

Jérôme LOMBARD

IRD – LPED
Marseille

Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar

RÉSUMÉ

À Abidjan et à Dakar, capitales de la Côte d'Ivoire et du Sénégal, la privatisation de l'espace public interroge la capacité des pouvoirs centraux à mieux organiser le transport urbain. La prolifération des transporteurs artisanaux ainsi que les conflits entre collectivités locales alimentent le désordre. Le territoire des deux villes est l'objet d'une compétition acharnée entre acteurs pour la mainmise sur les ressources, en particulier dans les gares routières. Sans volonté politique, sans prise en compte à la fois des modèles de gestion importés et des pratiques locales, la ségrégation spatiale par le transport va s'accroître.

MOTS-CLÉS

Transport urbain, opérateurs privés, collectivités locales, régulation, Abidjan, Dakar, Côte d'Ivoire, Sénégal

ABSTRACT

In Abidjan and Dakar, capital cities of the Ivory Coast and Senegal, the privatisation of public space questions the ability of the central authorities to organize better urban transport. The proliferation of small scale contractors as well as the conflicts between local authorities exacerbate this problem. The territory of the two cities is the subject of a fierce competition between actors to take control of resources especially coach stations. With the absence of political will on the one hand and the failure to consider either imported management models or local practices on the other, space segregation through transport will increase.

KEY-WORDS

Urban transport, private operators, local authorities, regulation, Abidjan, Dakar, Ivory Coast, Senegal.

Le transport est une des clés de l'avenir des territoires en Afrique. Avec l'accroissement de la motorisation, le développement de la mobilité, déployée à différentes échelles, est sans précédent. Celle-ci demande des systèmes de transports régulés, ubiquistes, portés par des professionnels aguerris. Cependant, la configuration privée vers laquelle ils évoluent de plus en plus, si elle ouvre de nouveaux champs d'investissement pour les entrepreneurs, pose aussi la question cruciale de la desserte et de l'accessibilité pour tous. Elle interroge la capacité des pouvoirs centraux et décentralisés à combiner, séparément ou ensemble, modèles importés d'organisation des transports et pratiques locales.

On propose d'analyser le cas de deux métropoles africaines : d'une part, Dakar, capitale du Sénégal (2,2 millions d'habitants en 2002) ; d'autre part, Abidjan, capitale économique de Côte d'Ivoire (plus de 3 millions d'habitants en 1998) et, de fait, capitale politique où s'exerce la réalité du pouvoir. Avec la généralisation des politiques libérales depuis les années 1980, le paradigme gestionnaire a changé dans ces deux pays, passant du tout État à la promotion de dispositifs dans lesquels ce dernier est désengagé, voire absent. En Côte d'Ivoire, la libéralisation de l'économie a d'abord été marquée par la privatisation des entreprises publiques (Contamin, 1997). En revanche, au Sénégal, elle s'est traduite par le désengagement drastique de l'État dans l'ensemble de l'économie (Boye, 1992). Le retrait de l'État du domaine du transport s'est produit au moment même où la situation économique des deux pays se dégradait, où les ajustements structurels comprimait les dépenses étatiques et où la valorisation de l'entrepreneuriat entrait dans le vocabulaire des gouvernements. Dans l'espace urbain, la place occupée par la compagnie publique de transport a alors été rapidement investie par les transporteurs du secteur privé.

La mise en regard des évolutions du transport urbain à Abidjan et à Dakar, si elle permet de comparer les changements intervenus dans les deux capitales, fait aussi apparaître une différenciation des processus à l'œuvre. À Abidjan, la compagnie publique de transport existe toujours alors qu'à Dakar elle a cessé ses activités en 1998, puis a été remplacée, en 2001, par une compagnie à capitaux privés. Dans la capitale sénégalaise, le secteur des minibus urbains doit sa prééminence actuelle à la politique de l'État dans les années 1990, tandis qu'à Abidjan, le rôle des mairies qui négocient avec les transporteurs leur implantation dans le périmètre communal est prépondérant. Dans les deux cités enfin, une structure autonome d'organisation des transports urbains a été créée : à Dakar, elle pilote depuis 2005 une opération de renouvellement d'une partie du parc de véhicules de transport, prélude à un interventionnisme plus massif dans le secteur ; à Abidjan par contre, elle tarde à s'imposer dans le paysage institutionnel local.

Aujourd'hui, dans les deux pays, plusieurs interrogations restent en suspens et vont structurer notre propos : comment expliquer la progression massive des opérateurs de transport ? Les collectivités locales s'imposent-elles dans le paysage local des transports ? La régulation territoriale des transports urbains est-elle possible ?

LA RUE AU SECTEUR PRIVÉ

En Afrique de l'Ouest francophone, de la période coloniale jusqu'à nos jours, les relations entre autorité publique et opérateurs de transport résultent d'allers et retours changeants, en fonction des politiques étatiques mises en œuvre, de la puissance des acteurs économiques, des intérêts en jeu, notamment pour les pouvoirs en place désireux de s'appuyer sur des réseaux de patronage¹. Avant l'indépendance (1960), le rôle du secteur privé dans l'économie locale était important et les grands opérateurs industriels, commerciaux et bancaires étaient des sociétés françaises. Avec l'indépendance, la création de sociétés nationales signe l'étatisation de l'économie. Mais les sociétés privées, souvent étrangères, restent influentes au sein de filières commerciales étatisées ou dans des sociétés d'économie mixte (Société des transports du Cap-Vert ou SOTRAC, au Sénégal, Société des transports d'Abidjan ou SOTRA, en Côte d'Ivoire). La libéralisation de la décennie 1980 a raison de ces entreprises en piteux état et impulse l'apparition d'acteurs jusque-là déconsidérés, voire ignorés : les nombreux artisans transporteurs. Dans les années 1990, les tentatives de privatisation des opérateurs publics sont inégalement réussies : à Dakar et à Abidjan, elles n'aboutissent pas et se soldent par la coexistence, dans le paysage local, de sociétés nationales en retrait et d'un secteur privé omniprésent.

Cars rapides à Dakar : avec le soutien de l'État

Le système de transport de l'agglomération de Dakar a évolué au gré des dysfonctionnements de la société publique de transport urbain. Dans les années 1960, celle-ci est toute puissante et les "cars rapides"², peu nombreux, sont confinés dans les quartiers denses et populaires (Pikine, Parcelles Assainies ou Grand Dakar, cf. fig. 1). À l'époque, la progression du transport artisanal est combattue par les autorités de l'État. En 1963, l'interdiction d'importation des véhicules Renault fait envisager la disparition des cars rapides. Cependant, en 1969, un premier texte fixe les conditions de circulation et de stationnement des cars rapides, ouvrant la voie à une progression lente, mais régulière, de ce type de véhicules dans l'agglomération. Dans les années 1970, des itinéraires à destination du centre-ville (Le Plateau) leur sont réservés. Dans la décennie 1980, l'ajustement structurel rend la vie des Sénégalais difficile et la contestation politique, au moment des élections générales de 1988 puis de 1993, met en

péril le pouvoir en place (Diop et Diouf, 1990). Par des mesures appropriées, notamment dans le transport, l'État encourage alors la montée du secteur appelé par lui informel, d'une part, par la fin des limitations de circulations à Dakar pour les transporteurs des régions de l'intérieur, ce qui va créer un appel d'air et leur ouvrir le marché dakarois et, d'autre part, par l'autorisation donnée à de multiples petits véhicules de transport collectif, qui emploient un ou deux chauffeurs et des apprentis receveurs, de circuler dans les rues de Dakar, attirant ainsi des milliers de ruraux en quête d'emplois et de revenus. Les statistiques sont sans appel : si, en 1985, les cars rapides étaient moins d'un millier, en 2003, ils sont plus de 3 300 unités (Lombard et Zouhoula-Bi, à paraître a). Dans la décennie 1990, en réponse à la faillite de la compagnie publique de transport, l'État poursuit sa politique en organisant le recours à des minibus affectés au transport interurbain (dits *Ndiaga Ndiaye*³). Il soutient même explicitement le développement du parc de véhicules de quelques transporteurs influents⁴. Avec le temps et le peu de contraintes imposées aux opérateurs privés, l'émergence de transports rapides artisanaux entre la banlieue et le centre de Dakar, proposés par ces minibus, renforce la visibilité et le nombre des arrêts et terminaux d'origine informelle (fig. 1).

"Gbakas" et "woro woro" d'Abidjan : au bon vouloir des mairies

Comme à Dakar, le transport public et le transport artisanal privé ont évolué à Abidjan l'un par rapport à l'autre, au gré des réglementations et des performances de la compagnie publique⁵. L'existence des opérateurs privés tient aux choix faits par les collectivités locales en matière de transport. En 1961, l'État ivoirien signe une convention de monopole avec la SOTRA. Cette situation pousse les *gbaka*⁶ à opérer d'abord sur le transport interurbain puis, lentement, sur le suburbain. Les taxis collectifs *woro woro*⁷ se voient quant à eux confinés dans les périmètres de certaines communes urbaines ou sur de petites distances. La faiblesse du parc d'autobus de la SOTRA (3 en 1960, 40 en 1961 et seulement 80 en 1964) amène cependant le pouvoir central à autoriser les minibus à desservir les différents marchés d'Abidjan. En 1976, l'accentuation du décalage entre l'offre publique et l'expansion spatiale et démographique de la ville est telle que la présence des *gbaka* s'accroît dans le périmètre de desserte de la SOTRA⁸. En 1980, alors que son parc atteint 1 250 bus, l'aggravation des difficultés de la compagnie affecte lourdement la qualité des services proposés.

Aujourd'hui, 3 000 *gbaka* sont exploités par des transporteurs opérant de façon artisanale (Adoléhoumé et Zoro, 2002). La croissance du secteur privé résulte des faibles coûts d'acquisition des véhicules et de l'utilisation de prête-noms par les non-ivoiriens, alors que le transport est un domaine réservé aux nationaux. L'essor des *woro woro*, au nombre de 5 000 unités, s'explique par la

crise économique, qui pousse des chômeurs et des "déflatés" d'entreprises publiques à conduire un taxi pour gagner leur vie, ainsi que par la déficience de l'offre de transport. Ils profitent des tiraillements nés de la décentralisation et de la libéralisation des transports pour sortir des périmètres communaux. L'atomisation est amplifiée par la libéralisation de l'importation des véhicules d'occasion.

L'importance des opérateurs privés artisanaux dans le transport urbain des deux capitales n'est donc pas récente. Ce que l'analyse sur le temps long permet de comprendre, c'est le bénéfice que les États ou les collectivités locales ont retiré de la libéralisation survenue dans les décennies 1980 et 1990, en laissant se développer une offre privée concurrentielle, massive et dispensatrice d'emplois et de revenus.

L'ESPACE LOCAL DU TRANSPORT : VERS PLUS DE CLIENTÉLISME ?

Les gares routières regroupent les nombreux transporteurs et chauffeurs qui ont investi le secteur à la faveur de la libéralisation de la vie économique. Lieux d'emprise du pouvoir politique sur le milieu du transport, elles sont devenues des espaces de développement des corporations professionnelles et syndicales qui en ont fait de véritables places fortes à la fois autonomes et revendicatives. Avec l'accentuation de la décentralisation administrative et politique, elles font l'objet, dans les deux capitales, d'ententes ou de tiraillements entre collectivités locales et transporteurs.

La gare interurbaine de Dakar : un espace de conquête pour le pouvoir politique

En 1963, l'ensemble des lieux d'embarquement situés au Plateau est transféré en contrebas de ce quartier, sur une simple esplanade de sable. Dans ce lieu dénommé Pompiers, se regroupent les transporteurs sénégalais d'origine africaine, qui ont remplacé les Français, restés après l'indépendance, et les Libanais présents, depuis les années 1920, dans le commerce et le transport (Boumedouha, 1990). La gare connaît une croissance certaine de son trafic : celui-ci est aujourd'hui le triple de ce qu'il était en 1974, le nombre de départs quotidiens à destination des villes de l'intérieur passe en trente ans de 330 à 820 (cf. ministère des Travaux Publics, de l'Urbanisme et des Transports, 1974 ; POPESCO - CDCI, 2001). La gestion du site est dévolue à la ville de Dakar, dont les recettes sont alimentées par une taxe prélevée à chaque départ de véhicule (taxi collectif ou minibus) par des collecteurs assermentés. Les montants récoltés sont cependant inférieurs à ce qu'ils devraient être : 110 000 francs CFA en juillet 2003 contre 240 000 francs CFA espérés.

Les vicissitudes de la collecte des taxes renvoient à l'incohérence de l'organisation municipale,

1 - Pour le décryptage des relations entre pouvoir politique et monde économique au Sénégal, cf. Rocheteau, 1982.

2 - Minibus Renault ayant entre 25 et 35 places.

3 - Du nom d'un transporteur de la place. Ces véhicules blancs, de marque Mercedes, ont environ 40 places.

4 - Certains fonctionnaires interrogés rappellent combien, à l'époque, les grands transporteurs fréquentaient les bureaux du ministère et en repartaient avec moult autorisations de transport.

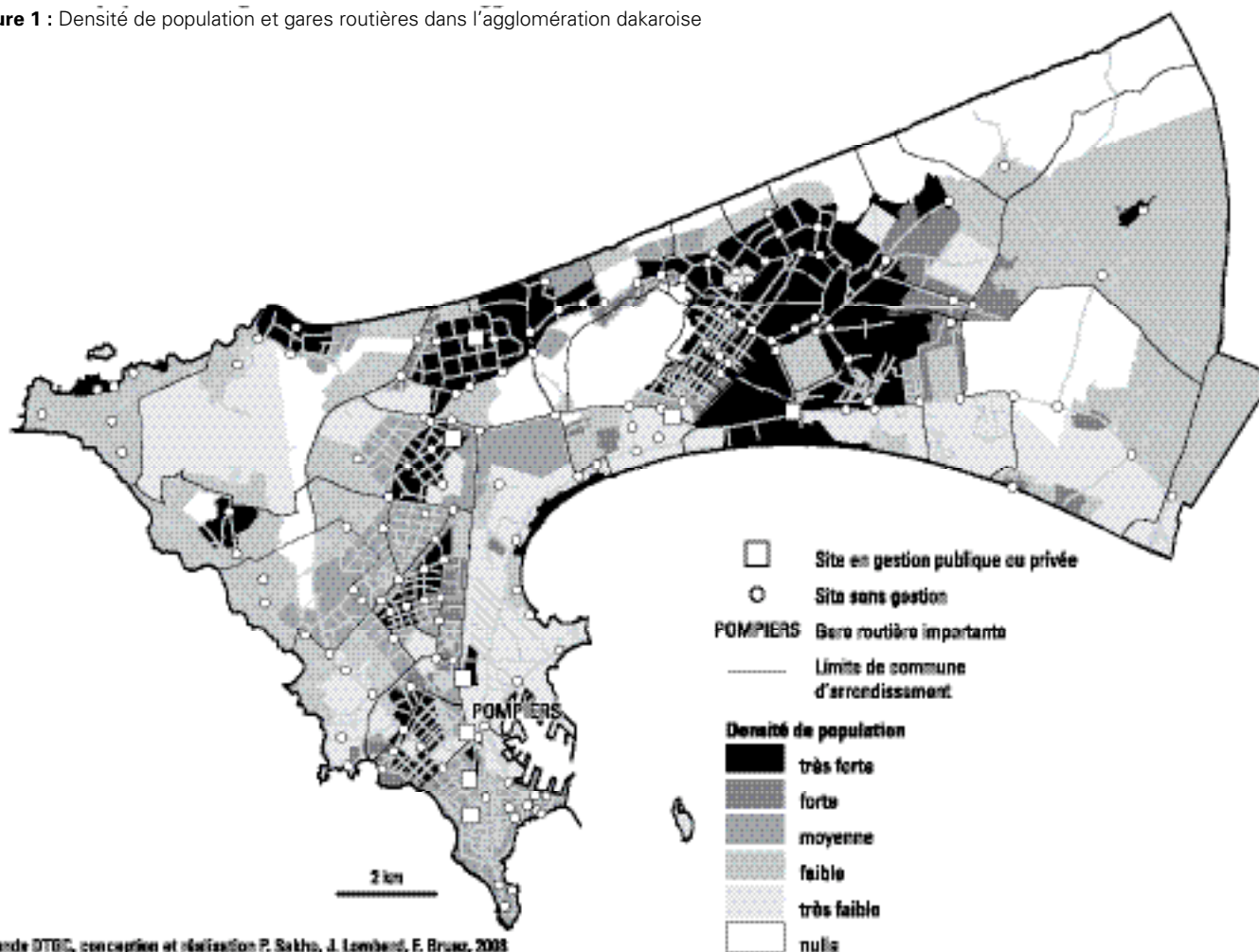
5 - Cette section est reprise de : Lombard et Zouhoula-Bi, à paraître (a).

6 - Ces minibus de marque japonaise transportent entre 18 et 32 personnes assises. Le terme *gbaka* caractérise en langue malinké ce qui est en mauvais état.

7 - Expression malinké signifiant "30 francs 30 francs", soit le tarif initial du trajet. Actuellement, ce dernier varie entre 150 et 500 francs CFA (656 francs CFA valent un euro). Ces véhicules ont cinq places assises.

8 - Au même moment (1977), alors que ce moyen de transport progresse sur les axes menant au centre, les *gbaka* sont interdits au "Plateau", véritable vitrine moderne de la ville. Cf. Couret, 1997.

Figure 1 : Densité de population et gares routières dans l'agglomération dakaroise



Fonds DTBC, conception et réalisation P. Sakho, J. Lombard, F. Bruze, 2003

9 - Depuis 1996, les trois villes de l'agglomération (Dakar, Pikine et Guediawaye) sont divisées en communes d'arrondissements (quarante en tout) à la tête desquelles on trouve un maire et un conseil municipal élus. Elles ont compétence pour "promouvoir le cadre de vie des populations et gérer et entretenir les équipements concernant directement la vie quotidienne des habitants de la commune" (décret n°96-745 du 30 août 1996).

éclatée en différents services intervenant sur le site. Les conséquences de ces désordres sont visibles : l'absence d'entretien, d'éclairage et de services est patente et favorise la congestion et l'insalubrité ainsi que l'insécurité au sein de la gare. La compétition entre la ville de Dakar et les autres villes de l'agglomération⁹ pour la mainmise sur les recettes générées par les gares routières publiques explique aussi les dysfonctionnements sur le site. Les chauffeurs qui paient deux taxes – une première lorsqu'ils entrent dans la région de Dakar ; une seconde, à la gare de Pompiers au moment du départ du véhicule – en contestent le principe : d'une part, la taxe qu'ils versent à l'entrée dans la région est destinée à la mairie locale où est située la barrière, qui détourne ainsi à son profit une source de revenus qui ne concerne pas seulement cette collectivité mais une région entière (au départ, la communauté urbaine de Dakar, aujourd'hui dissoute, désormais la région) ; d'autre part, à Pompiers, ils se plaignent de ne pas trouver les services adéquats sur le site.

Si la dispute entre collectivités locales pour les ressources financières aiguise les appétits, le statut ambigu de l'espace dit public dans la société sénégalaise est aussi à la base des incompréhensions qui sous-tendent toute utilisation collective de la gare routière. Selon M. Coralli, l'espace public au Sénégal est en effet le "prolongement de l'espace privé, un espace collectif appropriable par une communauté de voisinage, un lieu de rassemblement et de travail" (2001, p. 74). C'est la somme de ces pratiques qui

en fait, aux yeux des usagers, un espace collectif où tous se côtoient, non la politique et la décision de la puissance publique. D'où la difficulté pour la ville de Dakar qui, en outre, ne se donne pas les moyens d'en faire un lieu vivable, d'élever la gare de Pompiers au rang de bien commun, à entretenir et à développer. Par manque de volonté politique donc mais aussi par ignorance des usagers et riverains, peu sensibilisés aux contraintes imposées dans un espace si dense, les abus (déversement d'ordures), les débordements sur l'espace réservé aux transports (de commerces, de carcasses de voitures, etc.) ou l'utilisation du site à d'autres fins que le simple chargement ou déchargement de la clientèle (réparation automobile) sont fréquents.

L'aménagement du site est enfin dépendant des rapports de force en vigueur sur la gare et des conflits politiques et syndicaux. Depuis sa création, Pompiers est l'objet de toutes les attentions de la part du pouvoir central. Les fédérations de transporteurs y sont présentes, le syndicat des travailleurs du transport aussi. Si ce dernier, proche de l'ancien parti au pouvoir, a été pendant quarante ans majoritaire au sein de l'organe local de coordination des chauffeurs, dénommé "Le Regroupement", il a été en partie désavoué lors des dernières élections de 2003, cédant la place à une coalition d'intérêts affiliés au nouveau pouvoir politique. Cette alternance, qui ne garantit pas l'amélioration de la gestion, peut à nouveau être remise en question au cours des prochaines élections (fin 2006), tant les ententes pour faire

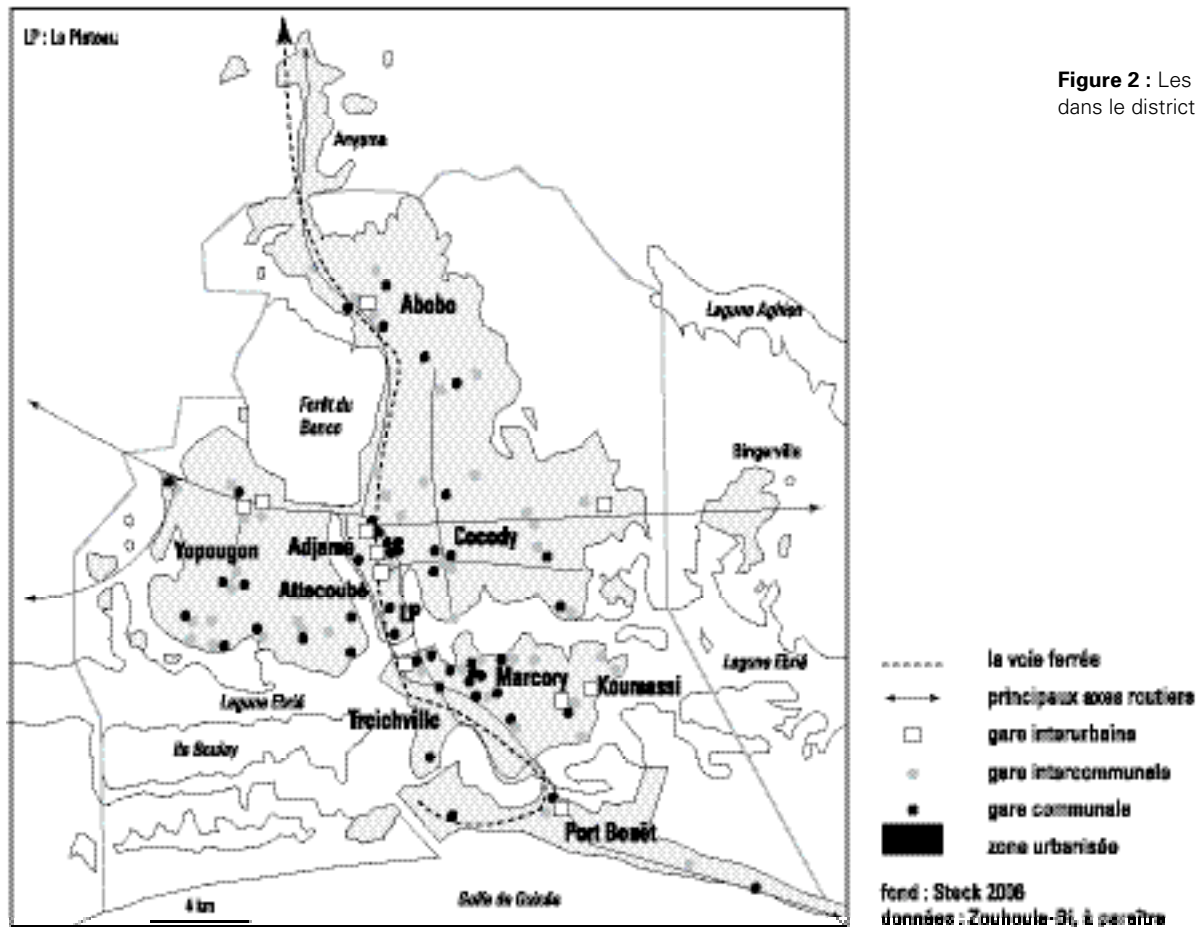


Figure 2 : Les gares routières dans le district d'Abidjan

tomber l'équipe sortante et accaparer les positions de pouvoir et la caisse du Regroupement (alimentée par une taxe supplémentaire à chaque entrée de véhicule) sont à géométrie variable.

La gare d'Adjamé à Abidjan : conflits de prérogatives entre mairies

Si la gare routière d'Adjamé est le point de convergence des réseaux de transport interurbain de Côte d'Ivoire¹⁰, sa situation centrale au sein de l'agglomération d'Abidjan explique le développement d'une activité intense de transport urbain¹¹. Les défaillances de la SOTRA depuis les années 1980 ont favorisé l'émergence des transports urbains artisanaux dans les carrefours attenants à la gare interurbaine. Ceux-ci sont dorénavant utilisés comme point de rupture de charge et de connexions intermodales (entre *gbaka*, *woro woro*, SOTRA et autocars interurbains). Selon la mairie d'Adjamé, un million de personnes transitent quotidiennement par cette commune. Localement, les deux activités de transport sont si intimement mêlées l'une à l'autre que se pose un problème de gestion et de répartition des compétences entre collectivités locales (commune d'Adjamé et district d'Abidjan)¹².

Les rapports conflictuels entre la ville d'Abidjan et la mairie d'Adjamé à propos des transports urbains et interurbains ne sont pas nouveaux. Ils commencent en 1973 lorsque la délégation d'Adjamé (équivalent de la mairie) prend l'initiative de la délivrance des premières autorisations provisoires d'occupation de l'espace public aux transporteurs interurbains. Quand, en 1980, les lois de décentralisation sont adoptées, ces pratiques

ne sont pas remises en cause. La mainmise de la mairie d'Adjamé sur le transport interurbain s'accroît à partir de 1996 quand le nouveau maire décide de morceler tout l'espace de la gare en parcelles destinées aux compagnies (en 2004, 130 parcelles ont déjà été attribuées). Dans son périmètre communal, la mairie d'Adjamé investit aussi le transport urbain. Elle distribue des autorisations d'exploitation aux taxis collectifs. Elle s'attribue la délivrance des occupations provisoires de la voirie (OPV), là où les *gbaka* et *woro woro* déchargent et rechargent, empiétant ainsi sur les compétences du district d'Abidjan et contribuant à transformer les bordures des principaux axes de circulation en mini-gares urbaines.

La dispute entre structures territoriales trouve aussi son origine dans un conflit opposant deux hommes politiques. En effet, en 2001, l'entrepreneur maire d'Adjamé, membre du parti arrivé au pouvoir l'année précédente, est remplacé, à la tête de la commune, par un élu appartenant à l'opposition. Ce dernier s'oppose au gouverneur actuel qui se trouve être son prédécesseur à la mairie d'Adjamé. Sur un même espace, apparaissent ainsi deux territoires distincts l'un de l'autre. La volonté de doter à moyen terme la métropole ivoirienne d'une gare interurbaine moderne accroît le fossé entre les deux. Tandis que les autorités du district sont favorables à n'importe quel site, pourvu que la construction de cet édifice leur permette d'affirmer leur compétence, la mairie d'Adjamé soutient implicitement les transporteurs, préférant, à défaut d'un autre site dans la commune, le réaménagement de celui où ils se trouvent.

10 - Depuis 2002 et la scission du pays en deux parties, la morosité frappe l'activité des transports interurbains. Cf. Steck, 2004.

11 - Cette section est reprise de : Zouhoula-Bi, à paraître.

12 - Depuis 1980, la ville d'Abidjan, devenue district en 2001, est divisée en dix communes, dotées de l'autorité juridique et financière. L'organisation et la gestion des transports dans l'agglomération relèvent du District qui a étendu ses compétences à trois communes périurbaines (Sangon, Anyama et Bingerville), desservies, au départ de la gare routière d'Adjamé, par des *gbaka*.

Le transport, un secteur ressource qui aigüise les appétits

Le même espace, parce que partie prenante de territoires différents, est l'objet d'oppositions touchant parfois à l'identité même des personnes ou de certaines communautés et renvoyant aux rapports de force en jeu. Dans le transport urbain, la recomposition entre secteur public et secteur privé exacerbe la compétition pour la mainmise sur les espaces porteurs, sur les espaces ressources où le secteur privé est présent et avec lesquels les pouvoirs publics, centraux et locaux, comptent pour affirmer leur politique.

C'est sur la question des échelles de pouvoir et de fonctionnement que se joue l'avenir des rapports entre niveaux territoriaux. Dans des pays comme le Sénégal ou la Côte d'Ivoire où le processus de décentralisation reste à consolider, des conflits de compétences majeurs existent, non seulement entre État et collectivités locales, mais aussi entre collectivités locales elles-mêmes. En premier lieu, quoi qu'il en dise, l'État ne délègue pas aux nouvelles entités tout ce qui est prévu par la loi. Il conserve une partie de ses prérogatives (Bertoncello, à paraître), décernant un *satisfecit* aux collectivités politiquement "amies", menaçant les autres de sanctions. En second lieu, les niveaux territoriaux infranationaux s'affrontent pour la mainmise sur les ressources budgétaires : le local, celui de la commune d'arrondissement (dans l'agglomération de Dakar), de la commune (dans l'agglomération d'Abidjan), concurrence le niveau supérieur, celui de la ville (Dakar ou Pikine) ou du district urbain (Abidjan) pour la taxation quotidienne des marchés et des gares routières (droit de place). En fonction du type d'activité et de l'échelle géographique à laquelle se déploie l'opérateur ou l'activité, chaque échelon tente de s'approprier un espace.

On devine alors que, dès qu'un investissement a lieu ou qu'une activité croît dans le périmètre d'une collectivité territoriale, par exemple la délocalisation d'une gare routière ou la mise en concession de sa gestion, le conflit latent entre échelons territoriaux rejaillit de plus belle. À Dakar, le déplacement en grande banlieue de la gare interurbaine de Pompiers, à proximité du centre de gravité démographique et géographique de l'agglomération, traîne en longueur en raison des réticences de la ville de Dakar à se dessaisir de sa gestion et des dividendes que rapporterait cette opération aux deux autres villes de l'Est dakarais plutôt qu'à elle. La tendance des collectivités locales à rendre opaques les accords passés avec les entreprises privées est particulièrement révélatrice des tensions qui s'exacerbent. Alors que la structure parapublique d'organisation des transports, le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD), tente de regrouper, dans des sites appropriés, les transporteurs et chauffeurs qui envahissent les rues de l'agglomération, de leur côté, les mairies d'arrondissement négocient avec les

professionnels, et parfois les populations, pour leur éviter une délocalisation. Localement, comme le montrent les travaux d'A. Letellier (2005) à propos d'une gare de la banlieue dakaraise, chacun y trouve son compte, la mairie qui engrange les recettes, les professionnels qui ne changent pas leurs habitudes ni ne perdent leur clientèle, les populations qui continuent à trouver devant chez elles un bus pour le centre-ville. Ce système, qui satisfait tout le monde, entretient la congestion sur les axes et renforce les pouvoirs locaux et clientélistes. À Abidjan, les accords qui lient syndicats de transporteurs et mairies ne sont pas plus transparents. Les sites de chargement et de déchargement des voyageurs sont ainsi installés dans les périmètres communaux au gré des ententes avec les professionnels, devenus omnipotents. Parfois, avec l'accord des mairies qui voient là un moyen de régler à moindres frais le problème d'un quartier, certains trottoirs et esplanades où attendent des taxis sont placés sous le contrôle de jeunes qui instaurent une sorte de racket qui ne dit pas son nom.

L'espace urbain semble être découpé en petits territoires que la décentralisation renforce dans leur existence. Chaque échelon territorial souhaite intervenir au niveau qui n'est pas le sien et parfois outrepasser ses droits. La population, les représentants élus, les groupements professionnels, les entrepreneurs investissent le débat mais rien n'est dit sur l'intérêt général en devenir et sur les moyens de le garantir. Celui-ci, entendu comme la capacité d'agréger des enjeux et des intérêts extrêmement diversifiés pour maintenir une cohésion sociale (Coing, 1997), est un construit qui semble aujourd'hui d'autant plus menacé que la collectivité locale prend le parti d'un opérateur privé ou d'un groupe d'habitants au détriment des autres. Le problème de la corruption, si peu abordé et si difficilement abordable, est ici au cœur des conflits territoriaux (Blundo, 2001).

UN TERRITOIRE URBAIN À RÉGULER

Les oppositions entre collectivités locales d'une part et entre elles et l'État d'autre part laissent la porte ouverte à de multiples arrangements avec les opérateurs de transport. L'espace urbain est l'objet de compromis qui peuvent satisfaire l'utilisateur ou au contraire le desservir (en termes de prix, de desserte, de confort, etc.). Se pose la question de la régulation du système de transport, pris dans la nasse des intérêts contradictoires de l'État, des collectivités locales et des professionnels. Un pouvoir d'organisation et de régulation, situé à l'écart des pressions, pourrait donner un début de réponse.

Des autorités peu efficaces

Dans les deux pays, les années 1990 ont vu la création de structures ayant vocation à organiser et à réguler de façon autonome le système de transport urbain (Lombard et Zouhoula-Bi, à

paraître b). Au Sénégal, l'origine du CETUD remonte aux interrogations sur l'avenir des transports entre banlieue et centre. En 1991, un premier projet avorte et X. Godard et P. Teurnier (1992) concluent à l'absence de réels pouvoirs de coordination et d'arbitrage mis à la disposition de la structure. En 1995, le principe de création d'une autorité en charge des transports urbains est admis (Teurnier, 1999). En 1997, le CETUD est créé et devient le maître d'œuvre du renforcement des capacités en matière de transport urbain, soutenu par la Banque mondiale. Ce projet résulte du choix fait en 1992 par la Banque mondiale de retenir Dakar comme ville pilote pour un programme ambitieux de réforme des transports urbains en Afrique¹³. Le CETUD est placé sous le contrôle du ministère des Transports Terrestres et dirigé par un organisme collégial. Ses sources de financement proviennent d'une taxe additionnelle sur les carburants qui doit contribuer à l'alimentation d'un fonds de développement des transports. Ses compétences s'étendent à l'aménagement et à l'équipement des transports collectifs, aux études, à la formation et à l'information, à la mise en place des processus de conventionnement engagés avec les exploitants. Aujourd'hui, près de dix ans après sa création, le CETUD sort difficilement de sa léthargie : d'une part, en raison des conflits qui l'ont opposé au nouveau pouvoir en place issu des élections présidentielles de mars 2000 ; d'autre part, à cause des difficultés qu'il rencontre pour s'imposer dans le paysage local des transports comme une structure située au dessus des intérêts particuliers et qui reconnaît les opérateurs privés et les collectivités locales comme des partenaires. En 2005, un début de concrétisation des efforts fournis apparaît : le projet de renouvellement du parc de cars rapides et *Ndiaga Ndiaye*, jugés trop vétustes, démarre et se poursuit au cours des années 2006 et 2007. Il s'accompagne de l'affectation des lignes de transport urbain à des groupements de transporteurs. La tâche reste cependant immense, tant sont grandes les divergences. Ainsi, le CETUD qui souhaite hiérarchiser les gares routières de l'agglomération les unes par rapport aux autres est-il en butte à l'hostilité des collectivités locales, des opérateurs et sans doute d'une partie des usagers (qui n'apprécient guère les ruptures de charge générées par la mise en réseau des gares, ce qui les obligerait à payer plusieurs fois de suite lors d'un déplacement).

L'exemple de CETUD a inspiré les concepteurs ivoiriens du même projet. En 1992, le gouvernement initie des réflexions sur la réorganisation des transports urbains à Abidjan. L'objectif est d'instaurer une instance unique de régulation. La multiplicité des intervenants et des compétences en matière d'organisation des transports (État, ville d'Abidjan, communes) ainsi que l'éclatement de l'offre militent en faveur d'un tel projet. La première structure devait être un bureau d'étude et de conseil de la ville d'Abidjan, mais le projet n'aboutit pas. En 1997, le ministre des Transports

décide d'en faire une agence autonome. Dès lors, le dossier traîne car la ville d'Abidjan ne veut pas lâcher ses prérogatives en la matière. Les changements politiques intervenus fin 1999 (coup d'État) remettent en selle l'idée de 1997 et, en 2000, le décret de création de l'Agence des transports urbains (AGETU) est pris. Cette société d'Etat, au capital de laquelle participe la ville d'Abidjan, est appuyée financièrement par la Banque mondiale et devient la seule instance organisatrice des transports urbains. Pour anticiper toute velléité revendicatrice de la part des mairies, une ordonnance assure la nouvelle agence d'un pouvoir dans le périmètre de transport urbain dont elle a la charge, à savoir la ville d'Abidjan et trois communes périurbaines. Cependant, malgré le décret de 2000, la structure est engluée dans des rapports antagonistes avec les communes. Le contexte ivoirien actuel, marqué par les hésitations politiques, exacerbe les différends et fait réapparaître l'idée d'une agence confinée à sa vocation première, celle de cabinet d'études qui a peu de prise sur le milieu des professionnels et des difficultés à s'imposer aux communes.

Les impasses des organisations actuelles

Entre modèle de gestion des transports urbains suggéré par la Banque mondiale et organisation locale mise en avant par les professionnels, la solution médiane est difficile à trouver. L'espace de transport demande régulation, mais qui s'y aventure et pour quel territoire ? Depuis l'indépendance, l'État a tenté, dans les deux pays, d'organiser et de réguler les transports. Mais son passif en la matière est lourd car il se confond avec autoritarisme, favoritisme, passe-droits qui ont servi de politique de transport au temps du succès des compagnies publiques et des contraintes fortes imposées aux opérateurs privés. Avec la libéralisation de la vie politique et économique, les pratiques autoritaires se sont atténuées. Malgré l'existence de liens encore ténus avec les appareils d'État, le CETUD et l'AGETU tentent d'exister par eux-mêmes.

Dans le contexte de la décentralisation, les deux structures n'ont pas toujours les moyens de s'imposer aux collectivités locales, notamment en raison du problème du renouvellement de leurs compétences, dans des pays où la fuite de cerveaux et l'embauche par les organisations internationales des meilleurs cadres sont récurrentes. Face aux collectivités locales, face aux autorités coutumières (comme à Abidjan), souvent fortement revendicatrices, les deux structures peinent à être reconnues. Cela tient au fait qu'elles-mêmes ne reconnaissent pas, ou difficilement et lentement, ces pouvoirs et ces acteurs comme interlocuteurs incontournables. À Abidjan, si les organisations professionnelles sont présentes dans les commissions permanentes de travail que l'AGETU a créées, cette dernière ne les intègre pas pour autant dans son conseil d'administration. À Dakar, les professionnels sont

13 - Dans le cadre des Projets sectoriels des transports (PST), la Banque mondiale a étendu la réforme aux autres grandes métropoles du continent, notamment en matière de refonte des services centraux des ministères, de professionnalisation des opérateurs, d'organisation et de régulation des transports urbains.

impliqués dans l'assemblée plénière du CETUD mais localement, dans les gares, le pouvoir du CETUD est faible, voire inexistant.

L'AGETU et le CETUD veulent à terme disposer d'une pleine et entière légitimité dans le secteur des transports. Pour cela, il faut lever l'hypothèque des compétences, des financements, mais aussi des modalités de reconnaissance des structures populaires et professionnelles. Un *modus vivendi* doit être trouvé pour que l'espace des transports forme un territoire global pour tous les usagers. Dans le cas contraire, le risque du retour à une régulation par le bas, au profit de la multiplicité d'intervenants et de pouvoirs locaux, est grand.

Conclusion : harmonie impossible dans l'espace de transport

À Abidjan et à Dakar, les recompositions dans le secteur du transport urbain permettent un premier bilan. Les opérateurs privés dont les compétences sont insuffisantes et dont la surface financière est limitée interviennent en ordre dispersé. Ils profitent de l'éparpillement du pouvoir politique local pour se développer. Au-dessus d'eux, les instances de régulation, récentes, sont peu structurées, dépendantes du pouvoir d'État et inefficaces.

L'espace public de transport est au cœur de multiples conflits : entre opérateurs pour l'affectation des lignes les plus rentables, entre groupements professionnels pour le *leadership* exclusif dans les gares routières, entre collectivités locales pour le recouvrement sans partage des taxes, entre pouvoirs locaux et État central pour la reconnaissance mutuelle des prérogatives. Dans ces deux métropoles gigantesques (plus de 550 km²) et multimillionnaires, le découpage de l'espace en territoires, voire en petites baronnies, occasionne plus de dysfonctionnements dans les transports qu'une réelle efficacité du système au service de tous.

Plutôt que de renforcer les tendances centrifuges, la mondialisation qui a envahi la Côte d'Ivoire et le Sénégal ne doit-elle pas tendre vers plus d'harmonie et de rapprochements entre les individus, entre les acteurs économiques, entre les différents pouvoirs en place ? Une régulation nouvelle qui ne fasse pas fi des fonctionnements locaux, au motif que le "marché" exige leur suppression, est à mettre en place. L'apprentissage en commun de règles paraît nécessaire pour éviter toute accentuation et toute exploitation des différences. Le transport peut y contribuer.

BIBLIOGRAPHIE

ADOLEHOUME A., ZORO B.-N., 2002, A comme Abidjan ou le système Gbakas, in GODARD X., *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara : le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Paris/Arcueil, Karthala/INRETS, p. 23-35.

BERTONCELLO B., à paraître, Dakar et Abidjan : les ingrédients d'une gestion recomposée, in *La ville à vendre*, Paris, Editions de l'IRD.

BLUNDO G., 2001, Négociier l'Etat au quotidien : agents d'affaires, courtiers et rabatteurs dans les interstices de l'administration sénégalaise, *Autrepart*, 20, p. 75-90.

BOUMEDOUHA S., 1990, Adjustment to West African realities : the Lebanese in Senegal, *Africa*, 60 (4), p. 538-549.

BOYE F., 1992, Les mécanismes économiques en perspective, in DIOP M.-C. (éd.), *Sénégal. Trajectoires d'un État*, Dakar, Codesria, p. 39-94.

COING H., 1997, La notion de service public, in GARIEPY M., MARIE M. (éds), *Ces réseaux qui nous gouvernent ?*, Paris, L'Harmattan, p. 231-245.

CONTAMIN B., 1997, Entreprises publiques et désengagement de l'Etat en Côte d'Ivoire, in CONTAMIN B., MEMEL FOTE H., *Le modèle ivoirien en questions*, Paris, Karthala, p. 89-107.

CORALLI M., 2001, *Espace public et urbanité – Le cas de Koungheul au Sénégal*, Paris, L'Harmattan, 110 p.

COURET D., 1997, Territoires urbains et espace public à Abidjan : quand gestion urbaine et revendications citoyennes composent..., in CONTAMIN B., MEMEL-FOTE H. (éds), *Le modèle ivoirien en questions : crises, ajustements, recompositions*, Paris, Karthala-ORSTOM, p. 429-458.

DIOP M.-C., DIOUF M., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala, 436 p.

GODARD X., TEURNIER P., 1992, *Les transports urbains en Afrique à l'heure de l'ajustement – Redéfinir le service public*, Paris/Arcueil, Karthala/INRETS, 243 p.

LETELLIER A., 2005, *La gare routière des Parcelles Assainies de Dakar – L'aménagement d'une tête de ligne pour la desserte de banlieue dans un contexte de crise du transport urbain*, Paris, Université de Paris I, 127 p. + annexes (mémoire de magistère d'aménagement).

LOMBARD J., ZOUHOULA-BI R., à paraître (a), Minibus et taxis à Abidjan et Dakar : cinquante ans de lutte pour la reconnaissance du secteur privé, in *La ville à vendre*, Paris, Editions de l'IRD.

LOMBARD J., ZOUHOULA-BI R., à paraître (b), Des instances de régulation pour quoi faire ? Avenir délicat dans le transport urbain (Abidjan, Dakar), in *La ville à vendre*, Paris, Editions de l'IRD.

MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS, DE L'URBANISME ET DES TRANSPORTS, 1974,

Communication en Conseil interministériel sur les transports routiers, Dakar, Direction des Transports, 54 p.

POPESCO – CDCI, 2001, *Programme prioritaire d'aménagement d'infrastructures de transport urbain - Agglomération de Dakar*, Dakar, CETUD, rapport final, 134 p.

ROCHETEAU G., 1982, *Pouvoir financier et indépendance économique en Afrique. Le cas du Sénégal*, Paris, ORSTOM - Karthala, 392 p.

STECK J.-F., 2004, Requiem pour une gare routière. Succès et fragilités d'un territoire informel à Yamoussoukro, *Autrepart*, 32, p. 95-114.

TEURNIER P., 1999, Révision du cadre institutionnel des transports urbains à Dakar : un processus délicat, in *Actes de SITRASS 5*, CNRS/INRETS, Lyon/Arcueil, p. 311-317.

ZOUHOULA-BI R., à paraître, La gare interurbaine au cœur des conflits entre la mairie d'Adjamé et la ville d'Abidjan, in *La ville à vendre*, Paris, Editions de l'IRD.

Adresse de l'auteur

IRD – LPED
Centre Saint Charles, Case 10
3 Place Victor Hugo, 13331
Marseille Cedex
E.mail : jerome.lombard@ird.fr