

La gouvernance au quotidien des taxi-motos à Kinshasa. Une régulation difficile

The Everyday Governance of Motorcycle Taxis in Kinshasa. A difficult regulation

Sylvie AYIMPAM, Institut des Mondes africains (UMR 8171-243), Université d'Aix-Marseille *

Bienvenu KOBONGO OKITO, Université de Kinshasa, Observatoire de la Gouvernance d'études *

Michel BISA KIBUL, Université de Kinshasa, Observatoire de la Gouvernance d'études *

Résumé

À Kinshasa, comme dans d'autres villes d'Afrique subsaharienne, l'étalement spatial continu conjugué à une croissance démographique importante ont entraîné une forte augmentation des besoins de mobilité des populations urbaines. Ainsi, depuis une quinzaine d'années, les taxi-motos connaissent un essor sans précédent dans cette mégapole de plus de 12 millions d'habitants, car ils contribuent à pallier les carences d'un service public de transport quasiment inexistant. Assurant désormais une part très importante du transport public, le parc motocycliste est aujourd'hui immense et en croissance continue. Son importance est telle que l'activité des taxis-motos aurait besoin d'être régulée.

Notre objectif est d'analyser les « vagues hésitations » de la gouvernance au fil des différentes initiatives de régulation prises par les pouvoirs publics entre 2014 et 2022. Nous mettrons en exergue les contradictions et les ambiguïtés de ces mesures qui entravent leur application effective. Nous montrerons que la régulation de l'activité des taxi-motos repose sur des rapports complexes et ambigus entre les pouvoirs publics, la police de circulation routière et les associations des moto-taximen. Nous montrerons que ces rapports - qui sont faits d'instrumentalisations politiques et clientélistes de la part des autorités urbaines, et de diverses formes de corruption et de concussion de la part de la police routière - ne favorisent guère la régulation sereine et durable de l'activité.

Mots-clés Taxi-motos, gouvernance, régulation, Kinshasa, transport urbain, pouvoirs publics.

Abstract

In Kinshasa, as in other cities in sub-Saharan Africa, continuous spatial sprawl combined with significant population growth have led to a sharp increase in the mobility needs of urban populations. Thus, for the past 15 years, motorcycle cabs have experienced unprecedented growth in this megalopolis of more than 12 million inhabitants, as they help to make up for the shortcomings of an almost non-existent public transport service. The motorcycle fleet is now a very important part of public transport and is huge and growing continuously. Its importance is such that the activity of motorcycle cabs needs to be regulated.

Our objective is to analyse the "hesitations" in governance over the various regulatory initiatives taken by the public authorities between 2014 and 2022. We will highlight the contradictions and ambiguities of these measures that hinder their effective application. We will show that the regulation of motorcycle-taxi activity is based on complex and ambiguous relationships between the public authorities, the traffic police, and motorcycle-taximen associations. We will show that these relations - which are made up of political and clientelist instrumentalities on the part of the urban authorities, and of various forms of corruption and bribery on the part of the traffic police - hardly favor the serene and sustainable regulation of the activity.

Keywords

Motorcycle taxi, Governance, Regulation, Kinshasa, Urban transport, Public authorities.

* ayimpams@yahoo.fr, bishopkobongo@gmail.com, michelbisa@gmail.com

INTRODUCTION

À Kinshasa, comme dans d'autres villes d'Afrique subsaharienne, l'étalement spatial continu conjugué à une croissance démographique importante ont entraîné une forte augmentation des besoins de mobilité des populations urbaines. Des opérateurs informels de transport urbain émergent progressivement pour répondre à ce besoin de mobilité, parmi lesquels on compte les opérateurs de taxis-motos. En effet, depuis une quinzaine d'années les taxi-motos connaissent un essor sans précédent dans cette mégapole de plus de 12 millions d'habitants, car ils contribuent à pallier les carences d'un service public de transport quasiment inexistant. Leur essor est aussi la conséquence de la dégradation et de la carence des infrastructures urbaines (particulièrement des voies de circulation), consécutives à une crise économique et politique persistante et aux défaillances des pouvoirs publics. Dès lors, ainsi que l'a observé ailleurs Diaz Olvera (2007), l'essor des motos-taxis représente une réponse « par le bas » à la crise des transports qui frappe les villes africaines. Assurant désormais une part très importante du transport public, le parc motocycliste est aujourd'hui immense et en croissance continue. Son importance est telle que l'activité des taxis-motos aurait besoin d'être régulée de manière effective.

Cette contribution porte ainsi sur la régulation de l'activité des taxi-motos à Kinshasa. Si le développement rapide de cette activité a fortement amélioré la mobilité urbaine, il convient aussi de souligner qu'elle a entraîné de graves problèmes de sécurité routière que la gouvernance urbaine tente de contrôler et de réglementer. Notre objectif est ici d'analyser les « vagues hésitations » de la gouvernance au fil des différentes initiatives de régulation prises par les pouvoirs publics entre 2014 et 2022. Nous mettrons en exergue les contradictions et les ambiguïtés de ces mesures qui entravent leur application effective. Nous montrerons que la régulation de l'activité des taxi-motos repose sur des rapports complexes et ambigus entre les pouvoirs publics, la police de circulation routière, et les associations des moto-taximen. Nous montrerons que ces rapports - qui sont faits d'instrumentalisations politiques et clientélistes de la part des autorités urbaines, et de diverses formes de corruption et de concussion de la part de la police routière - ne

favorisent guère la régulation sereine et durable de l'activité.

Pour analyser la manière dont les pouvoirs publics urbains s'organisent, et avec quels acteurs ils s'allient, pour réguler cette activité de transport, nous appuierons notre analyse anthropologique et sociopolitique d'une part sur le concept de « gouvernance au quotidien » (Blundo & Le Meur, 2009), et d'autre part sur la théorie de la « régulation sociale » de Jean-Daniel Reynaud (1997) qui envisage la régulation du double point de vue de la production et de la transformation des règles ainsi que du contrôle de leur exécution par l'autorité.

Dans les lignes qui suivent, nous situerons tout d'abord notre recherche dans le cadre des études portant sur les taxi-motos en Afrique et nous en présenterons la méthodologie. Nous examinerons ensuite les interactions quotidiennes entre les principaux acteurs impliqués, avant de nous pencher sur les différentes mesures de régulation prises par les pouvoirs publics. Nous analyserons enfin la gouvernance indirecte des taxi-motos par l'intermédiation des associations des moto-taximen. Nous terminerons par une discussion portant sur les raisons de l'échec systématique des mesures de régulation, en les mettant en rapport avec le contexte de déliquescence institutionnelle du pays et du « chaos » de la ville de Kinshasa.

I. LA QUESTION DE LA REGULATION DANS LES ETUDES SUR LES TAXI-MOTOS EN AFRIQUE

a. État de la question

Notre recherche s'inscrit dans le cadre général des études urbaines qui, depuis une vingtaine d'années, ont abordé différentes facettes du transport urbain en taxi-moto en Afrique subsaharienne. En général, ces études abordent la question du point de vue de la géographie urbaine (voir notamment Diaz Olvera & *al.*, 2007, 2012, 2016 ; Beck & *al.*, 2017 ; Kumar, 2011 ; Guézéré, 2012, 2021, etc.) ; d'autres études l'abordent, comme c'est notre cas, du point de vue sociologique ou anthropologique (voir notamment Doherty, 2022 ; Beck & *al.*, 2017 ; Bürge, 2011 ; Peters, 2007 ; Simone, 2005, etc.). Un état de la question jusqu'en 2018 a été réalisé par Daniel Ehebrect et son équipe (Ehebrect & *al.*, 2018), qui ont regroupé les travaux produits jusque-là en cinq principaux thèmes : 1) les facteurs sous-jacents à la croissance des taxis-motos, 2) les aspects liés à l'offre

et à la demande, 3) l'organisation des services, 4) la réglementation et la sécurité, 5) la santé et les impacts environnementaux. On ne reprendra pas en détails cet état de la question ici, mais on se limitera à mentionner quelques-uns parmi les principaux auteurs qui ont traité des thématiques que nous abordons dans cet article. On mentionnera notamment la question de l'accroissement et de l'organisation de l'activité des taxi-motos (Diaz Olvera & *al.*, 2010 ; Guézéré, 2021) ; les acteurs impliqués dans la gestion et le contrôle de l'activité des taxis-motos (Diaz Olvera & *al.*, 2016 ; Kumar, 2011) ; les associations ou les syndicats de conducteurs (Heinrichs & *al.*, 2017, 2018 ; Bishop & Amos, 2015 ; Lopes, 2010 ; Raynor, 2014) ; les aires de stationnement (Howe, 2003 ; Ismail, 2016 ; Raynor, 2014 ; Guézéré, 2015) ; la dimension politique (Goodfellow, 2015 ; Raynor, 2014 ; Goodfellow & Titeca, 2012 ; Malukisa, 2019, Assouma 2022).

Les recherches strictement consacrées à la gouvernance et à la régulation de l'activité des taxis-motos sont peu nombreuses. Le travail de Mahlstein (2009) consacré à l'étude de la régulation des taxi-motos dans la ville de Calabar au Nigeria, et celui de Malukisa (2019) dans la ville de Kinshasa au Congo (RDC) constituent une exception. Dans son état de la question, Daniel Ehebrecht (2018 : 253-254) souligne la sous-représentation dans la littérature, des études qui fournissent des informations plus approfondies sur les mécanismes de pouvoir et la gouvernance existante dans des contextes locaux spécifiques. Le travail de Malukisa (2019) est donc la première étude sur les relations entre le pouvoir et la gouvernance des taxis-motos à Kinshasa. À partir de l'observation des répressions policières pendant les années précédant les élections du 30 décembre 2018, il explore l'hypothèse selon laquelle la régulation des taxis-motos se fait au moyen d'injonctions contradictoires dont l'objectif est de créer et d'entretenir un rapport de clientélisme politique avec les motos-taximen considérés comme une catégorie sociale hostile au pouvoir. Mais, aussi juste soit-elle, cette analyse ne suffit pas à expliquer l'ensemble des problèmes que pose la régulation de l'activité des taxis-motos. Nous proposons donc une autre approche qui consiste à analyser les mesures successives de régulation de l'activité par la gouvernance urbaine à partir des interactions que ces mesures ont suscité entre les autorités, la police de circulation routière, les moto-

taximen et les citoyens-usagers.

b. Méthodologie

Cette contribution s'appuie sur des matériaux issus d'une enquête ethnographique en cours qui porte sur les dimensions socio-politiques de l'activité des taxi-motos à Kinshasa, recueillis entre 2019 et 2022. L'enquête repose sur trois types de données, en l'occurrence, des observations de terrain, des entretiens et des sources écrites. Nous avons interrogé des moto-taximen, des représentants de leurs associations, des officiers de la police de circulation routière, des citoyens-usagers, et des représentants des pouvoirs publics (division urbaine des transports, et sous-division des véhicules à deux et à trois roues). Nous avons mené dans l'ensemble 33 entretiens durant cette période, et deux tiers d'entre eux sont des entretiens semi-structurés. Le reste est fait d'interviews libres menées pendant les observations de terrain. L'objectif est de nous rapprocher le plus possible des situations d'interaction banales, quotidiennes, et d'un mode de communication familier, conformément à l'esprit de l'enquête ethnographique. Sur les aires de stationnement des taxi-motos et dans les carrefours, nous avons observé les interactions quotidiennes des moto-taximen avec la police de circulation routière et avec les usagers. En empruntant nous-mêmes ce mode de transport, l'occasion a été de discuter régulièrement avec les moto-taximen et d'observer leur attitude vis-à-vis de la réglementation et la sécurité routières. Cette approche a permis de recueillir de manière plus spontanée que ne le permet l'entretien semi-structuré, leurs points de vue sur différentes questions : les mesures de régulation, les accidents de circulation, des événements de violence urbaine les impliquant, leurs rapports avec la police, les affrontements et rivalités entre leurs associations, etc. Quant aux sources écrites, les archives de la presse locale ont été indissociables de notre enquête de terrain, car elles ont permis de recouper maintes informations fournies par nos interlocuteurs, notamment les représentants des associations et des pouvoirs publics, et de mieux mettre en perspective la chronologie des faits rapportés ici.

L'observation empirique a permis de mettre en lumière la complexité des jeux d'acteurs entre ces différents protagonistes impliqués dans l'activité des taxi-motos. Comme nous le suggérons par

hypothèse, les moto-taximen et leurs associations se retrouvent quotidiennement face à des agents des services publics, impayés ou mal payés, qui se « débrouillent » pour gagner leur vie au détriment de personnes plus ou moins pauvres comme les moto-taximen ; des agents qui sont aussi des acteurs sociaux poursuivant des objectifs de corruption et de concussion qui leur sont propres, et qui ne sont pas nécessairement liés à des considérations de clientélisme politique, mais à une forme de clientélisme individuel qui permet la survie au quotidien à Kinshasa.

II. L'ACTIVITE DES TAXI-MOTOS AU QUOTIDIEN : INCIVILITES, ACCIDENTS, TRACASSERIES ET RACKET POLICIER

Les jeunes gens qui ont commencé à pratiquer l'activité de taxi-moto entre 2005 et 2006 dans la ville de Kinshasa sont localement appelés *wewa*. Il s'agit d'un terme signifiant « toi » en langue *tshiluba* et qui indique qu'ils sont majoritairement originaires de la région du Kasai. Initialement, leur activité était circonscrite aux quartiers périphériques, avant de s'étendre progressivement et d'atteindre le cœur de la ville. Face à l'ampleur du phénomène, à l'accroissement des accidents de circulation qu'ils provoquaient, mais aussi aux soupçons d'actes de

délinquance ou de criminalité des conducteurs, les autorités urbaines ont tenté à plusieurs reprises de l'interdire. Depuis lors, les interactions quotidiennes des moto-taximen avec les usagers et avec la police de circulation routière sont problématiques. Comme dans d'autres villes africaines, la police de circulation routière qui est chargée de faire respecter le code de la route, pratique au grand jour diverses formes de racket bien connues des citoyens. Alors, les *wewa* sont une aubaine pour les agents de police car, en général, ils ne remplissent ni ne respectent les conditions de circulation. Aussi sont-ils exposés plus que les autres conducteurs aux tracasseries policières.

a. Les tracasseries policières et le racket

À Kinshasa, pour échapper aux tracasseries policières, les chauffeurs de transport en commun ont mis en place des « arrangements » avec les agents de police. Notamment la fameuse « salutation financière » qui peut prendre la forme d'un « dividende », une sorte de pot de vin exigé par l'agent de police ; ou celle d'un « gage », une garantie donnée par un usager de la route à la police, pour se mettre à l'abri des arrestations (Mukulu, 2019 : 170-171). Jusqu'en 2021, les motos-taximen, payaient quotidiennement une redevance, le « jeton » ou la « quittance », d'un

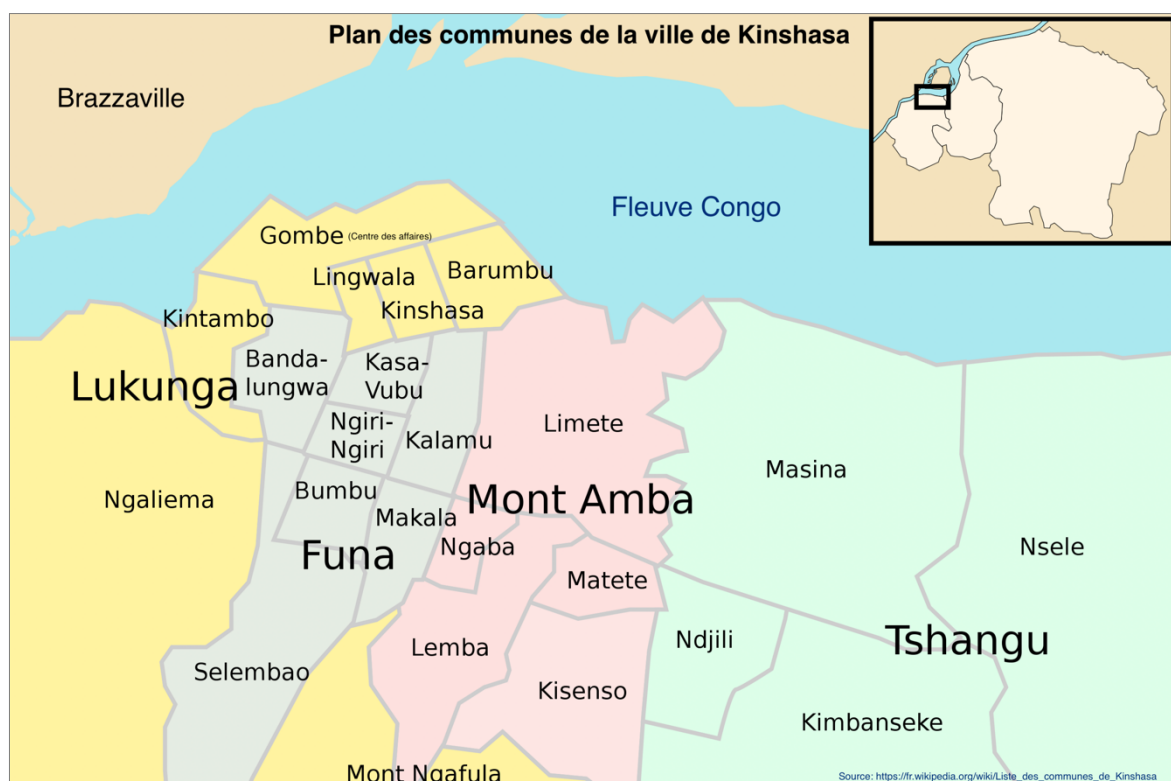


Fig. 1 – Plan des communes de la ville de Kinshasa

montant de 500 francs congolais (25 cents de dollars US) à leurs chefs de « parkings ». Le « jeton » a été remplacé depuis lors par la « taxe de stationnement ». Les « parkings » sont des points de stationnements de moto-taximen que l'on trouve un peu partout en ville. Tous ceux qui stationnent dans un « parking » doivent payer chaque jour un « jeton » de 500 francs au chef de parking. Après avoir collecté l'argent des « jetons », le chef de parking remettait généralement une partie aux agents de la police routière travaillant au carrefour le plus proche, une partie aux instances dirigeantes de l'association et une dernière partie qu'il conservait par devers lui.

b. Une catégorie sociale stigmatisée

Les moto-taximen font montre d'incivilités qui leur sont reprochées tant par les autorités urbaines, les agents de la police, les citoyens-usagers que par les membres de leur propre corporation qui leur reprochent de ne pas respecter les règles de la vie en société, de manquer de respect d'autrui, de politesse et de courtoisie. Cette critique a été observée ailleurs en Afrique. Ainsi, dans une étude menée à Accra, des utilisateurs se sont aussi plaints de la conduite des moto-taximen (Tuffour & Appiagyei, 2014 : 120). De fait, la plupart des conducteurs de taxi-motos apprennent à conduire sur le tas et n'ont pas de permis de conduire. Ils ne connaissent pas le code de la route. De ce fait, ils ne respectent pas les règles : ils conduisent à contre-sens, empruntent les sens interdits ou les trottoirs réservés aux piétons, ils ne respectent pas les feux et ne connaissent pas la signification des panneaux de signalisation routière. Ils circulent sur les voies rapides interdites aux moto-taximen et ils font du transport public sans autorisation officielle de transport des personnes et des marchandises. La plupart d'entre eux n'ont pas de papiers d'identité.

Il convient cependant de nuancer la critique car pour les enquêtés, les motos-taxis sont perçus de manière ambivalente, à la fois négative et positive. En effet, tout en admettant les griefs à l'encontre des taxis-motos, les habitants des quartiers périphériques et des quartiers d'auto-construction les perçoivent

aussi comme une solution à leur problème de mobilité du fait de la quasi-inexistence de transports publics et aussi que les autres modes de transport urbain (taxi-collectifs, minibus et bus) ne desservent pas leurs quartiers dépourvus de voirie praticable. En revanche, pour les citoyens des quartiers centraux d'urbanisation ancienne, ils sont perçus de manière plus négative. Les représentants des pouvoirs publics les perçoivent comme un problème de sécurité publique car ils sont considérés comme étant à l'origine de la recrudescence des accidents de circulation et de la violence urbaine. Ainsi, à Kinshasa comme dans de nombreux autres pays africains, le mode de transport par taxi-motos est perçu à la fois comme une solution et comme un problème¹.

Du fait de leurs manquements aux codes de l'urbanité et de leur manque de civilité, ils sont l'objet d'une stigmatisation générale de la part des autres citoyens.

Comme il a été dit précédemment, les motos-taximen sont majoritairement de jeunes migrants ruraux originaires du Kasai, peu ou pas scolarisés. Ils ignorent les codes d'urbanité qui régissent les interactions sociales dans la capitale, cet ensemble de normes et de pratiques destinés à maîtriser les tensions qui peuvent naître de l'hétérogénéité des relations mettant en jeu la diversité des rôles et la multiplicité des groupes sociaux (Bourdin, 1987). De ce fait, on leur reproche leur tribalisme² manifeste, du fait de leur activisme et de leur soutien politique ostentatoire aux hommes politiques de même origine socio-culturelle. Pourtant, les moto-taximen ne sont pas les seuls à être « tribalistes » à Kinshasa, car le tribalisme traverse tous les milieux sociaux. Mais, à la différence des autres citoyens, ils l'affichent ostensiblement et le revendiquent bruyamment. En réalité, il nous semble que c'est moins le tribalisme *stricto sensu* qui leur est reproché que le fait qu'ils ne maîtrisent pas les codes kinois d'expression du tribalisme. Par ailleurs, ils sont loin d'être seuls à faire montre de non-respect des règles officielles ou des lois, car à Kinshasa, le « sport national » consiste à y contrevenir. Ce que les Kinois reprochent véritablement aux moto-taximen, c'est de ne pas respecter les codes du savoir-vivre et de la citoyenneté

¹ En effet, de nombreux auteurs travaillant sur la question des taxis-motos dans d'autres villes africaines ont observé la même ambivalence : Godard & Ngabmen, 2002 ; Agossou, 2004 ; Sahabana, 2006 ; Diaz Olvera & al, 2016, 2020 ; Guézéré, 2012 ; Kassi-djodjo, 2013 ; Ketchu, 2015 ; Ndunguru, 2016 ; Amougou, 2021.

² Le tribalisme est un mode de solidarité politique basé sur l'appartenance à une même origine socio-culturelle ou à une même région. Pour une analyse contemporaine de la notion, voir Michel Maffesoli (2006, « De l'identité aux identifications »)

de la même manière qu'eux-mêmes les transgressent.

Nous pensons que la stigmatisation et le mépris des citoyens affectent profondément leur respect d'autrui en général et celle des institutions urbaines en particulier. En réaction, non seulement ils se comportent conformément aux stéréotypes attendus, mais ils en « rajoutent » en refusant de se conformer aux règles et aux lois. Ce faisant, ils se comportent conformément à la posture bien connue des groupes marginaux qui consiste à revendiquer pour soi le stigmate négatif et à l'exacerber afin de le retourner contre ceux qui stigmatisent. C'est une forme de violence symbolique qu'ils opposent à la violence systémique qu'ils subissent (Bouju, 2019 : 85). Dans un contexte semblable à Makeni en Sierra Leone, Michael Bürge (2011) évoque quant à lui la notion de « mobilité éthique », pour analyser le comportement d'une catégorie sociale homogène constituée d'anciens combattants reconvertis en motos-taximen, qui oscillent entre l'évitement et le respect des normes revendiquées, tout en les négociant et les étendant.

c. Les motos-taximen et la violence urbaine

Le non-respect de la réglementation routière par les motos-taximen a de fâcheuses conséquences. Mais la conséquence la plus grave semble être le fait qu'ils sont la cause de très nombreux accidents de circulation à Kinshasa qui coûtent parfois la vie à leurs passagers autant qu'à eux-mêmes, causent des blessures graves, des traumatismes et des séquelles diverses physiques, voire psychiques, qui expliquent pourquoi certains citoyens craignent les taxi-motos et n'y recourent jamais.

Curieusement, ces accidents déclenchent des actes de violence chez les motos-taximen, surtout lorsqu'ils coûtent la vie à l'un d'entre eux. Dans ce cas, par solidarité corporatiste les autres motos-taximen expriment leur colère par des destructions de biens publics comme les bus d'une entreprise publique de transport en commun. Parmi les cas d'actes de violence et de vandalisme qui ont été mentionnés par les enquêtés, outre l'incident du 17 juillet 2022 qui sera évoqué ci-après, on peut mentionner celui du 1^{er} novembre 2019 où, en réaction au décès de l'un d'eux tué par un policier à la suite d'une altercation provoquée par un accident

entre deux motos-taximen, un groupe de motos-taximen n'a pas hésité à incendier une caserne de policiers du Groupe Mobile d'intervention qui ont perdu tous leurs biens et ceux de leurs familles.

Il n'est pas rare d'observer ici ou là des scènes d'affrontements entre chauffeurs de taxi-motos et leurs rivaux chauffeurs de taxis collectifs ou de minibus ; il n'est pas rare non plus de voir des scènes d'affrontements avec les policiers, ou encore entre motos-taximen à l'occasion de banales disputes. Ces violences prennent de plus en plus d'ampleur avec le développement de l'activité et l'accroissement du nombre de taxis-motos dans la ville. Outre le vandalisme, la violence des motos-taximen s'étendrait selon la police, aux actes de délinquance et de criminalité ordinaires. Des cas de vols, de braquages, d'enlèvements, de viols, etc., perpétrés la nuit sont rapportés comme étant perpétrés par des personnes identifiées comme motos-taximen ou commis avec leur complicité³. Cette relation entre taxis-motos, insécurité et criminalité ordinaire a été observée ailleurs. On peut citer notamment à Dar-es-Salaam (Bishop & Amos, 2015 : 20) et dans l'État de Cross River, au Nigeria (Ukwayi & al, 2013). La crainte exprimée par les personnes interrogées face à cette violence est l'impression d'avoir affaire à un gang intouchable, qui ne respecte aucune règle, que ce soit celles de la circulation ou celles de la bienséance, qui n'hésite pas à poser des actes de violence physique ou à se faire justice en toute impunité.

III. LES DIFFÉRENTES MESURES DE RÉGULATION DE L'ACTIVITÉ DES TAXI-MOTOS

Les incivilités et les violences des taxis-motos précédemment décrites ont incité les pouvoirs publics à réagir en prenant, comme cela s'est fait ailleurs, une série de mesures de régulation ainsi que des initiatives visant à garantir le respect des normes de circulation et de sécurité routières : port du casque, permis de conduire moto, obligation d'immatriculation des engins, limitation des lieux et des heures de circulation des taxi-motos la nuit, etc.

Les principales mesures de régulation prises par les pouvoirs publics portent sur : 1) la limitation des lieux de circulation, 2) la limitation des heures de circulation, 3) l'identification des motos-cyclistes et l'immatriculation de leurs engins. Ces mesures de

³ On ne mentionnera pas ici les affrontements violents dans le cadre du militantisme politique que nous discutons dans une autre contribution.

régulation s'étalent sur une période allant de janvier 2014 à juillet 2022, avec une césure importante marquée par les élections du 30 décembre 2018, à l'issue desquelles on assiste à l'arrivée de nouvelles autorités à la tête de la ville et du pays.

a. La prohibition des taxi-motos au centre des affaires

La mesure d'interdiction de circulation des taxi-motos au centre des affaires de Kinshasa situé au dans la commune de la Gombe, est la première mesure de régulation prise par les autorités urbaines à Kinshasa en janvier 2014. En effet, la Gombe abrite le centre-ville, le siège du gouvernement, les ministères, la présidence de la république, les représentations diplomatiques, les sièges des organisations internationales, etc. Selon la police, cette mesure a été prise pour répondre au « désordre » créé par la conduite dangereuse des moto-taximen dans cette zone administrative et aussi à cause de l'insécurité (vols et braquages) dont ils seraient les auteurs. Bien qu'elle ait donné lieu à des répressions sporadiques, elle n'a jamais été strictement appliquée.

Après les élections du 30 décembre 2018, arrive un nouveau gouverneur de la ville de Kinshasa et un nouveau bourgmestre à la commune de la Gombe. En septembre 2019, c'est le nouveau bourgmestre de la Gombe qui réitère la mesure d'interdiction de circulation des taxi-motos en lançant en collaboration avec la police une vaste opération dénommée « Gombe sans moto ».



Fig.2- Affiche officielle de l'opération lancée par le bourgmestre de la Gombe en 2019

L'objectif affiché de l'opération « Gombe sans moto » était de lutter contre l'insécurité, les agressions et les abus perpétrés pendant cette période, notamment les cas de vol et d'enlèvement, qui auraient été commis avec la complicité des moto-taximen ou de leurs passagers. Malgré la forte répression menée durant les premières semaines, certaines associations privilégiées de moto-taximen ont trouvé des « arrangements » temporaires avec la

police et les autorités urbaines. Dès lors, l'interdiction de circuler demeure officiellement, alors que dans les faits, les autorités trouvent leur compte à laisser faire. Il s'ensuit une situation ambiguë qui permet aux autorités d'organiser opportunément la répression quand cela les arrange.

b. La mesure de limitation des heures de circulation des taxi-motos

Après les mesures de restriction des lieux de circulation, il y a eu les mesures de restriction des heures de circulation également motivées par des impératifs de sécurité. En effet, des motos-taximen étaient soupçonnés par la police d'être associés à des actes délictueux, voire criminels, dès l'année 2013 dans tous les quartiers de la ville : braquages, vols, enlèvements, voire assassinats. Le 3 novembre 2014, la première mesure d'interdiction de circulation la nuit, fixait la fin de l'activité des taxi-motos à 18 heures. Malgré la contestation de cette décision par les citoyens des quartiers périphériques, la mesure a été appliquée par la police. Mais les motocyclistes sont allés plaider leur cause auprès du gouverneur de la ville qui revint sur sa décision. La mesure a été réitérée le 14 novembre 2016. Face au tollé suscité par cette décision, le Gouverneur de la ville décida de repousser à 20 heures la fin de l'activité des taxi-motos. Mais le 10 septembre 2018, en pleine période préparatoire des élections présidentielles et législatives, l'heure de fin d'activité des taxi-motos a été repoussée de 20 heures à minuit à des fins électoralistes.

Cependant, il y a eu des problèmes de mise en œuvre. En effet, à chacune de ses phases d'application, de 2014 à 2018, la mesure d'interdiction de circulation la nuit a suscité des protestations autant chez les citoyens-usagers que chez les moto-taximen eux-mêmes. Pour bien comprendre la contestation de cette mesure d'interdiction de circulation la nuit, il faut se replacer dans le paysage urbain de Kinshasa, qui est une ville très peuplée (plus de 12 millions d'habitants), et vaste (environ 10.000 km²) dont seul un quart de la superficie est viabilisée. Les trois quarts restants sont composés de quartiers périphériques d'auto-construction, où habite la majorité de la population. Les citoyens actifs de ces quartiers qui terminent leur activité professionnelle vers 18 heures se sont donc opposés à cette mesure. En ce qui concerne les moto-taximen, ils ont contesté la mesure car c'est justement aux heures de départ au travail le matin ou

de retour le soir, qu'ils réalisent une part importante du chiffre d'affaires de la journée.

c. La mesure d'identification des motocyclistes et d'immatriculation de leurs engins

C'est aussi l'impératif de sécurité qui a été le motif évoqué par les autorités urbaines pour décider des mesures d'identification des motos-taximen et de leurs engins.

En septembre 2018, une opération d'identification des motocyclistes a été lancée par le Gouverneur de Kinshasa qui avait pour objectifs d'une part, de recenser tous les moto-taximen et d'autre part, de mettre fin à l'anonymat dans lequel ils opèrent qui favorise, selon les autorités urbaines, l'insécurité dans la ville. À cette fin, le gouverneur organisa une grande campagne de sensibilisation des moto-taximen les informant qu'on leur délivrera une plaque d'immatriculation avec une carte grise (carte rose au Congo), un gilet fluorescent et un casque portant un numéro d'attribution ; et on leur accorda un délai de 60 jours pour se mettre en règle. Pour s'immatriculer, les moto-taximen ont dû payer 20 dollars US aux guichets de la Direction générale des recettes de la ville de Kinshasa (DGRK) qui leur délivra un reçu. Mais cette opération d'immatriculation n'a pas abouti à la livraison des plaques d'immatriculation, des gilets fluorescents, ni des casques promis aux motocyclistes.

La seconde mesure d'immatriculation a été lancée en octobre 2019. Elle fut consécutive à des violences urbaines entre moto-taximen et policiers à la suite de la mort d'un moto-taximan abattu par un policier. Le nouveau gouverneur de la ville la présenta comme une tentative de réponse à la recrudescence des faits de violence urbaine impliquant des moto-taximen (actes de vandalismes, destruction de biens publics, etc.). Cette seconde mesure d'immatriculation sera, elle aussi, un échec. Une troisième tentative d'immatriculation a été décidée le jeudi 21 juillet 2022. En préparation depuis le début de l'année, ce sont encore des faits de violence urbaine qui vont amener le Gouverneur de la ville à l'annoncer publiquement lors d'une réunion avec les responsables des associations de motocyclistes à l'hôtel de Ville. Le gouverneur rappela qu'il était interdit aux moto-taximen de circuler au centre des affaires à la Gombe, tout en leur accordant un moratoire de 20 jours au terme desquels ils devront porter un casque numéroté ainsi que leur client et leurs engins avoir une plaque

d'immatriculation. L'hôtel de ville a fixé à 32 dollars US, le prix des plaques d'immatriculation assorties de la carte rose du véhicule. Cette mesure est en cours de mise en œuvre actuellement.

d. Comment comprendre l'échec de ces tentatives successives d'immatriculation des taxis-motos ?

L'enquête auprès de la sous-division urbaine des véhicules à deux et à trois roues suggère que l'échec de cette opération d'immatriculation a été lié au fait que l'entreprise choisie par l'Hôtel de ville pour fabriquer les plaques d'immatriculation n'a jamais débuté la production. En effet, l'opération a été stoppée par les autorités nationales pour non-respect de la procédure officielle d'attribution des marchés publics. Les autorités de la ville avaient alors demandé aux moto-taximen d'attendre que l'affaire soit réglée. Mais entre-temps, il y eut les élections législatives et provinciales le 30 décembre 2018. Jusqu'au départ des anciennes autorités urbaines, plus personne n'a évoqué ce dossier et les autorités nouvellement élues ne se sont pas occupé de ce dossier laissé pendant par leurs prédécesseurs.

Ayant lancé leur propre mesure d'immatriculation en octobre 2019, elles demandèrent aux moto-taximen de se faire enregistrer auprès du ministère provincial des transports jusqu'au 10 février 2020, aux conditions suivantes : l'identification de chaque moto-taximen devait se faire par district urbain et serait valable six mois pour un montant de 20 dollars US. Chaque district aurait son propre modèle de gilet fluorescent et de casque et ceux qui étaient inscrits dans un district donné ne seraient pas autorisés à circuler dans les autres districts. Ceux qui voudraient circuler sur toute l'étendue de la ville, devraient payer une somme de 500 dollars US pour une autorisation valable six mois. Quand on connaît le revenu de l'activité, il apparaît clairement que ces conditions d'immatriculation étaient irréalistes. Le 7 février 2020, une importante manifestation des motocyclistes eut lieu devant le siège du parti au pouvoir (UDPS) pour protester contre les conditions de mise en œuvre de cette mesure. Face à cette levée de boucliers, les autorités urbaines décidèrent de suspendre la mesure et de réfléchir à de nouvelles modalités.

La récente mesure d'immatriculation des motos-taxis en cours depuis le mois de juillet 2022 pose, elle aussi, des problèmes de mise en œuvre. Pendant la période du moratoire, les autorités urbaines prirent

des mesures pour faciliter l'achat des plaques d'immatriculation. Les motocyclistes pouvaient les acheter aux guichets des services des impôts et auprès des responsables de certaines associations. Au début des contrôles, le 11 août 2022, nous avons observé une affluence de motocyclistes aux guichets de proximité. Mais arrivés aux guichets, ils ont découvert que les cartes roses n'étaient pas disponibles : ils devaient d'abord payer la somme de 32 dollars US, avant de recevoir la plaque d'immatriculation ainsi qu'un formulaire d'identification à remplir en vue de l'établissement de la carte rose qui leur serait remise à une date ultérieure. Le fait que la délivrance de la carte rose soit différée sans que la date ne soit clairement connue inquiéta les moto-taximen. Ils craignaient de faire l'objet de tracasseries policières malgré leur plaque d'immatriculation. Beaucoup étaient en colère contre les autorités urbaines qui avaient fait pression pour leur faire payer les plaques d'immatriculation alors que les cartes roses n'étaient pas prêtes.

Quatre mois plus tard, en décembre 2022, ceux qui avaient acheté leur plaque d'immatriculation au début de l'opération n'avaient toujours pas obtenu leur carte rose. Ils brandissaient à la place leur récépissé tandis que le service compétent continuait à dire qu'il n'avait pas encore imprimé les cartes roses. Pourtant, ceux qui achètent les motos aujourd'hui reçoivent immédiatement leur plaque d'immatriculation et leur carte rose au bout de deux ou trois jours. Jusqu'à présent, les gilets fluorescents promis ne sont toujours pas disponibles. On observe néanmoins que le port du casque a sensiblement augmenté particulièrement dans les zones très contrôlées comme le centre-ville. Mais à cause du prix du casque, il n'est pas rare que les moto-taximen utilisent à la place un casque de chantier.

Il ressort de cette enquête que les motos-taximen s'insurgent principalement contre les conditions de mise en œuvre, et non contre la mesure d'immatriculation *stricto sensu*.

IV. GOUVERNANCE INDIRECTE, CORRUPTION ET CLIENTELISME POLITIQUE

a. La question de la gouvernance indirecte

L'examen de la régulation des taxi-motos au quotidien donne un tableau assez sombre de sa gouvernance. La police de circulation routière semble impuissante face au non-respect de la réglementation

routière par les moto-taximen et à ses conséquences désastreuses sur l'ordre public urbain. Les autorités urbaines, pour leur part, cherchent encore à mettre en place une régulation quelque peu efficace face à l'échec répété des mesures précédentes. Le point discuté maintenant est celui des acteurs avec lesquels les autorités urbaines se sont alliées pour réguler l'activité des taxi-motos. En effet, on observe depuis les premières mesures de régulation, que les autorités urbaines s'allient à d'autres acteurs pour réguler l'activité des taxi-motos. Ce type d'alliance est caractéristique d'une gouvernance indirecte, qui implique des intermédiaires dans la régulation, ainsi que conceptualisé dans le travail de Kenneth W. Abbott, David Levi-Faur & Duncan Snidal (2017). Au lieu de partir du schéma classique d'étude de la régulation qui met en vis-à-vis deux parties, celle qui élabore la règle (*rule-maker*) ou régulateur (R) et celle qui subit la règle (*rule-taker*) ou cible (T), ils ont établi un nouveau modèle pour l'étude de la régulation en tant que relation à trois parties (ou plus), avec les intermédiaires (I) au centre de l'analyse.

Les autorités urbaines gouvernent ainsi l'activité des taxi-motos à Kinshasa en recourant en général à une gouvernance directe, mais parfois elles recourent aussi à une gouvernance indirecte. Le régulateur public implique comme intermédiaires d'abord des entreprises privées, pour la production et la distribution des plaques d'immatriculation, ainsi que pour la collecte et la gestion de la taxe de stationnement. Mais il implique aussi comme intermédiaires, des acteurs qui sont la cible même de ces mesures de régulation, c'est-à-dire les associations et syndicats des moto-taximen.

Il est dès lors intéressant d'analyser comment le régulateur organise l'intermédiation avec ces associations des moto-taximen.

b. L'immatriculation et la rivalité des regroupements professionnels de moto-taximen

Pour la mise en œuvre de la mesure d'immatriculation en cours, les autorités urbaines ont choisi de s'allier également avec les associations de motos-taximen. En effet elles ont décidé d'impliquer les regroupements de taxi-motos en leur déléguant une partie de la revente des plaques d'immatriculation. À cette fin, des négociations se tenaient en coulisse entre les autorités urbaines et les associations de moto-taximen opérant au centre des

affaires. Aux mois d'avril et de mai 2022, dans le cadre de ces négociations, les principales associations de taxi-moto se disputaient le leadership de la revente des futures plaques d'immatriculation avec la plateforme numérique « Lambano » de service à la demande de taxi-moto. Excédés par les désaccords qui retardaient la mise en œuvre de l'opération et pour les pousser à trouver rapidement un accord, certains responsables de la police auraient décidé d'organiser une forte répression policière au centre des affaires de la Gombe. Mesure efficace, puisque dans les jours qui ont suivi, les protagonistes trouvèrent un accord au mois de juin. Ainsi, lors de l'annonce officielle de la nouvelle mesure d'immatriculation en juillet 2022, les associations de taxi-motos ont pu être désignés parmi les partenaires officiels de la revente de plaques d'immatriculation

c. Les regroupements des moto-taximen face au pouvoir régulateur

Cependant, la rivalité des associations est bien plus profonde. En effet, jusqu'en 2019, il y avait deux principaux regroupements professionnels de moto-taximen : l'ANIPTMC et l'ANAMMO. Mais depuis le changement de régime en 2019, il y a un développement important de ces regroupements, et on compte actuellement environ une douzaine de regroupements de taxi-motos.

Le premier regroupement officiellement reconnu est l'Association nationale des initiateurs et propriétaires des taxi-motos du Congo⁴ (ANIPTMC), née dans un contexte de forte répression policière en 2014. Afin d'y faire face, elle avait opéré un « rapprochement » avec les autorités urbaines et avec le parti au pouvoir, rapprochement qui avait permis de diminuer la répression. En retour, les autorités urbaines se sont appuyées sur l'association pour faciliter la mise en œuvre des mesures, comme celle du port obligatoire de casque et de gilets fluorescents prise en 2016. Albert Malukisa a bien montré que l'association a fini par être instrumentalisée à des fins de clientélisme politicien (2019 : 129). En effet, pour « promouvoir la sécurité routière », les autorités au pouvoir à l'époque avaient fait en 2016, un don d'environ 75.000 casques à l'effigie de l'ancien chef

de l'État aux moto-taximen. Mais ces derniers ne pouvaient se permettre de porter ces casques propagandistes pour circuler à Kinshasa en période de fortes tensions politiques. Le risque était trop grand de se faire agresser dans une ville où l'ancien chef de l'État et son parti politique étaient peu populaires. À la suite de l'échec de cette tentative de manipulation clientéliste, les relations entre le président de l'ANIPTMC et les autorités urbaines se dégradèrent rapidement. Elles encouragèrent une dissidence au sein de l'ANIPTMC à partir duquel furent créées en 2017, deux plates-formes de service à la demande de taxi-moto, Lambano et CanGo. Grâce à ce soutien, ces deux plates-formes ont bénéficié de privilèges pour pouvoir circuler au centre des affaires, malgré l'interdiction toujours en vigueur. Dès lors, la plateforme Lambano et l'ANIPTMC se sont livrées jusqu'aux élections de 2018, une guerre d'influence pour évincer la rivale de la circulation au centre des affaires. La première bénéficiait de l'appui des autorités de l'Hôtel de ville, tandis que la seconde bénéficiait de l'appui de certains responsables de la police, à qui elle reversait une partie des dividendes issues du paiement quotidien des « jetons » dans les parkings.

Le second regroupement de moto-taximen, dénommé « Association nationale de motocyclistes et mobilisateurs de la RDC » (ANAMMO), a été créé entre 2016 et 2017 (pendant la période des fortes tensions politiques) comme une branche de l'UDPS, principal parti politique d'opposition avant les élections de décembre 2018. L'association a donc émergé initialement comme une force de mobilisation politique des moto-taximen dans les manifestations publiques contre le régime au pouvoir de l'époque, avant de devenir plus tard un regroupement professionnel. Pendant cette période politiquement troublée, les deux regroupements, l'ANAMMO proche du parti d'opposition UDPS et l'ANIPTMC proche du parti au pouvoir PPRD, se sont livrés une guerre sans merci lors des manifestations politiques. Il faut dire que la plupart des moto-taximen originaires de la région du Kasai se réclament du parti UDPS ou en sont

⁴ Le président de l'ANIPTMC, en poste depuis 2014, a été récemment destitué au mois d'avril 2022 par l'assemblée générale. Elle est la seule association des taxi-motos dotée d'une personnalité juridique ainsi qu'on peut le lire sur leur page Facebook https://www.facebook.com/Aniptmc-Officiel-104220488369625/?ref=nf&hc_ref=ARR8Z1J50ZF6gRzsUOUCu_aVGu_zEXQ_sol_YJUFXLZ6I73jHsvLJE4I4ZCwMly8mo

sympathisants⁵. Par proximité culturelle, ils avaient choisi de se mobiliser pour soutenir l'opposant politique, Etienne Tshisekedi, pendant les trois années de tensions précédant les élections de 2018.

Depuis l'accession au pouvoir de l'UDPS et du chef de l'état actuel en janvier 2019, les moto-taximen de cette association lui témoignent ostensiblement leur soutien. Les premières semaines, ils ont montré ce soutien notamment en infiltrant son cortège officiel. Faisant fi du protocole, ils se sont immiscés dans le cortège qui accompagnait le nouveau chef de l'État jusqu'à sa résidence. Ce genre d'attitude qualifiée de « triomphaliste » par certains citadins, amènent la population à parler désormais de la « république des Wewa » ou de Wewacratie.

D'ailleurs, on observe un renversement dans le rapport de force entre les deux principaux regroupements, l'ANIPTMC et l'ANAMMO, depuis l'arrivée au pouvoir de l'UDPS. L'ANIPTMC qui était proche de l'ancien parti au pouvoir a perdu des membres et de l'influence, tandis que l'ANAMMO, proche du nouveau parti présidentiel, profite du changement de pouvoir pour s'imposer sur le terrain. Cette dernière en a profité pour négocier notamment le privilège de circulation dans le Centre des affaires de la Gombe : ses moto-taximen qui portent des gilets fluorescents avec le logo de l'association ne font pas l'objet de tracasseries policières.

d. Les regroupements des moto-taximen, le clientélisme et la corruption

Ainsi qu'on peut le constater, la concurrence entre ces deux principales associations de taxi-motos, a été fortement influencée par les jeux clientélistes et les rapports de force entre les partis politiques. Ceci est loin d'être propre à Kinshasa ou propre à la branche des taxi-motos. Dans le contexte sénégalais, Sidy Cissokho (2022) discute remarquablement bien la question de la corruption et du clientélisme consécutifs aux relations qui se nouent entre les représentants des organisations des professionnels du transport et les représentants de l'administration et des partis politiques. Albert Malukisa (2017) a, lui aussi, observé quasiment la même chose dans le contexte congolais (RDC) concernant les organisations professionnelles des chauffeurs de taxis. En ce qui concerne plus spécifiquement les

moto-taximen à Kinshasa, la première association l'ANIPTMC avait pu asseoir son influence en s'installant pendant plus de cinq ans dans un rapport clientéliste avec les anciennes autorités urbaines, avec le parti au pouvoir de l'époque et avec certains responsables de la police. Ce clientélisme était adossé, comme on l'a vu, à un système de corruption efficace qui reposait sur le contrôle du « système des jetons » collectés à partir des « parkings » de stationnement des moto-taximen. Ce système permettait une redistribution des dividendes à certains responsables de la police de circulation routière ainsi qu'à leurs « patrons », les autorités administratives et politiques dont ils bénéficiaient de la protection.

Après le changement de régime au pouvoir en 2019, l'influence de l'ANIPTMC grâce au contrôle du « système des jetons » s'est poursuivie pendant environ deux ans (période durant laquelle le nouveau et l'ancien chefs de l'État avaient formé une coalition de gouvernement). Ce qui n'était du goût ni de leurs rivaux de l'ANAMMO, ni des nouvelles autorités urbaines. Aussi, l'instauration au mois d'août 2021 d'une « taxe de stationnement » par le nouveau ministre provincial des transports en remplacement du système des « jetons », semble avoir été le moyen permettant de mettre fin à l'hégémonie de l'ANIPTMC et de démanteler son réseau d'influence, dans la foulée de la rupture politique et de la fin de la coalition entre l'ancien et le nouveau chef de l'État. Le ministre provincial avait d'ailleurs reçu le soutien de quasiment toutes les associations des moto-taximen de Kinshasa, qui apportèrent publiquement leur soutien à la taxe de stationnement, entrée en vigueur le 16 septembre 2021. Ces associations avaient joué le rôle d'intermédiaire au cours d'une campagne de sensibilisation auprès du public-cible des moto-taximen, en leur expliquant que l'argent collecté par la taxe de stationnement servirait notamment à moderniser les parkings. Ce qui fait que la mesure a été relativement bien adoptée par les moto-taximen.

Par contre, les responsables de l'ANIPTMC - opposés à l'instauration de la taxe de stationnement réduisant à néant leur système de « jetons » - avaient espéré qu'ils pourraient négocier avec le ministre provincial des transports pour que celui-ci leur reverse une partie de la taxe de stationnement. En vain. Alors, pendant les trois premiers mois de collecte de la taxe,

⁵ L'UDPS est le parti politique d'Etienne Tshisekedi, père de l'actuel chef d'Etat et opposant historique au Président Mobutu, puis au Président Kabila.

il y eut sur le terrain une situation très confuse. Dans certains « parkings », les moto-taximen de l'association ANIPTMC continuaient à collecter le « jeton » informel tout en s'affrontant « collecteurs » de la taxe de stationnement, et en venant parfois aux mains. En fait, le ministre provincial des transports a délégué la collecte et la gestion des différentes taxes de stationnement à trois entreprises privées, qui emploient des « collecteurs » de taxe sur tous les parkings, munis des « machines à quittance » délivrant une quittance à présenter en cas de contrôle par la police⁶. Les « collecteurs » (ou « taxateurs ») remettent l'argent collecté à des superviseurs, qui reversent l'argent collecté à la banque. En fait, au fur et à mesure du déploiement de la taxe de stationnement à tous les « parkings » de taxi-motos, l'ANIPTMC perdait progressivement ses ressources liées à la collecte du « jeton », et donc son influence.

Au terme du premier trimestre d'entrée en vigueur de la taxe, au mois de janvier 2022, le président de l'ANIPTMC a réclamé, par un courrier officiel au ministre provincial des transports, « sa quote-part » sur les recettes réalisées par les entreprises privées partenaires de la ville dans le recouvrement de la taxe de stationnement. Face à cette requête, le ministre provincial a réagi en rappelant que l'ANIPTMC n'était pas reconnue comme faisant partie de la synergie des onze associations qui accompagne la ville de Kinshasa dans la régulation de l'activité des taxis-motos. Mécontent de cette réponse, le président de l'ANIPTMC pousse les moto-taximen de son obédience à ne pas payer la taxe de stationnement et à continuer à payer son « jeton » informel. Ensuite, il porte plainte contre le ministre l'accusant d'avoir créé une taxe illégale, la taxe de stationnement, qui ne serait pas votée par l'Assemblée provinciale. Cette taxe permettrait au ministre, selon lui, d'empocher plus 75.00 dollars US par jour, en estimant à 400.000 le nombre de taxi-motos à Kinshasa. Les autres griefs

contre le ministre sont d'entretenir le désordre dans le secteur des moto-taximen, de refuser de procéder à l'identification des moto-taximen, contribuant ainsi à entretenir dans le secteur un anonymat permettant à des criminels d'y prospérer⁷. En contre-offensive, le ministre provincial des transports a initié au mois d'avril 2022 une campagne de démantèlement des réseaux des collecteurs de « jetons » informels proches du président de l'ANIPTMC avec l'aide de la police. Le ministre des transports présente aussi, par voie de presse, le président de l'ANIPTMC comme la personne semant le trouble dans le secteur, après avoir perçu illégalement la taxe de stationnement des taxis-motos pendant cinq ans⁸.

Ces événements illustrent bien les ressorts particuliers de cette forme de gouvernance indirecte telle qu'elle est pratiquée concernant les taxi-motos à Kinshasa. On y voit comment l'intermédiation des associations de moto-taximen occupe une place stratégique dans l'agencement clientéliste qui relie les taxis-motos et leurs associations aux autorités locales, à la police et à l'État⁹. On y voit aussi le rôle joué par le « système des jetons » qui repose sur un vaste système de corruption et de prévarication qui nourrit les allégeances clientélistes à tous les niveaux hiérarchiques des administrations concernées. L'articulation du clientélisme et de la corruption dans la gouvernance indirecte neutralise la régulation de contrôle des autorités en charge de la faire respecter. Tout ceci permet de comprendre également les échecs successifs des différentes tentatives de régulation de l'activité des taxis-motos.

e. La gouvernance au quotidien et le « chaos organisé »

Nous nous interrogeons au départ sur les raisons de l'inefficacité des mesures de régulation. Pour comprendre davantage les raisons de l'impuissance continue des autorités responsables à réguler l'activité

⁶ La taxe de stationnement est d'un montant quotidien de 500 francs congolais (0,25 dollars US). En cas de non-paiement de la taxe lors d'un contrôle de police, la moto est mise en fourrière et le moto-taximen doit payer une contravention de 70.00 francs congolais (35 dollars US) avant de récupérer sa moto.

⁷ Voir à ce sujet l'article presse en ligne Voice of Congo du 2 mars 2022, « Kinshasa : les Wewas portent plainte contre le ministre provincial pour une taxe illégale », consulté le 12 juin 2022 <http://voiceofcongo.net/kinshasa-les-wewa-porte-plainte-contre-le-ministre-provincial-des-transports-pour-une-taxe-illegale>

⁸ Voir notamment l'article de presse « Place à l'ordre dans le secteur de transport grâce à l'implication du ministre provincial de transport » du 10 avril 2022, consulté le 12 juin 2022 <https://10emeruety.net/2022/04/kinshasa-place-a-lordre-de-le-secteur-de-transport-grace-a-limplication-du-ministre-provincial-de-transport-honore-mbokoso/>

⁹ Dans le contexte congolais de déliquescence institutionnelle, la gouvernance indirecte peut même être informelle, comme dans le cas de la prison centrale de Kinshasa où il y a une gouvernance informelle, produit d'un « arrangement » entre les autorités officielles de la prison et des prisonniers-gestionnaires. Elle repose sur un système sophistiqué articulant clientélisme, concussion et prédation (Ayimpam & Bisa, 2020).

des motos-taxis de 2014 à 2022, il semble important de rappeler le contexte politique général du pays. En effet, le Congo (RDC) vit depuis plusieurs décennies une crise aiguë et multiforme à la fois socio-économique, politique, et culturelle. L'État congolais s'est progressivement désinstitutionnalisé et, pour pouvoir répondre aux exigences fonctionnelles, il a transformé les rapports de pouvoir censés être régulés par le droit, en relations de clientèle régies par la force, le prestige et l'argent, étrangères à toute préoccupation de bien public (de Villers, 2016). L'informalité s'est installée au cœur de l'appareil administratif de l'État congolais qui fonctionne, comme beaucoup d'autres, sur un mode néo-patrimonial de redistribution clientéliste. Théodore Trefon a montré, quant à lui, comment la ville de Kinshasa était devenue « ingouvernable et non gouvernée (...) un monde désordonné livré à lui-même » (Trefon, 2004 : 13). Dans ce chaos kinois, aucune loi n'est suffisamment éminente pour s'imposer aux normes pratiques du clientélisme et de la petite corruption quotidienne.

La situation institutionnelle de Kinshasa est donc chaotique, mais ce chaos nous semble être « organisé ». En effet, ainsi que nous l'avons montré avec le « système des jetons » par exemple, l'articulation de la corruption et du clientélisme de la gouvernance témoigne d'une organisation sophistiquée. Le mode indirect de gouvernance des taxis-motos multiplie les clientèles intermédiaires, ce qui a pour conséquence de paralyser les tentatives de réguler l'activité. David Keen (1996) est le premier à avoir conceptualisé l'idée de « chaos organisé » en montrant que la perpétuation d'une situation de désordre politique et institutionnel réside précisément dans la légitimité qu'elle confère aux abus commis par des acteurs politiques et administratifs. Dans un autre contexte, ces abus seraient punissables en tant que crimes économiques ou délits mais, dans un contexte de chaos économique et politique organisé, ils apportent des gratifications et des récompenses immédiates à ceux qui les entretiennent.

Les citoyens de Kinshasa sont ainsi accoutumés à l'organisation quotidienne du chaos urbain. Il est donc pour le moins surprenant de les entendre accuser les motos-taximen d'être une cause majeure de désordre dans la ville. Selon nous, ce paradoxe apparent peut s'expliquer par le fait que le développement rapide de l'activité des motos-taximen est relativement récent.

Elle demeure une activité « désordonnée » car, ainsi que nous avons pu le montrer, les façons de conduire des motos-taximen ne suivent pas les règles tacites, informelles, partagées par les Kinois. Les motos-taximen ont leur propre régulation autonome, dont ils suivent les normes pratiques. Dès lors, il semble que le chaos de l'activité de moto-taximen dérange tout le monde, car il ne fait pas (encore) partie du grand chaos organisé auquel les citoyens de Kinshasa sont accoutumés.

Ainsi, l'activité de taxi-moto constitue un enjeu mal contrôlé par les différents acteurs de la corruption, qui sont pris dans les rets de leurs obligations clientélistes. Ils veulent réguler le désordre urbain engendré par les motos-taximen, tout en se livrant une sourde concurrence pour tenter de capter les gratifications financières que les mesures de régulation pourraient générer. On comprend mieux alors pourquoi les mesures successives de régulation de l'activité des taxis-motos échouent systématiquement. Entre les manipulations clientélistes des rivaux politiques, les manœuvres corrompues des responsables administratifs urbains et la concussion systématique organisée par les services de police routière, une régulation effective et durable a peu de chance de réussir. En suivant Olivier de Sardan (2021), nous pouvons dire qu'à Kinshasa la gouvernance au quotidien et la régulation difficile des taxis-motos illustrent bien l'importance cardinale du contexte local dans la compréhension des phénomènes en cause.

Il semble bien que l'articulation de la corruption et du clientélisme dans un contexte de déliquescence institutionnelle, comme celui qui règne à Kinshasa, voue à l'échec toute tentative de régulation de contrôle de quelque activité que ce soit.

Bibliographie

- Abbott K.W., Levi-Faur D. & Snidal D., 2017, Theorizing Regulatory Intermediaries: The RIT Model, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 670, 21, pp.14-35.
- Agossou N., 2004, Les taxis-motos Zemijan à Porto-Novo et Cotonou, *Autrepart*, n°32, pp.135-148.
- Amougou M., 2010, Le phénomène des motos-taxis dans la ville de Douala : crise de l'État, identité et régulation sociale. Une approche par les Cultural Studies, *Anthropologie et Sociétés*, 34 (1), pp.55-73.
- Amougou M., 2021, Promotion des valeurs civiques et participation au développement : analyse de l'activité de transport par moto dans la ville de Yaoundé au Cameroun,

Revue Langues, cultures et sociétés, Vol-n°1 (juin 2021), pp.108-116.

Assouma K., 2022, *Les acteurs de l'économie informelle dans l'arène politique : l'utilisation stratégique de l'espace politique par les taxis-motos au Bénin*, Thèse de doctorat, Leiden, Université de Leiden.

Ayimpam S. & Bisa Kibul M., 2020, Une gouvernance informelle dans la prison de Makala à Kinshasa, *Revue Socio* n°14, pp.87-107.

Beck K., Klaeger G. & Stasik M. (eds), 2017, *The making the African Road*, Leiden, Brill Publisher.

Behrens R., McCormick D. & Mfinanga D., 2016, An introduction to paratransit in sub-Saharan African cities, In: Behrens R., McCormick D. & Mfinanga, D. (eds.), *Paratransit in African Cities. Operations, Regulation, and Reform*. Routledge, London and New York, pp.1-25.

Bishop T. & Amos P., 2015, *Opportunities to Improve Road Safety Through 'Boda-Boda'. Associations in Tanzania*. Final Report. AFCAP/ASCAP Project Management Unit, Cardno Emerging Market (UK) Ltd., Thame, UK.

Blundo G. & Le Meur P.Y. (eds), 2009, *Everyday Governance in Africa. Ethnographic explorations of Public and Collective services*, Leiden, Brill Publishers.

Bouju J., 2019, Vulnérabilité et résilience. Solutions adaptatives et coping des jeunes paysannes maliennes face aux contraintes des mariages précoces, *Anthropologie et développement*, n°50, pp.71-87.

Bouju J., 2000, Clientélisme, corruption et gouvernance locale à Mopti (Mali), *Autrepart* n°14, pp.143-163.

Bourdin A., 1987, *Urbanité et spécificité de la ville. Espaces et sociétés*, Toulouse, Privat.

Briquet J.L. & Sawicki F., 1998, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, Paris, Presses Universitaires de France.

Bürge M., 2011, Riding the Narrow Tracks of Moral Life: Commercial Motorbike Riders in Makeni, Sierra Leone, *Africa Today*, Vol. 58, n° 2, Special Issue: Everyday Life in Postwar Sierra Leone, pp.59-95.

Cissokho S., 2022, *Le transport a le dos large : les gares routières, les chauffeurs et l'État au Sénégal (1968-2014)*, Editions EHESS, Paris.

Cleaver F., 2001, Institutional bricolage, conflict and cooperation in Usangu, Tanzania, *Institute of Development Studies Bull*, 32 (4), pp.26-35.

De Villers G., 2016, *L'Histoire politique du Congo-Kinshasa*, Louvain-la-Neuve, Academia/L'Harmattan.

Diaz Olvera L., Plat D. & Pochet P., 2020, Looking for the obvious: Motorcycle taxi services in Sub-Saharan African cities, *Journal of Transport Geography* n° 88, pp.1-14.

Diaz Olvera L., Guézéré A., Plat D. & Pochet P., 2016,

Earning a living, but at what price? Being a motorcycle taxi driver in a Sub-Saharan African city, *Journal of Transport Geography*, n°55, pp.165-174.

Diaz Olvera L., Plat D., Pochet P. & Guézéré A., 2015, Improvising Intermodality and multimodality. Empirical findings for Lomé, Togo, *Case Studies on Transport Policy*, 3 (4), pp.459-467.

Diaz Olvera L., Plat D., Pochet P. & Guézéré A., 2013, The Motorbike Taxis in Lomé: Who Earns What?, paper Presented at the *13th World Conference on Transport Research*, 15-18 July 2013, Rio de Janeiro, Brazil.

Diaz Olvera L., Plat D., Pochet P. & Sahabana M., 2012, Motorbike taxis in the "Transport Crisis" of West and Central African Cities. *EchoGéo* 20, (n.p.).

Diaz Olvera L., Plat D. & Pochet P., 2007, La diffusion des motos-taxis dans l'Afrique urbaine au sud du Sahara, communication au *XLIII^e colloque de l'ASRDLF*, Grenoble-Chambéry 11,12,13 juillet 2007.

Doherty J., 2022, Motorcycle taxis, personhood, and the moral landscape of mobility, *Géoforum*, Vol. 136, pp.242-250.

Ehebrecht D., Heinrichs D. & Lenz B., 2018, Motorcycle-taxis in sub-Saharan Africa: Current knowledge, implications for the debate on 'informal' transport and research needs, *Journal of Transport Geography*, Vol. 69, pp.242-256.

Eisenstadt Shmuel N. & Roniger L., 1984a, *Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society*, Cambridge, Cambridge University Press.

Godard X. (ed), 2002, *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara. Le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Paris-Arcueil, Karthala-Inrets (collection Économie et développement), 410 p.

Godard X. & Ngabmen H., 2002, Z comme Zemidjan, ou le succès des taxis motos, in Godard X. (ed), *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Paris, Karthala-Inrets, pp.397-406.

Goodfellow T., 2015, Taming the 'rogue' sector. Studying state effectiveness in Africa through informal transport politics, *Comparative Politics*, 47 (2), pp.127-147.

Goodfellow T. & Titeca K., 2012, Presidential intervention and the changing 'politics of survival' in Kampala's informal economy, *Cities*, 29 (3), pp.264-270.

Guézéré A., 2021, *Les taxi-motos dans les villes d'Afrique subsaharienne. L'informel en question à Lomé*, Paris, L'Harmattan.

Guézéré A., 2015, The reconstruction of shared taxis as rural transport due to the competition of motor bike taxis in Togo secondary cities, *Case Studies Transport Policy*, 3 (2), pp.253-263.

Guézéré A., 2012, Territoires des taxis-motos à Lomé : de la pratique quotidienne à la recomposition des espaces

urbains et des liens sociaux, *Géographie, économie, société* n° 14, pp.53-72.

Heinrichs D., Ehebrecht D. & Lenz B., 2018, Moving beyond informality? Theory and reality of public transport in urban Africa, In: Uteng T.P. & Lucas K. (Eds.), *Urban Mobilities in the Global South*, Transport and Mobility Series Routledge, London, pp.134-154.

Heinrichs D., Goletz M., Lenz & B., 2017, Negotiating territory: strategies of informal transport operators to access public space in urban Africa and Latin America, In: Paper presented at the *14th World Conference on Transport Research*, 10–15 July 2016, Shanghai, China.

Howe J., 2003, 'Filling the middle': Uganda's appropriate transport services", *Transp. Rev.* 23 (2), pp.161-176.

Kassi-Djodjo I., 2013, Les taxis-motos : un transport de crise dans la ville de Bouaké (Côte d'Ivoire), *Géotransports* n°1-2, pp.105-114.

Keen D., 1996, Organized chaos: not the new world we ordered, *The world today*, Vol. 52, n° 1, pp.14-17.

Ketcheu J., 2015, Le 'fléau des motos-taxis'. Comment se fabrique un problème public au Cameroun, *Cahier d'études africaines* n°219, pp.509-534.

Kumar A., 2011, Understanding the emerging role of motorcycles in African cities. A political economy perspective, In: *Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) Discussion Paper 13*. World Bank, Washington, DC.

Lopes C.M., 2010, Dinâmicas do associativismo na economia informal: os transportes de passageiros em Angola, *Análise Social* 45 (195), pp.367-391.

Maffesoli M., 2006, De l'identité aux identifications, in Nicole Aubert (éd), *L'individu hypermoderne*, Toulouse, Érès, pp.145-156.

Mahlstein M., 2009. *Shaping and Being Shaped - The Regulation of Commercial Motorcycle Operation and Social Change in Calabar, Nigeria* (Master Thesis). University of Basel, Basel. Unpublished.

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.

Malukisa Nkuku A., 2019, Gouvernance dans l'incertitude et instrumentalisation de la régulation des mototaxis à Kinshasa, *Conjonctures d'Afrique centrale* 2019, pp.117-134.

Mukulu Nduku P., 2019, Tracasseries policières et transporteurs informels à Kinshasa, in Ayimpam S. (éd), *Aux marges des règles et des lois*, Louvain-la-Neuve, Academia, pp.167-179.

Olivier de Sardan J.-P., 2022, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala.

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. (ed.), *Real Governance and practical norms in Sub-Saharan Africa. The game of the rules*, London, Routledge, pp.16-61.

Peters K., 2007, From Weapons to Wheels: Young Sierra Leonean ex-combatants Become Motorbike, Taxi-riders, *Journal of Peace, Conflict and Development* 10, pp.1-23.

Raynor B., 2014, Informal Transportation in Uganda: A Case Study of the Boda Boda, *Independent Study Project (ISP) Collection*.

Reynaud J.-D., 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.

Simone A., 2005, Urban circulation and the everyday Politics of African Urban Youth: The case of Douala, Cameroon, *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (3), pp.516-532.

Trefon Th. (ed) 2004, *Ordre et désordre à Kinshasa. Réponses populaires à la faillite de l'état*, Paris/Louvain-la-Neuve, L'Harmattan/MRAC (Cahiers africains n°60-61).

Tuffour Y.A. & Appiagyei D.K.N., 2014, Motorcycle taxis in public transportation services within the Accra metropolis, *American Journal of Civil Engineering* 2 (4), pp.117-122.

Ukwai J.K., Ogaboh A.M. & Michael C.E., 201, Public perception of the involvement of commercial motorcyclists in crime in South-South Nigeria, *International Journal of Humanities Social Sci. Invention*, 2 (7), pp.21-31.

