



Comprendre l'importance croissante de la motocyclette dans les villes africaines

Une perspective d'économie politique

Ajay Kumar



Comprendre l'importance croissante de
la motocyclette dans les villes africaines

Une perspective d'économie politique

Comprendre l'importance croissante de la motocyclette dans les villes africaines

Une perspective d'économie politique

Ajay Kumar

Avril 2011



Programme de politiques de transport pour l'Afrique subsaharienne

Le SSATP, né d'un partenariat international, a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

* * * * *

Le SSATP a pour partenaires

- 36 pays africains
- 8 communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines : *CEA et UA-NEPAD*
- 10 bailleurs de fonds actifs : Commission européenne (principal bailleur de fonds), Danemark, France, Irlande, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (institution d'accueil)
- Des organisations régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie la Commission européenne, le Danemark, la France, l'Irlande, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède, la Banque islamique de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale pour leur soutien et leur appui financier au Programme.

* * * * *

Autres publications sur le site Web du SSATP
www.worldbank.org/afr/ssatp

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

© 2010 Banque internationale pour la reconstruction et le développement /Banque mondiale

Tous droits réservés.

Table des matières

Introduction	1
Le problème	2
L'étude	3
Pourquoi le transport urbain occupe-t-il une place de choix dans l'agenda politique ?	4
Quels sont les problèmes fondamentaux ?	7
Pourquoi ces problèmes ont-ils persisté ?	17
Comment résoudre ces problèmes ?	25

Introduction

Le déclin des systèmes organisés des transports en commun s'est traduit par un développement rapide des moyens de transports non conventionnels, initialement assurés par les minibus et les taxis/camionnettes collectifs et plus récemment, par les motocyclettes à usage commercial. Contrairement aux villes de l'Asie du Sud-Est, le nombre de personnes possédant et utilisant des engins motorisés à deux roues comme véhicules personnels est très faible dans les villes d'Afrique subsaharienne. Cependant, au cours de la dernière décennie, l'utilisation de la motocyclette comme mode de transport à but commercial s'est considérablement développé. Bien que comportant certains avantages—plus manoeuvrables notamment sur des chaussées en mauvais état et capables de répondre rapidement à la demande, la motocyclette utilisée comme mode de transport commercial a également engendré une augmentation des accidents de la circulation, des problèmes de gestion du trafic, une intensification du bruit, de la pollution de l'air et des émissions de gaz à effet de serre. Les efforts déployés par les autorités pour réglementer le marché ont eu un effet contraire : ils ont aggravé le problème en créant une distorsion du marché. L'augmentation de l'utilisation des motocyclettes à usage commercial a également dissipé une illusion largement répandue selon laquelle le contrôle des tarifs dans les autobus permet à une large majorité de la population à faible revenu de se déplacer. Pourtant, la motocyclette, mode de transport plus cher que le premier tarif d'un déplacement en bus, est de plus en plus utilisée par les plus pauvres, du fait que les services d'autobus sont insuffisants.

Le présent document se propose d'analyser le rôle de la motocyclette comme mode de transport à usage commercial à Douala, Lagos et Kampala, en le situant dans le contexte d'économie politique de ces centres urbains et de tirer des conclusions générales pour l'ensemble de l'Afrique et les autres pays en développement. L'analyse met en

lumière les liens entre une gouvernance défaillante et les faibles performances du secteur ; elle met en évidence la nécessité d'adapter les moyens d'action au contexte économique et politique local. L'analyse s'articule autour de la nécessité de créer un cadre de participation s'appuyant sur des consultations ouvertes à un large éventail de parties prenantes.

Le problème

Paradoxalement, dans les villes en développement où le nombre de propriétaires de véhicules est faible, on observe une forte dépendance à l'égard des transports publics alors que la situation financière et la performance de toutes les formes de transport collectif, public ou privé, sont en recul. Cette situation a contraint les populations et le marché à faire preuve d'innovation pour répondre aux besoins quotidiens de déplacement. La recherche de solutions alternatives a entraîné le développement rapide de moyens de transport commercial non conventionnels assurés dans un premier temps par des minibus et des taxis collectifs et, plus récemment, par les motocyclettes. Si les services paracollectifs sont devenus la forme dominante de transport public, ils présentent aussi des inconvénients du point de vue du bien-être général des populations, en raison des externalités qu'ils engendrent (bruit, sécurité et pollution). L'intervention de l'État a eu souvent des effets pervers : elle a aggravé le problème en créant des distorsions sur le marché causé par des politiques encourageant une situation de rente au profit d'un petit groupe.

Le présent document examine le phénomène de croissance des motocyclettes à usage commercial dans les villes en Afrique subsaharienne comme une manifestation de l'incapacité de l'État à faire face aux défaillances du marché en répondant à quatre questions : 1) **quelles sont les raisons pour lesquelles** le transport urbain occupe une place de choix dans l'agenda politique des pays en développe-

ment ? 2) **Quels** sont les problèmes fondamentaux qui influent sur la fourniture efficiente et efficace des services de transport urbain ? 3) **Pourquoi** ces problèmes persistent-ils ? 4) **Comment** ces problèmes peuvent-ils être traités à l'avenir ? L'étude s'appuie sur des données provenant des villes de Douala, Lagos et Kampala étudiées ici pour en dégager des recommandations finales.

L'étude

La motocyclette comme mode de transport à usage commercial a connu une forte croissance durant ces dix dernières années en Afrique subsaharienne, en Amérique latine et en Asie. Bien qu'offrant certains avantages en raison de sa grande manœuvrabilité, notamment sur les chaussées en mauvais état, et de sa capacité d'adaptation à la demande, ce mode de transport commercial est responsable d'une augmentation des accidents de la circulation, des problèmes de gestion du trafic, du bruit généralisé, de la pollution atmosphérique et des émissions de gaz à effet de serre. Les efforts déployés par les autorités pour réglementer le marché ont eu un effet contraire : ils ont aggravé le problème en créant des distorsions sur le marché. Les opérateurs exerçant dans ce secteur ont intérêt à maintenir le statu quo et ils usent de leur pouvoir économique et politique considérable pour s'assurer une influence politique qui, à son tour, favorise l'adoption de politiques visant à protéger les intérêts d'un petit nombre.

Malgré leur place prédominante dans le système des transports publics, on dispose de très peu d'informations sur leur origine, leur rôle dans l'économie politique, les types de service offert, les caractéristiques de leurs usagers, la structure de leurs coûts, leur impact sur l'environnement et autre. L'étude s'appuie sur une analyse des motocyclettes à usage commerciale dans les villes de Douala, Lagos et Kampala en fonction de ces facteurs pour en tirer des conclusions utiles pour l'ensemble des pays en développement.

Des analyses quantitatives et qualitatives ont été menées en utilisant les informations provenant d'enquêtes de terrain et d'études documentaires. Des données primaires ont été collectées sur la question de la demande et de l'offre, de leur forme organisationnelle et de contrôle, des conditions d'obtention de permis et de la réglementation. Des questionnaires ont été mis au point pour obtenir des informations sur les usagers de motocyclette, les non usagers, les opérateurs et le comptage du trafic de motocyclettes. Des discussions de groupe ont été organisées avec un certain nombre de parties prenantes—notamment les organismes publics, les opérateurs, les associations d'opérateurs, les banques commerciales, les usagers et non usagers. Des enquêtes préliminaires ont été menées dans les trois villes afin d'identifier les parcs de stationnement des motocyclettes et d'analyser le comportement tant des opérateurs que des usagers.

Pourquoi le transport urbain occupe-t-il une place de choix dans l'agenda politique ?

Les villes africaines connaissent une croissance rapide, de l'ordre de 4 à 6 % par an. En 2000, un Africain sur trois vivait en ville, en 2030, ce chiffre devrait passer de un à deux. Les villes sont des centres administratifs, industriels et commerciaux, le siège d'au moins 70 % des banques commerciales, des compagnies d'assurance et des industries ; elles concentrent plus de 50 % des activités industrielles au niveau national et représentent une part proportionnelle de la main-d'œuvre qualifiée.

En dépit de leur importance économique et commerciale, les autorités ont du mal à satisfaire les besoins essentiels des citoyens, en particulier des pauvres qui sont les plus tributaires des services d'eau, d'électricité, de transport et autres, même si cette croissance rapide affecte toutes les couches de la société. L'absence de contrôle effectif de l'application des politiques sur l'utilisation des sols et le développement économique a entraîné une expansion urbaine, une faible

densité et une croissance incontrôlée à la périphérie des villes. Ces facteurs multiplient les difficultés engendrées par la croissance rapide de la population. La diminution de la densité démographique a entraîné une augmentation de la taille des réseaux de distribution d'eau, d'égout et d'électricité, un accroissement de la distance des trajets et une hausse du coût de prestation de tous les services de base, notamment des transports en commun.

La nécessité de coordonner l'occupation des sols et la planification du transport est largement reconnue mais rarement traduite dans les faits, même dans les pays avancés. Les autorités locales disposent de ressources financières et d'un pouvoir politique limités, ce qui affecte de manière disproportionnée les pauvres, en les privant souvent de manière effective, quel que soit leur sexe, d'un accès à l'emploi et aux services sociaux. La capacité des femmes de participer au marché du travail est particulièrement affectée par la disponibilité d'un système de transports collectif sûr, sécurisé et abordable. Le problème de qualité, de performance et d'accessibilité recoupe les problématiques de la parité hommes-femmes et de la pauvreté et influe sur la qualité de l'environnement et l'évolution du climat, qui sont au cœur de choix stratégiques très visibles dans tout programme gouvernemental.

Par ailleurs, l'utilisation croissante des voitures particulières a provoqué des encombrements qui affectent l'ensemble des usagers, mettent en danger la sécurité des piétons et la santé des citoyens qui respirent les gaz émis par les automobiles. Elle a également rendu toutes les formes de transports publics terrestres plus lents, moins fiables et plus coûteux à fournir.

En raison de la sensibilité de la population aux questions de transport et compte tenu de son impact sur la vie quotidienne, tout incident localisé mettant en cause la mauvaise gestion du secteur est largement relayé par la presse et autres médias et fait la une de l'actualité nationale. Les externalités générées par le transport urbain, comme la congestion, les accidents, les émissions polluantes, la criminalité au sein d'une zone urbaine, sont une manifestation visible de l'impact de la mauvaise gestion de l'État sur la qualité de la vie. Cet impact revêt une importance particulière en raison de la nature de la demande de transport qui est concentrée aussi bien sur

le plan temporel que sur le plan spatial. En outre, l'infrastructure de transport urbain et la prestation des services présentent essentiellement les caractéristiques d'un bien public et offrent de vastes possibilités de recherche de rentes, sous forme par exemple de droits d'exploitation d'un service, en offrant une protection à un groupe à l'exclusion des autres. Les villes sont aussi au centre des activités financières, administratives et des médias ; elles concentrent le pouvoir économique et politique, d'où la place de choix qu'elles occupent dans tout programme politique.

Dans la plupart des villes en développement, le secteur privé est le principal fournisseur de services de transport public et d'emplois. À Lagos par exemple, plus de 100 000 minibus et 200 000 motocyclettes à usage commercial fournissent un emploi direct à plus de 500 000 personnes. En supposant qu'il existe un agent des transports publics par ménage (où chaque ménage compterait en moyenne 5 personnes), alors plus de deux millions de personnes tirent leurs moyens d'existence du secteur (soit 15 % de la population totale). Cette force numérique leur permet de paralyser l'économie locale en répondant à toute intervention de l'État jugée contraire à leur intérêt collectif sur le marché par des appels à la grève. Ce qui leur confère un pouvoir politique énorme. Quant aux responsables politiques, ils ont intérêt à maintenir le statu quo, compte tenu du profit financier qu'ils peuvent en tirer (bon nombre de véhicules du secteur informel sont détenus et gérés par des agents de l'État) et la possibilité d'user de leur position pour distribuer des faveurs (moyennant un avantage financier).

Quels sont les problèmes fondamentaux ?

Les principaux modes de déplacement en milieu urbain comprennent les modes de transports non motorisés (marche, vélo) et motorisés. Le transport motorisé comprend les véhicules qui appartiennent à des particuliers pour leur usage personnel et les véhicules de transport collectif ou à usage commercial appartenant au secteur public ou privé. Dans les villes des pays en développement et en particulier celles qui font l'objet de la présente étude (Douala, Kampala et Lagos), les transports collectifs constituent le principal mode de transport motorisé. Leur nature et leurs caractéristiques ont évolué au fil des années. Avant les années 60 et l'accèsion des États à l'indépendance, les transports urbains étaient pour l'essentiel assurés par un opérateur privé détenant le monopole du service de transport par autobus. Après leur indépendance, les gouvernements, en signe de rupture avec les anciens régimes, ont repris en main la fourniture des transports publics. Dans un but de rationalisation, les services ont été consolidés pour ne former qu'un seul service et réaliser ce qui était alors considéré comme des économies d'échelle. Au début, les activités étaient fortement réglementées et trois paramètres clés, le prix, la quantité du service et les subventions étaient dictés par des considérations liées à la défaillance du marché et à l'obtention d'un meilleur effet distributif. Malheureusement, les coûts n'ont pu se stabiliser et les subventions se maintenir. Les chocs pétroliers des années 70, alliés à l'habitude d'user de favoritisme dans l'attribution d'emplois et à l'inefficacité de l'exploitation des autobus, ont entraîné une augmentation des coûts.

Les gouvernements ne préféraient pas augmenter les tarifs pour des raisons légitimes de bien-être social. L'octroi de subventions se justifiait par le fait qu'elles favorisaient la mobilité et l'accès au transport à une frange importante de la population ; elles permettaient aussi de conserver un appui politique. Ces subventions étaient pluriformes, transferts directs de fonds pour compenser les déficits des opérateurs, exonération d'impôts ou financement d'autobus ou d'infrastructures.

Malheureusement, l'effet de ces subventions sur les finances publiques n'était pas bien compris et au fil des années, les gouvernements se sont trouvés de moins en moins en mesure de fournir les subventions nécessaires et implicitement promises, ce qui a eu des effets négatifs sur la performance du secteur. À mesure que les coûts progressaient et que les recettes stagnaient, les déficits se creusaient et les subventions ne progressaient pas au même rythme. Les opérateurs avaient donc du mal à entretenir, à remplacer et à exploiter leur flotte.

Ce qui s'est traduit par une détérioration de la fréquence, de la capacité, de la couverture et de la qualité du service. La plupart des compagnies publiques ou subventionnées ont finalement échoué et ont déposé leur bilan. Nombre des faillites ont eu lieu dans les années 90, quand les politiques d'ajustement structurel limitaient considérablement les subventions versées par l'État.

La crise des années 90 et la faillite subséquente des entreprises publiques et subventionnées ont conduit à l'émergence dans les villes africaines de services assurés par des opérateurs privés appartenant au secteur informel et ayant recours à plusieurs types de véhicules, minibus, microbus d'occasion, taxis collectifs (*jitneys*) et, plus récemment aux motocyclettes. Le nombre de ces opérateurs privés a connu une augmentation spectaculaire au cours de la dernière décennie, atteignant un taux largement supérieur à 15 % par an. Le passage d'un système de transport bien réglementé et organisé à un système non réglementé et exploité par un propriétaire faisant appel à des opérateurs ne résultait pas d'une décision délibérée de déréglementer les transports publics. Il s'agissait plutôt d'une réponse locale à une demande croissante et à une opportunité commerciale qui s'est présentée après la faillite des compagnies publiques ou subventionnées en situation de monopole.

L'origine et la prolifération des motos-taxis dans chacune des trois villes peuvent s'expliquer par la faillite des services de transport assurés directement par l'État ou sous-traités, et par la déréglemen-

tation du marché. Ces motos-taxis sont appelées *okada*¹ à Lagos, *boda boda*² à Kampala et *bendskins* (ou motos-taxis) à Douala.

Douala. Jusqu'en 1995, les transports collectifs étaient gérés par une compagnie publique d'autobus, la SOTUC (*Société des transports urbains du Cameroun*). L'impossibilité de verser les subventions nécessaires et la réticence à accroître les tarifs ont peu à peu fragilisé sa situation financière, affaiblissant ainsi ses moyens opérationnels et entraînant la cessation de ses activités au milieu des années 90. Les autorités ont décidé d'appliquer une politique de libéralisation du transport urbain à long terme en permettant que s'engage entre les opérateurs une concurrence sur les prix, les niveaux de service et la qualité, ainsi que sur la structure des lignes exploitées. En janvier 2001, la *Société camerounaise de transports urbains* (SOCATUR), nouvelle entreprise privée détenue par 35 investisseurs camerounais, a lancé un service d'autobus à Douala. Le contrat entre la compagnie et le gouvernement central spécifiait les itinéraires et lui accordait le monopole sur ces lignes pour une période initiale de cinq ans³. Dans le souci de protéger ses intérêts, ces itinéraires étaient

¹ Okada est le nom d'un village situé dans l'État d'Edo au Nigeria où un des premiers millionnaires connus du Nigeria a utilisé sa fortune au début des années 80 pour créer la première compagnie aérienne nationale, connue sous le nom d'Okada Airline. Lagos, l'ancienne capitale administrative, est réputée pour sa circulation. Les motos à usage commercial se voulaient au départ une solution pour répondre aux problèmes de circulation qui retardait les personnes essayant de gagner leur bureau à temps. Et effectivement les motos ont réglé ce problème : « C'était comme se déplacer à vol d'oiseau, comme le font les compagnies aériennes » ou « c'était comme emprunter Okada Airline ».

² Le terme de *boda boda* s'applique aussi bien aux motocyclettes qu'aux bicyclettes utilisées pour transporter les passagers moyennant un profit financier. Son nom émane du district de Busia en Ouganda où le vélo-taxi est devenu un moyen de déplacement vers et en provenance de la frontière kenyane.

³ La protection initiale était censée représenter une phase de transition et il était prévu qu'après 5 ans, la société d'exploitation serait suffisamment bien établie pour permettre l'instauration d'un régime concurrentiel.

interdits d'accès aux minibus, à l'exception d'un petit nombre desservant le centre urbain et la périphérie où opèrent quelques centaines d'autobus. Mais la fixation des tarifs, l'envolée des coûts et une inefficacité progressive ont réduit sa flotte qui est passée de 109 autobus à moins de 70 en 2005, ce qui a entraîné une diminution de la couverture, en particulier dans les zones à faible revenu.

En raison de l'incapacité de la SOCATUR à fournir un service d'autobus efficace, associée à la suppression des services de minibus concurrents, les taxis collectifs et les motocyclettes (appelés motos-taxis ou *Bendskins*) constituent aujourd'hui l'ossature du système de transports publics du pays. Le tableau 1 indique le nombre de trajets quotidiens effectués par mode de transport pour les pauvres (quintile le plus bas) et les non pauvres. Quelques observations peuvent en être tirées : a) plus de 75 % du nombre total de trajets quotidiens effectués par les personnes pauvres se font à pied, contre environ 45 % pour les non-pauvres ; b) environ 75 % à 80 % des déplacements motorisés se font par taxi et moto-taxi ; c) si en valeur absolue, les non pauvres effectuent presque deux fois plus de trajets par moto-taxi que les pauvres, la proportion de trajets par motos-taxis par rapport au nombre total des déplacements motorisés reste la même, soit environ 30 % ; d) l'utilisation des motocyclettes à usage personnel ne représente qu'environ 6 % du nombre total de trajets motorisés ; et e) l'utilisation des voitures représente une proportion beaucoup plus importante pour les non pauvres (environ 20 %) par rapport aux pauvres (moins de 5 %).

Tableau 1. Nombre de trajets par jour, mode et catégorie de revenu (2003)

	Marche	2 roues personnel	Véhicule particulier	Taxi	Moto-taxi	Autres TP*	Total (trajets/jour/personne)
Pauvres	3,27	0,07	0,05	0,52	0,40	0,07	4,38
Non pauvres	2,25	0,15	0,45	1,06	0,79	0,12	4,82
Moyenne	2,88	0,1	0,20	0,72	0,55	0,09	4,54

* *Transports publics*

Source : SITRASS, 2004

Kampala. Les transports publics étaient auparavant assurés par deux compagnies privées jouissant d'un monopole, la *Uganda Transport Company* (UTC) et la *People's Transport Company* (PTC). Ces compagnies ont été nationalisées en 1972 et recapitalisée en 1986, par

l'acquisition de nouveaux véhicules dans le but d'améliorer les services. Cependant, les tarifs étaient fixes et ne suffisaient pas à recouper la totalité des coûts d'investissement et d'exploitation, sans compter que les subventions n'étaient pas débloquées dans les délais prévus. En conséquence, la viabilité des autobus a continué à s'éroder, la qualité des services s'est détériorée et les compagnies ont fini par faire faillite au début des années 90.

Tableau 2. Répartition modale du trafic le long de certains axes routiers à Kampala

<i>Axe routier</i>	<i>Moto cyclette</i>	<i>Véhicules particuliers</i>	<i>Pick-up</i>	<i>Autobus</i>	<i>Camion</i>	<i>Trafic moyen/jour</i>
Kampala-Mityana	42	20	11	18	9	16 725
Kampala-Hoima	22	27	13	34	4	14 350
Shoprite-Steers	35	30	10	20	4	34 885
Oldpark-Bakuli	20	20	8	42	10	20 858
Kyebando-Kisalosalalo	42	23	15	14	6	3818
Kisaasi-Kyanja	36	30	11	17	5	7270

*pourcentage

Source : Impact de l'accroissement de l'utilisation des motocyclettes à Kampala (document de travail), SSATP, mai 2008

La faillite des services publics de transport a conduit à l'émergence d'un système de transport de substitution géré par le secteur privé. Les autobus de grande capacité ont cédé la place aux minibus exploités par des opérateurs privés individuels et gérés par une association. Toutefois, les autobus privés n'ont pu satisfaire la demande croissante et la demande insatisfaite est demeurée élevée, en particulier dans les zones périphériques et pendant les périodes creuses. Ceci a entraîné le développement des moyens non conventionnels de transport dont le plus prédominant est la motocyclette, qui constitue aujourd'hui la forme la plus courante de système de transports publics informel sur la plupart des routes secondaires de la ville. Le nombre de motocyclettes à usage commercial est passé d'environ 5 000 en 1995 à plus de 40 000 en 2007. Les enquêtes de circulation par catégories de véhicules (voir tableau 2) réalisées le long de six axes routiers révèlent que la part de trafic des motocyclettes à usage commercial se situe entre 20 % et 40 %. Une observation intéressante a trait aux complémentarités entre les déplacements à motocyclet-

te et en autobus. En d'autres termes, le segment initial et le segment final des déplacements par minibus ou par taxis collectifs sont effectués à motocyclette.

Lagos. L'utilisation des motocyclettes à usage commercial a été initiée en 1980 par un groupe d'individus de la collectivité locale d'Agege. Au départ, elles servaient à compléter les revenus familiaux, après le travail. Avec le déclin du système de transports publics formel, l'activité s'est étendue à d'autres zones et est devenue un mode de transport prisé au début des années 90. En 1995, près de 10 000 motocyclettes à usage commerciale étaient enregistrées. La récession économique et une inflation élevée ont contribué à la popularité grandissante de ce mode de transport chez les chômeurs, portant leur nombre à près de 200 000 en 2007.

Tableau 3. Répartition modale du trafic le long de certains axes routiers à Lagos

<i>Axe routier</i>	<i>Motocyclette (%)</i>	<i>Véhicules* (%)</i>	<i>Pick-up (%)</i>	<i>Bus (%)</i>	<i>Camion (%)</i>
Pont Carter Bridge	15	32	2	49	3
Route Maryland Bank Anthony	27	43	3	21	7
Route Ikorodu	12	45	2	38	3
3 rd Mainland Bridge	2	24	13	39	22
Agege PenCinema	26	49	3	19	4
Route V.I.Lekki	33	44	3	17	3
Route Mile 2 Lagos Badagry	26	22	5	37	10
Route Iyana Ipaja	19	25	6	37	13
Route Ojuelegba-Itire	59	27	1	13	1

* Particuliers

Source : Impact de l'accroissement de l'utilisation des motocyclettes à Lagos, LAMATA, janvier 2008

La répartition modale de Lagos obtenue à partir des comptages du trafic effectués sur un nombre restreint de corridors est fournie au tableau 3. La forte proportion de motocyclettes sur certains des axes (Ojuelegba, par exemple) est due au fait qu'elles assurent la jonction entre l'intérieur des zones d'habitation et les arrêts et gares routières. La plupart des banlieusards utilisent les motocyclettes comme moyen d'accès et de sortie permettant de relier les zones périphériques aux arrêts d'autobus et en sens inverse. En revanche, la très faible proportion de motocyclettes sur le Third Mainland Bridge

s'explique par le fait que ce pont représente une route nationale majeure et que l'utilisation des motocyclettes à usage commercial y est interdite.

Quelles sont les caractéristiques communes aux trois villes ? Les trois villes étudiées ici partagent quelques points communs, notamment le fait d'être situées dans des pays à faible revenu où l'on dénombre peu de propriétaires de voitures (30 à 70 véhicules pour 1000 habitants), d'où une forte dépendance à l'égard des transports collectifs. Elles présentent aussi d'autres caractéristiques :

- Une croissance rapide de la population urbaine (plus de 5 % dans les trois villes) et une urbanisation tentaculaire ;
- l'inadéquation et la détérioration des infrastructures routières dans un environnement urbain qui s'étend à un rythme rapide (à Douala, par exemple, le réseau routier est resté inchangé au cours des vingt dernières années en dépit du doublement de la population et de la superficie urbaine, de telle sorte que sa densité routière a baissé ; 0,5 % des quartiers périphériques ont directement accès à une route revêtue) ;
- des équipements inadaptés pour le transport non motorisé (marche à pied, vélo) ;
- l'inadéquation de la couverture et de la capacité du système de transports publics « formel » ;
- la baisse de la performance des systèmes de transports publics « formels » (à Douala, seulement 70 autobus standards opèrent sur neuf lignes) ;
- les chevauchements et conflits entre les institutions chargées de la planification et de la mise en œuvre des solutions en matière de transport créent un vide juridique et institutionnel ;
- Une croissance spectaculaire de l'utilisation des services de minibus, de taxis et de motocyclettes (même si à Douala, les minibus sont interdits et seuls 550 minibus assurent environ 15 itinéraires fixes entre le centre et la périphérie) ;
- le maintien des tarifs à des niveaux artificiellement bas pour des raisons politiques ;
- un secteur des transports fragmenté où intervient une multiplicité de parties prenantes ;

- la mauvaise planification des routes. Les changements apportés aux modes d'occupation des sols et d'emploi se sont traduits par une diminution du mouvement orbital et par un accroissement des mouvements entre les banlieux. Cette diversité des modes de déplacement est devenue difficile à absorber par les lignes traditionnelles d'autobus qui convergent vers le centre-ville et cette diversité provoque des changements multiples pour parvenir à la destination finale.

Encadré 1 : Okadas à Lagos

En 2007, les motocyclettes à usage commercial sont interdites de circulation entre 7 heures du soir et 6 heures du matin. Aux dires du directeur de la police de l'État, la décision faisait suite à une montée des vols, des attaques à main armée, des homicides et des actes de harcèlement commis avec ces motocyclettes utilisées comme moyen de fuite. Toute infraction avait pour conséquence la saisie du véhicule et une amende de 50 000 nairas (400 dollars). Cette interdiction a entraîné leur disparition dans plusieurs quartiers de la ville, privant ainsi de nombreux habitants de moyen de transport pour se rendre au travail ; les tarifs de transport ont par ailleurs triplé du fait de la réduction de l'offre.

L'Association des opérateurs de motocyclettes du Nigéria n'ont pas manqué de contester cette décision au motif qu'aucune mesure n'était proposée. Les habitants souhaitaient également que les autorités trouvent une solution pour leur permettre de se rendre au travail. C'est ainsi que l'interdiction a finalement été levée sur les grandes artères.

Le déclin des systèmes de transports publics organisés s'est traduit par un développement des transports publics non conventionnels largement non réglementés et assurés de façon informelle dont le plus prédominant est la motocyclette, forme la plus courante de système de transports publics informel sur la plupart des routes secondaires de Kampala, Lagos et Douala. Les trois villes partagent quelques caractéristiques communes :

- Des motocyclettes exploitées en général par le propriétaire (40 % à Kampala, 65 % à Lagos et 50 % à Douala) ;
- Un investissement initial faible (une motocyclette à l'état neuf vaut 700 dollars à Lagos et à Douala contre 1 300 dollars à Kampala) ;

- Elles sont généralement autofinancées ou financées par des sources informelles (plus de 50 % en fonds propres, et 30 % par le biais de coopératives ou de banques, le reste étant assuré en empruntant de l'argent auprès d'amis et ou connaissances) ;
- Elles ouvrent des opportunités de premiers emplois : à Douala, les conducteurs de motos-taxis sont relativement jeunes et instruits – 70 % d'entre eux ont suivi des études secondaires, 14 % des études supérieures (tout comme à Lagos). Conduire un moto-taxi est pour la plupart d'entre eux un emploi temporaire (faute de mieux) – en moyenne, ils exercent cette activité pendant 5 ans seulement du fait des conditions de travail plutôt harassantes (leur journée de travail dure en moyenne plus de 12 heures), et de rémunérations faibles et incertaines (à Douala, il est beaucoup plus faible que le revenu individuel moyen) ;
- Un secteur surtout autorégulé, offrant une grande facilité d'entrée et de sortie, et qui se caractérise par une absence de contrôles des tarifs ;
- Des avantages comparatifs pour les usagers : disponibilité, densité de couverture, accès et célérité de la course (près de 3 usagers sur 5 à Douala – 70 % des gens qui se rendent au travail et près de 75 % d'étudiants – citent la vitesse comme le principal avantage ; la disponibilité et l'accès sont également essentiels dans la mesure où un moto-taxi est surtout utilisé pour de courts trajets (plus de la moitié des déplacements représentent environ 2 kilomètres à Douala et 4,2 kilomètres en moyenne). À Lagos où d'autres modes de transports publics sont disponibles, le moto-taxi est toutefois le mode de transport préféré pour le service d'alimentation et de distribution ; à Douala, les trajets effectués à l'aide de motos-taxis ne nécessitent pas de transferts ou très peu (aucun transfert : 67 % ou un transfert : 27 %) ; si la sécurité constitue un inconvénient comparatif, elles offrent néanmoins plus de sécurité aux passagers que d'autres modes de transports publics (à Douala, 1,6 % d'usagers de motos-taxis évoquent le risque de harcèlement dans les taxis collectifs comme une des raisons pour lesquelles ils préfèrent les motos-taxis ; à Kampala, ce sont surtout les femmes qui les utilisent notamment la nuit pour des raisons de sécurité) ;

Encadré 2 : Apprivoisez ces taxis : un gouverneur bien intentionné agace des travailleurs frustrés. *The Economist*, 11 septembre 2010

Un travailleur voyageant aux heures de pointe à Lagos peut prendre trois heures pour couvrir 15 kilomètres. Une situation qui profite au conducteur d'*okada*. Sur son moto-taxi bon marché, baptisée du nom de l'ancienne compagnie aérienne nationale tant admirée autrefois, il transporte souvent une famille entière ou les épiceries d'une semaine ... Ce recours destinée généralement à gagner du temps permet entre autres de rouler du mauvais côté de la route et d'ignorer les feux rouges.

Babatunde Fashola, le très populaire gouverneur de Lagos, cherche toutefois à sévir contre les motocyclettes casse-cou dans le cadre de sa campagne pour apprivoiser une ville indisciplinée. Le 1^{er} septembre, il a par exemple interdit leur accès à nombre de routes principales et des ponts de la ville côtière. Il a également interdit aux conducteurs de transporter plus d'un passager à la fois. Dans certains des quartiers les plus chics, ils ne sont plus autorisés à circuler après 20 heures.

Bien des Lagosiens déplorent cependant le fait que le gouverneur n'ait pas été capable de fournir des solutions alternatives. Shittu Kabiru, un conducteur de 27 ans, père de deux enfants, confie que ses revenus quotidiens ont déjà chuté de 2 500 naira (16,50 dollars) à 1 000 naira. Comme de nombreux conducteurs, il s'est lancé dans cette activité après avoir échoué à trouver un autre travail.

Les Lagosiens moins nantis qui viennent des banlieues doivent désormais emprunter un taxi ou un minibus non autorisé et bien moins rapide. Les résidents qui ont toujours eu les moyens d'utiliser leurs propres voitures se plaignent également de l'ampleur grandissante des embouteillages.

M. Fashola note que les conducteurs non formés provoquent de nombreux accidents.

Nombreux sont aussi ceux qui pensent qu'il est prématuré de lancer une campagne contre les *okadas*. Reste aussi à savoir si M. Fashola peut effectivement faire appliquer ses mesures de contrôle.

- des inconvénients comparatifs pour les usagers : la sécurité (à Douala, la plupart des usagers ne supportent pas le manque de respect des conducteurs ou leur manque de connaissance du code de la route), les prix (à Douala, les motos-taxis ne sont pas le mode de transport des pauvres qui les utilisent deux fois moins souvent que les non pauvres, mais dans la même proportion que pour les autres modes de transport public). Les riches utilisent les motos-taxis deux fois que les pauvres. Autrement dit, le coût reste un problème.

Malgré leur importance grandissante, les motocyclettes présentent des inconvénients manifestes du point de vue de l'intérêt public. Leur expansion s'est faite au mépris des règles de sécurité prescrites par la législation des pays. Elles ont été mises en service sans formation et sans délivrance de permis de conduire. Leur tarif élevé et les forts relents de népotisme⁴ rendent dérisoire la décision des autorités publiques de maintenir les prix à des taux abordables.

Les normes de sécurité sont foulées au pied (à Douala, au moins 60 % des conducteurs de motos-taxis admettent transporter de jeunes enfants non accompagnés de moins de 10 ans et deux tiers des passagers de motos-taxis ont été victimes d'un accident). Les voies urbaines et les routes principales sont de moins en moins sûres car les conducteurs, imprudents et ignorants des principes et règlements de la circulation routière, se disputent les clients dans la rue. L'accroissement de l'utilisation des motocyclettes a eu, en plus de la sécurité, quelques effets non désirés comme les problèmes de criminalité, de santé et d'environnement (liés à l'air et au bruit).

Pourquoi ces problèmes ont-ils persisté ?

Le déclin des services de transports publics, allié à l'accroissement de l'utilisation des taxis et des motocyclettes à usage commercial, non réglementés et informels peut être attribué à une conjugaison de facteurs : institutions fragiles, interventions des gouvernements engendrant des distorsions sur les marchés du transport, influence considérable des parties prenantes opposées aux réformes et manque d'infrastructures.

⁴ Le tarif de motocyclette (par kilomètre) est environ 20 % supérieur aux tarifs des minibus privés (qui sont déjà supérieurs à la structure des tarifs des transports publics contrôlés par l'État).

Des institutions fragiles et insuffisamment pourvues en personnel sont incapables d'élaborer des plans stratégiques détaillés et de régler efficacement les marchés, entraînant ainsi une augmentation non planifiée des prestataires de services venus combler le vide ou cherchant à maximiser les gains aux dépens du bien général. La fourniture efficace des services de transport suppose une attention concertée aux politiques de croissance urbaine et à la planification, passe par la construction et l'entretien d'infrastructures adaptées ainsi que par une réglementation des services de transport. Cependant, les fonctions sont rarement coordonnées au niveau institutionnel. Différents ministères et institutions, à plusieurs échelons de l'administration (national, régional, municipal), interviennent. La conséquence directe de cette confusion générale dans la distribution des rôles est l'absence de responsabilité, le manque de coordination et un engagement évasif à tous les niveaux, lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des stratégies de transport susceptibles de servir les intérêts des populations. « La faiblesse des institutions est à l'origine de bon nombre des problèmes du secteur des transports urbains dans les pays en développement⁵ ».

L'augmentation exponentielle des motos-taxis au cours de la dernière décennie n'est pas le résultat d'un plan stratégique visant à répondre aux besoins de mobilité, mais plutôt une réponse locale à une demande insatisfaite de plus en plus forte et à une opportunité commerciale. Les estimations de la viabilité financière indiquent que la marge bénéficiaire est importante, les transferts de fonds sont substantiels et essentiellement non comptabilisés et non imposés. Aucun contrôle des prix n'est établi ou appliqué par l'État et les tarifs sont imposés arbitrairement. Tout accroissement des coûts d'exploitation (carburant, lubrifiants...) est répercuté sur les passagers sous forme de hausse des tarifs, additionnées d'une marge bénéficiaire souvent confiscatoire. Un contrôle limité est exercé par les syndicats, mais dans l'intérêt des opérateurs et non des usagers.

Si en principe, toutes les motocyclettes à usage commercial doivent être enregistrées en vertu des normes juridiques et réglementaires

⁵ Villes en mouvement : la stratégie de transport urbain de la Banque mondiale, Banque mondiale, Washington D.C., 2002.

du code de la route, les opérateurs doivent posséder un permis de conduire et un certificat de contrôle technique ; de même qu'ils doivent porter et fournir aux voyageurs un casque de protection. Dans la pratique, nombre d'entre eux ne respectent pas la législation. Selon les estimations, plus de 50 % circulent à Lagos sans permis. À Douala, la municipalité ne réglemente pas leur accès aux infrastructures de transports urbains et les permis d'exploitation sont octroyés par le gouvernement central ; les motocyclettes ne doivent être enregistrées que lorsqu'elles ont une cylindrée supérieure à 125 centimètres cubes et seulement 18 % des chauffeurs de motos-taxis reconnaissent posséder un permis de conduire. Il est souvent plus aisé et moins cher d'obtenir un faux certificat de contrôle technique que de passer un test avec un véhicule en bon état. De même, les systèmes de délivrance de permis ne sont pas sécurisés et il est possible d'obtenir des documents frauduleux.

L'enracinement des intérêts particuliers entraîne une perpétuation du statu quo et constitue l'obstacle qui résiste le plus au changement. Des alliances politiques sont tissées par les fournisseurs en place et les droits de propriété manipulés pour favoriser un petit nombre. Les opérateurs se sont organisés en formant des syndicats qui contrôlent le marché par l'autoréglementation. Le système est une solution conçue par le secteur pour combler le vide créé par l'incapacité de l'État à offrir des alternatives et à réglementer le secteur. Les syndicats dans chacun des cas ont divisé la ville en zones et chaque zone est contrôlée par une de ses antennes. À Kampala, la *National Federation for Boda Boda Operators* (NAFEBO), a été créée en 2000 (après diverses tentatives infructueuses). Cette fédération a un caractère national, mais est particulièrement influente à Kampala et est divisée en 30 antennes. À Lagos, la *Nigerian Auto Bike Commercial Owners and Workers Association* (NACOWA), est le syndicat dominant doté de 57 antennes. À Douala, 7 % seulement des propriétaires de motos-taxis appartiennent à une association d'opérateurs – les autres préfèrent l'action collective par l'entremise des associations de quartiers ou d'autres types d'organisations. Les syndicats sont des organisations puissantes, avec plus de 70 000 adhérents à Kampala et près de 200 000 à Lagos. Les non-adhérents ne sont pas autorisés à exercer cette activité : cette disposition est souvent imposée par des moyens violents. Ces structures usent éga-

lement de leur pouvoir économique et de leur force numérique pour influencer les décisions d'orientation.

S'il n'existe pas de contrôle formel à l'entrée, les syndicats exercent un contrôle effectif du marché et refusent l'entrée aux non-adhérents. Leurs revenus dépendent du nombre de motocyclettes affiliées et constituent une incitation à restreindre l'entrée des non-adhérents. Chaque opérateur est tenu de s'acquitter de frais en échange du droit d'exercer dans le secteur et de se faire identifier⁶. Ils fournissent une protection et représentent leurs intérêts.

À Lagos, le contrôle des syndicats s'exerce à travers de jeunes agents contractuels (bandes de jeunes) qui extorquent des paiements aux opérateurs, une pratique qui peut donner lieu à des violences en cas de réticence. Ces sommes sont acheminées à travers une chaîne de commandement et servent à « gérer » les opérations en sollicitant des faveurs auprès des responsables politiques et de la police.

Il est difficile de contrôler et de réglementer le marché compte tenu du fait que les syndicats ont acquis une influence politique avec l'augmentation du nombre de leurs adhérents. Avec l'adhésion de 200 000 opérateurs qui fournissent un emploi direct à 500 000 personnes, le pouvoir économique se transforme en une influence politique exercée grâce à la capacité de perturber la circulation et de s'acheter des faveurs politiques.

Les interventions de l'État ont provoqué des distorsions sur le marché et la mise en place de politiques qui favorisent les intérêts d'un petit nombre. Le choix de l'État de se désengager de la fourniture des services de transports publics a également contribué à l'expansion des motocyclettes. En 1991, le gouvernement ougandais a assoupli les règlements limitant l'importation de motocyclettes de plus de cinq ans d'âge. Les mesures de libéralisation se sont traduites par une augmentation des importations de véhicules d'occasion qui sont souvent en mauvais état, et ces dernières années, plus de 90 % des véhicules importés sont de seconde main. La plupart des moto-

⁶ À Lagos, la redevance annuelle varie de 30 dollars à 176 dollars, en fonction de la situation géographique et de la demande commerciale.

cyclettes sont importées d'Asie, en particulier de l'Inde et de la Chine et peuvent coûter moins de 1000 dollars. Des motocyclettes de contrebande ont afflué dans les zones situées à proximité de la frontière (du côté du Congo), pour la plupart de fabrication chinoise, sur lesquelles aucune taxe d'importation n'est payée et qui sont par conséquent meilleur marché.

Outre la politique de libéralisation, l'accroissement de l'utilisation des motocyclettes en Ouganda a été facilité par un programme gouvernemental qui consistait à utiliser les motos-taxis comme un outil de développement pour lutter contre la pauvreté et le chômage. Cette promotion des motos-taxis entre dans le cadre du programme national *Prospérité pour tous* qui vise à s'attaquer aux problèmes du chômage et de la pauvreté généralisée des jeunes dans le pays. En 2005, la taxe locale sur les motocyclettes a été supprimée en vertu d'une directive présidentielle. De plus, le Cabinet du Président a initié un programme de crédit et a débloqué des fonds en faveur de l'association des Boda Boda pour l'achat de motocyclettes au profit de ses adhérents. Toutefois, les fonds ont été détournés et ne sont pas parvenus à leurs bénéficiaires ultimes.

De la même manière, le gouvernement de l'État de Lagos (ainsi que les gouvernements d'autres États au Nigéria) a acquis un grand nombre de motocyclettes en 2004 pour récompenser leurs partisans politiques. Par la suite, des motocyclettes ont été également distribuées à des personnes sans emploi dans le cadre du programme de réduction de la pauvreté. Des achats groupés permettent aussi à des associations telles que le syndicat des enseignants nigériens de mettre à disposition de leurs membres des véhicules dans le cadre d'un programme de location-vente pour les aider à se rendre au travail. Nombre d'entre eux d'ailleurs s'en servent aussi comme taxis en dehors des cours. Ainsi, plus de 65 % des motocyclettes ont été introduites après 2004.

Par contre, l'augmentation du nombre de motos-taxis à Douala faisait suite à une intervention de l'État pour protéger le marché des transports publics en recourant à une réglementation des tarifs et de leur nombre. Au début de l'année 2000, le gouvernement a interdit l'exploitation de minibus dans le but de protéger les intérêts de la société en situation de monopole nouvellement créée qui exploite

des autobus à grande capacité sur des itinéraires et des horaires fixes. La compagnie s'est vu conférer un droit exclusif d'exploitation pour une durée de cinq ans. Toutefois, les contrôles tarifaires et une flotte insuffisante de véhicules ont engendré une demande non satisfaite importante. Le vide créé par cette incapacité à satisfaire la demande et l'exclusion des minibus a ouvert la voie aux petits taxis collectifs et aux motos-taxis. Le recours aux motos-taxis (également désignés sous son nom local de *bendskins*) a pris des proportions spectaculaires ces dix dernières années. Plus de 22 000 motos-taxis opèrent dans la ville et leur nombre devrait augmenter de plus de 50 % au cours des 5 prochaines années (jusqu'à 45 000).

Des exemples qui montrent l'impact des distorsions politiques introduites dans la réforme du secteur dans le but d'en tirer des avantages à court terme. Des décisions populistes sont prises pour renforcer les positions d'influence sans tenir compte des répercussions à long terme des décisions prises ou du besoin de les faire reposer sur une réflexion stratégique pour améliorer les résultats.

La facilité d'entrée, les faibles niveaux de fonds propres requis, le potentiel d'emplois et la possibilité de se faufiler sur des voies saturées et de mauvaise qualité sont autant de facteurs qui contribuent à l'augmentation du nombre des motocyclettes à usage commercial. Avant les années 90, ce service était inexistant dans la plupart des villes. Mais la récession économique, la fermeture d'usines et les licenciements massifs, conjugués au déclin des services de transport public, ont formé un terreau fertile au développement de cette activité commerciale informelle. Le faible niveau de fonds propres requis et l'absence de disposition réglementaire autre que l'obtention d'un numéro d'identification (une disposition susceptible de violation comme c'est le cas à Lagos où plus de 50 % de ces engins opèrent sans un permis valide) ont favorisé leur expansion.

À Lagos, les motocyclettes à usage commercial fournissent de l'emploi (selon une enquête, près de 85 % de personnes ont cité le chômage comme étant la raison qui les a motivé à se lancer dans cette activité) ; la majorité des opérateurs sont jeunes (85 % appartiennent à la tranche d'âge de 25 à 45 ans). Plus de 70 % des conducteurs de motocyclettes ont terminé le premier ou le deuxiè-

me cycle d'enseignement secondaire ou suivi des études techniques et conduisent une motocyclette depuis plus de six ans.

Dans un contexte caractérisé par un fort taux de chômage et en l'absence de conditions à l'entrée ou de critères de compétences techniques, les incitations à entrer sur le marché sont grandes. Ce qui est d'autant plus vrai que les rendements sont élevés. À Lagos par exemple, les opérateurs de motocyclettes perçoivent en moyenne 25 à 30 dollars par jour. En excluant les frais de location journaliers (environ 4 dollars) et les frais d'exploitation (5 dollars environ, y compris le carburant et l'entretien), le revenu net journalier est d'environ 16 à 20 dollars.

La commodité, le service porte à porte, l'économie de temps, la possibilité de desservir les zones à faible densité et la flexibilité sont des raisons supplémentaires qui expliquent leur croissance. Elles favorisent l'accès aux zones périphériques éloignées, qui abritent normalement les groupes de population à faible revenu, et qui autrement serait inaccessibles aux véhicules à quatre roues et privés de service de transports organisés assurés par des autobus de grand gabarit ou des minibus. L'essentiel des déplacements urbains se font par la route et les routes ont été aménagées à une époque où les villes n'avaient qu'un seul centre et avant la croissance rapide des véhicules motorisés particuliers.

Le fait que les motocyclettes puissent s'adapter à l'évolution de la demande de déplacement leur confère un avantage supplémentaire. Traditionnellement, l'offre de transports publics était conçue pour répondre à la demande le long des corridors radiaux reliant le centre urbain aux zones résidentielles périphériques. Cependant, l'évolution des modes d'utilisation des sols et de l'emploi, qui se manifeste à travers l'émergence de villes à noyaux multiples donne lieu à une diversité beaucoup plus grande des modes de déplacements. Les motocyclettes fonctionnent comme un mode de transport individuel permettant des liaisons directes entre des itinéraires orbitaux, en lieu et place de correspondances multiples et de trajets plus longs en autobus pour atteindre sa destination.

Le réseau de routes primaires rayonne du centre ville vers les zones environnantes ; il manque des liaisons orbitales ou circonférentiel-

les. Cette infrastructure de base est aujourd'hui déficiente à bien des égards. En premier lieu, la longueur et la qualité du réseau routier laissent à désirer – globalement, le réseau routier constitue moins de 7 % de la superficie immergée des villes dont moins d'un tiers de la surface est revêtue et en mal d'entretien, et où les voies de service sont inexistantes et l'éclairage public réduit au minimum. La majorité des routes comportent une voie dans chaque sens; là où les routes sont plus larges, une voie est souvent occupée par les piétons et les véhicules stationnés. Nombre de quartiers éloignés ne peuvent être atteints qu'à l'aide de véhicules à deux roues. De plus, les routes sont mal aménagées, les intersections sont rapprochées les unes des autres et mal conçues pour les virages et enfin, les activités commerciales (telles que les marchands ambulants) et le stationnement des véhicules contraignent les piétons à descendre du trottoir pour utiliser la chaussée, réduisant ainsi la capacité de la chaussée et engendrant des risques pour la sécurité. Les défaillances du réseau routier favorisent la vulgarisation des motocyclettes comme mode de transport dominant.

Tableau 4. Facteurs qui influent sur l'expansion des motocyclettes

<i>Positif</i>		<i>Négatif</i>	<i>Facteurs de répulsion</i>	<i>Facteurs d'attraction</i>
Demande	Offre			
Économie de temps	Accessibilité	Congestion	Expansion urbaine	Peu coûteux
Service porte à porte	Espace de rue limité	Pollution	Mauvais état du réseau	Facilité d'accès au
Améliore la mobilité		Accidents	secondaire	crédit
Accès facile		Sécurité	Mauvaise qualité des	Chômage élevé
Adapté à la demande		/criminalité	routes	Nombre peu élevé
Facile à manier		non réglementé	Faible densité	de propriétaires de
Emplois /revenu			Croissance incontrôlée	véhicules
			Absence d'alternatives	Non réglementé
			sûres, sécurisées et	
			abordables (notam-	
			ment pour les femmes)	

Comment résoudre ces problèmes ?

La dimension de l'économie politique est souvent sous-estimée lorsqu'il faut apporter des solutions au problème de l'engorgement croissant des villes. L'analyse prend souvent la forme de discussions techniques centrées sur des considérations d'ingénierie et de financement. En revanche, le lien entre les problèmes de gouvernance et de performance du secteur aurait besoin d'être approfondi. Les tentatives visant à contenir les aspects négatifs de l'accroissement du nombre des motos-taxis dans les villes d'Afrique subsaharienne indiquent la nécessité de cerner les dimensions politiques et économiques et d'adapter les moyens d'intervention.

L'étude part du principe que les activités de transport sont intimement imbriquées avec les marchés de l'emploi et du logement ; l'accroissement de la population et des emplois dans les villes entraînera une hausse de la demande de transports. Le nombre peu élevé de propriétaires de véhicules et l'exiguïté de l'espace routier engendreront une forte dépendance à l'égard des transports publics dans les villes des pays en développement. La mauvaise qualité des services formels de transports organisés entraîne le développement des services de transports informels ; la progression du secteur informel en fait une force économique et politique ; les intérêts en jeu sont considérables et le système politique est détourné au profit d'un petit groupe.

En l'absence d'une politique publique volontariste pour organiser le marché et offrir des systèmes de transports collectifs bien réglementés, les déséconomies du secteur informel prendront de l'ampleur et compromettront à terme la vitalité même et l'avantage relatif que possède une ville. Les motos-taxis pourraient éventuellement fournir un service utile en se chargeant d'assurer le ramassage des passagers provenant des banlieues à faible densité pour alimenter les principaux corridors de même que les taxis et les microbus ; mais pour exploiter pleinement leur potentiel, ils doivent être réglementés et leurs activités intégrées dans une stratégie sectorielle globale. Ce qui suppose de bien comprendre ce qui relève de la gouvernance au sein du secteur ou les institutions chargées de le gérer et le réglementer, d'identifier les parties prenantes qui ont intérêt à maintenir

le statu quo et celles qui subissent les conséquences négatives des distorsions, et de mettre en place des mesures qui amélioreront le partage de l'information et renforceront l'obligation de rendre des comptes. Certes, les recettes pour améliorer la performance du secteur sont bien documentées en théorie, mais l'utilité opérationnelle de ces prescriptions doit être comprise dans le contexte des intérêts en place et des alliances bien établies. L'expansion des motocyclettes à usage commercial a démontré leur utilité du point de vue des transports publics et des intérêts financiers privés du propriétaire. Pour résoudre les problèmes plus généraux de bien-être social et réduire leurs externalités négatives, il faut d'abord être conscient de l'environnement politique dans lequel ils se développent et la nécessité de s'attaquer aux problèmes selon une approche holistique.

Fondamentalement, cette réflexion devra s'articuler autour de la nécessité de créer un cadre de participation axé sur une communication ouverte à un large éventail de parties prenantes. Une stratégie de communication s'appuiera sur les points forts du dispositif existant tout en mettant en place un programme pour le changement, en favorisant l'adhésion et contenant toute résistance. Une telle approche confèrera plus de légitimité aux décisions, renforcera la participation des parties prenantes à leur adoption et améliorera leur qualité, les rendant ainsi conformes aux intérêts de tous.

Tableau 5. Définition des parties prenantes

<i>Parties prenantes</i>	<i>Quels enjeux ?</i>	<i>Quelles perspectives ?</i>
Gouvernement central	Recherche d'avantages personnels Alliances politiques	Élaborer une stratégie contextuelle même si elle de second rang Améliorer la transparence dans la prise des décisions
État/ municipalités	Recherche d'avantages personnels	Accroître la redevabilité Renforcer les réglementations et la capacité de mise en œuvre
Syndicats	Cotisations Accès au marché Contrôle de l'entrée Autres redevances	Mettre l'accent sur les problèmes touchant l'ensemble du secteur
Antenne/local	Fonctions disciplinaires Sommes versées à la centrale syndicale	S'intégrer avec les autres modes de transport
Opérateurs	Répondre aux besoins de mobilité Protection des entreprises Affirmation d'une identité	Intégrer les approches globales d'amélioration du transport urbain Intégration opérationnelle

Usagers	Facilité d'accès Accessibilité financière Sécurité et sûreté		Mécanismes de communication destinés à accroître le soutien politique en vue de la résolution de leurs problèmes
Banques locales	Intérêts élevés Incapacité d'emprunter (garanties insuffisantes)	(garanties)	Former des collectifs/coopératives Concessions juridiquement valables représentant une forme de garantie commerciale
Non usagers	Sécurité, sûreté		Opinion publique organisée
Médias	Faible implication		Créer un cadre pour des discussions ouvertes
Organisations de la société civile (OSC)	Qualité de vie dans les villes Efficacité du service Externalités (pollution, bruit, congestion, accidents)		Partage de l'information Participation et communication

Tableau 6. Statistiques du transport dans les trois villes

Ville	Population	Voitures ^①	Véh TP ^②	Motos-taxis ^③	Prix/Moto ^④	Tarif / minibus ^⑤	Tarif / moto ^⑤
Kampala	2,0 * (2,1)** (6,5)***	30	7000 +	43 000	1200	3	4-5
Lagos	15,0 * (4,2) ** (6,0) ***	80	75-100 000 +	200 000	700	5	7-8
Douala	2,5 * (13,2) ** (6,5) ***	40	550 + 400 ++ 10 000 +++	22 000	700	7	10

Note : * La population est exprimée en millions d'habitants

** La densité est exprimée en milliers d'habitants au kilomètre carré

*** Le taux de croissance est exprimé en %

① Voitures particulières pour 1000 habitants

② Nombre de véhicules de transports publics

③ en 2007

④ Coût moyen d'une nouvelle motocyclette en dollar

⑤ Cents/kilomètre

+ Minibus

++ Autobus de grande capacité

+++ Taxis