou la misère qui ne fait que s'accroître au fil des années. Cependant, ce secteur informel divise profondément le monde scientifique lorsqu'il s'agit d'évaluer son rôle dans le développement socio-économique (Henin et Doutriaux, 1993 ; Barthélemy, 1998).

En examinant la littérature, on peut aisément distinguer la thèse et l'antithèse de la formalisation du secteur informel. D'un côté, certains auteurs soutiennent que le secteur informel ne peut contribuer à une meilleure fourniture des biens et services publics, et il lui est reproché de déstructurer et de désorienter les économies des États. Le secteur informel s'érigerait en obstacle à toute planification stratégique, et cela est considéré comme un motif suffisant pour justifier sa formalisation (Aboudou et Sounon Bouko, 2010). Cette thèse est très défendue par Erick Kueté (2012) qui considère que dans le contexte actuel d'un secteur informel qui reçoit de plus en plus des jeunes intellectuels en Afrique, sa formalisation constitue une nécessité. Selon cet auteur, « le secteur informel en Afrique suivra la trajectoire des étapes de la croissance de Rostow » (Kueté, 2012 : 57).

Cependant, du point de vue d'autres auteurs, la formalisation de l'informel ne peut être soutenue. D'après Roubaud (1994), la dynamique du secteur informel repose sur l'existence des unités de petite taille qui ne peuvent supporter le modèle des entreprises du « secteur moderne ». En conséquence, « formaliser l'informel (à supposer que ce soit possible) consisterait à lui faire perdre ses avantages comparatifs » (Roubaud, 1994 : 225-226). Dans une très large mesure, le secteur informel est composé des *survival (ist) entrepreneurs* et non des *Growth (-oriented) entrepreneurs* pour emprunter l'expression de Berner, Gomez et Knoringa (2008).

Dans ses travaux sur le secteur informel à Dar-es-Salaam, Miti (1985) attire l'attention sur le danger de la formalisation qui peut priver les foyers des agents de l'État d'un revenu important qui complète leurs salaires dérisoires. Miti note également que « le contrôle strict du secteur informel pourrait toucher de nombreux services qu'il fournit à l'heure actuelle et provoquer une augmentation du prix de ces services. Les petits vendeurs, par exemple, qu'on retrouve à chaque coin de rue aident considérablement les foyers à bas revenus qui ne peuvent acheter que par faibles quantités. Les articles domestiques risquent ainsi de renchérir et de devenir inabordable à beaucoup » (Miti, 1985 : 103). Au *finish*, ce sont les autorités publiques qui deviendront la cible des critiques, voire des manifestations populaires pouvant avoir des lourdes conséquences sur le plan politique (Miti, 1985 ; Sauloup, 2012 ; Rubbers, 2007).

Par ailleurs, il faut tenir compte également des effets d'entraînement sur le plan socio-économique car comme nous l'avons souligné précédemment, au-delà des oppositions conceptuelles, le formel et l'informel forment un continuum, les économies formelles et informelles sont étroitement liées. Les entreprises formelles utilisent souvent des intrants produits par l'économie informelle et les mêmes entreprises formelles ont recours soit aux contrats formels ou informels avec des opérateurs informels, soit à un circuit informel d'emploi d'un personnel non déclaré au fisc.

Dans le même ordre d'idée, il est tout à fait clair que de nombreux vendeurs ambulants et des petits commerçants opèrent pour le compte des grandes, petites et moyennes entreprises du secteur formel ou contribuent remarquablement à leur rentabilité commerciale et financière (Joshi et al., 2014 ; Miti, 1985). Dans un tel contexte, il est évident que la formalisation de l'informel aura aussi des effets d'entraînement redoutables sur le plan socio-économique. Si toutes les entreprises publiques ou privées doivent suivre ce schéma, il est évident que certaines d'entre-elles risquent de ne plus continuer l'exploitation dans la mesure où c'est grâce à l'informel qu'elles arrivent à minimiser le coût de production ou le coût de revient. En conséquence, le chômage va s'accroître davantage, et les prix vont aussi augmenter sur les marchés (Miti, 1985).

En somme, les multiples enjeux politiques, économiques et sociaux que nous venons d'aborder expliquent la tolérance de l'État vis-à-vis du secteur informel (Rubbers, 2007 ; Sauloup, 2012). Dans un contexte où ce sont les acteurs non étatiques qui exercent les prérogatives des pouvoirs publics démunis de moyen de leurs politiques, la formalisation de l'informel peut alors déranger les arrangements qui assurent non seulement la survie des populations pauvres (y compris les fonctionnaires), mais aussi la fourniture d'un minimum de services publics. C'est ce que nous allons voir avec le programme de professionnalisation des petits opérateurs des minibus esprit de mort à Kinshasa.

Sur le plan méthodologique, il convient de noter que cet article repose essentiellement sur une recherche empirique continue menée en deux phases : entre mai 2012 et décembre 2016 (près de 9 mois), puis entre janvier 2017 et septembre 2018 (4 mois). Les évènements critiques ont été bien suivis sur le terrain afin de mieux appréhender les enjeux de la professionnalisation des petits opérateurs de transport en commun. En dehors de l'analyse documentaire, la recherche sur le terrain a été nourrie d'une part par les observations participantes qui se sont déroulées à bord des minibus et au niveau des terminus. D'autre part, nous avons réalisé 301 entretiens non structurés et semi-structurés avec une population-cible constituée des acteurs clefs intervenant dans la fourniture du transport par les « esprits de mort » et les « esprits de vie », à savoir : les dirigeants de l'Association des propriétaires des véhicules affectés au transport en commun (3), les dirigeants de l'Association des chauffeurs du Congo (5), les acquéreurs des minibus « esprit de vie » (21), les propriétaires des minibus « esprit de mort » (24), les chauffeurs et receveurs des minibus « esprit de vie » (130), les chauffeurs et receveurs des minibus « esprit de mort » (24), les passagers (44), les agents régulateurs (12), les agents et commandants de la Police de circulation routière (36), les membres du cabinet PricewaterhouseCoopers (2) à qui le gouvernement congolais avait confié une double mission : la sélection des petits opérateurs éligibles au

programme de professionnalisation, et la gestion comptable et financière du crédit-bail constitué au départ de 250 minibus de marque Hyundai comprenant 28 places assises.

Pour constituer notre échantillon, les critères utilisés ont porté sur les résultats de l'observation des interactions entre les acteurs étatiques et non étatiques, l'expérience professionnelle et la connaissance des normes officielles et pratiques des petits opérateurs de transport en commun dans la ville de Kinshasa. Sur les 12 lignes concernées par la politique publique de professionnalisation, il y en a 6 qui ont fait l'objet de cette recherche (Lemba – Fonction publique, Lemba – Zando, Selembao – Zoo – Marché central, Selembao – Fonction publique, UPN – Victoire et N'djili – Gambela). Ce choix s'explique par l'intérêt de comprendre le fonctionnement des anciennes et nouvelles lignes « esprit de vie » que le gouvernement congolais a considéré comme l'une des « marques déposées » de la « révolution de la modernité » initiée par le Président de la République.

La professionnalisation des petits opérateurs de minibus à l'ordre du jour de la révolution de la modernité : « esprit de vie » contre « esprit de mort »

À l'occasion de la campagne électorale de 2011, Joseph Kabila, Président de la République sortant, annonce aux Congolais qu'il a une vision pour la RDC en termes de « révolution de la modernité ». À l'ordre du jour de son prochain quinquennat, il est question de passer à une phase de modernisation d'un pays dont le scandale des ressources naturelles contraste avec le scandale de la pauvreté et des sinistres. C'est dans cette perspective que le programme esprit de vie est lancé en octobre 2014 pour répondre aux esprits de mort qui sèment la mort et la désolation.

En effet, depuis l'époque coloniale, la fourniture du transport en commun à Kinshasa se caractérise par un modèle de cohabitation des petits opérateurs et des sociétés publiques (Godard, 1985). À la suite de la profonde crise économique qui frappe la RDC depuis les années 80, l'offre publique ne représente plus qu'une part marginale, et ce sont les petits opérateurs qui dominent le secteur de transport en commun (Mwanza, 1998 ; Tshingi, 2007).

Partant de discours officiels tenus au sujet du programme esprit de vie, le gouvernement congolais veut changer fondamentalement le paysage du transport en commun à Kinshasa en opérant une conversion des « esprits de mort » en « esprits de vie ». Ce dernier terme désigne officiellement le minibus Hyundai County de 28 places assises au centre de cette politique publique. Pour bien comprendre ce qui va se passer après, il faut bien

évidemment connaître les normes pratiques des « esprits de mort » et les normes professionnelles établies pour les « esprits de vie ».

Les normes pratiques des « esprits de mort »

Pour la petite histoire, les véhicules qu'on appelle aujourd'hui « esprit de mort » ont fait leur première apparition dans la capitale congolaise vers les années 2006 et ont fini par envahir, au fil du temps, les communes les plus peuplées de la ville de Kinshasa dans un contexte de faillite des sociétés publiques de transport, contrastant avec une croissance démographique fulgurante dans une mégapole dont la population est estimée à 11.575.000 habitants (INS, 2015).

Du point de vue des petits opérateurs, ces véhicules sont préférés parce que leur coût d'acquisition est relativement bas, mais aussi parce qu'ils ont la réputation d'être plus solides, souples, et faciles à réaménager pour embarquer le plus de passagers possibles et réaliser ainsi d'importantes recettes (Inkwayi et Ebamba, 2013). Parmi les propriétaires de ces véhicules figurent non seulement les civils, mais aussi les cadres et agents de l'État comme on l'observe dans beaucoup de villes de l'Afrique subsaharienne (M'bemba-Ndoumba, 2010).

Contre vents et marées, les petits opérateurs et les chauffeurs des minibus Mercedes 207 ont réussi à maintenir leurs activités dans le secteur de transport en commun. Loin de céder à ce qu'ils considèrent comme une campagne d'intoxication, les chauffeurs des « 207 » et l'ACCO (Association des chauffeurs du Congo) refusent même que l'on qualifie leurs véhicules d'« esprit de mort ». Comme s'il fallait mettre en confiance les passagers encore indécis et chasser l'esprit de mort dans leurs têtes, certains chauffeurs ont d'ailleurs pris l'habitude d'apposer des autocollants clairement lisibles sur leurs parebrises pour invoquer Dieu, le Christ ou la sainteté à travers des messages tels que « Jésus Christ est Seigneur », « *Nzambe malam* » (Dieu est bon), « 100 % Jésus », « la bénédiction de l'Éternel », « Dieu tout puissant », « Dieu merci », etc.

À l'instar d'autres villes de la RD Congo et de l'Afrique subsaharienne, la réglementation officielle du transport en commun n'est pas respectée par les propriétaires des véhicules et les membres d'équipage. Cependant, comme le souligne Jean-Pierre Olivier de Sardan (2008, 2015), cette situation n'est pas à confondre avec l'anomie car il existe des normes pratiques (informelles) qui régissent les comportements des individus qui s'écartent des normes sociales, officielles ou professionnelles.

Pour le cas de minibus « esprits de mort », il convient de noter que la desserte s'inscrit dans un schéma conduisant le propriétaire du véhicule à confier à un chauffeur l'exploitation de ce qu'il considère comme un moyen de survie. Il revient ensuite à ce dernier de s'adjoindre un receveur dont la

mission consiste d'une part à faire entrer et descendre les passagers du minibus, et d'autre part à encaisser l'argent.

Comme le souligne Ibou Diouf (2002), les relations entre ces trois acteurs se caractérisent par les enjeux de pouvoir orientés vers le contrôle de l'argent. Au terme de nos recherches, il en ressort six normes pratiques importantes qui conditionnent la fourniture du transport en commun à Kinshasa, à savoir : le versement accompagné des recettes occultes, les dépenses exclusives à charge du propriétaire du véhicule, la flexibilité des lignes et des heures de service, le *ceding*, la cotisation pour ordre d'alignement (CPO) et le *mbote ya likasu* ou la main tendue. Dans les lignes qui suivent, nous en donnons une brève description.

Le versement accompagné des recettes occultes

Dans un contexte caractérisé par l'inexistence de la billetterie et l'asymétrie de l'information, la norme qui s'est imposée est celle du versement journalier. Il s'agit d'un montant forfaitaire convenu entre le propriétaire du véhicule et le chauffeur. Il est déterminé en fonction du nombre de places et de l'état technique du véhicule. Les enquêtes menées à ce sujet jusqu'en 2014 permettent d'estimer ce versement journalier entre 60 et 100 USD pour les Mercedes 207. Il s'agit des recettes nettes, c'est-à-dire les recettes brutes auxquelles on a déduit les frais de carburant et d'autres charges supplémentaires imputables au chauffeur telles que la CPO, les frais de nettoyage du véhicule, les petites réparations de pneu, les petites sommes remises aux agents de la police de circulation routière, etc.

Suivant le mode d'exploitation des minibus « esprit de mort », les membres d'équipage cherchent à maximiser les recettes au jour le jour pour répondre à un triple objectif : remettre au propriétaire du véhicule la somme convenue en termes de versement, avoir le carburant nécessaire pour poursuivre l'exploitation et enfin rester avec des recettes « occultes » communément appelées *mbwengi* et *Ku ntuala*. Le premier terme désigne l'excédent des recettes de passagers hors cabine après déduction du versement, tandis que le second terme représente les recettes de cabine, en provenance des passagers assis à côté du chauffeur.

En effet, le *ku ntuala* est perçu par le chauffeur lui-même et pour son propre compte, il est assimilé à une prime de risque au volant. Cette norme pratique est révélatrice de fortes inégalités qui caractérisent les relations entre les membres d'équipage : le receveur est généralement considéré comme le « boy chauffeur ». Si le chauffeur doit s'attendre à une rémunération de la part du propriétaire du véhicule à la fin du mois ou dans la quinzaine, tel n'est pas le cas de son receveur. Celui-ci est totalement sous la dépendance du chauffeur qui le recrute et doit sa survie à une partie de *mbwengi* qui lui est concédée.

Les dépenses exclusives à charge du propriétaire du véhicule

La dépense la plus contraignante pour le propriétaire du véhicule est la rémunération du chauffeur à concurrence de 10 % de ses versements enregistrés dans un cahier. Il revient également au propriétaire du véhicule de prendre en charge l'entretien, les grosses réparations et de supporter les dépenses relatives à l'obtention des documents de bord, à savoir la carte rose, l'assurance, le certificat de contrôle technique, l'autorisation de transport et la vignette. Très souvent, il n'y a que la carte rose qui est disponible et les chauffeurs acceptent de travailler avec la couverture des agents de la police de circulation routière (PCR) qui bénéficient, en contrepartie, d'une taxe informelle communément appelée *mbote ya likasu* (nous y reviendrons).

La flexibilité des lignes et des heures de service

À l'exception de routes en mauvais état que le propriétaire du véhicule peut interdire à son chauffeur, c'est ce dernier qui décide au sujet des lignes qu'il change en fonction de quatre principaux critères d'appréciation : la loi de l'offre et de la demande, les ententes avec les agents de la PCR pour ne pas être exposé aux arrestations intempestives, l'état technique du véhicule et l'opportunité de faire des courses communément appelées « express » ou « varié », c'est-à-dire la location, opération qui rapporte souvent beaucoup d'argent.

En principe, quand un propriétaire confie son véhicule à un chauffeur, les heures de service sont déterminées. Dans la plupart des cas, le travail commence à 5 heures pour se terminer à 20 heures. Cependant, la pratique de *benda heure* (prolonger l'heure) est couramment observée pour trois principales raisons : les pannes récurrentes résultant du mauvais état technique des véhicules, la perturbation de la circulation à cause de la pluie et des embouteillages ou encore la mise en fourrière du véhicule au bureau de la police ou de la Division urbaine des transports et voies de communication.

Le « ceding »

À l'insu du propriétaire du véhicule, le *ceding* consiste, pour un chauffeur, à céder le volant pendant quelques heures à un collègue qui est en chômage. Pour les intéressés, cette pratique constitue une sorte d'assurance sociale comme on peut bien s'en rendre compte à partir de la déclaration de **Mwana Kin, un chauffeur** rencontré au rond-point Moelart, dans la commune de Bandalungwa : « C'est difficile de faire plus d'une année avec nos boss, c'est pour cette raison qu'on a aussi intérêt à pratiquer le ceding parce que le jour où tu perds le travail, au lieu de rester à la maison, il faut plutôt venir au parking où tu vas solliciter un collègue pour travailler pendant quelques heures à sa place » (entretien du 04/01/2015). Le *ceding*

répond aussi au besoin de se reposer pour un service qui demande quotidiennement plus ou moins 15 heures de travail. Entretemps, les chauffeurs sous-traitants ont souvent tendance à rouler très vite de manière à accomplir plusieurs rotations pour réaliser des recettes qui permettront de compléter le versement et de partager ou non le surplus avec leurs collègues en relaxation. Certains accidents surviennent ainsi dans la ville de Kinshasa à cause du *ceding*.

La cotisation pour ordre d’alignement

Dans la majeure partie de villes de l’Afrique subsaharienne, les syndicats des chauffeurs ou des propriétaires des véhicules de transport en commun exercent des prérogatives des pouvoirs publics dans les parkings ou gares routières, en régulant notamment l’embarquement des passagers, moyennant perception des taxes (Olawale, 2007 ; Cissokho, 2012 ; Baltagi, 2002 ; Zouhoula Bi, 2010 ; Kumar et Barrett, 2008). À Kinshasa, c’est l’Association des chauffeurs du Congo (ACCO) qui contrôle la situation dans 22 communes sur 24. Quand les chauffeurs se présentent pour l’embarquement des passagers, ils sont alignés selon l’ordre d’arrivée pour procéder à l’embarquement des passagers à tour de rôle. Qu’ils soient membres ou non de ce syndicat, ils sont contraints de payer à chaque départ une taxe informelle équivalant au prix du billet d’un passager (0,30 à 0,80 USD) pour les minibus et presque à la moitié du tarif pour les taxis (0,10 à 0,20 USD). Selon nos estimations, **jusqu’en 2013**, un taximan peut dépenser plus ou moins 7.000 FC (7 USD) par jour pour s’acquitter de la cotisation pour ordre d’alignement (CPO) qu’il faut alors doubler pour un chauffeur de minibus.

À première vue, les parkings publics **se révèlent** comme un lieu de repositionnement social et économique d’une population sans emploi essentiellement constituée des enfants de la rue et d’autres jeunes désœuvrés ou marginalisés qui investissent ces lieux dans le cadre d’une stratégie de survie, **en percevant des taxes informelles** (Ngodi, 2011). Mais en réalité, il ne s’agit que de la partie émergée de l’Iceberg car **ces taxes** font l’objet des rétrocessions ascendantes informelles au bénéfice non seulement des bourgmestres, des commandants de la Police et d’autres services de sécurité, mais aussi de certains cadres ou dirigeants du parti présidentiel qui assurent protection à l’ACCO (Malukisa, 2017). En effet, dans un contexte où l’attribution clientéliste des fonctions publiques ne s’accompagne plus nécessairement d’un salaire conséquent et/ou de frais de fonctionnement, certaines autorités publiques et les agents de l’État s’associent informellement avec les acteurs non étatiques pour toucher aux « dividendes » résultant de l’exercice de l’économie informelle **des parkings publics** (Malukisa, 2017 ; Rubbers, 2007).

Le mbote ya likasu ou la main tendue du « roulage »

Quel que soit l'état technique du véhicule, les chauffeurs de transport en commun à Kinshasa supportent une taxe journalière d'au moins 500 CDF (0,54 USD) pour le compte du « roulage », c'est-à-dire un agent de la Police de circulation routière (PCR) pour éviter de faire l'objet des arrestations intempestives aux lourdes conséquences sur le versement et les recettes occultes. À leur tour, les roulages sont quotidiennement redevables vis-à-vis de leurs commandants en termes de « rapport », c'est-à-dire un quota bien déterminé de véhicules à arrêter et à mettre en fourrière au bureau de la PCR pour qu'ils soient taxés au bénéfice des commandants. Ces derniers doivent aussi des rétrocessions ascendantes informelles à leurs officiers supérieurs et à certains « généraux-parapluie » (protecteurs) dont les salaires officiels ne dépassent pas 100 USD.

En effet, sur toute la chaîne de commandement de la PCR qui constitue d'ailleurs l'unité la plus préférée par beaucoup d'agents de l'ordre et leurs commandants, il existe une économie informelle bien organisée et soutenue par des mécanismes tacites de redevabilité multiple : tout agent défaillant s'expose au risque de perdre son poste (Malukisa, 2017 ; Baaz et Olsson, 2011). En s'appuyant sur les contraintes professionnelles informelles de la hiérarchie, les roulages ont ainsi réussi à asseoir la norme pratique de la « main tendue ». Ce qui revient à dire que l'usager a intérêt à coopérer avec eux, à adhérer au *mbote ya likasu*, s'il ne veut pas se retrouver au bureau où il s'expose malheureusement à des lourdes amendes.

En conclusion, les normes pratiques que nous venons de relever sont révélatrices de multiples conflits d'intérêts qui ont été solutionnés par des arrangements particuliers entre les acteurs clefs du système de transport en commun de telle sorte que chacun puisse trouver son compte. Ces arrangements traduisent les rapports de force sur le terrain, et la politique de professionnalisation des petits opérateurs de minibus se retrouve bien évidemment au centre des enjeux qui vont au-delà des relations entre les propriétaires des véhicules et les membres d'équipage.

La professionnalisation des petits opérateurs : les normes officielles à l'ordre du jour

Avec l'appui technique de la Banque mondiale dont une mission d'experts avait fait l'état de lieux de la fourniture du transport public urbain à Kinshasa entre le 20 mai et le 02 juin 2013, le programme « esprit de vie » démarre finalement au mois d'octobre 2014 avec 250 minibus Hyundai County pimpant neufs, octroyés à crédit aux petits opérateurs sélectionnés par PricewaterhouseCoopers. Contrairement aux « esprits de mort », les « esprits de vie » sont munis de sièges qui ne permettent pas aux passagers de se tenir debout dans le but d'éviter qu'ils ne soient surchargés. Pour en bénéficier, les petits opérateurs ont été soumis à une série de conditions d'éligibilité à savoir : la reconnaissance de la qualité de membre de

l'Association des propriétaires des véhicules affectés au transport en commun (APVCO) avec expérience professionnelle avérée dans le secteur de transport en commun, l'engagement ferme de rembourser les 57.684 USD qui représentent le prix de vente du véhicule, la libération d'un apport initial de 8.652,6 USD, le paiement d'une traite mensuelle de 1.210 USD comprenant l'amortissement et d'autres frais de gestion, les gages de solvabilité et le respect des normes officielles d'exploitation.

S'inscrivant dans une logique de rupture avec les normes pratiques des « esprits de mort », le programme « esprit de vie » se focalise sur la formalisation de la desserte. À cet effet, le gouvernement congolais a recouru à l'expertise de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) pour inculquer les nouvelles habitudes aux opérateurs et membres d'équipage. Les nouvelles normes professionnelles portent notamment sur l'utilisation exclusive du système de billetterie, la desserte régulière et exclusive des lignes et l'emploi de deux équipages par jour.

L'utilisation exclusive du système de billetterie

Au lieu que les propriétaires des véhicules fixent le versement (recettes journalières obligatoires), le programme « esprit de vie » a instauré le système de billetterie qui aurait l'avantage de remédier à l'asymétrie de l'information et de rendre transparent les recettes journalières qui constituent souvent la pomme de discorde dans les relations entre les chauffeurs et leurs « patrons » (Diouf, 2002 ; Diaz Olvera et Godard, 2002). Sur toutes les lignes, le ticket est vendu à l'unique prix de 500 francs congolais (0,5 USD) imposé par le Ministre des transports alors que pour les minibus « esprit de mort », les prix varient en fonction du trajet. Il s'avère donc que le gouvernement intègre ses objectifs tarifaires sociaux dans l'agenda des petits opérateurs sans pour autant être en mesure de leur accorder des subventions.

La desserte régulière et exclusive des lignes dédiées.

Avec 250 minibus « esprit de vie » commandés pour une ville qui compte près de 12 millions d'habitants, le gouvernement congolais ne peut se permettre d'interdire aux « esprits de mort » d'opérer dans le secteur de transport en commun. La formule trouvée est celle des « esprits de vie » parmi les « esprits de mort », mais l'exclusivité des lignes est accordée aux premiers, c'est-à-dire il est interdit aux minibus « esprit de mort » d'opérer sur les lignes « esprit de vie ».

Dans tous les terminus, le Ministre des transports a affecté des agents régulateurs munis d'une feuille de route en vue de faire respecter les normes officielles professionnelles. Ce dispositif est encore soutenu par un mécanisme de redevabilité participative. En effet, chaque minibus a un numéro distinctif et le message suivant est inscrit sur ses ailes : « Si je me comporte mal, contactez : 0828698654 ou 0970237472 ». Par ces deux

numéros de Gsm gérés par le cabinet du ministre des transports et voies de communication, un passager, un automobiliste ou toute autre personne a un canal pour adresser ses plaintes de telle sorte que les membres d'équipage fautifs soient **rappelés à l'ordre**, interpellés ou sanctionnés.

L'emploi de deux équipages par jour

Dans le cadre du programme « esprit de vie », il n'est plus question que le receveur dépende du chauffeur. Les deux membres d'équipage sont recrutés par le propriétaire du minibus qui prend en charge leur rémunération. Pour éviter les heures de service prolongées, **parfois à la base des accidents**, il a été instauré le système de deux équipages par jour formés par les experts de la RATP.

Enfin, notons également deux autres nouveautés du programme : les visites techniques et les réparations des véhicules exclusivement réservées à Central Motors Sprl, le concessionnaire de Hyundai en République Démocratique du Congo. Pour entrer dans le minibus, les passagers doivent s'aligner selon l'ordre d'arrivée. Même les minibus « esprit de vie » sont soumis au même rythme d'embarquement des passagers selon d'arrivée. En effet, il est question de mettre fin aux bousculades et désordres souvent observés quand il s'agit de prendre place dans les véhicules de transport en commun à Kinshasa qui se caractérise par un grand déficit de l'offre.

Au-delà de ces considérations professionnelles ou technique, le programme « esprit de vie » doit satisfaire aussi aux attentes des acteurs politiques du régime Kabila formellement considérés comme inéligibles. L'APVCO qui doit préparer les dossiers des acquéreurs a été fraîchement créée en 2012 à l'initiative du ministre des transports et voies de communication du gouvernement central. Parmi les membres du comité directeur de ce syndicat se retrouvent certains mandataires publics comme par exemple le Président de la Commission nationale de prévention routière, officiellement reconnu comme le vice-président de l'APVCO aux termes de l'arrêté du 5 juillet 2013 accordant la personnalité juridique à cette association.

En outre, malgré la technicité de PricewaterhouseCoopers, certains hommes politiques du pouvoir **formellement exclus** ont pu acquérir des minibus « esprit de vie » en négociant avec les membres du comité directeur de l'APVCO pour présenter des dossiers « crédibles » au nom de membres de leurs familles, **des amis et connaissances**. En bref, tout semble se dérouler suivant une stratégie de mainmise du pouvoir dans le transport de transport en commun en vue de continuer à développer les relations de clientèle avec les opérateurs et/ou les chauffeurs, phénomène largement répandu dans presque toute les villes de l'Afrique subsaharienne (Lombard et al., 2013 ; Goodfellow, 2015 ; Cissokho, 2012). Mais, il faut encore aller au-delà de

cette dimension politique pour comprendre que la professionnalisation du secteur de transport est insoutenable pour un État défaillant vis-à-vis de ses propres agents et des populations pauvres évoluant dans ce secteur. C'est ce que nous allons **analyser** dans la dernière section de cet article.

La quête de la formalisation et la perturbation de l'économie informelle qui assure le fonctionnement du transport en commun

Aussitôt que le programme « esprit de vie » a été lancé, il s'est avéré que les normes officielles de desserte sont dans une large mesure déconnectées de la réalité. Ces normes perturbent une économie informelle interdépendante de tous les acteurs clefs du système de transport en commun. D'où l'intérêt de trouver ou de maintenir des arrangements particuliers.

Le désaccord entre les propriétaires et les membres d'équipage « esprit de vie »

Par l'instauration du système de billetterie et le déploiement des régulateurs à chaque terminus, le programme « esprit de vie » s'attendait à mettre un terme au système de versement. Mais aussitôt expérimenté, ce système de billetterie démontre ses limites. En effet, tous les acheteurs des minibus « esprit de vie » font bloc et le contestent en considérant qu'ils travaillent à perte dans la mesure où le fameux système favorise le détournement des recettes par les membres d'équipage. « La billetterie et la formation que les chauffeurs et les receveurs avaient suivie avec les experts de la RATP ne représentent rien du tout. Nous les patrons avons fait un triste constat. Ces gens nous volaient beaucoup d'argent... » (Entretien du 20/07/2015 avec un membre du Comité directeur de l'APVCO). Concrètement, il est reproché aux chauffeurs et receveurs la rétention des billets et le recours aux billets repasse ou de recyclage que les passagers abandonnent souvent sur leurs sièges ou à la descente du minibus.

En effet, du fait qu'il n'y a presque pas de contrôleurs et l'argent est perçu avant d'entrer dans le minibus, beaucoup de passagers trouvent que c'est encombrant de rester avec les billets. Ils préfèrent alors s'en débarrasser le plus vite que possible. Au début, certains membres d'équipage apportaient à leurs patrons 80 à 100 USD par jour, soit un niveau de recettes correspondant presque à celui des « esprits de mort ». Ce bas niveau de recettes a soulevé beaucoup de crainte au niveau de certains acquéreurs qui ont même revendu leurs minibus en considérant qu'ils risquent de réaliser une fausse affaire avec le « fardeau » de 57.684 USD à rembourser à l'État congolais, sans compter les frais connexes de gestion.

Au moment où certains acquéreurs deviennent pessimistes, d'autres cherchent des voies et moyens pour réduire sensiblement la marge de manœuvre de membres d'équipage. La présence de certaines autorités publiques ou de leurs membres de famille parmi les acquéreurs constitue alors une importante ressource pour revoir les règles du jeu. Tout en admettant l'usage de la billetterie, la plupart des « patrons » exigent à leurs chauffeurs des recettes équivalentes à la vente d'au moins 400 billets par jour, soit 200.000 francs congolais (215 USD).

En effet, à la différence de l'ancien système de versement forfaitaire fixe qui s'applique aux « esprits de mort », cette nouvelle formule admet la fluctuation des recettes journalières, mais celles-ci ne doivent pas descendre sous la barre de 200.000 francs congolais. Dans l'activation de cette norme, les propriétaires des véhicules bénéficient curieusement du concours de circonstance des membres d'équipage. Ces derniers considèrent que le travail à mi-temps (deux équipages par jour) ne leur rapporte pas assez, même si le chauffeur et le receveur ont droit à une rémunération mensuelle représentant respectivement 10 et 5 % de recettes nettes, avec une collation journalière de 2.500 francs congolais (2,7 USD) dont chacun bénéficie. Comme nous l'avons déjà vu, les chauffeurs et les receveurs sont habitués aux « *Ku ntuala* et *mbwengi* » qui leur permet de survivre au jour le jour et de prendre en charge leurs familles. Or, l'emploi de deux équipages par jour n'arrange pas la majorité des chauffeurs du fait qu'il leur fait perdre ce « gain traditionnel » qu'on ne peut maximiser qu'en travaillant à temps plein. D'où la compétition, parfois déloyale, pour rester le seul « maître à bord » du minibus Hyundai pimpant neuf.

Pendant les enquêtes, Zidane, un chauffeur faisant la ligne Lemba – fonction publique nous a d'ailleurs clairement manifesté son désaccord sur l'harmonisation des horaires de travail. Pour travailler une demi-journée, « moi je ne peux pas accepter du fait que ça sera difficile de trouver le « *mbwengi* ». Déjà avec ce bus, on a plus droit au « *Ku ntuala* », comment ma famille va vivre si je n'arrive pas alors à avoir le « *mbwengi* » ? Et pour avoir ce *mbwengi*, on ne peut pas travailler une demi-journée... » (Entretien du 20/06/2015).

Les revendications des chauffeurs vont finalement être bien comprises par l'APVCO et les acquéreurs. En définitive, deux formules se sont imposées sur le terrain. D'un côté, deux équipages qui travaillent alternativement trois jours entiers par semaine, et de l'autre côté, un seul équipage qui travaille tous les jours. Comme c'est le même chauffeur et le même receveur qui prestent du matin au soir, la collation journalière est passée de 2.500 à 5.000 francs congolais pour chacun d'eux, et la motivation est au rendez-vous surtout que la marge de manœuvre pour le « *mbwengi* » est désormais garantie. Pour ceux qui ne travaillent que trois fois par

semaine, ils ont la possibilité d'offrir leurs services aux propriétaires des « esprits de mort », ou à d'autres propriétaires des « esprits de vie » qui cherchent à raccourcir le délai de récupération du capital.

À la suite de tous ces nouveaux arrangements, plusieurs membres d'équipage formés par la RATP qui ne donnaient pas satisfaction aux acquéreurs ont perdu leurs postes au profit des chauffeurs dynamiques et performants communément appelés « lutteurs » ou « *Mukongo libaya* », c'est-à-dire infatigables comme s'ils avaient un dos ou une colonne vertébrale en bois. Il s'agit pour la majorité des cas des chauffeurs transfuges des minibus « esprit de mort » qui se retrouvent alors au volant des minibus « esprit de vie ».

Finalement, les contestations et les solutions bricolées par les propriétaires des véhicules et les membres d'équipage conduisent à la remise en question des agents régulateurs et de leur feuille de route qui renseigne sur les heures de début et de fin de service, les heures effectives de départ et de retour sur la ligne, la fréquence des rotations, le nombre de billets vendus et le montant de la recette journalière. La réaction de la plupart des acquéreurs se passe de tout commentaire : « que voulez-vous que l'on fasse de cette feuille de route ? Elle ne donne pas la situation réelle ! Mon équipage me rapporte toujours plus d'argent que ce que les régulateurs signalent. Je ne vois même pas l'importance de ces gens... » (Entretien du 31/07/2015). En effet, pour les propriétaires des véhicules et les membres d'équipage, la maximisation des recettes et du profit passe absolument par la fréquentation, à certaines heures de la journée, des lignes rentables autres que celles où leurs minibus ont été affectés. La compétition déloyale est même observée entre les membres d'équipage « esprit de vie ».

Partout, les arrangements particuliers entre les acquéreurs et les membres d'équipage ne permettent plus aux régulateurs de bien faire leur travail comme en témoigne l'extrait de cette interview : « nous régulateurs avons le pouvoir, mais en réalité on n'en a pas. Je peux refuser de remettre la feuille de route au chauffeur, mais l'acquéreur ne va pas suivre ça. Il ne va même pas se préoccuper pour savoir où est la feuille de route et pourquoi le régulateur ne te l'avais pas remise. Ce qui intéresse avant tout les acquéreurs c'est le nombre de billets vendus, même si leurs chauffeurs ont déserté les lignes dédiées » (Entretien du 04/08/2015). Cet aveu d'impuissance des régulateurs s'explique pour trois principales raisons. En premier lieu, il convient de noter que ces agents sont recrutés et affectés par le Ministère des transports, mais leurs salaires sont supportés par les acquéreurs. Un régulateur touche mensuellement 450 USD. Ce niveau de salaire de loin supérieur à celui d'un policier rend tout simplement les régulateurs dépendants vis-à-vis non seulement des propriétaires de minibus « esprit de vie », mais aussi des membres d'équipage qui leur font vivre.

En second lieu, comme nous l'avions déjà évoqué, parmi les acquéreurs des minibus « esprit de vie », on retrouve des hommes politiques du pouvoir, des mandataires publics et les dirigeants de l'APVCO qui peuvent sanctionner les régulateurs de manière directe ou indirecte s'ils s'attaquent à leurs intérêts. Dans la plupart des cas, il s'avère d'ailleurs que les membres d'équipage qui ne respectent pas le travail des régulateurs sont ceux qui jouissent d'une protection de la part des acquéreurs **ou de certains dirigeants de la l'APVCO.**

Le faible pouvoir des régulateurs résulte en dernier lieu du comportement des passagers. Ceux-ci sont parfois les premiers à suggérer le changement de lignes ou l'itinéraire aux membres d'équipage pendant les heures de pointe ou en cas d'embouteillage. La formation de longues files d'attente et le stress qui en découle n'autorise pas d'ailleurs les régulateurs à renvoyer les chauffeurs qui désertent les lignes ou qui viennent opérer sur d'autres lignes « esprit de vie », au risque de subir des agressions verbales ou physiques de la part des passagers. En d'autres termes, le mécanisme de redevabilité participative **auquel nous avons précédemment fait allusion** n'ont pas fonctionné parce qu'ils supposaient que les passagers étaient tout simplement des victimes des membres d'équipages.

Le désaccord de la PCR

Dans le cadre du programme « esprit de vie », il a été prévu que chaque acquéreur supporte chaque mois une prime de 10 dollars américains qui doit être remise aux agents de l'ordre en vue de les encourager non seulement à veiller au respect des lignes par les membres d'équipage « esprit de vie », mais aussi à interdire aux « esprits de mort » d'opérer sur les lignes exclusivement réservées aux « esprits de vie ». Cette prime a été incluse dans les 1.210 dollars américains représentant la traite mensuelle.

En effet, aux yeux des agents et officiers de la PCR, les « esprits de vie » risquent de perturber leur économie informelle pour deux raisons fondamentales. *Primo*, l'exclusivité des lignes va conduire à la baisse du trafic qui va engendrer à son tour la baisse des taxes informelles dont ils bénéficient de la part des « esprits de mort ». *Secundo*, dans la mesure où les minibus « esprit de vie » sont considérés comme la propriété de l'État congolais jusqu'au remboursement intégral du crédit, les membres d'équipage bénéficient d'une certaine « immunité contraventionnelle » car en RDC, tous les véhicules de l'État sont intouchables, **c'est-à-dire à l'exception des accidents graves de circulation, ces véhicules ne peuvent pas être arrêtés par les policiers, quel que soit leur état technique et la conduite du chauffeur.** Partant de cette norme pratique, les esprits de vie échappent donc à la fiscalité informelle de la PCR et cela ne peut nullement arranger

les agents et officiers de la PCR qui se considèrent comme des grands perdants.

Selon nos enquêtes, un agent de la PCR peut se retrouver chaque jour avec plus 10 dollars américains grâce à ses relations avec les chauffeurs de transport en commun roulant avec des minibus « esprit de mort » et assimilés. Comment peut-il alors agir au détriment de ses propres intérêts ? Personne ne peut accepter de scier la branche sur laquelle il est assis, nous avait fait remarquer un brigadier de la PCR.

En outre, la politique de professionnalisation était déjà mal partie du fait de la méconnaissance des normes pratiques sur toute la chaîne de commandement de la PCR. Comme nous l'avons souligné plus loin, c'est chaque jour que les agents de la PCR font parvenir des « rapports » au bureau afin que les commandants perçoivent, pour leur propre compte, l'argent auprès des usagers. Consacrer l'exclusivité des lignes aux « esprits de vie » comporte alors le danger d'effondrement de cette économie informelle. En conséquence, la PCR se réserve d'apporter son concours à la professionnalisation : « le projet d'un gouvernement qui ne sait pas nous prendre en charge ne peut pas bénéficier de notre soutien pour casser ce qui nous fait survivre. Sans les chauffeurs des esprits de mort, on serait plus que malheureux » (entretien du 11/09/2017 avec un major de la PCR à Kinshasa-Est). Les plaintes du ministre des transports, des dirigeants de l'APVCO et des acquéreurs au sujet du comportement déplorable de la PCR n'ont jamais trouvé solution. Bien au contraire, elles révèlent la fragmentation de l'autorité publique.

Le désaccord des chauffeurs « esprit de mort », des chargeurs et de l'ACCO

Avec la présence des régulateurs dans les terminus en lieu et place des chargeurs, le programme « esprit de vie » risque également de mettre en péril la cotisation pour ordre d'alignement de l'ACCO. Les enfants de la rue, les jeunes désœuvrés et les dirigeants de l'ACCO dont la survie dépend de cette taxe informelle sont alors prêts à se révolter et à paralyser le transport en commun à Kinshasa. Dès le lancement de premières lignes « esprit de vie », l'ACCO sensibilise tous les chauffeurs des minibus « esprit de mort » pour barrer la route aux équipages « esprit de vie ».

En effet, les chauffeurs des minibus « esprit de mort » et l'ACCO ne comprennent pas pourquoi le gouvernement et les dirigeants de l'APVCO cherchent l'exclusivité des lignes qui présente le danger de déstabiliser profondément leurs économies informelles. Au niveau des chauffeurs « esprit de mort » qui n'opèrent que sur les lignes où ils se connaissent bien avec les agents de la PCR, en observant notamment la loi de l'offre et de la demande pour réaliser le versement, le *ku ntuala* et le *mbwengi*, ils craignent

l'effondrement de leurs recettes, avec des lourdes conséquences sur la survie, les responsabilités familiales qu'ils assument et les relations avec leurs « patrons ».

Du côté des chargeurs et des dirigeants de l'ACCO, le programme « esprit de vie » relève tout simplement d'un esprit « machiavélique » qui cherche à créer du désordre dans la ville de Kinshasa en s'attaquant à une population démunie qui n'a que les parkings publics comme employeur et unique moyen de survie. Pour mieux faire entendre sa voix, l'ACCO menace de faire usage de la « prise de finition », c'est-à-dire la grève des « esprits de mort » qui a pour conséquence de paralyser le transport en commun dans toute la ville de Kinshasa. Les rapports de force sur le terrain étant largement en défaveur des « esprits de vie », c'est finalement la cohabitation qui s'est imposée d'elle-même sur toutes les lignes. Les nombreux acteurs clefs du système de transport en commun qui vivent grâce aux « esprits de mort » ont réussi à imposer un arrangement global et inclusif.

Près de cinq ans après le lancement du programme « esprit de vie », la professionnalisation tant attendue ne s'est pas produite, et c'est bien difficile d'établir une ligne de démarcation entre les esprits de mort et les esprits de vie. Ces derniers ne respectent pas les conditions d'exploitation telle que convenues avec l'Etat en avançant des arguments non négligeables pour se justifier : « on ne peut pas nous imposer des lignes sans recevoir des subventions du gouvernement, les routes ne sont pas bien entretenues et cela occasionnent des pannes, avec un tarif réglementé, on risque de travailler à perte et il faut alors travailler comme les esprits de mort » (entretien du 23/07/2018 avec un acquéreur). Au lieu de se rendre à Central Motors pour l'entretien des véhicules, les acquéreurs et les chauffeurs qui n'ont aucun contrat formel de travail ont trouvé des arrangements pour recourir aux mécaniciens informels réputés moins couteux aussi bien pour les « esprits de mort » que les « esprits de vie ».

De toute évidence, les politiques publiques en décalage avec les besoins réels sur terrain suscitent des conflits dont le règlement conduit au contournement du cadre réglementaire formel à la suite de l'interaction des logiques sociales diverses et opposées.

Conclusion

Dans une approche purement institutionnelle et technique, les politiques publiques de formalisation ou de professionnalisation des petits opérateurs de transport en commun visent à les amener à abandonner leurs normes pratiques (informelles) considérées comme étant totalement dysfonctionnelles. Au regard de l'expérience kinoise, il s'avère que les choses sont beaucoup plus complexes en réalité, et les approches purement institutionnelles sont très limitées. Les résultats de cette recherche démontrent que cette formalisation ou professionnalisation perturbe l'économie informelle de plusieurs acteurs qui jouent un rôle clef dans la fourniture du transport en commun à savoir : les membres d'équipage, les propriétaires des véhicules, les policiers, les associations des chauffeurs et les chargeurs.

En effet, le transport en commun tel qu'il fonctionne aujourd'hui constitue une ressource vitale des économies de la débouille aussi bien des acteurs étatiques et non étatiques que l'État n'arrive pas à satisfaire. S'il faut formaliser ou professionnaliser les activités en question, les équilibres fondamentaux seront rompus et c'est le même État qui sera fragilisé davantage. Dès lors, c'est une réflexion inverse qui s'impose d'elle-même, c'est-à-dire l'observation des normes pratiques qui présente plus d'avantages que d'inconvénients.

Loin de s'imposer comme unique référentiel, les analyses menées démontrent que par un processus de bricolage institutionnel (Cleave, 2012, 2015), les nouvelles règles du jeu définies par le gouvernement congolais ont été revues, filtrées, réinterprétées et adaptées par les acteurs locaux dont les intérêts sont compromis par la professionnalisation. Finalement, la desserte des minibus « esprit de vie » se caractérise par un pluralisme normatif résultant de la combinaison des normes officielles et des normes pratiques qui ont toujours fait fonctionner le secteur.

Un autre enseignement important à tirer concerne les mécanismes participatifs de redevabilité qui sont de plus en plus préconisés dans la mise en œuvre des politiques publiques en vue d'améliorer la fourniture des biens et services publics (Cavill et Sohail, 2004). On a tendance à supposer que les passagers sont essentiellement des victimes des membres d'équipage, mais en réalité, les choses sont beaucoup plus complexes, les usagers sont des sujets actifs dans la création ou la consolidation des normes pratiques quand ils en sont bénéficiaires (Hahonou, 2015 ; Kenda, 2006). Dans tous les cas, comme nous l'avons souligné juste avant cette conclusion, les politiques publiques en décalage avec les besoins réels sur le terrain suscitent des conflits dont le règlement conduit au contournement ou au réajustement

du cadre réglementaire formel à la suite de l'interaction des logiques sociales diverses et opposées des acteurs étatiques et non étatiques. On ne peut pas s'attendre à une professionnalisation des petits opérateurs quand l'État est au départ défaillant, fragmenté, incapable de subventionner les opérateurs, de discipliner ses agents et d'allouer un budget conséquent pour le fonctionnement du secteur de transport public.

Bibliographie

- Aboudou, R. et Sounon Bouko, B., 2010, « Portée et enjeux des transports marchands à deux roues au Bénin et au Togo », in Igué, Joh O., Kengne Fodouop et Aloko N'Guessan, J., *L'armature du développement en Afrique* 6, Paris, Karthala, pp 169-188.
- Alsayyad, N., 2004, « Urbanism as a “new” way of life », in Ananya, R. and Nezar, A., *Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East*, Lanham, Lexington Books, pp. 7-30.
- Baaz, M. E. and Olsson, O., 2011, « Feeding the Horse: Unofficial Economic Activities within the Police Force in the Democratic Republic of the Congo ». *African Security*, 4, pp. 223-241.
- Barthélemy, P., 1998, « Le secteur urbain informel dans les pays en développement : une revue de la littérature », *Revue Région et Développement*, 7, pp. 1-47.
- Berner, Erhard, Gomez, G.M. and Knorringa, P., 2008, « The logic of survival entrepreneurs and the moral economy of the slum », Paper presented at the UNU-WIDER Workshop *Entrepreneurship and Economic Development*, Helsinki.
- Blundo, G., 2015, « The King is not a Kinsman: multiple accountability and practical norms in West African bureaucracies », in De Herdt, T. and Olivier de Sardan, J.-P., *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan*, London and New York, Routledge, pp. 142-159.
- Cavill S. and Sohail M., 2004, « Strengthening accountability for urban services ». *Environment & Urbanization*, 16 (1), pp. 155-170.
- Cissokho, S., 2012, « Réformer en situation de « décharge » : les transports publics à Dakar durant les mandats d'Abdoulaye Wade », *Politique africaine*, 126, pp. 163-184.
- Cleaver, F., 2015, « In pursuit of arrangements that work: bricolage, practical norms and everyday water governance » in De Herdt, T. and Olivier de Sardan, J.-P., *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan*, London and New York, Routledge, pp. 207-227.

- Cleaver, F., 2012, *Development through Bricolage: rethinking institutions for natural resource management*, New-York, Routledge.
- Diaz O., Lourdes et Godard, X., 2002, « P comme Pauvreté ou le rôle du transport pour la combattre », in Godard, X., *Les transports et la ville en Afrique au Sud du Sahara*, Paris, Karthala-Inrets, pp. 249-262.
- Diouf, I., 2002, « C comme Car rapide ou les tentatives d'intégration du transport artisanal », In *Les transports et la ville en Afrique au Sud du Sahara*, dirigé par Godard Xavier. Paris : Karthala-Inrets : 45-57.
- Godard, X., 1985, « Quel modèle de transports collectifs pour les villes africaines ? (Cas de Brazzaville et Kinshasa) », *Politique Africaine*, 17, pp. 41-57.
- Goodfellow, T., 2015, « Taming the “Rogue” Sector: Studying State Effectiveness in Africa through Informal Transport Politics », *Comparative Politics*, pp. 127-147.
- Goodfellow, T. and Titeca, K., 2012, « Presidential intervention and the changing « Politics » of survival in Kampala's informal economy » *Cities*, 29, pp. 264-270.
- Gwilliam, K., 2008, « *Bus transport: Is there a regulatory Cycle?* » *Transportation Research*, 42 , PP.1183-1194.
- Gwilliam, K., 2003, « Urban transport in developing countries ». *Transport Reviews*, 23(2), pp. 197-216.
- Hahonou, E., 2015, « Juggling with the norms: Informal payment and everyday governance of health care facilities in Niger », in De Herdt, T. and Olivier de Sardan, J.-P., *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan*, London and New York, Routledge, pp. 123-141.
- Henin, C. et Doutriaux, J., 1993, « Secteur informel : les difficultés de l'approche et de l'intervention dans les pays en développement », *Revue Canadienne d'Études du Développement*, 14, pp. 261-280.
- Joshi, Anuradha, W. P., and Heady, C., 2014, « Taxing the Informal Economy: The Current State of Knowledge and Agendas for Future Research », *The Journal of Development Studies*, 50(10), pp. 1325-1347.
- Inkwayi, T. et Ebamba, B., 2013, « Faut-il interdire de circuler les « taxi-bus 207 », alias « esprit de mort » ? Pour les remplacer par quoi ? », *Congo-Afrique*, 473, pp. 119-133.
- Kassi, I., 2007, *Régulations des transports populaires et recomposition du territoire urbain d'Abidjan*, Abidjan, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux 3 Michel de Montaigne et Université d'Abidjan-Cocody.

- Kenda Mutong, 2006, « Thugs or entrepreneurs? Perceptions of Matutu operators in Nairobi, 1970 to the present », *Africa* 76(4), pp. 549-568.
- Kueté, E., 2012, *La fin d'une illusion : essai sur la jeunesse africaine décolonisée*, Paris, Mon Petit Éditeur.
- Kumar A. and Barrett F., 2008, *Stuck in Traffic: Urban Transport in Africa*, Washington, BIRD, Africa Infrastructure Country Diagnostic 44980.
- Lindell, I. and Ampaire, C., 2016, « The Untamed Politics of Urban Informality: “Gray Space” and Struggles for Recognition in an African City », *Theoretical Inquiries in Law*, 17(257), pp. 258-282.
- M'bemba-Ndoumba, G., 2010, *Transports urbains publics et privés au Congo*, Paris, L'Harmattan.
- Malukisa Nkuku, A., 2017, *La gouvernance réelle du transport en commun à Kinshasa : la prééminence des normes pratiques sur les normes officielles*, Thèse de doctorat, Université d'Anvers.
- McFarlane, C., 2016, « Repenser l'informalité : la politique, les crises et la ville », *Revue Lien social et politiques*, 76, pp. 44-76.
- McFarlane, C. and Waibel M., 2012, *Urban Informalities: Reflexions on the Formal and Informal*, New York, Routledge.
- Mc Gaffey, J., 1991, *The Real Economy of Zaïre*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Meagher, K., 2011, « Informal Economies and Urban Governance in Nigeria: Popular Empowerment or Political Exclusion? », *African Studies Reviews*, 54 (2), pp. 47-72.
- Miti Katabaro, 1985, « Nguvu Kazi à Dar es Salaam », *Politique africaine*, 17, pp. 88-104.
- Mwanza Wa Mwanza, 1998, *Le transportt urbain à Kinshasa: Un Nœud gordien*, Paris, L'Harmattan.
- Ngodi, E., 2011, « Gestion des espaces publics au Congo Brazzaville : le cas des parkings », *Afrique et développement*, 36(2), pp. 37-61.
- Olawale, A. I., 2007, « Between the State and Transporter Unions: NURTW and Politics of Managing Public Motor Parks in Ibadan and Lagos, Nigeria », in Fourchard, L., *Gouverner les villes d'Afrique*, Paris, Karthala, pp. 125-137.
- Olivier de Sardan, J.-P., 2015, « Practical norms: Informal regulations within public bureaucracies (in Africa and beyond) », in De Herdt, T. and Olivier de Sardan, J.-P., *Real Governance and Practical Norms in Sub-Saharan*, London and New York, Routledge, pp. 19-62.

- Olivier de Sardan, J.-P., 2008. *À la recherche des normes pratiques de la gouvernance réelle en Afrique*, Afrique : pouvoir et politique, Discussion paper N°05, London, Overseas Development Institute.
- Rizo, M., 1998, « Being taken for a ride: privatisation of the Dar es Salaam transport system 1983-1998 », *Journal of Africa Studies*, 40(1), pp. 133-157.
- Roubaud, F., 1994, *L'économie informelle au Mexique*, Paris, Karthala.
- Rouleau, L., 2007, *Théories des organisations*, Québec, Presse de l'Universitaire du Québec.
- Roy, A., 2005, « Urban Informality », *Journal of the American Planning Association*, 71(2), pp. 147-158.
- Rubbers, B., 2007, « Retour sur le "secteur informel". L'économie du Katanga (Congo-Zaïre) face à la falsification de la loi », *Sociologie du travail*, 49(2), pp. 316-329.
- Salazar Ferro, Pablo, Behrens R. and Wilkinson P., 2013, « Hybrid urban transport systems in developing countries: portents and prospects », *Research in Transportation Economics*, 39, pp. 121-132.
- Sohail, M., Maunder, D. A. C. and Cavill, S., 2006, « Effective regulation for sustainable public transport in developing countries », *Transport policy*, 13, PP. 171-190.
- Tshingi Kueno Ndombasi, S., 2007, *Kinshasa à l'épreuve de la désagrégation nationale*, Paris, L'Harmattan.
- Wagemakers, I., Makangu Diki, O., De Herdt, T. et Kitshiaba, J.-M., 2011, « Lutte foncière dans la ville : gouvernance de la terre agricole urbaine à Kinshasa et Kikwit », in De Herdt, T., *À la recherche de l'État en R-D Congo*, Paris, L'Harmattan, pp 73-114.