

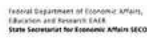


Document d'analyse

Mythes et réalités du transport « informel » dans les pays en développement : Quelles approches pour moderniser le secteur ?

Ajay Kumar
Sam Zimmerman
Fatima Arroyo-Arroyo

Un partenariat international soutenu par :



United Nations
Economic Commission for Africa



WORLD BANK GROUP

Document d'analyse

Mythes et réalités du transport « informel » dans les pays en développement : Quelles approches pour moderniser le secteur ?

Ajay Kumar
Sam Zimmerman
Fatima Arroyo-Arroyo



Un partenariat international soutenu par :



Tous droits réservés

Né d'un partenariat international, le Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (SSATP, Africa Transport Policy Program) a pour mission de promouvoir la réforme du secteur des transports en Afrique subsaharienne et de faciliter le renforcement des capacités locales.

De bonnes politiques publiques, garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement viable, aident les plus démunis à accéder aux marchés et aux services et les pays à intégrer la compétition internationale.



Le SSATP a pour partenaires :

- ▶ 42 pays africains : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Cap-Vert, République centrafricaine, Tchad, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Eswatini, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Maroc, Mozambique, Namibie, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Sud Soudan, Tanzanie, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe ;
- ▶ 8 communautés économiques régionales ;
- ▶ 2 institutions africaines : la Commission de l'Union africaine et la Commission économique pour l'Afrique (CEA) des Nations Unies ;
- ▶ Des partenaires financiers appuyant son Quatrième Plan de développement : la Commission européenne, le Secrétariat d'État à l'Économie (SECO) de la Suisse, l'Agence française de développement (AFD), la Banque africaine de développement et la Banque mondiale (institution mère) ;
- ▶ De nombreuses organisations régionales et nationales publiques comme privées.



Le SSATP remercie ses pays membres et partenaires pour leurs contributions et leur soutien.



Consulter les publications disponibles en français sur le site internet du SSATP :
<https://www.ssatp.org/fr/publications>

Les constatations, interprétations et conclusions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du SSATP ou de ses partenaires.

© 2022 Banque internationale pour la reconstruction et le développement /Banque mondiale
1818 H Street, NW Washington, DC, 20433 États-Unis

Pour citer le présent Document d'analyse : Ajay Kumar, Sam Zimmerman et Fatima Arroyo-Arroyo. 2022. Mythes et réalités du transport « informel » dans les pays en développement : Quelles approches pour moderniser le secteur ? Washington, DC : SSATP.



Remerciements

Le présent Document d'analyse a été coordonné par Fatima Arroyo-Arroyo, spécialiste en transports urbains à la Banque mondiale et co-responsable du pilier « Mobilité et transports urbains » du Troisième plan de développement du SSATP. Son équipe de rédaction se compose d'Ajay Kumar et de Sam Zimmerman, consultants à la Banque mondiale. Sa rédaction a été supervisée par Mustapha Benmaamar, responsable du SSATP, et par Ibou Diouf, directeur du Pôle d'expertise en transports pour la région Afrique de l'Ouest et du Centre à la Banque mondiale. Le présent Document d'analyse a par ailleurs bénéficié des observations de Georges Bianco Darido, de Nupur Gupta, de Franck Taillandier, d'Elkin Bello, d'Akiko Kishiue (Banque mondiale) et de Samson Gyamera (responsable des transports publics de la zone métropolitaine d'Accra), ainsi que de nombreux entretiens avec des représentants d'autorités municipales, du secteur privé, d'associations d'exploitants de bus, de groupes d'usagers et de médias des pays d'Afrique subsaharienne que nous tenons à remercier pour leurs précieuses contributions.



Table of Contents

Abréviations et acronymes	8
Résumé analytique	13
1. Introduction	21
2. Définir le Secteur des Transports Collectifs	25
3. Cerner les Problèmes	31
4. Déconstruire les Idées Reçues : Mythes et Réalités	43
5. Quelle Démarche Adopter ?	103
6. Principales Conclusions	119

Encadrés

Encadré IV-1. Pourquoi éviter de se focaliser sur la congestion ?	50
Encadré IV-2. Le contexte de Bogotá et celui des villes d'Afrique subsaharienne	73
Encadré IV-3. La grogne se mue en liesse après la démission du président du Pérou.	89
Encadré IV-4. Le peuple philippin exprime son soutien aux manifestations des conducteurs de jeepney (16 octobre 2017).	90
Encadré IV-5. L'interdiction du « matatu » à Nairobi : une mesure condamnée à l'échec	92
Encadré IV-6. L'essor des minibus dans les années 1970	97
Encadré V-1. Recourir aux technologies pour remédier à la crise des transports collectifs dans les pays en développement	116
Encadré V-2. Prolongation de la collaboration entre ViaVan et le réseau de transports londonien	117

Figures

Figure IV-1. Facteurs déterminant la qualité des transports collectifs.	80
Figure IV-2. Dessin dénonçant les pots-de-vin versés aux officiers de police, publié en 2018 dans le journal Freetown Press.	91
Figure IV-3. Cycle des transports collectifs dans les villes d'Afrique subsaharienne depuis les années 1980	93
Figure V-1. Schéma montrant comment le manque d'accès aux financements entrave la modernisation des véhicules.	109

Tables

Tableau III-1. Part du réseau routier dans l'espace public	37
Tableau IV-1. Les étapes du développement des bus urbains express	72

Photos

Photo II-1. De haut en bas : jeepney à Manille, poda-poda à Freetown et terminal de bus à Lusaka.	27
Photo III-1. Installé sur un terre-plein du centre-ville de Lusaka pour répondre à la demande des passants, ce stand d'alimentation entrave la circulation et compromet la sécurité routière.	32
Photo III-2. À Freetown, le manque de planification urbaine a entraîné des glissements de terrain en favorisant la déforestation des hauteurs.	33
Photo IV-1. À Lusaka, terminal de minibus trahissant la carence d'infrastructures dans le secteur.	54
Photo IV-2. Minibus attendant des passagers à l'extérieur de leur terminal.	55
Photo IV-3. Passagère se déplaçant en « okada » à Accra.	59
Photo IV-4. « Okadas » stationnés à une intersection très fréquentée de Freetown pour y prendre des passagers.	59
Photo IV-5. La croissance exponentielle des trois roues importés d'Asie a saturé les rues de Freetown ces dernières années.	59
Photo IV-6. Illustration des nombreux inconvénients des transports collectifs : saturation des lignes, mauvaise qualité des services, vétusté des véhicules, accidents de la route et pollution de l'environnement.	63
Photo IV-7. Taxis collectifs stationnés dans un quartier commerçant de Harare pour y prendre des passagers.	65
Photo IV-8. Sur une route de Cochin, en Inde, la présence d'un chemin de fer surélevé réduit la visibilité et entrave la traversée des piétons.	69
Photo IV-9. Bus express de Lagos	74
Photo IV-10. Très empruntés en raison de leurs tarifs compétitifs, les autobus publics de Lusaka ne suffisent pas à absorber la demande croissante	77
Photo IV-11. Un jeepney, autrefois surnommé le « souverain incontesté des routes » aux Philippines.	90

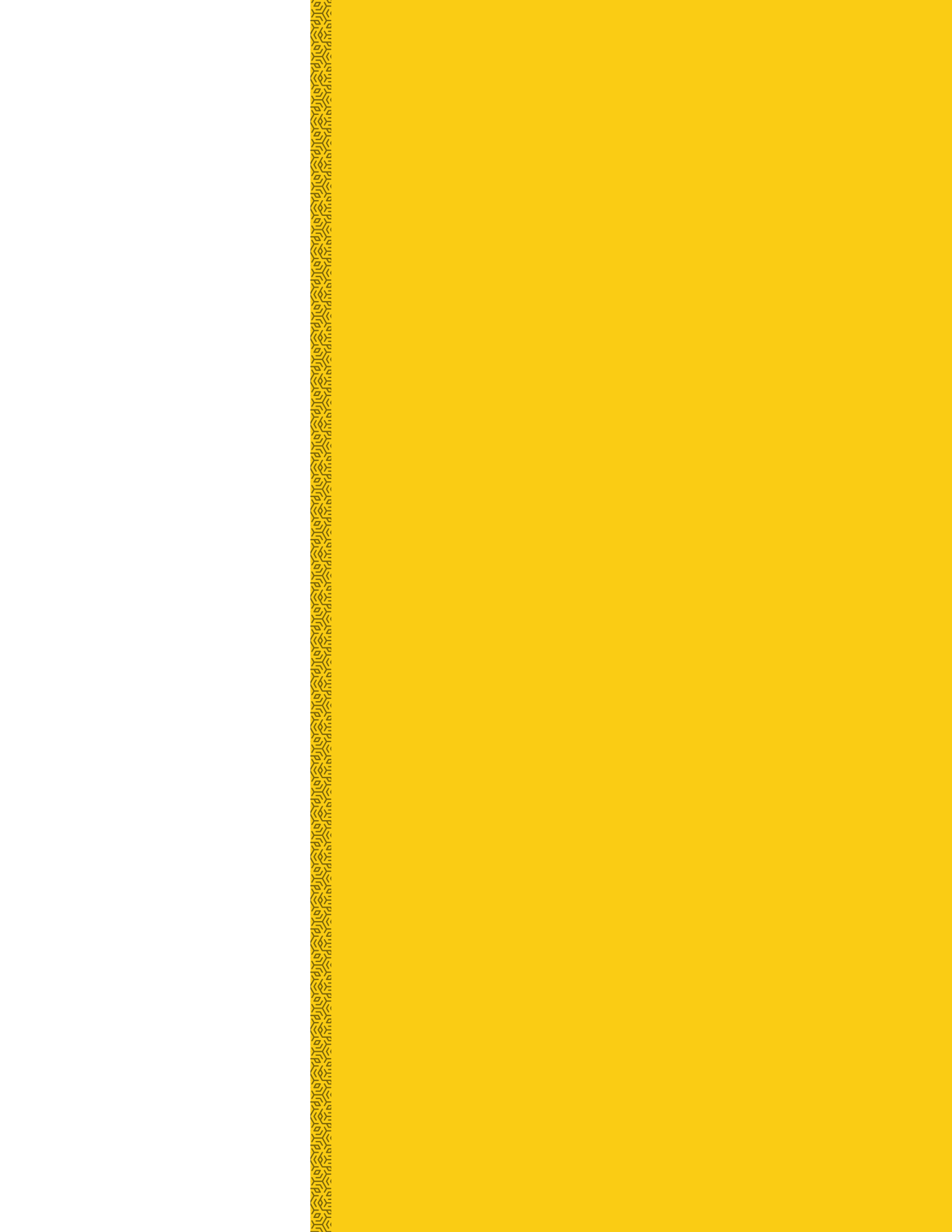


Abréviations et acronymes

AFD	Agence française de développement
BAD	Banque africaine de développement
UA	Union africaine
BMTA	<i>Bangkok Mass Transit Authority</i>
BHNS	Bus à haut niveau de service
BRT	Réseau de bus urbain express (<i>Bus Rapid Transit</i>)
LRT	Métro léger
CO2	Dioxyde de carbone
3PD	Troisième Plan de développement du SSATP
GIE	Groupement d'intérêt financier
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
GIZ	Agence allemande de coopération internationale (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH</i>)
TIC	Technologies de l'information et de la communication



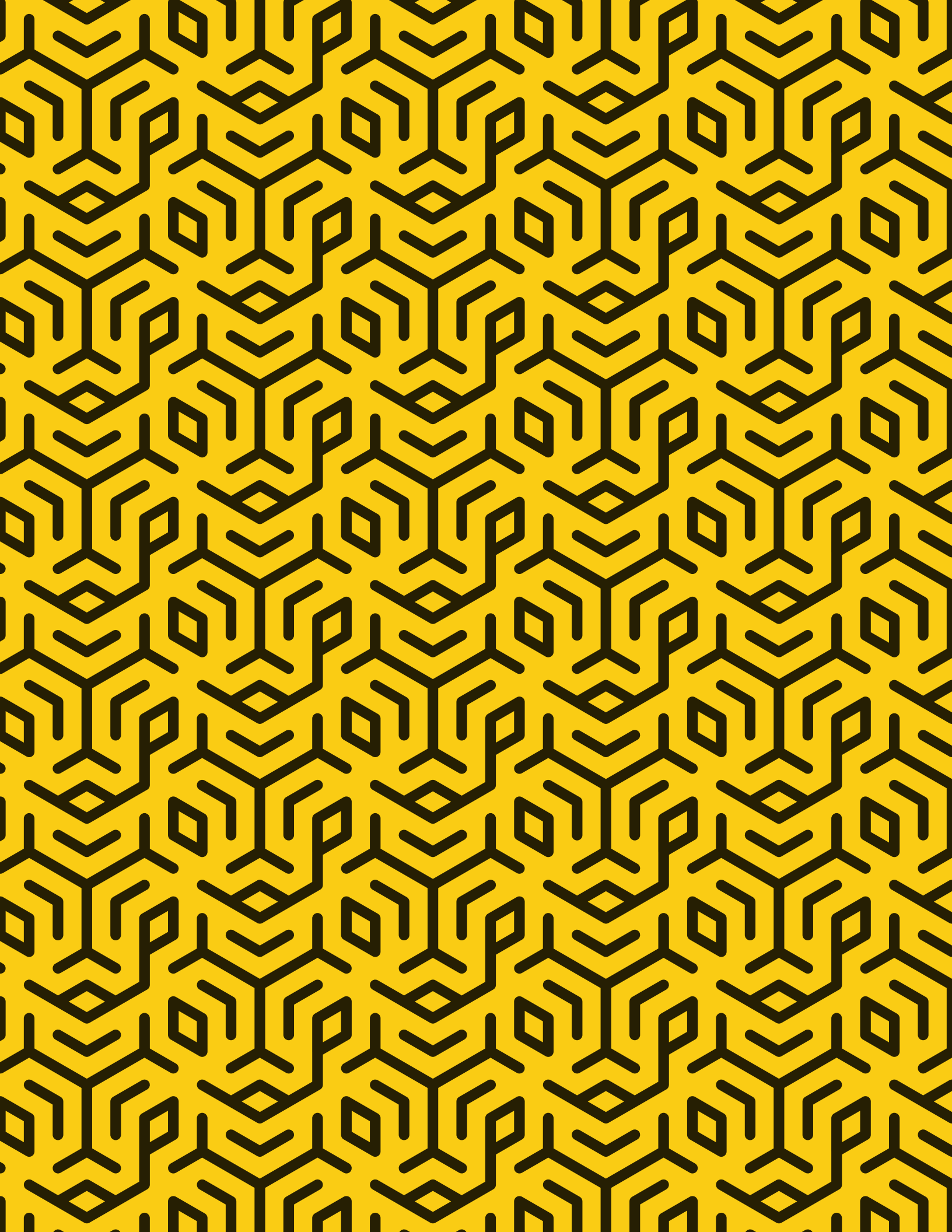
ITF	Fédération internationale des ouvriers du transport (<i>International Transport Workers' Federation</i>)
ITDP	<i>Institute for Transportation and Development Policy</i>
INTP	Politique nationale intégrée des transports (<i>Integrated National Transport Policy</i>)
S&E	Suivi et évaluation
NACOWA	<i>Nigerian Auto Bike Commercial Owners and Workers Association</i>
NAFEBO	<i>National Federation for Boda Bode Operators</i>
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PPP	Partenariat public-privé
PUVMP	Programme de modernisation des véhicules utilitaires publics (<i>Public Utility Vehicle Modernization Program</i>)
SECO	Secrétariat d'État à l'Économie de la Suisse
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne (<i>Sub-Saharan Africa Transport Policy Program</i>)
TfL	<i>Transport for London</i>
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
USD	Dollars des États-Unis (United States Dollar)





« Si j'avais une heure pour résoudre un problème,
je passerais cinquante-cinq minutes à définir le problème
et seulement cinq minutes à trouver la solution. »

Albert Einstein





Résumé analytique

Les transports apparaissent souvent comme un secteur paradoxal, où les services peuvent se dégrader alors que les revenus augmentent. Pour expliquer une telle dégradation, l'essor du secteur informel des transports serait un des facteurs à l'origine des maux qui affectent nos routes (congestion, pollution, accidents de la route, etc.), au même titre que la motorisation croissante de la population, deux maillons de la même relation de cause à effet: hausse des revenus > motorisation > déclin des transports collectifs > essor du secteur informel des transports.

Avant d'identifier les causes du problème et de réfléchir aux solutions éventuelles, le présent Document commence par analyser les symptômes observés : la dégradation du secteur des transports et l'expansion de sa facette informelle. Il examine pour ce faire les formes de transport qui impactent tout particulièrement la vie sociale, économique et environnementale des pays: les *transports collectifs*, et plus particulièrement les *transports « artisanaux »* qui composent le *secteur informel des transports collectifs*. Le présent Document d'analyse entend ainsi: a) appréhender la singularité historique, institutionnelle, spatiale, environnementale, sociale, économique et politique des systèmes de transport en Afrique subsaharienne; b) identifier les causes de leur détérioration; c) déconstruire les idées reçues pour permettre aux autorités de mieux organiser le secteur informel des transports collectifs à tous les échelons et d'améliorer ainsi les systèmes de transports collectifs dans leur ensemble, en se laissant toujours guider par les besoins de la population; et d) dresser une feuille de route dans ce sens¹, à laquelle seront consacrées de futures publications.

Le présent Document d'analyse examine notamment le cas des minibus et des taxis collectifs, les modes de transports les plus anciens et répandus d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie, et plus particulièrement ceux qui prédominent encore en Afrique subsaharienne, bien que d'autres modes de transport « artisanaux » à deux et trois roues se soient récemment développés sur un modèle économique comparable (respectivement les *xiom* au Vietnam et les *tempo* en Inde, par exemple). Si

leur nom varie de pays en pays, les raisons et les conséquences de leur essor sont généralement similaires, tout comme les tendances économiques, sociales, politiques, financières, techniques et géographiques auxquelles sont soumis les systèmes de transport du monde entier.

Apparu aux États-Unis à la fin des années 1960, le terme *paratransit* (transport « parallèle » ou « semi-collectif ») y désignait souvent des services fournis à la demande pour compléter l'offre du système public. Dans les pays en développement, le grand public bénéficie généralement d'une vaste offre de transports « parallèles » ou « semi-collectifs », souvent assurés par des prestataires peu encadrés, voire illégaux. Ces transports relèvent de l'économie informelle, car ils sont rarement soumis aux règles et procédures d'exploitation officielles. Plusieurs autres facteurs favorisent par ailleurs le développement du secteur informel des transports collectifs, comme le taux de chômage élevé, la facilité d'accès à ce marché ou la possibilité de revenus immédiats, qui attirent souvent les nouveaux travailleurs urbains en l'absence de meilleures perspectives.

Au fil du temps, différents facteurs ont entravé la mobilité urbaine et entraîné l'essor du secteur informel des transports collectifs dans les villes en développement. En premier lieu, l'explosion démographique des villes africaines et leur considérable expansion géographique depuis le début des années 1990 ont favorisé l'apparition de périphéries non planifiées et faiblement peuplées. Les distances à parcourir se sont allongées pour atteindre les logements qui y ont été construits, loin de tout centre d'activité, tandis que la motorisation et les déplacements ont bénéficié de la hausse des revenus. Le décalage entre la quantité, la qualité et l'état des infrastructures et services d'une part et, de l'autre, la rapide croissance de la demande ont encore aggravé les problèmes de sécurité routière, de pollution, de mobilité, de congestion, etc. Le présent Document d'analyse détaille les causes complexes d'une telle détérioration.

En Afrique subsaharienne, les citoyens se déplacent principalement à pied ou en transports collectifs. Cette région diffère toutefois des pays d'Orient et

¹ Dans le présent Document d'analyse, le secteur informel des transports collectifs renvoie essentiellement aux minibus et aux taxis collectifs, dont les noms varient en fonction des villes. Une prochaine publication sera consacrée aux modes de transport à deux ou trois roues qui se sont considérablement développés ces dernières années, mais suivent des modèles d'exploitation et d'organisation différents.

d'Occident à revenus plus élevés, dans la mesure où les transports collectifs relèvent majoritairement du secteur informel et se caractérisent par des services, des régimes d'exploitation et des financements qui lui sont propres.

Services proposés par le secteur. Dans le secteur informel des transports collectifs, l'offre est définie par les propriétaires/exploitants des véhicules en fonction de la demande des usagers ou des créneaux attribués par des acteurs privés (des associations ou des syndicats de propriétaires/exploitants). Ces services ne suivent pas d'horaires ni d'itinéraires préétablis, qui seraient difficiles à concevoir et impossibles à appliquer en raison de la nature aléatoire de la demande: les conducteurs quittent les terminaux lorsque leur véhicule est plein et s'arrêtent à l'heure et à l'endroit où des voyageurs souhaitent monter ou descendre.

Exploitation et financement du secteur. Dans les rares villes où le secteur des transports est à la fois réglementé et majoritairement informel, il est souvent encadré par des autorités dotées d'un personnel insuffisant, investies de faibles compétences ou mues par des intérêts particuliers. Seuls les tarifs y font généralement l'objet d'un plafonnement, que les exploitants de transports « artisanaux » parviennent malgré tout à contourner. Les licences d'exploitation sont simples et peu coûteuses à obtenir; leurs titulaires exploitent des véhicules bas de gamme et en mauvais état; et la taille de la flotte repose moins sur la demande des voyageurs que sur les attentes des investisseurs. L'exploitation de véhicules est considérée comme une activité génératrice de revenus pour leurs propriétaires, les autorités de réglementation et les forces de l'ordre.

Rarement dotées de compétences suffisantes en matière d'analyse et de planification, les autorités chargées d'octroyer les licences ne se montrent guère capables d'équilibrer l'offre et la demande et tendent à en augmenter le nombre pour maximiser leurs recettes. Attirées par l'appât du gain, de nombreuses autorités chargées de réglementer et de contrôler le secteur finissent par acquérir elles-mêmes des véhicules ou des licences dont elles

sous-traitent l'exploitation. Ces différents facteurs affaiblissent la viabilité financière du secteur en créant une offre supérieure à ce que le marché est capable d'absorber.

Souvent achetés d'occasion et importés de pays à revenus élevés, les petits et moyens véhicules servant à fournir ces services (berlines, camionnettes, etc.) sont acquis à un prix plus avantageux, mais en moins bon état que des véhicules neufs. Ils peuvent être exploités par leurs propriétaires eux-mêmes, comme c'est souvent le cas en Amérique latine, ou loués à des conducteurs non-salariés, contraints à payer de leur poche tous les frais (comme l'essence) et donc poussés à rivaliser entre eux pour attirer le plus de clients possible.

La présence de ce type de transport sur les routes entraîne une hausse disproportionnée du risque d'embouteillages et d'accidents. Trop nombreux par rapport à la demande, les conducteurs ne perçoivent que de maigres revenus dont ils doivent encore déduire la location du véhicule et le coût du carburant. Le droit du travail de leurs pays respectifs ne prévoit en outre aucune disposition sur leur temps ou leurs conditions de travail, généralement déplorables. Poussés par la nécessité d'accroître leurs revenus pour les uns et de réaliser leur retour sur investissement pour les autres, les conducteurs et les propriétaires de véhicules exacerbent le problème de l'offre excédentaire, les premiers en allongeant leur journée de travail, les seconds en acquérant des véhicules supplémentaires au lieu d'entretenir le parc existant et de ne le remplacer qu'en fin de vie.

Contrairement au secteur informel des transports collectifs, le secteur formel suit des horaires et des itinéraires préétablis. Principalement exploités par de relativement grandes entreprises publiques ou privées, leurs véhicules ne desservent que des arrêts préétablis.

Idées reçues examinées par le présent Document d'analyse

Les pays en développement manquent d'information pour identifier les causes profondes des problèmes de transport auxquels ils sont confrontés. Nombre d'initiatives menées pour réformer et améliorer ce secteur se sont soldées par des échecs, car elles reposaient sur des mythes forgés pour combler ce manque d'information, notamment au sujet du secteur informel des transports collectifs. Le présent Document d'analyse se penche sur une série d'idées reçues :



Idée reçue n° 1

Dans les pays en développement, les besoins de toutes les couches sociales en matière de mobilité et d'accessibilité sont généralement pris en compte dans l'élaboration des stratégies de transports collectifs urbains.

Idée reçue n° 2

La solution aux problèmes de mobilité urbaine réside dans la construction d'infrastructures routières et l'acquisition de matériel roulant.

Idée reçue n° 3

La popularité croissante des taxis collectifs et d'autres moyens de transport artisanaux est le résultat d'une déréglementation délibérée des transports collectifs.

Idée reçue n° 4

Le secteur informel des transports collectifs s'est développé en réponse à la disparition du système public, dans les années 1970 à 1990.

Idée reçue n° 5

Le secteur informel des transports collectifs devrait être entièrement supprimé, car il présente bien moins d'avantages que d'inconvénients (en matière de sécurité, de protection de l'environnement et de rendement).

Idée reçue n° 6

Des transports publics aux horaires, itinéraires et arrêts préétablis constituent la solution idéale. Prédominant jusque dans les années 1990 pour tous les modes de transports, ce modèle devrait être rétabli dans toutes les villes des pays en développement.

Idée reçue n° 7

Face au déclin quantitatif et qualitatif des services de transport urbain et à l'encombrement des routes dans la plupart des pays en développement, la seule solution consiste à investir dans des modes de transport collectif de masse (bus, trains ou autres) et à y subordonner le reste du système.

Idée reçue n° 8

Les réseaux de bus à haut niveau de service permettent de réduire la congestion et d'améliorer la qualité des transports collectifs dans les villes en développement.

Idée reçue n° 9

Le faible rendement du secteur privé devrait pousser les autorités municipales à maintenir leurs propres compagnies de bus ou à en créer de nouvelles.

Idée reçue n° 10

Les tarifs des transports collectifs devraient être encadrés pour être accessibles aux plus pauvres, sans pour autant éliminer la concurrence.

Idée reçue n° 11

Les moyens de transport « artisanaux » ne devraient pas être autorisés à circuler sur les voies réservées aux BHNS et aux transports ferroviaires, qui présentent le double avantage d'être modernes et d'offrir des capacités élevées.

Idée reçue n° 12

La formalisation du secteur informel des transports collectifs constitue la principale solution à son évasion fiscale délibérée, qui prive les municipalités de recettes budgétaires et exerce une concurrence déloyale vis-à-vis de son équivalent formel.

Idée reçue n° 13

La population des pays en développement emprunte les transports collectifs parce qu'elle n'a pas d'autres choix.

Idée reçue n° 14

Véritable phénomène culturel, les transports collectifs « artisanaux » exercent une influence politique considérable au-delà de leur propre secteur.

Idée reçue n° 15

Il conviendrait d'inciter les gouvernements à fluidifier le trafic routier en acquérant une flotte d'autobus, dont chacun peut remplacer plusieurs véhicules « artisanaux » de plus petite taille (berline, camionnette, etc.).

Idée reçue n° 16

Le remplacement de réseaux informels par des réseaux formels de transports collectifs peut se faire sans perte d'emploi, via la reconversion professionnelle de la main d'œuvre existante.

Idée reçue n° 17

La formalisation d'un système informel de transports collectifs ne requiert aucune aide financière de l'État.

Le présent Document d'analyse entend déconstruire ces différentes idées reçues en fournissant une description de la situation actuelle et en proposant différentes pistes d'amélioration. Il formule ainsi des recommandations d'ordre général, à approfondir lors de l'aménagement de chaque territoire particulier, et conclut qu'il n'existe pas de solution universellement applicable. Dans les villes des pays développés comme des pays en développement, divers facteurs déterminent en effet les besoins de transport à satisfaire : le niveau de revenus, le profil socioprofessionnel et la taille des ménages, la nature des déplacements (distance, destination, objet, heure, etc.) et le volume des voyageurs. À lui seul, aucun mode ou réseau de transport ne saurait répondre aux besoins de tous les citoyens.

Ces dernières années, la pandémie de COVID-19 a perturbé les habitudes des voyageurs. Le secteur informel des transports collectifs a moins pâti de leur désaffection que son équivalent formel en raison de ses tarifs compétitifs et de l'absence de solutions alternatives. Il s'est en effet avéré bien plus délicat pour les transports collectifs du secteur formel de rester rentables tout en observant les mesures de distanciation sociale : ils ne pouvaient plus compenser leurs nombreux coûts fixes et leurs considérables coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien en remplissant au maximum des véhicules plus grands et plus difficiles à ventiler que ceux du secteur informel (comme les trains ou les bus à haut niveau de service).

À travers le monde, ces différents facteurs ont poussé les villes à diversifier l'exploitation et le financement de leur système de transport. Dans différents pays développés, les services de transports collectifs proposés dans certaines zones urbaines ont par exemple été complétés ou remplacés par des services similaires à ceux proposés par le secteur informel de pays en développement, tout en maintenant des services formels ou express dans d'autres zones.

Dans les pays développés, où les transports collectifs sont généralement planifiés, réglementés et financés par une seule et même autorité publique, cette tâche se trouve facilitée par la disponibilité et le traitement des données en temps





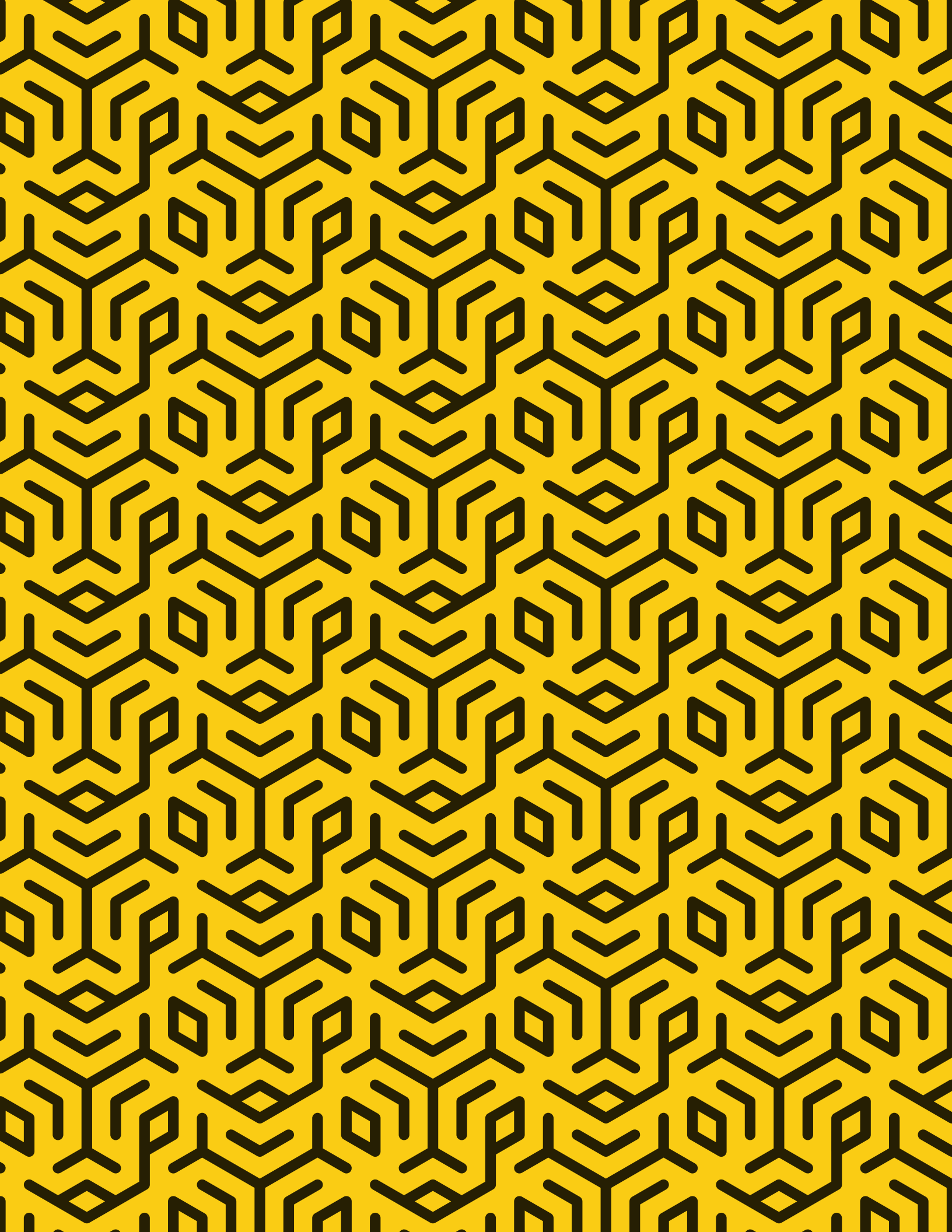
réel et l'utilisation des technologies de l'information et de la communication, qui permettent en outre d'optimiser l'usage des véhicules motorisés.

Pour terminer, le présent Document d'analyse pose la question suivante : dans quelle mesure les répercussions en apparence négatives des transports « artisanaux » justifieraient-elles de les interdire ? Il invite les lecteurs à y répondre en fonction de chaque contexte, et tire les trois conclusions suivantes :

1. Aucune mesure prise pour interdire le secteur informel (comme à Nairobi, Lagos ou Maputo) n'a encore produit les résultats escomptés. Le gel de l'octroi des licences conjugue souvent les pires effets des différents scénarios en provoquant la prolifération de véhicules à deux ou trois roues et de taxis collectifs illégaux.
2. À l'inverse, la stratégie consistant à accepter ce secteur en l'état s'avère elle aussi problématique au vu des considérables progrès à réaliser en matière de sécurité, de décongestion des routes et de protection de l'environnement.
3. Caractérisé par son faible niveau de réglementation et son manque de qualité, le vaste secteur informel des transports collectifs pourrait être modernisé et rationalisé pour répondre aux différents besoins de la population. Trois défis devraient être relevés pour y parvenir : (a) améliorer la réglementation, l'organisation et la planification du secteur pour permettre aux exploitants de travailler dans de meilleures conditions et de fournir de meilleurs services et (b) améliorer l'administration des routes et les conditions de circulation pour permettre aux exploitants de fournir des services de qualité. De telles réformes devraient par ailleurs être menées progressivement pour permettre une gestion efficace des risques, susciter l'adhésion des parties prenantes et transformer progressivement le secteur.

Le présent Document d'analyse fournit un cadre et des orientations stratégiques, sans pour autant préconiser de solutions spécifiques aux différents contextes urbains.







Introduction



La mise en place d'un système de transports urbains satisfaisant relève du casse-tête dans les pays en développement: les autorités doivent composer avec une urbanisation galopante pour permettre aux citoyens de se déplacer (au travail, à l'école, chez le médecin, au supermarché, etc.) et accroître du même coup la commodité, l'attrait et la compétitivité de leurs villes. Pour résoudre ce casse-tête, il leur faut surmonter des obstacles et jongler avec des objectifs souvent contradictoires en matière de mobilité, de protection de l'environnement, de financement et de santé publique (par ex.: le renforcement de la sécurité routière, la lutte contre les changements climatiques et plus récemment la lutte contre la pandémie de COVID-19). La solution qui consiste à recourir à des services privés, adéquats et sûrs soulève néanmoins la question de l'égalité de l'accès aux transports collectifs.

Dans les villes des pays en développement, les citoyens qui dépendent des transports collectifs sont les premiers affectés par la dégradation de la qualité et du niveau des services. Les différents maux se cumulent: les routes sont engorgées sous l'effet de la croissance démographique des villes et de la motorisation de leurs habitants, tandis que la double pression exercée par la concurrence et



la politique des prix empêchent d'augmenter les tarifs proportionnellement aux coûts, notamment du carburant. Pour ne rien arranger, les transports collectifs se trouvent contraints d'étendre leurs réseaux pour compenser la dispersion démographique de villes devenues tentaculaires, et compromettent leur viabilité financière en réduisant de ce fait leur niveau de service ou leur coefficient de remplissage.

Dans les villes des pays en développement, les transports collectifs informels ou « artisanaux » sont empruntés par une population majoritairement pauvre, et sont souvent détenus ou exploités par des fonctionnaires qui emploient une grande partie

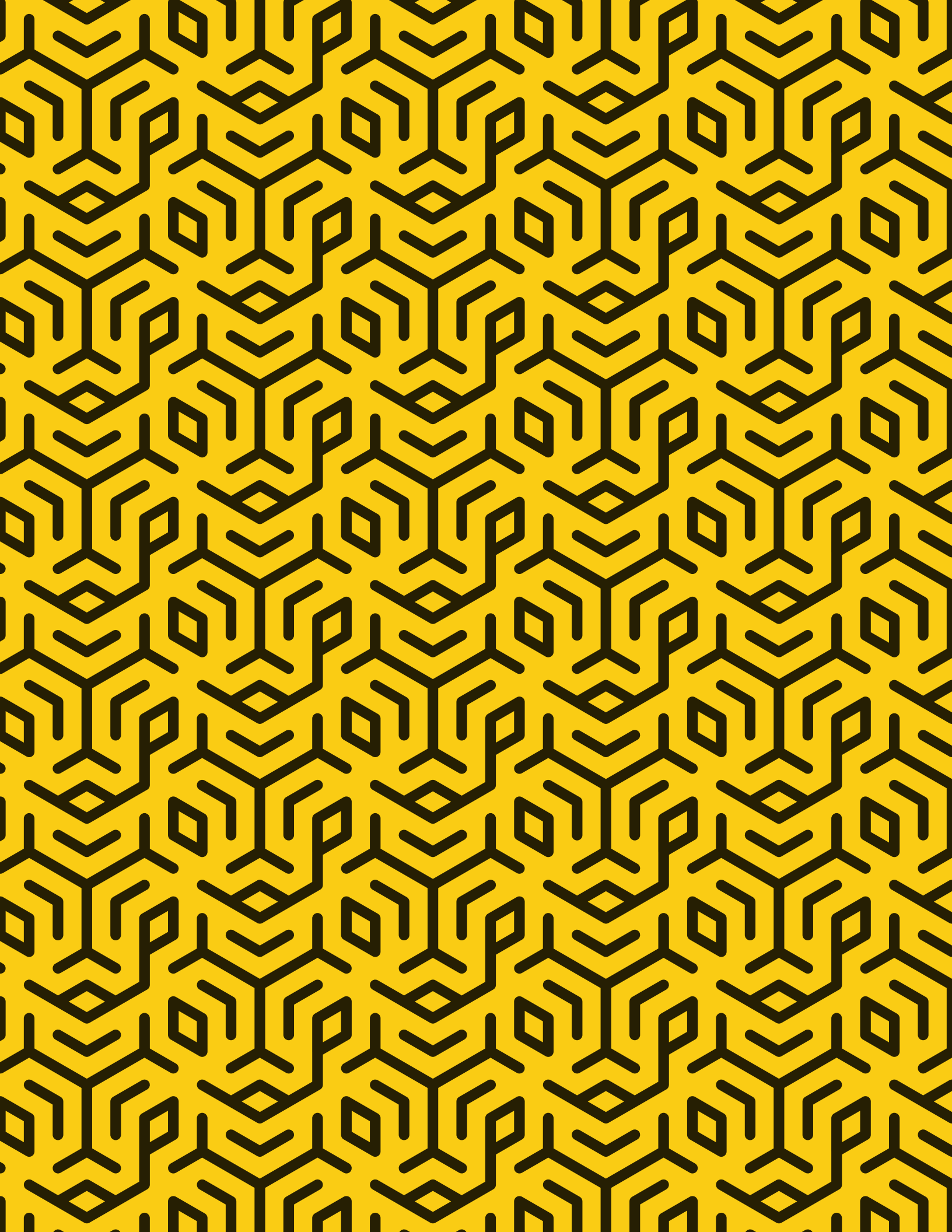


des conducteurs. Leur efficacité et leur accessibilité devraient à ce titre constituer une priorité politique.

La promesse de régler ces « problèmes » en puisant dans les caisses de l'État pour construire de nouvelles infrastructures, acquérir des véhicules plus modernes ou subventionner les transports collectifs a été brandie au cours de maintes campagnes électorales au Nigéria, au Ghana, en Zambie, en Afrique du Sud, en Tanzanie, en Inde ou encore aux Philippines. Or, la mobilité de chaque ville et de chaque pays dépend d'une multiplicité de facteurs (sociaux, techniques, géographiques, économiques, financiers et politiques) qu'il est impossible de corriger en se contentant d'accroître

l'offre de transports (que ce soit sur routes, chemins de fer ou voies de bus à haut niveau de service).

De la restructuration partielle à l'abolition complète du secteur informel des transports, les réformes entreprises jusqu'à présent n'ont guère produit les résultats escomptés. Suivant la citation d'Albert Einstein en exergue, le présent Document d'analyse prend le temps et le recul nécessaires pour cerner les problèmes existants avant de réfléchir aux solutions: il déconstruit les principales idées reçues, envisage des approches alternatives et formule des recommandations pour mieux répondre aux besoins de villes en pleine mutation.





Définir le secteur des transports collectifs

Pour répondre à la problématique posée en introduction, il convient de commencer par définir le secteur des transports collectifs.



Le secteur informel des transports collectifs

Prédominants dans les pays en développement, les transports collectifs « artisanaux » du secteur informel adaptent leur offre à la demande :

- ▶ en circulant aux heures et dans les conditions définies par leurs exploitants ;
- ▶ en ne quittant leur terminal qu'une fois pleins ou largement remplis ;
- ▶ en ne desservent généralement pas d'arrêts préétablis, mais en s'arrêtant lorsqu'un passager souhaite monter ou descendre ;
- ▶ en déviant de leur itinéraire si besoin ;
- ▶ en ne suivant pas d'horaires préétablis.

La plupart des transports collectifs « artisanaux » sont exploités par des entrepreneurs individuels qui ne reçoivent aucune subvention publique et possèdent souvent une flotte de moins de quatre unités², généralement des véhicules d'occasion importés de pays développés (comme des motos, des « pousse-pousse » à trois roues et trois places assises, ou encore des camionnettes ou des minibus pouvant transporter jusqu'à 35 passagers assis et debout). Leurs conducteurs sont généralement rémunérés à la commission et assistés de membres de leur famille qui vendent les titres de transport et supervisent la montée et la descente des passagers et de leurs bagages.

Encadré à des degrés divers, ce secteur est généralement libre de réglementer ses conditions de travail et l'entretien de ses véhicules. Parfois assujettis à une licence d'exploitation délivrée par l'État, ses exploitants sont généralement affiliés à un syndicat dont les cotisations donnent accès à ses itinéraires et à ses terminaux.

Généralement très jaloux de leurs prérogatives, les syndicats constituent une force politique majeure dans la plupart des pays en développement. Leur influence émane de leur base syndicale et de leur proximité avec les fonctionnaires qui délivrent leurs licences ou possèdent leurs véhicules (par ex. : les agents de police ou de réglementation).

Forgé à la fin des années 1960 aux États-Unis, le terme *paratransit* (traduit en français par transport « parallèle » ou « semi-collectif ») y désignait les services proposés pour compléter l'offre du système public^{3,4}. Souvent assimilé aux services qui adaptent leur offre à la demande⁵, il recouvre en pratique la gamme des services situés entre le secteur privé et les transports collectifs aux horaires et itinéraires préétablis⁶. Dans les pays en développement, les citoyens bénéficient généralement d'une vaste offre de transports « parallèles » ou « semi-collectifs » souvent assurés par des exploitants

2 Les villes ont récemment vu exploser les services de transports collectifs informels fournis par des véhicules à deux ou trois roues et par des taxis collectifs, qui sont plus libres encore que les minibus en matière d'entrée sur le marché et de conditions à remplir, mais ne font pas l'objet de la présente analyse.

3 *Paratransit*, Special Report 164, Transportation Research Board, National Academy of Sciences, Washington DC, 1976

4 R.F.Kirby, et al. *Para-Transit: Neglected options for Urban Mobility*, Urban Institute, Washington, DC, 1975

5 Définition Wikipédia: Respectivement employées aux États-Unis et au Royaume-Uni, les expressions *paratransit* et *community transport* renvoient aux services fournis pour compléter l'offre de transports collectifs aux itinéraires et horaires préétablis. Leur degré de personnalisation et de flexibilité varie considérablement, allant de taxis ou de minibus suivant un itinéraire vaguement défini et s'arrêtant pour faire monter ou descendre des usagers, à des véhicules desservant des adresses précises au départ et à destination de n'importe quel l'endroit indiqué par l'utilisateur au sein des zones desservies.

6 Cervero, 1975



peu encadrés, voire illégaux. Rarement soumis aux règles et procédures d'exploitation officielles, ces transports relèvent de l'économie informelle et restent considérés comme des transports informels ou « artisanaux » même lorsqu'ils sont légaux et réglementés, par opposition aux services proposés par de grandes compagnies aux horaires et itinéraires préétablis (c'est le cas du *Metro Mass Transit* d'Accra ou des coopératives de Maputo).

À travers le monde, ces transports « parallèles » ou « semi-collectifs » présentent des caractéristiques similaires en matière d'offre, de gestion et d'exploitation, mais des appellations variables en fonction des pays: « service » (Liban, Jordanie et Palestine), « dolmus » (Turquie), « sherut » (Israël), « jeepneys » (Philippines), « bemo » (Bali, Indonésie), « trotro » (Ghana), « danfo » (Nigeria), « combi » ou « taxi » (Afrique du Sud), « car rapide » (Sénégal), « micro » (Pérou), « chapa » (Maputo, Mozambique), « matatu » (Nairobi, Kenya), « poda-poda » (Freetown, Sierra Leone) et « dala-dala » (Dar es Salaam, Tanzanie).



Photo II-1. De haut en bas: terminal de bus à Lusaka, jeepney à Manille et poda-poda à Freetown.



Le secteur formel des transports collectifs

Les transports collectifs du secteur formel sont bien moins répandus dans les pays en développement que dans les pays développés et les pays à revenus intermédiaires ou élevés, car ils sont réglementés par l'État (notamment en matière de conditions de travail) et donc plus coûteux que leurs équivalents du secteur informel.



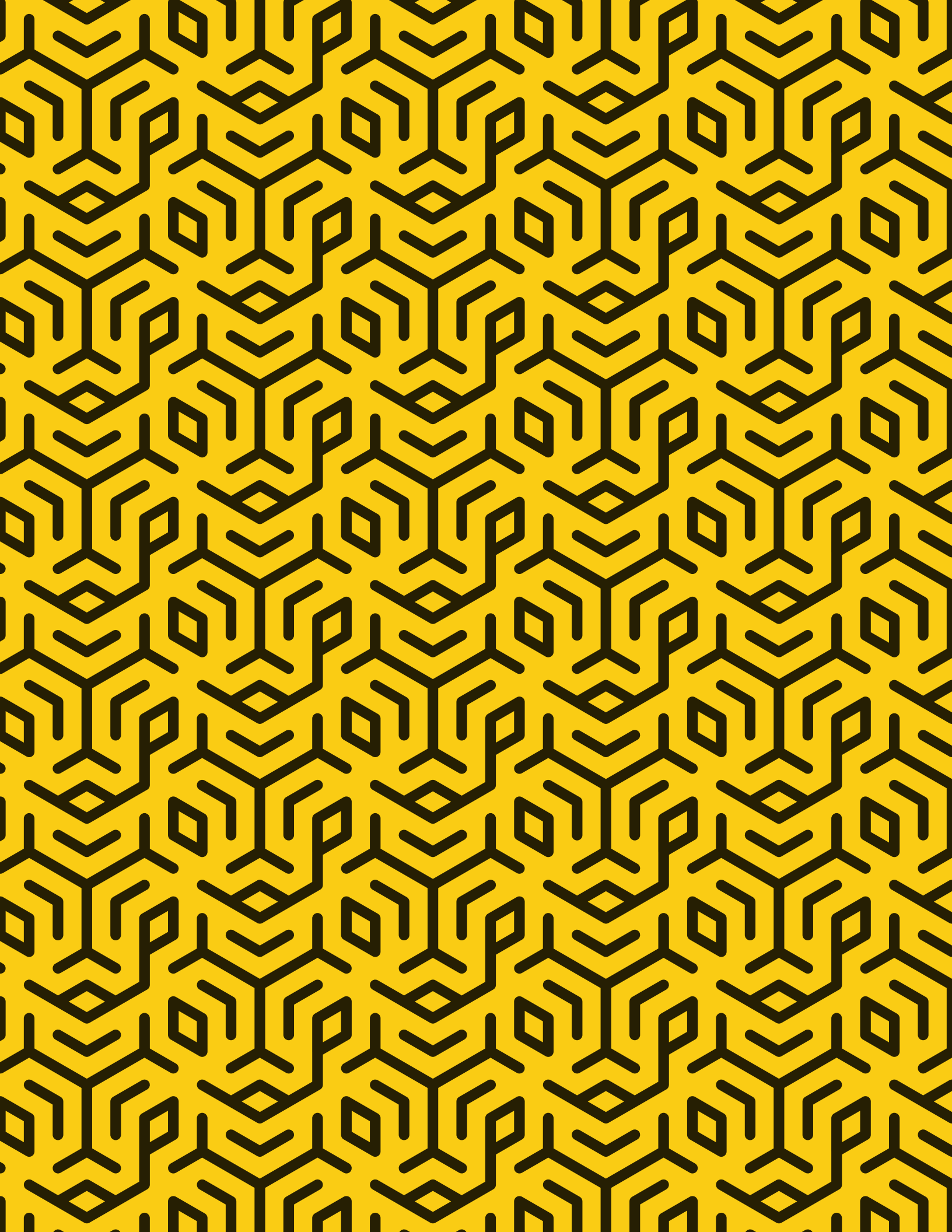
Ils se caractérisent par :

- ▶ la prestation de services à des heures précises selon des horaires préétablis ;
- ▶ des itinéraires et des arrêts préétablis entre deux terminaux ;
- ▶ l'obligation de se conformer à des réglementations en matière de licence d'exploitation, de véhicules, de tarifs, d'horaires, d'itinéraires, d'arrêts et de terminaux ;



► la possibilité de confier leur exploitation à des compagnies publiques ou d'organiser des appels d'offres pour octroyer des licences d'exploitation à des compagnies privées ;

► la subvention par l'État de leur exploitation, de leur entretien, de la construction d'installations et d'infrastructures et/ou de l'acquisition d'équipement et de matériel roulant.





Cerner les Problèmes

Dans les villes des pays en développement, différents facteurs ont progressivement entravé la mobilité urbaine et favorisé le développement du secteur informel des transports collectifs.



Facteurs directs et tangibles



Une croissance démographique plus rapide que le développement des infrastructures et des services de transport

La population des villes d'Afrique subsaharienne s'élève actuellement à 472 millions d'habitants et devrait doubler d'ici 25 ans, à raison d'une croissance démographique annuelle de quatre pour cent (inimaginable dans les pays développés)⁷. Cette tendance s'explique moins par l'exode rural à partir des régions agricoles que par la croissance démographique des villes elles-mêmes et par l'expansion géographique des conurbations proches. À la lisière des villes, des logements sortent de terre dans le plus grand mépris des règles d'urbanisme. Tous les centres urbains contribuent à cette croissance démographique, des mégapoles

de plus de 20 millions d'habitants comme Lagos aux villes de moins de 500 000 habitants⁸. L'Afrique subsaharienne devrait compter 100 villes de plus d'un million d'habitants d'ici 2025, soit deux fois plus que l'Amérique latine (McKinsey). Dans cette région, la population urbaine se répartit à 34 pour cent dans les grandes villes (plus d'un million d'habitants), à environ 15 pour cent dans les villes secondaires (de 250 000 à un million d'habitants) et à 50 pour cent dans les petites villes (moins de 250 000 habitants), tandis que les villes de moins de 50 000 habitants représentent 29 pour cent de la population urbaine du continent africain⁹.



Photo III-1.

Installé sur un terre-plein du centre-ville de Lusaka pour répondre à la demande des passants, ce stand d'alimentation entrave la circulation et compromet la sécurité routière.

⁷ *The State of African Cities 2008, A framework for addressing urban challenges in Africa*, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) 2008.

⁸ <https://www.cfr.org/background/urbanization-sub-saharan-africa>

⁹ *Which Way to Livable and Productive Cities? A Road Map for Sub-Saharan Africa*, Kirsten Hommann et Somik V. Lall, Banque mondiale (2019).



L'accélération de la motorisation sous l'effet conjugué de la croissance démographique et de la hausse des revenus en milieu urbain

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, les déplacements en véhicules particuliers (automobiles et motos) doublent pratiquement tous les cinq à six ans sous les effets conjugués de la croissance démographique (deux à trois pour cent par an) et de l'augmentation des véhicules (sept à huit pour cent par an). Entre 2000 et 2015, le nombre de véhicules

pour mille habitants est passé de moins de 40 à plus de 250 à Accra¹⁰ et de 60 à environ 200 à Nairobi¹¹. À ces deux facteurs s'ajoutent les capacités restreintes des infrastructures routières, saturées dans la plupart des villes d'Afrique subsaharienne par un trafic croissant qu'elles sont incapables d'absorber.



Le manque d'aménagement du territoire

L'urbanisation galopante de l'Afrique subsaharienne résulte moins d'une densification des villes existantes que de l'expansion et de l'agglomération de quartiers et de villages auparavant isolés. Les zones les plus récemment urbanisées se caractérisent par l'insuffisance des transports collectifs et des réseaux routiers en matière de capacités, de couverture et d'intégration.

En périphérie de ces villes « tentaculaires », l'étalement urbain et l'absence de planification des transports privent les entreprises des avantages économiques généralement conférés par l'échelle géographique et la densité démographique du tissu urbain; ils contribuent de surcroît à élever le coût des transports¹² et à réduire l'accès à l'emploi. Les disparités de développement et le manque d'infrastructures y entravent par ailleurs la desserte du territoire par des transports collectifs conventionnels aux itinéraires et horaires préétablis. Si le développement durable exige de planifier les transports tout en aménageant le territoire, peu de villes veillent en réalité à coordonner ces deux tâches, même dans les pays développés. Les populations ayant un moindre poids économique et politique sont aussi les plus susceptibles de vivre dans de telles conditions, qui entravent encore davantage leur accès à l'emploi, à l'éducation, aux soins de santé et aux services sociaux essentiels.

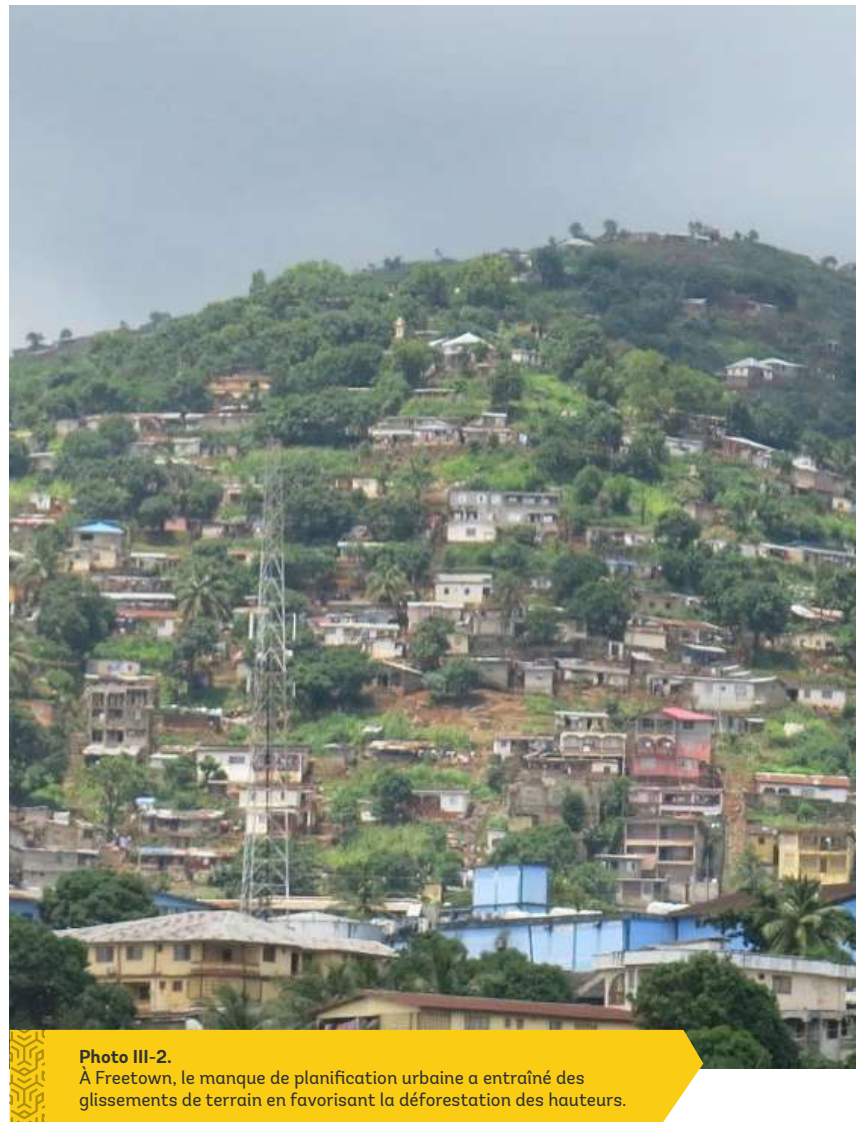


Photo III-2.
À Freetown, le manque de planification urbaine a entraîné des glissements de terrain en favorisant la déforestation des hauteurs.

¹⁰ Franklin Obeng-Odoom (2010) "Drive left, look right: the political economy of urban transport in Ghana", *International Journal of Urban Sustainable Development*, 1:1-2, 33-48.

¹¹ Franklin Obeng-Odoom (2010) "Drive left, look right: the political economy of urban transport in Ghana", *International Journal of Urban Sustainable Development*, 1:1-2, 33-48.

¹² *The State of African Cities: A framework for addressing Urban Challenges in Africa*, ONU-Habitat (2008).



L'évolution de la structure des villes

À taille égale, les zones métropolitaines d'Afrique subsaharienne présentent une densité démographique inférieure à celles d'autres pays en développement, dans la mesure où elles s'urbanisent en s'étendant vers l'extérieur. Entre 1985 et 2000, la zone métropolitaine d'Accra a par exemple vu sa surface augmenter de 160 pour cent (et sa zone bâtie passer de 133 à 344 kilomètres carrés entre 1990 et 2005), tandis que sa population n'a augmenté que de 50 pour cent. Sur cette même période, la zone métropolitaine d'Accra a même vu baisser d'environ 40 pour cent sa densité de population moyenne en raison du plus faible taux de croissance démographique enregistré à Accra même que dans le reste de la zone métropolitaine¹³.

Le centre des villes d'Afrique subsaharienne, même les plus grandes, se caractérise souvent par la faible densité et par l'homogénéité des logements. C'est en périphérie que s'installent généralement les populations issues de l'exode rural, vivant à plusieurs générations dans des maisons individuelles bâties sur des terrains « libres », à peu de frais et souvent sans titre de propriété.

Prédominante en Afrique subsaharienne, l'économie informelle favorise en outre la dispersion et la faible densité de l'emploi. On n'y trouve donc guère de centres ni de corridors recevant une demande suffisante pour proposer des services de transport express, puissants et performants, hormis quelques exceptions géographiques (par ex. à Dakar, la capitale du Sénégal) ou économiques (par ex. à Johannesburg ou Addis-Abeba, sièges de nombreuses multinationales et organisations internationales).

Or, la structure des réseaux routiers en Afrique subsaharienne reflète généralement celle des villes. Parfois traversées de bout en bout par de grands axes qui se coupent en deux ou trois points centraux, les vastes zones métropolitaines sont généralement parcourues d'axes intermédiaires plus étroits, tortueux, discontinus et distants les uns des autres, auxquels sont mal reliées les nombreuses petites routes en terre battue qui sillonnent les quartiers habités.





L'insuffisance des infrastructures (et des services)

L'Afrique subsaharienne devrait dépenser entre 130 et 170 milliards de dollars par an pour combler ses besoins criants en matière d'infrastructures urbaines (routes, rues, tout-à-l'égout, eau courante, raccordement à l'électricité, etc.)¹⁴. Déjà confrontés à un déficit financier de 68 à 108 milliards de dollars alors qu'un tiers seulement des investissements nécessaires à l'horizon 2050 ont été réalisés, les États africains sont contraints de les financer eux-mêmes du fait de leur situation macroéconomique, de la faiblesse du cadre juridique (notamment en matière d'application des contrats), d'obstacles réglementaires et d'autres facteurs dissuasifs pour le secteur privé. Alors que certains pays d'Asie de l'Est ont accru leur taux d'investissement à mesure qu'ils s'urbanisaient (comme la Chine, le Japon et la Corée du Sud), les pays d'Afrique se sont contentés de le maintenir autour de 20 pour cent du PIB entre 1980 et 2011¹⁵. La Chine a par exemple accru son taux d'investissement de 35 à 48 pour cent sur cette même période, voyant son taux de population urbaine passer de 18 à 52 pour cent entre 1978 et 2012. Au terme de cette période, l'Asie de l'Est affichait un taux d'investissement régional supérieur à 40 pour cent du PIB¹⁶.



L'évolution des déplacements

Malgré leur forte urbanisation, les villes d'Afrique subsaharienne continuent d'afficher une densité relativement faible en matière de population et d'emploi (cf. plus haut « l'évolution de la structure des villes »). Certes nombreux, les citadins n'ont guère tendance à effectuer des trajets compatibles avec une offre de transports collectifs performants, puissants et rapides (points de passage multiples et divergents plutôt que communs et convergents).

¹⁴ *African Economic Outlook 2016, Sustainable Cities and Structural Transformation*, Banque africaine de développement (BAD), Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) (2016).

¹⁵ <https://www.weforum.org/agenda/2018/06/Africa-urbanization-cities-double-population-2050-4%20ways-thrive/>

¹⁶ Somik Vinay Lall, J. Vernon Henderson, Anthony J. Venables *Africa's Cities: Opening Doors to the World*, Banque mondiale (2017)



Facteurs indirects et moins tangibles



Une plus forte urbanisation avec un niveau de richesse inférieur

Pour un taux d'urbanisation de 40 pour cent, les pays d'Afrique subsaharienne disposent actuellement d'un PIB par habitant de 1 000 dollars des États-Unis¹⁷ ; à titre de comparaison, lorsqu'ils ont atteint ce taux d'urbanisation, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord disposaient d'un PIB par habitant de 1 800 dollars (en 1968) et les pays de l'Asie de l'Est et du Pacifique d'un PIB par habitant de 3 600 dollars (en 1994), exprimés en dollars constants de 2005.

Le plus faible niveau de PIB par habitant enregistré par l'Afrique peut s'expliquer par l'exode rural de populations dont le niveau d'instruction et de compétence s'avère insuffisant pour décrocher des emplois stables et relativement bien rémunérés dans l'économie formelle.



L'imprévisibilité spatio-temporelle des emplois créés par l'économie informelle

L'économie informelle emploie 85,8 pour cent de la main-d'œuvre en Afrique subsaharienne, contre 68,2 pour cent en Asie et dans le Pacifique, 40 pour cent dans les Amériques et 25,1 pour cent en Europe et en Asie centrale¹⁸. Dans la construction, l'hôtellerie, la vente et d'autres secteurs de l'économie informelle, la plupart des emplois sont faiblement

rémunérés, ne donnent droit à aucune prestation sociale, ne suivent pas d'horaires réguliers et ne disposent pas de locaux fixes. Or, l'existence d'un marché stable et étendu s'avère indispensable pour pouvoir investir massivement dans le transport des travailleurs et garantir l'efficacité économique et la viabilité financière de tels investissements.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ *Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation*, 2015 (No. 204), Organisation internationale du travail (OIT)



Le manque d'investissements dans les infrastructures routières ces dernières décennies et le recours croissant à des véhicules plus petits et mieux adaptés à des réseaux marginaux

La part du réseau routier dans l'espace public est bien plus réduite en Afrique subsaharienne que dans les autres régions du monde. Le Tableau III-1 indique en effet que cette part est inférieure à 15 pour cent dans toutes les villes d'Afrique examinées, alors qu'elle varie entre 15 et 36 pour cent dans le reste du monde¹⁹. En Afrique subsaharienne, les périphéries sont nettement défavorisées en termes de couverture, de capacité et d'état des infrastructures : si la concentration du réseau routier est extrêmement élevée en centre-ville, sa part dans l'espace public chute brutalement à mesure qu'on s'en éloigne, contribuant ainsi à la mauvaise desserte, voire à l'isolement des périphéries²⁰.



Tableau III-1. Part du réseau routier dans l'espace public²¹

Ville	% de l'espace public
New York (Manhattan)	36
Hong Kong	33.7
Barcelone	33
Paris	29.7
Amsterdam	29.1
Tokyo	28.7
Athènes	28.6
Medellín	25.2
Bruxelles	25.1
Helsinki	22.9
Copenhague	22.7
Guadalajara	21.8
Singapour	21.6
Beijing	19.1
Saint-Pétersbourg	18.5

Ville	% de l'espace public
Auckland	18.1
Brasilia	16.7
Bangkok	15.9
Kigali	15.7
Chandigarh	15.7
Calcutta	15.2
Abuja	15.1
Dakar	14.3
Addis-Abeba	13.4
Ouagadougou	12.3
Nairobi	11.5
Accra	11.1
Erevan	6.1
Bangui	6

¹⁹ *The relevance of street patterns and public space in urban areas*, Working Paper de l'ONU-Habitat, avril 2013.

²⁰ Somik Vinay Lal, J. Vernon Henderson, Anthony J. Venables *Africa's Cities: Opening Doors to the World*, Banque mondiale (2017)

²¹ <https://nextcity.org/daily/entry/how-much-public-space-does-a-city-need-UN-Habitat-joan-clos-50-percent>



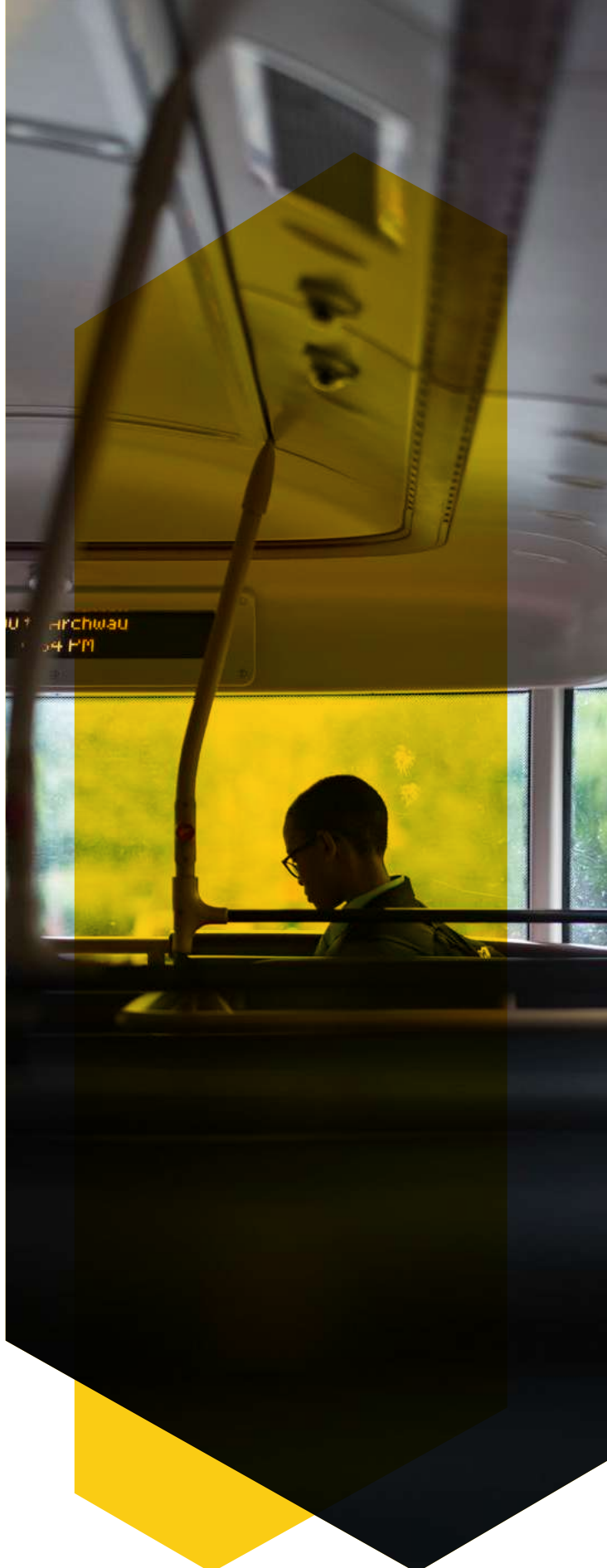
La faible qualité, capacité et couverture des réseaux routiers

La disponibilité des transports collectifs dépend des capacités, de la couverture et de toutes les autres caractéristiques des réseaux routiers existants. Parmi ces caractéristiques, des chaussées en mauvais état (présentant par ex. des nids de poule ou des signes d'érosion), encore dégradées par des inondations saisonnières ou un mauvais drainage, peuvent considérablement réduire la vitesse de circulation et endommager les véhicules les plus lourds ou sophistiqués, conçus pour rouler dans des environnements moins accidentés. Les réseaux routiers peuvent également présenter des défauts de structure ou de conception, incompatibles avec des poids lourds au coefficient de braquage élevé, ou encore des travaux de construction ou de modernisation qui entravent l'accès des plus grands véhicules. Ces différents facteurs favorisent le recours à des moyens de transport « artisanaux » (minibus, camionnettes, taxis collectifs) suffisamment petits et maniables pour s'adapter à tous les types de routes (étroites, sans revêtement, etc.) et arriver à destination en évitant les embouteillages.



La structure démographique de l'Afrique subsaharienne

Particulièrement jeune, la population d'Afrique subsaharienne compte une majorité de moins de 25 ans : environ 40 pour cent sont âgés de 0 à 14 ans et 19 pour cent sont âgés de 15 à 24 ans²². Le faible niveau d'instruction et d'épargne associé à cette jeunesse, a fortiori lorsqu'elle est issue de l'exode rural, entrave toutefois son accès à l'économie formelle et favorise le développement du commerce de rue, du travail journalier et du transport informel de marchandises et de passagers. Or, la disponibilité et le faible coût des véhicules d'occasion permettent même aux moins qualifiés de travailler dans le secteur des transports et d'y gagner modestement leur vie au jour le jour.





La multiplicité des acteurs et de leurs intérêts au sein du secteur informel des transports

Le secteur informel des transports collectifs se compose généralement des acteurs suivants : le personnel politique, la police, l'administration, les propriétaires de véhicules, les titulaires de licences d'exploitation, les compagnies d'assurance, les associations (à l'échelle des villes, des itinéraires ou

des quartiers), les conducteurs et leurs syndicats, les vendeurs de véhicules, les gestionnaires d'itinéraires et de terminaux, les mécaniciens et bien sûr les usagers²³. Parmi tant d'intérêts contradictoires, celui des usagers finit rarement par prévaloir.



Le poids des syndicats, dont la réticence au changement favorise l'immobilisme

La prestation des services repose sur des alliances politiques et sur l'octroi de licences d'exploitation à une minorité de prestataires. Le secteur informel des transports est souvent dominé par des syndicats d'exploitants et/ou de propriétaires qui recourent souvent à l'intimidation, voire à la violence, pour faire appliquer des règles qu'ils ont eux-mêmes établies pour compenser l'incapacité des pouvoirs publics à réglementer le secteur. Les syndicats divisent souvent les villes en zones dont ils répartissent ensuite la responsabilité entre leurs différentes sections, comme c'est le cas à Lagos.

Les syndicats dominants dans les capitales Kampala (NAFEBU, *National Federation for Boda Operators*) et Lagos (NACOWA, *Nigerian Auto Bike Commercial and Workers Association*) se caractérisent par leur poids démographique et par leur capacité à influencer les politiques, dans la mesure où ils comptent respectivement 70 000 et 200 000 adhérents, représentés respectivement par 30 et 57 sections dans chacune de ces villes. La ville de Douala fait toutefois figure d'exception, puisque la majorité des propriétaires de motos-taxis préfèrent se réunir au sein d'associations de quartier

ou d'autres organisations, sept pour cent seulement des exploitants appartenant à une association.

Si ce marché n'est en théorie fermé à personne, il se limite en pratique aux syndicats, qui perçoivent des cotisations proportionnelles au nombre de véhicules exploités par leurs adhérents²⁴. En contrepartie des licences d'exploitation octroyées par les autorités, les syndicats défendent les intérêts de leurs adhérents, en les protégeant notamment d'une concurrence rarement autorisée.

À Lagos, les syndicats prélèvent les cotisations des exploitants par l'intermédiaire de « jeunes de quartier » faisant si nécessaire usage de la violence. Ils se constituent ainsi un budget qu'ils emploient pour « administrer » le secteur en obtenant les faveurs de la classe politique et de la police. Il s'avère d'autant plus difficile de réglementer le secteur que les syndicats ont accru leur influence politique en élargissant leur base et leurs cotisations. Forts de 200 000 exploitants qui emploient 500 000 travailleurs directs, les syndicats ont le pouvoir économique et politique de paralyser toute la ville.

²³ Jacqueline Kopp et Winnie Mitullah, *Politics, Policy and paratransit, in Paratransit in African Cities*, Roger Behrens, Dorothy McCormick et David Mfinanga (eds).

²⁴ À Lagos, les tarifs varient de 30 à 176 dollars par an en fonction du lieu et de la demande.



L'origine coloniale et l'histoire post-coloniale du secteur informel des transports développé par des États défaillants

Dans un article consacré à l'influence de la politique dans le paratransit (transport « parallèle » ou « semi-collectif »), Klopp et Mitullah avancent que « les colons et les fonctionnaires européens ont 'aménagé' la ville de Nairobi autour de moyens de transport conçus pour faciliter la ségrégation physique »²⁵. Le journaliste kényan Patrick Gathara estime quant à lui que les « matatus » (les minibus kényans) sont le « fruit pourri » d'un entrepreneuriat national issu d'un modèle colonial et d'un État post-colonial défaillant²⁶.

Les colons ne se souciaient guère de la mobilité urbaine des populations autochtones. Il fallut attendre les années 1940 et 1950 pour que la compagnie *Kenya Bus Services*, la seule à pouvoir assurer le transport commercial de passagers à Nairobi et dans ses environs, ne commence à envoyer des véhicules construits sur des châssis de camions pour desservir « les quartiers Est de la ville [où vivaient les Africains] »²⁷. Les populations pauvres d'Afrique ont donc été habituées à marcher plutôt qu'à prendre les transports collectifs.

Nés dans les années 1950, les « matatus » ont permis aux Africains d'exercer des activités commerciales qui leur étaient interdites à l'époque coloniale, en leur permettant de se déplacer et de transporter des marchandises entre les villes et les campagnes.



25 Jacqueline Kopp et Winnie Mitullah, *Politics, Policy and paratransit*, in *Paratransit in African Cities*, Roger Behrens, Dorothy McCormick et David Mfinanga (eds).

26 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-26/matatus-elude-center-city-ban-in-nairobi-kenya-again>

27 Tom Opiyo, *The Metamorphosis of Kenya Bus Services Limited in the Provision of Urban Transport in Nairobi*.



Des politiques souvent trop interventionnistes ou trop libérales

Les rares pays qui encadrent les transports collectifs ont tendance à tomber dans l'un ou l'autre de ces deux excès. L'excès de libéralisme consiste à ne pratiquement pas intervenir dans le secteur informel des transports et à laisser aux exploitants et à leurs syndicats le soin de l'administrer. Sur de tels marchés, le secteur informel n'est généralement guère réglementé en matière de véhicules autorisés à circuler sur le réseau et d'itinéraires (nombre, type, état), ni en matière d'horaires, de sécurité routière, de sélection des conducteurs, de conditions de travail, etc. À l'inverse, l'excès d'interventionnisme consiste à abolir le secteur informel des transports collectifs au profit d'un secteur entièrement formel et strictement réglementé pour améliorer les conditions de transport des usagers et les conditions de travail des employés.

La première tendance vise à « donner libre cours à l'esprit d'entreprise »²⁸ caractéristique de l'économie informelle pour proposer des services de transport abordables aux citoyens, tandis que la seconde

visait à atténuer les effets indésirables de l'économie informelle sur la circulation (embouteillages, insécurité, etc.) tout en cherchant à satisfaire les usagers et à protéger les employés.

Ces deux excès comportent toutefois leur lot d'inconvénients : la déréglementation du secteur sera souvent synonyme d'embouteillages, de vétusté, de concurrence tirant les tarifs vers le bas, de laxisme en matière de sécurité routière et de mauvaises conditions de travail (temps de travail et niveau de rémunération), tandis que son interdiction pure et simple privera les plus pauvres de modes de transport abordables et d'emplois peu qualifiés.

Les décideurs politiques ne sauraient ignorer que le secteur informel fournit des moyens de subsistance indispensables aux plus pauvres et aux plus vulnérables, en particulier aux migrants pauvres et non qualifiés en milieu urbain, comme l'indiquent des études disponibles sur ce sujet²⁹.



²⁸ Hernando De Soto, *The Mystery of Capital*, (2003)

²⁹ *Understanding the informal economy in African cities: Recent evidence from Greater Kampala*, Angus Morgan Kathage, 14 mars 2018, <https://blogs.worldbank.org/african/understanding-the-informal-economy-in-african-cities-recent-evidence-from-greater-kampala>





Déconstruire les idées reçues : mythes et réalités

À ces différents facteurs s'ajoutent des idées reçues qui entravent la réforme du secteur informel des transports collectifs dans les pays en développement.



IDÉE REÇUE

N° 1

Dans les pays en développement, les besoins de toutes les couches sociales en matière de mobilité et d'accessibilité sont généralement pris en compte dans l'élaboration des stratégies de transports collectifs urbains.





Réalité

Souvent rares et limitées à une coûteuse liste d'infrastructures, les stratégies de transports collectifs urbains ne répondent pas véritablement aux besoins de la population. Dans les villes d'Afrique subsaharienne, dont les habitants effectuent plus de 70 pour cent de leurs trajets à pied ou en transports collectifs (voire davantage chez les plus pauvres), les autorités devraient accorder une attention particulière à l'accessibilité, à la mobilité, à la sûreté et à la sécurité des usagers, en particulier des plus vulnérables. Leur négligence à l'égard du secteur informel des transports collectifs pénalise les plus pauvres, qui en sont aussi les principaux usagers.

Dans ce secteur, on ne trouve par ailleurs guère de directives claires et exhaustives sur les investissements à réaliser et la façon de l'organiser

« en pratique », « sur le terrain ». Les principales décisions y sont souvent improvisées pour répondre à des pressions politiques, des problèmes ponctuels ou des intérêts particuliers. Souvent axées sur la construction d'infrastructures visant à réduire les embouteillages, les stratégies existantes profitent principalement aux propriétaires de véhicules particuliers.

Pour atteindre leurs objectifs de mobilité, les villes d'Afrique subsaharienne doivent tenir compte de tous les modes de transport et entreprendre des réformes qui se révéleront difficiles sur le plan politique, mais plus avantageuses sur le long terme. Il s'avère absolument nécessaire, mais rarement suffisant, d'élaborer une feuille de route pour atteindre de tels objectifs.



L'efficacité de ces stratégies repose sur six critères, rarement satisfaits.



Les autorités locales s'approprient peu ces stratégies, qui émanent rarement du principal secteur des transports collectifs (le secteur informel) et de la police.



Ces stratégies tiennent rarement compte des freins en matière de mise en œuvre ou de financement.



Toutes les parties prenantes directement concernées par les transports collectifs ne sont pas consultées par les autorités responsables de l'aménagement du territoire (citoyens, groupes vulnérables, syndicats, etc.).

Les 6 éléments clés du processus de planification stratégique

L'exhaustivité

Ces stratégies doivent couvrir l'ensemble de la zone métropolitaine (voire être pensées au-delà de ses limites administratives et politiques), aborder la problématique générale du transport et les questions de qualité de vie qui s'y rapportent (par ex. : aménagement du territoire, changement climatique, qualité de l'air, consommation d'énergie, développement économique et social) et tenir compte de tous les modes de transport. Le secteur des transports se caractérise trop souvent par le cloisonnement de ses réformes (par zone et par mode de transport) et par l'insuffisance des informations sur lesquelles il fonde ses décisions.

La coopération

Toutes les parties prenantes doivent avoir leur mot à dire, parmi les autorités publiques investies de diverses compétences (par ex. : transports, aménagement du territoire, environnement, questions sociales, maintien de l'ordre, etc.) et la société civile (par ex. : ONG, entreprises et citoyens).

La communication

Il convient d'informer les parties prenantes et d'en recueillir les contributions en instaurant et en maintenant constamment une communication dans les deux sens.

La gouvernance

La mise en œuvre de la stratégie doit être confiée à une figure de proue investie de l'autorité juridique nécessaire pour prendre des décisions relatives à son financement et à sa mise en œuvre.

La cohérence

Les autorités compétentes en matière de mise en œuvre et d'exploitation doivent prendre des décisions conformes aux plans, programmes et politiques déjà adoptées par les villes, notamment en matière d'investissements.

La continuité

La demande de transport, la performance des services et l'état du réseau doivent faire l'objet d'une supervision et d'une actualisation régulières.



En somme, ces stratégies ne sauraient guider les politiques et les investissements sans tenir compte des ressources humaines et financières disponibles aux différents échelons, être adoptées par les autorités locales et satisfaire les besoins de l'ensemble du secteur.





IDÉE REÇUE

N° 2

La solution aux problèmes de mobilité urbaine réside dans la construction d'infrastructures routières et l'acquisition de matériel roulant.



Réalité

On répond souvent aux problèmes de transports en allouant des fonds publics à la construction de routes et à l'achat de véhicules plus fiables et confortables. Fondée sur une analyse superficielle de la situation, une telle réponse se contente de traiter les symptômes plutôt que de s'attaquer aux causes profondes d'un problème plus complexe³⁰. Au sujet d'une réponse de ce type envisagée au Kenya (la construction d'une autoroute à quatre voies de 30 kilomètres qui traverserait le parc national d'Uhuru), l'écrivain et caricaturiste primé Patrick Gathara a d'ailleurs déclaré : « Le gouvernement a admis de lui-même qu'il s'agissait d'une subvention publique aux plus aisés : une autoroute visant davantage à faciliter les déplacements de 'ceux qui en ont les moyens' qu'à véritablement désengorger la circulation. »³¹ [Voir l'encadré IV-1 sur les effets des politiques conçues pour fluidifier la circulation.]

Pour répondre aux problèmes de mobilité urbaine, il convient d'identifier d'abord leurs causes potentielles :

- ▶ Un processus d'urbanisation sans aménagement du territoire.
- ▶ Une offre insuffisante pour répondre à la demande croissante.
- ▶ Un territoire insuffisamment desservi par un réseau routier insuffisamment étendu.
- ▶ Des routes :
 - » mal conçues et mal entretenues ;
 - » inadaptées aux modes de transport non motorisés ;
 - » endommagées par des problèmes de drainage.
- ▶ Une application laxiste du code de la route.
- ▶ Un stationnement anarchique.
- ▶ L'encombrement des axes majeurs.



- ▶ L'encombrement des trottoirs, poussant les piétons à marcher sur la chaussée.
- ▶ Un manque de civilité au volant, notamment de la part de transports collectifs qui rivalisent pour attirer le plus d'usagers possible.

Les pays d'Afrique subsaharienne ne seront en mesure d'améliorer leur situation en matière de mobilité urbaine qu'en s'efforçant d'en avoir une vue d'ensemble. Leur attention semble par exemple focalisée sur les problèmes d'embouteillage, alors qu'une majorité de citoyens se déplace principalement à pied et n'emprunte guère de transports particuliers, ni même collectifs.

Si leur objectif principal consiste à favoriser la mobilité et l'accès des pauvres aux transports collectifs urbains, leurs investissements n'ont pour le moment apporté que de maigres résultats. Pour générer un véritable changement, il convient de repenser nos déplacements et de réduire notre utilisation des véhicules particuliers. Partout dans le monde, les pouvoirs publics ont compris l'importance d'encourager tous les citoyens, quels que soient leurs revenus, à privilégier des transports collectifs ou non motorisés, et à ne pas se laisser tenter par l'achat de véhicules particuliers à deux et quatre roues, qui s'avèrent de plus en plus abordables.

³⁰ Gordon Pirie, *Sustainable Urban Mobility in 'Anglophone' Sub-Saharan Africa, Thematic study prepared for Global Report on Human Settlements* (2013). Disponible à l'adresse <http://www.unhabitat.org/grhs/2013>

³¹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-11/why-a-new-expressway-in-nairobi-is-a-bad-idea>

Encadré IV-1. Pourquoi éviter de se focaliser sur la congestion ?

1. Il serait irréaliste, voire indésirable, de prétendre dissiper toute congestion. S'il est vrai, d'un côté, que la congestion comporte des inconvénients, il n'en demeure pas moins vrai, de l'autre côté, que la construction de nouvelles infrastructures entraîne elle aussi des coûts sociaux et environnementaux. Il incombe donc aux pouvoirs publics de parvenir à un juste équilibre correspondant au niveau optimal de congestion, proportionnel dans chaque ville au prix à payer pour créer des capacités (ou pour acquérir des terres).
2. Avant toute réforme des transports ou de l'aménagement du territoire, les autorités compétentes devraient envisager toutes les solutions possibles plutôt que de limiter leur choix à des réformes recommandées, sélectionnées en comparant leurs effets par rapport à l'absence de réforme.
3. Si la construction de nouvelles infrastructures de transport semble souvent faciliter l'obtention d'un appui politique et financier, il s'agit en réalité d'une solution coûteuse et préjudiciable, dans la mesure où elle pousse à négliger les capacités existantes.
4. Les agences nationales de développement sont particulièrement enclines à financer la construction de capacités tangibles, car elles peuvent en exiger l'approvisionnement auprès de leur propre pays.
5. Contrairement aux idées reçues, la construction de nouvelles infrastructures ne pose pas nécessairement moins de problèmes que l'utilisation du système existant, notamment lorsque ces nouvelles infrastructures sont construites sur de nouvelles terres. Leur construction affecte davantage les populations les plus pauvres, qui n'ont guère leur mot à dire sur ces projets et vivent dans des zones où la terre est plus abordable, à proximité ou en périphérie des centres-villes. Le développement de nouvelles capacités a donc un coût environnemental, financier et social très élevé, alors qu'elle n'ajoute qu'une valeur marginale aux capacités existantes.







IDÉE REÇUE

N° 3

La popularité croissante des taxis collectifs et d'autres moyens de transport « parallèle » est le résultat d'une déréglementation délibérée des transports collectifs.



Réalité

Dans les pays en développement, la majorité des citoyens n'ont pas de voiture et dépendent donc des transports collectifs pour assurer leurs déplacements quotidiens. La paradoxale insuffisance et la dégradation de ces transports (publics comme privés) les contraignent toutefois à faire preuve d'une créativité qui a donné naissance à des transports collectifs non conventionnels, d'abord sous la forme de minibus et de taxis collectifs ou camionnettes, puis de véhicules commerciaux à deux et trois roues. Désormais majoritaire, ce secteur « parallèle » ou informel exacerbe différents problèmes (bruit, pollution et insécurité), auxquels s'ajoute le contrôle du marché par une poignée d'individus suffisamment proches du pouvoir pour en influencer la réglementation et ainsi favoriser leurs propres intérêts et maximiser leurs profits.

Le développement du secteur informel au détriment du secteur formel n'est pas le résultat d'une déréglementation délibérée des transports collectifs, mais la réponse à une demande croissante et à une offre souvent limitée, voire inexistante, pour maintenir des tarifs abordables malgré le coût exorbitant de sociétés publiques gangrenées par l'inefficacité, le népotisme et la corruption.



Dans le secteur des transports collectifs, les autobus ont progressivement été supplantés par des minibus et des taxis collectifs :

- a) Dans l'Afrique des années 1960, avant la fin de la décolonisation, la plupart des citoyens ne possédaient pas d'automobiles et se déplaçaient en véhicules non motorisés ou en autobus exploités par des entreprises privées en situation de monopole.
- b) À partir des années 1980, après la décolonisation, l'État a nationalisé ces entreprises et réglementé ce secteur pour marquer une rupture symbolique avec l'ère coloniale. Plusieurs de ces compagnies ont fusionné dans un but de rationalisation et d'économies d'échelle, tandis que les tarifs ont été encadrés dans un souci légitime d'égalité sociale.
- c) Différents types de subventions publiques ont été accordés au secteur formel des transports collectifs, en théorie pour favoriser la mobilité des populations, en pratique pour conserver le soutien des plus pauvres : prestations destinées à compenser les pertes des exploitants, exonérations d'impôts, aides à l'achat d'autobus et construction de centres d'exploitation et de maintenance. Le fonctionnement du secteur a néanmoins été mis à mal par une hausse des coûts conjuguée à une baisse des recettes, qui ont creusé le déficit public et progressivement contraint l'État à supprimer ces subventions pourtant nécessaires et tacitement promises.
- d) Privées de subventions publiques, ces entreprises ont été contraintes de réduire la fréquence, la capacité, la couverture et la qualité des services en raison de leurs difficultés croissantes pour entretenir et renouveler leur parc d'autobus. Détenues ou subventionnées par l'État, la plupart d'entre elles ont ensuite fait faillite ans les années 1990, car les programmes d'ajustement structurel avaient considérablement limité la quantité de fonds publics et de devises étrangères disponibles pour importer des pièces détachées et de nouveaux véhicules.
- e) Lancés à la fin des années 1980, ces programmes d'ajustement structurel ont par ailleurs contraint les pays à mener des politiques de réforme économique et à rationaliser le fonctionnement de leur fonction publique. Cette libéralisation a donc contribué à déréguler les transports collectifs et à réintroduire des compagnies d'autobus privées.



Photo IV-1.
À Lusaka, terminal de minibus trahissant la
carence d'infrastructures dans le secteur.



Photo IV-2.
Minibus attendant des passagers à l'extérieur de leur terminal.

- f) Au début des années 1990, le développement du secteur privé et la multiplication de minibus sous toutes leurs formes ont profondément métamorphosé les transports urbains. Face à l'importation de minibus d'occasion, dont le taux d'augmentation était alors supérieur à 10 pour cent par an, le lancement d'une production locale en Afrique du Sud a favorisé l'introduction de véhicules produits dans la région. Construits par Toyota, IVECO ou Mercedes-Benz, ces nouveaux véhicules à mi-chemin entre grandes camionnettes et petits autobus se sont parfaitement adaptés au type de marché, de routes et de transports informels de la région : ils sont plus rapides et moins chers à exploiter et à entretenir, mais aussi plus confortables et passent plus fréquemment. Les femmes s'y sont en particulier senties plus en sécurité que dans les autobus importés par les compagnies formelles, où la densité des passagers et la contrainte de voyager debout favorisaient l'incivilité.
- g) La popularité croissante de ces minibus auprès des exploitants comme des passagers a encore réduit la demande de transport en autobus.
- h) Depuis 2006-2007, l'importation de berlines depuis le Japon via Durban s'est accélérée de plus de 10 pour cent par an. Ces véhicules d'occasion, qui ont entre dix et quinze ans et coûtent entre 2 et 4 000 dollars, sont utilisés pour fournir des services de taxis collectifs.
- i) La récente prolifération de ces minibus et taxis collectifs a saturé le marché des transports collectifs. Aux véhicules particuliers qui encombrant déjà les routes se sont ajoutés les transports collectifs informels, dont les conducteurs rivalisent pour attirer le plus d'utilisateurs possible. Insatisfaits des services de transport collectif dont la vitesse, la qualité, la fiabilité et la sécurité ne cessent de décliner, les usagers (et la classe politique) préféreraient bénéficier de services plus efficaces et conventionnels fournis par des véhicules neufs, grands et modernes, aux horaires et itinéraires préétablis.

À l'heure actuelle, peu de pays d'Afrique subsaharienne encadrent le secteur informel des transports en minibus et en taxis collectifs, généralement exploités par des entrepreneurs individuels. Au fil du temps et en fonction des circonstances, des modalités de gestion et d'exploitation uniques en leur genre se sont parfois développées et imposées pour répondre aux besoins des usagers locaux.

Mus par la recherche du profit et encadrés par des réglementations laxistes ou inexistantes, les exploitants sont souvent libres de poursuivre leurs intérêts particuliers. Ces exploitants n'ont d'autre choix que de transiger sur la qualité de leurs services pour se maintenir sur un marché où les tarifs et la productivité sont faibles, et de verser des pots-de-vin aux autorités chargées de superviser la

circulation, d'octroyer les licences d'exploitation et de contrôler les véhicules, elles-mêmes disposées à compromettre l'application des règles pour arrondir leur maigre traitement. Ces pratiques contribuent toutefois à : 1) amenuiser encore la marge de profit des exploitants et les incitent à négliger encore davantage les normes d'exploitation et de sécurité, et 2) inciter les autorités à privilégier les petits profits à la mise en œuvre de plus vastes réformes, comme certaines l'admettent elles-mêmes. Les petits et les grands véhicules sembleraient plus enclins à enfreindre le code de la route, les premiers en raison de leur grand nombre et les seconds de leur gestion déléguée à des entreprises, tandis que les exploitants de minibus affirment être plus enclins à s'y conformer³².

À Nairobi, les exploitants de minibus se heurtent aux obstacles suivants :



Le coût élevé des autobus.

Neuf, un autobus coûte trois fois plus cher qu'un véhicule à 14 places. Le président de l'association Matatu Welfare Association estime en effet qu'il faut 4,2 millions de shillings kényans (49 587 dollars américains) pour acheter un « matatus » à 25 places, contre 1,5 million de shillings kényans (17 709 dollars américains) pour un 14 places (Rubadiri, 2012)³³. Les exploitants aux plus faibles capacités d'investissement optent généralement pour des véhicules d'occasion, relativement bon marché et faciles à exploiter.



L'impossibilité d'accéder au système bancaire.

Les banques commerciales ne leur accordent guère de prêts pour l'achat de véhicules neufs, car ils présentent un risque élevé de défaut de paiement et ne peuvent apporter de garanties. Ils sont donc contraints de puiser dans leur propre épargne ou dans celle de leur famille pour acquérir de petits véhicules d'occasion.



Des tarifs abordables sans subventions.

La contrainte de maintenir des tarifs abordables sans recevoir de subventions ni de financements publics se répercute sur la qualité des véhicules.



L'absence d'infrastructures adaptées.

Ne disposant d'aucun hangar aménagé pour abriter leurs véhicules, ils sont contraints de les exposer à différents risques en les garant par exemple sur un trottoir à proximité de leur domicile. Cette pratique limite leurs frais, mais aussi la qualité de leurs services.

³² Ibid

³³ <https://www.capitalfm.co.ke/news/2012/01/matatu-operators-clinging-onto-14-seaters/> - Consulté le 24 octobre 2020

Préconisée par les autorités, la réduction du nombre des minibus de 14 places a entraîné des effets inattendus :

- ▶ La multiplication des deux et trois roues pour combler ce manque. Plusieurs quartiers ne peuvent être desservis que par des petits véhicules, notamment les petites rues des banlieues périphériques en pleine expansion. La baisse des minibus a entraîné une hausse des motos (« okadas »), pousse-poussettes et taxis collectifs. Favorisée par un taux de chômage élevé, la reconversion de différents types de véhicules particuliers en taxis collectifs a exacerbé les problèmes de congestion, de sécurité et de pollution.
- ▶ La multiplication des véhicules utilitaires illégaux et le creusement du manque à gagner pour les villes. Tributaires des transports collectifs, les citoyens ont recouru aux transports illégaux qui se sont multipliés pour compenser la réduction des nouvelles licences d'exploitation octroyées aux minibus. Cette évolution a représenté un manque à gagner pour les autorités municipales, compliqué l'application des règles et favorisé le développement des transports illégaux en poussant les forces de l'ordre à fermer les yeux sur ces nouvelles pratiques en contrepartie de pots-de-vin.





IDÉE REÇUE

N° 4

Le secteur informel des transports collectifs s'est développé en réponse à la disparition du système public, dans les années 1970 à 1990.



Réalité, en partie (mais pas toute l'histoire)

Cette explication ne rend pas compte du principal facteur de développement des transports urbains en Afrique subsaharienne : l'urbanisation galopante. Le secteur informel possède une flexibilité qui lui permet de s'adapter plus facilement à l'évolution des routes (capacité, état et couverture du réseau) sous l'effet des transformations démographiques, territoriales et administratives. Ce n'est pas le cas du secteur formel, dont le fonctionnement repose sur une stricte réglementation et d'importantes ressources humaines et financières, principalement d'origine publique. Plusieurs autres facteurs favorisent le développement des transports informels : le taux de chômage élevé, la facilité d'accès au marché, le retour rapide sur investissements, etc. Leur maniabilité permet également aux modes de transport informels de circuler sur des routes étroites et accidentées.

Avant la pandémie de COVID-19, en 2017, Lusaka affichait un taux de chômage de 16,3 pour cent³⁴ et Maseru de 23,5 pour cent, parmi les plus élevés au monde³⁵. Pratiquement tout le monde peut obtenir un permis de conduire et se procurer à peu de frais un taxi importé pour travailler sur le marché informel des transports collectifs.



Photo IV-3.
Passagère se déplaçant en « okada » à Accra.



Photo IV-4.
« Okadas » stationnés à une intersection très fréquentée de Freetown pour y prendre des passagers.



Photo IV-5.
La croissance exponentielle des trois roues importés d'Asie a saturé les rues de Freetown ces dernières années.

³⁴ <https://diggers.news/business/2017/09/28/youth-unemployment>

³⁵ The Economist, 25 janvier 2020.



IDÉE REÇUE

N° 5

Le secteur informel des transports collectifs devrait être entièrement supprimé, car il présente bien moins d'avantages que d'inconvénients (en matière de sécurité, de protection de l'environnement et de rendement).





Mythe

La diversité de leurs horaires, itinéraires et tarifs permet aux minibus de répondre aux besoins du marché en s'adaptant à la composition démographique et à l'aménagement d'un territoire donné.

Les minibus présentent les avantages suivants :

- ▶ Ils desservent tous les quartiers des zones métropolitaines, aussi étendues et complexes soient-elles.
- ▶ Ils fournissent des services financièrement viables sur des marchés impraticables pour tous les autres modes de transport.
- ▶ Leurs services et véhicules représentent une montée en gamme.
- ▶ Ils peuvent facilement et rapidement adapter leurs services à l'évolution de la demande.
- ▶ Ils sont conduits par des personnes faiblement instruites, peu qualifiées et mal rémunérées, qui exercent néanmoins une forte influence collective.
- ▶ Ils stimulent l'esprit d'entreprise.
- ▶ Ils sont financés par des investissements locaux et/ou des fonds propres.



Ils sont par ailleurs maniables, abordables, exploitables sans subventions et flexibles en termes d'horaires et d'itinéraires :



Maniables. Dans de nombreuses villes d'Afrique subsaharienne, la densité de population est relativement faible et les citoyens vivent souvent loin de leur lieu de travail. Les minibus présentent l'avantage de pouvoir transporter un petit nombre de passagers et de desservir des zones périphériques sans travailler à perte, mais également de circuler facilement et rapidement dans les rues étroites, encombrées et accidentées de ces villes.



Abordables. La plupart des transports collectifs « artisanaux » sont des véhicules d'occasion importés et acquis au moyen d'une épargne familiale, de prêts contractés auprès de proches et/ou de revenus tirés de cette activité. Les exploitants n'ont guère recours au système bancaire, réticent à financer des véhicules d'occasion et à accepter des revenus irréguliers comme garantie.



Exploitable sans subventions. Caractérisé par des itinéraires et des horaires préétablis, le secteur formel des transports collectifs ne permet guère de réaliser des économies d'échelle, car ses autobus plus grands et plus coûteux : 1) sont tenus d'appliquer des tarifs abordables pour les citoyens à faibles revenus ; 2) ne peuvent pas desservir les nouveaux quartiers en raison du mauvais état des routes ; 3) les flux de passagers sont limités par la faible densité géographique ; et 4) ils ne peuvent être exploités à pleine capacité dans certaines villes, qui interdisent de transporter des passagers debout.

Moins strictement encadrés, les tarifs des plus petits bus peuvent au contraire être négociés au cas par cas pour permettre aux conducteurs de circuler n'importe où, n'importe quand et sans dépendre d'aides publiques imprévisibles. Le faible coût de la main-d'œuvre réduit par ailleurs l'avantage économique des véhicules à plus grande capacité.



Flexibles en termes d'horaires et d'itinéraires. En l'absence de réglementation, les exploitants de minibus optimisent leurs recettes en établissant des tarifs à la portée de leurs usagers et en adaptant leurs horaires et itinéraires à différents niveaux de demande pour circuler toute la journée à pleine capacité. Malgré la confusion suscitée par les fréquents changements d'itinéraire et le danger représenté par les arrêts impromptus, le secteur informel des transports collectifs se caractérise par une réactivité qui contribue à sa viabilité économique.



Les minibus présentent également des inconvénients suivants : ils contribuent aux embouteillages, compromettent la sécurité routière, polluent l'environnement et dépendent de la bonne volonté (voire de la corruption) de la classe politique. De tels inconvénients ne sauraient toutefois être réglés par les seules forces du marché, ni par l'application des rares réglementations existantes. L'afflux massif de nouveaux travailleurs dans ce secteur informel menace par ailleurs la viabilité financière de ceux qui y exercent déjà, poussant les conducteurs à négliger l'entretien de leurs véhicules et à rivaliser pour attirer davantage d'usagers, et compromettant en fin de compte la sécurité et la fiabilité de ces services.

Avant la pandémie de COVID-19, un nombre croissant de villes développées reconnaissait déjà le besoin de compléter l'offre du secteur formel des transports collectifs, tous types de véhicules confondus. Des projets pilotes ont par exemple été lancés aux États-Unis et au Canada pour remplacer les services publics de certains quartiers par des services privés assurés en minibus et à la demande. Sélectionnées sur appel d'offres et subventionnées par l'État, les entreprises chargées de ce projet ne suivent pas nécessairement d'itinéraires ni d'horaires préétablis et desservent des banlieues moins densément peuplées. En faisant chuter la demande et les recettes fiscales associées aux transports collectifs, la pandémie de COVID-19 a éveillé l'intérêt de différents marchés pour ce type de pratiques.



Photo IV-6.
Illustration des nombreux inconvénients des transports collectifs : saturation des lignes, mauvaise qualité des services, vétusté des véhicules, accidents de la route et pollution de l'environnement.





IDÉE REÇUE

N° 6

Des transports publics aux horaires, itinéraires et arrêts préétablis constituent la solution idéale. Prédominant jusque dans les années 1990 pour tous les modes de transports, ce modèle devrait être rétabli dans toutes les villes des pays en développement.



Réalité, selon le contexte

Dans la plupart des villes en développement, le secteur informel des transports collectifs a supplanté un secteur formel qui ne parvenait pas à satisfaire toutes les demandes. Il s'est généralement développé et imposé pour les raisons suivantes :

- ▶ Incapable de répondre à la demande émanant de zones et de populations urbaines en rapide et constante expansion, le secteur formel des transports collectifs se caractérise par une fréquence et des capacités insuffisantes sur les principaux axes de circulation.
- ▶ Le secteur formel des transports collectifs n'est pas toujours adapté aux itinéraires peu empruntés entre banlieues ou agglomérations, qui sont desservis par des autobus « standard » d'au moins 11 mètres de long. De nombreux besoins de mobilité restent encore insatisfaits sur ce segment de marché, qui affiche la plus forte croissance en Afrique subsaharienne.
- ▶ Au sein des périphéries, le secteur formel des transports collectifs n'assure au mieux qu'un service minimum. Là aussi, de nombreux besoins de mobilité restent encore insatisfaits.
- ▶ Dans les villes d'Afrique subsaharienne, le secteur formel des transports collectifs n'est pas suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des activités et des déplacements (à cause des conventions collectives, des pressions politiques, etc.).
- ▶ Les difficultés financières souvent rencontrées par le secteur formel des transports collectifs (notamment causées par des tarifs délibérément bas, une masse salariale importante, des conflits sociaux, etc.) peuvent avoir de sérieuses conséquences sur la prestation des services.
- ▶ Tributaire des subventions publiques, le secteur formel des transports collectifs voit décliner

son réseau, ses capacités et ses performances en période de crise financière, comme celle provoquée par la COVID-19.

- ▶ Le secteur formel des transports collectifs est conçu pour desservir des axes très fréquentés et assurer des navettes à destination et en provenance du centre-ville pendant les heures de pointe. Il assure rarement d'autres types de déplacement.
- ▶ Peu fréquenté en soirée et le week-end, le secteur formel des transports collectifs ne s'avère pas rentable sur ces créneaux, qui n'en représentent pas moins une considérable demande à satisfaire.
- ▶ Le secteur formel des transports collectifs n'est pas suffisamment flexible pour s'adapter à l'évolution des modes de vie et de déplacement.
- ▶ Les transports collectifs du secteur formel ne sont pas en mesure de circuler sur les voies étroites et non asphaltées qui desservent fréquemment la périphérie des villes en développement.

Pour toutes ces raisons, il reste encore de nombreux besoins à satisfaire en matière d'accessibilité et de mobilité, notamment parmi les usagers les plus pauvres. Contrairement aux citoyens des pays développés, les citoyens des pays en développement possèdent rarement une automobile et recourent donc au secteur informel des transports collectifs, qui se développe généralement en fournissant des services à petite échelle et sans autorisation : bus circulant sur des itinéraires et à des horaires non autorisés, location de minibus et de berlines pour transporter des groupes, services de taxis collectifs proposés par des voitures particulières ou des taxis autorisés, courses en moto, etc.



Photo IV-7.
Taxis collectifs stationnés dans un quartier commerçant de Harare pour y prendre des passagers.



IDÉE REÇUE

N° 7

Face au déclin quantitatif et qualitatif des services de transport urbain et à l'encombrement des routes dans la plupart des pays en développement, la seule solution consiste à investir dans des modes de transport collectif rapides (comme des bus ou des trains) et à y subordonner le reste du système.



Réalité, la plupart du temps

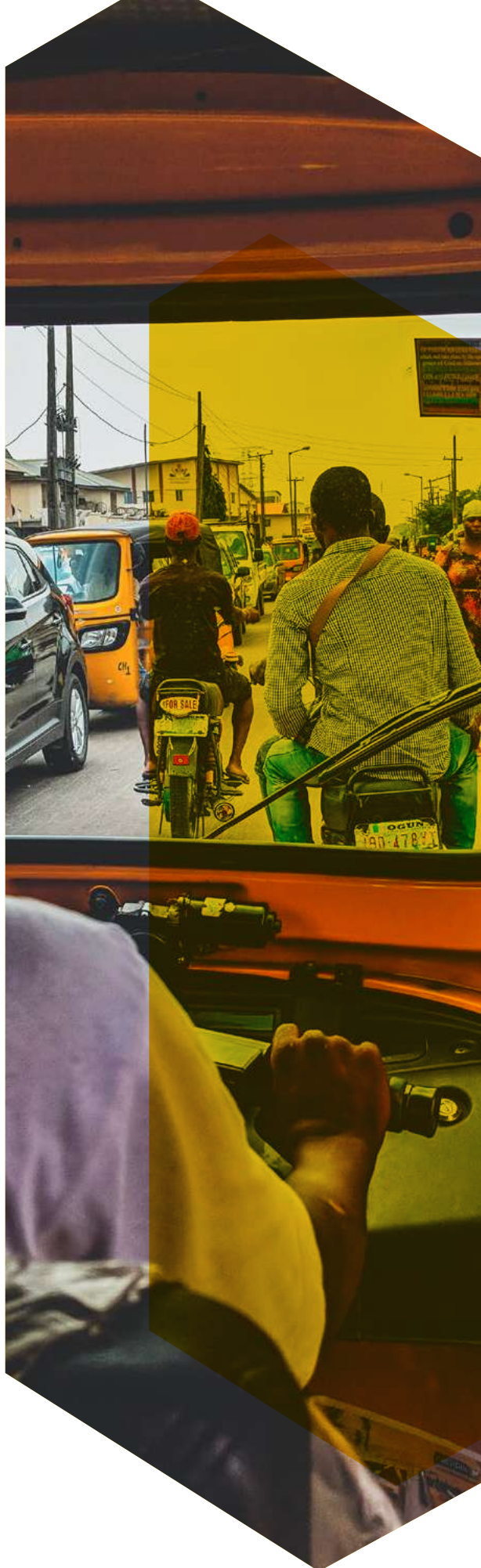
Le constat suivant est souvent fait dans villes en développement :

« Ces vingt dernières années, la forte croissance démographique des villes et de leurs banlieues a exercé une pression croissante sur les infrastructures de transport. Face au nombre limité d'autobus publics, les usagers sont contraints d'emprunter des milliers de minibus privés vieillissants, imprévisibles et dangereux, dont le nom varie en fonction de la ville. Les routes sont par ailleurs devenues dangereuses, voire impraticables, car les infrastructures se sont dégradées et les émissions de dioxyde de carbone ont explosé.

Pour remédier à ces problèmes et lutter contre les changements climatiques, la ville propose de créer un système de métro fiable, abordable et sûr, notamment pour les femmes et les enfants. Elle commencera par relier les zones industrielles et résidentielles les plus peuplées en construisant une ligne de [x] km dont le terrain et les travaux devraient être abordables, car elle sera surélevée pour ne pas entraver les déplacements des piétons comme des véhicules.

Les minibus joueront un rôle essentiel en facilitant l'accès des usagers aux stations de métro. »

S'agit-il d'une représentation conforme à la réalité et de la meilleure solution au problème identifié ?





On peut émettre les réserves suivantes :

1. Il n'existe pas de solution universelle : tout dépend du contexte. Les systèmes à privilégier varient de ville en ville, voire de quartier en quartier, en fonction de l'environnement et du marché des transports collectifs.
2. Il n'existe pas de solution préétablie : la meilleure peut consister à combiner différents modes de transport collectif. Il convient donc d'établir un cadre permettant de concevoir et de planifier les services de métro, de bus ou d'autres modes de transport au sein d'un espace déterminé.
3. Le secteur informel des transports collectifs se compose de véhicules vieillissants, imprévisibles et dangereux. De nombreux usagers les empruntent malgré tout, faute de mieux et en l'absence de subventions publiques. Leurs retombées négatives sont en partie imputables aux autorités locales, qui n'appliquent pas les règles établies en matière de contrôle technique, de permis de conduire et de sécurité routière, et ne sont encore jamais parvenues à les interdire.
4. Des études approfondies doivent être menées avant d'investir des fonds publics dans les systèmes de trains et de bus, donc les coûts sont sous-estimés et les avantages surestimés partout dans le monde. D'après Pickrell (1992)³⁶, « l'engouement pour les trains a poussé des autorités locales à mener des projets qui n'auraient certainement pas vu le jour si des projections plus fiables avaient été disponibles sur leur coût ou sur leur nombre d'usagers ».
5. Aux coûts d'investissement s'en ajoutent d'autres, comme les coûts d'exploitation et d'entretien, dont il convient également de tenir compte.



6. Les effets des trains sur l'environnement doivent être soigneusement évalués, y compris leurs émissions et leur consommation d'énergie, parfois entièrement fournie par des centrales pourtant destinées à satisfaire les besoins des ménages et des entreprises.
7. Un métro aérien représente des coûts environnementaux élevés dont il convient de tenir compte pour évaluer son coût total, comme l'acquisition du terrain, la déviation de la circulation et l'atténuation de la pollution sonore pendant les travaux.

Des modes de transport alternatifs doivent être envisagés pour remédier au déclin quantitatif et qualitatif des transports collectifs, en tenant compte de leur coût sur toute leur durée de vie, de leurs conséquences sur la sécurité routière, de leur viabilité financière et de leur complémentarité avec d'autres modes de transport.



Photo IV-8.
Sur une route de Cochin, en Inde, la présence d'un chemin de fer surélevé réduit la visibilité et entrave la traversée des piétons.



IDÉE REÇUE

N° 8

Les réseaux de bus à haut niveau de service permettent de réduire la congestion et d'améliorer la qualité des transports collectifs dans les villes en développement.





Mythe

« Des bus en guise de métros » : les partisans des bus à haut niveau de service (BHNS) avancent que ces systèmes réunissent les avantages des transports routiers (flexibilité) et ferroviaires (vitesse, fiabilité et capacité de transport) pour un coût largement inférieur³⁷.

En janvier 2020, les réseaux de BHNS desservait plus de 5 000 kilomètres dans 174 villes des six continents³⁸.

L'introduction de systèmes de BHNS en Afrique subsaharienne s'inspirerait principalement de leur succès en Amérique latine, où ils semblent constituer le premier mode de transport caractérisé à la fois « par son faible coût et sa qualité élevée »³⁹. Référence mondiale en la matière, le célèbre *TransMilenio* de Bogotá est devenu « le premier projet de transport collectif au monde approuvé par le Mécanisme de développement propre (MDP) au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques »⁴⁰.

Dans chaque ville, différents marchés et environnements de transports publics peuvent toutefois coexister. Un système de transport collectif formel aux arrêts et itinéraires préétablis peut ainsi desservir les segments les plus fréquentés, tandis qu'un système informel peut suffire à desservir les segments les moins fréquentés, principalement en périphérie et pendant les heures de pointe. Plus qu'un mode de transport ou qu'une technologie unique, le BHNS offre une palette d'options adaptées à différents contextes locaux. Le tableau ci-dessous en décrit les différents niveaux de services.

³⁷ L'organisation non gouvernementale ITDP (*Institute for Transportation and Development Policy*) estime que les déplacements en bus express coûtent entre 4 et 20 fois moins cher que les déplacements en tramway ou en métro léger et entre 10 et 100 fois moins cher que les déplacements en métro. Voir *Bus Rapid Planning*, p. 1.

³⁸ <https://brtdata.org/location/africa>

³⁹ Agence internationale de l'énergie, *Bus systems for the future: Achieving sustainable transport worldwide*. Publication de l'OCDE, Paris, 2002.

⁴⁰ Fédération internationale des ouvriers du transport (ITF, *International Transport Workers' Federation*), *Transport toolkit: Trade union influence on World Bank projects. Case study: urban public transport in Bogota* (ITF, London, 2010), p. 1.



Tableau IV-1. Les étapes du développement des bus urbains express⁴¹

Composantes	Système de base	Système intermédiaire	Système intégral	
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4
Voies	Partage des voies avec d'autres modes de transport / parfois prioritaires	Voies réservées aux bus et autres véhicules transportant plus d'un passager/priorité sur les autres véhicules	Voies réservées et installations propres	Voies réservées et entièrement séparées des autres modes de transport
Arrêts	Abribus, panneaux et aménagements	Information des passagers et équipements de sécurité	Autres services disponibles, comme l'achat des titres de transport	Quais et aménagement de l'espace
Véhicules	Esthétique extérieure/ confort	Embarquement, accès et information	Différents matériaux, tailles et capacités	Différents carburants et systèmes de propulsion et de guidage
Services	Services fréquents et fiables	Plus longue distance entre les arrêts, saut d'arrêts et lignes expresses	Coordination, fréquence et fiabilité	Alignement des arrêts et correspondances pratiques
Itinéraires	Itinéraire unique avec correspondances	Itinéraires multiples avec infrastructures de correspondance et identifiant unique	Intégration au sein des réseaux régionaux/ correspondances directes	Flexibilité des itinéraires pour favoriser les trajets directs et réduire les correspondances
Billets	Règlement des trajets à l'avance	Billets témoignant du règlement des trajets	Système de paiement électronique	Cartes de transport valables sur différents réseaux
Technologies	Adaptation des technologies pour réduire le temps de trajet et favoriser le respect des itinéraires	Information des passagers pour des services plus pratiques et plus fréquentés	Amélioration des quais pour réduire le temps d'embarquement et de débarquement	Localisation et suivi des véhicules pour renforcer la coordination et la sûreté/sécurité



41 Colin Brader, ITP, Royaume-Uni.

Les réseaux de BHNS peuvent s'avérer plus simples et moins coûteux que les réseaux de chemin de fer. Ils soulèvent toutefois des difficultés de planification et de mise en œuvre qu'il convient de surmonter dès le départ pour en garantir le bon fonctionnement. Ces systèmes encadrés et contrôlés viennent souvent remplacer d'anciens systèmes moins organisés, avec lesquels ils peuvent rivaliser.

Il convient également de coordonner les différents organismes chargés de planifier, financer, exploiter ou réglementer ce réseau. La création de voies réservées au réseau de BHNS est par ailleurs perçue comme une restriction de l'espace et des droits des automobilistes, souvent influents dans la société, bien que les transports collectifs circulent généralement sur n'importe quelle voie.

Encadré IV-2. Le contexte de Bogotá et celui des villes d'Afrique subsaharienne

Contexte de Bogotá.

Cette mégapole à revenu intermédiaire abrite plus de sept millions d'habitants, soit une densité de 230 personnes par hectare, et une flotte de véhicules supérieure à 250 pour mille habitants. La demande de mobilité se concentre sur un espace urbain délimité par les montagnes environnantes ; aux heures de pointe, le nombre de déplacements dépasse 35 000 par heure et par direction. Les transports collectifs y étaient traditionnellement assurés par des bus de petites et moyennes tailles, dont l'accès au marché était si peu contrôlé que leur nombre dépassait largement celui des usagers. Les difficultés financières ont fait baisser la qualité de leurs services, tandis que la concurrence féroce a fait augmenter les accidents de la route.

Au bout de plusieurs décennies, une réforme politique a fini par répondre au besoin croissant d'un nouveau système de transports collectifs. Dès les premiers investissements, les autorités se sont mobilisées pour s'assurer que les objectifs seraient atteints (comme cela avait été le cas à Curitiba). Solidement étayées, les décisions prises ont ensuite été appliquées par des organismes publics dotés d'un personnel suffisant.

Contexte des villes d'Afrique subsaharienne.

Les grandes villes d'Afrique subsaharienne abritent une plus faible population (deux à trois millions d'habitants en moyenne) et une plus faible densité démographique que Bogotá. Le revenu par habitant y est en moyenne inférieur de 40 pour cent à celui de Bogotá, malgré de grandes disparités, et un bien plus faible pourcentage d'habitants

y possède une automobile. L'environnement naturel y limite moins l'expansion des villes (à l'exception du littoral ou d'autres obstacles topographiques), et les centres d'activité sont moins nombreux. Rares sont les axes où transitent des flux massifs de voyageurs. On y trouve peu d'institutions affichant la volonté politique et les ressources humaines suffisantes pour réformer le système.

En Afrique subsaharienne, les minibus assurent l'essentiel du transport de passagers. Les grandes entreprises de transport en autobus ne représentent jamais plus de 30 pour cent du marché total et n'opèrent qu'à Abidjan, à Accra, à Addis-Abeba, à Dakar, à Nairobi et dans les grandes villes d'Afrique du Sud.

La pression en faveur d'une réforme provient davantage des automobilistes mécontents de la congestion que du grand public, pourtant directement pénalisé par la mauvaise qualité des transports collectifs, dont le poids économique et politique est trop faible pour entraîner le changement.

Moins développées en Afrique subsaharienne qu'en Amérique latine, les infrastructures d'approvisionnement en eau, d'assainissement et de gestion des déchets présentent un coût d'opportunité élevé qui limite la capacité à investir dans des réseaux de transport locaux. La capacité à mobiliser des financements publics et privés s'avère d'une façon générale bien inférieure dans les villes d'Afrique subsaharienne qu'à Bogotá.

Une minutieuse étude de contexte devrait donc être menée avant d'envisager toute solution.



Photo IV-9.
Bus express de Lagos

Malgré toutes ces nuances, la planification et la mise en œuvre des BHNS sont trop souvent considérées comme des exercices d'ingénierie consistant à concevoir des voies réservées, des véhicules de pointe et des applications technologiques complexes. Pour planifier, mettre en œuvre et exploiter un réseau

de BHNS dans le cadre d'un système de transports collectifs, comprenant à son tour un secteur informel, on accorde en d'autres termes plus d'importance au « matériel » qu'à la demande et au marché (pourtant le principal critère), aux institutions et à la gouvernance, ou à l'appui politique et technique.

Pour améliorer les systèmes de transports collectifs, il convient d'en examiner :



Le contexte
politique



le marché
d'aujourd'hui et de
demain



la situation
économique et
financière



le cadre
institutionnel,
y compris les
ressources humaines
disponibles pour
transformer le
système.



les prestataires
de services



les structures
juridiques



la main-
d'œuvre





IDÉE REÇUE

N° 9

Le faible rendement du secteur privé devrait pousser les autorités municipales à maintenir leurs propres compagnies de bus ou à en créer de nouvelles.



Mythe

L'un des principes fondamentaux des transports collectifs consiste à charger le secteur public de la planification stratégique, de la formulation des politiques, de l'administration, de la réglementation et du suivi, et le secteur privé de la prestation des services, envisagée comme une activité commerciale. En d'autres termes, il convient de confier ces responsabilités à des acteurs distincts. La poursuite d'objectifs sociaux (répondre aux besoins de la population, y compris des plus pauvres et vulnérables) et environnementaux (préserver l'environnement) justifie que ces responsabilités soient souvent attribuées à l'État, alors qu'elles pourraient tout aussi bien être assumées par le secteur privé, au moyen de contrats stipulant clairement ces objectifs et les progrès à réaliser pour les atteindre.

Pour y parvenir, il convient de créer un environnement commercial et concurrentiel propice :

- ▶ En distinguant les organismes sujets/objets de la réglementation pour réduire l'intervention de l'État et accroître l'efficacité des activités.
- ▶ En soumettant tous les entrepreneurs à des appels d'offres équitables pour éviter que des organismes publics ne soient favorisés par un appui non commercial de l'État (carburant, pièces détachées, acquisition d'autobus ou accès aux terminaux).
- ▶ En responsabilisant les entreprises publiques et en les dissuadant de compter sur un éventuel renflouement par l'État.



Photo IV-10. Très empruntés en raison de leurs tarifs compétitifs, les autobus publics de Lusaka ne suffisent pas à absorber la demande croissante.



IDÉE REÇUE

N° 10

Les tarifs des transports collectifs devraient être encadrés pour être accessibles aux plus pauvres, sans pour autant éliminer la concurrence.



Mythe

Dans le secteur des transports collectifs, la question des tarifs est probablement la plus controversée et politisée. Les pouvoirs publics encadrent ces tarifs et subventionnent le secteur pour favoriser la mobilité de toutes les populations, dans un souci de bien-être social, mais aussi de popularité politique. Ces subventions prennent différentes formes : compensations des pertes d'exploitation, exonérations d'impôts et mise à disposition d'autobus et d'infrastructures. Nécessaires et implicitement promises, elles n'en sont pas moins ignorées et leur impact est souvent négligé sur le court terme. Leur suppression peut s'avérer extrêmement préjudiciable pour le secteur.

Le déficit du secteur tend à se creuser, car ses recettes ne suffisent pas à compenser la hausse des dépenses causée par des facteurs économiques internes comme externes (par ex. : le coût du carburant ou de la vie). En Afrique subsaharienne, les exploitants rencontrent donc des difficultés pour entretenir, renouveler et exploiter leur flotte de véhicules, car leurs besoins financiers augmentent plus rapidement que les subventions.

Ce déficit enclenche un cercle vicieux : les services se dégradent (fréquence, capacité, couverture et qualité), les recettes d'exploitation s'amenuisent et la plupart des compagnies détenues ou subventionnées par l'État font faillite ou mettent la clé sous la porte.

Incapable de répondre à la hausse de la demande, l'État assouplit les réglementations et ouvre le marché à la concurrence, en s'attendant à ce que le secteur privé vienne combler ce déficit sans faire augmenter les tarifs ni recevoir de subventions.

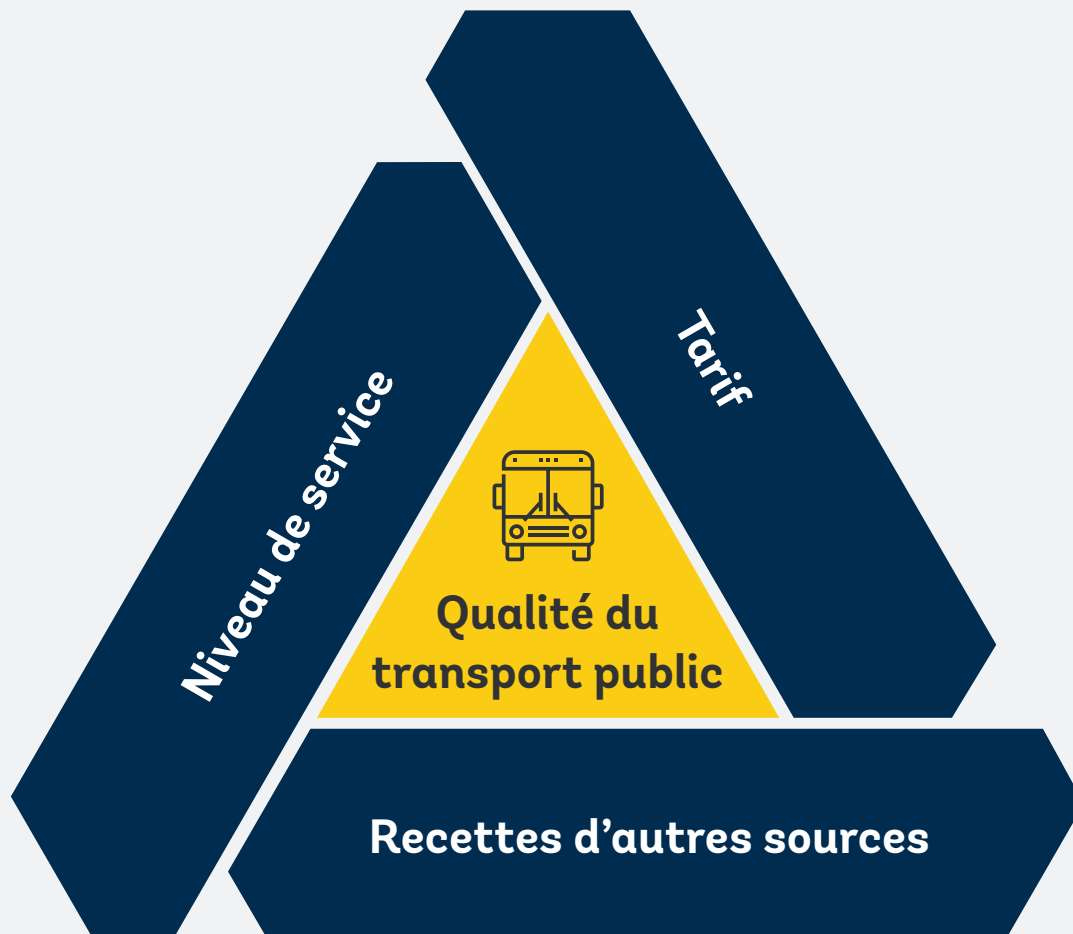
Désormais contraint de rivaliser avec des véhicules privés aux structures moins coûteuses (minibus et taxis individuels et collectifs), le secteur public doit tenir ses engagements financiers et sociaux. À peine soumis aux réglementations en vigueur, le secteur privé transige quant à lui sur la sécurité et la qualité du service pour se maintenir sur le marché, en exploitant des autobus vétustes et bondés sur des routes encombrées et dangereuses. Incapable de

dégager les profits nécessaires pour renouveler sa flotte, rembourser ses coûts d'exploitation, entretenir ses véhicules, payer son carburant ou acheter des pièces détachées, le secteur public perd sur tous les plans.

L'encadrement des tarifs pose également la question des sources de revenus et du niveau de services. Pour couvrir ses dépenses d'exploitation (subventions, publicité, etc.) en maintenant son niveau de service, une entreprise doit en effet moduler ses tarifs ou ses autres sources de revenus. Ces trois paramètres ne peuvent donc être simultanément maintenus à un niveau optimal.



Figure IV-1. Facteurs déterminant la qualité des transport collectifs



La qualité des services de transports collectifs dépend :

- ▶ Des tarifs, qui doivent être supérieurs au coût réel d'exploitation pour pouvoir être rentables, en l'absence d'autres sources de revenus (comme les subventions) ;
- ▶ des autres sources de revenus (comme les subventions), qui permettent de fixer des tarifs inférieurs à leur coût réel d'exploitation ;
- ▶ du niveau de service, qui ne peut être maintenu que si les services sont rentables.

À terme, la déréglementation du marché pour combler le manque de services publics pourrait poser de nouveaux problèmes.





IDÉE REÇUE

N° 11

Les moyens de transport

« artisanaux » ne devraient pas être autorisés à circuler sur les voies réservées aux BHNS et aux transports ferroviaires, qui présentent le double avantage d'être modernes et d'avoir des capacités élevées.



Réalité (première phrase) et mythe (deuxième phrase)

La demande en transports à haut niveau de service (bus, transports ferroviaires et autres) doit être élevée pour que les investissements initiaux et les coûts d'exploitation s'avèrent justifiés et rentables. De longues distances doivent en outre séparer les différents arrêts pour permettre à ces modes de transports d'atteindre la rapidité qui les caractérise.

D'autres modes de transport permettent de desservir des itinéraires aux arrêts plus rapprochés. En Afrique

subsaharienne, où la population est moins dense et plus homogène, de nombreuses villes devront recourir à ces modes de transports pour acheminer suffisamment de passagers jusqu'aux réseaux à haut niveau de service.

Il semble donc préférable d'opter pour un système composé de différents modes de transport collectifs, au sein duquel le secteur informel pourrait constituer un modèle d'efficacité et d'efficacité.





IDÉE REÇUE

N° 12

La formalisation du secteur informel des transports collectifs constitue la principale solution à son évasion fiscale délibérée, qui prive les municipalités de recettes budgétaires et exerce une concurrence déloyale vis-à-vis de son équivalent formel.



Réalité, en partie

Entièrement administré en espèces, le secteur informel des transports collectifs favorise l'évasion fiscale et d'autres pratiques illégales. En générant des flux de liquidités difficiles à repérer, à tracer et à imposer, il prive les autorités locales de recettes budgétaires dont elles auraient bien besoin. Ce secteur exerce ainsi une concurrence déloyale envers d'autres modes de transport collectif probablement mieux organisés, plus sûrs, de meilleure qualité et plus cher à exploiter, car ils honorent leurs différentes obligations (en matière de conditions de travail, d'entretien des véhicules, etc.).

Les liquidités recueillies servent en grande partie à « inciter » les forces de l'ordre à fermer les yeux sur les règles applicables en matière de permis de conduire, de licence d'exploitation, d'immatriculation, de contrôle technique et de tarifs, entravant du même coup la possibilité de réglementer l'octroi des licences d'exploitation, les conditions de travail, l'état des véhicules, les tarifs pratiqués et le code de la route.

La sous-déclaration des revenus empêche également d'évaluer la part des licences légalement obtenues. Des critères supplémentaires devraient être imposés au renouvellement des licences pour mieux équilibrer l'offre et la demande, et les autorités devraient disposer d'informations fiables pour pouvoir réglementer la taille du secteur en fonction de sa main-d'œuvre et de ses véhicules. Sans une meilleure connaissance du secteur informel, il s'avère difficile d'en rationaliser l'organisation et le financement, ou encore de faciliter l'accès des plus pauvres aux transports collectifs.

Un début de solution a été trouvé en confiant le paiement des trajets à des organismes centralisés (par ex. : syndicats/associations d'exploitants locaux, banques, autorités publiques responsables des transports, etc.), tout en recueillant des données vérifiables au moyen de technologies de l'information et de la communication.

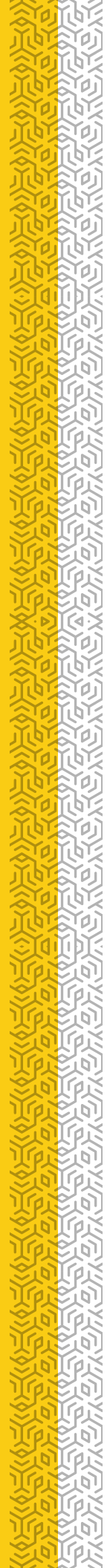




IDÉE REÇUE

N° 13

La population des pays en développement emprunte les transports collectifs parce qu'elle n'a pas d'autre choix.



Mythe : ce n'est plus le cas

Pendant les années 1950 et 1960, voire jusqu'aux années 1990, les services de transports collectifs étaient limités et leur public était clairement défini : les plus aisés possédaient une automobile, les moins aisés prenaient les transports collectifs et les plus pauvres se déplaçaient à pied ou à vélo. La hausse du niveau de vie moyen a suscité de nouvelles attentes envers les transports collectifs, dont la qualité s'est toutefois dégradée sous l'effet de la congestion et des difficultés financières du secteur. L'évolution de la structure traditionnelle des villes contraint de surcroît les transports collectifs à satisfaire une demande plus dispersée tout en restant rentables. Tous se plaignent désormais de leur qualité, même les usagers qui ne les empruntent qu'en dernier recours.

Facilité par la hausse des revenus et la disponibilité des véhicules d'occasion, le recours accru aux voitures individuelles exacerbe la congestion, qui nuit à son tour à la rapidité, à la fiabilité et au coût des transports collectifs, et alimente ainsi le cercle vicieux de la chute des recettes, de la dégradation des véhicules et de la baisse du niveau et de la qualité des services.

Le recours aux transports collectifs et aux transports non motorisés ne devrait pas être subi, mais choisi par tous les citoyens, indépendamment de leur niveau de revenu. Pour y parvenir, il conviendrait d'en repenser les fonctions, la qualité, la flexibilité, la modernité et la praticité en fonction de l'utilisateur, qui doit occuper le cœur du système.





IDÉE REÇUE

N° 14

Véritable phénomène culturel, les transports collectifs « artisanaux » exercent une influence politique considérable au-delà de leur propre secteur.



Réalité

Au même titre que les bus rouges à deux étages sont emblématiques de Londres et les taxis jaunes de New York, les « jeepneys » sont indissociables des Philippines, les « matatus » de Nairobi, les « trotros » d'Accra, les « cars rapides » de Dakar et les « minibus-taxis » de l'Afrique du Sud. Ces modes de transport locaux semblent incarner la créativité, l'ingéniosité, l'esprit d'entreprise et la volonté d'indépendance qui animent depuis plusieurs décennies les villes des pays en développement. Ils font partie du quotidien de leurs habitants, qui y sont aussi attachés qu'ils en sont las. Les chauffeurs de minibus par exemple gagnent un maigre salaire en contrepartie de journées de travail pourtant longues et stressantes, généralement de 5 heures 30 à 21 ou 22 heures, six jours par semaine, dans « un secteur où ils s'efforcent de gagner leur vie malgré l'hostilité de l'environnement économique »⁴².

Déjà mis à mal par la hausse de la concurrence et la baisse de la clientèle, dont une part toujours plus grande opte pour la voiture individuelle, les chauffeurs de minibus doivent en outre assumer des charges croissantes : aux droits qu'ils reversent chaque jour à leurs employeurs s'ajoutent le prix toujours plus élevé du carburant et les frais qu'ils paient aux autorités et/ou aux syndicats pour l'entretien des terminaux. Rarement soumis à de strictes obligations en matière d'entretien et généralement surchargés, ces minibus sont souvent difficiles à rappeler à l'ordre.

Leurs chauffeurs expliquent devoir transgresser les règles pour pouvoir gagner leur vie⁴³. Il n'est pas rare en effet de les voir enfreindre le code de la route, s'engager imprudemment sur certaines voies, commettre des excès de vitesse ou s'arrêter sur demande pour arranger les passagers et ainsi optimiser les recettes de chaque voyage.

Leurs revenus ont baissé sous l'effet de la congestion qui ralentit leurs allers-retours quotidiens, aggravée ces dix dernières années par la concurrence des taxis collectifs ou des motos-taxis informels (appelés « okadas » au Nigeria). Malgré ses inconvénients, l'économie informelle fait travailler une main-d'œuvre peu instruite, peu qualifiée

et peu rémunérée, souvent d'origine rurale ; son développement constitue à ce titre une question à la fois sociale, économique et politique qui ne pourra être traitée qu'au moyen de stratégies transversales.

Encadré IV-3. La grogne se mue en liesse après la démission du président du Pérou.

Les troubles qui ont récemment agité Lima, au Pérou, illustrent le poids politique des exploitants de minibus et la difficulté de reformer le secteur informel des transports. Confronté à de violentes manifestations nationales et à une pression internationale croissante, le président intérimaire Manuel Merino a démissionné dimanche dernier, moins d'une semaine après avoir remplacé son prédécesseur, le populaire Martín Vizcarra.

Le parlement a fait scandale et plongé le pays dans la tourmente en destituant Martín Vizcarra le 9 novembre 2020 pour des allégations de pots-de-vin qu'il aurait reçus en tant que gouverneur. Largement perçu comme un réformateur, celui-ci a nié les faits et répété qu'il coopérerait avec la justice. Dimanche dernier, un juge l'a sommé de ne pas quitter le pays.

Aux yeux de beaucoup, c'est une classe politique corrompue qui a destitué Martín Vizcarra pour conserver le pouvoir et continuer à s'enrichir en recevant des pots-de-vin, en pratiquant le trafic d'influence et en adoptant des lois populistes favorables à ses intérêts particuliers, notamment en matière d'exploitation minière et de transports informels (taxis et minibus), pourtant si meurtriers sur la route.

Source: Simeon Tegel, *The Washington Post*, novembre 15, 2020

⁴² Woolf, S.E., Joubert, J.W. (2013). « A people-centered view on paratransit in South Africa ». *Cities*, 35, 284-293.

⁴³ <https://globalpressjournal.com/africa/zambia/public-transit-drivers-in-zambia-say-competition-bribery-demands-force-them-to-violate-road-rules/> *Global Press Journal* (November 22, 2014)

Encadré IV-4. Le peuple philippin exprime son soutien aux manifestations des conducteurs de jeepney (16 octobre 2017).

Longtemps surnommé le « souverain incontesté des routes » (« *the undisputed king of the road* »), le *jeepney* incarne la créativité, l'inventivité et l'ingéniosité du peuple philippin⁴⁴.

Récupérée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour servir de taxi collectif, cette jeep militaire a beaucoup évolué depuis : elle s'est coiffée d'un toit pour protéger ses passagers, sa banquette arrière s'est allongée pour en transporter davantage et elle s'est parée de toutes sortes d'accessoires et de couleurs. Même lorsque leur distribution a cessé aux Philippines, la population locale a continué de les fabriquer

pour répondre à ses propres besoins locaux de transport bon marché, alimentant ainsi une florissante industrie. Pendant des décennies, ce véhicule a ainsi transporté d'innombrables travailleurs philippins, méritant bien son surnom de « souverain incontesté des routes ».

En 2017, un projet de modernisation des transports collectifs (bus, camionnettes et jeepneys) a suscité l'opposition des conducteurs de jeepneys, qui ont organisé plusieurs manifestations contre cette réforme jugée injuste⁴⁵.

Source: Godofredo U. Stuart Jr., www.stuartxchange.com



Photo IV-11.
Un jeepney, autrefois surnommé le « souverain incontesté des routes » aux Philippines.

Sources d'embouteillages, de pollution et de danger, ces modes de transports informels n'en suscitent pas moins une certaine forme de nostalgie.

L'écrivain, journaliste, blogueur et caricaturiste nigérian Patrick Gathara estime que les « matatus », ou minibus kényans, sont le « fruit pourri » d'un entrepreneuriat national issu d'un modèle colonial

et d'un État post-colonial défaillants⁴⁶. Klopp et Mitullah (2015)⁴⁷ avancent quant à eux que « les colons et les fonctionnaires européens ont 'aménagé' la ville de Nairobi autour de moyens de transport conçus pour faciliter la ségrégation physique ». Capitale du Kenya depuis un peu plus de vingt ans, Nairobi comptait 5 000 voitures

44 <http://www.stuartxchange.com/Jeepney.html>

45 <https://www.bbc.com/news/world-asia-41632035>

46 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-26/matatus-elude-center-city-ban-in-nairobi-kenya-again>

47 Jacqueline Klopp, Winnie Mitullah. *Politics, policy and paratransit: A view from Nairobi*. (2015) Routledge

en 1928, « le plus grand nombre de véhicules particuliers par habitant au monde ». Les Européens et les Asiatiques y conduisaient des voitures, tandis que les Africains s'y déplaçaient à pied. Le système d'autobus urbains inauguré dix ans plus tard profitait encore principalement aux autorités coloniales britanniques et à d'autres groupes privilégiés.

Partie de peu, l'industrie du « matatu » constitue désormais « la seule grande industrie du Kenya à être encore détenue et administrée par des Kényans »⁴⁸, générant deux milliards de recettes par an et employant plus de 350 000 travailleurs kényans. À Lagos, où l'on compte 100 000 minibus et 200 000 motos-taxis, plus de 500 000 citadins sont directement employés par le secteur informel des transports collectifs et font vivre plus de deux millions de citoyens (si l'on considère qu'un

travailleur de ce secteur fait vivre un foyer de cinq personnes), soit 15 pour cent de la population. Leur poids démographique leur confère une grande influence politique et leur permet de perturber l'économie en appelant à la grève lorsque leurs intérêts sont menacés.

Les propriétaires de véhicules sont largement représentés dans les rangs de la fonction publique, notamment des autorités chargées de réglementer et de contrôler ce secteur, créant ainsi des conflits d'intérêts et favorisant le maintien du *statu quo* à des fins d'enrichissement personnel. Ces fonctionnaires justifient leur double casquette en invoquant l'insuffisance de leurs traitements⁴⁹, tandis que les agents de police engrangeraient jusqu'à 10 pour cent des recettes totales du secteur⁵⁰, qui profite également au crime organisé par le biais de l'extorsion.

Figure IV-2. Dessin dénonçant les pots-de-vin versés aux officiers de police, publié en 2018 dans le journal Freetown Press



48 Kenda Mutongi, *Matatu: A history of popular transportation in Nairobi*, Presses de l'université de Chicago, juin 2017.

49 Source : entretiens informels avec les auteurs.

50 Idem

Encadré IV-5. L'interdiction du « matatu » à Nairobi : une mesure condamnée à l'échec⁵¹

En décembre 2018, l'interdiction de circuler en « matatu » dans le quartier des affaires de Nairobi n'a pas tenu plus d'une journée.

Cette mesure a clairement montré la dépendance vis-à-vis de ce système privé de milliers de citoyens kényans, contraints d'effectuer un long périple dans le seul but d'aller travailler. Le chaos provoqué par cette décision a entraîné la chute de Mike Sonko, le gouverneur de la région, qui a été congédié le lendemain de son entrée en vigueur.

Source: Patrick Gathara, *Bloomberg City Lab*, 26 décembre 2018

Supprimer progressivement les minibus à Nairobi

Instaurée en décembre 2010, l'interdiction d'importer des véhicules à 14 places traduit la ferme intention du gouvernement de réduire la circulation des minibus ou « matatus » et d'encourager les exploitants à investir dans de plus grands véhicules⁵². L'opposition manifestée en 2011 par différentes parties prenantes a fini par faire reculer le gouvernement, qui est revenu en 2012 sur cette décision.

Adoptée cette même année, la Politique nationale intégrée des transports (INTP ou Integrated National Transport Policy) visait à interdire progressivement la circulation des « matatus » et d'autres petits transports collectifs afin d'accroître la capacité des transports collectifs et de réduire la congestion sur les routes. Les fonctionnaires et les propriétaires d'autobus considéraient ces véhicules comme le principal facteur de congestion et d'accidents de la route, et donc comme une menace pour la sécurité routière : en effet, les propriétaires de « matatus » en déléguaient l'exploitation à des conducteurs engagés à la journée ou sur une courte durée, sans formation ni incitation au respect du code de la route, dont la principale motivation consistait à maximiser leurs profits.

L'opinion publique s'est ainsi laissé convaincre que les autobus :

- ▶ constitueraient un moyen de transport plus sûr et confortable pour les femmes et les personnes handicapées ;
- ▶ feraient passer les usagers avant leurs intérêts commerciaux, car ils seraient exploités par des entreprises publiques ;
- ▶ réduiraient les embouteillages sur les routes des villes causés par les mini/midibus car le nombre de véhicules conduits de manière erratique sur la route diminuerait considérablement ;
- ▶ seraient exploités par des entreprises capables de proposer des systèmes d'information et de titres de transport intégrés.

La Politique nationale a toutefois été rejetée par les travailleurs directement ou indirectement employés dans le secteur, comme les propriétaires de « matatus » ou les associations de conducteurs, qui considéraient au contraire :

- ▶ que les potentiels effets d'une telle politique sur les moyens de subsistance des travailleurs du secteur n'avaient pas été pris en compte ;
- ▶ qu'il était erroné de rendre les petits véhicules largement responsables des problèmes d'accidents de la route, de sécurité routière, de criminalité et de violence.

⁵¹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-26/matatus-elude-center-city-ban-in-nairobi-kenya-again>

⁵² Source de cette section : Ommeh Marilyn, McCormick Dorothy, Mitullah Winnie, Orero Risper et Chitere Preston, « The Politics Behind the Phasing Out of the 14-seater Matatu in Kenya », 13e Conférence mondiale sur la recherche dans les transports (CMRT), juillet 2013, disponible à l'adresse : <http://www.wctrs-society.com/wp-content/uploads/abstracts/rio/selected/2864.pdf>

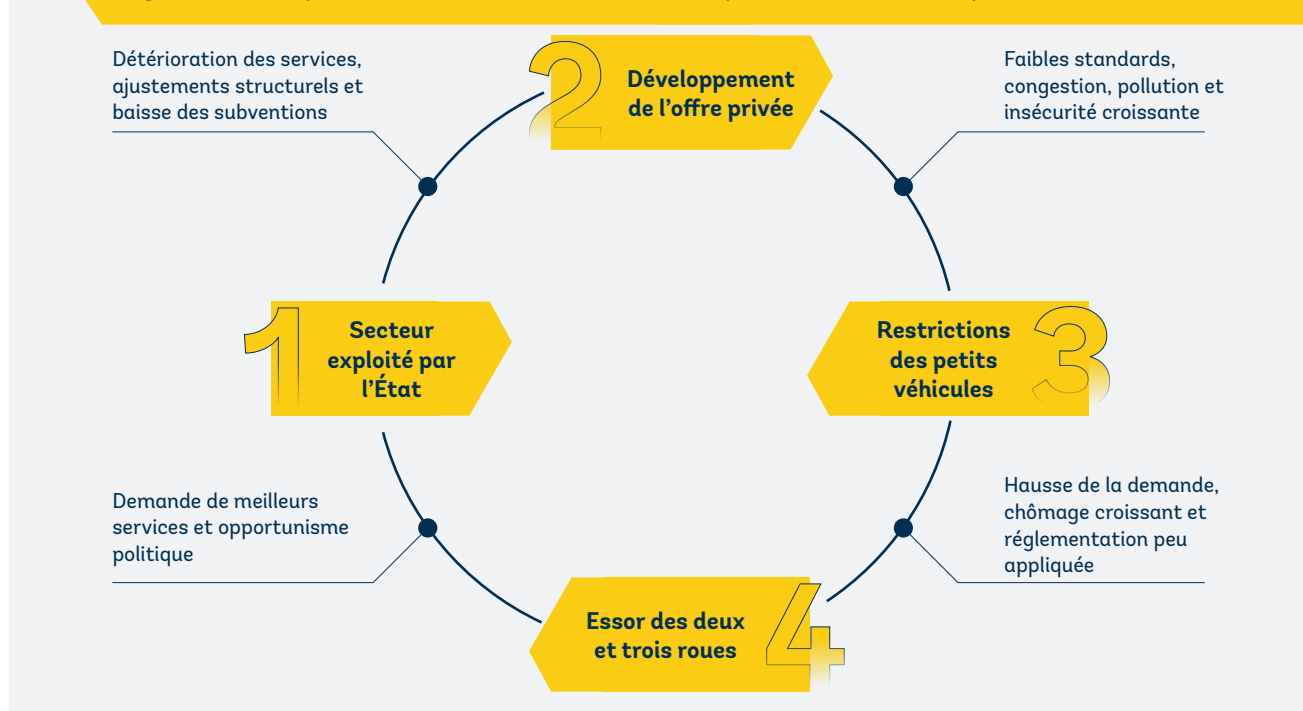
Des études empiriques ont révélé une faible corrélation entre la taille du véhicule et le respect du code de la route⁵³. Il ressort d'ailleurs que les petits véhicules présenteraient plus souvent une taille idéale en fonction de l'offre, de la demande et du niveau de service⁵⁴. Dans le secteur public des transports collectifs, la taille des véhicules a été motivée par différents critères techniques et économiques⁵⁵.

Dans les années 1980, des minibus puis des véhicules à deux et trois roues ont progressivement comblé le manque de transports collectifs créé dans la plupart des villes d'Afrique subsaharienne par les programmes d'ajustement structurel. Dans leur analyse de la suppression des « matatus », Ommeh Marilyn et al. expliquent les facteurs qui ont motivé le retour vers de plus grands transports collectifs⁵⁶ :

« À des considérations purement techniques (accroître la capacité des transports collectifs, réduire la congestion, favoriser le développement à plus long terme des bus urbains express, etc.) sont venus se surajouter des intérêts politiques. Probablement soucieux de prendre des mesures visibles, le ministère des Transports a fait adopter cette politique sans mener les consultations nécessaires ni en analyser les effets indésirables. Par obédience politique, les membres du gouvernement et du parlement ont commencé par soutenir cette politique favorable aux usagers; ils sont toutefois revenus sur leur position dès que les exploitants ont commencé à se plaindre de ses effets sur le secteur. »

Figure IV-3.

Cycle des transports collectifs dans les villes d'Afrique subsaharienne depuis les années 1980



⁵³ McCormick, D., W. Mitullah, P. Chitere, R. Orero et M. Ommeh (2012) *Institutions and Business Strategies of Matatu Operators in Nairobi: A Case Study* ACET Project 14 ; *Paratransit operations and regulation in Nairobi*, Working paper 14-03, université de Nairobi.

⁵⁴ Jansson J, (1980) « A simple bus line model for optimization of service frequency and bus size », *Journal of Transport Economics and Policy* 14 (1):53-80.

⁵⁵ Vijayakumar S. (1986) « Optimal vehicle size for road-based urban public transport in developing countries ». *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, 6(2):193-212.

⁵⁶ Ommeh Marilyn, McCormick Dorothy, Mitullah Winnie, Orero Risper et Chitere Preston, *The Politics Behind the Phasing Out of the 14-seater Matatu in Kenya*, 13e Conférence mondiale sur la recherche dans les transports (CMRT), juillet 2013, disponible à l'adresse <http://www.wctrs-society.com/wp-content/uploads/abstracts/rio/selected/2864.pdf>



IDÉE REÇUE

N° 15

Il conviendrait d'inciter les gouvernements à fluidifier le trafic routier en acquérant une flotte d'autobus, dont chacun peut remplacer plusieurs véhicules « artisanaux » de plus petite taille (berline, camionnette, etc.).





Pas nécessairement une réalité

La possibilité de remplacer les minibus par des autobus pour considérablement réduire le nombre de véhicules collectifs repose sur les hypothèses suivantes : a) la demande est suffisamment élevée pour justifier le passage à une fréquence raisonnable d'autobus circulant selon des horaires et itinéraires préétablis, b) les routes sont suffisamment larges et solides pour leur permettre de circuler, en particulier dans les banlieues et zones périphériques, c) l'évolution et la croissance de la demande (nombre et profil des passagers) justifient d'adapter et de standardiser l'offre en conséquence, et d) le niveau de la demande et des recettes se maintiendra malgré le remplacement des minibus

(fréquents, flexibles et directs) par des autobus aux horaires et itinéraires préétablis.

Dans l'un des premiers documents d'orientation à ce sujet (1986)⁵⁷, la Banque mondiale a montré que les économies d'échelle seraient réduites, voire nulles, car les coûts augmenteraient proportionnellement au développement des compagnies assurant ce service : « Les petites compagnies de transport, qui sont très variées et davantage soumises à la concurrence, optent souvent pour des véhicules moins chers à exploiter que les autobus, généralement préférés par les plus grandes entreprises. »

Le recours aux autobus se justifie dans les environnements où la demande et/ou le coût de la main-d'œuvre est élevé (il peut représenter les deux tiers du coût d'exploitation d'un autobus dans les villes développées). Les villes d'Afrique subsaharienne affichent une faible densité de population, car la croissance démographique est inférieure à la croissance géographique. Le coût de la main-d'œuvre y varie considérablement : il est plus élevé pour les services de transport en autobus, essentiellement fournis par l'État, que pour les services de transport en minibus privés, dont les chauffeurs font de longues journées de travail sans bénéficier des mêmes prestations que leurs homologues du secteur public.

Les minibus réduisent par ailleurs le temps d'attente des passagers en leur proposant des services plus

souples (souvent à domicile), plus fréquents et donc plus pratiques que les autobus. Ils présentent également l'avantage de se remplir plus facilement que les autobus, et donc de quitter plus rapidement leur terminal, et d'être plus maniables que ces derniers sur des routes étroites ou encombrées.

L'intérêt des autorités pour les autobus n'est pas nouveau : face à l'essor des minibus dans certaines villes d'Asie de l'Est, elles ont recommandé dès les années 1970 et 1980 d'en réduire, voire d'en interdire les activités (voir l'encadré IV-6). Des recherches menées par Walters (1979) ont brisé une idée reçue en démontrant que les minibus fournissaient souvent des services plus fréquents, rapides et adéquats au transport de passagers en milieu urbain que les grandes compagnies de transport en autobus. La situation n'a guère changé ces dernières



décennies, si ce n'est que les villes d'Asie de l'Est sont entrées dans la catégorie des pays à revenus moyens ou élevés et qu'elles ont vu augmenter leur part de transports rapides ou individuels.

D'après Walters (1982)⁵⁸, « la réintroduction des autobus a été favorisée par les subventions, la réglementation et les contrôles. Il s'avère plus instructif d'examiner la situation des villes et pays qui ne subventionnent ou ne réglementent pas ces services, ou qui les ont déréglementés ou

privatisés. » C'est notamment le cas de Buenos Aires, du Honduras, de Manille, d'Abidjan, d'Accra, de Nairobi, du Caire, de Calcutta, de Colombo, de Hong Kong, de Kuala Lumpur, etc. Sur un marché concurrentiel et non subventionné, le véhicule dominant correspond au mode de transport le plus pratique pour les usagers et le plus rentable pour les exploitants. Il importe donc d'étudier ce type de marché pour tenir compte de leurs préférences respectives.

Encadré IV-6. L'essor des minibus dans les années 1970

D'après différentes études consacrées aux transports urbains depuis les années 1970, l'introduction des minibus a largement bénéficié aux exploitants comme aux usagers de ces véhicules. À Manille, ces études ont montré que les propriétaires de « jeepneys » parvenaient à dégager de confortables bénéfices, contrairement aux compagnies d'autobus, pénalisées par l'application des tarifs réglementés, l'achat de ces véhicules et l'absence de mécanismes d'incitation.

À Hong Kong, des « bus légers » (PLB ou *Public light buses*) ont été légalisés en 1969 après s'être popularisés dans la clandestinité. Détenus par des entrepreneurs individuels dont 75 pour cent ne possédaient qu'un bus, ces véhicules n'étaient soumis à aucune réglementation en matière de tarif ou d'itinéraire, mais se voyaient interdits dans certaines zones. En moyenne, ils passaient huit fois plus souvent et circulaient 15 pour cent plus vite que les autobus, ce qui explique leur capacité à dégager des bénéfices.

À Chiangmai, une ville d'environ 100 000 habitants dans le Nord de la Thaïlande, le marché des transports est ouvert à la concurrence entre les autobus et les minibus. Les premiers comptent une trentaine de places et suivent des itinéraires préétablis, tandis que

les seconds comptent de 12 à 14 places (1 000 à 1 500 centimètres cubes) et s'arrêtent en fonction de la demande. Les déplacements en minibus coûtent deux fois plus cher que ceux en autobus, mais représentent presque 90 pour cent du total des déplacements, car les usagers en préfèrent le confort et la rapidité. Les minibus parviennent donc à dégager de modestes bénéfices, tandis que les autobus n'en dégagent pas suffisamment pour couvrir leurs coûts de fonctionnement.

Le même constat s'applique à la ville de Kuala Lumpur, où quelques minibus ont été introduits et se sont avérés plus rentables que les autobus, malgré leurs tarifs plus élevés.

À Bangkok, l'entreprise publique BMTA (*Bangkok Mass Transit Authority*) a repris en 1976 l'exploitation des autobus, auparavant répartie entre plusieurs entreprises privées. En parallèle, l'absence de contrôles de police dans la zone métropolitaine permettait à de nombreux minibus d'y circuler illégalement et d'y dégager des bénéfices en appliquant le même tarif que les autobus, tandis que la BMTA enregistrait des pertes considérables. Au bout de quelques années, l'État s'est trouvé contraint de légaliser ces minibus et d'en contrôler l'exploitation.

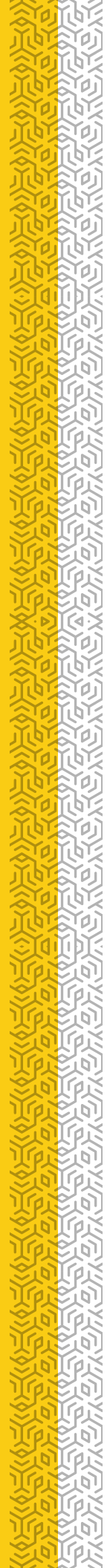
Adapté de: A.A. Walters, *Costs and Scale of Bus Services*, Staff Working Paper No. 325, avril 1979, Banque mondiale, Washington, DC.



IDÉE REÇUE

N° 16

Le remplacement de réseaux informels par des réseaux formels de transports collectifs pourrait en réaffecter toute la main-d'œuvre sans la perturber.



Réalité

Le remplacement de tous les véhicules informels desservant différents axes ou zones par de plus grands véhicules formels circulant selon des horaires et itinéraires préétablis s'accompagnera probablement d'une réduction de leur nombre, de leur fréquence et par conséquent de leur main-d'œuvre. La hausse du coût de la main-d'œuvre et le rejet croissant des emplois précaires et sous-payés justifient de passer à des véhicules plus grands et moins nombreux tout en maintenant globalement la même capacité de transport, mais pas nécessairement le même niveau de service.

Le rapport évaluant l'impact du BHNS de Nairobi sur la main-d'œuvre⁵⁹ a révélé les conditions de travail très précaires des conducteurs de « matatus », dont la grande majorité sont indépendants ou rémunérés à l'heure ou à la journée et dont seuls 3,9 pour cent ont signé aucun contrat ou accord écrit. La plupart d'entre eux travaillent de nombreuses heures par jour, entre treize et quinze heures dans la moitié des cas, d'après une étude de 1997 (Khayesi 1997)⁶⁰, et perçoivent un salaire faible et très variable en fonction du nombre souvent imprévisible de clients. Fixés par les propriétaires des véhicules et assimilables à une location de facto, les objectifs financiers que doivent généralement atteindre les conducteurs avant de commencer à générer leurs propres revenus ont pour effet d'allonger leur journée de travail, et donc d'augmenter le risque d'accident et de détériorer leur état de santé. À tous ces inconvénients s'ajoutent les pratiques d'extorsion et de verbalisation arbitraire de la police et des inspections territoriales.

La formalisation des transports pourrait faire chuter la main-d'œuvre totale du secteur, mais aussi améliorer ses conditions de travail dans leur ensemble. Les conséquences négatives pourraient être atténuées en associant d'emblée tous les acteurs à l'élaboration d'une telle réforme et en intensifiant les services de transport subsidiaires qui « alimenteraient » ce nouveau réseau depuis les quartiers, dans le respect des règles d'aménagement du territoire et du code de la route.

Toute réforme visant à formaliser le système de transport doit anticiper la question de la main-d'œuvre, notamment dans les transports ferrés ou les BHNS. Il est par exemple possible de réquisitionner les propriétaires de véhicules et les titulaires de licence pour les former et les réaffecter à des postes de conducteurs, mécaniciens, agents de gare, etc., ou garantir d'autres emplois ailleurs en ville pour les profils qui s'y prêtent le moins.

Dans un même ordre d'idées, des licences peuvent être octroyées en priorité aux actuels propriétaires de véhicules et des fonds peuvent être accordés aux actuels titulaires de licence pour leur permettre d'acquérir des véhicules et de desservir des zones moins accessibles ou récemment urbanisées de leurs agglomérations respectives.

Pour garantir le plein succès de cette méthode, qui a déjà fait ses preuves en Amérique latine et dans d'autres régions, il s'avère indispensable de maintenir une communication étroite et permanente entre les décideurs politiques, les exploitants et les travailleurs du secteur. Les gouvernements doivent également prendre conscience du coût potentiellement élevé d'une telle réforme, au moment de son lancement et tout au long de sa mise en œuvre.

À Lagos, une autre méthode s'est avérée efficace pour minimiser l'impact du BHNS sur l'emploi : a) en s'assurant d'expliquer aux actuels exploitants/conducteurs comment postuler pour exercer dans le nouveau réseau exclusivement formel, b) en créant des emplois d'inspecteurs, de superviseurs de la collecte des données, de contrôleurs, d'agents d'entretien, etc. pour employer les travailleurs de l'ancien réseau informel ; c) en lançant un programme de relocalisation des travailleurs informels restants vers d'autres zones récemment urbanisées ; et d) en maintenant un certain niveau de services informels pour minimiser les pertes d'emploi.

⁵⁹ Nairobi Bus Rapid Transit, *Labor Impact Assessment Research Report*, janvier 2019, Global Labor Institute, Genève.

⁶⁰ Khayesi, M. (1997). *Matatu Workers in Nairobi, Thika and Ruiru Towns, Kenya: Analysis of their Socio-economic characteristics, Career Patterns and Conditions of Work*. Final Research Report Submitted to the Institute for Development Studies, Université de Nairobi.



IDÉE REÇUE

N° 17

**La formalisation d'un système informel
de transports collectifs ne requiert
aucune aide financière de l'État.**



Réalité

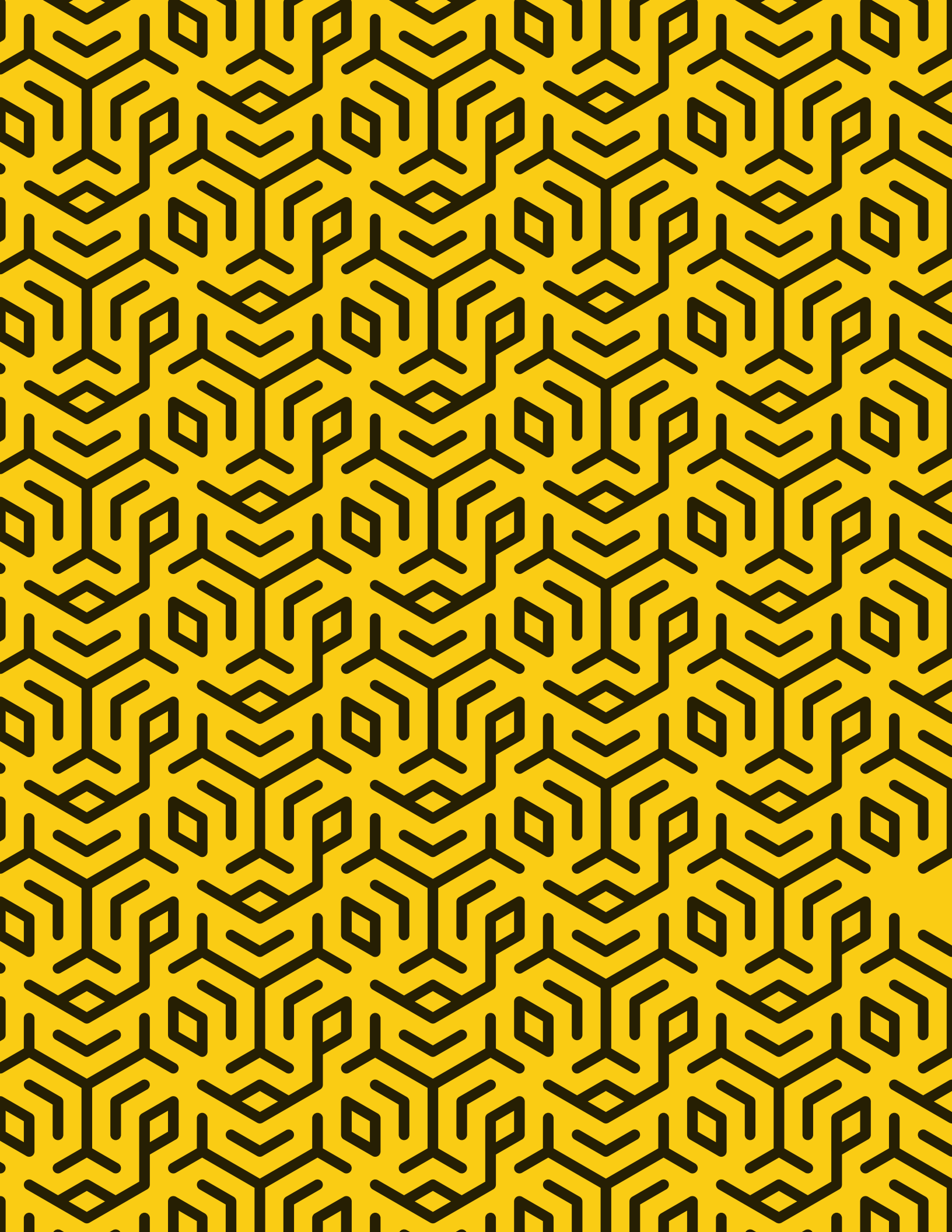
Plusieurs pays dont l'Afrique du Sud ont réformé leurs transports collectifs en partant notamment du principe qu'un réseau de transport formel peut générer suffisamment de recettes pour s'autofinancer, au même titre que le système informel qui lui a précédé. Si une telle hypothèse peut se vérifier sur des axes fréquentés tout au long de la journée et de la semaine (par ex. : le BHNS de Lagos), il en va autrement sur des marchés à faibles revenus et faible densité de population, où les réseaux déficitaires ont causé de graves problèmes financiers, notamment dans des villes d'Afrique subsaharienne comme le Cap et Accra.

En dehors des heures de pointe du matin et du soir, les lignes d'autobus locales qui complètent les BHNS dans les banlieues faiblement peuplées n'enregistrent par exemple qu'une faible fréquentation. Il s'avère particulièrement difficile de générer suffisamment de recettes pour couvrir tous les coûts associés aux dispositions du droit du travail en matière de salaire minimum, de prestations et de temps de travail, mais également les coûts du matériel roulant, des autres équipements et des installations, a fortiori lorsque les tarifs sont fixés en dessous des prix du marché pour rester à la portée de tous les porte-monnaie.

Les réseaux de transports collectifs peuvent recourir à différentes solutions afin de traiter leurs problèmes financiers tout en restant abordables pour l'État et les usagers, en veillant toutefois à les adapter à leur environnement financier, politique et socio-économique : des prêts bancaires garantis par l'État pour financer la construction d'installations par les entreprises privées, des réductions d'impôts sur le carburant, les fournitures et le matériel roulant, l'octroi de contrats directs de location aux exploitants pour leur fournir les biens d'équipement dont ils ont besoin, etc.

Bien plus difficiles à administrer, les subventions à l'exploitation et à l'entretien ont souvent pour effet pervers de réduire la productivité et l'efficacité des services. Beaucoup jugent donc préférable de subventionner directement les tarifs des usagers à faibles revenus plutôt que les fournisseurs.







**Quelle démarche
adopter ?**



Face aux difficultés posées par le secteur informel des transports collectifs, la plupart des pays ont décidé :

- ▶ De favoriser le développement du secteur formel des transports collectifs :
 - » en créant des entreprises publiques *directement financées et exploitées* par l'État et en interdisant la fourniture de tels services par des particuliers ou des entreprises privées du secteur informel ;
 - » en investissant massivement dans toutes les formes de transports collectifs.
- ▶ De plafonner les tarifs des transports collectifs pour les rendre accessibles aux plus pauvres.

Or, ces mesures n'ont guère amélioré la mobilité des plus pauvres en facilitant leur accès aux transports collectifs, si tant est que ce fût leur objectif. À travers le monde, il est de plus en plus admis que le secteur doit réduire le nombre de véhicules particuliers sur les routes en favorisant une transition vers des transports collectifs ou non motorisés chez tous les citoyens, quel que soit leur niveau de revenus. Dans cette perspective, les politiques publiques doivent non seulement convaincre les citoyens d'abandonner leurs deux et trois roues, mais également les dissuader d'y revenir, malgré des prix de plus en plus abordables.

Trois approches du secteur informel des transports collectifs. Pour opérer une telle transition, l'État peut adopter trois approches différentes du secteur informel des transports collectifs :

1. l'interdire purement et simplement pour le remplacer ;
2. l'accepter tel quel en considérant qu'il s'agit d'un mal nécessaire ;
3. l'améliorer et l'adapter pour l'intégrer à un système de transports collectifs plus large et plus moderne.





La première approche consiste à interdire purement et simplement le secteur informel des transports collectifs. Jusqu'à présent, aucune mesure de ce type n'a toutefois contribué à résoudre la crise des transports collectifs en milieu urbain. Il s'avère en effet contre-productif d'interdire un secteur qui fournit des services indispensables aux citoyens qui n'ont pas les moyens de s'acheter un véhicule particulier en puisant dans la créativité, l'ingéniosité, l'esprit d'entreprise et la volonté d'indépendance qui animent depuis plusieurs décennies les villes des pays en développement. En gelant l'octroi de licences aux minibus, on obtient souvent les pires effets des différentes démarches : la prolifération des véhicules particuliers (deux ou trois roues) et des taxis collectifs désormais illégaux.



La deuxième approche consiste à accepter le secteur informel des transports collectifs tel quel, en reconnaissant qu'il s'agit d'un mal nécessaire. Le statut d'une telle approche va toutefois à l'encontre des vertigineux progrès réalisés dans les domaines de l'efficacité énergétique, de l'aérodynamisme, de la sécurité et du confort des véhicules. Citons l'exemple des minibus d'occasion : les « jeepneys » des Philippines, qui n'offrent aucun confort, consomment beaucoup de carburant, polluent et ne sont pas équipés de ceintures de sécurité⁶¹, ou encore les « cars rapides » de Dakar, conçus en Europe pour transporter des marchandises, puis importés et adaptés au Sénégal pour transporter des passagers. Commune à différents pays d'Afrique subsaharienne, cette dernière pratique s'explique par une fiscalité plus favorable à l'importation de véhicules de marchandises que de passagers, mais présente de nombreux inconvénients : l'absence de confort pour leurs passagers littéralement « serrés comme des sardines », le non-respect des normes de sécurité et la dégradation de l'environnement.



Face aux limites de ces deux premières approches, pourquoi ne pas imaginer **une troisième voie, qui consisterait à améliorer et à adapter le secteur informel des transports collectifs** pour en exploiter l'ingéniosité et apporter une solution endogène à la crise des transports urbains ? Il s'agirait pour ce faire d'encadrer, de rationaliser et de moderniser ce vaste marché pour lui permettre de répondre aux besoins de la population en proposant des services sûrs, propres, abordables et pratiques.

Apprécié des usagers pour sa flexibilité, le marché des minibus présente l'avantage de constituer un réseau dont pourraient émerger de nouveaux itinéraires sans susciter particulièrement d'intimidations ni de violences. Administré depuis près de trente ans pour servir les intérêts de ses exploitants et de leurs syndicats, il présente néanmoins l'inconvénient de reposer sur des pratiques trop profondément enracinées pour pouvoir se plier et s'intégrer au fonctionnement du système municipal. Plusieurs défauts entravent le bon fonctionnement de ce marché : 1) l'irrégularité et l'imprévisibilité des horaires des minibus, qui ne quittent leur terminal qu'une fois remplis, entraînant ainsi de longues attentes pendant les heures creuses ; 2) l'arrêt des minibus en dehors des arrêts préétablis ou à des arrêts déjà encombrés, ce qui peut provoquer des embouteillages et des accidents ; 3) la suroccupation des terminaux et la sous-occupation des couloirs de bus pendant les heures creuses ; 4) les longues journées et les difficiles conditions de travail des conducteurs ; 5) le manque d'incitation des conducteurs à moderniser leurs véhicules ou à former et traiter dignement leurs conducteurs ; et 6) la convergence de tous les itinéraires vers les quelques destinations des travailleurs, où s'arrêtent les minibus qui font la navette entre les banlieues et le centre-ville, provoquant des embouteillages autour d'intersections transformées en immenses terminaux improvisés.

⁶¹ <https://www.pinterest.com/pin/the-philippine-jeepney-the-undisputed-king-of-the-road-by-godofredo-u-stuart--197384396145745578/oup> consulté le 17 novembre 2020.



Réglementer le secteur informel des transports collectifs

Pour remédier aux nombreux problèmes actuellement rencontrés par ce secteur en matière d'aménagement du territoire, de qualité des véhicules, de conditions d'exploitation, de qualification des conducteurs et de circulation d'exploitants illégaux, il conviendrait principalement⁶² :

- ▶ D'améliorer l'organisation et la planification des transports urbains pour créer un meilleur environnement de travail et permettre aux exploitants de fournir de meilleurs services ;
- ▶ De mieux administrer les routes et la circulation routière pour faire un meilleur usage des infrastructures et montrer aux exploitants les avantages d'adhérer au nouveau cadre réglementaire.

Pour améliorer la qualité des services, on peut notamment ouvrir l'exploitation de certains transports « parallèles » ou « semi-collectifs » à une concurrence qui présenterait des avantages supérieurs aux inconvénients de la réglementation en termes de coûts pour les exploitants, les travailleurs et les voyageurs. Sur un tel marché, les contrats seraient réservés à des exploitants constitués en personnes morales, stipuleraient les véhicules autorisés à circuler et encourageraient leurs bénéficiaires à investir pour les renouveler.

Plusieurs étapes doivent être suivies pour passer à un marché dont les acteurs (en premier lieu les exploitants) sont tenus de conclure un contrat stipulant la nature, la période, les horaires et les conditions des services qu'ils sont autorisés à fournir.

Appuyé par la Banque mondiale, le programme de renouvellement du parc de « car rapides » à Dakar fournit un excellent exemple de restructuration d'un réseau urbain de transports collectifs⁶³. Pour participer à ce programme et bénéficier d'aides à l'achat de nouveaux véhicules, les exploitants ont dû commencer par se constituer en « groupements d'intérêt économique » (GIE) ; les itinéraires leur ont ensuite été attribués par ordre de priorité. Pour inciter au renouvellement des flottes de minibus, ce programme a également versé de généreuses primes à la casse et facilité le versement d'acomptes en prolongeant le délai de remboursement des autres sources de financement. La clé du succès a toutefois résidé dans l'introduction d'un nouveau système de titres de transport qui a rééquilibré la distribution des recettes entre les propriétaires et les conducteurs de véhicules, permettant ainsi aux premiers de toucher un pourcentage plus proche du coût réel et de remplir les conditions requises pour accéder aux financements.

⁶² Brendan Finn, Abeiku Arthur et Samson Gyamera, *New Regulatory Framework for Urban Passenger Transport in Ghanaian Cities*, 11e Conférence sur la concurrence et la possession de véhicules dans le transport terrestre de passagers, septembre 2009.

⁶³ Ajay Kumar et Christian Diou, *Renouvellement du parc d'autobus à Dakar : avant et après*, document d'analyse du SSATP N° 11 (mai 2010).



Financer le secteur informel des transports collectifs

Pour restructurer le secteur, il s'avère indispensable de créer des conditions d'investissement favorables à ses entreprises. La vétusté et la faible valeur des actifs présentent l'avantage de faciliter l'accès à ce secteur, mais ont l'inconvénient de limiter la qualité et l'amélioration des services. Sur ce marché prédominant en effet des minibus d'occasion, généralement âgés de plus de dix ans et achetés à moins de 5 000 USD grâce à l'épargne familiale des exploitants.

Indispensable pour améliorer la qualité des services en renouvelant le parc des véhicules, le financement n'est pas facilement accessible aux entrepreneurs individuels en raison de leurs faibles garanties financières, de leur manque d'expérience dans la gestion d'entreprise et des risques inhérents à leur activité. Les obstacles suivants entravent leur accès au financement :

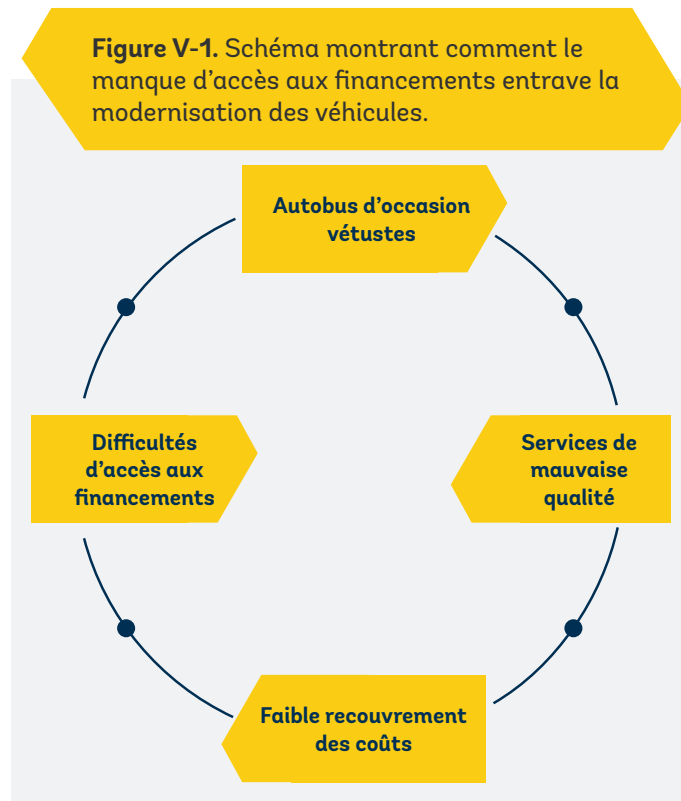
- ▶ Le niveau élevé des taux d'intérêt dans l'économie, en général, et des primes de risque dans le secteur des transports, en particulier ;
- ▶ Le court terme des financements disponibles pour acheter des véhicules, fondé sur la faible probabilité d'un bon entretien et d'une longue durée de vie utile ;
- ▶ L'exigence de verser un acompte élevé, dont le taux s'avère souvent plus élevé, en parallèle au financement accordé par les créanciers ;
- ▶ L'exigence de souscrire une assurance tous risques pour garantir la sécurité des créanciers sur toute la durée du financement, et de leur verser des primes fixées en fonction du niveau de risques du secteur ;
- ▶ La faible productivité des véhicules utilitaires, bridée par l'imposition de limites de vitesse et/ou les variations de la demande tout au long de la journée ;
- ▶ Des tarifs trop bas pour couvrir l'ensemble des dépenses d'exploitation directes et amortir les investissements ;
- ▶ Des recettes nettes d'exploitation amoindries par les termes défavorables des contrats passés avec les conducteurs et par différentes sources de pertes financières, comme les pratiques d'extorsion ;
- ▶ La faible disponibilité des techniciens qualifiés et des pièces détachées, qui prolonge les périodes de réparation et creuse le manque à gagner ;



Pour permettre aux exploitants de sortir du cercle vicieux représenté ci-dessus en accédant aux financements nécessaires pour renouveler leurs véhicules, il convient donc de réunir les conditions suivantes :

- ▶ prolonger la vie utile des véhicules pour générer un profit après avoir amorti les véhicules ;
- ▶ procéder à un entretien suffisamment consciencieux pour garantir le fonctionnement et la fiabilité des véhicules à un coût acceptable tout au long de leur durée de vie utile ;
- ▶ signer des contrats permettant d'encadrer l'exploitation des véhicules et, ce faisant, d'allonger leur durée de vie utile et de garantir la génération de revenus réguliers ;
- ▶ optimiser les recettes d'exploitation en établissant un système de perception sûr et abordable ;
- ▶ mutualiser les coûts et les risques entre plusieurs véhicules pour parer aux imprévus.

Figure V-1. Schéma montrant comment le manque d'accès aux financements entrave la modernisation des véhicules.





Réformer le système (semi-)informel des minibus aux Philippines⁶⁴

Les Philippines ont lancé un ambitieux « Programme de modernisation des véhicules d'utilité publique » (PUVMP, *Public Utility Vehicle Modernization Program*) dans le but :

- ▶ de moderniser l'actuel parc de jeepneys⁶⁵ ;
- ▶ de réformer et d'uniformiser le secteur ;
- ▶ de réduire, voire de neutraliser les émissions de carbone ;
- ▶ d'accroître le confort des passagers et de les encourager à adopter les transports collectifs ;
- ▶ d'améliorer les conditions de travail et l'état de santé des conducteurs et de leur famille.

Très fragmenté, le secteur des « jeepneys » se compose d'une multitude de petits exploitants. À Manille, où près de 80 pour cent des exploitants ne possèdent qu'un véhicule et moins d'un pour cent en possèdent plus de dix, le rapport moyen entre le nombre d'exploitants et le nombre de véhicules n'est

que de 1,3. On estime qu'environ 180 000 « jeepneys » desservent les villes et les campagnes des Philippines. À lui seul, le grand Manille concentre 55 000 « jeepneys » sur plus de 700 itinéraires. Les exploitants illégaux de jeepneys ont commencé à proliférer en 2003, après l'adoption d'un moratoire sur l'octroi de nouvelles licences d'exploitation, et sont connus sous le nom de *colorum* ; leur grand nombre laisse penser que le parc réel de jeepneys pourrait être bien plus vaste.

Dans le cadre de l'actuel système de licences d'exploitation, qui octroie à chaque exploitant le droit de n'exploiter qu'un seul véhicule, les conducteurs font de longues journées (vingt heures en moyenne) pour ne gagner qu'un maigre salaire. Ce système a pour inconvénients d'exacerber la concurrence entre les conducteurs, de faire baisser les normes de sécurité et de considérablement aggraver la congestion.

⁶⁴ *Transforming Public Transport in the Philippines* (2016), ministère des Transports des Philippines, GIZ, disponible à l'adresse www.transport-namas.org/

⁶⁵ Jeeps militaires souvent très anciennes reconverties en minibus, les jeepneys peuvent en moyenne transporter entre 12 et 20 passagers.



Le programme de modernisation des véhicules utilitaires publics (PUVMP, *Public Utility Vehicle Modernization Program*) interdira le transport de voyageurs par des véhicules de plus de quinze ans et veillera :

- ▶ au bon état des véhicules, qui devront être conformes aux nouvelles normes de sécurité et d'émissions, et équipés de technologies embarquées pour pouvoir obtenir une licence d'exploitation ;
- ▶ à la planification et à la rationalisation des itinéraires de transports collectifs ;
- ▶ à la révision des procédures d'octroi de licences d'exploitation, qui seront désormais octroyées par itinéraire et non plus par exploitant/véhicule ;
- ▶ à l'harmonisation du secteur et à la professionnalisation des conducteurs pour améliorer le niveau de service.

L'ancien système consistait en effet à octroyer des licences d'exploitation à des titulaires de « certificat d'utilité publique » pour leur permettre d'exploiter un ou plusieurs véhicules sur un itinéraire donné.

Le nouveau système publiera des appels d'offres qui stipuleront le nombre maximal de véhicules exploitables et les normes des services à respecter pour desservir un itinéraire et les licences d'exploitation ne seront octroyées qu'à des entreprises ou des coopératives. Cette réforme représente un tournant majeur dans l'octroi des licences d'exploitation, qui ne seront plus accordées par exploitant/véhicule, mais par itinéraire.

L'évaluation de l'impact du programme au cours de l'année écoulée indique : a) une amélioration des performances commerciales des exploitants, b) une hausse des recettes et une formalisation de l'activité des conducteurs, dont les heures de travail quotidien sont désormais encadrées, c) une meilleure administration du parc de jeepneys et une plus grande productivité grâce à la mise en commun de l'entretien des véhicules, de l'achat de pièces détachées, etc., et d) une amélioration des conditions de travail des conducteurs, dont les salaires sont déclarés et le temps de travail a baissé.



Consulter les parties prenantes et rallier les pouvoirs publics

Toute réforme présente des avantages et des inconvénients. En omettant de consulter les parties prenantes, on risquerait de leur faire craindre le pire et de se heurter à une résistance d'autant plus difficile à surmonter que les travailleurs du secteur sont nombreux et que les propriétaires/exploitants de véhicules occupent souvent des postes influents au sein de l'administration ou de la classe politique.

Pour garantir le succès d'une telle réforme, il convient donc de dissiper les préoccupations de toutes les parties prenantes en élaborant et en conduisant dès que possible une campagne de communication multimédia conçue pour convaincre les populations de s'approprier la réforme plutôt que de résister au changement. En sensibilisant le grand public au bien-fondé du projet, une telle campagne favorisera l'adhésion des parties prenantes et le succès de la réforme.

Cette campagne de communication s'inscrit dans une plus vaste stratégie de mobilisation des parties prenantes, qui vise principalement à : 1) comprendre les motivations et les intérêts des organisations et des individus susceptibles de contribuer au succès de la réforme, 2) favoriser et maintenir la participation

des parties prenantes en vue d'adapter le projet à leurs besoins et d'en faciliter la mise en œuvre, et 3) alimenter une communication constante avec les parties prenantes (information, négociation et rétro-alimentation) et adapter le projet en conséquence.





Il n'existe pas de modèle de réforme universellement applicable à tous les pays, dont les cadres juridiques et institutionnels dépendent du degré d'intervention de l'État et des moyens financiers du secteur privé. Tout projet de réforme doit donc commencer par

une campagne de communication conçue pour maximiser l'adhésion et minimiser l'opposition d'une vaste palette de parties prenantes (chefs d'entreprise, travailleurs, grand public, etc.).



EXEMPLE DE CALENDRIER D'UN PROJET DE RÉFORME ÉCHELONNÉ

ÉTAPE 1

Établir une politique de transports collectifs et ses cadres institutionnel, législatif et réglementaire

- ▶ Définir les responsabilités des différentes parties prenantes.
- ▶ Désigner un organisme de réglementation.
- ▶ Équiper les terminaux/arrêts pour permettre aux exploitants et à leurs véhicules de les desservir.
- ▶ Réviser les politiques d'importation de véhicules utilitaires (par ex. : bus) et de pièces détachées.

ÉTAPE 2

Rationaliser les itinéraires des transports collectifs

- a) **Cartographier les itinéraires de tous les systèmes de transports collectifs existants**
 - ▶ Formaliser le secteur des minibus en l'inscrivant dans la loi.
 - ▶ Instaurer des formations à l'intention des conducteurs et des contrôleurs.
- b) **Recueillir des données relatives aux itinéraires et aux licences d'exploitation**
 - ▶ Recourir aux technologies de l'information et de la communication (TIC) et à des applications de transports collectifs pour faciliter la collecte, le traitement et à l'utilisation des données.

ÉTAPE 3

Harmoniser le secteur des transports collectifs

- a) **Octroyer les licences d'exploitation définies pendant la phase de planification**
- b) **Équiper les terminaux/arrêts pour permettre aux exploitants et à leurs véhicules de les desservir**
 - ▶ Organiser des appels d'offres pour attribuer les licences d'exploitation.
- c) **Professionaliser les exploitants**
 - ▶ Créer des associations d'exploitants.
 - ▶ Encourager tous les exploitants à y adhérer pour contribuer à la réglementation du secteur et favoriser leur responsabilisation.
 - ▶ Stimuler la croissance des entreprises en les encourageant à dispenser des formations, à diversifier leurs activités, etc.





ÉTAPE 4

Modifier les réglementations pour mettre la compétition au service du marché

- a) **Octroyer des licences d'exploitation correspondant à plusieurs itinéraires pour améliorer la qualité des services**
- b) **Stimuler la croissance des entreprises**
 - ▶ Dispenser des formations à la gestion d'entreprise.
 - ▶ Promouvoir de bonnes pratiques.
 - ▶ Améliorer la logistique des transports.
- c) **Améliorer l'environnement des transports collectifs**
 - ▶ Construire davantage d'arrêts/de terminaux.
 - ▶ Établir l'ordre de priorité des différents véhicules (y compris des autobus) sur la route et dans le code de la route.
 - ▶ Améliorer les installations destinées aux véhicules non motorisés.
 - ▶ Harmoniser le système de titres de transport.
 - ▶ Instaurer un système d'information des passagers.
 - ▶ Sensibiliser les usagers au respect de la réglementation.
 - ▶ Remplacer les vendeurs de tickets à bord des véhicules par des contrôleurs ou des distributeurs automatiques.
- d) **Établir des partenariats publics-privés pour financer la construction d'infrastructures et l'achat d'autobus**
- e) **Encourager le renouvellement des véhicules**
 - ▶ Conclure des accords pour faciliter l'accès à des financements collectifs par le biais d'associations/de coopératives.

ÉTAPE 5

Réformer en s'appuyant sur les parties prenantes

- a) **Proposer des licences d'exploitation à des « associations » d'autobus**
- b) **Organiser des appels d'offres pour octroyer ces licences d'exploitation**
- c) **Fournir des services de conseil**

ÉTAPE 6

Évaluer le fonctionnement des transports collectifs

- a) **Procéder à l'intégration du système de transports collectifs**
 - ▶ Mettre en place un environnement et des infrastructures propices à l'amélioration des services de transports collectifs.
- b) **Instaurer un programme de renouvellement des véhicules**
- c) **Instaurer des pratiques de suivi et d'évaluation**



Encadré V-1.**Recourir aux technologies pour remédier à la crise des transports collectifs dans les pays en développement⁶⁶**

Face aux flots de véhicules particuliers et à l'insuffisance chronique des transports publics dans un contexte de vertigineuse croissance urbaine, les applications mobiles de transports collectifs ont le vent en poupe.

Au Bangladesh, des applications comme Jatri, Suvl ou Airlift permettent d'adapter les itinéraires d'autobus aux besoins des usagers, qui peuvent ainsi bénéficier de services fiables, abordables et efficaces. Les fonds respectivement levés par la première application pakistanaise de ce type, Airlift, et par la startup du Caire, Suvl (12 et 42 millions de dollars), lancées l'an dernier au Pakistan et en Égypte, en ont fait les plus grands investissements technologiques d'Asie du Sud et d'Égypte.

D'autres applications ont suivi leur voie : Shuttle en Inde, Gona au Nigéria ou encore ClickBus au Brésil, attirant de gros investissements et des millions d'usagers. De grandes entreprises comme Careem et Uber ont quant à elles lancé leur propre service de bus pour se faire une place sur ce marché en pleine expansion.

Suivant l'exemple d'autres économies en développement comme l'Égypte, l'Inde et

le Ghana, le Bangladesh cherche lui aussi à résoudre ses problèmes chroniques de transport grâce aux nouvelles technologies. Dans la ville de Dhaka, l'application Jatri permet aux usagers de connaître l'heure approximative du prochain bus et d'acheter leur titre de transport en ligne. L'application permet ainsi de supprimer les flux d'espèces et d'accélérer les transactions, mais également de rendre les fiches d'horaires obsolètes en indiquant la situation géographique des véhicules en temps réel. Pour les usagers ne possédant pas de smartphone, il reste néanmoins possible d'acheter des titres de transport auprès de guichets et de distributeurs automatiques, dispensant ainsi les conducteurs du contrôle des titres de transport. Outre ces fonctionnalités, Jatri permet également aux exploitants de gérer leur flotte, d'analyser leurs données et de faciliter leur gestion financière en dématérialisant complètement leur système de paiement.

La popularité croissante de Jatri démontre la capacité des technologies du transport à transformer les déplacements des citoyens en leur donnant accès à des transports mieux planifiés et plus efficaces.

Source: Asiz Arman, Future Startup, 22 juin 2020

⁶⁶ Aziz Arman (22 juin 2020)

<https://futurestartup.com/2020/06/22/public-transport-crisis-and-the-rise-of-tech-enabled-transportation-services/>

Encadré V-2. Prolongation de la collaboration entre ViaVan et le réseau de transports londonien⁶⁷

TfL (*Transport for London*), l'organisme public responsable des transports collectifs à Londres, a renouvelé pour trois ans la licence d'exploitation de ViaVan, coentreprise fondée par Via et Mercedes-Benz.

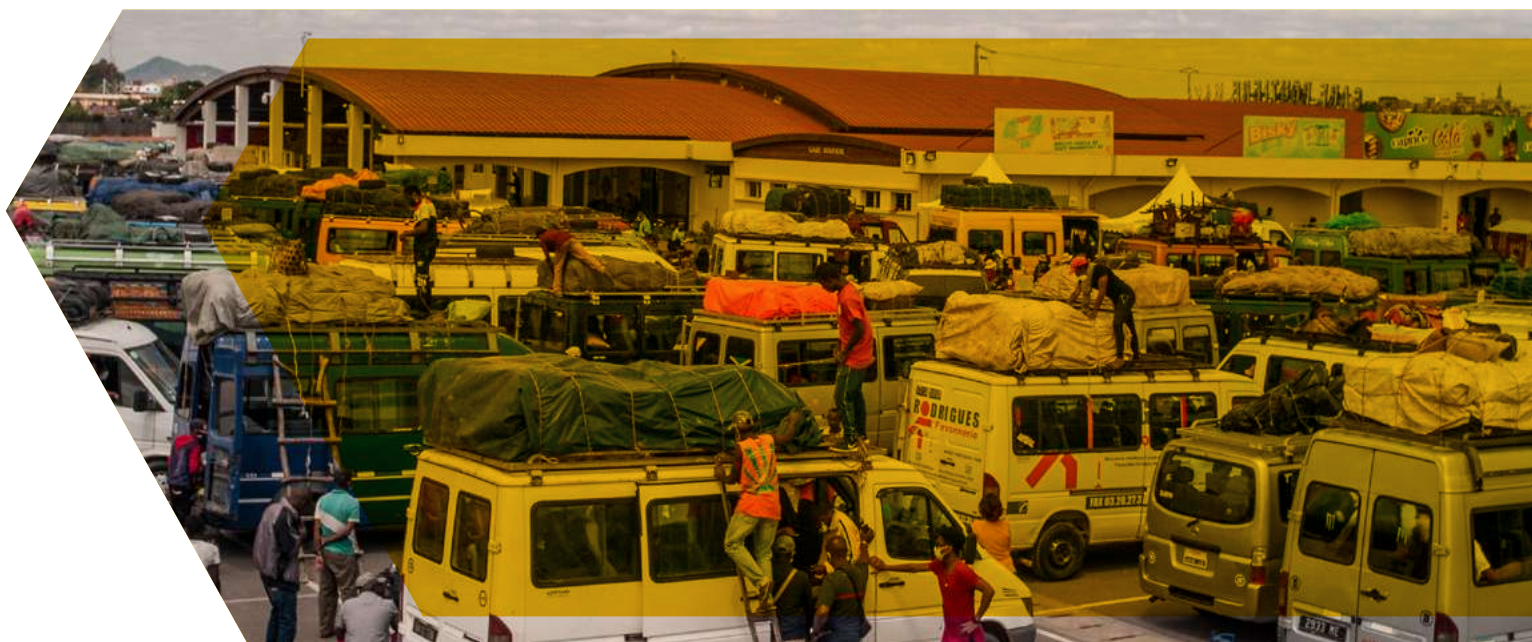
Depuis son lancement en avril 2018, ViaVan a assuré plus de sept millions de déplacements et évité l'émission de 660 tonnes de CO₂ en favorisant le partage de véhicules. Elle a étendu ses services à l'ensemble de la capitale britannique et gagné un appel d'offres pour lancer un projet pilote de services à la demande dans l'arrondissement de Sutton, contribuant ainsi à réaliser la vision d'avenir de la ville de Londres.

À Londres, ViaVan s'est principalement distinguée en réduisant l'usage individuel de véhicules, la congestion et les émissions de CO₂. Grâce au fournisseur de technologie américain Via, les exploitants de transports collectifs et

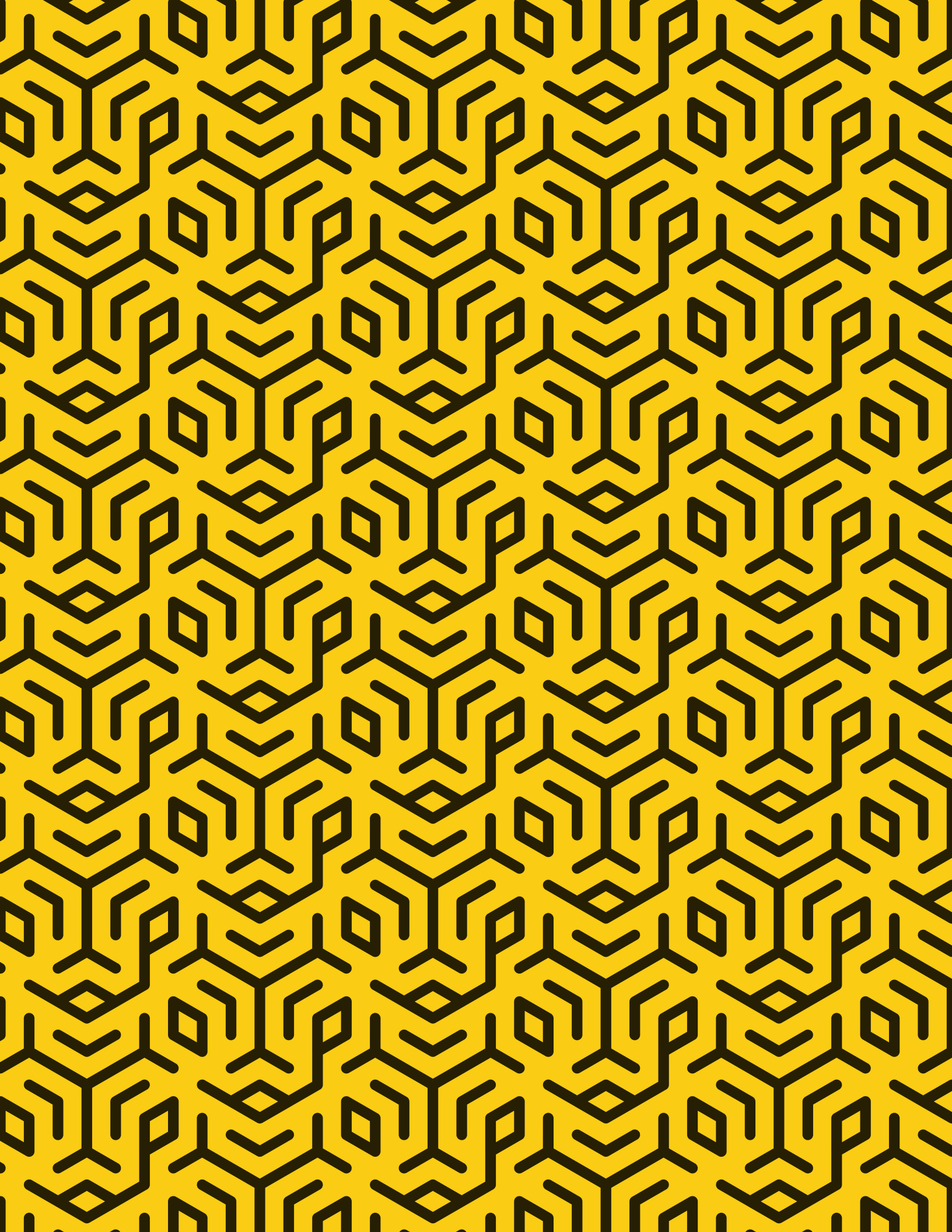
leurs partenaires ont pu proposer des services de transports collectifs à Londres comme dans d'autres zones urbaines et rurales du Royaume-Uni, d'après la compagnie.

À Liverpool, Leicester et Sittingbourne, les technologies de Via sont également utilisées par ArrivaClick, dont 50 pour cent des usagers ont abandonné leur véhicule particulier et beaucoup se servent de l'application pour se rendre jusqu'à une gare ferroviaire. À Oxford, ViaVan a également conclu un partenariat avec Go Ahead couvrant 4 000 déplacements par semaine ; à Milton Keynes, l'entreprise a évité l'émission de plus de 18 tonnes de CO₂ en assurant plus de 55 000 déplacements depuis le lancement de nouveaux services en octobre 2018, et prévoit l'introduction de véhicules électriques dans sa flotte pour l'automne prochain.

Source: Staff, *Metro Magazine*, 15 juillet 2019



67 <https://www.metro-magazine.com/10031210/transport-for-london-renews-viavan-microtransit-service-for-3-years>





Principales Conclusions

1



Pour remédier aux problèmes de transports collectifs, il ne suffit pas d'en identifier les symptômes : il faut en analyser les causes.

4



Les problèmes de transports collectifs revêtent de multiples dimensions qu'il convient de décomposer et d'aborder séparément.

2



Les problèmes de transports collectifs entraînent non seulement des embouteillages, mais aussi des conséquences sociales, sanitaires, économiques et environnementales.

5



En l'absence de solution universellement applicable à toutes les villes, il convient d'envisager chacun des problèmes rencontrés puis d'en hiérarchiser les différentes solutions possibles en fonction de critères prioritaires (sociaux, économiques, environnementaux, sanitaires, etc.).

3



Pour être efficace, toute stratégie doit reposer sur des principes d'exhaustivité, de coopération, de communication, de visibilité, de coordination et de continuité.

6



La solution idéale consisterait en un système intégré dont l'offre comprendrait notamment des services de transport « parallèle » ou « semi-collectif » (paratransit) adaptés au contexte des villes en développement.





7



L'ouverture à la concurrence pourrait améliorer la qualité des services de transport « parallèle » ou « semi-collectif » (*paratransit*) sur des segments de marché où la planification et la réglementation offrent plus d'avantages que d'inconvénients.

8



Les exploitants devraient se constituer en personnes morales pour pouvoir accéder à ce marché concurrentiel.

9



Pour réduire le nombre de véhicules particuliers sur les routes en favorisant une transition vers des transports collectifs ou non motorisés, les politiques publiques doivent non seulement convaincre les citoyens d'abandonner leurs deux et trois roues, mais aussi les dissuader d'y revenir.

