

# Quel modèle de concession des réseaux de transport dans les capitales africaines: le cas de Yaoundé

V. Ongolo Zogo

*Université de Yaoundé II (Cameroun)*

**RESUME:** Les transports urbains au Cameroun ont connu de nombreuses évolutions depuis la fin de la décennie 80. Après la liquidation de l'entreprise publique, l'Etat a essayé de promouvoir l'offre privée en concédant les lignes de transport dans les deux principales villes. Il s'agit de mettre en exergue le nouveau rôle des municipalités devenues autorités organisatrices depuis la dernière réforme de la politique de déplacement urbain et ce à travers les grandes lignes d'un modèle de concession soutenable.

## 1 INTRODUCTION

Les évolutions récentes de la politique de transport urbain au Cameroun se sont traduites par trois principales orientations: la recherche de la promotion d'un secteur privé organisé, le transfert des compétences aux collectivités locales, le désengagement financier des pouvoirs publics. Les résultats d'une telle nouvelle politique restent mitigés. Le secteur reste atomisé, les collectivités locales tardent à prendre en main leurs nouvelles prérogatives et l'offre reste insuffisante malgré le démarrage de l'exploitation des lignes concédées. Le transfert de compétences en matière de gestion des déplacements urbains à la communauté urbaine de Yaoundé serait-il une solution viable alors que le processus de décentralisation reste embryonnaire? Cette instance est-elle en mesure d'engager des acteurs privés dans un contrat durable de concession des lignes de transport? Si oui, quelles seront les principales rubriques de la convention? Il s'agit d'estimer le caractère réalisable de l'option de concession des lignes de transport urbain à Yaoundé.

## 2 ANALYSE DU MODELE DE CONCESSION

La concession traduit une situation où une autorité publique délègue à une entité privée, la charge d'assurer une mission particulière à travers la signature d'un contrat ou d'une convention. Celle-ci précise la durée, les droits et obligations des deux par-

ties, les modalités d'exploitation du service. Les pouvoirs publics ont choisi ce modèle pour promouvoir l'offre privée et résoudre les problèmes de demande de déplacement à Yaoundé.

### 2.1 Contexte de la concession

Les difficultés résultant de la libéralisation du secteur des transports urbains et de la disparition de l'entreprise publique (Sotuc) se résument à l'insuffisance de l'offre et son inadéquation à la demande sans cesse croissante. L'expansion spatiale de la ville de Yaoundé et sa forte croissance démographique sont à l'origine de l'augmentation des besoins de transport de masse sur de longues distances. La ville de Yaoundé connaît en effet une croissance exponentielle depuis la première moitié des années 70. Le bulletin thématique du Programme de Développement Municipal annonce un taux de croissance démographique annuel de l'ordre de 3%. Pour Mougoé et al., les perspectives d'évolution de la population étaient de 870 000 habitants en 1991 à 1 230 000 en 1996. En 2001, Yaoundé comptait près de 1 400 000 habitants. Cet accroissement de la population s'est traduit par une expansion spatiale spontanée avec implantation des populations défavorisées dans les quartiers périphériques. Le pouvoir d'achat de ces populations étant faible, ils sont naturellement des usagers potentiels des transports collectifs. Seuls les transports de grande capacité (bus et minibus) étaient capables de concilier la distance et la faible disposition à payer de ces couches sociales. Les taxis traditionnels se limitant exclusivement sur

des trajets de courte distance du fait de leurs conditions d'exploitation. Les services de la Sotuc s'inscrivaient effectivement dans cette logique sociale et les pouvoirs publics prenaient en charge les déficits d'exploitation. La nouvelle politique de transport urbain affichée et en 1996 s'inscrivant dans une logique de marché ne prévoit pas un tel système de soutien financier des déplacements des couches sociales défavorisé se limité à améliorer la qualité de l'information des investisseurs privés sur les potentialités de l'activité de transport de masse.

Le marché s'était déjà adapté spontanément à la réduction de l'offre et aux évolutions de la demande avec l'apparition à partir de 1994 des dessertes des quartiers périphériques à partir du centre par les minibus de 15 places. Conscients de leur importance, les pouvoirs publics légalisent cette nouvelle catégorie d'acteurs. La démarche officielle de mise en concession intervient suite au caractère timide du relais de la sphère privée par les minibus. Malgré leur apparition, l'offre reste insuffisante. Est-ce dû à la croissance exponentielle de la demande ou à la précarité de l'activité d'exploitation des minibus sur une longue distance qui entraîne un renouvellement des exploitants plus qu'un accroissement du nombre de places offertes? Aucune étude ne permet de donner une réponse fiable à ces interrogations. Il s'agit pour le Ministère des transports et la cellule nationale de coordination du Programme Sectoriel des Transports de susciter une offre de grande capacité (50 places) et moins éphémère du fait de sa structure d'entreprise et du montant de ses investissements.

## 2.2 *Modèle de concession retenu*

Cette démarche de concession vise à rechercher une complémentarité entre les taxis traditionnels et le transporteur de grande capacité devant être choisi suite l'appel à concession. Les taxis traditionnels continuent à opérer sur les trajets de courte distance et dans les couronnes proches du centre alors que les bus relient les zones périurbaines en passant par le centre; les lignes concédées correspondant pour l'essentiel aux anciennes lignes de la Sotuc.

Le champ de la concession entre les services du Ministère des Transports et les entreprises candidates concernait l'exploitation des lignes désignées par le concédant, la durée de l'exploitation, le type de véhicules et les tarifs. Les normes d'exploitations imposées avaient trait aux conditions d'information des usagers et au niveau de service minimum. En retour, le concédant s'engageait à instituer des conditions de concurrence équitable avec les taxis traditionnels et la communauté urbaine mettait les anciens ouvrages de la Sotuc (abris bus, panneaux, poteaux avec numéros de lignes) à la disposition de l'entreprise privée.

Tableau 1. Obligations des parties de la convention.

Entreprise privée	Ministère, Communauté Urbaine
- Respect des itinéraires inscrits dans la convention	- Mise à disposition des anciens ouvrages de la Sotuc
- Respect des normes d'exploitation	- Mise en œuvre de conditions équitables de concurrence
*Niveau de service minimum	
*Conditions d'information des usagers	
- Régime fiscal de droit commun	- Contribution à l'entretien de la voirie

Le premier appel d'offre a manqué de clarté notamment dans la définition du cahier de charges, des responsabilités des services de la ville et du Ministère des Transports et dans la nature des relations contractuelles avec les institutionnels du secteur. L'autorité de tutelle devant veiller au respect du cahier de charges, à l'entretien des infrastructures (voies, arrêts et stationnements) et à la planification des déplacements n'était pas clairement identifiée. Les pouvoirs publics tenteront de palier cette lacune lors du lancement du deuxième appel d'offre en désignant la municipalité comme autorité organisatrice des transports dans la ville de Yaoundé. Cette nouvelle approche s'inscrit en droite ligne du projet de courant de décentralisation initié au milieu des années 90. La pérennité et le caractère soutenable des conventions de la convention d'exploitation des lignes de transport à Yaoundé sont étroitement liés aux caractéristiques de la décentralisation.

## 3 SOUTENABILITE DU MODELE DE CONCESSION DES LIGNES DE TRANSPORT URBAIN A YAOUNDE

Une entreprise (STC) a finalement été retenue en 2000 pour exploiter les lignes mais elle n'a démarré ses activités qu'en Octobre 2001. Comme pour l'avènement des minibus, l'arrivée de ce nouvel opérateur ne permet pas d'améliorer significativement le niveau d'adéquation de l'offre à la demande. 5 mois après le début de ses activités, la structure de l'entreprise et le nombre de véhicules mis en circulation (8 bus de 20 à 25 places) ne permettent pas de respecter les normes d'exploitations prévues dans le cahier de charges de la convention. Ses dirigeants exigeaient en effet des pouvoirs publics des conditions financières préférentielles pour l'achat du matériel roulant. En retour, l'autorité organisatrice n'a rien entrepris pour mettre en place des conditions de concurrence équitable entre l'entreprise de transport de grande capacité et les autres transporteurs urbains soit parce qu'elle n'a pas les moyens institutionnels et financiers pour une telle action, soit parce que le cadre institutionnel reste flou. Le modèle de concession type le modèle de convention soutenable dans le cas des lignes de transport à Yaoundé doit tenir

compte du niveau de décentralisation en vigueur, de la réalité des relations entre acteurs du secteur et des enjeux socio-économiques et financiers.

### 3.1 Niveau de décentralisation

La décentralisation désigne un système d'organisation administrative qui confère plus d'autonomie aux collectivités locales dans le but de dynamiser les tissu socio-économiques locaux. Elle se traduit généralement par des lois transférant à ces instances locale, les compétences en matière de développement économique, d'aménagement et de planification. Un tel désengagement de l'Etat doit se traduire par une réflexion par les collectivités sur les moyens d'encadrer le développement de leur espace et la planification des transports en est l'un des volets. Dans le cas de la ville de Yaoundé, la loi de décentralisation prévoit effectivement le transfert de compétences de planification du développement des activités de ville à la communauté urbaine. Mais l'absence de textes d'application, les relations conflictuelles qui prévalent entre la communauté urbaine et les commune d'arrondissements pour la répartition des ressources ne permettent pas de mettre en pratique cette option de décentralisation.

La décentralisation au Cameroun intervient suite à la loi n°96-6 du 18 Janvier 1996 relative à la réforme constitutionnelle. Dans la pratique, le transfert des compétences aux communes n'est pas encore effectif faute de textes d'application de la loi de décentralisation. Dans les dispositions de la loi, les attributions du conseil municipal concernent la planification, l'urbanisme, l'aménagement du territoire et les loisirs. La fiscalité locale doit permettre de les réaliser. L'impôt libérateur, la patente, les contributions de licences, les droits de mutations et les taxes sur les certificats des véhicules constituent l'essentiel de la fiscalité propre des communes en milieu urbain.

La lisibilité de ce transfert de compétences et de ressources est complexe à Yaoundé dans le cadre des relations entre la communauté urbaine et les communes d'arrondissements. La loi prévoit le reversement de 25% des recettes communautaires aux communes d'arrondissement mais celle-ci n'est pas toujours respectée. Ce transfert bute également sur le faible niveau de compétence du personnel communal en matière d'urbanisme, d'aménagement et de planification. Ces insuffisances du transfert de compétences aux collectivités locales se manifestent sur l'organisation du système de déplacements urbains à Yaoundé.

### 3.2 Approche participative, partenaires institutionnels et rôle des acteurs et modèle d'organisation du secteur

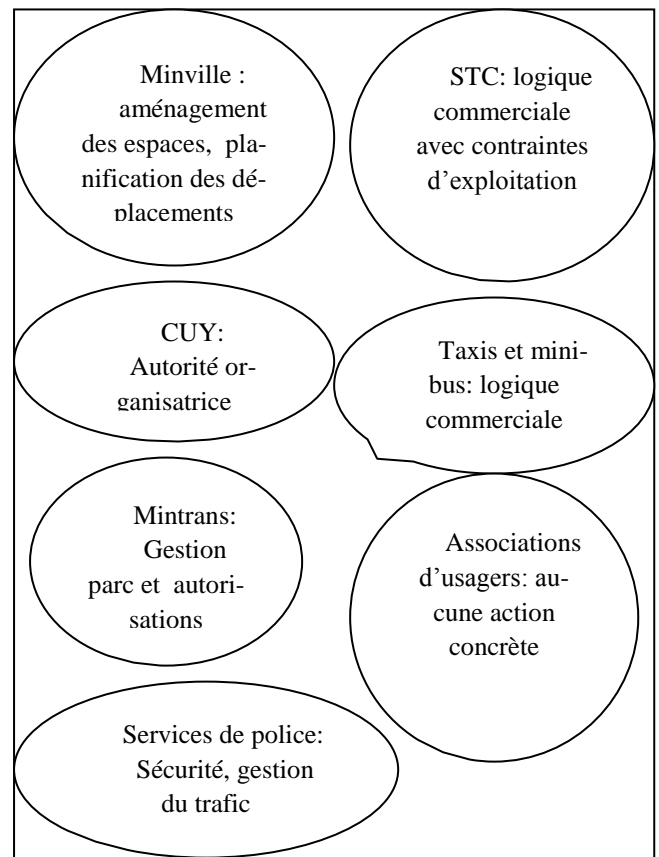
Les institutionnels: Ministère de la ville (Minville), Communauté Urbaine de Yaoundé (CUY), Communes d'arrondissement, Ministère des transports (Mintrans). Ils ont chacun leurs attributions et aucune structure permanente ne les regroupe pour résoudre les problèmes de déplacement urbain. Les réflexions concertées sont ponctuelles.

Les principaux acteurs du secteur: l'entreprise retenue dans le cadre de la convention, les minibus et les taxis traditionnels. Ces derniers sont regroupés dans plusieurs syndicats de chauffeurs et essayent de défendre leurs revendications communes. Aucune relation de concertation entre ces différentes catégories d'acteurs.

L'approche participative se limite à des tentatives de regroupement des usagers en association.

Les seules relations entre les acteurs du secteur et les institutionnels se limitent à la perception des droits relatifs à l'exercice de la profession de transporteur.

Figure 1. Système d'organisation des déplacements urbains à Yaoundé.



Le modèle d'organisation des déplacements urbains à Yaoundé se rapproche de celui d'un système sans pilotage. Aucun cadre de réflexion sur l'avenir de la profession, sur les attentes des uns et des autres n'est prévu en dehors des périodes de crise. Les seules relations entre les institutionnels du secteur et les autres acteurs se limitent au recouvrement des droits relatifs à l'exercice de l'activité de transporteur. L'autorité chargée de suivre la convention des lignes n'est pas consciente des implications d'une telle responsabilité.

Les éléments de connaissance de la demande et de l'offre, de la répartition des déplacements par mode, par origine et destination sont inexistantes. Or ils sont indispensables à la mise en place d'un outils de planification et d'organisation des déplacements urbains. L'approche participative des acteurs du secteur et des citoyens (habitants de la cité) au pilotage, au soutien du système de déplacements est moins qu'embryonnaire. La démarche de planification suppose en effet des rapprochements entre les services d'urbanisme, les variables socio démographiques et les acteurs privés du secteur. La communauté urbaine érigée en autorité organisatrice des transports n'est certainement pas en mesure d'instituer une telle démarche en l'état actuel de la décentralisation. Dans ces conditions qu'elle forme peut prendre le modèle de convention des lignes de transport à Yaoundé?

### 3.3 *Modèle pertinent de convention des lignes de transport urbains à Yaoundé*

Il s'agit d'une part de montrer que le modèle actuel s'éloigne du schéma de référence et n'est pas soutenable compte tenu du niveau de décentralisation et du diagnostic de fonctionnement du secteur et d'autre part de voir quelles rubriques peuvent être retenues dans l'esprit d'une telle convention.

Les développements théoriques de l'Institut de la Banque Mondiale retiennent 7 principales rubriques pour un contrat de convention ou de concession. Dans ces rubriques, les droits et obligations des deux parties sont telles qu'elles sont conscientes de l'intérêt qu'elles ont à passer une telle convention, leurs risques respectifs sont minimisés par les principales variables du contrat.

Tableau 2. Les principales variables d'un contrat de convention

Type de Contrat	Package Concession Géographique Concession Fonctionnelle
Attributions	Pré-qualification pour réduire les risques Types et règles explicites de vente Sélection à partir des objectifs du concédant
Contenu concessionnaire	Obligations: niveau de service, redevance Droits: exclusivité, subventions
Contenu concédant	Obligation: mise à disposition des actifs, partage des risque
Régulation des prix	Possibilité de contrôle des prix Discrimination tarifaire, subventions croisées
Régulation de la qualité	Critères de qualité: sécurité et externalisés Instruments de contrôle
Infrastructures	Droit d'accès

La concession accordée à STC correspond à un package pour lequel l'entreprise a été retenue faute de mieux. Plusieurs appels d'offre s'étaient révélés infructueux compte tenu des conditions imposées aux soumissionnaires au départ. Les obligations de service ne sont accompagnées ni de droits d'exclusivité, ni de soutiens financiers. Les autorités responsables ne partagent pas les risques d'exploitations de l'entreprise. L'absence de concertation et de cohésion entre les autorités responsables et les acteurs du secteur ne permet pas d'envisager des mesures de contrôle du niveau de qualité du service ni une quelconque régulation des prix.

Quel intérêt aurait un investisseur privé à s'inscrire dans le cadre d'une telle convention sans aucun soutien financier alors qu'il pourrait librement exercer cette activité? Cette seule interrogation comme le non respect des obligations de chaque partie font que la convention d'exploitation des lignes de transport à Yaoundé n'est pas soutenable malgré son extrême simplicité. Aucun autre modèle ne pourrait être pertinent en l'état du fonctionnement du secteur. Une convention ne peut être envisagée de façon réaliste sans d'importants changements du cadre institutionnel. Les deux principaux volets de cette évolution concernent d'une part, la création fonds de développement et de soutien des transports urbains en tant qu'activité non marchande alimenté en partie les taxes perçues pour l'exercice du métier de transporteur, et la mise en place d'une véritable autorité organisatrice compétente et dont les prérogatives et la légitimité seraient reconnues par l'ensemble des acteurs du secteur. Cette dernière doit s'assurer de l'articulation entre les décisions des différentes instances institutionnelles impliquées dans l'organisation du système de déplacements urbains. Cette autorité organisatrice pourrait prendre la forme d'un groupement d'intérêt économique (GIE) regroupant l'ensemble des parties concernées (Etat central, collectivités locales, offreurs de services et

associations d'usagers). Cette structure auxiliaire permet en effet à ses membres de réaliser des actions communes afin de faciliter et accroître les résultats de leurs activités individuelles. Tous les membres devons mettre en commun les moyens de faire fonctionner le GIE à travers des organes de direction et de surveillance. Les missions assignées à cette structure seraient les suivantes:

- Gérer les fonds destinés au fonctionnement du secteur
- Organiser la concertation entre les acteurs pour élaborer les schémas d'évolution du secteur d'activité
- Instrument de collecte de l'information et de planification stratégique

Le GIE devrait en plus être une forme particulière de partenariat public-privé où les décisions devraient être prises par les pouvoirs publics et notamment par les collectivités territoriales.

#### 4 CONCLUSION

Le mode de fonctionnement des activités de transport dans la ville de Yaoundé ne permet pas d'espérer une convention type des lignes de transport dans cette ville. Les grandes obligations des parties ne peuvent objectivement pas être respectées dans un tel contexte. Les autorités organisatrices doivent, dans le cadre d'une politique de déplacements urbains, trouver un montage financier pour soutenir une telle démarche et celui-ci devrait être compatible avec l'existence des taxis traditionnels. Un autre préalable à ne telle initiative est l'organisation en lignes des dessertes des taxis traditionnels dans le cadre des communes d'arrondissement afin de délimiter les zones, de rendre ces instances territoriales responsables et d'instituer des conditions de concurrence équitable ces deux types d'acteurs. La ville de Yaoundé aurait-elle atteint la taille critique pour une telle démarche?

#### 5 RÉFÉRENCES

Isted. Juin 1999. Transports urbains et villes durables. *Villes en développement* n° 44.

Mougoué, B. 1987. La croissance urbaine à la périphérie de des métropoles Yaoundé et Douala. *Revue de géographie du Cameroun*.

Programme de Développement Municipal (PDM). Septembre 1999. *L'Afrique municipale* n°12.

Programme de Développement Municipal (PDM). Mai 2000. Etat de la décentralisation au Cameroun, pdm-net.org.

Santoir, C., Bopda, A. 1995. Atlas régional Sud Cameroun. Ed Orstom.

Ongolo Zogo, V. 1999. Signification, bilan et perspectives de la concession des lignes de transport urbain à Yaoundé, Actes SITRASS 5.