

RÉSUMÉ DU DOCUMENT DE RÉFÉRENCE 1

# DIAGNOSTICS DES INFRASTRUCTURES NATIONALES EN AFRIQUE

## Coincés dans les embouteillages : Le transport urbain en Afrique

Ajay Kumar et Fanny Barrett

Janvier 2008

Ce résumé a été produit conjointement par la Banque mondiale et le SSATP, grâce au financement et à l'appui des institutions suivantes (par ordre alphabétique) : l'Agence française de développement, le *Department for International Development* (Royaume Uni), le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le *Public-Private Infrastructure Advisory Facility* (PPIAF), l'Union européenne et l'Union africaine.



## Qu'est-ce que l'AICD ?



L'étude qui suit s'inscrit dans le programme Diagnostics des infrastructures nationales en Afrique (AICD \_ *Africa Infrastructure Country Diagnostic*), dont l'objectif est d'étendre les connaissances mondiales en matière d'infrastructure physique en Afrique. L'AICD fournira une base de référence par rapport à laquelle les futures améliorations des services d'infrastructure pourront être mesurées pour permettre de suivre les résultats atteints grâce à l'appui des bailleurs de fonds. Le projet établira également des bases empiriques plus solides pour la détermination des priorités d'investissement et pour la formulation des réformes stratégiques dans les secteurs infrastructurels en Afrique.



L'AICD produira une série de rapports (semblables à celui-ci) donnant un aperçu de l'état des dépenses publiques, des besoins d'investissement et de la performance individuelle de chacun des principaux secteurs d'infrastructure : l'énergie, les technologies de l'information et de la communication, l'irrigation, le transport, ainsi que l'eau et l'assainissement. La Banque mondiale publiera un résumé des constats réalisés par l'AICD au printemps 2008. Les données utilisées seront mises à la disposition du public sur un site web interactif permettant à ses visiteurs de télécharger des rapports d'informations taillés sur mesure et d'effectuer des exercices de simulation simples.



La première phase de l'AICD est consacrée à 24 pays, qui ensemble représentent 85 % du produit national brut, de la population et des flux d'aide à l'infrastructure de l'Afrique subsaharienne. Ces pays sont les suivants : Afrique du Sud, Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Cameroun, Congo (République démocratique du Congo), Côte d'Ivoire, Éthiopie, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Soudan, Tanzanie, Tchad, et Zambie. Dans une seconde phase, la couverture du projet sera étendue à d'autres pays.



L'AICD est mis en œuvre par la Banque mondiale pour le compte d'un comité de pilotage représentant l'Union africaine, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), les communautés économiques régionales africaines, la Banque africaine de développement, et les principaux bailleurs de fonds des secteurs infrastructurels. Le financement de l'AICD provient d'un fonds fiduciaire multi-bailleurs dont les principaux contributeurs sont le *Department for International Development* (DfID) du Royaume Uni, le Mécanisme de conseil à l'appui de la formation de partenariats public-privé dans le secteur des infrastructures, l'Agence française de développement et la Commission européenne. Un groupe de personnalités éminentes issues de cercles de décideurs politiques et du monde académique, aussi bien de l'Afrique que des autres continents, a évalué la qualité technique de tous les principaux résultats produits par l'étude.



Le présent article et d'autres documents analysant des sujets clés liés à l'infrastructure, ainsi que les sources de données utilisées mentionnées ci-dessus, pourront être téléchargés à partir du site [www.infrastructureafrica.org](http://www.infrastructureafrica.org). Des résumés sont disponibles en anglais et en français.

Toutes les demandes concernant la disponibilité des ensembles de données peuvent être adressées à [VFoster@worldbank.org](mailto:VFoster@worldbank.org).

Coincés dans les embouteillages

## Le transport urbain en Afrique

par Ajay Kumar et Fanny Barrett

Il devient de plus en plus difficile de se rendre à son lieu de travail dans les capitales commerciales tentaculaires de l'Afrique. Cette situation est due en grande partie à l'invasion des minibus et motocyclettes qui sont parvenus à prendre la place d'un transport public par autobus défaillant. Les raisons de ce dysfonctionnement du transport urbain ne sont pas difficiles à comprendre. Les régies affaiblies, fragmentées et sous-financées ont été incapables tant de maintenir les services existants que de faire des plans de développement. Les autobus tombent en ruine après des années de surcharge sur des routes défoncées et d'entretiens mécaniques rapidement interrompus par le manque de pièces de rechange. Les tarifs sont trop bas et les subventions trop irrégulières pour assurer des exploitations soutenables. Les habitants des banlieues marchent ou ont recours à des services informels, largement non réglementés, sales, dangereux, inconfortables et peu fiables. Tout le monde y perd.

La solution est aussi claire que le problème lui-même : les villes africaines doivent rapidement évoluer vers le modèle de régie métropolitaine des transports adopté avec succès dans nombre de villes à travers le monde, pour coordonner la planification, la réglementation, l'octroi des permis, le contrôle technique, le suivi et l'application des règles. Il faut trouver un moyen de remettre en circulation les grands autobus. Les villes qui ne peuvent pas assurer le déplacement de leur population finissent étouffées par la croissance.

La présente note résume une étude récente sur le transport urbain, réalisée dans 14 grandes villes africaines par la Banque mondiale sous l'égide du projet de Diagnostic des infrastructures nationales en Afrique. L'intégralité du rapport est disponible sur le site <http://www.infrastructureafrica.org>.

### Étouffée par la croissance

En 2000, un Africain sur trois vivait en ville ; d'ici 2030, ce taux passera à un sur deux. Dans la plupart des villes, les régies ont eu des difficultés à satisfaire les demandes de service des nouveaux habitants urbains, les pauvres en particulier. L'absence de politiques d'utilisation des terres et de développement économique ont débouché sur l'extension tentaculaire des villes. La baisse de la densité associée à une extension anarchique a fait augmenter les distances et poussé à la hausse le prix du transport public. Ces développements affectent souvent les pauvres de manière disproportionnée, les excluant de l'emploi et des services sociaux. Pendant ce temps, l'utilisation accrue des véhicules privés a entraîné l'engorgement des routes, menaçant la sécurité des piétons et la santé des citoyens qui inhalent les gaz d'échappement.

Nous avons collecté un ensemble d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs détaillés sur le transport urbain dans 14 grandes villes africaines, chacune étant la principale ville commerciale du pays (même si elle n'en est pas nécessairement la capitale politique). Toutes les villes s'agrandissent rapidement et avec l'augmentation de leur population et l'extension de leurs limites, elles s'étendent maintenant à des zones adjacentes souvent gérées par des pouvoirs publics locaux différents. L'expansion d'une zone métropolitaine sur plusieurs juridictions complique énormément les tâches de planification, de réglementation et de prestation des services de transport urbain, en Afrique comme dans le monde industrialisé.

Toutes les villes de notre échantillon sont situées dans des pays à faible revenu. Certaines sont de taille moyenne avec une population avoisinant le million d'habitants. Deux sont des mégapoles de plus de cinq millions d'âmes. Le reste regroupe de grandes villes avec une population de deux à quatre millions d'habitants. Chacune représente 10 à 20 % de la population nationale et plus de 30 % de la population urbaine. Chacune est le principal centre d'activité économique, commerciale et industrielle du pays.

Les 14 villes partagent certaines caractéristiques communes : (i) une population urbaine en croissance, mal servie par le système des transports ; (ii) un déclin des normes du transport public ; (iii) des chevauchements et des conflits entre les agences chargées de la planification et de la mise en œuvre des solutions en matière de transport ; (iv) une forte croissance de l'utilisation du transport par minibus ; (v) une dépendance croissante vis-à-vis du transport privé (voitures et motocyclettes) ; (vi) une absence et dégradation des infrastructures de transport ; et (vii) de mauvais aménagements pour le transport non motorisé (marche et bicyclette).

L'engorgement des routes est un problème dans toutes les villes. Les causes en sont la mauvaise gestion du flux de la circulation, l'absence d'aires de stationnement et la médiocre application des règles. Le développement anarchique des villes les a rendues incapables de faire face à l'augmentation du nombre des véhicules. Moins de la moitié des routes sont revêtues, ce qui réduit l'accessibilité des autobus aux faubourgs éloignés et quartiers périphériques densément peuplés. Les routes revêtues représentent juste le tiers de la moyenne correspondant aux villes dans le monde en développement (Tableau 1).

Dans toutes les villes, le réseau routier est inférieur aux normes. La capacité est insuffisante, il n'y a ni bandes d'urgence ni voies de service, le revêtement est dégradé et l'éclairage des rues réduit au minimum. Le mauvais état des routes limite la vitesse des véhicules, réduit considérablement la productivité du parc d'autobus et alourdit les coûts d'entretien des véhicules. Il favorise également l'utilisation des minibus, taxis et motocyclettes qui présentent une plus grande maniabilité que les grands autobus mais ne sont pas aussi efficaces en tant que moyen de transport public urbain.

**Tableau 1 : Routes revêtues dans les villes africaines étudiées, comparées à la moyenne du monde en développement**

Ville	Routes revêtues (mètres pour 1.000 habitants)
Abidjan	346
Conakry	174
Dakar	467
Dar-es-Salaam	150
Kampala	225
Kinshasa	63
Lagos	400
Moyenne de l'échantillon	318
Moyenne du monde en développement	1,000

*Sources : Autorités municipales ; Base de données de UN Millennium Cities.  
Note: — = non disponible.*

La plupart des routes ont été construites lorsque les villes n'avaient qu'un seul centre, et avant la rapide croissance de formes personnalisées de transport motorisé. Le réseau routier primaire part en étoile du centre ville vers les zones environnantes et manque de liaisons orbitales ou circulaires. La majorité des routes n'ont qu'une seule bande de circulation dans chaque direction. Lorsqu'elles sont plus larges, une des voies est souvent occupée par les piétons et les véhicules en stationnement. Les carrefours sont peu espacés et mal conçus pour changer de direction.

En plus de ces défauts généraux, peu d'attention a été accordée à d'autres facteurs qui facilitent les opérations des systèmes de transport public. Les voies réservées aux autobus sont rares ou carrément inexistantes. Les arrêts d'autobus, les abribus et autres aménagements destinés aux passagers sont rares et en mauvais état. Les terminaux d'autobus sont légèrement plus grands que les aires de stationnement surencombrées, sans aménagements pour les passagers.

La plupart des villes ignorent les besoins des piétons. Environ 65 % du réseau routier manquent de trottoirs, les piétons et véhicules motorisés doivent partager le même espace. Lorsqu'ils existent, les trottoirs sont mal entretenus, comportent des caniveaux à ciel ouvert, et sont grignotés par les propriétés qu'ils bordent. Il n'y a ni passages pour piétons ni ponts, sauf dans les centres villes. À cause de la mauvaise gestion de la circulation, les accidents sont fréquents. Les piétons représentent deux tiers des victimes d'accidents mortels.

### La diminution du nombre des autobus

Les autobus – qu'ils soient petits ou grands – constituent le mode de transport en commun le plus répandu dans la plupart des villes (Tableau 2). Les minibus sont beaucoup plus courants que les grands autobus (sauf à Addis-Abeba et à Ouagadougou) ; ce qui traduit la difficulté d'une exploitation rentable des grands autobus. En général, les minibus font environ deux fois plus de voyages que les grands autobus.

Au départ, le système de transport urbain de nos 14 villes s'appuyaient tous sur un prestataire monopolistique de services de transport par grands autobus. Dans la plupart des cas, les compagnies d'autobus traditionnelles avaient été nationalisées au cours du processus de décolonisation, pour faire place à un régime réglementé de transport public pendant l'immédiate période postcoloniale. Les tarifs étaient réglementés, et les pouvoirs publics hésitaient à les augmenter.

À l'origine, les entreprises publiques d'autobus étaient en mesure de fonctionner sans subvention. Mais lorsque les déficits d'exploitation ont commencé à se creuser, les subventions n'ont, elles, pas augmenté dans la même mesure, et les opérateurs ont eu de plus en plus difficile à entretenir et renouveler leurs flottes. Cela a conduit à une détérioration de la couverture et de la qualité des services. La plupart des entreprises publiques ont fini par faire faillite et ont cessé leurs activités. Certaines villes (Accra, Dar-es-Salaam, Kampala, Kigali et Lagos) ont complètement abandonné le service par grands autobus et se tournent maintenant exclusivement vers le transport par minibus privés, largement informel. Nairobi est la seule ville à n'avoir pas

suivi ce cycle et à avoir, depuis l'indépendance, maintenu en service son système privé de transport par grands autobus.

Les minibus, qui transportent généralement de 8 à 25 passagers, se sont vus attribuer des noms familiers tels que *tro-tro* à Accra, *danfo* à Lagos, *gbaka* à Abidjan, *sotrama* à Bamako et *motatu* à Nairobi. Ceux qu'on appelle les « midi-bus » sont des véhicules plus grands que les minibus, doté d'une capacité d'environ 30 et 50 passagers (tant assis que debouts). Des noms familiers leurs sont également attribués : par exemple *cars rapides* à Dakar et *molue* à Lagos. A Dar-es-Salaam, *dala-dala* vient de *dollar-dollar*. Les grands autobus transportent 50 à 100 passagers.

Tableau 2 : Parts des différents modes de transport utilisés dans 14 villes africaines

Ville	Grand bus	Mini bus	Taxi	Moto cyclette	Véhicule privé	Marche	Autre
Abidjan	11	19	29	0	18	22	1
Accra	10	52	9	0	13	12	4
Addis-Abeba	35	20	5	0	7	30	3
Bamako	1	10	5	56	19	—	9
Conakry	1	14	6	0	1	78	0
Dakar	3	73	6	6	11	—	1
Dar-es-Salaam	0	61	1	1	10	26	1
Douala	10	—	13	12	2	60	3
Kampala	0	41	—	20	35	—	4
Kigali	1	75	10	0	10	5	0
Kinshasa	—	—	—	—	—	Élevée	—
Lagos	10	75	5	5	5	Élevée	0
Nairobi	7	29	15	2	—	47	0
Ouagadougou	8	0	—	58	14	—	20
Moyenne	7	30	8	12	12	37	4

Sources : Autorités municipales, documents publiés.

Note : — = Non disponible. Le total par colonne peut ne pas faire 100 en raison des arrondis . La part modale pour Bamako, Dakar, Kampala, Lagos, et Ouagadougou ne reflète que les déplacements motorisés.

Dans aucune des villes étudiées, l'évolution vers les minibus ne résulte d'une décision consciente de déréglementer le transport public. Elle découle plutôt d'une réponse indigène à une demande croissante et à une opportunité commerciale. Aujourd'hui, le commerce du transport par minibus opère généralement au sein d'un vide réglementaire<sup>1</sup>.

Les services de transport par minibus sont presque invariablement offerts par le secteur informel. Les propriétaires de véhicules sont très dispersés, la majorité des entrepreneurs ne possédant pas plus d'un ou deux véhicules qu'ils louent le plus souvent à des chauffeurs. Ceux-ci conservent leurs recettes mais sont tenus de payer le carburant, les salaires des conducteurs, les frais de stationnement dans les terminaux et autres frais accessoires. Ils sont ainsi incités à remplir au maximum leur véhicule afin de maximiser les recettes tout en minimisant les coûts variables (notamment le coût du carburant).

<sup>1</sup> Parmi les villes étudiées, seuls Douala et Ouagadougou n'offrent aucune forme de services par minibus. Le gouvernement camerounais les a déclarés illégaux dans un effort pour promouvoir un nouvel opérateur de grands autobus. Dans les deux cas, le vide créé par l'absence de transport par minibus a été comblé par des taxis partagés qui fonctionnent sur un modèle similaire.

Dans certaines villes, l'exploitation officielle à grande échelle des minibus coexiste avec l'exploitation informelle décrite ci-dessus. À Dakar par exemple, sur un parc estimé à 3.000 *cars rapides*, il n'y a que deux opérateurs formels, possédant respectivement 400 et 200 véhicules.

Un avantage non négligeable des minibus est la facilité relative de financer l'achat de véhicules d'occasion à l'aide de prêts sans intérêt consentis par la famille et des amis sur leur épargne personnelle, et des recettes tirées de l'exploitation. Le financement bancaire est rarement utilisé, dans la mesure où les banques sont réticentes à accepter les véhicules en garantie des prêts, et où les flux des revenus ne sont pas suffisamment fiables pour assurer les banques que les prêts seront remboursés.

Le secteur est caractérisé par la brièveté de l'implication des propriétaires. Avec un véhicule dans un état raisonnable, exploité par un chauffeur digne de confiance, il est possible de réaliser un chiffre d'affaire régulier solide. Toutefois, quand des réparations majeures sont nécessaires, il n'est pas rare que les propriétaires refusent de réinvestir.

La plupart des villes ont un parc de plusieurs milliers de minibus contre seulement quelques centaines d'autobus (Tableau 3). Le parc des minibus tend à être un peu plus ancien que celui des grands autobus, dans la mesure où les véhicules sont en général achetés d'occasion tandis que beaucoup des grands autobus sont ou ont été livrés neufs par des donateurs appartenant à l'aide internationale.

#### Petits autobus, gros problèmes

Les minibus ont proliféré en comblant le vide laissé par le transport par grands autobus. Mais ils sont loin d'être un moyen de transport parfait – en fait, ils présentent des inconvénients évidents du point de vue de l'intérêt public :

- *Congestion de la circulation.* Les minibus représentent actuellement presque 50 % de l'ensemble du trafic motorisé sur certains axes. Leur prolifération est la cause d'une forte congestion, particulièrement aux heures de pointe.
- *Sécurité et émissions.* La plupart des minibus sont vieux, mal entretenus et roulent pendant de longues heures à vitesse réduite. En 2004 à Accra, les minibus représentaient la majorité des auteurs d'infraction aux règlements de la circulation et 22 % des auteurs d'accidents. La

Tableau 3 : Âge moyen des autobus et taille des flottes

Ville	Grands autobus		Minibus	
	Âge moyen	Taille de la flotte	Âge moyen	Taille de la flotte
Abidjan	7	650	15	5,000
Accra	1–2	600	15–20	6,000
Addis-Abeba	—	350	—	10,000
Bamako	17	168	15	1,800
Conakry	20	50	10–15	1,500
Dakar	—	410	15–20	3,000
Dar es Salam	n/a	0	15	7,000
Douala	15	100	15–20	2,000
Kampala	n/a	0	10–15	7,000
Kigali	4	20	15	2000
Kinshasa	2 <sup>a</sup>	180 <sup>a</sup>	15–20 <sup>b</sup>	1,200 <sup>b</sup>
Lagos	—	<100	>15	75–120,000
Nairobi	—	250	>15	10,000
Ouagadougou	5	55	n/a	0
Moyenne	9	218	14	11,400

Sources : Autorités municipales ; documents publiés.

Note: — = non disponible ; n/a = pas applicable.

a. Opérateur public.

b. Opérateurs informels.

mauvaise application de la réglementation sur le contrôle des véhicules, le comportement des chauffeurs et la médiocre gestion de la circulation sont des pratiques communes à toutes les villes africaines.

- *Imprévisibilité des itinéraires, horaires et tarifs.* Les exploitants des minibus font varier les tarifs en fonction de la demande et changent d'itinéraires à volonté. À Dar-es-Salaam, les itinéraires sont attribués par l'organe de réglementation (SUMATRA), et les tarifs sont réglementés à travers des négociations avec l'association des exploitants d'autobus. En dehors de cela, les dala-dala sont aussi imprévisibles que leurs équivalents des autres villes. La flexibilité des minibus a contribué à leur succès économique mais a son prix. Les véhicules attendent au terminal jusqu'à ce qu'ils soient complètement remplis. Cela signifie que les passagers qui voudraient y monter à d'autres arrêts le long de l'itinéraire ne peuvent souvent pas le faire. Beaucoup de personnes parcourent de longues distances jusqu'au terminal afin de s'assurer une place assise dans l'autobus.

L'accès aux services de transport par autobus est très faible dans les villes étudiées, voire critique dans certains cas. La faible densité du réseau des routes revêtues – ajoutée à la croissance incontrôlée, au mauvais revêtement des routes et à l'étroitesse des rues – laisse supposer que la portée géographique des autobus est gravement limitée. La plupart des 14 villes ont 30 à 60 places de bus pour mille habitants, principalement dans les minibus. À Addis-Abeba, Kinshasa et Ouagadougou, cet indicateur tombe à au mieux 10 pour mille. Dans notre échantillon, le nombre moyen de places de grands autobus n'est que de 6 pour mille. En titre de comparaison, dans les pays à revenu moyen d'Amérique latine, Asie, Moyen-Orient et Europe de l'Est, cet indicateur est de 30 à 40 pour mille habitants des villes.

Les tarifs sont également élevés par rapport au pouvoir d'achat d'une famille urbaine moyenne, en conséquence de quoi l'utilisation des autobus est proportionnellement faible. Les familles moyennes ne sont capables de se payer qu'un seul aller-retour par jour en autobus, alors que pour les ménages les plus pauvres même ce niveau de mobilité de base est inaccessible. Malgré cela, ce faible taux d'utilisation génère une demande d'environ 200 places pour mille habitants, soit environ cinq fois la capacité disponible dans n'importe quelle ville étudiée.

Les structures tarifaires ne sont pas uniformes d'une ville à l'autre, mais dans la plupart des cas, on y retrouve des éléments à la fois forfaitaires et liés à la distance. La pratique la plus courante est un prix fixe pour une ligne donnée, avec des tarifs variant le long du réseau en fonction de la longueur de la ligne. Le coût moyen d'un trajet est d'environ 0,30 dollar EU, sans variation systématique entre les tarifs pratiqués sur les grands autobus et les tarifs nominaux des minibus informels. Dans les pays d'Asie du Sud et d'Amérique latine, à des niveaux de revenu semblables, les tarifs des autobus sont nettement plus bas – entre 0,10 et 0,15 dollars EU.

## Alternatives au transport par autobus

À Douala, Lagos et Kampala, l'utilisation des motocyclettes pour le transport commercial s'est développée très rapidement au cours des dernières années, en raison du mauvais état des routes et de l'incapacité des compagnies d'autobus de satisfaire la demande croissante.



Aujourd'hui à Ouagadougou et Bamako, l'utilisation des motocyclettes privées est courante. À l'origine, les services offerts par les motocyclettes permettaient de relier les zones résidentielles aux grands axes routiers où les passagers pouvaient trouver des taxis ou des autobus. Actuellement, on retrouve les motocyclettes sur les routes principales et même dans le centre ville. Les conducteurs des motocyclettes sont souvent jeunes et inexpérimentés. Les accidents sont fréquents et souvent mortels.

Comparée avec celle des villes asiatiques, l'utilisation de véhicules non motorisés (bicyclettes, pousse-pousse) est étonnamment faible dans les villes africaines, comme l'est l'utilisation des véhicules motorisés à deux roues.

L'importance de la marche en tant que mode de déplacement quotidien (pour les villes qui ont tenté de la mesurer) varie aussi énormément. Dans certaines villes, la majorité des déplacements urbains se fait à pied. Dans d'autres, beaucoup d'habitants parcourent de longues distances pour se rendre à leur travail. Malgré cela, les aménagements destinés aux piétons sont très médiocres, et rien n'est prévu pour les bicyclettes (sauf à Ouagadougou). Le recours très répandu à la marche témoigne du fait que beaucoup de citoyens ne peuvent pas se permettre d'emprunter le transport public.

À Dakar, Kinshasa, Lagos et Nairobi, il existe des réseaux ferroviaires de banlieue de petite taille mais ils représentent moins de 2 % du marché. Même s'ils sont hautement souhaitables, des systèmes ferroviaires légers sont aussi coûteux à construire et à entretenir.

### Une réglementation défaillante, une application laxiste

Un transport public urbain efficace requiert une attention coordonnée à la planification urbaine, à la construction et à l'entretien des infrastructures ainsi qu'à l'organisation des services de transport. Dans les 14 villes étudiées, ces fonctions sont rarement combinées. Même lorsqu'elles sont toutes les trois assurées par les pouvoirs publics centraux, plusieurs ministères différents sont généralement impliqués. Dans la plupart des villes étudiées, de nombreuses institutions à tous les niveaux de gouvernement – fédéral, des États et local – sont impliquées dans la planification, la réglementation, l'octroi des permis et le contrôle du transport urbain.

L'effet net de cette confusion généralisée des rôles se traduit par une mauvaise responsabilisation, un manque de coordination et la dilution à tous les niveaux de l'engagement vis-à-vis de la mise en œuvre de stratégies de transport au service des besoins de la population. En bref, on constate une réglementation inefficace et une absence presque totale de planification intégrée.

Seule une poignée de villes africaines ont créé des agences consacrées au transport urbain. Dans notre échantillon, il s'agit d'Abidjan (AGETU), Bamako (DRCTU), Dakar (CETUD), Dar-es-Salaam (SUMATRA) et Lagos (LAMATA). Quand elles existent, ces organisations ne disposent pas des pouvoirs exécutifs nécessaires pour mettre en œuvre leur vision et doivent travailler par le biais d'autres agences officielles. À Addis-Abeba, il existe une régie du transport couvrant la ville mais elle n'est pas autonome.

À Accra, Dakar, Bamako, Kampala, Dar-es-Salaam et Nairobi, le gouvernement ne fait rien pour contrôler la fourniture des minibus – cette fonction a été laissée aux associations ou syndicats de transport routier. Les syndicats sont habituellement chargés de collecter les cotisations payées par leurs membres contre le droit d'utiliser les installations des terminaux qu'ils gèrent. Ils font également payer des frais journaliers sur la base de l'utilisation des terminaux. Certains jouent un rôle dans la réglementation des lignes et la détermination des tarifs. En auto-réglementant le secteur, un marché discipliné s'est créé, sur lequel les pires conséquences de la concurrence sur les lignes de transport ont pu être évitées.

Le contrôle par les syndicats présente toutefois quelques conséquences négatives. La principale est la rigidité du réseau des lignes. Des navettes relient les terminaux contrôlés par les syndicats mais elles ne répondent pas de manière satisfaisante à la demande des passagers. Pour arriver à une répartition « équitable » des revenus entre leurs membres, les syndicats imposent des pratiques qui vont à l'encontre des intérêts des passagers. La plus flagrante consiste à attendre le remplissage total des véhicules avant de démarrer, ce qui oblige souvent les passagers à rester assis dans le véhicule en plein soleil pour garder leur place. Les temps d'attente dans les terminaux peuvent dépasser une heure pendant les heures creuses, ce qui rallonge les temps d'attente le long des itinéraires et rend difficile l'accès des passagers potentiels aux services.

En respectant une stricte rotation dans le chargement des véhicules, les syndicats empêchent également les passagers de refuser de prendre les véhicules qui ne respectent pas les normes attendues en matière de propreté ou d'état physique. En retour, cela n'incite pas les propriétaires des véhicules à améliorer leur performance. L'investissement dans un véhicule de première qualité devient également impraticable dans ces conditions.

Toutes les villes étudiées ont des difficultés à appliquer les réglementations relatives au contrôle technique des véhicules (sécurité et émissions). À Lagos, nous avons constaté que 37 % des véhicules roulaient sans permis de circulation valide et 47 % sans certificat de contrôle technique valide. Un chauffeur sur cinq reconnaît ne pas avoir de permis de conduire valide. À Nairobi, il a été signalé qu'il est plus facile d'obtenir un permis de circulation falsifié pour un véhicule peu sûr que de présenter un véhicule en bon état au contrôle officiel. La surcharge des véhicules est la routine. À Kinshasa et Dar-es-Salaam le facteur moyen de charge sur les grands autobus aux heures de pointe de la matinée atteint 200 %, avec des passagers qui s'accrochent au bus ou même s'assoient sur le toit.

Dans chaque ville que nous avons étudiée, le régime d'octroi des permis met plus l'accent sur le véhicule que sur l'opérateur. La faiblesse ou l'absence de régime d'octroi des permis aux opérateurs rend difficile d'influencer leur comportement et de relever les normes dans l'intérêt du public. Un régime plus fort permettrait d'exiger des opérateurs de conserver leurs véhicules en état de rouler et faire appliquer cette exigence à travers le contrôle technique et des sanctions.

### On recherche : régies métropolitaines du transport

L'amélioration du transport urbain dans les villes africaines dépendra d'une stratégie de mesures coordonnées visant l'aménagement des infrastructures, la gestion de la circulation, la

qualité des services et le développement du réseau. Parmi les mesures à court terme figurent l'augmentation du financement des routes, l'application des réglementations existantes, le contrôle de la surcharge et le renforcement des contrôles techniques. Les mesures à moyen terme incluent la réhabilitation des routes, l'amélioration de la gestion de la circulation, la définition et mise en application de normes pour le service (tarifs, horaires), la conception d'une nouvelle structure d'itinéraires et la rationalisation du service à travers une concurrence contrôlée. L'objectif à long terme est de consolider les gains dans tous ces domaines grâce à la création d'une régie métropolitaine du transport ayant autorité sur les infrastructures et les véhicules.

Pour être compétente, cette régie doit coordonner la planification du transport, l'aménagement des infrastructures et la réglementation des services. Son budget doit être suffisant pour attirer et retenir le personnel qualifié, et ne doit pas faire l'objet de changements arbitraires lorsque le département d'appui est sous pression. Les coûts pour les utilisateurs – en particulier les permis d'exploitation ou les frais de franchise perçus sur les opérateurs – constituent l'option de financement privilégiée. Ils ne doivent pas être onéreux ni avoir un effet important sur les tarifs.

Les grands autobus offrent plus de confort, de sécurité et sont plus rapides que les minibus, en particulier sur les axes à forte densité, à condition d'être gérés de manière efficace et soutenable. Ils permettent également d'alléger la congestion croissante des villes africaines. Toutefois, pour exploiter leur potentiel, les villes africaines doivent réparer leurs chaussées, améliorer leurs pratiques de gestion de la circulation et assurer la viabilité économique des services des grands véhicules à travers le recouvrement des coûts à l'aide soit de boîtes de perception soit de subventions prévisibles. Si ces objectifs sont atteints, les minibus pourraient continuer à jouer un important rôle en tant que service de desserte dans les quartiers périphériques.

La réintroduction des grands autobus dépendra non seulement des améliorations physiques et institutionnelles mais également d'un ferme engagement politique en faveur d'une exploitation soutenable. Peu d'opérateurs privés sont en mesure de mobiliser le capital nécessaire pour acquérir de grands autobus. Dans les conditions actuelles, il n'est pas certain que même ces quelques personnes s'engageraient dans une telle entreprise. Pour lever les barrières à l'investissement, il faudra un contrôle de la concurrence sous la forme de droits d'exploitation exclusive des services d'autobus sur des itinéraires désignés. Une concurrence contrôlée peut être introduite à travers la consolidation du secteur informel en de plus grandes unités ou associations capables d'obtenir des contrats exclusifs sur des itinéraires. L'élimination de la concurrence non rentable permettrait de réduire la congestion et d'améliorer la vitesse du transport, rendant ainsi les grands autobus commercialement intéressants. Cette approche est fondée sur une durée des contrats calquée sur la durée de remboursement de l'investissement et sur un système de réglementation tarifaire qui garantit une récupération raisonnable des coûts et protège les opérateurs et régulateurs des pressions politiques éphémères. Par exemple, à Dar-es-Salaam, pour remplir son engagement d'améliorer la qualité du transport urbain, le gouvernement met en œuvre un système de circulation destiné aux autobus rapides. Le *Dar Rapid Transit* ou DART sera introduit par étapes avec l'ouverture programmée de 20 kilomètres de chaussées réservées aux

## LE TRANSPORT URBAIN EN AFRIQUE

autobus en 2010. Ces chaussées devraient couvrir un itinéraire de 130 kilomètres, comprenant des liaisons avec des lignes de desserte et des voies réservées aux bicyclettes. Le système comportera 18 terminaux et quelques 228 stations.

\* \* \*