

# L'IMPLICATION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LA GESTION DES TRANSPORTS URBAINS EN AFRIQUE DE L'OUEST ET DU CENTRE

**Stanislas Bamas**

Maître-Assistant de Géographie Urbaine - Université de Ouagadougou

E.mail : bamass2002@yahoo.fr

**RÉSUMÉ:** Le réseau Solidarité Internationale sur les Transports et la Recherche en Afrique Sub-Saharienne (SITRASS), en partenariat avec le Programme de Développement Municipal (PDM) basé à Cotonou, a initié, sur financement du Ministère Français des Affaires Etrangères, une réflexion sur l'implication des collectivités locales dans la gestion des transports urbains en Afrique de l'Ouest et du Centre. La présente communication a été écrite sur la base de la synthèse de cette étude qui reposait elle-même sur des monographies de villes réalisées par les experts du réseau Sitrass.

## **1- Les compétences des municipalités en matière de transport**

Au regard des législations nationales, les collectivités locales reçoivent d'importantes compétences au titre de la décentralisation. En général il s'agit d'une nouvelle répartition des compétences entre les collectivités territoriales et l'Etat qui est fixée par une loi où les attributions sont formulées de manière assez vague. Pour le secteur des transports, il faut se référer à des compétences générales dans les secteurs de la planification, de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire en attendant des textes d'application plus précis.

Les textes du Bénin sont cependant plus explicites en attribuant aux communes dans le domaine des « infrastructures, équipements et transports » des responsabilités relativement précises. Au Burkina Faso, par la Loi n°041/98/AN portant organisation de l'administration du territoire, les textes d'orientation de la décentralisation précisent les domaines de compétence des collectivités locales en matière d'urbanisme, particulièrement par la réglementation et la police de la circulation, puis par l'initiative et le soutien en matière de transport en commun et en matière de ramassage scolaire.

D'une manière générale, dans les pays concernés, les responsabilités en matière de gestion de la circulation sont moins clairement définies, les services de l'Etat assurant souvent les tâches de

planification (plan de circulation) et de police, les communes ayant à charge les aménagements, la signalisation, les feux de régulation et l'éclairage des voies publiques. Les collectivités locales sont rarement concernées par la gestion des transports collectifs, si on excepte la perception des taxes liées à l'exploitation des véhicules. Cependant la question des transports urbains est très présente dans les préoccupations des pouvoirs locaux car elle répond à une forte demande sociale et ceux ci prennent des initiatives pour la création de sociétés de transports lorsque cela n'est pas directement le fait des gouvernements..

## **2 - La place des transports urbains dans l'organisation des collectivités locales**

L'organisation des services techniques municipaux traduit l'importance que les municipalités accordent à la gestion des transports urbains. Deux villes se distinguent par la place qu'elles accordent aux transports urbains dans le fonctionnement de leurs services : Douala et Bamako.

Dans la capitale économique du Cameroun, le département du Génie Urbain de la Direction des Services Techniques (DST) de la mairie de Douala est chargé entre autres, des infrastructures routières, des transports et des déplacements urbains. Le Service de la Circulation et des Déplacements Urbains de ce département est chargé entre autres de la conception, de la mise en œuvre et du suivi de l'exécution des plans de circulation, des transports et des déplacements urbains ; il a aussi en charge la programmation des études et de la réalisation des

aménagements et des équipements nécessaires à l'application des plans de circulation, des transports et des déplacements urbains. Près de la moitié des agents de la Commune Urbaine de Douala (276 agents sur un total de 666) relèvent de la Direction des Services Techniques (DST). Les cadres sont au nombre de 31 dont 16 ingénieurs, 5 architectes, 3 économistes, 2 urbanistes, 2 spécialistes de l'environnement, 1 géographe, 1 historienne et 1 juriste.

L'originalité du cas de Bamako se trouve dans la création du Bureau de Régulation de la Circulation et des Transports Urbains (BRCTU) est chargé entre autres de l'étude et l'établissement du Plan de circulation, de la sécurité routière, de l'étude, la coordination et le contrôle des actions en matière de transports collectifs dans le périmètre du District. Le Bureau de Régulation de la Circulation et des Transports (BRCTU) est composé de trois divisions chargées respectivement de la circulation, des études, et du transport. La division circulation a en charge la sécurité routière et le suivi de l'application du Plan de circulation tandis que la division étude se charge d'initier et de réaliser les études de Plan de circulation. La division transport a pour mission d'organiser les transports collectifs (autobus Sotrama et taxis) et de gérer la gare routière de Sogoniko.

### **3- Actions de développement d'une entreprise de transport urbain**

La majorité des villes étudiées ont initié des actions de développement d'une entreprise de transport urbain, soit par le biais de la coopération décentralisée, soit par l'entremise de l'Etat.

#### *3.1 - Le développement d'une entreprise de transport urbain par la coopération décentralisée*

Par la coopération décentralisée, les villes de Lomé et de Bouaké ont entrepris des actions de développement d'entreprise de transport urbain.

- **Lomé**

Pour rappel, il faut dire que depuis 1982, l'offre publique de transport urbain collectif a disparu avec la liquidation de la Régie Municipale de transport urbain créée par la Commune de Lomé en 1962. Mais depuis l'an 2001, la ville de Lomé a en projet, avec l'appui de SYTRAL de relancer un nouveau projet de transport urbain collectif d'autobus. Ce nouveau projet en cours d'élaboration, voit institutionnellement la municipalité s'impliquer dans

la création d'une société de droit privé chargée du développement d'un réseau d'autobus dans la ville de Lomé. Pour l'instant, seulement la création de deux (2) lignes d'autobus est envisagée avec un parc de 10 autobus pour le démarrage de l'activité. Le secteur privé sera majoritaire dans le capital de la nouvelle société de transport et aura à mettre en œuvre sa capacité entrepreneuriale pour développer le réseau.

- **Bouaké**

A ce jour, la ville de Bouaké n'a pas d'entreprise d'autobus en exploitation. Cependant, un projet de création d'entreprise, sur l'initiative d'un opérateur économique devrait démarrer ses activités à partir du 01 septembre 2002 (selon l'initiateur du projet). L'entreprise, dénommée Société de Transport Urbain de Bouaké (STUB) aurait un statut de droit privé. Les bureaux de l'entreprise sont déjà construits et 29 bus commandés sont livrés. L'opération serait réalisée en collaboration avec la ville de Grenoble dont l'apport se limite à la promesse d'un don de 20 bus à la STUB (à livrer en décembre 2002). La ville de Grenoble n'est nullement impliquée dans l'exploitation de la STUB. La SOTRA apportera son expertise en matière d'exploitation à la nouvelle société.

L'opérateur principal est actionnaire majoritaire avec 60% du capital. La confection des dossiers de constitution et le montage financier a été réalisée sans associer la commune. Par contre, le Conseil Municipal de la commune de Bouaké, en sa séance du 16 février 2002, par délibération n° 42, a autorisé le maire à signer une convention avec la STUB. Cette convention stipule :

- en son article 2 : « la mairie de Bouaké, après consultation des populations, s'engage, à partir de l'année 2003 à aider sous forme de subvention à déterminer, la Société de Transport Urbain de Bouaké (STUB) afin de proposer un coût réduit aux écoliers et aux élèves » ;
- en son article 4 : « la mairie de Bouaké, pour les besoins exprimés par les populations peut proposer des modifications de parcours à la STUB. Toutefois, elle s'engage à entretenir régulièrement les artères non bitumées desservies par les autobus afin de leur garantir une durée de vie acceptable ».

Selon l'actionnaire principal, une étude de la SOTRA a permis de sélectionner sept lignes à exploiter au démarrage de l'activité de la STUB. Le ticket sera vendu à 100 fcfa.

### *3.2- Le développement d'une entreprise de transport urbain par l'entremise de l'Etat*

Ce cas de figure, tout récent, se rencontre à Douala, Ouagadougou et Cotonou.

- **Douala**

La Société des Transports Urbains du Cameroun (SOTUC), société d'économie mixte, créée en 1973, dont le capital était au départ de 270 millions de francs CFA, a par la suite porté son capital à 400 millions de francs CFA, en s'ouvrant à la participation d'autres actionnaires. C'est ainsi que la municipalité de Douala s'y est engagée en prenant 12 % des actions. Elle a accompagné cette prise de participation d'une politique bienveillante vis à vis de la société, jusqu'à sa faillite en 1994: entretien permanent de la voirie jusque vers 1990, bitumage des rues empruntées par les lignes d'autobus, aménagement de la plupart des arrêts d'autobus.

Malgré ces efforts, la CUD a été très peu associée à la prise des décisions de la société. Pour de nombreuses raisons dont le renchérissement des pièces de rechange, le coût élevé de la maintenance et la suppression des subventions de l'Etat, les activités de la SOTUC se sont arrêtées en septembre 1994 avec la liquidation de la société. Puis, le 31 janvier 2000, un appel d'offres a été lancé pour l'exploitation de 13 lignes de transport voyageurs dans la Communauté Urbaine de Douala. Après l'analyse des offres, celle de la SOCATUR a été retenue. C'est alors que les modalités d'une convention d'exploitation ont été arrêtées entre les représentants du gouvernement de la République du Cameroun et ceux de la SOCATUR. Ces modalités indiquent entre autres les lignes qui feront l'objet d'une convention particulière entre la CUD et la SOCATUR.

Une seconde convention concernant les modalités d'exploitation des lignes a été signée en octobre 2001 avec la CUD, conformément aux dispositions de l'article 6 de celle qui lie la SOCATUR au gouvernement. Comme on le constate, la promotion de la SOCATUR n'est pas une initiative de la Communauté Urbaine de Douala.

Cette société qui résulte d'une initiative entièrement privée est, selon son directeur général, une société anonyme au capital de 217 millions de francs CFA. Elle est installée sur les bases de l'ancienne SOTUC à Bassa Ndokoti et hérite ici d'un terrain plat, d'une superficie de plus de trois

hectares, et de la possibilité de recycler les anciens bus SOTUC encore utilisables.

Grâce à son partenariat avec SYSTRA<sup>1</sup> qui a étudié tout particulièrement l'identification du réseau et les conditions économiques de l'exploitation des lignes pilotes<sup>2</sup> (cf. Carte 5), la SOCATUR pense respecter les clauses du cahier des charges signé avec la CUD. Ce partenariat lui permet en outre de bénéficier d'une assistance technique française, de l'offre gratuite des pièces de rechange et de l'accès aux autobus d'occasion français.

Ainsi, la SOCATUR a pu ainsi s'offrir une cinquantaine de bus à 90 millions de francs CFA l'unité. A l'heure actuelle, son parc est de 52 bus, soit en moyenne 6 bus par ligne.

Par ailleurs, la CUD se montre peu regardante face aux infractions à la convention que la SOCATUR a signée avec elle et demeure assez attentive à ses sollicitations, s'agissant d'un mode de transport de masse moderne. Ces considérations se traduisent d'abord par la volonté de refaire et d'entretenir la voirie urbaine, condition préalable indispensable à la viabilité de la SOCATUR.

- **Ouagadougou**

Le projet d'une nouvelle société d'autobus pour Ouagadougou, dénommée Société de Transport en Commun de Ouagadougou (SOTRACO) est une initiative des plus hautes autorités de l'Etat qui ont décidé de doter la capitale Ouagadougou d'un réseau moderne d'autobus. Cette initiative fait suite au vide laissé par la SOTRAO qui n'a d'ailleurs pas pu mener jusqu'au bout de son contrat de concession son activité de transport urbain : elle a cessé au début de 2002 pour une échéance contractuelle allant jusqu'en juin 2002.

Les autobus de la SOTRACO ont été achetés à un fabricant belge (Jonkheere, carrossier montant des véhicules d'origine Volvo) grâce à un prêt accordé par la Belgique au Burkina Faso (convention signée en octobre 2002). Le montant du prêt est de 6,2 millions d'euros pour un lot de 30 autobus, avec stock de pièces détachées et assistance technique. Ensuite, l'Etat burkinabè a rétrocédé à la commune de Ouagadougou les véhicules et le prêt correspondant. A son tour, la Commune de Ouagadougou s'est associée avec des partenaires privés nationaux et étrangers pour créer la SOTRACO.

<sup>1</sup> Filiale du Réseau Autonome des Transports Parisiens (RATP)

<sup>2</sup> Cf. Rapport final sur l'étude d'un cadre de développement des transports urbains au Cameroun, décembre 1995

La part de la commune au capital de la nouvelle société est de 15%, les privés étant majoritaires avec 85% des actions.

Le 07 novembre 2003 a été la date choisie pour la mise en service des autobus. Il faut remarquer que le montage institutionnel de ce projet a été réalisé par le Ministère chargé des Transports en collaboration étroite avec la commune de Ouagadougou : le Ministre et le Maire de la Commune ont dirigé ensemble plusieurs séances de travail dans le cadre de la mise en place de la SOTRACO.

- **Cotonou**

En 1996 on a assisté à l'émergence de deux sociétés de transport urbain en commun qui au départ disposaient d'un parc automobile assez important. Toutes ces sociétés ont été créées sur initiative propre de leurs promoteurs sans aucune implication de la ville de Cotonou ni de l'Etat central, car l'analyse de l'échec de l'expérience des sociétés étatiques de transport en commun a montré que les principales causes de cet échec résidaient en l'implication trop poussée des municipalités dans la gestion de ces sociétés. En effet les sociétés d'Etat étaient au fait des sociétés départementales. Dans celle du département de l'Atlantique ne travaillaient que des agents de la ville de Cotonou qui étaient très peu ou pas du tout qualifiés pour la gestion de sociétés de transport.

Mais malheureusement les deux sociétés de transport urbain qui ont émergé des centres des sociétés étatiques ont connu le même sort que ces dernières. Très tôt, après quelques mois d'exploitation, tous les bus mis en circulation par ces sociétés ont disparu de la circulation. Les principales causes de cette disparition sont essentiellement liées, dans un premier temps, au fait que tous ces bus mis en circulation étaient des anciens bus de la RATP trop vieux et pas adaptés pour les conditions de circulation de Cotonou et dans un second temps à l'utilisation d'un personnel peu qualifié n'ayant pas connaissance des notions élémentaires de gestion des transports. Il faut aussi ajouter aux causes, l'environnement administratif, juridique et fiscal qui n'était pas très favorable pour l'épanouissement d'entreprises de transport urbain.

Aujourd'hui face à une demande de mobilité et de déplacements très peu satisfaite, les autorités municipales et centrales mettent tout en œuvre pour favoriser l'émergence du transport collectif par bus. C'est dans ce cadre que la ville de Cotonou a commandité une étude de mise en place d'un transport urbain collectif.

Dans l'optique de la mise en place de ce réseau de bus, l'Etat béninois a entrepris des négociations avec la HOLLANDE pour la subvention de l'acquisition de bus neufs à un prix préférentiel. Ces bus seront mis à la disposition des sociétés privées qui présenteraient des garanties de remboursement des frais engagés pour l'acquisition des bus. Des réflexions sont en cours au Ministère des Finances et de l'Economie pour définir le statut de ces sociétés qui selon les premières idées jetées ne subiront aucune influence de la part de l'Etat central ou des municipalités.

La ville de Cotonou, à cette étape des négociations, n'est pas associée ; le projet étant destiné à toutes les villes du Bénin nécessitant la mise en place d'un réseau de bus.

L'étude sur la mise en place du transport urbain collectif dans la ville de Cotonou confère à la ville un rôle prépondérant dans le système des déplacements de masse depuis le lancement des appels d'offres de concession des lignes en passant par le choix des sociétés concessionnaires, la gestion et l'exploitation des lignes et des points d'arrêts jusqu'à la politique de taxation des opérateurs. Mais, actuellement, la ville ne dispose pas de toute l'expertise nécessaire pour concevoir et négocier toutes les composantes d'un tel système.

Elle a alors mandaté la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU –SA) pour assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Comme on peut le constater, les projets de création d'une entreprise d'autobus semblent une constante dans la majorité des cas, dès lors que la ville atteint une taille de plusieurs centaines de milliers d'habitants. Ces projets sont d'ailleurs récurrents puisqu'on en trouve trace sur l'ensemble de la période 1980-2000. Ceux de la décennie qui commence semblent davantage portés par le pouvoir municipal qu'auparavant où les Etats étaient très présents dans des entreprises d'autobus existantes (Douala, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, ou en projet (Lomé). On demeure dans un schéma où les Etats sont appelés à intervenir à un titre ou à un autre dans le montage des projets : c'est semble-t-il la capacité à mobiliser des dons ou des prêts internationaux qui façonne la coopération Etat/Commune dans la gestation de ces projets. Compte tenu des volumes des financements à mobiliser, l'Etat intervient d'abord comme intermédiaire pour rétrocéder ensuite à la commune les aides et les financements qu'il a pu obtenir : c'est le cas à Ouagadougou et à Cotonou. En revanche

d'autres cas comme ceux de Bouaké et Lomé relèvent d'une coopération décentralisée sans une intervention directe de l'Etat.

A partir du moment où le schéma d'entreprise d'autobus est de type privé, des montages complexes doivent être mis en place pour gérer les dons et aides obtenues par les pouvoirs publics, Etat ou commune. Au bout du compte on revient à des sociétés d'économie mixte où la commune a une participation au capital grâce à son apport en nature ou en espèce.

Ces projets sont cependant fragiles et les conditions de pérennisation semblent rarement réunies. Le don d'autobus par telle ou telle ville européenne ne suffit pas à l'établissement d'une entreprise durable, même si cela peut être un événement déclencheur. La création d'entreprise d'autobus par la coopération décentralisée n'a pas encore fait les preuves de sa réussite.

## **Conclusion**

Les différentes villes considérées ont chacune une situation particulière par rapport au partage des compétences entre les Municipalités et l'Etat. Cela tient à la taille des villes, à leur statut de capitale politique et/ou économique, ou au contraire de ville moyenne. La particularité des villes moyennes est qu'elles ont plus de prérogatives en matière de transports urbains que les villes capitales. Cela tient à la proximité de l'autorité centrale qui continue d'être omniprésente dans les villes capitales en matière de gestion du système des transports.

La faiblesse des moyens internes des communes est classique pour les villes africaines. On sait le décalage qu'il y a entre les multiples besoins à couvrir des populations urbaines en croissance et la faiblesse des moyens municipaux relayant peu à peu ceux de l'Etat. Cette faiblesse s'exprime en moyens humains et en moyens financiers, les recettes municipales n'étant pas toujours à la hauteur des potentialités de la fiscalité locale.

Au regard de l'ampleur des problèmes dans le secteur des transports notamment dans les villes capitales, les lois de la décentralisation devraient conférer aux communes des responsabilités plus précises sans nuire à la coopération institutionnelle entre Etat et communes. L'Etat doit accompagner ce processus dans la durée.

L'approche de base des communes en matière de gestion de la mobilité urbaine consiste prioritairement en travaux d'entretien, de réhabilitation et de bitumage de la voirie

communale. Cette situation commande que les communes soient repositionnées dans les négociations des accords de crédit et la relation aux bailleurs de fonds.

Les montants investis dans les voiries lors des grandes manifestations internationales sont considérables et dépassent parfois les crédits courants. Faut-il alors conclure que le meilleur moyen de développer et moderniser sa voirie soit d'accueillir une grande manifestation ?

Si certaines villes se sont dotées d'un service circulation/transport (Bamako et Cotonou), d'autres n'ont pas encore fait ce pas. Or, les plans de circulation peuvent être considérés comme des outils de planification municipale des transports et de la circulation.

Au regard des problèmes observés et notamment des obstacles à une plus grande implication des municipalités dans la gestion de la mobilité urbaine, nous pouvons dire que l'émergence d'une concertation efficace entre Etat et communes dans la gestion de la mobilité urbaine paraît nécessaire. Cette concertation peut se faire dans le cadre d'Autorités Organisatrices ou Régulatrice des Transports Urbains, même si la mise en place d'une telle structure est toujours confrontée à de multiples difficultés institutionnelles.