



RAPPORT DE DIAGNOSTIC

Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes du Bénin

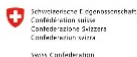
Octobre 2019

Un partenariat international soutenu par

Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes du Bénin

Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes du Bénin

Un partenariat international soutenu par



Federal Department of Economic Affairs,
Education and Research, EA/E
State Secretariat for Economic Affairs SECO



United Nations
Economic Commission for Africa



Le Programme de politiques de transport en Afrique (SSATP) est un partenariat international visant à faciliter l'élaboration des politiques et le renforcement des capacités connexes dans le secteur des transports en Afrique.

Des politiques adéquates conduisent à des transports sûrs, fiables et rentables, permettant aux populations de sortir de la pauvreté et aidant les pays à être compétitifs sur le plan international.

* * * * *

Le SSATP est un partenariat regroupant :

Quarante et deux pays africains : 42 pays: Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Cameroun, République centrafricaine, Comores, République du Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Eswatini, Éthiopie, Gabon, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Soudan du Sud, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Zambie et Zimbabwe ;

Huit Communautés Economiques Régionales ;

Deux institutions : Commission de l'Union africaine (CUA) et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) ;

Des partenaires techniques et financiers du Troisième Plan de Développement : la Commission européenne (principal donateur), le Secrétariat d'État suisse à l'économie (SECO), l'Agence française de développement (AFD), la Banque africaine de développement (BAD) et la Banque mondiale (hôte) ;

De nombreuses organisations nationales et régionales publiques et privées.

* * * * *

Le SSATP tient à remercier sincèrement ses pays membres et ses partenaires pour leurs contributions et leur soutien.

* * * * *

Plus de publications peuvent être trouvées sur le site Internet du SSATP : **www.ssatp.org**

Les résultats, interprétations et conclusions exprimés ici sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue du SSATP ou de ses partenaires.

© 2020 La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Groupe de la Banque mondiale, 1818 H Street, NW Washington, DC 20433 Etats-Unis.

Table des matières	Page
1. Problématique de la mobilité urbaine au Bénin	12
1.1 Dynamique du développement urbain	12
1.1.1 Tendances nationales et perspectives	12
1.1.2 Description synthétique des villes étudiées	14
1.1.3 Une motorisation à deux roues.....	16
1.2 Diagnostic sur la mobilité urbaine	18
1.2.1 Diagnostic sur Cotonou	18
1.2.2 Diagnostic sur les villes secondaires : le cas de Parakou	24
1.3 Contexte national	26
1.3.1 Cadre stratégique	26
1.3.2 Cadre législatif et réglementaire	26
1.3.3 Principaux acteurs de la mobilité urbaine	29
2. Aperçu des enjeux par thématique	34
2.1 Cadre législatif, réglementaire et institutionnel du transport urbain	34
2.2 Ressources dédiées à la mobilité urbaine	38
2.3 Performances et usages du transport public.....	40
2.4 Participation du secteur privé et de la société civile.....	42
2.5 Planification multimodale et fonctionnement des centres-villes	44
2.6 Thématiques transversales	46
Synthèse	49
Références	51
Annexe – Grille d’interprétation de la matrice de la gouvernance	53
Liste des personnes rencontrées lors des missions de diagnostic à Cotonou et Parakou en septembre 2019.....	54
Liste des documents collectés ou non disponibles lors de la mission de diagnostic	55

Liste des tableaux

Tableau 1 : Données statistiques sur les quatre pays pilotes de l'étude.....	13
Tableau 2 : Données nationales ou locales existantes	18
Tableau 3 : Fréquence de collecte des données.....	20
Tableau 4 : Liste des projets bailleurs ayant une composante directement ou indirectement liée aux transports.....	33

Liste des figures

	Page
Figure 1: Le cadre conceptuel EASI.....	11
Figure 2 : Population et localisation des villes principales du Bénin	14
Figure 3 : Comparaison à la même échelle de l'aire urbaine de l'agglomération de Cotonou entre 2007 (à gauche en jaune clair) et 2015 (à droite en bleu).....	15
Figure 4 : Aire urbaine de Parakou : à la même échelle, extension du bâti (première carte, en gris-vert), extension administrative (deuxième carte, en vert vif) et réseau viaire (deuxième carte, en rouge) 16	16
Figure 5 : Immatriculations de véhicules à moteur en valeurs cumulées entre 2014 et 2018.....	17
Figure 6 : Répartition des voies par types à Cotonou	21
Figure 7 : Trafic en heure de pointe du matin (haut) et du soir (bas) à Cotonou.....	22
Figure 8 : Trafic en heure de pointe à Parakou (Photo N. Djossou le 30/09/2019).....	25
Figure 9 : Frise chronologique des transports urbains au Bénin	28
Figure 10 : Comparaison des dépenses et ressources des collectivités locales en zone UEMOA.....	32
Figure 11 : Matrice SWOT des enjeux liés au cadre institutionnel et à la gestion du transport urbain.....	36
Figure 12 : Matrice de la gouvernance à Cotonou	37
Figure 13 : Schéma de Financement de la Mobilité urbaine au Bénin	39
Figure 14 : Matrice SWOT des enjeux liés aux sources de financement dédiées à la gestion du transport urbain	39
Figure 15 : Matrice SWOT des enjeux liés aux performances et usages du transport public.....	42
Figure 16 : Matrice SWOT des enjeux liés à la participation du secteur privé et de la société civile dans la gestion du transport urbain	44
Figure 17: Séparation des modes sur l'axe Cotonou-Abomey en heure de pointe (Photo Y. Hopkins).....	45
Figure 18 : Matrice SWOT des enjeux liés à la planification multimodale et le fonctionnement des centres-villes	46
Figure 19 : Types de véhicules impliqués dans les accidents de la voie publique en 2017 au Bénin.....	47

Remerciements

Ce document a été préparé dans le cadre d'une tâche dirigée par Zemedkun Girma Tessema, responsable du pilier Transport urbain et mobilité (UTM) pour le troisième plan de développement du SSATP (2015-2020). Il a été préparé sous la direction d'Ibou Diouf, responsable du programme SSATP. Le document a été rédigé sous la direction de Martin Stucki (directeur d'étude, Transitec Ingénieurs-Conseils) et Julien Allaire (directeur d'étude adjoint, Transitec Ingénieurs-Conseils) en collaboration avec François Boulanger (chef de projet, Transitec Ingénieurs-Conseils) et Yasmeen Hopkins et Nadège Djossou (contributeurs). L'équipe est reconnaissante pour tous les commentaires reçus des évaluateurs et des participants qui ont assisté à divers ateliers et événements de validation. Le document a été publié par Kaori Niina, responsable de la communication du SSATP.

Glossaire

AFD	Agence Française de Développement
ANaTT	Agence Nationale des Transports Terrestres
BAfD	Banque Africaine de Développement
BAI	Bureau d'Analyse et d'Investigation
BM	Banque Mondiale
CNSR	Centre National de Sécurité Routière
CONAFIL	Commission Nationale des Finances Locales
DCVDD	Direction du Cadre de Vie et du Développement Durable
DFTL	Direction des Transports Fluvio-Lagunaires
DGDU	Direction Générale du Développement Urbain
DGI	Direction Générale des Infrastructures
DTT	Direction des Transports Terrestres
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EASI	Permettre, Eviter, Reporter, Améliorer (<i>Enable, Avoid, Shift, Improve</i>)
FADEC	Fonds d'Appui au Développement des Communes
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FR	Fonds Routier
INSAE	Institut National de la Statistique et de l'Analyse Economique
Km	Kilomètre
MCVDD	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
MEUR	Million d'euros
MIT	Ministère des Infrastructures et des Transports
MPD	Ministère du Plan et du Développement
MUSD	Million de dollars
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAG	Programme d'Action Gouvernementale
PAURAD	Projet d'Aménagement Urbain et d'Appui à la Décentralisation
PAVICC	Programme d'Adaptation des Villes aux Changements Climatiques

PIB	Produit Intérieur Brut
PMU	Plan de Mobilité Urbaine
PONADEC	Politique Nationale de Décentralisation
RNIE	Route Nationale Inter Etat
SBEE	Société Béninoise d’Energie Electrique
SDAU	Schéma d’Aménagement Urbain
SImAU	Société Immobilière et d’Aménagement Urbain
SIRB	Société des Infrastructures Routières du Bénin
SONEB	Société Nationale des Eaux du Bénin
SSATP	Programme de Politiques de Transport en Afrique (<i>Sub-Saharan Africa Transport Program</i>)
SWOT	Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces (<i>Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats</i>)
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Introduction

Le transport urbain et la mobilité constituent l'un des piliers du Programme de Politiques de Transport en Afrique SSATP dont l'objectif est de fournir aux décideurs africains des outils pour développer des transports urbains soutenables, sûrs et abordables en Afrique pour les villes secondaires et primaires. Cela s'inscrit dans le cadre de l'Objectif de Développement Durable n°11 « rendre les villes et les établissements humains inclusifs, sûrs, résilients et durables ». Le résultat attendu du pilier est la réalisation d'un accès universel sécurisé par un transport durable pour les populations urbaines.

A cette fin, le SSATP a lancé un programme pour soutenir l'élaboration d'un ensemble de politiques visant à améliorer l'accessibilité et la mobilité dans les zones urbaines d'Afrique, sur la base de l'étude empirique de l'expérience dans un échantillon représentatif de villes dans la région.

Le résultat de ce travail a été la publication du document de travail n°106 « Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes africaines »¹. Ce document décrit une approche appelée « cadre conceptuel EASI » qui comprend un ensemble d'actions politiques spécifiques regroupées en quatre domaines d'intervention pour le transport durable : Permettre, Éviter, Reporter et Améliorer (*Enable, Avoid, Shift, Improve* en anglais). Il propose des mesures spécifiques qui pourront être adoptées par les villes africaines sur chacun de ces piliers d'intervention.

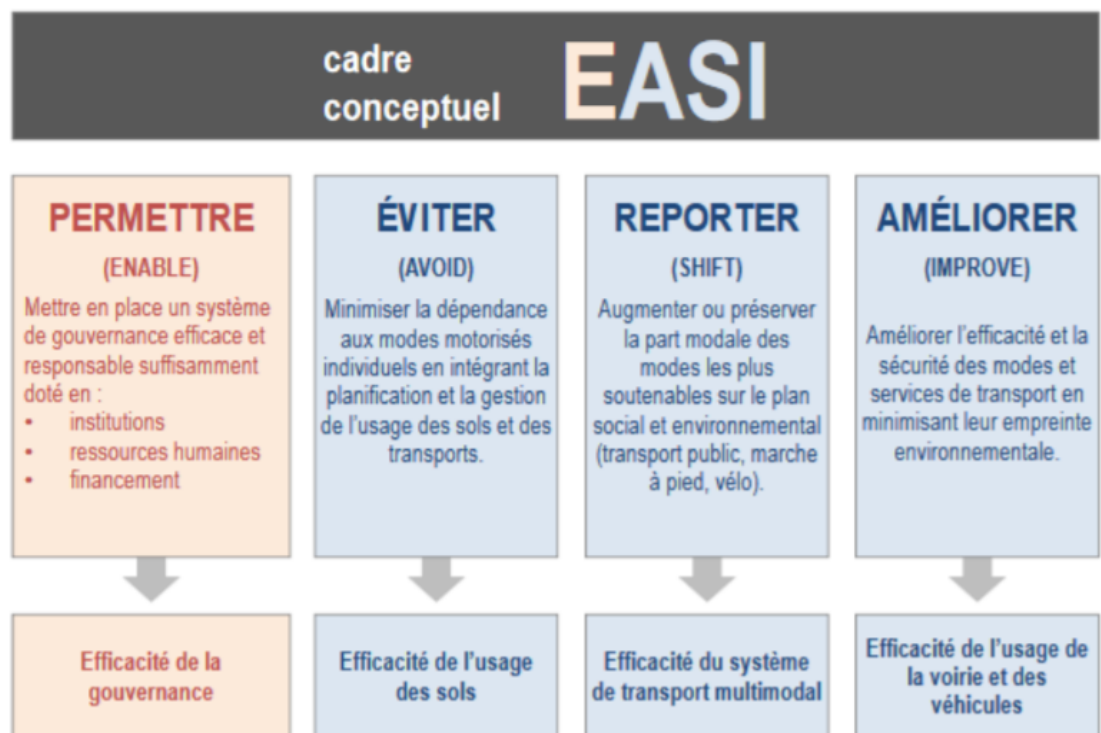


Figure 1: Le cadre conceptuel EASI

Suite à cette publication, un programme de travail complémentaire a été défini, visant la mise en œuvre de ces lignes directrices dans douze pays membres du programme à savoir la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Sénégal, le Kenya, le Rwanda, le Ghana, le Nigéria et l'Éthiopie dans un premier temps, et le Mali,

¹ Stucki M. (2015), *Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes africaines*, SSATP Document de Travail n°106, disponible en ligne : https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP106-Urban%20Mobility_FR.pdf

le Togo, le Burkina Faso et le Bénin dans un deuxième temps. L'objectif consiste à favoriser l'émergence d'une vision politique pour le transport et la mobilité urbaine.

La présente étude vise à insuffler un changement dans la manière de penser l'accessibilité et la mobilité, et de sensibiliser les décideurs pour l'adoption de bonnes politiques, stratégies et pratiques opérationnelles qui contribuent efficacement à l'amélioration des transports urbains et de la mobilité dans les villes africaines.

Le présent rapport vise à identifier les principaux enjeux de mobilité et d'accessibilité dans les villes béninoises en analysant cinq thématiques prioritaires, à savoir :

- Le cadre institutionnel de la gestion du transport urbain ;
- Les sources de financement dédiées à la gestion du transport urbain ;
- Les performances et l'usage du transport public ;
- La participation du secteur privé et de la société civile dans la gestion du transport urbain ;
- La planification multimodale et le fonctionnement des centres-villes.

Il a été rédigé à l'issue d'une première mission à Cotonou et Parakou pour recueillir des données et échanger avec les acteurs locaux et nationaux, et distingue les enjeux de l'agglomération principale (Grand Cotonou) de ceux qu'il convient d'anticiper dans les villes secondaires. Il contient un diagnostic de la mobilité urbaine au Bénin à partir de la lecture de la littérature existante, et de l'analyse des données transmises et des entretiens réalisés, à la lumière du cadre conceptuel EASI.

Ce rapport de diagnostic précède une note de recommandations qui sera établie pour être débattue et enrichie dans le cadre d'un forum de la mobilité urbaine qui se tiendra à Cotonou les 7 et 8 novembre 2019.

1. Problématique de la mobilité urbaine au Bénin

1.1 Dynamique du développement urbain

1.1.1 Tendances nationales et perspectives

Situé en zone UEMOA, le Bénin partage ses frontières avec le Togo, le Nigéria, le Burkina Faso et le Niger et possède 121 km de côte le long du golfe de Guinée. L'économie du pays est fortement dépendante au commerce informel de transit et de réexportation avec le Nigéria (autour de 20% du PIB), et à l'agriculture (principalement le coton). Le taux de pauvreté² reste élevé, autour de 46,4% en 2018, malgré une récente tendance à la baisse.

En 2018, l'activité économique s'est accélérée avec une croissance de 6,7% contre 5,8% en 2017, soit un taux de croissance de 3,8% du PIB par habitant). La bonne performance de l'économie béninoise est due au dynamisme de l'activité portuaire (+8,5% pour 2018) et au secteur agricole avec une production record de coton (+17% pour 2018) ainsi qu'une diversification des filières d'exportation encore mineures (anacarde, ananas). La croissance a également été tirée par l'effet retardé des divers investissements publics (majoritairement dans les infrastructures) et le dynamisme au sein du secteur des services³.

Comme la plupart des pays d'Afrique de l'Ouest, le Bénin, dont la population était d'environ 11,5 millions d'habitants en 2018, connaît une forte croissance démographique (autour de 2,7% par an) et une urbanisation rapide.

² Seuil de 1,9 dollars par jour en parité pouvoir d'achat

³ <https://www.banquemondiale.org/fr/country/benin/overview>

Le tableau ci-après introduit quelques indicateurs de comparaison avec les 3 autres pays faisant l'objet de la présente étude :

Tableau 1 : Données statistiques sur les quatre pays pilotes de l'étude

	TOGO	BURKINA FASO	MALI	BENIN	SOURCES
DEMOGRAPHIE					
Population nationale (million, 2018)	7,9	19,8	19,1	11,5	Banque Mondiale
Projection de population (million, 2030)	10,9	26,5	23,3	16,1	UN-Habitat
Densité de population (pop. / km ² , 2018)	145	72	16	102	Banque Mondiale
URBANISATION					
Taux d'urbanisation (% , 2018)	42%	29%	42%	47%	Banque Mondiale
Taux de croissance urbaine (% , 2018)	3,7%	5,0%	4,9%	3,9%	Banque Mondiale
Aires urbaines avec plus de 300'000 habitants (2018)	1	2	2	4	Banque Mondiale
ECONOMIE					
PIB par habitant (\$PPA, 2018)	1 761	1 975	2 314	2 421	Banque Mondiale
Taux de croissance économique (% / an, 2013-2018)	5,3%	5,5%	5,2%	5,4%	Banque Mondiale
Poids de la population vivant sous le seuil international de pauvreté (PPA, % de la pop.)	49,2% (2015)	43,7% (2014)	49,7% (2009)	49,5% (2015)	Banque Mondiale
Indice de développement humain (0-1 scale, 2018) 0 - faible, 1 - fort développement humain	0,503	0,423	0,427	0,515	UNDP
FINANCE PUBLIQUE					
Budget de l'Etat (en milliards FCFA / US\$, 2015)	806 1,34	1 516 2,52	1 785 2,97	1 507 2,50	Lois de finance 2015
Rapport Budget / Population (en FCFA, 2015)	117 922	82 168	100 174	139 666	Lois de finance 2015 Africapolis
GOVERNANCE ET AFFAIRES					
Doing Business (Distance de la frontière, 2019) 0 - Performance la plus basse, 100 - Performance historiquement la plus haute ou "frontière"	55,2	51,6	53,5	51,4	Doing Business Mondiale Banque
Indice de Perception de la Corruption (1-100, 2016) 1 - transparence faible ou forte corruption, 100 - transparence forte ou faible corruption	32	42	32	36	Transparency International
MOTORISATION					
Prix de l'essence / diesel (US\$ / L, 2016)	0,71/0,71	0,98/0,86	1,12/0,98	0,72/0,72	Banque Mondiale
Véhicules privés en circulation (2015)	140 000	200 000	170 000	210 000	OICA
Taux de motorisation (véhicules privés / 1 000 habitants, 2015)	19	11	10	20	OICA - Banque Mondiale
Mortalité par accidents de la route (mortalité / 100 000 habitants, 2016)	29	31	23	28	Banque Mondiale
Taux de ménages possédant une motocyclette et/ou un scooter (%)	36,8%	35,8%	55,0%	56,1%	EDSB-V Bénin 2017-2018

Après une accélération dans la période post-coloniale, la croissance de la population urbaine a commencé à se stabiliser au début des années 2000 mais reste d'environ 3,8% par an en 2018. La population urbaine représentait 47% de la population en 2018 et devrait atteindre 57% d'ici à 2025, répartie dans une centaine de centres urbains⁴.

L'urbanisation au Bénin est concentrée sur la zone côtière (environ 80% de la population urbaine se trouve sud du pays, où 52% de la population totale se trouve sur 10% du territoire). Le cadre urbain est par ailleurs déséquilibré avec quatre agglomérations majeures : Cotonou, Abomey-Calavi, Porto Novo et Parakou qui subissent une pression importante sur les services sociaux, les infrastructures de base, la demande d'emplois urbains, les prix du foncier, ainsi qu'une dégradation de l'environnement, des conditions sanitaires, de la pauvreté, et une pénurie croissante de logements décentes.

⁴ Plan national de développement 2018-2025

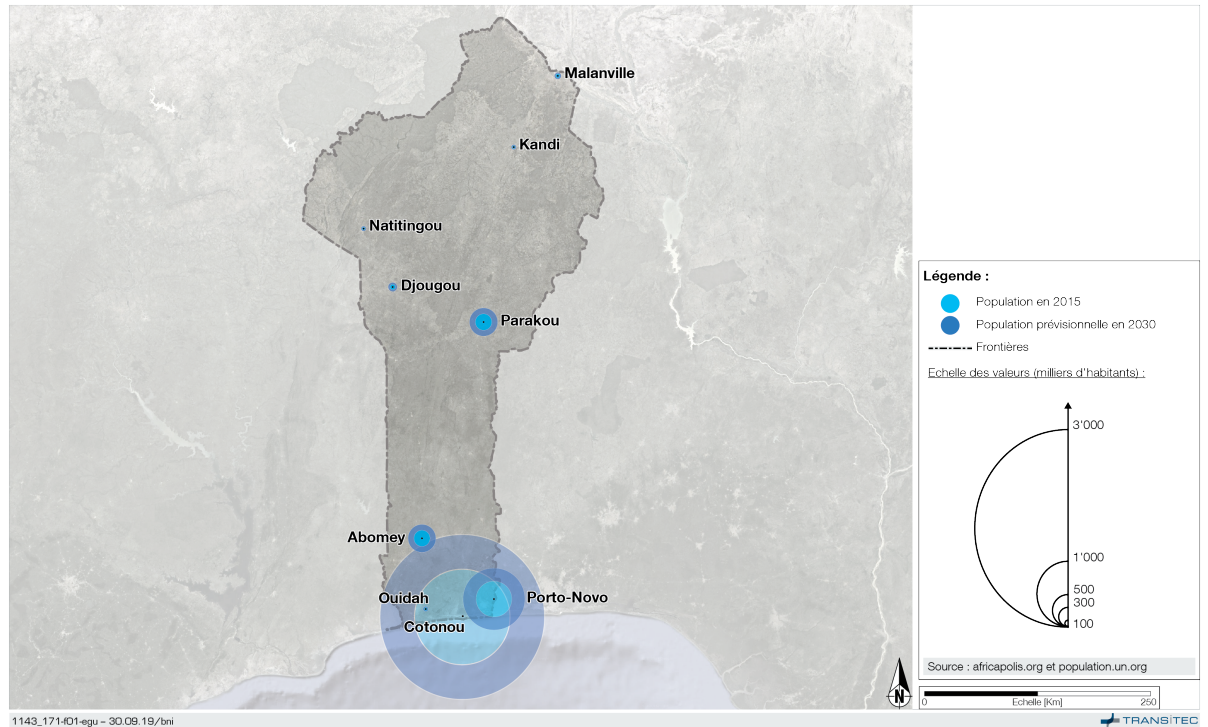


Figure 2 : Population et localisation des villes principales du Bénin

Le Programme d'Action du Gouvernement sur la période 2016-2021 (PAG), lancé en décembre 2016, se concentre sur trois grands piliers : (i) consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance, (ii) engager la transformation structurelle de l'économie, et (iii) améliorer les conditions de vie des populations. La mise en œuvre du PAG est organisée autour de 9 secteurs, dont les infrastructures et le cadre de vie, qui doivent directement permettre de répondre aux problématiques de l'urbanisation : le secteur des infrastructures a pour objectif de « renforcer les infrastructures de transport, de logistique et de commerce » ; le secteur du cadre de vie a pour objectif « un développement inclusif et durable articulé autour de villes résilients et sûres ».

1.1.2 Description synthétique des villes étudiées

Cotonou

La municipalité de Cotonou est la première ville béninoise et capitale économique avec 680 000 habitants sur 79 km². Depuis les années 1950, Cotonou a connu une forte croissance économique et démographique qui se traduit en une extension de son aire urbaine vers les communes voisines. Ville lagunaire située entre l'océan Atlantique au sud et le lac Nokoué au nord, Cotonou est forcée de s'étirer de manière peu compacte, vers l'est (Sèmè-Podji) mais surtout vers l'ouest (Abomey-Calavi).

Première agglomération du Bénin avec 1,8 million d'habitants en 2018 sur 350km², la métropole affiche une densité de 4 766 habitants/km² (2015) ; ce qui reste inférieure à celles d'autres grandes villes de la sous-région (ainsi, pour la même année, l'agglomération de Dakar a une densité de 15 052 habitants/km², celle d'Abidjan de 12 054 habitants/km²).

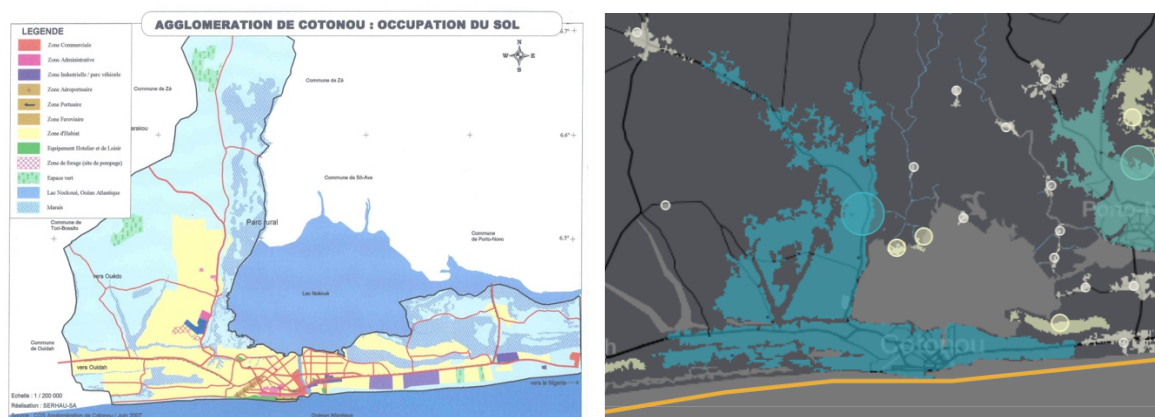


Figure 3 : Comparaison à la même échelle de l'aire urbaine de l'agglomération de Cotonou entre 2007 (à gauche en jaune clair)⁵ et 2015 (à droite en bleu)⁶

Les deux cartes ci-dessus témoignent de la forte expansion de l'agglomération vers la commune d'Abomey-Calavi, ville dortoir de Cotonou, entre 2007 et 2015. Cette expansion, combinée aux spécificités du contexte géographique (érosion côtière et inondations), représente un défi majeur pour l'organisation fonctionnelle, la structure institutionnelle et les niveaux de services urbains – en particulier ceux liés à la mobilité.

Les trois communes de l'agglomération jouent pour le moment des rôles fonctionnels très différenciés. Cotonou contribue à environ 33% du PIB national, concentre les principales activités économiques, administratives et commerciales. La localisation en centre-ville du port et de l'aéroport, fait de la commune un hub majeur pour le transit régional et international (soit à destination du marché Dantokpa, du port en eau profonde ou de l'aéroport international, soit pour le transit sur l'axe Abidjan-Lagos). Abomey-Calavi est le principal centre d'éducation de l'agglomération, incluant l'université la plus prestigieuse du pays, mais aussi une « banlieue dortoir » pour une majorité des emplois du centre, qui s'est largement étendue dans les dernières années augmentant substantiellement le temps passé dans les transports entre Calavi et Cotonou. Sèmè-Podji est un centre d'affaires avec, entre autres, une zone franche industrielle et le marché frontalier Kraké.

Des échanges intenses entre ces trois pôles contribuent directement à une migration pendulaire massive, surtout entre Abomey-Calavi et Cotonou, et des surcharges durant les heures de pointe (7h30-9h et 18h-20h30).

Des données précises sur la congestion et le trafic pourraient être fournies par l'étude récente réalisée dans le cadre du projet de contournement nord-est de Cotonou⁷. Cette étude et ses annexes (données sur le trafic, comptages par types de véhicules sur les principaux axes, par tranches horaires) n'ayant pas encore pu être consultée, ses résultats seront le cas échéant intégrés dans la version finale du présent diagnostic.

Parakou

Parakou est le troisième pôle urbain majeur du Bénin avec 255 000 habitants en 2017, pour 62 km² (soit environ 4'200 habitants/km², densité proche de celle de Cotonou). Capitale du département de Borgu, elle se situe au nord du pays. Capitale béninoise du coton et centre de la principale région agricole du pays, la ville se situe au croisement des grandes routes internationales reliant les pays voisins (Burkina Faso, Niger, Togo et Nigéria) et elle est le terminus du chemin de fer Cotonou-Parakou. La position de Parakou en tant que hub du nord du Bénin soutient largement son développement économique actuel.

⁵ CDS Agglomération de Cotonou, juin 2007

⁶ Africapolis.org

⁷ Réalisée par EGIS

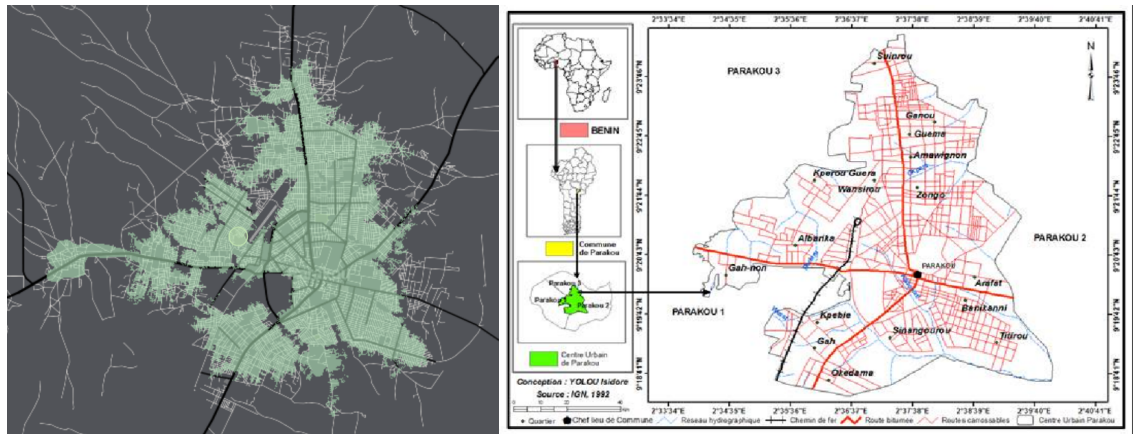


Figure 4 : Aire urbaine de Parakou : à la même échelle, extension du bâti (première carte, en gris-vert), extension administrative (deuxième carte, en vert vif) et réseau viaire (deuxième carte, en rouge) ⁸

1.1.3 Une motorisation à deux roues

La flotte de véhicules à moteur au Bénin se compose principalement de (i) deux-roues motorisés (personnels et taxi-motos) de cylindrées comprises entre 100 et 125 cm³ et (ii) de voitures personnelles. Dans une moindre mesure on trouve des (iii) tricycles surtout utilisés par les femmes travaillant sur les marchés, afin de se déplacer avec leurs marchandises, (iv) des minibus faisant principalement des trajets inter-villes, avec le marché de Dantokpa comme point de ralliement, (v) des taxis mais dont l'utilisation demeure faible en raison des tarifs appliqués (i.e. BéninTaxi), et (vi) des autobus pour les trajets longue distance.

La possession de véhicules (à quatre roues et plus) reste faible - 23 véhicules pour 1000 habitants⁹ en 2015. Les taux de motorisation pour le pays, par zones et par types ne sont pas disponibles en dehors d'enquêtes ponctuelles. En effet, la base de données des immatriculations de véhicules inclut à la fois les entrées sur le marché et les reventes. Par ailleurs, la réforme des véhicules donne rarement lieu à une radiation du registre, à quoi s'ajoute pour les deux-roues la porosité des frontières. Au total, ceci ne permet pas de disposer d'une donnée fiable sur le parc de véhicules motorisés dans le pays. Enfin, le stock de deux-roues avant 2014, première année d'immatriculations systématiques, est inconnu.

Toutefois le cumul des chiffres d'immatriculation sur les cinq dernières années (Figure 5), même compte tenu de taux de revente plus élevés pour les deux-roues, dépeint la prolifération des motos observée sur le terrain : le nombre d'immatriculation a augmenté annuellement de + 46 % en moyenne pour les voitures particulières et de + 65 % pour les motos et tricycles.

Malgré l'absence de statistiques nationales fiables sur les âges moyens, une observation visuelle permet de constater que si le parc automobile est vétuste et composé principalement de véhicules de seconde-main, une large partie du parc de motos est récent. L'interdiction des moteurs deux-temps à partir de 2007 a sans doute contribué au renouvellement du parc. Le marché de la moto semble particulièrement dynamique si l'on considère le très grand nombre de revendeurs de motos neuves visibles dans l'agglomération de Cotonou.

Le carburant utilisé provient majoritairement du secteur informel qui s'approvisionne à travers la contrebande nigériane. Jusque-là moins cher que le carburant à la pompe (autour de 350FCFA/litre contre 535 FCFA), le carburant nigérian a connu récemment une hausse importante de son prix sur le territoire béninois, en raison d'une fermeture de la frontière entre les deux pays. Il atteint aujourd'hui un prix proche du prix à la pompe – entre 450 et 500FCFA/litre. Du fait d'une vive concurrence, il semble que la hausse du prix de ce carburant de mauvaise qualité n'ait été répercutée pour le moment que très marginalement sur les tarifs de transport commercial, mais a réduit les marges des opérateurs. À moyen terme, une hausse des tarifs ne peut être exclue.

⁸ Première carte : www.africapolis.com. Deuxième carte : P. Tovihoudji (2015), *Market gardening in urban area of municipality of Parakou (north Benin) and its profitability*, International Journal of Innovation and Scientific Research, 19, 290-302

⁹ Données 2015 de l'OICA

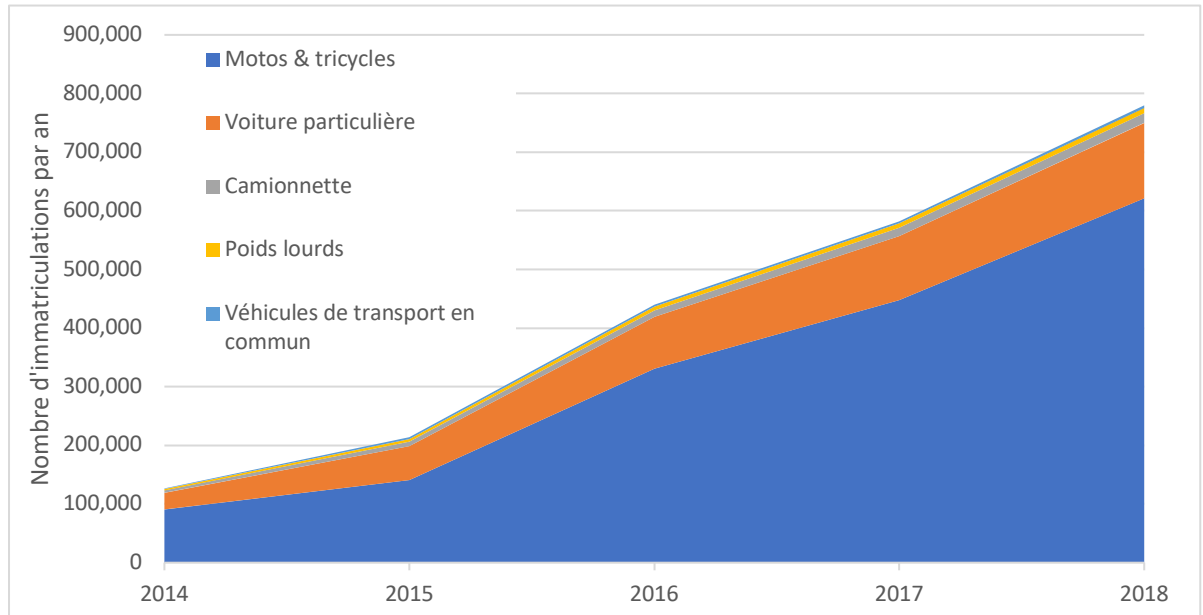


Figure 5 : Immatriculations de véhicules à moteur en valeurs cumulées entre 2014 et 2018¹⁰

¹⁰ Données 2018 de l'ANaTT. Note : il s'agit de données relatives aux véhicules immatriculés entre 2014 et 2018, et non du stock total de véhicules au Bénin, non disponible.

1.2 Diagnostic sur la mobilité urbaine

1.2.1 Diagnostic sur Cotonou

Données existantes

Les tableaux ci-après indiquent les données nationales et locales existantes dans le domaine de la mobilité urbaine ainsi que la régularité de la collecte de ces informations:

Tableau 2 : Données nationales ou locales existantes

Données	Champ d'application et localisation	Moyen et année d'acquisition	Source de la donnée	Disponibilité et format de la donnée	Régularité de la mise à jour	Commentaires
Occupation du sol						
Distribution spatiale de la population et localisation de l'emploi	Population par quartier sur l'ensemble du pays, données d'emploi au niveau départemental uniquement	Pour la population, recensement général 2013	INSAE	Électronique	Décennal	Existence de projections pour des années intermédiaires ? De données à granularité spatiale plus fine ?
Demande de déplacement						
Répartition modale	Pour le contournement nord de Cotonou, pas d'information sur le périmètre exact de modélisation	All modes / 2016 ?	MIT / Egis	Inconnu	Non	Dans le cadre de l'étude de faisabilité réalisée par Egis pour le contournement nord de Cotonou. Ces données n'ont pas été communiquées au groupement transitec/Nodalis
Enquête origine-destination	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Trafic						
Comptage de la circulation	Pour le contournement nord de Cotonou, pas d'information sur le périmètre exact de comptage	All modes / 2016 ?	MIT / Egis	Inconnu	Non	Dans le cadre de l'étude de faisabilité réalisée par Egis pour le contournement nord de Cotonou. Ces données n'ont pas été

						communiquées au groupement transitec/Nodalis
Parking						
Données d'occupation et de rotation	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Transport public						
Itinéraires et arrêts	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	Pas de transport public à Cotonou, pas de données sur les taxis-motos.
Niveau de service	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
Enquête de satisfaction	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	
Modes actifs						
Comptage piéton/vélo	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Enquête de satisfaction	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Modèle multimodal						
Trafic	Pour le contournement nord de Cotonou, pas d'information sur le périmètre exact de modélisation	All modes / 2016 ?	MIT / Egis	Inconnu	Non	Dans le cadre de l'étude de faisabilité réalisée par Egis pour le contournement nord de Cotonou. Ces données n'ont pas été communiquées au groupement transitec/Nodalis
Transports collectifs	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Externalités						
Sécurité routière	National, par département	Permanent, rapports de police	CNSR	Informatique	Oui	Collecte régulière des données d'accidents, production de statistiques et de rapports annuels.
Qualité de l'air	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a
Problématiques Femmes-Hommes	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a

Tableau 3 : Fréquence de collecte des données

	Pratiques de mobilité	Transports collectifs	Trafic	Stationnement	Modes actifs	Modèle	Externalités		
	Répartitions modale, spatiale, temporelle et selon les motifs	Données d'exploitation (itinéraires et arrêts, niveau de service, etc.)	Comptages et enquêtes origine-destination	Rotation et occupation	Comptages et enquêtes de satisfaction	Modèle multimodal (trafic et transports collectifs)	Sécurité routière	Qualité de l'air	Egalité femme / homme
Lomé, Togo		● annuel	●				● annuel		
Bamako, Mali	● 1993	● 2010 et 2019	● 2015 et 2016				● 2019	● 2004, 2008 et 2019	
Ouagadougou, Burkina Faso	● 2011, 2014 et 2016	● 2011	● 1992, 2011, 2014, 2016 et 2018		● 1992		● 2017	● 1998	
Cotonou, Bénin			● 2016 (contournement N)			● 2016 (contournement N)	● annuel		

Légende

- Non-collecté
- Collecte ponctuelle
- Collecte régulière
- Collecte régulière et diffusion publique

La ville de Cotonou, comme la plupart des villes africaines, disposait de transports collectifs urbains « formels » jusqu'à la fin des années 1980. Avec la crise financière et la baisse importante des subventions publiques, les opérateurs ont quasiment disparu sur l'ensemble du territoire. En réponse à cette disparition du service public, le secteur privé artisanal s'est largement développé, en dehors de toute planification, pour répondre aux besoins de mobilité de la capitale économique. Aujourd'hui, la mobilité urbaine se fait essentiellement avec des modes de transport individuel privé ou commercial, et principalement à deux-roues.

Une voirie peu revêtue et peu organisée

Le faible taux de voies revêtues contribue fortement au succès des deux-roues, plus maniables et efficaces sur surfaces dégradées. Le réseau routier dans Cotonou représente un linéaire de 1'200 km de voies dont environ 170 km sont revêtues (soit 14% de la voirie totale)¹¹. Ce linéaire compte quelques grands axes gérés par l'État, et les « vons »¹² gérés par la commune, allant des routes secondaires vers des réseaux de quartier en terre. Les 1'030 km de voies en terre non revêtues représentent 86% de la voirie totale. À Abomey-Calavi et Sèmè-Podji, la proportion de voies revêtues est encore plus faible, de l'ordre de 1 ou 2 %. Ces données ne prennent pas en compte les travaux d'asphaltage en cours actuellement dans l'agglomération.

Il n'existe pas ou peu d'espaces de stationnement dédiés. La situation est particulièrement critique aux abords du marché de Dantokpa situé sur les rives de la lagune, qui combine des activités de gros, mi-gros et détail.

La mobilité pédestre est très pénible : outre la faible proportion de voies pavées, les trottoirs quand ils existent sont encombrés par le stationnement anarchique et toutes sortes d'emprises commerciales. Enfin, les autres modes non motorisés (vélo) paraissent quasiment absents, malgré l'absence de fortes déclivités.

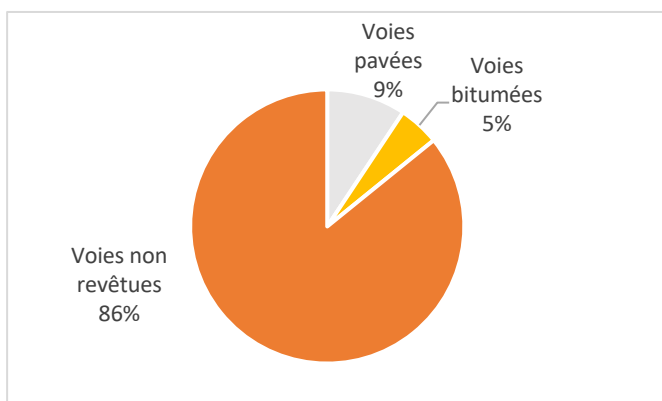


Figure 6 : Répartition des voies par types à Cotonou¹³

Des déplacements pendulaires réalisés majoritairement en moto

Les déplacements pendulaires très marqués, l'absence de modes collectifs, et la faible proportion de voies revêtues qui concentre le trafic sur un très petit nombre d'axes routiers, conduisent naturellement à une congestion élevée, tout particulièrement sur la route reliant Abomey-Calavi au centre de Cotonou, et à la principale entrée du centre-ville. L'aggravation récente et forte de cette congestion constitue une vive préoccupation à la fois pour les autorités et pour les citoyens béninois. Cet enjeu est d'autant plus exacerbé par la forte présence des véhicules à deux roues qui malgré leur fluidité de circulation sont de plus en plus nombreux. Ils représentaient 83% du trafic entre Calavi et Cotonou en 2013¹⁴.

Outre l'entrée de ville en venant de Calavi, quelques grands équipements créent des « points noirs » : notamment le port et le marché de Dantokpa. Un flux de camions important – axes Cotonou-Niamey,

¹¹ Les deux tiers (112 km) sont pavés et un tiers (58 km bitumés)

¹² Une « vons » signifie toute voie secondaire non pavée, il s'agit de l'acronyme pour voie orientée nord-sud.

¹³ Données 2019 de la mairie de Cotonou

¹⁴ Rapport définitif de l'étude de trafic pour un transport fluvio-lagunaire, BNEDT, juillet 2013

Cotonou Ouagadougou, Abidjan-Lagos et flux du port de Cotonou – aggrave le trafic toute la journée sur la majorité des voies de la ville, Toutefois ces circulations ont été interdites à l'heure de pointe du matin sur quelques axes critiques, les camions étant alors contraints de stationner en attente.

Un plan de circulation a été établi dans les années 1990, mais jamais réellement mis en œuvre. Il est aujourd'hui obsolète.

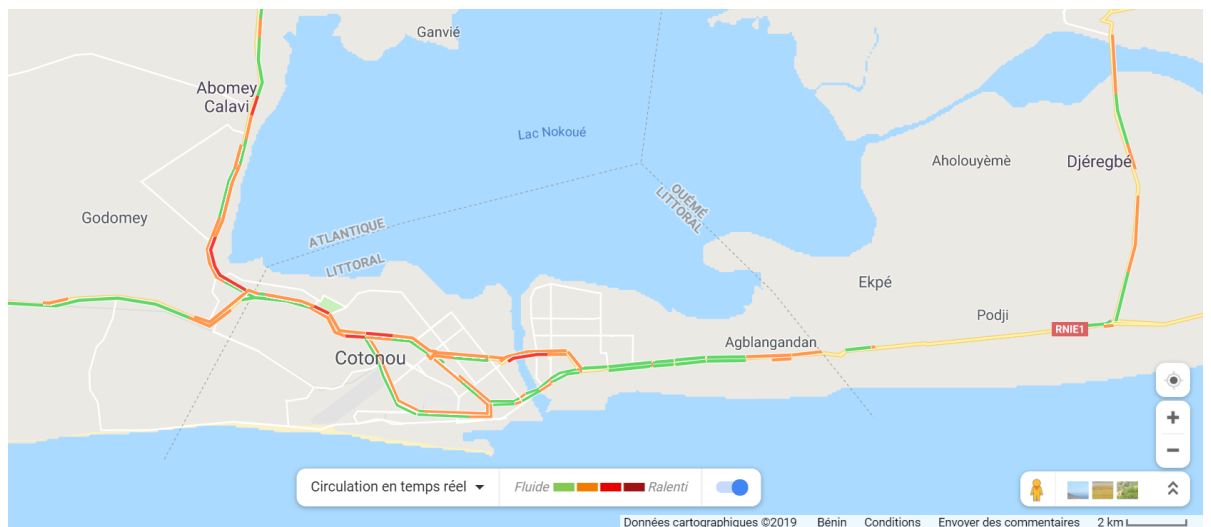
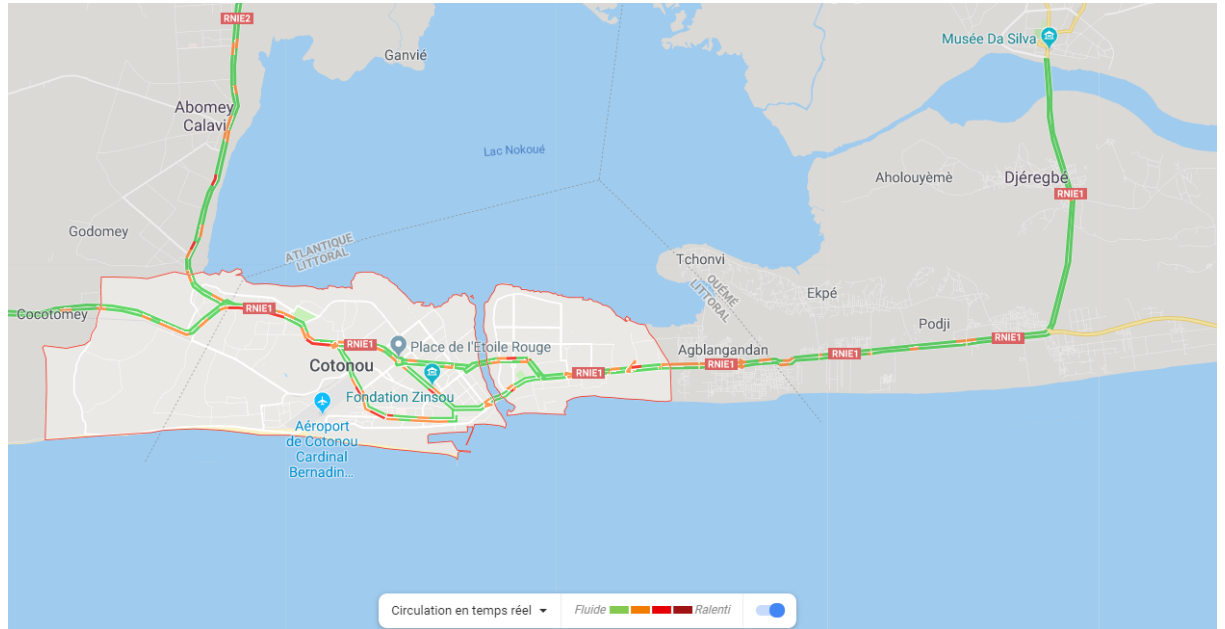


Figure 7 : Trafic en heure de pointe du matin (haut) et du soir (bas) à Cotonou¹⁵

Une offre de services de transport public artisanal dominée par les mototaxis

Il n'existe pas aujourd'hui de transport public urbain organisé au Bénin hors du transport individuel commercial assuré soit par les taxis-motos (zémidjans), les taxis, ou les tricycles. Des minibus circulent mais se limitent aux dessertes interurbaines. De manière générale, il n'existe aucune donnée fiable sur l'offre que ce soit en parc, en places-kilomètres offertes ou tout autre indicateur.

- **Les zémidjans représentent de loin la principale offre de transport urbain** dans les villes béninoises. Ils offrent un service très pratique car très abondant (donc immédiatement disponible), de point à point, et desservant tout endroit de la ville malgré une voirie non revêtue parfois très dégradée. En raison d'une forte informalité de l'activité, il n'existe pas de recensement fiable du

¹⁵ Source : Google Maps, 09/10/2019 à 8h18 et 20h30

nombre de zémidjans dans le pays bien que ceux-ci représentent une grande partie des emplois urbains.

- **L'offre de taxis se subdivise en deux**, d'une part les taxis urbains ou Bénin Taxi et d'autres part les taxis-villes interurbains.
 - Les taxis urbains Bénin Taxi sont récents et ont bénéficié d'un soutien à l'investissement par le gouvernement avec l'objectif de créer une offre de transport davantage sécurisée et de meilleure qualité. Avec un fonctionnement tarifaire par zone et pouvant être réservés dans la ville de Cotonou, ces taxis sont considérés comme chers, et moins flexibles dans la mesure où ils peuvent difficilement accéder aux mêmes zones que les zémidjans. Malgré des véhicules récents, ils semblent pour le moment surtout utilisés pour quelques types de trajets et par une clientèle plus aisée (i.e. déplacement vers l'aéroport). Les tarifs régulés par le gouvernement sont en théorie compétitifs dans le cas d'une utilisation par 4 passagers, mais ne semblent pour le moment pas appliqués.
 - L'offre de taxis-villes est quant à elle très développée mais concerne essentiellement des trajets plutôt interurbains avec une capacité ne dépassant pas 4 passagers.
- **Les minibus assurent largement le transport interurbain** avec une capacité supérieure aux taxis villes. Il est assez significatif bien que ces minibus existent, dans un contexte non régulé, ils ne se déploient pas en milieu urbain : ils seraient sans doute insuffisamment attractifs par rapport aux zémidjans.
- **Les tricycles** dont l'offre est en train de se développer dans les grandes villes comme Cotonou. Perçus comme ayant une meilleure sécurité pour leurs passagers, ils ont une capacité de transport supérieure aux zémidjans (2-3 passagers ou des passagers avec des colis), malgré des coûts d'exploitation sans doute similaires, et offrent ainsi des tarifs plus attractifs que les zémidjans. Ils semblent utilisés en particulier par les femmes travaillant dans les marchés.
- **Les autobus standard ont disparu** avec l'arrêt du service BenAfrique.

Les tricycles – encore récents sur le marché – et les taxis sont encore peu utilisés, respectivement en raison d'une faible offre malgré un coût compétitif, et d'une flexibilité limitée accompagné d'un coût relativement élevé (i.e. Bénin Taxi).

Perspectives

Pour pallier les divers enjeux auxquels la ville de Cotonou est confrontée, le gouvernement, dans le cadre de son programme d'action sur la période 2016-2021, a engagé la mise en œuvre projets qui auront un impact fort sur la mobilité urbaine, soit 5 projets structurants « infrastructures » et 3 projets structurants « cadre de vie » :

- Construction d'une autoroute de contournement nord de Cotonou permettant de désengorger la ville principalement du trafic de poids lourds et de constituer un axe de transport direct allant de Calavi jusqu'à Sèmè-Podji en passant par Cotonou ;
- Construction d'une autoroute entre Sèmè-Podji et Porto Novo ;
- Extension du réseau routier sur 1'362 km dont 344,5 km pour l'agglomération de Cotonou ;
- Plateforme agroalimentaire de l'agglomération du « Grand Nokoué » déplaçant ainsi une partie du marché de Dantokpa (principalement le marché de gros et semi-gros) pour réduire (i) le flux de personnes s'y rendant, et (ii) la congestion liée à l'approvisionnement des boutiques en marchandises ;
- Cité administrative d'Abomey-Calavi et 12 cités administratives départementales rapprochant ainsi les fonctionnaires, résidents principalement dans la banlieue de Calavi, et réduisant leurs déplacements pendulaires en concentrant leur activité ;
- Développement de programmes immobiliers d'habitat social et économique ;
- Construction d'un nouvel aéroport international de Glo-Djigbé (au-delà d'Abomey-Calavi) ;
- Projets d'aménagement du port y compris la création de parkings en proximité immédiate et d'une zone logistique internationale.

Ces projets forment ensemble une approche actuelle de la gestion de la mobilité urbaine qui contraste assez fortement avec celle des trois autres pays du groupe étudié (Mali, Togo et Burkina Faso). En

effet, face à l'étalement urbain rapide accompagné d'une explosion du trafic motorisé de deux-roues (problème non spécifique au Bénin), et pour éviter un engorgement proche, le Gouvernement du Bénin répond en cherchant :

- A réduire la demande de déplacement domicile-travail, par des projets de déplacement ou de restructuration de grands générateurs de trafic,
- À réduire, par une meilleure organisation et des investissements en infrastructures routières, les perturbations dues au trafic de fret en centre-ville, qui est un problème particulièrement prégnant au centre de Cotonou du fait de sa position géographique comme point de passage obligé sur l'axe Abidjan-Lagos et du port de Cotonou vers le Niger,
- Mais peu pour le moment à développer des services de déplacement motorisés alternatifs, collectifs, alors même que le Bénin est des quatre pays celui où cette offre est la plus faible (presque nulle, à l'exception de la récente mise en place d'une flotte limitée de taxis partagés en véhicules 5 places).

Idées clés et enjeux à Cotonou

- Taux de croissance démographique élevé, principalement pour la commune d'Abomey-Calavi, et étalement urbain non maîtrisé augmentant la pression exercée sur les services urbains
- Absence d'un réseau de transport urbain public en commun, remplacé par une offre de transport public privé individualisé (zémidjans)
- Absence d'espace (trottoirs, pistes cyclables) permettant/ destiné à une mobilité active (marche, vélo)
- Situation du port de Cotonou en centre-ville et flux important de poids lourds sur les axes routiers de la ville, qui fait partie d'un problème plus général de l'intégration port-ville

Points de vigilance

- Déplacements pendulaires considérables entre Cotonou, centre économique et administratif, et Abomey-Calavi, banlieue dortoir, provoquant un engorgement de plus en plus important des axes routiers principaux asphaltés
- Augmentation très rapide du nombre de motos créant de fortes nuisances (accidents, pollution, bruit)

1.2.2 Diagnostic sur les villes secondaires : le cas de Parakou

La ville de Parakou se caractérise par une densité de population assez faible entraînant rarement une congestion sur les routes de la ville et une circulation assez fluide tout au long de la journée. La voirie bitumée est limitée : 58 km dont 44 km de voies d'intérêt national (voies « inter-état ») et 31 km en voies pavées. Le linéaire non revêtu, largement majoritaire, n'est pas quantifié.

Plus encore qu'à Cotonou, les deux-roues représentent l'essentiel du trafic motorisé. Cependant, la ville ne subit pas de problèmes de congestion. Les taxis-motos assurent la majorité du « transport public ». Des services de taxi automobile sont assurés dans une faible mesure par Bénin Taxi. Les tricycles assurent le transport des bagages et les taxis brousses, le transport des passagers de Parakou vers les villes et villages limitrophes.

Dans le cadre du PAG, deux projets envisagés auront notamment comme bénéficiaire la ville de Parakou à savoir :

- Extension du réseau routier sur 1 362 km dont 68 km pour l'agglomération de Parakou ;
- Aménagement de la route Djogou-Pehunco-Kérou.

En plus de ces deux projets actuellement en cours de mise en œuvre, un projet de contournement et de traversée de la ville de Parakou bénéficiera de l'appui financier de la Banque Africaine de Développement.

La commune régule partiellement les services de taxis-motos, mais n'est pas en capacité de gérer elle-même les autres aspects de la mobilité qui ressortent pourtant de sa compétence, notamment les rares feux de circulation.

Concernant la planification, les règles d'urbanisme ne semblent pas appliquées, et il n'existe ni plan de mobilité ni plan de circulation.



Figure 8 : Trafic en heure de pointe à Parakou (Photo N. Djossou le 30/09/2019)

Idées clés et enjeux à Parakou

- Absence de planification de la mobilité urbaine
- Absence de projet ou de politique visant à une création d'offre de transports urbains collectifs, les projets actuellement envisagés sont principalement pour une amélioration et extension des réseaux routiers de la ville.
- Pas de promotion des mobilités douces alors que la géographie de la ville s'y prête.

Points de vigilance dans les villes secondaires

- Manque de moyens alloués à la mobilité urbaine au profit d'autres secteurs, i.e. en dehors du service de la mairie qui s'occupe de l'entretien des feux tricolores, l'entretien des chaussées se fait directement par le MIT à Parakou.

1.3 Contexte national

1.3.1 Cadre stratégique

Les documents stratégiques

- **Stratégie du secteur des transports sur la période 2007-2011** pour (i) assurer la conservation et maintenance du patrimoine routier, (ii) assurer le développement du réseau par la modernisation et réhabilitation des routes prioritaires.
- **Politique nationale de Décentralisation et de Déconcentration** de janvier 2016 ;
- **Programme d'Action Gouvernemental (PAG)** sur la période 2016-2021 qui considère l'amélioration des infrastructures de transport comme un levier important du développement économique du pays.

1.3.2 Cadre législatif et réglementaire

Le cadre législatif

Les textes pertinents pour la mobilité urbaine concernent (i) l'organisation de l'Etat, les rôles des ministères, directions et agences, (ii) les aspects sectoriels relatifs au transport, à l'urbanisme et à l'environnement ; et (iii) le rôle des communes. On peut noter que si les textes relatifs à la décentralisation sont relativement récents, les textes sectoriels, quant à eux, ont tendances à être beaucoup plus anciens et n'ont pas été actualisés, voire font défaut (pas de code l'urbanisme, notamment). On peut ainsi lister, parmi les textes principaux :

- **Arrêtés et décrets sur l'organisation de l'état, rôles des ministères, directions et agences**
 - Arrêté n°309/MTPT/DC/SG/DGTT du 11 mai 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Transports Terrestres ;
 - Décret n°2016-205 du 4 avril 2016 portant création, attribution et organisation de fonctionnement de l'Agence Nationale des Transports Terrestres (ANaTT), et le décret n°2017-300 du 21 juin 2017 portant actualisation des statuts de l'ANaTT ;
 - Décret n°366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'Analyse et D'investigation à la Présidence de la République ;
 - Décret n°418 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Infrastructures et des Transports ;
 - Décret n°2016-501 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable ;
 - Décret n°2016-502 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement.
- **Lois, arrêtés et décrets sectoriels**
 - Arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique ;
 - Décret n°79-109 réglementant les transports routiers en République Populaire du Bénin ;
 - Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement ;
 - Décret n°2000-671 du 29 décembre 2000 portant réglementation importation, commercialisation et distribution de matériels et biens d'équipements d'occasion ;
 - Arrêté n°2016/MTPT/MISD/DC/SG/CTTT/DGTT/SPC/SER du 7 mars 2016 portant réglementation de l'exploitation des motos affectées au transport public de passagers (taxis-motos) ;
- **Lois sur les communes**

- Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;
- Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;
- Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier ;
- Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin ;
- Loi n°2009-17b portant les modalités de l'intercommunalité au Bénin.

Une revue critique synthétique des ces textes est présentée en section 2.1.

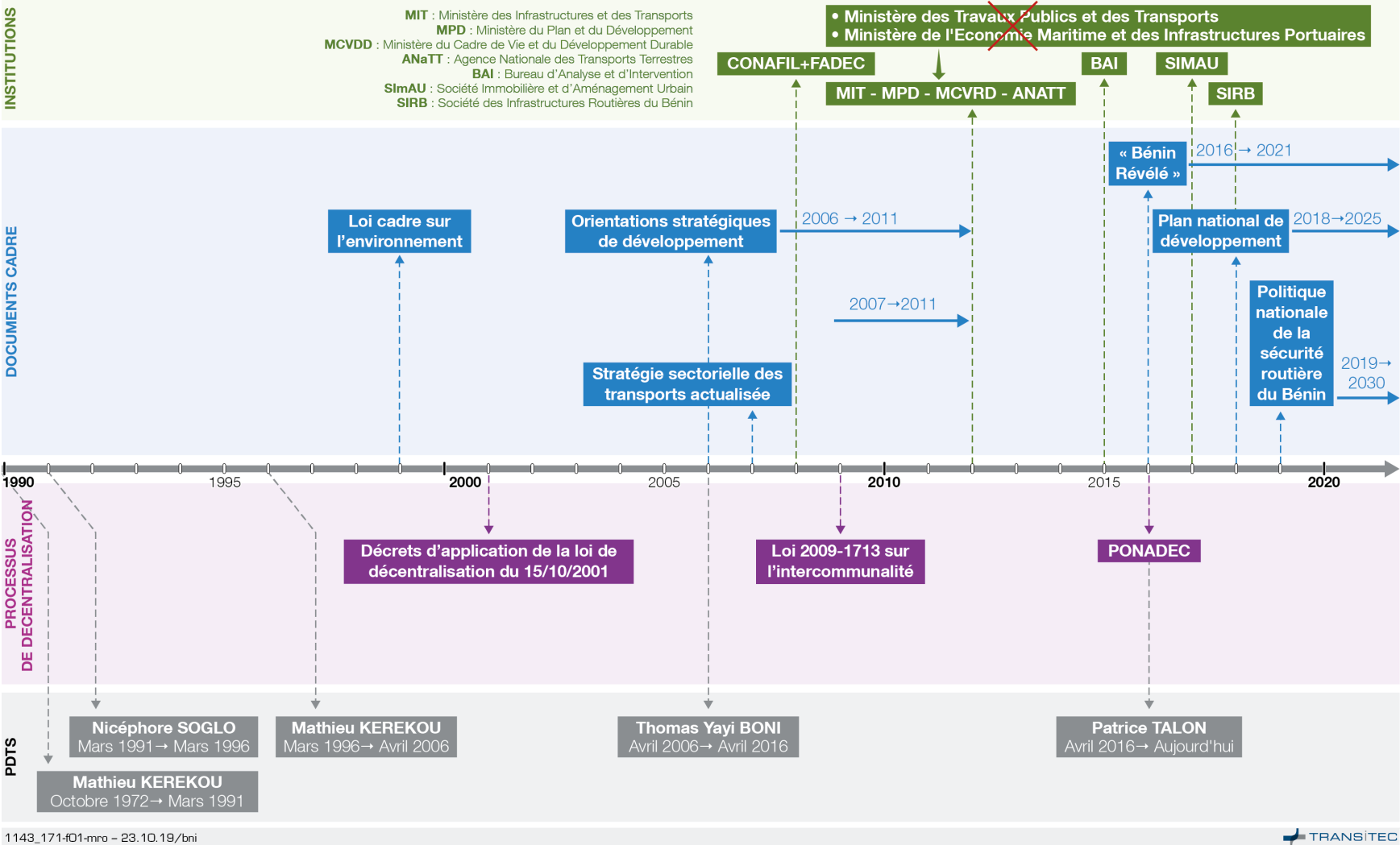


Figure 9 : Frise chronologique des transports urbains au Bénin

1.3.3 Principaux acteurs de la mobilité urbaine

Présidence

Le **Bureau d'Analyse et d'Investigation** (BAI) est, au sein de la Présidence, un pôle de compétences chargé de la garantie de la qualité des programmes et principales réformes initiés par le gouvernement, en contribuant notamment à l'analyse stratégique, la conception et le suivi de leur mise en œuvre. Le BAI est aussi chargé de la coordination des missions d'investigations ciblées destinées à éclairer la prise de décisions, de mesures correctives et/ou répressives nécessitées par l'impératif de bonne gouvernance. Architecte du programme d'actions du gouvernement (PAG), dont plusieurs projets affectent directement la mobilité urbaine, le BAI a de fait un rôle stratégique et politique dans le secteur.

Ministères, Agences et Sociétés publiques ou mixtes

Trois grands domaines de l'action gouvernementale sont en lien direct avec la mobilité urbaine :

- Infrastructures et transports : ces compétences au Bénin sont rassemblées sous la tutelle du même ministère, ce qui simplifie la coordination ;
- Cadre de vie et développement durable, qui regroupe notamment l'urbanisme et l'environnement ;
- Planification et développement.

L'action gouvernementale est exercée au travers des Ministères (et de leurs directions), des Agences qui ont un rôle opérationnel et perçoivent les recettes parafiscales dédiées, et plus récemment de sociétés publiques ou mixtes qui perçoivent des recettes commerciales (péages par exemple) et réalisent des investissements.

- Le **Ministère des Infrastructures et des Transports (MIT)** a pour objectif global de gérer et développer les infrastructures et services de transport afin de soutenir la croissance économique et le bien-être social.

Le Ministère lui-même compte plusieurs directions, dont les suivantes touchant à la mobilité urbaine :

- La Direction des Transports Terrestres (DTT) est chargée de :
 - Elaborer, piloter et veiller à la bonne mise en œuvre et au suivi de la politique de transports terrestres ;
 - Elaborer une stratégie pour une circulation des transporteurs routiers qui soit organisée, sécurisée et en zones péri-urbaines ;
 - Contrôler, réglementer et organiser les transports routiers et ferroviaires au regard notamment de la sécurité des personnes et des biens ainsi que des nuisances sonores et environnementales ;
 - Elaborer une stratégie afin d'améliorer les conditions de déplacement et les modes de transports des biens et des personnes en milieu urbain, périurbain et rural ;
 - Définir et réglementer une tarification optimale pour les transports terrestres, privés et publics, en collaboration avec les diverses structures concernées ;
 - Concevoir, piloter et dynamiser un cadre pour la concertation public-privé contribuant à la mise en œuvre de la politique nationale de mobilité urbaine, en initiant des contrats-plans ;
 - Concevoir un système d'information qui soit intégré pour la collecte et le traitement des données des frets routiers et ferroviaires ;
 - Assurer la représentation du Bénin au sein des instances internationales qui traitent des questions de transports ferroviaires et routiers.
- La Direction des transports fluvio-lagunaires (DFTL) est chargée de :
 - Elaborer, piloter et veiller à l'application, la mise en œuvre et le suivi de la politique nationale dans les divers domaines du transport fluvio-lagunaire ;

- Réaliser des études de courantologie et de navigabilité ;
 - Promouvoir l’exploitation et l’installation des équipements et infrastructures de transports fluvio-lagunaire ;
 - Développer des actions de lutte l’obstruction et le comblement des eaux continentales navigables ;
 - Délivrer les certifications d’autorisations administratifs aux différents prestataires de services des transports fluvio-lagunaire ;
 - Représenter le Bénin au sein des institutions régionales ou internationales dans ce secteur.
- La Direction Générale des Infrastructures (DGI) est chargée de :
 - Piloter l’ensemble des volets de l’installation, aménagement et maintenance des travaux publics à la charge du ministère ;
 - Elaborer et mettre en œuvre les stratégies de développement et entretien sur le long terme du réseau routier en accord avec les orientations macroéconomiques et politiques du gouvernement, en collaboration avec les différentes structures concernées ;
 - Assurer le rôle de maître d’œuvre pour l’ensemble des travaux de construction de routes, réseaux de drainage, barrages, ouvrages d’art et de retenue d’eau, et l’ensemble des ouvrages de génie civil qui ne sont pas confiés à d’autres structures spécifiques ;
 - Soutenir la réalisation des infrastructures de travaux publics à la charge de l’Etat, et contrôler les travaux exécutés pour son compte d’intérêt public ;
 - Participer à l’élaboration, application et adaptation des normes et réglementations concernant la circulation routière et les travaux publics ;
 - Garantir le contrôle technique des différentes unités de péages et/ou pesages ;
 - Contribuer à préserver différents domaines des services de travaux publics ainsi que l’emprise des voies sous la charge du ministère.

Le Ministère exerce une tutelle sur :

- Le Fonds routier (FR), chargé de :
 - Financer l’entretien des réseaux routiers à la charge du Ministère des Infrastructures et des Transports. A noter que le réseau à la charge du Fonds Routier est constitué du réseau classé, y compris les traversées urbaines des routes classées, et jusqu’à présent les pistes bien que leur entretien devrait prochainement basculer à la charge d’un réseau d’appui naissant. Les missions actuelles du FR sont en voie de mutation en raison de la création de la SIRB.
- L’Agence Nationale des Transports Terrestres (ANaTT), chargée de :
 - Participer à l’élaboration de la réglementation et au contrôle des transports routiers et ferroviaires ;
 - Mettre en œuvre la politique nationale de mobilité en collaboration avec les communes ;
 - Assister les collectivités locales à concevoir, organiser et gérer des transports urbains, interurbains et ruraux ;
 - Déterminer les tarifs de transports routiers en collaboration avec les organismes nationaux compétents ;
 - Délivrer et contrôler les titres et autorisations de transports ;
 - Mettre en œuvre les accords nationaux et internationaux en matière de transports terrestres ;
 - Délivrer l’agrément aux auto-écoles (Etablissements d’Enseignement de la Conduite Automobile) et contrôler leurs activités ;

- Initier et conduire des réflexions et études susceptibles d'améliorer les conditions de transports des biens et des personnes en milieux périurbains et urbains ;
 - Collecter et traiter les données de fret ferroviaire et routier ;
 - Centraliser, suivre et coordonner les diverses activités de transit routier inter-états et de facilitation des transports ;
 - Assurer le respect de la réglementation en matière de fret ferroviaire et routier au Bénin ;
 - Développer et promouvoir la recherche en matière de transports terrestres.
- Le Centre National de Sécurité Routière (CNSR), chargé de :
 - Etudier, rechercher et mettre en œuvre tous les moyens destinés à accroître la sécurité des usagers de la route, notamment à travers des mesures de prévention et de lutte contre les accidents de la route.
 - La Société des Infrastructures Routières du Bénin (SIRB), chargée, en tant que société privée à capitaux publics, de :
 - Gérer, développer et entretenir les infrastructures autoroutières et routières, et améliorer leur qualité ;
 - Assurer l'accroissement et la sécurisation des ressources provenant de l'exploitation du réseau routier via les péages et autres services liés.
- **Le Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable (MCVDD)** a pour principales missions l'élaboration, la garantie de la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique et des stratégies de l'Etat entre autres dans la gestion de l'aménagement du territoire, du cadastre, du foncier et des domaines, de construction, d'habitat, d'assainissement, de protection des berges et des côtes, de préservation des écosystèmes d'urbanisme, et des changements climatiques. Il intègre notamment les directions suivantes présentant des interfaces avec la mobilité urbaine :
- La Direction Générale du Développement Urbain (DGDU), structure opérationnelle du ministère, est chargée d'élaborer, animer et contrôler la mise en œuvre des projets, programmes, stratégies et politiques de l'état dans les domaines de l'urbanisme, la voirie urbaine, l'assainissement, la cartographie et la géomatique ;
 - La Direction du Cadre de Vie et du Développement Durable (DCVDD) ;
 - Les Directions Départementales du Cadre de Vie et du Développement Durable ;
 - La Direction générale de l'Environnement et du Climat ;
 - La Direction générale de l'Habitat et de la Construction.
- Trois autres entités ont un rôle clé dans ces domaines :
- L'Agence du Cadre de Vie pour le Développement du Territoire (ACV-DT), est chargée d'initier et de programmer de grands projets de développement relevant du cadre de vie, de l'aménagement du Territoire, de l'équipement des pôles de croissance et du développement durable ;
 - L'Agence Nationale d'Aménagement du Territoire ;
 - La Société Immobilière et d'Aménagement Urbain (SIImAU), créée en 2017 dans le cadre d'un partenariat entre l'état, les établissements financiers et banques, les sociétés d'assurance et un promoteur immobilier, a pour mission toutes activités pouvant se rapporter à l'aménagement urbain, la construction et la promotion immobilière.
- **Le Ministère du Plan et du Développement (MPD)** est chargé d'impulser le développement social et économique, assurer le suivi de la mise en œuvre des décisions, projets, programmes et politiques du Gouvernement en matière de développement local, régional, et national. Il a également pour mission d'élaborer des stratégies de développement sur le long terme pour permettre au Bénin de valoriser son potentiel national et anticiper les enjeux liés à son développement.

Collectivités territoriales

La politique de décentralisation et de déconcentration de 2008 envisage un seul niveau de décentralisation à savoir celui de la commune (il en existe 77 dans le pays), et un niveau de déconcentration, le département (au nombre de 12). Les communes sont dotées d'un conseil municipal, d'un maire et de ses adjoints, dirigeant une administration et différents conseils consultatifs locaux.

Trois types de compétences sont dévolues aux communes par la loi :

- Compétences propres où la commune exerce les compétences attribuées de manière exclusive (par exemple l'environnement, la coopération intercommunale et décentralisée) ;
- Compétences partagées impliquant une double intervention de la commune et de l'Etat (par exemple l'éducation, la santé) ;
- Compétences déléguées de l'Etat central vers les communes (la police administrative et judiciaire, la diffusion et l'exécution des lois et règlements).

Les infrastructures, l'équipement et les transports font partie des compétences propres des communes. Elles ont de ce fait la responsabilité du financement et de l'entretien des routes, en dehors des traversées urbaines prises en charge par le Fonds Routier, ainsi que la responsabilité des équipements et aménagements de circulation (feux tricolores, la signalisation routière, etc.), des licences de taxis, et de la gestion des transports publics (compétence de fait non exercée)¹⁶.

Malgré des responsabilités importantes accordées aux municipalités en termes de mobilité urbaine, elles semblent manquer d'une part d'une politique ou stratégie de mobilité urbaine globale et d'autre part de moyens financiers. Cela est dû notamment à une décentralisation des compétences qui n'est pas nécessairement accompagnée d'un transfert du budget. Si les recettes fiscales propres représentent entre 40 et 50 % du total des recettes des communes, leurs dépenses représentent seulement 3,7 % du total des dépenses publiques¹⁷. La Figure 10 montre que les dépenses des collectivités locales dans un pays comme le Mali atteint un niveau plus de deux fois supérieur à celui du Bénin.

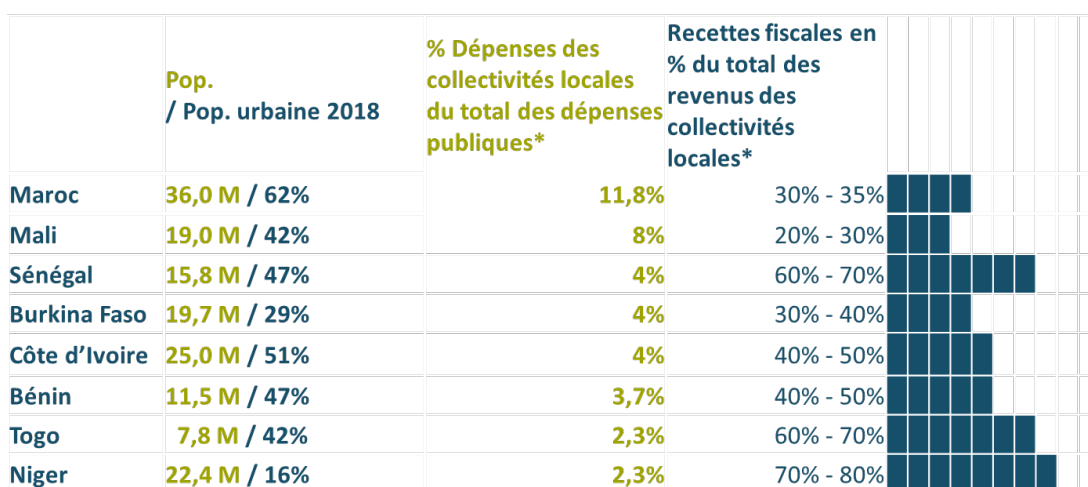


Figure 10 : Comparaison des dépenses et ressources des collectivités locales en zone UEMOA¹⁸

La **Commission Nationale des Finances Locales** (CONAFIL), créée par décret n°2008-274 du 19 mai 2008, est chargée de la définition, l'orientation et la mise en œuvre de la stratégie et politique de l'Etat en matière de finance locale. Elle est également chargée d'administrer et piloter le Fonds d'Appui au Développement des Communes (FADEC). Ce dernier s'inscrit dans une stratégie et politique claires de l'Etat dans le financement des communes (i.e. transfert des ressources, fiscalité,

¹⁶ Article 88, loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin : Pour les voies qui ne relèvent pas expressément d'autres institutions et organes, la commune a la charge :

- de la réalisation et de l'entretien des routes, pistes et ouvrages d'art sur son territoire ;
- de la réalisation et de l'entretien des voies urbaines et de leurs réseaux d'assainissement en zones agglomérées ;
- de la signalisation routière ;
- de la réalisation et de l'entretien des réseaux d'éclairage public.

¹⁷ Moyenne entre 2008 et 2010, Peter Hochet et al. *Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA*, 2014

¹⁸ 2013, source : *Subnational Governments around the world: Structure and finance*, OECD/UCLG, 2016

financement de l'investissement, etc.). Il est utilisé comme un instrument de redistribution de la richesse nationale et un levier pour développer les ressources locales. Son opérationnalisation permet entre autres l'accompagnement de la maîtrise d'ouvrage communale.

Opérateurs publics et privés

La mobilité urbaine au Bénin se caractérise par une quasi-absence d'organisation à la fois des entreprises publiques et privées. Avec la disparition dans les années 1980 des entreprises de transport public et une tentative dans les années 2010 avec BenAfrique, le secteur des transports aujourd'hui est largement dominé par le privé caractérisé par une multiplicité d'acteurs. En effet, étant donné la structure du transport public béninois, essentiellement composé de motos taxis, tricycles et minibus privés, les conducteurs se sont organisés autour de syndicats. Les syndicats de zémidjans représentent une force politique majeure au Bénin en raison du poids des conducteurs dans la population active (cf. section 2.4 « participation du secteur privé et de la société civile »).

Partenaires internationaux

L'intervention des bailleurs internationaux dans la mobilité urbaine est très limitée au Bénin. En dehors de la Banque Africaine de Développement (BAfD), les autres bailleurs impliqués dans le pays ont jusqu'ici focalisé leurs interventions sur d'autres secteurs, notamment l'agriculture et la santé. Pour autant, certains programmes de ces bailleurs contribuent accessoirement à la mobilité urbaine notamment par l'asphaltage des rues dans des programmes urbains plus larges (i.e. AFD, BM) ou bien par le renforcement des capacités des institutions dans le cadre de la décentralisation (i.e. UE).

Les entretiens menés avec plusieurs de ces partenaires laissent à penser que la formalisation d'une politique ou d'une stratégie nationale de mobilité urbaine pourrait faciliter un soutien accru dans le domaine, tant au niveau des études préalables que de l'investissement.

Tableau 4 : Liste des projets bailleurs ayant une composante directement ou indirectement liée aux transports

Lieu	Bailleur	Détail	Début	Fin	Budget
■ Projet de transport urbain à Parakou					
Parakou	BAfD	Réhabilitation en 2x2 voies de 17,55 km de voies structurantes de la ville	Juin 2015	Décembre 2020	23,8 MUSD
■ Programme d'Adaptation des Villes aux Changements Climatiques (PAVICC)					
Cotonou, Sèmè-Podji, Comè, Bohicon	AFD	6,18 km linéaires de pavage, 9,95 km de voie pavée, 3,20 km de voie pavée	Octobre 2018	Mars 2023	58MEUR
■ Porto-Novo ville verte					
Porto-Novo	AFD	Elaboration d'un plan de développement urbain durable, dont l'aménagement de voies	Décembre 2015	Fin 2021	9,2MEUR
■ PAURAD					
Villes béninoises	BM	Amélioration des services à travers la réhabilitation, maintenance et expansion des infrastructures, dont 27% de transports urbains (voirie)	Juin 2013	Juin 2020	60MUSD

2. Aperçu des enjeux par thématique

2.1 Cadre législatif, réglementaire et institutionnel du transport urbain

Une répartition clarifiée des fonctions et compétences entre les différentes institutions nationales

L'ensemble des institutions publiques béninoises ont un engagement fort dans la mise en œuvre du Programme d'Action Gouvernemental sur la période 2016-2021. Comme détaillé dans la section 1.3 « diagnostic de la mobilité urbaine » ci-dessus, le PAG comporte plusieurs éléments complémentaires et ambitieux qui devraient avoir des impacts considérables sur l'amélioration des conditions de la mobilité urbaine.

La mise en œuvre du PAG a été accompagnée d'une clarification verticale des rôles entre les institutions gouvernementales nationales concernées (Présidence, Ministères, Agences et entreprises publiques ou mixtes, cf. section 1.4.3 « principaux acteurs de la mobilité urbaine »). Cette clarification bénéficie également au domaine de la mobilité urbaine. Horizontalement, les responsabilités entre les différentes institutions sont également réparties de manière claire :

- Le **Ministère du Plan et du Développement** a pour charge de coordonner les différentes institutions impliquées dans le secteur ainsi que de l'intégrer dans son effort de planification ;
- Le **Ministère des Infrastructures et des Transports** et les agences et sociétés associées coordonnent la politique de mobilité et des transports au niveau national ;
- Le **Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable** a pour charge de planifier et coordonner le développement urbain et territorial, et la préservation de l'environnement.

Un personnel formé et sensibilisé

Les entretiens menés auprès du personnel des administrations publiques concernées ont permis de noter leur formation initiale adaptée et les formations spécifiques reçues concernant la mobilité urbaine, y compris dans le cadre de cycles organisés et financés par le SSATP¹⁹. Ces cadres ont ainsi pour la plupart une bonne vision des enjeux liés à leur domaine d'intervention, et identifient clairement une grande partie des améliorations à mener. Il sera utile de confirmer cette observation anecdotique sur la formation lors du Forum National, au moyen d'un questionnaire à remplir par les participants.

Mais des textes sectoriels au contenu obsolète

Les textes sectoriels relatifs aux transports légifèrent principalement sur la gestion des infrastructures (le développement et l'entretien des voiries) et structurent l'offre de service de transports publics privés (par exemple, la réglementation des zémidjans). Ils datent de la décolonisation, de la fin des années 1990 et du début des années 2000 et sont globalement inadaptés à la réalité actuelle. En particulier, ils ne prévoient aucune distinction entre transport interurbain et urbain, aucune disposition pour réglementer le stationnement, et des réglementations de voirie inadaptés au développement de mobilités actives ou de l'intermodalité.

L'urbanisme manque d'un code, en cours d'élaboration.

La stratégie des transports ne traite pas de la mobilité urbaine, mais essentiellement du transport à l'échelle nationale. Le PAG traduit une stratégie implicite de limitation des déplacements par la réimplantation de générateurs de trafic, et le développement d'infrastructures, mais cette stratégie reste muette sur des volets clés d'une politique durable de mobilité urbaine (les modes de transport, par exemple, et le type d'énergie qui les alimente ; ou le financement des services).

Une action publique très décentralisée dans les textes

La loi attribue aux communes béninoises, sans équivoque et plus clairement que dans beaucoup de pays de la sous-région, le rôle principal dans l'amélioration et la gestion de la mobilité urbaine, au travers de leurs compétences exclusives sur le développement et l'entretien de la voirie urbaine et des équipements associés (hors les quelques traversantes d'intérêt national dites RNIE), sur l'organisation et la gestion des transports urbains, et sur l'urbanisation. Dans ce dernier domaine, les textes prévoient que la commune (i) élabore et adopte son plan de développement et les documents de planification

¹⁹ Notamment le programme ; Leaders in Urban Transport Planning » et les programmes sur la sécurité routière

nécessaires pour son développement local, aménagement et urbanisation, (ii) initie les actes liés aux travaux d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et maintenance²⁰.

Mais peu exercée en pratique par des communes démunies

Les communes n'exercent toutefois ces larges compétences que très partiellement :

- Elles n'investissent pratiquement pas dans la voirie, et peinent à l'entretenir (devant parfois faire appel au gouvernement, comme à Parakou) ;
- Si elles ont bien mis en place des registres, chasubles et redevances pour les taxis (au premier chef les zémidjans), les informations collectées auprès de ces derniers attestent que cette régulation est très inégalement respectée ;
- Elles gèrent et entretiennent les rares feux de circulation ;
- L'éclairage urbain est souvent hors d'usage, hormis lorsqu'il est autonome (solaire) ;
- L'organisation du stationnement apparaît inexistante ;
- Les espaces publics, notamment piétons, sont encombrés illégalement par les commerces, bien que des efforts de répression (amendes) aient été faits récemment dans ce domaine.
- Concernant l'urbanisme, l'essentiel de la construction semble se faire essentiellement hors de tout cadre réglementaire.

Les communes manquent cruellement de moyens tant financiers qu'humains pour assumer pleinement leurs larges responsabilités. La décentralisation importante des responsabilités vers les communes n'a été que faiblement accompagnée de moyens financiers, humains, et techniques pour leur mise en œuvre effective. Qui plus est, pour ce qui est de la mobilité urbaine, il n'y a pas de politique nationale explicite qui les aiderait à orienter leurs actions.

Outre le problème de l'insuffisance des montants disponibles pour l'exercice des compétences sur la mobilité urbaine, détaillée dans la partie 2.2 ci-dessous, on peut noter que le transfert de ressources financières aux communes, prévu par la Politique Nationale de Décentralisation et de Déconcentration (PONADEC) n'est pas effectif. Le budget national devait permettre aux communes d'assumer leurs compétences, notamment en matière d'investissements, mais les fonds sont essentiellement prélevés par les ministères sectoriels pour leur action locale. Par ailleurs, l'absence de ressources propres des communes met certains investissements, tel que ceux du programme d'asphaltage à risque : sans moyens consacrés à l'entretien, la durée de vie de ces investissements se trouvera raccourcie.

Des outils juridiques pour l'intercommunalité non mis en œuvre

Le cadre de la décentralisation prévoit des outils de coopération intercommunale clairs et bien définis : une intercommunalité de gestion, et une intercommunalité de projet.

- **L'intercommunalité de gestion** permet la gestion commune d'un ensemble de services publics et d'activités, afin de rendre possible le fonctionnement d'un service ou la réalisation d'une infrastructure qui excède par son coût ou son ampleur, les moyens dont dispose chacune des communes participantes (i.e. ramassage des ordures ménagères, entretien des pistes, électrification, etc.), soit par une activité qui, par nature, dépasse les limites territoriales des communes (i.e. transport, assainissement, urbanisme).

²⁰ Articles 84 et 87 de la loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin

Article 84. La commune élabore et adopte son plan de développement. Elle veille à son exécution en harmonie avec les orientations nationales en vue d'assurer les meilleures conditions de vie à l'ensemble de la population.

Dans ce cadre : elle élabore les documents de planification nécessaires : Le schéma directeur d'aménagement de la commune ; le plan de développement économique et social ; les plans d'urbanisme dans les zones agglomérées ; les règles relatives à l'usage et l'affectation des sols ; les plans de détails d'aménagement urbain et de lotissements.

Article 87. La commune initie les actes liés aux travaux d'aménagement, d'infrastructures et d'équipements qui relèvent de son patrimoine ainsi que les actions afférentes à leur gestion et à leur maintenance. La commune est compétente pour l'urbanisation de son territoire.

- **L'intercommunalité de projet** sert quant à elle à réaliser des projets de développement collectifs définis conjointement par les communes. Ces projets sont dans un deuxième temps déclinés en réalisations et actions articulées dans une programmation des investissements.

Dans les faits, ces outils ne sont pas mis en œuvre, notamment pour l'agglomération de Cotonou, malgré l'existence d'une volonté et vision politiques pour une gestion intercommunale, traduite dans document stratégique pour le « Grand Nokoué ». Parmi les explications, se trouve sans doute l'absence de textes et outils pratiques d'application des dispositions législatives.

<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Répartition claire des responsabilités entre les différentes institutions ■ Responsabilités relatives au transport urbain près du terrain, auprès des communes (décentralisation forte dans les textes) ■ Institutions fortes et engagées pour la conception et mise en œuvre d'un Programme d'Action du Gouvernement (PAG) ambitieux ■ Cadre bien défini pour les interactions et partage des responsabilités dans les intercommunalités ■ Agents et cadres de la fonction publique formés et conscients des enjeux de mobilité urbaine du pays 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Textes sectoriels relatifs aux transports et à l'urbanisme anciens et faiblement adaptés à la réalité actuelle, voire manquants ■ Moyens financiers des communes très insuffisants ■ Orientations et outils sectoriels manquants pour guider l'action des collectivités locales ■ Absence de mise en œuvre de la coopération intercommunale
<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Appui en cours pour la mise à jour de textes sectoriels clés (code de l'urbanisme) 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Risque sur la pérennité des investissements réalisés par le PAG du fait de l'insuffisance de moyens et outils au niveau communal

Figure 11 : Matrice SWOT des enjeux liés au cadre institutionnel et à la gestion du transport urbain

Secteur	Aménagement urbain	Transport public						Espace public				
		Transport institutionnel collectif Bus (lignes régulières)	Gares routières urbaines	Transport artisanal				Infrastructures routières et voiries	Gestion de la circulation	Stationnement	Modes actifs	
				Minibus urbain	Taxis collectifs	Taxis motos	Tricycles				Marche	Vélo
Niveau stratégique <i>Que souhaitons nous réaliser, avec quelles ressources ?</i>	Elaboration de politique / Planification	MCVDD	MCVDD						Communes mais non exercé			
	Financement	Etat et communes	Non prévu dans la loi			MIT au niveau national, est communes au niveau local				MIT	Communes	Communes mais non exercé
Niveau tactique <i>Quels services doivent être développés pour atteindre ces objectifs ? Comment ?</i>	Règlementation	Cadre réglementaire de l'urbanisme : pas de code de l'urbanisme et code foncier récent	Communes mais sans objet	MIT				MIT	MIT			
	Attribution des Licences, Permis et Contractualisation	Communes		Communes						Communes mais sans objet		
	Tarification			Non défini				SIRB		Non défini		
	Infrastructure, Equipement	SBEE, SONEB et communes		Communes mais sans objet				MIT ou communes selon la nature des voies			Communes	
Niveau opérationnel <i>Comment produire les services de manière efficiente ?</i>	Exploitation / Maintenance										Communes	

Problématique	Compétences non attribuées, non exercées ou conflit entre acteurs annihilant l'action	CNSR	Centre National de Sécurité Routière
Insatisfaisant	Compétences pas suffisamment clairement définies et conflits latents entre acteurs	MPD	Ministère du Plan et du Développement
Satisfaisant	Compétences clairement définies	FNE	Route Nationale Inter Etat
Non pertinent		SIRB	Société des Infrastructures Routières du Bénin

Figure 12 : Matrice de la gouvernance à Cotonou

2.2 Ressources dédiées à la mobilité urbaine

Le Gouvernement actuel a une **politique claire d'affectation au transport terrestre des ressources issues des déplacements motorisés**, au travers d'agences et de sociétés publiques auxquelles ces ressources sont affectées.

Comme présenté dans la Figure 13, les **principales ressources publiques utilisées pour le financement de la mobilité urbaine** (hors mobilisation d'emprunts) sont ainsi aujourd'hui :

- En termes de ressources générales :
 - Le budget de l'État pour ce qui concerne la voirie d'intérêt national et une partie de l'investissement dans les projets du PAG ;
 - Les budgets des communes ;
- En termes de ressources affectées :
 - Les budgets de l'ANaTT et du CNSR alimentés par des ressources propres (redevances d'immatriculation, de contrôle technique, etc.) ;
 - Les ressources fiscales affectées au Fonds Routier, pour un total de 18 à 19 millions de FCFA annuels, qui comprennent une part de 49,625% de la taxe de voirie prélevée par les douanes sur les marchandises importées, 100% du produit de la taxe sur les hydrocarbures (10% de la valeur des hydrocarbures vendus à la consommation, qui ne forment qu'une part mineure des hydrocarbures consommés dans le pays du fait de la contrebande en provenance du Nigeria), et 100% de la taxe de circulation sur les poids lourds perçue aux frontières (5000 FCFA par véhicule) ;
 - Les recettes de la SIRB, comprenant les produits des deux péages installés sur l'axe est-ouest, l'un à l'ouest entre Ouidah et Cotonou, et l'autre à Ekpe avant l'entrée est de Cotonou, ainsi que le pesage.

La création récente de la SIRB vise notamment à **faciliter l'emprunt dont le remboursement serait assis sur les flux futurs de péages et pesages**, pour accélérer l'investissement dans les infrastructures.

Les ressources listées ci-dessus sont utilisées, à l'heure actuelle, pour le financement du fonctionnement des agences du secteur (ANaTT, Fonds Routier, CNSR) et pour le financement de l'investissement et de l'entretien routier. **Elles restent toutefois insuffisantes pour faire face pleinement à ces besoins**. En particulier, les budgets des communes ne sont pas à la mesure des charges qu'exigerait un entretien dans de bonnes conditions (cf. section 1.3.3).

Les deux-roues qui sont le principal mode de locomotion motorisé, contribuent proportionnellement beaucoup moins que les autres modes aux ressources du secteur : ils sont peu taxés à l'importation, utilisent uniquement du carburant de contrebande, et n'acquittent pas les péages qui ne concernent que les véhicules légers et les poids lourds (y assujettir les deux-roues serait sans doute difficile du fait de leur capacité de les contourner en sortant de la voirie asphaltée).

Aussi le **financement durable d'une future offre de transports collectifs** ne poserait-il à ce stade pas tant un problème d'affectation qu'un problème de mobilisation et de volume des recettes fiscales ou parafiscales. Toutefois, dans un premier temps, une telle offre pourrait sans doute bénéficier du soutien des bailleurs multi- et bilatéraux, dont les financements au Bénin (cf. section 1.3.3) ne portent pour le moment que peu sur la mobilité urbaine, et uniquement ou presque sur la voirie urbaine – à la

différence d'autres pays de la sous-région (Nigeria, Côte d'Ivoire, Sénégal) dans lesquels des opérations d'envergure ont été financées par ces bailleurs en faveur du transport collectif.

Financement de la mobilité urbaine au Bénin

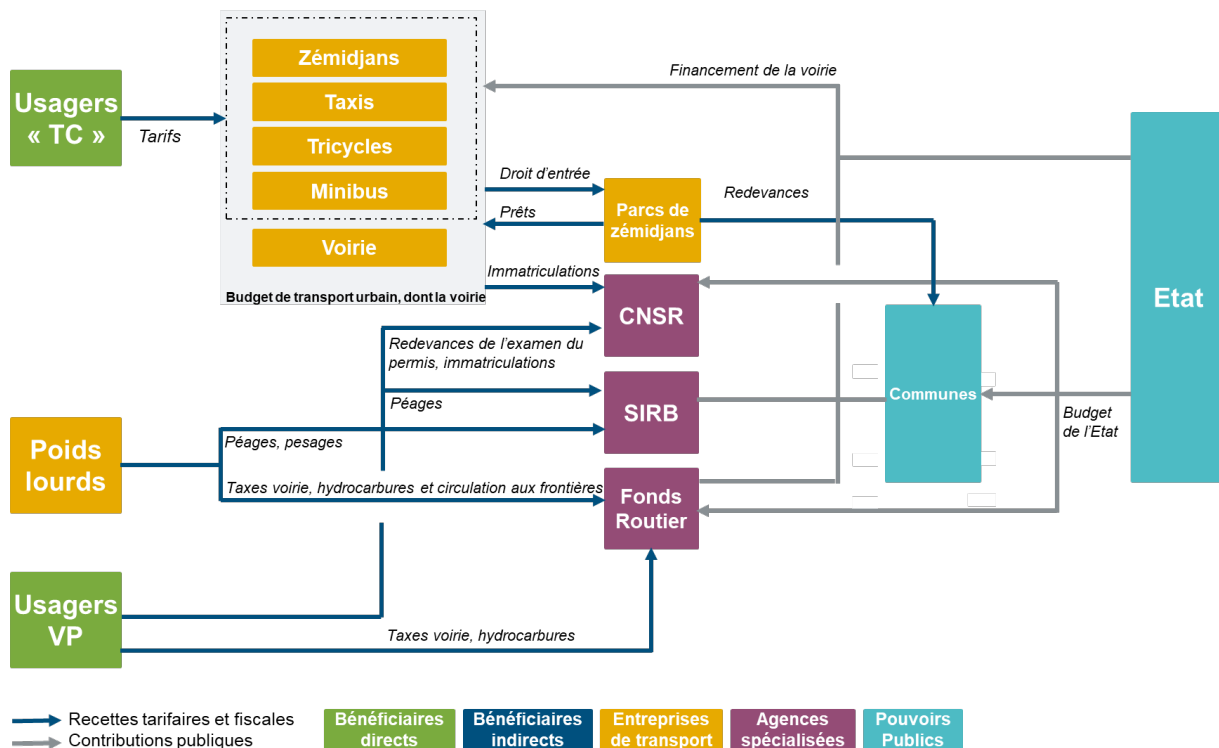


Figure 13 : Schéma de Financement de la Mobilité urbaine au Bénin

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> Affectation des recettes parafiscales et une partie des recettes fiscales aux agences et aux sociétés du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> Faible implication des bailleurs dans le secteur en dehors de l'asphaltage/pavage Ressources fiscales locales très faibles en comparaison avec les responsabilités Faible taxation des véhicules motorisés (importations, utilisation, etc.) Péages non applicables aux deux-roues
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> Faire levier sur les ressources dédiées pour faire emprunter sur la base des flux futurs, et ainsi accélérer l'investissement 	<ul style="list-style-type: none"> Contrebande de l'essence privant les institutions du secteur de ressources importantes <p>Dégradation de l'investissement en cours sur l'asphaltage du fait de l'insuffisance des ressources municipales pour l'entretien</p>

Figure 14 : Matrice SWOT des enjeux liés aux sources de financement dédiées à la gestion du transport urbain

2.3 Performances et usages du transport public

Des taxis-motos pratiques mais pesant sur le budget des ménages

L'offre de transport par taxis-motos est pléthorique et généralisée à l'ensemble des aires urbaines. La flexibilité des deux-roues leur permet de facilement se déplacer sur les routes revêtues ou non quelle que soit leur praticabilité. Sur les courtes distances, ils permettent d'éviter de longs déplacements à pied dans des villes où les espaces réservés aux piétons sont souvent encombrés, impraticables, en mauvais état voire inexistant.

Le caractère pratique des zémidjans est contrebalancé par des tarifs qui restent élevés, au regard du revenu des ménages, dès que les distances parcourues sont significatives. Ainsi une courte distance intra-Cotonou (entre 0 et 3 km) varie entre 100 et 250 FCFA, mais pour une distance plus longue telle que le trajet pendulaire effectué deux fois par jour par de très nombreux habitants de l'agglomération : Calavi – Cotonou (entre 15 et 20 km), le tarif se situe entre 500 et 1'000 FCFA.

Pour comparaison, les dépenses de consommation des ménages béninois sont estimées à 1'040 FCFA par personne et par jour pour l'ensemble du pays (données Banque mondiale 2018), avec des différences géographiques évidemment élevées mais un maximum de 1'576 FCFA par jour (données INSAE 2015) dans le département du Littoral qui correspond plus ou moins à la commune de Cotonou. Le revenu moyen d'un actif est lui de l'ordre 3'900 FCFA au Bénin.

A Parakou, les transports sur les courtes distances (entre 1 et 5 km) sont facturés entre 100 et 200 FCFA, quant aux trajets plus longs, ils se font à partir de 200 FCFA jusqu'à 400 FCFA.

Les coûts actuels des trajets longs représentent ainsi une part importante des dépenses des ménages les plus précaires. Le développement de transports en commun sur les trajets domicile-travail les plus longs pourrait permettre (i) des économies pour les ménages les plus précaires, et (ii) une plus grande efficacité de ce transport dans le temps.

Une source majeure d'emplois rémunérateurs pour les mal-qualifiés

Transport à haute intensité de main d'œuvre, avec un conducteur pour un client, les zémidjans représentent une source majeure d'emploi. L'attrait de cette profession, malgré les risques de sécurité et la pénibilité du travail, réside dans le revenu qu'elle procure : de l'ordre, semble-t-il, de 5'000 FCFA par jour contre une moyenne nationale de 3'900 FCFA, il est très attractif pour les personnes ayant des difficultés à trouver un emploi.

Avec un paiement des motos pouvant se faire par tranches hebdomadaires avec des contrats autour de 8 et 10 mois, les conducteurs peuvent rembourser progressivement leurs véhicules, dont le prix neuf varie entre 430'000 et 500'000 FCFA. Les véhicules, achetés neufs, sont utilisés en moyenne sur une durée de deux à trois ans selon l'entretien pour une moyenne de 250 km de distance effectuée par jour.

En plus des frais usuels liés à l'entretien des motos (carburant, réparations, etc.), les zémidjans doivent s'acquitter d'une redevance municipale mensuelle de 400 FCFA par personne dont le paiement se fait le plus souvent par année.

Des nuisances qui s'aggravent

Une croissance non maîtrisée de l'usage des motos dans les villes – détenues en propre ou zémidjans – ne serait pas durable, du fait des nuisances majeures en découlant, à savoir :

- Un **engorgement** de la ville due à l'utilisation massive du véhicule individuel, deux et quatre roues commercial ou non. Bien que les villes disposent sur les grands axes de pans de routes dédiés aux deux roues, permettant de fluidifier et sécuriser la circulation, la circulation demeure tout de même difficile durant les heures de pointe. L'engorgement urbain pourrait s'exacerber si les tendances actuelles de mobilités continuent en ce sens.
- Les **risques de sécurité** pour les utilisateurs de deux-roues amenant les décideurs politiques et les citoyens à souhaiter une alternative davantage sécurisée pour les transports publics. En effet avec une implication à 77% des deux-roues dans les accidents corporels au niveau national et à 82,13% des accidents corporels en zone urbaine, en 2015, les deux-roues apparaissent comme un facteur important d'accidents corporels au Bénin.
- La **pollution de l'air**. Bien que plusieurs politiques aient été mises en œuvre pour limiter l'impact polluant des véhicules privés avec un parc automobile plutôt récent dû entre autres à une limitation

de l'âge des véhicules importés à moins de 10 ans et à l'interdiction des moteurs à deux temps, la pollution reste certainement élevée, avec des impacts de santé publique considérables. Principalement due à l'utilisation massive de véhicules privés et d'un carburant de mauvaise qualité issue du marché informel, la gravité de la pollution atmosphérique, encore faiblement appréhendée, est vraisemblablement à nouveau croissante.

Une nécessité de dépasser les échecs des expériences de transport collectif

Avec une hausse constante des échanges entre les villes de Cotonou et d'Abomey-Calavi, les perspectives de congestion urbaine semblent de plus en plus préoccupantes pour les autorités et les autres acteurs impliqués dans la mobilité urbaine. Bien que plusieurs projets visant à désengorger ces flux pendulaires soient envisagés (i.e. contournement nord de Cotonou, cité administrative à Calavi), l'absence d'accompagnement de ces projets par une politique de mobilité urbaine à plusieurs leviers, dont le développement des transports en commun, pourrait à terme limiter leurs apports.

Développer les transports en commun requiert toutefois de comprendre les échecs passés pour créer un service viable. En août 2012, une société privée, en partenariat avec la ville de Cotonou, a tenté de créer un service de transports en commun. « BenAfrique » a déployé 52 bus dans la ville avec l'objectif de transporter 15'000 passagers par jour. Malgré l'attrait initial d'un tarif attractif, soit 200 FCFA par trajet, les bus blancs, bleus et verts n'ont pas réussi à s'imposer. L'échec serait dû à (i) l'augmentation des tarifs passant de 200 FCFA à 300 FCFA, dépassant rapidement le tarif des zémidjans pour la même distance, (ii) l'absence de fiabilité des bus, et (iii) l'absence de subventions publiques pour un service à perte. Les bus BenAfrique ont disparu au bout d'une année²¹. Il semble également que le réseau ait souffert de l'irrégularité des arrêts et des horaires, de temps de parcours excessifs et trop variables, et de l'absence d'arrêts bien organisés pour l'intermodalité (accès à pied, correspondances avec les « zems » pour la desserte fine des quartiers, etc.)

Le transport lagunaire pourrait être un mode alternatif pertinent pour certains trajets. Avec un temps berge à berge ne dépassant pas les 20 minutes, il pourrait intéresser les utilisateurs à proximité des zones d'embarquement (i.e. commerçants du marché de Dantokpa, débarcadère le plus important). Une étude de trafic réalisée par le BNEDT en juillet 2013 portant sur un projet de développement du transport fluvio-lagunaire à Cotonou, Porto Novo et leurs environs, envisage un tarif et un temps de parcours avantageux par rapport à l'offre de transport routier existante.

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> ■ Service point à point et très flexible pour l'utilisateur 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Transport en commun capacitaire par bus inexistant hormis pour l'interurbain ■ Impact sécuritaire important (accidents, etc.)

²¹ H. Kingbêwé, *Bénin : BenAfrique, fin précoce pour une entreprise qui a fait rêver*, La Nouvelle Tribune, Septembre 2013

<ul style="list-style-type: none"> ■ Parc assez récent et globalement en bon état, les moteurs à deux-temps quasiment entièrement éliminés ■ Adaptation des services aux besoins spécifiques des femmes (transport de marchandises, etc.) <p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Tarif élevé et faible rentabilité sur des longues distances qui pourraient permettre de rendre attractif un réseau collectif moins cher sur ces mêmes distances ■ Perception aigüe de la population des problèmes de sécurité routière – capacité du gouvernement à mettre en œuvre des mesures d’amélioration, i.e. port du casque ■ Croissance de la demande de la mobilité donnant la possibilité d’orienter une partie de cette demande vers d’autres modes 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Tarif pour l’usager qui reste élevé pour le niveau de vie béninois <p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Risques d’engorgement, de pollution ■ Manque de prise de conscience d’une pollution non visible
--	---

Figure 15 : Matrice SWOT des enjeux liés aux performances et usages du transport public

2.4 Participation du secteur privé et de la société civile

Après un développement spontané et massif dans les années 1980, les taxis-motos ou « zémidjans » représentent aujourd’hui non seulement la presque totalité de l’offre de service de transport urbain, mais aussi une source considérable d’emplois directs (conducteurs) et indirects (i.e. propriétaires et vendeurs de motos, services de réparation, etc.). Certaines estimations font état d’environ 12’000 conducteurs pour le seul Cotonou (1/10^{ème} de la population du pays) et environ 250’000 dans tout le pays²². On peut ainsi parler de service de mobilité « à haute intensité de main d’œuvre ».

Des succès partiels sur la régulation des motos-taxis

L’organisation des zémidjans a commencé à partir de 1989 avec la reconnaissance du métier de « moto-taxi ». La mairie de Cotonou, entre 1992 et 1993, a ensuite tenté de réguler le marché en instaurant un système de « droit taxi » ainsi qu’une taxe mensuelle, équivalent à une vignette pour les conducteurs de zémidjans.

Pour contenir l’activité, les autorités ont également imposés le port du casque et de la chemise jaune, la détention du permis de conduire et l’obtention de papiers motos. Bien que casques et chemises soient aujourd’hui utilisés et portés par tous, les autres régulations ou restrictions semblent loin d’être entièrement respectées et leur surveillance reste difficile à assurer. La profession demeure difficile à recenser, ne permettant pas aux autorités une collecte régulière des redevances.

En 2017, une réforme visant à enregistrer les taxi-motos et à organiser le secteur a été lancée, à Parakou, en amenant les conducteurs de taxi-motos à souscrire à une assurance et au port du casque obligatoire. Avec cette réforme, c’est environ 3 500 conducteurs de taxi-motos qui se sont enregistrés auprès de la mairie.

Une réforme de la taxe annuelle reversée par les conducteurs auprès de la mairie a également été entamée. Passée de 6 000 FCFA à 20 000 FCFA, la taxe devrait donner le droit à une souscription à

²² G. Marchais (2009), *Règles publiques, règles privées : les taxis motos au Bénin*, L’Economie politique, 41 (1), 59-68.doi :10.3917/leco.041.0059

une assurance ainsi qu'à des uniformes. La mise en œuvre de cette réforme semble pour le moment assez floue et à l'origine d'un certain mécontentement des conducteurs de zémidjans.

Une représentation des zémidjans faite par une multitude de syndicats

Parallèlement à la prise de consciences par les autorités de la nécessaire régulation du secteur, les zémidjans se sont organisés autour de plusieurs syndicats, le premier étant l'Union des conducteurs de taxi-moto de Cotonou créé en 1993. Après avoir permis une meilleure organisation de la profession et l'émergence d'une force politique majeure dans le pays, la hausse continue du nombre de taxis motos entre les années 1990 et 2000 provoqua un morcellement important du secteur avec l'émergence d'une multiplicité de syndicats.

Aujourd'hui, la forte informalité du secteur entraîne des difficultés de représentation et donc de dialogue, malgré la puissance de mobilisation et le poids politique que continuent de représenter les grands syndicats. Ceux-ci sont regroupés au sein du « Collectif des syndicats de conducteurs de taxi-moto du Bénin » et représentent les intermédiaires principaux entre les zémidjans et le gouvernement. Les zémidjans syndiqués peuvent bénéficier d'un avantage d'accès aux projets du gouvernement et de la mairie. Ils sont également directement informés lors des meetings politiques car sollicités pour apporter leur soutien aux représentants et bénéficient d'une contrepartie financière.

Une organisation de l'exploitation au niveau des « parcs » de zémidjans

En réponse à une absence de sécurité et d'assurance, les parcs de zémidjans se sont également développés et regroupent 80% des zémidjans de l'agglomération de Cotonou. Il s'agit, le plus souvent, de micro-institutions privées et informelles qui apparaissent spontanément dans toutes les régions où se pratique l'activité de zémidjans. Elles s'organisent autour de petites aires situées sur le bord de la route permettant aux conducteurs de se garer et se reposer en toute sécurité.

Ces parcs, accessible pour leurs membres uniquement, sont de véritables communautés avec un droit d'entrée payant et variant selon la taille du parc. Ils sont également une source de rente plus ou moins formelle pour les autorités.

De taille variable, leur organisation se fait sous un mode coopératif, avec un chef de parc ou secrétaire général élu pour un mandat allant de 6 mois à 1 an, dirigeant un « bureau de parc » constitué d'une demi-douzaine de membres. Lors des élections dans les grands parcs, les listes de tous les principaux syndicats s'affrontent aux côtés des listes indépendantes ou « apolitiques ». Les syndicats de zémidjans sont fortement représentés dans les parcs et leur influence ainsi que leur poids politique se mesure généralement par la taille des parcs qu'ils dirigent. Les syndicats peuvent également intervenir en tant qu'arbitre extérieur pour régler des litiges avec les autorités ou inter parcs. Certains parcs « officiels » sont également directement affiliés aux syndicats car créés par ces derniers.

Ils permettent également aux membres de leurs communautés d'avoir accès à des « tontines » et d'autres formes de finance informelle. Cette source de financement permet aux membres de la communauté d'effectuer des prêts à un taux d'intérêt variant entre 10 et 15%, principalement utilisés pour l'achat de motos.

Premiers enseignements

La profession semble particulièrement difficile à réformer dans la mesure où elle constitue une part importante de l'offre d'emploi béninoise, particulièrement pour les jeunes non-qualifiés ou dont la formation est peu demandée sur le marché du travail. Malgré l'intérêt semble-t-il professé par nombre de conducteurs de zémidjans, principalement à Cotonou (sans doute du fait de l'accidentologie plus élevée), pour une réorientation vers d'autres emplois, une transformation de l'offre de transport urbain qui ne serait pas conçue sans atténuation de la précarisation de la profession, voire sans amélioration des conditions d'emploi des conducteurs, serait vraisemblablement vouée à l'échec.

Le système des parcs, en revanche, pourrait servir d'embryon sur lequel appuyer des dispositifs de sécurisation sociale plus homogènes de ces travailleurs très précaires, en contrepartie d'avancées en termes d'organisation du transport et de régulation.

Une société civile mobilisée sur les questions de sécurité routière

La sécurité routière est un enjeu de forte mobilisation des ONG, face à une performance nationale préoccupante, du fait de multiples facteurs dont l'état des routes, le nombre de poids lourds et de motos, et le manque de respect des règles de circulation. Ainsi, le nouveau code de la route a-t-il été

développé dans le cadre d'un partenariat entre le CNSR et Handicap International. Plusieurs ONG nationales existent également, telles qu'Alignagnon, créée en 2009, dont les activités se concentrent sur l'entrepreneuriat social et la sécurité routière à la fois sur le territoire béninois et la sous-région. Ces activités incluent la sensibilisation, la promotion de la prévention des accidents de la route et de l'entretien routier, la réalisation d'études liées à la circulation et la réduction des décès sur la route, et la formation.

<p>Forces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Service des transports représente un important pourvoyeur d'emplois directs et indirects, « mobilité à haute intensité de main d'œuvre » ■ Profession des zémidjans relativement organisée pour sa représentation (syndicats) comme son fonctionnement (parcs) ■ ONGs actives sur la sécurité routière 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Représentation syndicale qui reste très morcelée, rendant difficile la concertation et l'organisation du secteur ■ La forte informalité et le morcellement rendent difficile la contribution au financement du secteur (faible paiement des redevances) ■ Profession difficile à recenser
<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Forte difficulté d'évoluer vers des modes collectifs nécessitant beaucoup moins de main d'œuvre en raison de l'impact sur l'emploi ■ Difficulté de faire entrer de nouveaux acteurs privés vu le poids politique des exploitants actuels ■ Difficulté de réformer le secteur en raison de l'impact sur l'emploi 	<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Conscience des zémidjans, au moins à Cotonou, de la précarité et des risques de leur métier et intérêt pour une reconversion

Figure 16 : Matrice SWOT des enjeux liés à la participation du secteur privé et de la société civile dans la gestion du transport urbain

2.5 Planification multimodale et fonctionnement des centres-villes

Une planification de la mobilité et de la ville qui manque d'intégration

Les villes béninoises, comme souvent dans la sous-région, se développent dans un premier temps de manière informelle et spontanée. Dans un deuxième temps, les autorités se chargent principalement de la connexion des quartiers spontanés aux différents réseaux urbains existants, principalement l'assainissement et la voirie. Ce mode de développement urbain incontrôlé ne permet aucune planification de la mobilité, mais l'action publique peut l'influer ex-post.

Bien que la réalisation de schémas de développement et d'aménagement urbain (SDAU) et de plans de mobilités urbaines (PMU) devienne de plus en plus une priorité pour les autorités, ces deux exercices de planification, là où ils sont entamés, n'apparaissent pas avoir été liés. Les projets envisagés sont pour le moment centrés sur le développement de logements, la voirie, voire les enjeux de mobilité liés aux transports privés commerciaux, et non sur le développement de la mobilité active ou des modes de transports en commun.

Cependant, les autorités béninoises (notamment la Présidence et le Ministère du Cadre de vie) sont pleinement conscientes de la nécessité d'orienter le développement des villes pour limiter les besoins de déplacement. Ainsi le PAG contient un effort massif et explicite de modération des mouvements pendulaires par la relocalisation de certains grands générateurs de trafic : déplacement d'emplois administratifs vers la zone d'habitation de Calavi, déplacement de l'aéroport et du marché de gros hors du centre-ville, création d'un parking puis d'une zone logistique au sein ou à proximité immédiate du port. La création de 11'800 logements, autre projet du PAG, pourrait également être l'occasion de planifier l'espace et les services en vue de mieux répondre aux besoins de déplacement que ces logements créeront.

L'espace public n'est pas structuré pour être utilisé par des modes très différents

Les différents modes de transport (deux-roues, voitures personnelles, poids lourds) se côtoient dans les villes et leurs centres de manière désorganisée, et créent des difficultés pour la circulation et la sécurité. Les autorités ont transformé quelques voies de desserte locale, le long d'axes principaux à deux fois deux voies avec séparateur (par exemple sur la route Calavi-Cotonou), auparavant destinées à l'accès facilité aux commerces de proximité, en voie spécifique pour les deux roues. Le bilan semble être positif en termes de sécurité, mais la suppression de la desserte locale et l'organisation inadéquate des intersections posent problème.

La mobilité active quant à elle reste absente des modes de transports, malgré une géographie propice, en raison (i) de l'absence d'espaces dédiés, (ii) des risques liés à la circulation notamment des deux-roues, et (iii) d'un climat peu favorable à ce type de mobilité (fortes chaleurs, faibles zones d'ombres).

Les zones de stationnement sont principalement spontanées et utilisent le plus souvent des espaces pouvant être alloués à la mobilité active. L'absence d'espace dédié au stationnement provoque un encombrement de l'espace public.



Figure 17: Séparation des modes sur l'axe Cotonou-Abomey en heure de pointe (Photo Y. Hopkins)

L'espace public n'est pas structuré pour l'intermodalité

L'utilisation massive d'un service de transport individualisé point à point (deux et quatre roues privés et commerciaux) ne favorise pas le développement (spontané ou organisé) d'espaces de transfert modal qui peut être observé dans d'autres villes de la région où circulent un grand nombre de minibus. La construction incontrôlée et le secteur informel ont souvent occupé au Bénin les emprises nécessaires pour le développement de ce type d'espaces.

Forces

- Utilisation de voiries dédiées sur les grands axes ;

Faiblesses

- Absence de planification ni du développement urbain, ni des transports urbains hormis les grands projets ;
- Absence d'espace d'échange de flux entre les différents modes, même informels ;
- Faible proportion de voies revêtues dans les zones périphériques ;

Menaces	Opportunités
<ul style="list-style-type: none"> ■ Poursuite de l'accroissement du parc des deux roues au même rythme, accompagné des nuisances (sécurité, pollution, congestion) ; ■ Difficulté d'aller au-delà de l'utilisation des deux roues dans la planification urbaine ; ■ Risque d'établir un schéma d'aménagement urbain (SDAU) et un plan de mobilité urbaine (PMU) déconnectés ; ■ Occupation progressive des emprises des espaces publics ; ■ Programme d'asphaltage des voiries faiblement accompagné d'une réflexion autour du transport public ; 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Quelques SDAU et PMU en cours ou qui vont débiter ; ■ Grands projets pouvant être utilisés pour bâtir une offre multimodale des transports urbains ; ■ Définition des emprises à clarifier à travers les grands projets ; ■ Projets d'asphaltage des voiries des zones périphériques ; ■ Développement du transport lagunaire.

Figure 18 : Matrice SWOT des enjeux liés à la planification multimodale et le fonctionnement des centres-villes

2.6 Thématiques transversales

Environnement et qualité de vie

Plusieurs mesures en faveur de l'environnement et de la qualité de l'air ont été prises par le gouvernement jusqu'à présent, à savoir :

- Limitation de l'importation de véhicules âgés de plus de 10 ans sur le territoire béninois limitant ainsi les véhicules vieillissants et fortement polluants ;
- Passage, aujourd'hui achevé, des motos avec moteur deux temps vers des moteurs à quatre temps réduisant la pollution atmosphérique de manière visible.

Ces deux avancées majeures ont toutefois partiellement occulté le problème toujours prégnant de la pollution de l'air. Alors que des projets pilotes d'installation de stations de mesure avaient été lancés dans les années 2000, plus aucune mesure quantitative n'est disponible aujourd'hui. La reprise de campagnes régulières de mesure de la qualité de l'air, et la communication des résultats, permettraient d'argumenter en faveur de mesures difficiles pour contenir l'augmentation du nombre de deux-roues (taxation par exemple).

Sécurité routière

Les données du CNSR démontrent clairement un problème grave en matière de sécurité routière principalement dû à l'usage majoritaire des deux-roues motorisés pour les déplacements quotidiens.

Bien que le Bénin ait de moins mauvais résultats que les pays voisins (Niger, Burkina Faso ou Togo), il existe une réelle vulnérabilité des deux roues qui constituent les principales victimes de la route. Les statistiques par département montrent de plus que l'essentiel de ces accidents de deux-roues ont lieu en zones urbaines (Grand Cotonou en particulier). Afin de réduire ces risques, des mesures ont déjà été prises comme le port obligatoire du casque ou encore l'utilisation d'une voie dédiée sur les grands axes.

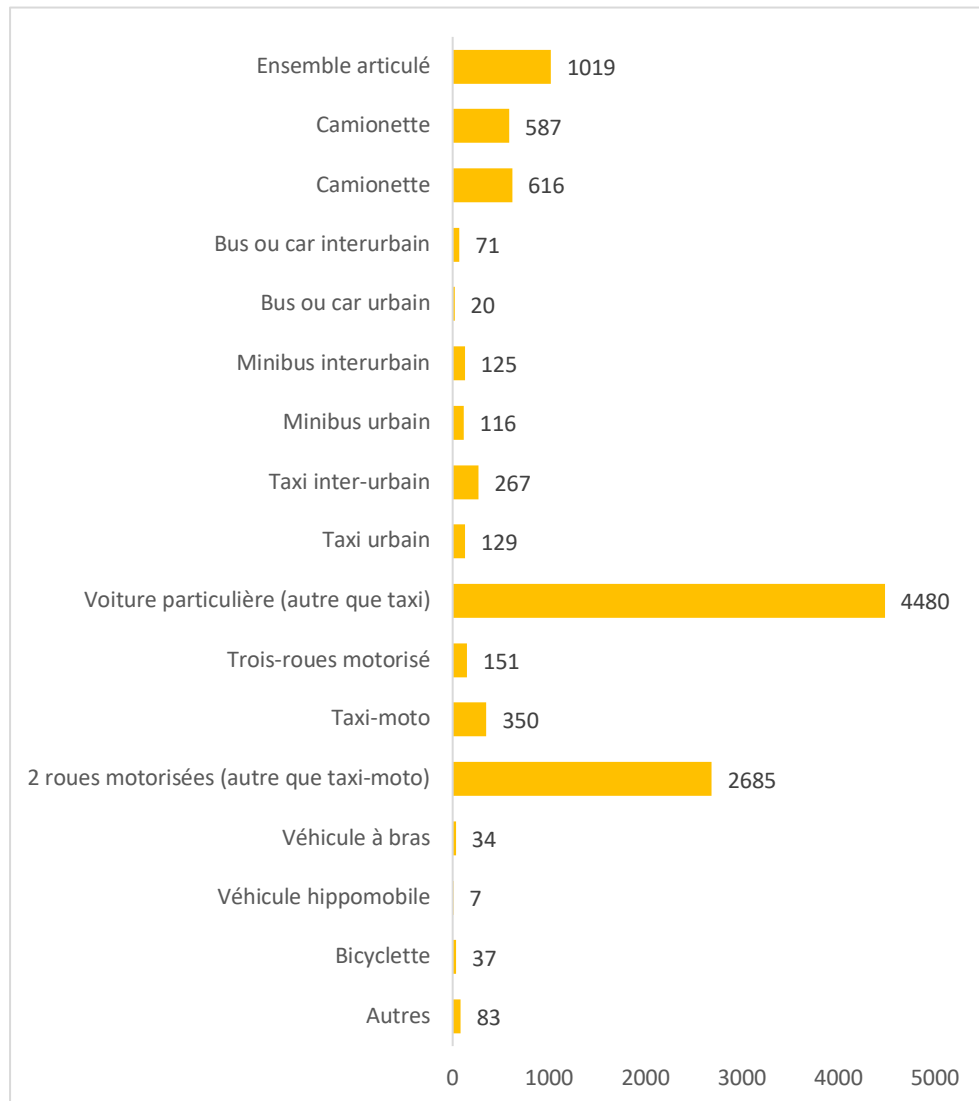


Figure 19 : Types de véhicules impliqués dans les accidents de la voie publique en 2017 au Bénin

Equité sociale

Aujourd'hui, les motos-taxis au Bénin constituent à la fois une offre de transports pratiques, relativement bon marché sur les distances courtes (mais chers sur les distances plus longues), et surtout une offre d'emploi massive pour les conducteurs. Mais le quasi-monopole du mode représente également un obstacle à la mobilité pour les ménages les plus pauvres qui ont besoin d'accéder aux opportunités économiques et aux services publics. Cet obstacle doit être contrebalancé par la prise en compte du secteur en termes d'emploi.

Une offre alternative de transports collectifs, ciblant ces ménages précaires, ne peut être imaginée sans une certaine complémentarité entre ces deux modes de transport, soit une reconversion d'une partie des emplois directs voir indirects.

Lors des entretiens effectués à Cotonou, les zémidjans semblaient particulièrement enclins à une reconversion, exerçant cette profession davantage par nécessité que volonté. En revanche, ceux des villes plus petites comme Parakou ne semblaient pas envisager une éventuelle reconversion.

Nouvelles technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) et transport

L'utilisation des nouvelles technologies dans le secteur de la mobilité urbaine reste assez faible tant au niveau des infrastructures routières que dans les services. On peut noter l'émergence d'une nouvelle offre de transports privés, appelée « uber taxi », utilisant les NTIC dont le fonctionnement s'inspirerait de celui de la franchise du même nom. Une société togolaise tente de mettre en place un

systeme similaire en moto-taxi, misant sur la sécurité (casque pour le passager, formation des conducteurs) et la sùreté (conducteur référencé) pour justifier un prix plus élevé ; le faible nombre de ces motos semble toutefois un obstacle considerable au succès de la formule. Ces deux services ne représentent qu'une part négligeable du marché actuel.

Synthèse

Comme la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, le Bénin connaît une rapide urbanisation, alors que les instruments nécessaires pour planifier, encadrer et orienter cette croissance ont été, depuis au moins deux décennies, obsolètes ou manquants. L'agglomération de Cotonou s'est ainsi rapidement étendue, pour englober Abomey-Calavi au nord et Sèmè-Podji à l'est, créant des mouvements pendulaires massifs, aggravés par la collision de ces flux avec le transit de fret international du corridor Abidjan-Lagos qui traverse le centre-ville. La situation des villes secondaires est loin d'être aussi critique pour le moment mais, sans impulsion forte, pourrait connaître la même trajectoire.

Face à cette demande croissante de déplacement, l'absence d'un financement public du transport collectif a résulté en un développement rapide du transport motorisé individuel, et spécifiquement, de manière particulièrement frappante au Bénin, en une explosion du nombre de deux-roues, détenus en propre ou exploités par des artisans-taxis peu régulés. En conséquence, la mobilité reste fortement contrainte par la ponction financière que ces modes individuels et taxi-motos représentent sur le budget des ménages.

La prolifération des deux-roues motorisés est à l'origine d'une accidentologie considérable, perçue par la population comme un véritable problème, et, combinée à la mauvaise qualité du carburant de contrebande en provenance du Nigeria, d'une forte pollution de l'air. Celle-ci reste non mesurée et moins perçue par le public car moins visible depuis l'élimination des moteurs deux temps, mais crée un réel risque sanitaire à moyen/long terme. En l'absence de données d'évolution nette du parc, Les statistiques d'immatriculations annuelles de deux-roues (170 000 immatriculations par an environ) font craindre un emballement.

Le Programme d'Action Gouvernementale 2016-2021 (PAG) adopté en 2015 vise à « relancer de manière durable le développement économique et social du Bénin »²³. Parmi d'autres objectifs, il entend répondre aux enjeux de la mobilité urbaine et à l'accroissement des nuisances associées, par des réformes de gouvernance et des grands projets visant notamment à :

- *Permettre* une meilleure efficacité de l'action publique par la création ou le renforcement d'entreprises et agences de mise en œuvre (lister), dotées de ressources autonomes et/ou de capacité juridique de mobilisation de financements, et la clarification de leurs rôles vis-à-vis notamment des ministères existants ;
- *Éviter* les mouvements pendulaires par la relocalisation des grands générateurs de trafic (déplacement d'emplois administratifs vers la zone d'habitation de Calavi, déplacement de l'aéroport et du marché de gros hors du centre-ville, création d'un parking puis d'une zone logistique au sein ou à proximité immédiate du port) ;
- *Reporter* certains trafics sur de nouveaux modes (fluvio-lagunaire par exemple) ;
- *Améliorer* les conditions de circulation par un grand programme d'asphaltage des voiries urbaines et par la construction d'un contournement rapide de Cotonou par le nord-est.

En complément des constats à l'origine de ces mesures et projets du PAG, le diagnostic fait saillir les éléments suivants :

- *Cadre législatif, réglementaire et institutionnel.* Les textes sectoriels relatifs au transport et à la mobilité urbaine nécessitent une mise à jour, identifiée voire entamée mais qui reste à achever. Cependant, en dehors des grands axes d'intérêt national, l'organisation de la mobilité urbaine (voirie, services de transport) repose essentiellement sur les communes, dans un cadre juridique très décentralisé. Celles-ci sont à l'heure actuelle très démunies tant en termes de cadre d'action (politique nationale, outils, coopération intercommunale) que de ressources financières.
- *Sources de financement.* Les recettes limitées du secteur routier sont largement affectées à l'amélioration de la mobilité, ce qui constitue un élément positif. Toutefois, alors que les deux-roues sont devenus le principal mode de mobilité motorisée dans les villes, ils ne contribuent pas ou presque pas au financement de cette mobilité, qui devra être accru si la puissance publique souhaite développer durablement des transports collectifs. Enfin, contrairement à d'autres pays

²³ Programme d'actions du gouvernement 2016-2021

de la sous-région, les bailleurs multi- et bilatéraux sont peu impliqués dans le secteur, et de manière limitée à la voirie voire à quelques études de planification.

- *Performances et usage du transport public.* Les taxis-motos, omniprésents, et quasiment seuls fournisseurs de transport « public » urbain, offrent un service point-à-point, pratique, très disponible, mais cher au regard du revenu moyen des ménages. Par ailleurs, ils représentent des milliers d'emplois directs et indirects pour des catégories relativement défavorisées de la population urbaine. Le secteur s'est également adapté aux besoins spécifiques des femmes. Enfin, malgré des améliorations (port du casque, élimination des moteurs deux temps, usage de voies dédiées sur les grands axes), ils restent générateurs de nuisances considérables.
- *Secteur privé et société civile.* Le poids politique du secteur des taxis-motos est élevé, et leur représentation au travers de syndicats reste morcelée. Toutefois l'organisation du secteur sur le terrain (parcs) peut être un point d'appui pour une réforme. L'implication d'ONG dans la sécurité routière témoigne de l'acuité du problème et de sa prise de conscience.
- *Planification multimodale et fonctionnement des centres-villes.* En dehors des grands projets du PAG, la planification urbaine reste inexistante. Les plans de développement urbain et plans de mobilité en cours de réalisation ou de lancement ne semblent pas reliés. Ce lien est indispensable pour permettre, à long terme, de répondre à la demande de mobilité par des modes collectifs et/ou actifs. Qui plus est, les tentatives passées, infructueuses de création de services de bus urbains à Cotonou montrent que plus encore que du manque de financements, la naissance d'alternatives modales aux motos reste empêchée par l'absence d'aménagements permettant un trajet de point à point dans des conditions acceptables : cheminements pédestres, zones d'échanges entre modes, priorités de circulation données aux modes collectifs, etc.

Dans ce contexte, les grands équipements et infrastructures publics du PAG offrent l'opportunité d'arrimer une politique de mobilité urbaine durable ambitieuse à des actions concrètes et financées. Cette politique pourrait s'attacher à promouvoir des services de mobilité durable (transports collectifs et intermodalité), au-delà des seules infrastructures routières prévues par les projets actuels. Le prochain forum national sur la mobilité urbaine doit permettre de définir le contenu d'une telle politique sur la base des recommandations qui seront proposées dans l'étape suivante de cette étude.

Références

Stratégies nationales

Programme d'actions du gouvernement 2016-2021, Bénin Révélé, Présidence de la République
Plan national de développement 2018-2025, Ministère d'Etat chargé du Plan et du Développement
CDS Agglomération de Cotonou, juin 2007

Etudes

Stucki M. (2015), *Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes africaines*, SSATP Document de Travail n°106, disponible en ligne : https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP106-Urban%20Mobility_FR.pdf

P. Tovihoudji (2015), *Market gardening in urban area of municipality of Parakou (north Benin) and its profitability*, International Journal of Innovation and Scientific Researc, 19, 290-302

Rapport définitif de l'étude de trafic pour un transport fluvio-lagunaire, BNETD, juillet 2013

Subnational Governments around the world: Structure and finance, OECD/UCLG, 2016

P. Hochet et al. *Livre blanc de la décentralisation financière dans l'espace UEMOA*, 2014

Y.H. Kingbêwé, *Bénin : BenAfrique, fin précoce pour une entreprise qui a fait rêver*, La Nouvelle Tribune, Septembre 2013

G. Marchais (2009), *Règles publiques, règles privées : les taxis motos au Bénin*, L'Economie politique, 41 (1), 59-68.doi :10.3917/leco.041.0059

Etude sur l'entretien routier dans les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : bilan des 50 dernières années et perspectives. BOAD, août 2015.

M.E. Souhouenou, *L'encadrement juridique de l'aménagement des villes face aux défis de l'explosion urbaine en République du Bénin*, décembre 2001.

G.N. Djossou, *Analyse de l'activité de taxi-moto au Bénin*, avril 2017

P. Briod, *Les zémidjans de Cotonou, un obstacle à une mobilité urbaine plus durable ? Cotonou face à la contrainte énergétique et environnementale*, décembre 2011.

Textes de lois

Arrêté n°309/MTPT/DC/SG/DGTT du 11 mai 2004 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction Générale des Transports Terrestres ;

Décret n°2016-205 du 4 avril 2016 portant création, attribution et organisation de fonctionnement de l'Agence Nationale des Transports Terrestres (ANaTT), et le décret n°2017-300 du 21 juin 2017 portant actualisation des statuts de l'ANaTT ;

Décret n°366 du 16 juin 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du Bureau d'Analyse et D'investigation à la Présidence de la République ;

Décret n°418 du 20 juillet 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère des Infrastructures et des Transports ;

Décret n°2016-501 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable ;

Décret n°2016-502 du 11 août 2016 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du Plan et du Développement.

Arrêté général du 24 juillet 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la circulation publique ;

Décret n°79-109 réglementant les transports routiers en République Populaire du Bénin ;

Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement ;

Décret n°2000-671 du 29 décembre 2000 portant réglementation importation, commercialisation et distribution de matériels et biens d'équipements d'occasion ;

Arrêté n°2016/MTPT/MISD/DC/SG/CTTT/DGTT/SPC/SER du 7 mars 2016 portant réglementation de l'exploitation des motos affectées au transport public de passagers (taxis-motos) ;

Loi n°97-028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'administration territoriale de la République du Bénin ;

Loi n°97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes en République du Bénin ;

Loi n°98-005 du 15 janvier 1999 portant organisation des Communes à statut particulier ;

Loi n°98-007 du 15 janvier 1999 portant régime financier des Communes en République du Bénin ;

Loi n°2009-17b portant les modalités de l'intercommunalité au Bénin

Annexe – Grille d’interprétation de la matrice de la gouvernance

Secteur	Aménagement urbain	Transport public					Espace public				
		Transport institutionnel collectif (train, métro, bus, bateaux, etc)	Gares routières	Transport artisanal collectif		Taxis (voitures, motos, trois-roues)	Infrastructures routières et voiries	Gestion de la circulation	Stationnement	Modes actifs	
				Professionnalisé	Non-professionnalisé (minibus, voitures)					Marche	Vélo
Niveau stratégique <i>Que souhaitons nous réaliser, avec quelles ressources ?</i>	Elaboration de politique / Planification	Définition d'un Schéma Directeur d'Urbanisme	Définition d'une politique et/ou d'un plan de mobilité urbaine multimodale								
	Financement	Financement de projets urbains	Financement de l'investissement et du déficit d'exploitation	Financement de ces infrastructures	Prime à la casse, ou programme de renouvellement	Définition d'un schéma directeur des infrastructures routières	Définition d'une stratégie de gestion de la circulation (plan de circulation, modération du trafic, stratégie de régulation lumineuse, etc.)	Définition d'une stratégie de stationnement	Elaboration d'une politique de promotion des modes actifs et d'un plan d'infrastructures		
Niveau tactique <i>Quels services doivent être développés pour atteindre ces objectifs ? Comment ?</i>	Règlementation	Cadre réglementaire de l'urbanisme	Supervision et réglementation des services de transport public			Définition de standard de construction	Définition d'un cadre réglementaire (code de la route) et mise en application par les forces de l'ordre				
	Attribution des Licences, Permis et Contractualisation	Permis de construire	Contractualisation entre l'autorité et l'opérateur		Attribution des licences d'exploitation				Contractualisation avec des opérateurs de stationnement		
	Tarification		Politique tarifaire envers les usagers	Politique tarifaire envers les transporteurs	Politique tarifaire envers les usagers		Péages	Tarification du stationnement sur voirie ou en ouvrage			
	Infrastructure, Equipement	Infrastructures de réseaux urbains hors transport	Maîtrise d'ouvrage des infrastructures et propriété des véhicules et équipement	Maîtrise d'ouvrage et propriété de l'infrastructure	Maîtrise d'ouvrage des infrastructures (Arrêts de bus, stations de taxis)		Maîtrise d'ouvrage des infrastructures routières	Maîtrise d'ouvrage des équipements de signalisation lumineuse	Maîtrise d'ouvrage du déploiement d'horodateurs et/ou de parking en ouvrage	Maîtrise d'ouvrage des trottoirs	Maîtrise d'ouvrage des pistes cyclables
Niveau opérationnel <i>Comment produire les services de manière efficiente ?</i>	Exploitation / Maintenance		Exploitation et maintenance des véhicules et des infrastructures	Gestion des gares (par une entreprise ou un syndicat d'exploitants artisanaux)	Exploitation et maintenance des véhicules		Entretien, maintenance	Entretien et maintenance des feux de circulation, de la signalisation horizontale et verticale	Exploitation et maintenance du stationnement en ouvrage et sur voirie	Nettoyage, entretien, maintenance des infrastructures modes actifs	

Liste des personnes rencontrées lors des missions de diagnostic à Cotonou et Parakou en septembre 2019

Organisme		Nom	Prénom	Rôle
Présidence de la République	BAI	Akouté	Eric	Directeur des études et appui aux projets d'investissements
Ministère du plan et du développement	Cabinet	d'Almeida	Rufino	Directeur de cabinet
	Direction des Politiques de Développement	Agbessi	Magloire	Directeur
Ministère des infrastructures et des transports	Cabinet	Ahissou	Joseph	Directeur de cabinet
		Houndje	Roch	Secrétaire général
		Idohou	Marius	Secrétaire général adjoint
	Direction nationale des transports terrestres (DGTT)	Yayi	Didier	Directeur
		Zinsou	Bienvenu	
	Direction des transports fluvio lagunaire	Aboudou	Younous	Directeur des transports fluvio lagunaire
	Direction de la gestion et du suivi des infrastructures (DGSi)	Avotrican	Sylvain	Directeur de la gestion et du suivi des infrastructures
		Adomou	Habib	Direction de la gestion et du suivi des infrastructures
		Gbadamassi	Ahmed	Direction de la gestion et du suivi des infrastructures
		Adda	Célestine Cira	Direction de la gestion et du suivi des infrastructures / DGI
	Centre National de Sécurité Routière (CNSR)	Yete	Koovy	Chef service prévention routière
		Anagonou	Georges	C/SCC
	Fonds routier	Kouton	Emmanuel	Directeur
		Akoha	Alain	Chef comptable pi
		Fassinou	Lucius	Responsable du budget et de l'administration
	Agence nationale des transports terrestres	Anago Adjovi	Auguste José-Marie	Chef service des études, de la réglementation et du contrôle
		Lisboa	Appolinaire	C/DF
	Société des infrastructures routières du Bénin (SIRB)	Rage	Antoine	Directeur général
		Adammado	Jock	Contrôleur des gestion
		Kpenou	Sarah	DAF
Ministère du cadre de vie et du développement durable	Cabinet	Pinto	Adam	Directeur Adjoint de Cabinet
	Direction de l'Urbanisme	Avakoudjo	Abraham	Directeur
	Direction Départementale Atlantique-Littoral	Attolou	Rosaire	Directeur départemental du cadre de vie et du développement durable /Atlantique-Littoral
Mairie de Cotonou		Cakpo Chichi		Secrétaire Générale
		Legbanon	Célestin	C/DE
Mairie de Sèmè-Podji		Kinsikounon	Sébastien	Secrétaire Générale
		Gbedan	Ambroise	
Mairie d'Abomey Calavi				Secrétaire Générale
		Megninou	Dieu Donné	DST
		Djossou	Ghislaine	
Mairie de Parakou		N'Pocha	Félix	Secrétaire Générale
		KariM Issaou	Osseni	Chef Service Eclairage public et de la circulation urbaine
Port autonome de Cotonou		Thys	Joris	Directeur général
Banque Africaine de Développement		Andrianarisata	John	Country Manager
		Dicko	Hamaciré	Senior country economist
		Sossoukpe	Cyrille	
Taxi-Moto Cotonou			Basile	
		Chabi	Blaise	
Taxi-Moto Parakou		Sossa	Paul	
		Koto	Karim	

Liste des documents collectés ou non disponibles lors de la mission de diagnostic

Donnée transmise	Convention et son cahier des charges de la concession pour la gestion et l'exploitation d'un service public de transport fluvio-lagunaire collectif de personnes et marchandises en
Donnée transmise	Arrêté général 1956 portant réglementation de l'usage des voies routières ouvertes à la
Donnée transmise	Décret 1979 n°79-109 réglementant les transports routiers en République Populaire du Bénin ;
Donnée transmise	Bénin 2025 – scénario ALAFIA ;
Donnée transmise	Guide méthodologique pour l'élaboration de documents de stratégie sectorielle ou thématique ;
Donnée transmise	Plan national de développement 2018-2025 ;
Donnée transmise	Politique nationale de sécurité routière du Bénin 2019-2030 ;
Donnée transmise	Age des véhicules recensés entre 2007 et 2018 ;
Donnée transmise	Véhicules immatriculés entre 1981 et 2017 ;
Donnée transmise	Evolution des ressources et des emplois du Fonds Routiers de 2012 au 31 août 2019 ;
Donnée transmise	Base de donnée des véhicules immatriculés pour les années 2016, 2017, 2018 ;
Donnée transmise	Données sur la ville de Cotonou : budget municipal alloué à la mobilité urbaine en 2018, redevances municipales, linéaire du réseau routier.
Donnée transmise	Rapport définitif de l'étude de trafic et annexes – projet de développement du transport fluvio-lagunaire à Cotonou, Porto Novo et leurs environs ;
Donnée transmise	Etude relative à la mise en place du cadre juridique et institutionnel du projet – projet de développement du transport fluvio-lagunaire à Cotonou, Porto Novo et leurs environs ;
Donnée transmise	Etude de faisabilité technico-économique du projet de développement du transport fluvio-lagunaire et du tourisme au Bénin (cas du trajet Cotonou-Porto Novo) ;
Donnée transmise	Audit de la gestion des ressources du fonds d'appui au développement des communes (FADeC) au titre de l'exercice 2016, Commune de Porto Novo ;
Donnée transmise	Fiche du projet « Programme d'Adaptation des Villes aux Changements Climatiques » (PAVICC) –
Donnée transmise	Porto Novo, ville verte : aménager et protéger les berges lagunaires – AFD.
Donnée non transmise	Etudes EGIS contournement nord-est (y compris annexes) ;
Donnée non transmise	Etude de navigabilité de 2013 sur le Grand Cotonou (si lien existe une différence de l'étude de
Donnée non transmise	Dossier UE Grand Nokoué ;
Donnée non transmise	Rapport sur la sécurité routière au Bénin ;
Donnée non transmise	Cartographie des routes asphaltées ;
Donnée non transmise	Données Cotonou, Abomey-Calavi et Sèmè-Podji : projets des mairies, budget total 2018, plan
Donnée non transmise	Données Abomey-Calavi et Sèmè-Podji : budget 2018 prévu et réalisé avec montant pour la voirie et nombre de personnel affecté pour ces services, nombre personnel affecté pour services transports/total, montant redevances payées par les différents transports, linéaire de