

LE TRANSPORT COLLECTIF EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE. STRATEGIES, PRATIQUES ET OBJECTIFS DES POUVOIRS PUBLICS DANS LA DERNIERE DECENNIE.

Pierre TEURNIER
Directeur de Recherches
Centre d'Economie des Transports
Université d'Aix-Marseille II - France

INTRODUCTION

Les entreprises de service public de transport en Afrique Sub-saharienne traversent une phase critique de leur courte vie pourtant déjà très mouvementée puisque plusieurs d'entre elles ont failli mourir plusieurs fois et certaines ont définitivement disparu. Mais actuellement, les craintes réelles formulées viennent de la conjonction de plusieurs facteurs :

- les autorités de tutelle n'ont plus les moyens budgétaires pour résorber les déficits qu'ils contribuent à provoquer ;
- l'Afrique tente d'évoluer vers la démocratie. Les inévitables mouvements sociaux qui l'accompagnent sont particulièrement délicats à gérer pour les transports publics souvent la cible involontaire des manifestations ;
- L'"informalisation" de l'économie touche les transports collectifs et voit la prolifération de petits transporteurs artisanaux qui viennent concurrencer de façon inorganisée l'entreprise de transport public au moment où celle-ci est affaiblie.

L'évolution du secteur tout entier nécessite des mesures urgentes. Mais il nous a semblé aussi opportun de mener une réflexion de fond sur les dysfonctionnements structurels et les évolutions possibles. Notre propos comprendra trois points :

- tout d'abord un examen de la philosophie du service public qui a présidé à la signature des conventions au démarrage de ces sociétés. Ensuite nous examinerons les dérives que l'on a pu constater dans la pratique quotidienne par rapport aux intentions initiales. Enfin nous tenterons d'envisager des évolutions possibles si tant est que la volonté politique dans ces pays se prononce en faveur de pérennisation de ces entreprises.

1. COMMENT CES ENTREPRISES ONT-ELLES ETE MONTEES ?

Un examen comparatif minutieux des conventions de concession de plusieurs de ces sociétés ¹ montrent des similitudes profondes entre elles (de nombreux articles sont rigoureusement identiques aux mots près). La lecture de ce texte nous permet d'analyser le service public qui a été mis en place dans les villes concernées puisqu'y sont décrites dans le détail les contraintes de service public, les moyens à mettre en oeuvre pour y satisfaire, les rôles respectifs de l'exploitant et de son autorité de tutelle, et ceci pour des durées longues : de 5 ans (SOTRA) à 25 ans (SOGETRAG).

Analysons les brièvement.

1.1 Exploitation des services

Trois types de services cohabitent :

- Un service public concédé sur un périmètre déterminé, avec un monopole protégé par la force publique, favorisé par des priorités de circulation, un aménagement d'arrêts et de terminus et une voirie dont l'entretien est garanti par l'autorité concédante. Le concessionnaire s'engage de son côté à satisfaire l'ensemble des besoins de déplacements dans ce périmètre sous peine de voir supprimer son monopole. Des services supplémentaires pourront être soit imposés, soit pris à l'initiative du concessionnaire. La continuité du service devra être assurée, sous peine de réquisitions en régie.

- Des services pour le compte de l'Etat, réguliers ou exceptionnels sur réquisition, tel que le transport de élèves, des étudiants, le transport de citoyens lors de fêtes, de pèlerinages, de manifestations politiques, etc... Ces services peuvent être intégrés au service public (SOTRA) ou en être exclus (SOGETRAG). De même, l'Etat peut imposer des gratuités (militaires, policiers...) non compensées financièrement, et des tarifs spéciaux (fonctionnaires, élèves, étudiants), qui eux sont compensés. Dans ces cas, la compensation financière rend l'opération "blanche" pour l'exploitant qui est dédommagé et bénéficie d'une clientèle captive.

- Des services aux risques et périls de l'exploitant hors concession et totalement libres : transport de voyageurs, de marchandises, de courrier, de messageries etc... ainsi que toutes opérations permettant de les mener à bien : camionnage, location, garage, entretien, etc.

1.2 Gestion financière de l'exploitation

L'exploitation de l'entreprise doit être financièrement équilibrée, et le niveau tarifaire doit permettre cet équilibre. Les tarifs sont fixés par la concessionnaire (sauf à la SOTRA où c'est la tutelle qui décide), ainsi que les révisions tarifaires après accord de la tutelle qui doit compenser les insuffisances tarifaires si elle n'accorde pas les hausses demandées. Les tarifs sociaux sont compensés de la même manière. Les réquisitions sont facturées séparément.

La concession peut bénéficier d'un régime fiscal et douanier plus ou moins exonéré (sauf pour la SOTRA).

En cas de déficit (au démarrage de l'exploitation), la tutelle peut octroyer une subvention d'équilibre (elle est prévue de droit à la SOTRA puisque c'est la tutelle qui fixe les tarifs).

1.3 Gestion financière des moyens et du patrimoine

L'entreprise a toute liberté d'embauche du personnel, en quantité et en qualification, avec obligation d'embauche nationale et de formation du personnel. De même l'exploitant gère son parc librement (toutefois pour les sociétés d'économie mixte, l'achat d'autobus RVI est obligatoire...)

Le concessionnaire est propriétaire de ses investissements (sauf à la SOGETRAG), et il finance toutes les dépenses d'investissements. L'Etat peut lui accorder des subventions d'équipements, il fournit en général les terrains et donne son

aval pour l'obtention des prêts.

L'interprétation de ces conventions laisse apparaître des rapports clairs et équilibrés entre les parties. Certaines de ces conventions ont d'ailleurs été actualisées lors des renouvellements (SOTRA) ou par des contrats-plans (SOTUC, SOTRA, SOTRAC) :

* d'un côté, la tutelle :

- définit la politique générale des services concédés,
- choisit un concessionnaire privé,
- lui impose des contraintes de service public qu'elle compense financièrement si celles-ci contreviennent à l'équilibre financier de l'entreprise
- lui garantit un monopole d'exploitation, la liberté de gestion, d'exploitation et des tarifs par la signature d'un cahier des charges.

* d'un autre côté, le concessionnaire exploitant, une société d'économie mixte (dans les cas étudiés) de droit privé exploite, à côté d'autres services privés, une concession de service public en toute liberté avec une gestion financière équilibrée lui permettant la couverture intégrale de ses coûts et éventuellement bénéficiant d'une double compensation financière : pour les tarifs sociaux imposés, et pour une éventuelle insuffisance tarifaire résultant du refus d'augmentation des tarifs de la part de la tutelle. Le concessionnaire bénéficie de plus d'un traitement de faveur : subventions d'équipement, aval de l'Etat, dons des terrains, propriété des équipements et surtout monopole d'exploitation. Le soutien de l'Etat se matérialise d'ailleurs doublement :

- il est actionnaire majoritaire de la société d'économie mixte et contrôle donc l'exploitant de l'intérieur .
- Plusieurs ministères signent ces conventions, avenants et contrats-plans : Transport, Finance, Equipement, s'engageant ainsi à la bonne fin de ces conventions et contrats.

2. LES CAUSES DE L'ECHEC : LE NON RESPECT DES CONVENTIONS.

D'un service marchand au départ, les pratiques sur le terrain ont fait dériver le service public vers un service politico-administratif basé sur des rapports de fait et non plus de droit. Cette dérive a été occultée tant que l'autorité de tutelle avait les moyens financiers de régler les déficits. Examinons en effet comment ont évolué les principaux paramètres qui permettent d'apprécier un service public de transport.

2.1 Evolution des relations tutelle-exploitants

Les schémas et montages décrits plus haut obéissent à une logique implacable : si un des engagements prévus n'est pas respecté, tout l'édifice s'écroule. Or les Etats se sont servis de leurs réseaux comme moyens de gestion politique à court terme, sans véritable politique de transports urbains. Le monopole n'a jamais été appliqué strictement, ou pendant des périodes courtes (SOTRA, STPN). L'absence de contrôle de l'artisanat a provoqué une concurrence sauvage et souvent déloyale, la création dans beaucoup de pays de sociétés concurrentes (au Zaïre, au Kenya par exemple) avec des avantages substantiels : tous ces éléments ont interdit la poursuite de l'équilibre financier.

D'un autre côté, la confusion entre l'Etat actionnaire et l'Etat puissance publique de tutelle a occasionné plusieurs dérives dommageables : l'Etat actionnaire n'a pas joué son rôle de contrôle interne de la société et de respect de son autonomie de gestion : interventionnisme, notamment dans l'embauche de la main-d'oeuvre, service de transport discrétionnaire..., l'Etat puissance publique a répondu par un blocage des tarifs : l'effet

de ciseaux a joué : d'un côté le blocage des recettes, de l'autre la dérive des coûts non contrôlés : il ne pouvait en résulter qu'un déficit croissant.

Enfin, le manque de capacité d'expertise, de connaissances professionnelles de la part des responsables de la politique de transport urbain ont conduit à un manque de compréhension des contraintes de gestion d'entreprises de cette taille, d'autant plus qu'avec la crise économique, les tutelles se sont multipliées : Ministères des Transports, des Finances, du Plan, etc. avec chacune des objectifs contradictoires : maintien et développement d'un service de transport d'un côté, rigueur et blocage financiers de l'autre.

De leur côté, les sociétés, poursuivant leur logique de monopole, souvent sensibles aux pressions étatiques ignorent longtemps la dérive de leurs coûts, leur manque de productivité, alors qu'elles évoluent finalement dans le secteur concurrentiel avec l'abandon du monopole. Le manque d'autonomie de gestion les déresponsabilise progressivement en simples prestataires de kilomètres qui ne contrôlent plus les paramètres principaux de leur gestion. "L'africanisation" parfois brutale des cadres amplifie le phénomène. Le non-respect par l'Etat de ses engagements financiers, les retards de subvention sont venus s'ajouter à cette situation déjà délicate. Elle s'est donc vite dégradée entament les bases même qui fondaient le service public.

2.2 Evolution de l'offre de transport

Le tableau ci dessous rend compte des évolutions comparées de la population et de l'offre de transport.

Annuellement pour la sous-région de l'Afrique de l'Ouest, la croissance démographique urbaine est de 5,5% depuis 10 ans.

Si l'on met en regard l'offre de transport réalisée par le entreprises en millions de passagers annuels, on voit pour 6 villes : Lagos, Dakar, Douala, Yaoundé, Dar es Salaam, Brazzaville, une stagnation voire un net déclin de cette offre, face à une demande que l'on sait croître à taux exceptionnel et qui n'est freinée que par la faiblesse de son pouvoir d'achat. Bien plus si l'on examine de plus près la situation récente des réseaux qui ont globalement accru leur offre dans la dernière décennie, on se rend compte de la dégradation actuelle de leur situation :

- la KBS à Nairobi a vu sa flotte d'autobus baisser de 314 à 275 unités (dont 236 en ligne) dont l'âge moyen est supérieur à 10 ans : malgré sa productivité et sa gestion citée en exemple en Afrique, sa part de marché est passée de 58% en 1980 à 40% en 1990 ² . Quant à sa clientèle journalière, elle régresse de 434 000 usagers en 1986 à 380 000 aujourd'hui ;
- la SOGETRAG à Conakry fait face au même problème. Ne disposant que de 40% du marché, son offre stagne depuis deux ans par saturation en heures de pointe, et son parc vieillit sans perspective de renouvellement à l'heure actuelle ;
- à la SOTUC de Douala et Yaoundé, la défaillance de l'entreprise à partir de 1986, a conduit à recourir au transport informel par taxi (près de 6 000), il faut bien se demander si ce n'est pas ce dernier qui assure le service public à Yaoundé !
- seule la SOTRA a su traverser jusqu'à présent toutes les difficultés en essayant de satisfaire tous les besoins malgré les subventions réduites de moitié : elle a successivement créé, à côté d'un réseau urbain de bus en constante progression, un réseau express (supprimé ensuite), un service d'approvisionnement des marchés, un service de ramassage ouvrier, scolaire et étudiantin, un service de location tourisme, enfin un service de bateau-bus lagunaire. Son offre a augmenté de 75% durant la période

	Population (en millions)		Taux de motoris. 1988 pr. 1000 hab.	Millions passagers transportés par an par entreprise de TCU		Kms de voiture urbaine bitumée	% de la voiture totale
	1985	1990		1980	1989		
Abidjan	2,625	2,7	14,5	230	398	850	50 %
Conakry	1,28	1,7	1,96	19,8(1)	55,8	119	20 %
Bamako	0,56	0,66	2,63	-	-	140	
Lagos	3,8	5,6	7,02	94,1	189	525	20 %
Dakar	1,2	1,47	12	111,7	88,6	940	
Douala	0,92	1,28		33,9	20,3	210	32 %
Yaoundé	0,62	0,87	> 8	21,9	9	96	18 %
Brazzaville	0,5	0,7		29,5(2)	Nd.	-	
Pointe Noire	0,1	0,35	> 12,24	14,4(3)	27	-	
Kinshasa	3,54	4,63	2,8	63,8	148,7(4)	546	11 %
Nairobi	1,1	1,4	5,6	99,7	115	1 300	70 %
Dar es Salaam	1,2	1,7	1,8	120	42,1	450	40 %

Par comparaison, ce taux pour 1000 habitants est de 405 en France. Il est à noter que ces taux ne prennent en compte que les seules voitures particulières et que le taux de motorisation est supérieur à cette moyenne dans les villes capitales.

(1) : en 1986

(2) : en 1981

(3) : en 1985

(4) : en 1988

grâce à une amélioration remarquable de la productivité ! Mais les derniers chiffres de

1990 traduisent une baisse de 10% de l'offre.

- à Brazzaville, le service public depuis 1964 a vu se succéder pas moins de 5 sociétés (RMTB, STB, STB, SMT, RATB) dont la durée de vie a varié de 3 à 5 ans et dont les activités sont actuellement marginales ;
- à Dakar, la SOTRAC assure 50% des déplacements en 1990 et son offre globale décline.

Pour terminer sur ce point, il faut ajouter que de nombreux réseaux, et parmi eux certains parmi les plus dynamiques comme la SOTRA et la SOGETRAG se sont vu notifier par la tutelle l'obligation de stabiliser voire de restreindre leur offre de transport et "le suivi partiel de la demande de transport compte tenu des contraintes financières" officialisant ainsi un repli du service public.

2.3 Evolution de la clientèle du service public

Comme indiqué plus haut, dans les services public des transports en Afrique Sub-saharienne, il faut distinguer plusieurs services pour plusieurs "clientèles cibles" :

- les corps habillés (militaires, gendarmes, policiers) qui voyagent gratuitement, même si cela n'est pas expressement prévu dans les textes. Ils constituent 10% de la clientèle des réseaux, mais jusqu'à 20%) la SOTRA d'Abidjan³ ;
- les fonctionnaires et assimilés : ils bénéficient de cartes hebdomadaires ou mensuelles avec de très fortes réductions tarifaires, dont encore les deux tiers sont pris en charge par l'Etat : c'est le plus gros segment de clientèle des réseaux et le plus fidèle d'autant plus que ces cartes, dans certaines villes, sont à forfait et permettent tous types de déplacements et pas seulement les déplacements de travail ;
- les scolaires et les étudiants : ils bénéficient eux aussi de tarifs préférentiels et parfois de la gratuité. Certains réseaux ont disposé même de parcs affectés uniquement à ce trafic (Abidjan, Conakry).

L'ensemble de cette clientèle privilégiée représente environ 40% des usagers des réseaux, en augmentation car elle demeure la plus fidèle grâce à ses tarifs avantageux ou à la gratuité. Il est d'ailleurs significatif que dans certaines villes ces ramassages fonctionnaires et scolaires se soient maintenus malgré la défaillance de l'entreprise de service public.

A ces services réguliers, il faut ajouter les services exceptionnels plus ou moins fréquents correspondants à des réquisitions pour des manifestations politiques, religieuses, défilés de fêtes, pèlerinages, etc. : à la SOTRA par exemple, toutes les manifestations localisées à Yamoussoukro mobilisent une centaine de bus à 250 km d'Abidjan.

On assiste ici à une véritable confusion voire un détournement entre le service public et le service pour le compte de l'Etat, entre le service public et la gratuité. La situation politique et sociale actuelle dans beaucoup de pays africains ne permet pas d'envisager la remis en cause de ces avantages acquis dont nous verrons plus loin les inconvénients.

Mais il faut souligner ici que les réseaux ont profité longtemps de cette captivité "forcée" par les tarifs, car cela leur apportait "un fond de commerce" stable : la SOTRA n'a-elle pas demandé une compensation spéciale à sa tutelle au cas où les fonctionnaires reviendraient au droit commun tarifaire risquant ainsi de s'évader vers d'autres modes de transport, en particulier artisanal ?

2.4 Evolution de la configuration du réseau

Le service public de transport et la justification de son monopole naturel réside dans le mixage de lignes rentables et d'autres déficitaires, les premières subventionnant les secondes par le mécanisme couramment appelé "les subventions croisées".

Or il faut bien une série de "dérives" par rapport à ce dogme :

- cette dérive peut être "conjoncturelle" : tous les réseaux (à l'exception de la SOTRA, la SOGETRAG, la KBS) n'exploitent pas avec régularité la totalité de leurs lignes concédées, mais certaines seulement, ou sur une partie du parcours en fonction du nombre de bus disponibles chaque jour.

- Cette dérive est aussi structurelle : le réseau de la grande entreprise voit ses limites géographiques dictées par la voie bitumée dont on a vu l'étroitesse dans les villes étudiées et qui, à la fois dicte et limite l'extension du réseau de lignes. Le réseau suit fidèlement la construction de voirie, voire régresse quand le manque d'entretien finit par interdire le passage des bus.

- La voirie bitumée suit en général l'urbanisation planifiée : a contrario, la voirie non bitumée se retrouve à la périphérie dans les quartiers plus ou moins spontanés, à la voirie étroite, à l'urbanisation étalée, à la circulation lente et désordonnée : tous paramètres incompatibles avec une exploitation régulière avec de grands bus : la SOTRA, la SOGETRAG, la STPN et les autres réseaux ont fait leur choix en délimitant strictement leurs lignes avec revendication de monopole, abandonnant le reste au transport artisanal : la SOTRA a accepté l'exploitation vers le Nord (Adjamé, Anyama) dès que les infrastructures ont été notablement améliorées. La SOGETRAG a fait de même : l'état de la voirie en 1987 faisait craindre une réforme des bus après 4 ans d'utilisation. La réfection entreprise en 1988 a fait passer cette réforme à 10 ans ! A la SNTP de Pointe Noire, la limite de la voirie bitumée est une frontière véritable, où le monopole est défendu par une unité assermentée jusqu'en 1990.

Cette limitation par la voirie urbaine est un véritable défi lancé au service public de transport : les villes africaines explosent littéralement dans les banlieues très étalées comme à Kinshasa, à Abidjan, à Dakar : la voirie n'y est pas bitumée, les lignes de bus s'étalent sur 20 et 30 km, rendant l'exploitation au kilomètre trop onéreuse compte tenu des tarifs trop bas pratiqués sur des lignes très longues.

De plus en plus, le service public de transport tend "naturellement" à se concentrer dans les hyper centres, sur la voirie bitumée, sur les axes lourds, sur les lignes à forte demande même en heures creuses, compensant ainsi le coût kilométrique élevé. Ces évolutions sont d'ailleurs institutionnalisées dans les plans de circulation comme à Dakar ou à Abidjan.

Cette configuration du réseau privilégie évidemment les déplacements radiaux centre/périphérie des usagers travaillant dans le secteur moderne du centre ville (comme les fonctionnaires) mais il laisse de côté un segment de clientèle qui justement augmente sensiblement : les travailleurs du secteur informel qui vivent, travaillent et donc se déplacent à la périphérie. C'est l'unité sociale d'une ville, qui passe par son unité spatiale modelée par le transport collectif urbain qui est remise en cause ici.

2.5 Evolution des tarifs et de leur structure

La structure tarifaire est, avec la configuration du réseau, un instrument privilégié dans la poursuite d'une logique sociale du service public. Grosso modo, la clientèle plus aisée (habitant le centre) doit subventionner la clientèle plus modeste (habitant la périphérie) : le tarif unique quelque soit la distance permet ce transfert puisque les trajets courts du centre paient le même prix que les trajets longs de la périphérie. De même, la

clientèle modeste devrait bénéficier de tarifs sociaux, la clientèle aisée devant payer plein tarif.

Les usagers africains bénéficient-ils de tarifs sociaux ?

Le tarif de base des réseaux est grosso modo de 100 FCFA soit 2 FF pour un trajet de 5 à 6 km. Il constitue une limite pour le pouvoir d'achat d'une grande majorité de la clientèle des TCU à l'heure actuelle. Est-ce malgré tout, un tarif social dans le sens où il n'assure pas l'équilibre global de l'entreprise et doit être subventionné par l'Etat ? La réponse à cette question varie avec les réseaux car il faut faire intervenir l'élément central de la maîtrise des coûts et de la productivité de l'entreprise.

Que l'on en juge par ces quelques exemples :

- à la SOTRA, les tarifs sont inchangés depuis 1982, et l'entreprise est en équilibre d'exploitation. Sa subvention globale est de 6 milliards de FCFA tout compris c'est à dire incluant les gratuités estimées à 1,6 milliard. Elle a d'autre part versé à l'Etat une contribution fiscale nette de 1,4 milliard.

- à la STPN, la société est équilibrée sans subvention.

- à la KBS, malgré un tarif moyen moins élevé à 1,20 FF, la société atteint son équilibre d'exploitation.

- à la SOGETRAG, le tarif moyen est lui aussi moins élevé : 0,57 FF en 1989, mais la subvention était de 23 milliards de FF soit 50% des recettes de l'entreprise !

- à Dakar, où la SOTRAC propose le tarif de 100 FCFA, la société est en déséquilibre chronique. Mais sa gestion nécessite des mesures importantes de rigueur.

Que conclure ?

La tarification actuelle est "sociale" dans la mesure où, si elle permet l'équilibre et l'exploitation des entreprises bien gérées, elle est insuffisante pour assurer l'autofinancement et le renouvellement des investissements.

Mais il faut ajouter aussi que des mesures de rigueur de gestion, des mesures de productivité externe sur l'entretien de la voirie, des priorités de circulation amélioreraient significativement la situation financière des réseaux.

Dès lors, comment s'effectue la péréquation tarifaire en Afrique ?

- Les corps habillés (de tous grades) voyagent gratuitement, ainsi que les scolaires et les étudiants (le plus souvent) : ce sont des groupes sociaux dont on peut dire qu'ils font partie des catégories aisées de la population, notamment les deux dernières ;

- les fonctionnaires bénéficient de cartes d'abonnement dont ils ne paient qu'une faible partie (le tiers à la SOTRA par exemple, soit 3 500 FCFA par mois) ;

- le reste des usagers paient le tarif plein. S'ils ont la possibilité d'acquiescer des cartes d'abonnement à prix réduit, en pratique, leur revenu ne leur permet pas de faire des avances nécessaires, soit 7 800 FCFA par mois, plus du double des précédents).

Le transfert social ne se fait que de manière très imparfaite et par l'intermédiation de l'Etat qui subventionne la totalité des cartes scolaires et universitaires et les deux tiers des cartes fonctionnaires.

De même, la tarification sectionnée à la distance (de 50 à 250 FCFA à la SOTRA), si elle est conforme à la logique économique qui veut que plus on utilise un service plus on le paie, est moins conforme à la logique sociale : les usagers plus modestes habitant loin du centre subissent ces prix de transport élevés⁴. Cette évolution explique en Afrique la recrudescence de la marche à pied sur tout ou partie des déplacements, à la fois cause et conséquence du sectionnement tarifaire et de la baisse du pouvoir d'achat. C'est ainsi qu'à la SOGETRAG, faute de pouvoir augmenter les tarifs étant donné le pouvoir d'achat modeste, on a sectionné les tarifs pour ne pas laisser échapper le marché des trajets courts notamment de la clientèle du secteur informel

appelée à se déplacer souvent pour exercer leurs "petits boulots".

Ne pourrait-on pas en conclure que le transfert social s'effectue au bout du compte en sens inverse ? Les usagers modestes paient le tarif plein et le plus élevé à la distance. La clientèle "privilegiée" voyage à bien meilleur compte. Le tout par la médiation de l'Etat.

3. EVOLUTIONS POSSIBLES ET SOUHAITABLES DU SERVICE PUBLIC

Cela devrait être à notre sens le thème de réflexion principal des chercheurs et acteurs du transport public des pays concernés. Pour alimenter la réflexion, tentons d'explorer deux pistes qui sont avant tout logiques : pour rénover le service public de transport, il faut lui définir un créneau sur un marché des transports urbains qui est multiforme. Il faut aussi reconsidérer les rapports contractuels de l'exploitant avec sa tutelle.

3.1 Définir un créneau sur le marché des transports urbains

Il faut se faire à l'idée que l'entreprise de transport ne peut satisfaire tous les besoins de déplacements. En services réguliers ordinaires, l'entreprise ne peut qu'exploiter un service lourd à gros débit pour être rentable. Elle dispose d'un parc de matériel roulant à grande capacité, ses immobilisations sont importantes (ateliers, dépôts...), sa maintenance est onéreuse, son exploitation est lente à se mettre en place et rigide dans ses modalités de fonctionnement. Sa gestion, notamment administrative est, elle aussi, obligatoirement imposante.

Rentabiliser une telle exploitation, comme dans l'industrie lourde, impose des services de masse, avec des priorités de circulation, des axes lourds, un matériel à gros débit (des autobus articulés ?) et un monopole sur un périmètre bien défini, avec respect des arrêts et collaboration de la police pour faire respecter les priorités de circulation dans les couloirs de bus, mais cela signifie aussi un repli du réseau sur la voirie bitumée.

Si l'entreprise exploitante ou sa tutelle désire exploiter d'autres types de services, elle ne peut le faire qu'en dehors du service public pour être concurrentiel avec le transport artisanal en employant de façon adaptée des mêmes méthodes que lui : association avec le transport artisanal, affrètement, aide à l'achat de véhicules et contrats de sous-traitance, filialisation privée d'activité, etc... Faute de quoi, ces services ne seront pas rentables et constitueront un foyer de pertes additionnelles : autant le laisser au secteur artisanal en essayant de ménager des complémentarités, notamment grâce aux gares routières, interfaces entre les deux formes d'exploitation.

3.2 Reconsidérer les rapports contractuels exploitants/tutelle

Le service public de transport doit être repositionné comme un service marchand : il est un service public non pas parce qu'il est par nature déficitaire, mais parce qu'il produit des effets externes positifs, parce qu'un service de masse est à rendement d'échelle croissant permettant des subventions croisées entre lignes déficitaires et excédentaires. Cet effet de réseau justifie le monopole car la concurrence serait dommageable à ces subventions croisées par l'écrémage des lignes rentables. Enfin, il a une vocation sociale pour la clientèle défavorisée dans la limite de l'équilibre financier et de la volonté politique de compensation tarifaire de l'Etat.

Le service public ne signifie donc pas : gestion publique, gratuités, déficit, tarification sociale généralisée et subventionnement.

A la lumière de cette définition, quelle structure contractuelle peut-on affirmer pour la société exploitante ?

D'abord poser le caractère d'entreprise privée à la société qui ne doit plus être une administration déguisée en société d'économie mixte. Cela signifie que l'entreprise est soumise à un statut de droit commun commercial, fiscal social, etc...⁵. Mais cela implique aussi la liberté d'embauche et de licenciement, un statut du personnel non dérogatoire. En matière commerciale, l'entreprise doit recouvrer la liberté tarifaire, avec suppression des services pour le compte de l'Etat. Si celui-ci veut les maintenir, il doit pratiquer l'aide à la personne et bannir les subventionnements pour tarifs sociaux, et d'ailleurs toutes formes de subventions.

L'entreprise devra s'autofinancer, y compris pour ses investissements, avec toutefois l'aval de l'Etat pour ses prêts locaux ou internationaux.

Une fois le rodage effectué de la société dans cette nouvelle configuration, on pourra déterminer si oui ou non un tel montage est viable financièrement avec une amélioration du service rendu.

Le rôle des Pouvoirs Publics doit ici transiter essentiellement par le Conseil d'Administration de la société, avec notamment la présence d'élus locaux plus affirmée.

Les contraintes de service public, s'il y en a, doivent être négociées contractuellement, évaluées financièrement ex ante, subventionnées forfaitairement, et le service évalué ex post. L'entreprise doit avoir la totale liberté de moyens pour gérer ses contraintes de service public.

Ainsi, la société pourra à terme admettre dans son tour de table des partenaires locaux privés envisageables grâce au retrait de l'Etat. Ces partenaires pourraient être des transporteurs suburbains et non urbains avec lesquels seraient mises en oeuvre les complémentarités du transport de voyageurs urbain et non urbain.

Nous ne voudrions pas laisser l'impression que nous préconisons ici purement et simplement la privatisation, la dérèglementation du marché des transports urbains. Bien au contraire, le rôle de la puissance publique est ici central : celui de réguler en amont le système global de transport par :

- la définition de la politique des transports urbains et des grandes orientations stratégiques pour mener à bien cette politique : définition d'un système de transport collectif urbain : réseau, technologies employées, statut juridique du ou des exploitants, modalités de financement, coopérations étrangères, priorités modales, etc.
- la règlementation et le contrôle de son application pour la mise en oeuvre de cette politique : création d'un organisme responsable, élaboration de convention et de cahier des charges, périmètres d'exploitation, autorisations d'exploitation, contrôle statistique, fiscal, technique, financier et policier des exploitants dans leur activité de service public, définition des missions de service public et des moyens afférents ;
- la construction et la gestion des infrastructures y compris la gestion du trafic, de la circulation, du stationnement.

On pourra d'ailleurs constater que les évolutions esquissées ci-dessus sont très proches de celles contenues dans les premières conventions. Il est d'autre part évident que ces solutions globales sont à affirmer et adapter aux différents réseaux. Mais il faut souligner aussi que la création d'une Autorité Responsable des Transports, administration de mission regroupant tous les décideurs du transport, prendrait toute sa place, pour orchestrer cette politique. Elle nécessite, ce qui sera difficile à faire accepter, de véritables pouvoirs et des moyens humains et financiers, ce qui signifie que les

ministères concernés acceptent de déléguer voire abandonner certaines de leurs prérogatives, et que les acteurs actuels du transport acceptent cette nouvelle tutelle à part entière.

(1) Les sigles sont

SOTRA : Société des Transports Abidjanais (Côte d'Ivoire)

SOTRAC : Société des Transports du Cap Vert (Dakar, Sénégal)

SOGETRAG : Société Générale des Transports de Guinée (Conakry)

SOTRAZ : Société des Transports du Zaïre (Kinshasa)

SOTUC : Société des Transports Urbains du Cameroun (Douala, Yaoundé)

STPN : Société des Transports de Pointe Noire (Congo)

KBS : Kenya Bus Service (Nairobi).

(2) Même si la KBS, société privée, n'avait pas vocation globale de service public (ce qui explique sa faible part de marché), elle a signé une convention (appelée franchise) d'une durée de 21 ans, qui a expiré en 1985 et reconduite trimestriellement depuis cette date.

(3) Avec les fraudeurs, il est vrai !!

(4) A la SOTRA, 78% des usagers paient 100 FCFA, 20% paient 125 FCFA.

(5) Peut-être, peut-on lui réserver un régime douanier exonéré dans la mesure où elle est obligée d'importer ses équipements qu'elle ne peut trouver sur place.

Les éléments de cette communication sont tirés du Séminaire International sur les Transports en Afrique Sub-saharienne qui s'est tenu à Ouagadougou en janvier 1992 (SITRASS II) et dont le secrétariat scientifique est assuré par le Laboratoire d'Economie des Transports à Lyon. D'autres éléments sont tirés d'un livre en préparation, écrit en collaboration avec Xavier GODARD (de l'INRETS) et qui est sous presse aux éditions Karthala (Paris). Toutes ces données ont eu leur point de départ dans une étude commandée par la Banque Mondiale et les Coopération Française et Belge sur la politique des Transports Urbains en Afrique Sub-saharienne depuis 10 ans.

