

Amélioration des conditions d'accessibilité au Centre de Tegucigalpa

Dr. Jean-Claude ZIV

Titulaire de la Chaire Logistique-Transport et Tourisme du CNAM (Conservatoire Nationale des Arts et Metiers), Paris, France.

Arq. Roberto GOLDSZER

Consultant, expert en Urbanisme et Transport

RESUME

Les conditions difficiles d'accessibilité de l'Aire Centrale de Tegucigalpa ont été aggravées par le passage de l'ouragan MITCH qui a endommagé une bonne partie des routes et par les décisions de la Mairie d'interdire l'accès des bus au Centre Historique.

L'impact de cette interdiction municipale a été multiple: les parcours de lignes de bus des Transports Publics de Passagers ont dû être scindés en deux parties interrompues et des terminaux de fortune ont dû être créés à proximité du Centre ; les usagers ont dû marcher jusqu'à 40 minutes d'un terminal à l'autre d'une même ligne, ce qui a augmenté les temps de voyages et les coûts.

Le Programme d'Amélioration de l'Accessibilité au Centre, est basé sur 3 axes d'action: L'infrastructure, la Formation et la Gestion des Entreprises. De plus, une Commission Ad-Hoc a été créée afin de donner un appui institutionnel au Programme.

ABSTRACT

The tough accessibility conditions typical of the Central Area of Tegucigalpa were worsened by the actions of MITCH Hurricane that deteriorated an important part of its road system, as well as by the decision made by the Town Hall Authorities to forbid the access of the buses routes to the Historical Center. This decision had a multiple impact: the route of the Passenger Public Transport Lines was divided into two discontinuous sections over the same scheme, buses and shuttle buses terminals had to be "improvised" in the perimeter of the Historical Buildings, the users were forced to walk up to 41 minutes to connect two terminals of the same route with negative consequences both over the traveling time and the costs.

The Improvement Program of the Center Accessibility created by the consultants is based on actions over three axes: the Infrastructure, the Training, and the Business Management. In addition, an Ad Hoc Commission was organized to provide the Program with Institutional support.

Le CONTEXTE

La ville de Tegucigalpa, de 1.300.000 habitants, est radio-centrique, étendue et de faible densité, avec une morphologie fortement conditionnée par sa géographie : des plateaux entourés de petites collines, traversée par deux fleuves (Choluteca et Chiquito) et par des multiples ravins ("quebradas") qui fractionnent l'espace.

Dans les 20 dernières années, Tegucigalpa a eu une forte croissance démographique, résultat de la migra-

tion des habitants de la campagne vers la ville, phénomène caractéristique dans toute l'Amérique Latine.

Au niveau administratif, la ville se divise en deux grands secteurs, Tegucigalpa et Comayaguela.

Le premier d'entre eux est le siège du Gouvernement Central, de la Mairie et constitue le Centre Historique. Des secteurs culturels, commerciaux, des bureaux se développent sur un espace étendu. Des aires

résidentielles de très faible densité appartenant aux classes moyennes et hautes ont été construites.

Par contre, Comayaguela, dans l'aire de l'étude, est une zone de faible densité, constituée de petits commerces, de dépôts, de marchés avec une forte composante de commerce informel. Dans ce secteur on trouve une grande concentration de lignes de bus qui traversent la ville et relient le Centre aux zones de la périphérie.

La liaison de ces deux secteurs, Comayaguela et Tegucigalpa, se fait par un certain nombre de ponts construits sur les deux fleuves .

A la fin du mois d'octobre 1998, l'ouragan Mitch a eu des effets dévastateurs sur la ville de Tegucigalpa, en particulier sur les ponts et les rues et avenues proches de la côte .

Face à cette situation le Maire et le Conseil de *Regidores* de l'A.M.D.C. (Alcaldía Municipal del Distrito Central) en interdisant l'accès aux bus de Transport Public de Passagers, et afin de protéger le Centre Historique.

Cette double action, celle de l'ouragan Mitch et le décret municipal, n'a fait qu'aggraver davantage les déjà critiques conditions d'accessibilité au Centre.

LA PROBLEMATIQUE DE L'ACCESSIBILITE AU CENTRE DE TEGUCIGALPA

Les problèmes de l'accessibilité se rencontrent dès la périphérie (les zones résidentielles de couches sociales basses) vers le Centre de la ville, où se trouve la plus grande concentration d'emplois et d'activités commerciales, administratives, culturelles, de santé, ainsi les activités liées au secteur de l'économie informelle.

La plupart des voyages se font en transports publics (bus et mini-bus) et semi-publics, les taxis collectifs. se trouvent dans le Centre, notamment à proximité des ponts.

Avant l'arrivée de l'ouragan Mitch, les lignes de bus du transport public de passagers avaient le droit de traverser le Centre.

Compte tenu de l'interdiction d'accéder au Centre qui empêche la continuité de la trace, les transporteurs ont dû couper en deux les lignes, ce qui les a obligé à créer des terminaux de fortune.

Ces terminaux ont été installés dans les aires proches du Centre, sur des terrains inadaptés au transport de

passagers, provoquant des impacts négatifs sur l'espace urbain et l'ensemble des activités.

Un des impacts négatifs, et non le moindre, a été la multiplication du commerce informel aux alentours des terminaux et sur les voies utilisées pour les piétons pour atteindre les terminaux.

La croissance du flux piéton et du commerce informel ont eu un fort impact sur la capacité des voies.

Les impacts plus significatifs de l'après Mitch, au niveau du Transport, ont été:

- Une augmentation très importante des coûts et des temps de voyage : le passage d'un terminal à l'autre nécessite une marche à pied de 41 minutes et un nouveau paiement.
- Une forte diminution du nombre de passagers par kilomètre parcourus en Bus et Minibus en a résulté. Les usagers de ces deux modes sont devenus captifs du *taxi-colectivo* pour pouvoir aller au Centre (ils n'étaient pas compris dans le décret municipal) plus accessible aux passagers et plus compétitifs.
- La congestion a atteint des niveaux très graves, en particulier dans le secteur de Comayaguela, où se concentre un nombre important de lignes de bus dans un espace très réduit.
- L'usage intensif de la voiture particulière pour les voyages au Centre Historique. Cet usage intensif a été encouragé, d'une part, par l'absence d'une bonne offre de transport public, et d'autre part, par une augmentation des capacités des voies due à l'interdiction imposée aux bus.
- L'augmentation des niveaux de pollution de l'environnement dans la ville à cause de la concentration des véhicules du transport public.

ORIGINES DU CONFLIT

Une analyse approfondie a été réalisée tant au niveau du Transport Urbain en général qu'à celui de l'Urbanisme.

Cette étude a concerné l'ensemble du Centre Historique et les secteurs proches de Comayaguela, l'Estadio et l'Arbolito.

L'objet était d'analyser les possibilités offertes par l'actuel système – urbain et du transport- afin de pouvoir élaborer des propositions qui puissent améliorer les conditions des mobilités dans le secteur: accessibilité et déplacements internes.

Les origines du conflit de la mobilité dans le Centre de Tegucigalpa sont multiples et ne commencent pas avec l'arrivée du Mitch ou avec l'interdiction impo-

sée aux bus ; ces derniers n'ont fait que précipiter une situation qui était déjà au bord du collapsus.

Au niveau urbain, et particulièrement dans le secteur de Comayaguela, le manque total de planification ou d'application des normes élémentaires d'organisation et usage de l'espace public et privé est notoire.

Il n'existe pas de plan d'occupation du sol qui organise l'usage de l'espace urbain.

En général on observe des vastes secteurs dégradés, particulièrement dans les zones du marché et du fleuve. Une bonne partie de rues proches ont été "effacées" par le commerce informel et rares sont les voies, donnant la possibilité d'une continuité de tracé a fin de relier différents points de la ville par des moyens motorisés.

Dans ce secteur de la ville, il n'y a pas d'espaces urbains vacants, publics ou privés, pour développer les infrastructures de transport nécessaires a une solution au conflits de l'accessibilité.

L'accès a cette partie de la ville est assuré par un Transport Public ou Privé, très désorganisé et de contrôle difficile : il n'y a pas de Plan de Circulation qui organise l'usage des voies.

Le Transport Public est assuré par une mosaïque de petites et de moyennes entreprises.

Les entreprises ne fonctionnent pas comme elles devraient. Souvent, c'est le propriétaire d'un certain nombre de véhicules qui loue les matériels à des chauffeurs.

Le résultat de ce type d'organisation est un service dit public de très mauvaise qualité: manque de programmation, manque d'entretien des unités, manque total de considération et de respect envers les usagers.

C'est le chauffeur qui, en définitive, fait la programmation du service selon son propre critère de rentabilité, poussant a l'extrême la "lutte" pour gagner les passagers, sans se préoccuper des risques d'accident.

Les matériels utilisés sont des bus ou des mini-bus, les premiers étant de grande taille (matériel roulant éliminé du transport scolaire aux U.S.A.), ce qui rend difficile son usage dans les petites rues du centre, et rend tout à fait valable et logique la décision du Maire d'interdire leur accès dans ce secteur de la ville.

Au niveau du transport privé, le taux de motorisation est très élevé ; les matériels sont, en moyenne, d'une taille importante. Le taux d'occupation est bas (1 à 1,2 personnes environ par véhicule.)

L'augmentation de la capacité de voies résultant de l'interdiction imposée aux bus a été anihilée par l'invasion de véhicules privés. Cela a produit une situation de chaos dans la circulation, le stationnement gratuit dans la voie publique a été vite saturé étant donné que l'usager du "carro" (la voiture) essaye d'éviter de payer les tarifs très élevés du stationnement privé placé dans le Centre Historique

La signalisation, verticale et horizontale, est réduite et il est très difficile de la faire respecter en absence d'un nombre suffisant de personnel, municipal et de la police.

Cela provoque un conflit croissant dans la circulation provoqué par les stationnements interdits et aussi par les activités de livraison dans des horaires plus avantageux pour les commerçants ou les fournisseurs, les plus souvent en coïncidence avec les heures de pointe.

Cette combinaison des facteurs urbains et de transport a fait atteindre de hauts niveaux de congestion dans presque toute la partie Centrale.

Cette situation est, en une bonne partie, le reflet de l'organisation institutionnelle existante: le Ministère (SOPTRAVI) a le pouvoir d'adjuger des routes et de fixer des tarifs et la Marie a la responsabilité sur les voies et l'espace urbain en général.

LE PROGRAMME D'AMELIORATION DE L'ACCESSIBILITÉ AU CENTRE DE TEGUCIGALPA.

Le nombre élevé des acteurs partageant l'usage du sol public et l'absence d'un organisme coordonnateur au niveau institutionnel, rend très difficile la définition et l'application de programmes de transport et urbanisme.

Les conclusions auxquelles nous sommes arrivés, compte tenu de la complexité du problème, est qu'il est nécessaire d'appliquer une solution d'ensemble assez souple pour s'adapter aux changements dans le temps.

Les principes du Programme sont les suivants :

a.- Le transport public est le point de départ et l'axe central du Programme.

b.- La protection du Centre Historique est à la base d'une "ville souhaitée".

c.- Optimiser la culture de la marche à pied pour rejoindre les terminaux.

d.- Optimiser les exigences. Au niveau urbain: mettre l'accent sur les secteurs dégradés de la ville. Au niveau transport: améliorer les actuelles conditions de fonctionnement.

e.- Proposer des solutions rapides, faciles à mettre en place et approuvées à l'unanimité au niveau institutionnel.

Nous avons choisi 4 axes sur lesquelles les Programmes devraient proposer des actions:

1. l'infrastructure;
2. la gestion des entreprises de transport;
3. la planification;
4. la coordination institutionnelle.

1.- L'infrastructure:

Un Plan de Circulation a été proposé, basé sur le transport public.

Les composants plus significatifs du plan sont:

- Un Centre de Transfert Intermodaux, nommé CENTRAL San Miguel Arcángel.
- Des voies réservées pour les bus (Sites Propres) dans les secteurs plus conflictuels de Comayaguela
- Mettre les voies à sens unique afin de faciliter l'accès et la sortie des voitures particulières vers et à partir du Centre.
- Optimiser la marche à pied à partir de la mise en place d'une infrastructure favorable au piéton, sur certaines voies du Centre Historique

Le point central de cette organisation est le CENTRAL San Miguel Arcangel.

Ce Centre aura la forme d'un anneau semi-circulaire entourant le Centre Historique de Tegucigalpa. Il est prévu de profiter des terrains dégradés des fleuves Choluteca et Chiquito. 1,5 kms de voies pour bus seront créées le long des cours des fleuves, au niveau le plus bas de la côte pour permettre aux bus de circuler au-dessous des ponts.

Le CENTRAL est composé de 3 secteurs qui pourront fonctionner de manière autonome ou coordonnée, selon les besoins.

Des ensembles de lignes devront organiser leurs arrêts de bus sur chaque secteur en fonction des points de la ville d'où elles proviennent ; elles pourront utiliser les 3 secteurs en cas de besoin.

L'équipement prévu dans le CENTRAL est le suivant: des voies réservées pour la circulation de bus; des abris et arrêts de bus pour les usagers; les bureaux techniques de SOPTRAVI et de la Mairie, des aires réservées pour reloger le secteur informel (qui devra être déplacé pour libérer les actuelles voies occupées); des aires de stationnement pour les taxis et taxis collectifs; des aires de stationnement destinées aux voitures particulières, un secteur destiné à l'arrêt des voitures en infraction avec une poste de police; des aires de Services Public (bureaux d'attention au public des entreprises de Téléphone, d'Electricité, etc.), une unité d'urgences (santé, pompier, police). etc...

L'aire de stationnement destinée aux véhicules particuliers a pour objet de limiter leur accès au Centre. Pour cette raison, il a été proposé d'appliquer des tarifs très inférieurs à ceux de la partie centrale comme moyen d'encourager l'utilisation du stationnement dans son enceinte.

Un des rôles fondamentaux réservé au CENTRAL sera d'administrer et de régler le fonctionnement des lignes de bus et mini-bus par l'intermédiaire de SOPTRAVI et de la Mairie. Dans le schéma d'organisation, il est prévu que ce bureau soit chargé de programmer l'arrivée et le départ des bus afin de garantir les fréquences internes en espérant aussi un impact sur l'ensemble du réseau.

2.- la gestion de l'entreprise de transport

Nous sommes partis du principe que les solutions au niveau de l'infrastructure n'étaient pas suffisantes pour assurer l'amélioration des conditions de l'accessibilité au Centre de Tegucigalpa.

Il est important d'avoir de l'espace pour les activités mais il est aussi très important de savoir s'en servir.

Les actuels mécanismes de gestion privée des entreprises de transport public de passagers ne pourront jamais s'intégrer dans un système organisé.

C'est pour cela que le Programme d'Amélioration de l'Accessibilité au Centre de Tegucigalpa prévoit la

création d'une entreprise modèle de transport urbain, qui aura trois objectifs principaux:

- Former les entrepreneurs afin de créer une nouvelle culture de gestion et une nouvelle génération de dirigeants du transport.
- Participer, de façon active, dans le processus de décentralisation. Pour cette raison il est prévu qu'à l'intérieur de cette entreprise soient aussi formés les techniciens de la Mairie afin qu'ils comprennent mieux le processus de production du transport urbain et qu'il puissent, à leur tour et une fois la décentralisation faite, élaborer des normes plus en accord avec la réalité du secteur.
- Offrir un service public modèle dans le sens qu'il soit une référence pour l'ensemble du système de lignes. Par conséquent, cette entreprise, et à partir de sa propre expérience, pourra constituer une référence au niveau : coûts opérationnels, maintenance, tarifs, formation du personnel, etc...

Cette entreprise modèle avec sa route expérimentale devrait avoir toutes les composantes d'une entreprise moderne de transport public et former l'ensemble des entrepreneurs.

Ceci serait un moyen d'améliorer la qualité du service et de faire gagner une place de privilège au transport public des passagers.

Nous avons fait des essais, sur le Boulevard Morazan de la Ville de Tegucigalpa, avec de bus donnés par le Gouvernement Français comme aide à la ville après le passage de l'ouragan Mitch. Il a été très intéressant de constater que l'ensemble de la population, toutes catégories socio-économiques confondues, a accueilli avec enthousiasme l'idée d'un service public de transport efficace et attrayant afin de ne plus dépendre, soit de la voiture particulière soit d'un transport de masse imprévisible.

Cette mini-expérience sur le Bd.Morazan nous permet de penser qu'il est toujours possible de remplacer la culture du "carro" par des options moins coûteuses, moins polluantes et plus sûres grâce à des bonnes initiatives.

3.- la planification

Le Programme propose la formation de planificateurs en transport urbain grâce à la création d'une unité pédagogique dans une université de la République d'Honduras.

Cette unité pédagogique devrait fonctionner de manière conjointe avec l'entreprise modèle et le service technique de la Mairie à fin de définir les lignes d'actions à mettre en place.

4.- la Coordination Institutionnelle

Afin que le Programme d'Amélioration de l'Accessibilité au Centre devienne un projet coordonné et approuvé, nous avons créé une Commission Ad-Hoc présidée par le Maire de la ville de Tegucigalpa, sa création ayant été approuvée par décret de l'Honorable Consejo de Regidores de l' A.M.D.C. (Alcaldía Municipal del Distrito Central)

Cette Commission avait pour objet la coordination des projets proposés pour le Programme avec d'autres projets en cours ou prévus pour la ville.

Un ensemble de 7 sous-commissions composent cette Commission Ad-Hoc, avec de fonctions spécifiques: transport, environnement, finances, culture, Centre Historique, sécurité, etc...

Il y avait des représentants des tous les secteurs publics et privés concernées: S.O.P.T.R.A.V.I. (Secretariat d'Etat pour les Travaux Public, Transport et Habitat), le Secrétariat d'Etat à la Culture, le Secrétariat d'Etat aux Finances, les Universités, les cadres de la A.M.D.C., Metroplan, la Police, les entrepreneurs du transport urbain, le Syndicat des Chauffeurs, les Comités de Voisinage, etc...

Cette Commission pourrait évoluer, dans l'avenir, vers une sorte d'organisme coordonnateur des projets urbains de la Ville de Tegucigalpa.

CONCLUSIONS:

Le Programme d'Amélioration de l'Accessibilité au Centre de Tegucigalpa montre qu'il est toujours possible de trouver les moyens pour rendre plus attrayant le transport public urbain.

Il est nécessaire de raisonner en termes de système au lieu de penser à des solutions ponctuelles.

Il s'agit de penser l'ensemble du système partant toujours d'une image de la ville. Au lieu de donner des solutions en matière de transport il faudra donner un transport qui donne des solutions à la ville et à ses habitants.

Le transport doit être au service du développement de la ville. Transport et urbanisme doivent aller ensemble, pour rendre plus attrayant le transport et la ville.

Les aspects culturels sont d'une grande importance. Pour rendre plus attrayant le transport public il faut d'abord changer la culture de la gestion du transport pour, après, avoir la possibilité de changer son image.

Le changement culturel permettra aussi, de se servir autrement des infrastructures, dans le présent en pensant aussi au futur ; l'Université et les planificateurs doivent travailler.

Finalement, le consensus est, peut-être, le seul moyen de garantir que les projets seront destinés véritablement à donner satisfaction aux questions capitales. La Commission Ad-Hoc, avec ses sous-commissions en donne l'exemple. C'est peut-être, une des composantes les plus importantes du Programme, qui montre que le premier pas vers un transport public attrayant est la volonté qu'il le devienne.