

Quelle organisation des transports collectifs urbains dans les villes africaines ?

A. BALTAGI

France

RESUME : La présente communication tente d'apprécier le succès de la stratégie adoptée au cours de ces dernières années par les pouvoirs publics dans certaines grandes agglomérations ouest africaines en vue de faire émerger de grandes concessions privées de réseaux de transport collectif et de mettre en place une régulation des transports urbains par des organismes autonomes.

Force est de constater que pour le moment cette stratégie n'a pas encore atteint ses objectifs : les promoteurs privés peu encouragés par le développement incontrôlé du transport informel n'ont pas répondu aux sollicitations des pouvoirs publics et malgré la création de structures chargées de l'organisation des transports urbains, l'état central reste fortement impliqué dans cette mission.

Une des voies pour sortir de l'impasse actuelle serait de mettre en oeuvre à travers les autorités régulatrices nouvellement créées de projets d'organisation pour l'ensemble des transports collectifs qui soient adaptés à la réalité locale et qui tiennent compte de la capacité du secteur informel à mobiliser des financements significatifs.

1-Préambule

Le développement durable des villes en développement et des villes africaines en particulier implique un système de transport urbain de voyageurs accessible au plus grand nombre, économe en énergie entraînant le moins de congestion et de nuisances possibles. Cette communication tente de répondre à la question de savoir si les réformes engagées dans certaines grandes villes d'Afrique de l'Ouest en matière de d'organisation des transports collectifs les rapprochent de ces objectifs.

On tentera, en retraçant brièvement l'évolution dans les grandes agglomérations ouest-africaines de la situation de ce secteur au cours des trente dernières années, d'expliquer la genèse des difficultés qu'il connaît actuellement et de mettre en évidence les limites des politiques suivies jusqu'ici par les pouvoirs publics ; on proposera, en guise de conclusion, un schéma d'organisation pour les transports collectifs pouvant constituer une voie pour sortir de la crise actuelle.

2- Evolution des transports collectifs au cours des trente dernières années

L'évolution des transports collectifs dans les villes africaines a connu trois grandes périodes depuis les indépendances :

2-1 Première période (années 60 et première moitié des années 70)

Cette période s'est caractérisée par la **domination du transport public organisé**, hérité de la période coloniale et constitué de réseaux d'autobus exploités par des opérateurs soutenus par les pouvoirs publics. Ces réseaux assuraient le transport scolaire et celui des fonctionnaires ou d'autres catégories sociales ; ils cohabitaient avec d'autres modes de transport public mineurs tels que les taxis individuels, les taxis collectifs ou les minibus ; ces derniers modes opéraient soit clandestinement soit dans le cadre d'une réglementation peu contraignante qui reposait la plupart du temps sur le régime de l'autorisation de transport accordée véhicule par véhicule et assortie d'un contrôle

technique périodique et du paiement d'une taxe de circulation annuelle ;

2-2 Deuxième période (deuxième moitié des années 70 et décennie 80)

Cette période est celle de la **dégradation du transport organisé** et la **montée en puissance des modes de transport informels** concurrents ; cette dégradation s'est manifestée de plusieurs manières :

- (i) détérioration de la situation financière des opérateurs du secteur formel comme résultat à la fois de la baisse de la productivité des réseaux, de la politique de contrôle des tarifs suivie par les pouvoirs publics et de la réduction des subventions et/ou des compensations pour tarifs sociaux que les Etats en butte avec des difficultés financières grandissantes n'étaient plus à même d'honorer en totalité ,
- (ii) réduction de l'offre de transport et de la part de marché assuré par les autobus ;
- (iii) dégradation de la qualité de service .

Par ailleurs , la deuxième période s'est caractérisée dans certaines villes par des tentatives de mise en place de contrats de programme entre les sociétés de transport organisé et les pouvoirs publics ; ces contrats visaient à redresser la situation de ces dernières en conditionnant les aides ou les transferts financiers de l'Etat par l'atteinte de certains objectifs d'amélioration de la productivité des réseaux. Ces contrats n'ont réussi au mieux qu'à retarder l'échéance de la disparition de ces sociétés ou dans de rares cas à les maintenir dans un état de survie sans une perspective d'une sortie de crise réelle, les raisons principales en étant l'incapacité de l'Etat à honorer ses engagements et la lenteur dans le processus de restructuration des entreprises publique rendue nécessaire par la baisse du niveau d'activité.

La dégradation de la situation des entreprises de transports collectifs urbains s'est accompagnée de la montée en puissance du transport informel qui de mode de déplacement d'appoint est devenu aussi important sinon plus important que le transport organisé. Le transport informel n'a pas perdu ses caractéristiques d'origine : atomisation , conditions de travail difficiles et conditions de sécurité précaires du fait d'une concurrence souvent exacerbée entre les opérateurs les obligeant à pratiquer le tour de rôle.

Malgré l'importance qu'il a commencé à prendre, les pouvoirs publics ont continué à considérer le

transport artisanal comme une activité semi - clandestine tolérée ne devant jouer qu'un rôle transitoire dans l'attente d'une redressement du transport organisé qui d'ailleurs, pour plusieurs responsables politiques, ne fait que traverser des difficultés conjoncturelles ; peu d'efforts ont été entrepris pour mieux connaître le mode de fonctionnement de ce secteur ou pour le réglementer, les associations professionnelles des transporteurs quant elles sont reconnues officiellement ne sont pas traitées comme des interlocuteurs valables ; une dérégulation de fait s'est installée au sein du transport informel qui a fini par concerner l'ensemble du transport collectif urbain et à aggraver la situation des sociétés de transport organisé ; il faut noter que la pratique de tarifs très proches de ceux des autobus, la souplesse et la rapidité de la desserte assurée par les artisans-transporteurs constituent des armes redoutables entre les mains de ces derniers .

2-3 Troisième période (décennie 90)

La troisième période s'est caractérisée par la **quasi- liquidation des sociétés de transports collectifs organisés** et une prise de conscience que la dérégulation totale qui a régné au cours de la période précédente n'est pas forcément la bonne solution et qu'il est nécessaire pour l'Etat de se désengager de la fourniture de services de transport et même de la régulation du secteur .

Les projets de réformer le secteur des transports collectifs qui ont été conçus pour des villes importantes telles que Dakar et Abidjan avec l'appui de bailleurs de fonds tels que la Banque Mondiale s'inspirent de ces principes en donnant plus d'importance aux mécanismes de marché et en faisant plus de place au secteur privé .

Ils préconisent deux remèdes principaux :

- la création d'une autorité régulatrice des transports urbains dotée de l'autonomie de gestion et de moyens suffisants (financiers, humains et réglementaires) pour assurer *une fonction d'organisation / de tous les modes de transport urbain* et *une fonction de surveillance et de contrôle*
- le sauvetage du transport organisé en le concédant à des opérateurs du secteur privé.

Toutefois, comme par le passé, ces projets font peu de place au transport informel et n'envisagent pas son intégration « formelle » dans le secteur des transports urbains à travers une réforme de la réglementation .

Ainsi , il n'est pas prévu , pour cette activité ,de modifier la règle suivie depuis des décennies d'une « concurrence sur le marché » pour la desserte d' un axe ou d'un périmètre donnés ni de faire évoluer le régime juridique de l'autorisation administrative accordée individuellement au transporteur pour chaque véhicule utilisé.

La nécessité d'opter pour une concurrence « pour le marché » et d'un régime plus évolué- celui de la concession - est pourtant reconnue dans ces projets mais uniquement pour des secteurs géographiques de grande taille (l'ensemble de l'agglomération - cas de Dakar -ou une partie importante de l'agglomération (Communes de Yopougon et d'Abobo) dans le cas d'Abidjan .

Ceci a pour conséquences d'exclure les opérateurs issus du secteur informel du marché des transports collectifs organisés et réglementés.

Cette politique s'explique de deux manières :

- la difficulté qu'éprouvent les pouvoirs publics à traiter avec un secteur atomisé dont, de surcroît, l'image sociale n'est pas toujours valorisante
- l'objectif recherché par les pouvoirs publics étant de faire renaître ou de maintenir des réseaux développés de transport collectif organisé en accordant à quelques opérateurs l'exclusivité de la desserte de secteurs larges de l'agglomération, il s'agit, ainsi, d'éviter d'accorder « formellement » aux petits opérateurs informels une part significative des dessertes à assurer et tout se passe comme s'il fallait tolérer temporairement ces derniers dans l'attente d'une renaissance du transport organisé.

3- Limites de la stratégie adoptée par les pouvoirs publics

La stratégie adoptée par les pouvoirs publics au cours de la dernière période aura -t-elle atteint ses objectifs ?

Il est certes trop tôt pour répondre à cette question et porter un jugement définitif sur la pertinence de la politique suivie mais on peut faire des constats qui montrent qu'en réalité la sortie de la crise pour les transports collectifs n'est pas imminente :

Ainsi, l'objectif d'attirer des promoteurs disposant de capitaux et d'un professionnalisme suffisants pour assumer les concessions de transports collectifs de taille importante conçues dans le cadre des projets de réformes pré-cités n'a pas été atteint ;

ceci s'explique par la réticence des promoteurs locaux et des groupes étrangers à se lancer dans une activité risquée (concurrence de fait des opérateurs informels dont l'encadrement par les pouvoirs publics peut s'avérer peu efficace)

Par ailleurs, l'objectif de mettre en place une autorité régulatrice indépendante n'est pas encore atteint :

A Dakar un noyau d'une autorité régulatrice (le CETUD) a été créé, mais l'Etat central reste l'autorité organisatrice et l'autorité concédante des transports urbains et la multiplicité des intervenants et l'éclatement des compétences ne favorisent toujours pas une régulation concertée du secteur. Ainsi, le Ministère chargé des Transports reste l'unique décideur en matière d'attribution d'autorisations de transport pour les minibus alors que les autorisations de taxis urbains qui représentent une part non négligeable de l'offre de transport, sont du ressort du Ministère de l'Intérieur

Le CETUD qui a pour vocation de promouvoir une organisation concertée des transports urbains et d'en assurer la régulation est assimilable actuellement à un bureau d'expertise des transports dans la région de Dakar sans en être l'autorité organisatrice

A Abidjan, l'Agence de transports urbains (AGETU) créée au cours de l'année 2000 a dans les textes les prérogatives d'une véritable autorité régulatrice mais elle reste encore dépendante , dans son fonctionnement du pouvoir central et les collectivités locales qui font partie de son conseil d'administration sont réticentes à lui déléguer certaines missions.

Sur un autre plan, la politique suivie ces dernières années par les pouvoirs publics n'a pas permis de stopper l'affaiblissement des opérateurs de transport organisé, qui survivent encore(cas de la SOTRA à Abidjan), l'Etat n'ayant pas pour le moment les moyens d'éponger les passifs de ces derniers et de financer le renouvellement du parc .

Le transport informel reste livré à lui même et prend encore de l'ampleur dans un contexte de « concurrence acharnée sur le marché » qui ne lui permet pas de dégager des marges suffisantes pour financer l'acquisition de véhicules neufs ou la couverture sociale de ses salariés ; il convient d'ajouter que l'autorégulation du secteur informel qui est parfois perçue comme étant une solution possible aux problèmes créés par la concurrence exacerbée au sein de ce secteur reste limitée dans ses effets et ne peut aucunement se substituer à une régulation par une autorité extérieure .Il est à rappeler , en effet , que cette autorégulation consiste

généralement à surveiller le respect de la règle du « *tour de rôle* » par les opérateurs qui est observable dans la plupart des villes africaines ; cette pratique ne vise pas , contrairement à ce qu'on pourrait penser , à réguler les départs des véhicules de transports collectifs dans les stations « têtes de lignes » mais à s'assurer que l'équité règne au sein de la profession cad que chaque véhicule arrivant à la station, abstraction faite de son état ou des performances de son exploitant , a une part du trafic strictement égale aux autres véhicules ; l'application de ce principe implique que les véhicules partent pleins de la station ce qui occasionne attentes et perte de temps pour les usagers au cours des heures creuses. Ainsi, l'autorégulation du secteur informel ne peut aboutir seule (sans intervention d'une autorité extérieure) qu'au maintien de niveaux de services tirés par le bas.

Enfin, le développement incontrôlé du transport informel qui privilégie l'utilisation des véhicules de capacité réduite. (le développement des woros-woros à Abidjan en est une illustration) a pour conséquence l'aggravation de la congestion d'une voirie urbaine insuffisante.

4- CONCLUSION

Il est important, pour corriger dans le sens de l'efficacité les politiques actuelles en matière de transports collectifs urbains dans les villes africaines, de ne pas perdre de vue certaines orientations.

Une autorité régulatrice indépendante est un acquis certes mais pour qu'elle soit utile il est nécessaire qu'elle soit à même de réguler l'ensemble des transports collectifs et non une partie de ce secteur c'est-à-dire le transport organisé existant . Il est nécessaire en particulier qu'elle prenne l'initiative d'un projet d'organisation globale des transports collectifs qui soit adapté à la réalité locale et qui tienne compte de la capacité du secteur informel à mobiliser des moyens de financement importants comme d'atteste l'exemple de plusieurs villes africaines..

Ce projet doit énoncer des objectifs réalistes en matière de niveau de service à atteindre et doit s'efforcer de définir, même d'une manière approchée, une organisation de l'offre de transports collectifs permettant de répondre à ces objectifs (délimitation des secteurs de desserte, définition des lignes, identification des modes de transport les plus adaptés compte tenu de la capacité à mettre en place et des contraintes de circulation ..etc). Par ailleurs

, ce projet doit fournir l'occasion d'améliorer le niveau de service actuel et de *tirer par le haut* le secteur informel en incitant ses opérateurs à offrir des services réguliers sur les axes principaux dont la desserte en exclusivité pourra leur être concédés moyennant le respect d'un cahier des charges même simplifié pour en faciliter le contrôle d'exécution par l'autorité régulatrice; ceci implique de mettre en œuvre une réglementation des dessertes basée sur le principe de leur hiérarchisation en **dessertes principales régies par les règles d'une concurrence pour le marché** (concession sur appel d'offres) d'une part et **en dessertes secondaires** (dessertes locales ou d'axes secondaires) **régies par les règles d'une concurrence sur le marché** (attribution aux opérateurs de simples autorisations de transport comme dans la situation actuelle).

L'autorité régulatrice a pour mission naturelle de définir ces règles et de s'assurer de leur respect sur le terrain ; mais elle doit également agir pour attirer les opérateurs informels les plus aptes vers le secteur organisé en leur facilitant l'accès aux concessions des dessertes principales et ce à travers une politique adéquate de découpage des appels d'offres pour la concession des dessertes en lots accessibles à ces opérateurs .