

# **DES INSTANCES DE RÉGULATION POUR QUOI FAIRE ? AVENIR DÉLICAT DANS LE TRANSPORT URBAIN (ABIDJAN, DAKAR)**

**Jérôme Lombard  
Marie Richard Zouhoula Bi**

Le besoin d'une régulation nouvelle dans les transports de voyageurs s'impose dans les métropoles d'Afrique. Sa nécessité n'est pas récente, mais elle demande aujourd'hui à être reconsidérée. L'indépendance des nations africaines avait vu les nouveaux États s'impliquer fortement dans le transport au point de devenir transporteurs eux-mêmes. Compagnies de transport routier collectif, compagnies de chemin de fer, compagnies aériennes, compagnies maritimes, elles appartenaient toutes à l'État. Le retrait de celui-ci prôné à partir des années 1980, les difficultés rencontrées par les entreprises nationales, la montée des collectivités territoriales locales et de leurs revendications, la présence de plus en plus importante d'entreprises artisanales privées ont donné un paysage des transports aux visages multiples, en crise, sans pilote et à l'avenir très incertain.

À la fin de la décennie 1980, la Banque mondiale, peu impliquée dans le secteur du transport (Godard et Teurnier, 1992), lance un programme spécial, *Sub Saharan Africa Transport Program* (SSATP) ou Programme de transport en Afrique sub-saharienne, dans lequel le secteur privé est dorénavant pris en compte et avec lequel il faut composer : « [...] the private sector is already playing an important role. The question is: how can that role be enhanced? The answer to this question lies in financial, regulatory and institutional reform combined with more effective management of urban road networks and services » (Barret, 1994). Autrement dit, l'existence du secteur privé oblige à mieux prévoir l'organisation des systèmes de transport en réformant les modes de financement et de contrôle. L'idée d'une régulation à

trouver fait son chemin. X. Godard et P. Teurnier le formulent de façon très précise en 1992 : « [...] Le développement de la coexistence entre multiples formes de transport suppose que soient renforcés les moyens de gestion des autorités publiques. L'enjeu qui est proposé à celles-ci est d'abandonner leur intervention trop directe à travers l'entreprise publique pour centrer leur intervention sur la définition d'un cadre dans lequel les opérateurs multiples doivent exercer leurs propres responsabilités : c'est la fonction de régulation qui doit être revalorisée et qui suppose un renforcement institutionnel » (Godard et Teurnier, *id.*, p. 233).

Le contexte de libéralisation et d'attribution d'un nouveau rôle à la puissance publique aidant, la notion de durabilité des systèmes de transport demandant une meilleure coordination et un environnement favorable, l'idée d'une régulation par la création d'instances spécifiques fait son chemin au cours des années 1990. « Le cadre institutionnel est essentiel pour qu'une politique cohérente et durable se déploie. Même si tous les conflits institutionnels ne peuvent être résolus, il importe de se doter d'institutions dont l'autorité soit cohérente avec la couverture spatiale des systèmes de transport et avec les arbitrages intermodaux à effectuer » (Godard, 1994). Le choix de Dakar comme ville pilote du programme SSATP, avec la création d'un comité de suivi des transports urbains, permet à partir de 1992 d'accélérer la réflexion sur le dossier et en même temps de mieux saisir les difficultés de l'entreprise. D'autres pays, dans les années 1990, admettent progressivement la nécessité d'une réforme institutionnelle dans les transports urbains (Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Ghana, Tanzanie) ; des structures sont mises en place pour réfléchir à l'avenir des transports urbains dans chaque capitale et à une meilleure coordination (Bultynck, 1998).

Au Burkina Faso, la création d'un Conseil exécutif des transports urbains d'Ouagadougou, sur le modèle de ce que propose au même moment le Sénégal, est envisagée en 1997, mais la structure ne voit pas le jour en raison d'un désaccord avec l'État sur sa participation financière (Bamas, 2002). En fait, au cours de cette décennie, les États n'arrivent pas à réformer les systèmes de transport urbain ; ils continuent à peser sur l'évolution du secteur sans toucher à l'éparpillement des structures d'administration et de contrôle, hésitent à donner plus de pouvoir aux collectivités territoriales, envisagent rarement la solution de l'agence d'organisation et de coordination tant prônée par ailleurs. Dans un contexte de libéralisation de l'économie, de déréglementation des transports corsetés par un ensemble de textes parfois datés, voire de dérégulations tous azimuts, seuls trois États envisagent réellement la possibilité de mieux coordonner les transports urbains hétéroclites et dynamiques : il s'agit du Sénégal, de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique du Sud.

Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, dans un contexte urbain francophone, les autorités de régulation n'en sont pas au même stade de développement. À Abidjan, la structure paraît encore dans une phase de lancement, tant les conflits avec l'État et les collectivités locales sont importants. À Dakar, la

structure est considérée à mi-chemin d'une réforme incomplète (selon l'expression de X. Godard (2002b)). Entre les deux, le rapprochement est d'autant plus intéressant que les contextes politiques, juridiques ainsi que les mécanismes de création sont similaires<sup>134</sup>.

Trois domaines permettent de développer une analyse similaire et croisée des autorités sénégalaise et ivoirienne : le contexte de création des instances ; les prérogatives et les moyens qui leur sont accordés pour organiser et coordonner les transports dont elles ont la charge dans l'aire métropolitaine ; les relations avec les autres intervenants avec lesquels les instances doivent nécessairement composer. Les évolutions différenciées des deux structures autorisent aussi la formulation de quelques interrogations.

## I - LES CONTEXTES DE CRÉATION

Dans les deux cités, les contextes de création présentent des similitudes qui touchent autant aux systèmes de transport qu'aux principes d'organisation et structures. Le système de transport a été construit autour d'une compagnie de bus publique (SOTRAC à Dakar, SOTRA à Abidjan<sup>135</sup>). Dans les années 1990, les sociétés nationales ont connu des problèmes au point d'envisager leur privatisation. Puis, sans avoir été rachetées par une structure privée, celle de Dakar a disparu et celle d'Abidjan a diminué son activité, assombrissant le tableau local des transports.

Le transport des deux cités est aujourd'hui largement dominé par le secteur privé artisanal : profitant de la libéralisation de l'économie, de la déréglementation des transports et de la dérégulation du système d'organisation, les minibus et les taxis appartenant à des privés ont envahi les rues. Les cabinets d'études rappellent régulièrement qu'à Dakar (mais c'est aussi vrai pour Abidjan) « [...] le service public [a été] abandonné à une multiplicité d'opérateurs privés sans réelle autorité régulatrice » (POPESCO-CDCI, 2001). La multitude d'opérateurs ne se traduit pas toujours par une desserte équilibrée de l'ensemble de chaque métropole et complique le processus de réorganisation des systèmes de transport. Dans les deux cités d'Afrique subsaharienne, on ne voit plus très bien quelle solution peut régler les problèmes de desserte et d'engorgement.

Le dernier élément du contexte touche au désordre institutionnel qui caractérise les administrations du transport. Trop d'équilibres institutionnels et financiers sont en jeu quand il s'agit de réformer les transports urbains. À Dakar et à Abidjan, différents ministères gèrent le transport (Équipement, Commerce, Finances, Intérieur) et se heurtent aux compétences des

---

<sup>134</sup> La structure dont le projet est le plus abouti en Afrique se trouve à Durban en Afrique du Sud : sa création récente (2003) en fait paradoxalement une autorité à l'avenir bien affirmé.

<sup>135</sup> Dans les deux cas, des capitaux privés avaient des parts minoritaires.

collectivités locales auxquelles est dévolue la gestion du transport dans leur périmètre.

Les désordres se développant dans les systèmes de transport ont pu être à la naissance des instances de régulation. Néanmoins, l'apparition de ces structures s'explique avant tout par la volonté de les voir exister. En Côte d'Ivoire et au Sénégal, la Banque mondiale et dans une moindre mesure l'État ont été au départ de la création des deux autorités<sup>136</sup>. Le processus révèle ainsi combien le soutien ou la défaillance institutionnel sont déterminants dans l'existence ou l'absence de structures de régulation.

### **1.1. La première autorité : le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD)**

L'origine d'un tel conseil remonte au début des années 1990 et aux interrogations sur l'avenir du chemin de fer de banlieue. « L'idée de la création d'une autorité organisatrice des transports dakarois est née de l'approfondissement de la variante ferroviaire proposée dans les conclusion de l'étude du plan de transport de Dakar comme solution viable et durable à la desserte de la banlieue de Dakar » (Ndiaye, 1992). Le chemin de fer était appelé à jouer un rôle structurant et majeur dans le système de transport dakarois à condition que son utilisation soit coordonnée avec les autres modes. Pour cela, une réforme du cadre institutionnel et juridique des transports urbains était réclamée. En 1991, le projet est élaboré et s'oriente vers la création d'une autorité organisatrice inspiré du modèle français. Il est prévu que celle-ci soit placée sous le contrôle du ministère des Transports terrestres et dirigée par un organisme collégial. Ses sources de financement proviennent d'une taxe additionnelle sur les carburants qui doit contribuer à l'alimentation d'un fonds de développement des transports. Les compétences s'étendent à l'aménagement et à l'équipement des transports collectifs, aux études, à la formation et à l'information, à la mise en place des processus de conventionnement engagés avec les exploitants. Le budget annuel est évalué à 75 millions de francs CFA (soit, avant dévaluation, l'équivalent de 375 000 francs français de l'époque).

Malgré un processus d'élaboration des textes très précis, la création de l'autorité n'aura jamais lieu sous cette forme. Pour des raisons à la fois financières (indisponibilité des fonds), institutionnelles et politiques (manque d'engagement de l'État), techniques (conflit de compétences entre les ministères et les collectivités locales), conjoncturelles (réforme du chemin de fer), le projet n'a pu aboutir. À propos de cet échec, X. Godard et P. Teurnier (1992) concluent à l'époque, non pas à l'impossibilité de créer une telle structure, mais à l'absence de réels pouvoirs de coordination et d'arbitrage dont elle dispose. Par la suite, le projet mûrit, les hommes politiques et le ministère

---

<sup>136</sup> La volonté de la Banque mondiale dans les deux pays francophones vient en partie subvenir aux doutes exprimés par les États concernés.

des Transports sont sensibilisés. En septembre 1995, sous la tutelle du ministère, la décision est prise de créer une autorité en charge des transports urbains de Dakar et d'un fonds de développement des transports urbains (Teurnier, 1999). Une lettre de politique sectorielle des transports urbains, présentée par le gouvernement, entérine en septembre 1996, la décision de réformer le secteur. En août 1997, le CETUD est créé et devient le maître d'œuvre du premier programme de transport urbain, intitulé Projet de renforcement des capacités en matière de transport urbain et d'une durée de trois ans.

En tant que programme pilote du SSATP, le projet de Dakar doit déboucher, aux yeux de la Banque mondiale, sur des résultats objectifs, au premier rang desquels figure la réforme institutionnelle. Lorsqu'on consulte les documents du SSATP qui ont été produits depuis la création du CETUD en 1997, y compris les plus récents, on constate que cette autorité est chaque fois mentionnée et présentée de façon identique. Même si les réalisations ne sont pas à la hauteur du projet initial, le CETUD sert pour la Banque mondiale d'exemple emblématique en Afrique subsaharienne, notamment par son processus de création. L'utilisation de l'exemple du CETUD à des fins promotionnelles indique combien les réticences à voir naître cet organisme ont été difficiles à combattre et combien, pour la crédibilité de la Banque mondiale et de son programme en Afrique, la réussite de ce processus est nécessaire, sinon vitale.

## **1.2. La « petite sœur » du CETUD : l'Agence des transports urbains (AGETU) d'Abidjan**

L'exemple de Dakar a inspiré les concepteurs ivoiriens du même projet. En 1992, le gouvernement, sous la pression des bailleurs de fonds internationaux, initie une série de réflexions sur la réorganisation des transports urbains à Abidjan. L'objectif est d'instaurer une instance unique de régulation des transports urbains à l'instar de ce qui se mettait en place dans d'autres villes du continent. La multiplicité des intervenants et des compétences en matière d'organisation des transports (État, ville d'Abidjan, communes), l'éclatement de l'offre de transport, en contribuant à déstructurer les transports abidjanais, militent en faveur d'un tel projet de réforme.

La première structure, poussée par la Banque mondiale entre 1992 et 1995, devait être un bureau d'étude et de conseil de la ville d'Abidjan en matière de transport. Le projet n'a pas abouti, mais en 1997, le Ministre des transports décide d'en faire une agence autonome. Dès lors, le dossier traîne car la ville d'Abidjan ne veut pas lâcher ses prérogatives en la matière. Les changements politiques intervenus en 1999 remettent en selle l'idée de 1997 et le décret de création de l'AGETU est pris<sup>137</sup>. Cette société d'État, au capital de laquelle

---

<sup>137</sup> Décret n°002/02 février 2000.

participe la ville d'Abidjan, est appuyée financièrement par la Banque mondiale et devient la seule instance organisatrice des transports urbains à Abidjan (Zoro, 2002). Pour anticiper toute velléité revendicatrice de la part des collectivités territoriales locales (les communes notamment), une ordonnance assure la nouvelle agence d'un pouvoir dans le périmètre de transport urbain dont elle a la charge, à savoir la ville d'Abidjan et trois communes avoisinantes. Aujourd'hui, malgré le décret de 2000, la structure, chargée de gérer les activités des différents acteurs du secteur et d'arbitrer les conflits, est engluée dans des rapports antagonistes avec les communes. Le contexte ivoirien actuel, marqué par les hésitations politiques et les contradictions des lois de finances de 2004 et 2005, exacerbe ces différends et fait réapparaître l'idée d'une agence confinée à sa vocation première, celle de cabinet d'études.

### **1.3. Des processus de création longs et ambigus**

La mise en perspective des deux projets d'agences souligne l'importance du soutien politique dont elles doivent faire l'objet (et donc la nécessité de déléguer à une telle structure une parcelle de pouvoir sur un périmètre particulier). À Dakar, c'est bien le ministère des Transports qui hésite en 1992 à se dessaisir d'une partie de ses prérogatives et profite de la réforme simultanée du chemin de fer pour faire échouer le premier projet. En Côte d'Ivoire, le gouvernement crée une société d'État en y associant la ville d'Abidjan : par ce fait, il confère à la collectivité une possibilité de nuisance qui ne manquera pas d'être utilisée plus tard. Par contraste avec les autres métropoles, Durban en Afrique du Sud s'est équipée, dès la première mandature du gouvernement local fonctionnant selon les dispositions de la Constitution post apartheid, d'une instance de régulation des transports dotée de tous les pouvoirs et de la capacité politique nécessaires à l'exécution de sa mission.

En définitive, l'impression qu'on cède avec difficulté un pouvoir à autrui introduit le doute sur la possibilité de développer la structure.

## **II - PRÉROGATIVES ET FINANCEMENTS : DES INSTANCES AVEC DES POUVOIRS ET SANS MOYENS ?**

Plusieurs éléments relatifs aux prérogatives et aux budgets permettent de souligner des similitudes entre les deux cas. C'est aussi dans ce domaine sensible que les expériences des deux institutions diffèrent et montrent sur quels obstacles le nouveau système bute.

### **2.1. Un ensemble commun minimum**

Le CETUD et l'AGETU ont en commun d'avoir la responsabilité du développement du secteur du transport urbain, de son organisation, de son intégration (tableau 1). Chaque structure doit s'occuper des contrats passés

avec les transporteurs (affectation d'une ligne à un opérateur ou un groupement d'opérateurs), déterminer et surveiller les réseaux en exploitation, proposer une tarification et harmoniser les prix, veiller à développer ou faire développer les infrastructures, organiser la circulation et le stationnement sur les voies du périmètre urbain. Ces tâches constituent le strict minimum pour espérer la bonne marche du transport urbain dans les deux agglomérations. Dans chaque cas, l'instance dispose aussi théoriquement du pouvoir de statuer sur les demandes d'exploitations de ligne. À Dakar, le projet en cours visant à attribuer des lignes à des groupements d'opérateurs privés va dans ce sens. À Abidjan, l'attribution d'une ligne à un transporteur privé n'est pas clairement formulée et va poser problème si le flou persiste. La réponse par le projet de création d'une nouvelle compagnie de bus privée, la SOTU, n'est pas une solution et montre que l'intégration du secteur privé dit « informel » n'est pas acquise.

Les différences entre les deux cas mettent en évidence des faiblesses de conceptions ou des oublis. Elles tiennent à l'histoire du transport et des États dans chaque cité, et à la réalité de la décentralisation. Elles soulignent aussi combien ces instances sont le fruit de compromis dont les limites se révèlent problématiques pour l'avenir des transports urbains. Parmi les prérogatives des autorités sénégalaise et ivoirienne, certains éléments aussi importants que le contrôle des autorisations de transport, la question du service public ou bien l'aspect politique et planification des transports urbains, le volet études, sont inégalement présents. À la différence de l'Afrique du Sud où, depuis la fin de l'apartheid, le volet politique est considéré comme capital dans le développement des transports urbains de chaque métropole sud-africaine, et où le souci d'intégrer le transport dans une perspective planifiée d'aménagement local qui respecte aussi les prérogatives des autres niveaux territoriaux (État, Provinces) apparaît comme fondamental, au Sénégal et en Côte d'Ivoire, ces aspects ne sont pas pris en compte aussi explicitement dans les instances de Dakar et d'Abidjan. Même si le CETUD est chargé de la mise en œuvre et du suivi de la politique des transports publics, cela n'est pas clairement affiché et surtout indiqué comme une véritable compétence. Au demeurant, la politique des transports publics ressort d'une autre structure, en l'occurrence la Direction des Transports terrestres. Le volet études est souligné comme une priorité : le choix de Dakar en tant que ville pilote du SSATP a d'ailleurs justifié un certain nombre de travaux menés depuis 1997, mais ce foisonnement, sans doute disproportionné, a des difficultés à se traduire en applications concrètes. À Abidjan, la longue expérience du Bureau national d'études techniques et de développement (BNETD) explique cette absence et ne rend pas la tâche de l'AGETU aisée.

Quant aux questions de service public et de régulation des autorisations, les deux dossiers sont liés. Au Sénégal et en Côte d'Ivoire, l'enjeu est identifié et semble même fondateur des deux structures qui œuvrent cependant dans un contexte de libéralisation et de privatisation du service de transport : des

procédures existent comme la délégation de service public, la contractualisation sous forme de concession ou d'affermage. Il ne semble pas que soit incorporée une vraie réflexion sur le service public de transport au moment où les disparités socio-économiques par le transport s'accroissent et ségrèguent de plus en plus l'espace urbain. Si tel était le cas, la régulation des autorisations de transport serait plus affirmée et prise en charge par une seule autorité : par le contrôle (voire la limitation) des entrées dans la profession, c'est en effet le débat sur la place de chacun, sur le rôle de chaque intervenant dans le service de transport, notamment des transporteurs, qui est ouvert. Au Sénégal, les autorisations de transport sont encore pilotées par le ministère des Transports. En Côte d'Ivoire, elles sont censées être obtenues auprès de l'AGETU mais elles lui sont fortement disputées par les collectivités territoriales. Contrôler les entrées sur les lignes où la dynamique du privé l'emporte ne peut être appréhendé indépendamment du contrôle à l'entrée dans la profession.

Trois autres prérogatives sont inégalement présentes dans les instances analysées. L'amélioration du parc de véhicules est une mission du CETUD et de l'AGETU et favorise la réflexion sur la qualité de l'environnement urbain. Le contrôle des importations et du parc local de véhicules est une condition sine qua non pour tester la réalité de cette prérogative. Or, les ministères du Commerce interviennent aussi dans le contrôle des importations, par ailleurs rentables pour les États (pour le Sénégal, cf. Guilbert, 2003 ; Lombard et Ninot, 2002). La possibilité de recourir à la justice pour faire appliquer ses décisions et imposer une régulation publique nouvelle, face aux tenants du « tout privé », n'existe pas à Dakar ou à Abidjan où le ministère de l'Intérieur joue un grand rôle dans ce domaine. La question qui se pose est de savoir comment le CETUD ou l'AGETU peuvent limiter les entrées de professionnels sur une ligne quand, pour faire respecter leur décision, elles doivent faire appel aux services de police placés sous tutelle d'une autre institution. De même, la notion de participation (des acteurs, de la population) n'est pas nommément indiquée dans les compétences des deux autorités. À Dakar et à Abidjan, seul un représentant des consommateurs siège à l'assemblée plénière (Dakar) ou au conseil d'administration (Abidjan). Des commissions consultatives réunissent régulièrement tous les acteurs des transports, mais les autorités n'ont pas compétence pour véritablement travailler avec les populations. D'ailleurs, le veulent-elles vraiment ? P. Teurnier souligne qu'à Dakar le processus de création du CETUD a été entamé sans tenir compte de cette question : « [...] le recours au processus démocratique d'élaboration d'une politique des transports n'aurait-il pas été plus approprié pour aller plus vite dans les actions concrètes, visibles par la population ? » (Teurnier, 1999, p. 312). À l'époque, il conclut : « [...] N'essaie-t-on pas de réformer entre experts, fonctionnaires, bailleurs, opérateurs, bref entre techniciens spécialistes, quitte à officialiser par la suite la nouvelle organisation dans le droit ? » (Teurnier, *id.*). Il est incontestable que l'autorité des transports ne peut œuvrer dans ces pays que si elle réforme

aussi ses propres mécanismes de fonctionnement et de compréhension de la réalité sociale (Lombard, 2003).

Dans les deux cas, le cœur du système de transport – à savoir l'organisation et l'exploitation du transport – est pris en charge par l'autorité : c'est un pas important sur le chemin d'une véritable autorité organisatrice. Néanmoins, des compétences ne sont pas intégrées ou sont minorées et laissent le champ libre à toutes les interprétations possibles ou aux compromis défavorables en particulier aux populations et à certains professionnels.

**Tableau 1 : Comparaison des prérogatives du CETUD et de l'AGETU**

	<b>CETUD Dakar</b>	<b>AGETU Abidjan</b>
<b>Planification</b>		Élaboration des plans de transports urbains
<b>Service public</b>	Identification des contraintes de service public et détermination des compensations afférentes	Identification des contraintes de service public éventuelles et proposition le cas échéant des compensations financières
<b>Coordination des modes</b>	Coordination entre les différents modes de transport, arbitrage du partage des recettes, en cas d'intégration tarifaire	Coordination et arbitrage de la répartition des recettes de transport en cas d'intégration tarifaire entre les opérateurs
<b>Contrats</b>	Passation des conventions avec les transporteurs agréés	Élaboration et lancement des dossiers d'appel d'offres en vue du choix des partenaires du service de transport public urbain de personnes dans le périmètre défini, évaluation des offres, rédaction des conventions et des cahiers des charges, passation et contrôle de l'exécution de ces conventions
<b>Réseaux</b>	Détermination des lignes à desservir et de leurs modalités techniques d'exploitation	Définir les réseaux des services de transports urbains, leurs modalités techniques d'exploitation
<b>Tarifification</b>	Proposition en matière de tarification des transports	Approbation et harmonisation des tarifs
<b>Infrastructures</b>	Proposition en matière d'amélioration des infrastructures	Étude de la programmation des infrastructures spécifiques au transport public urbain notamment les couloirs réservés, les gares routières, les aires de stationnement et les stations de taxis
<b>Stationnement Circulation</b>	Proposition en matière d'amélioration de la circulation et de la sécurité routière	Coordination du stationnement et de la circulation
<b>Autorisations</b>		Délivrance des autorisations relatives aux services de transport urbain de voyageurs et tenue du registre des transporteurs agréés (inscriptions, modifications et radiations) Élaboration des critères d'accès à la profession de transporteurs publics de personnes
<b>Parc</b>	Amélioration de l'état et de la qualité du parc automobile	Contribution à la lutte contre la pollution atmosphérique générée par les transports motorisés
<b>Études</b>	Formations et financement des études nécessaires	

Sources : Documents internes du CETUD et de l'AGETU.

## 2.2. Des pouvoirs limités : drôle de jeu avec l'État et les collectivités territoriales

Les prérogatives attribuées aux instances de régulation le sont par la loi. Autrement dit dans des États aussi centralisés que le Sénégal et la Côte d'Ivoire, c'est par la volonté de l'appareil d'État et du gouvernement qu'elles existent. Avec la décentralisation des pouvoirs, un échelon nouveau de responsabilités territoriales émerge dans ces pays, compliquant la donne et soulevant l'exigence pour les collectivités d'avoir des prérogatives particulières.

De par le processus même de construction de la réforme, les éléments d'opposition à l'existence des autorités sont réels. Appareil d'État, pouvoirs politiques, collectivités territoriales locales, secteur privé de grandes sociétés, chaque institution a une capacité de nuisance. À Dakar et à Abidjan, les réticences de l'État à se dessaisir de certaines compétences empêchent véritablement la structure d'impulser des changements. Un des responsables du CETUD ne dit pas autre chose : « on est un établissement public qui dépend de l'État et qui, de par une loi "exerce au nom de l'État et des collectivités" et qui a certains pouvoirs déclinés. Cela veut dire qu'on a beau lutter pour ces pouvoirs, étant donné que l'autorité est une instance nommée par l'État, il y a quand même ce lien ombilical qui n'est pas coupé. Pratiquement, la décision finale ne revient pas à l'agence centrale ». Le ministère à l'époque a été réticent à lancer la procédure pour la création de la première agence de régulation. Aujourd'hui, la Direction des Transports terrestres (DTT) reste maîtresse d'œuvre de la définition de la politique nationale de transport, de la sécurité routière et surtout de l'attribution des autorisations de transport. Le CETUD estime qu'il garde un rôle de régulateur et maîtrise l'offre lorsqu'il décide de limiter le nombre de bus possible sur une ligne. Cependant, ce partage des tâches avec la DTT (autorisation d'un côté, licences de l'autre) n'est pas encore effectif, le processus de concession de lignes à des groupements de transporteurs ayant débuté en 2005 avec l'affectation de 105 nouveaux bus sur quelques itinéraires.

Le CETUD rencontre moins de difficultés avec les collectivités locales. Il opte pour une politique de « petits pas » en ne froissant pas les susceptibilités des villes de l'agglomération. C'est par consensus et en accord avec l'assemblée plénière (où sont représentées les collectivités locales) que les décisions sur les gares actuelles ou nouvelles et sur leur gestion sont prises. Il souhaite même s'immiscer dans la contractualisation pour tout nouveau projet de gestion privée en participant à la signature des contrats aux côtés du concédant (les villes) et du concessionnaire. Cette disposition néanmoins semble irriter les maires des villes qui se demandent en quoi le CETUD est légitime pour parler en leur nom sur des questions de transport internes à la commune : « *dans mon quartier ou ma commune, c'est ici que je veux une gare routière* » est une réplique d'élus souvent envoyée au CETUD et qui dénote une méfiance

croissante vis-à-vis d'un organisme qui va à l'encontre de fonctionnements, voire d'arrangements, locaux<sup>138</sup>.

Le cas d'Abidjan est encore plus symptomatique des oppositions qui se font jour au retrait des prérogatives municipales qu'est en passe d'opérer la structure de régulation. L'État soutient l'AGETU beaucoup plus que ne le fait celui du Sénégal à l'égard du CETUD. Aux yeux des collectivités locales, c'est ce lien ombilical qui est trop fort : le gouvernement nomme les membres du conseil d'administration et en définitive son président ; par conséquent le contrepoids aux directives de l'État, notamment de la part des collectivités locales, semble faible (Zoro, 2002). À l'inverse, le législateur maintient et défend les droits de ces dernières, créant une cacophonie et affaiblissant l'instance de régulation. La ville d'Abidjan et les communes qui retirent de gros bénéfices de la cogestion du transport dans leur périmètre ne peuvent admettre qu'on les leur enlève au profit d'une structure paraétatique. L'essence de leur pouvoir provient d'une loi alors que, pour l'AGETU, c'est un décret présidentiel qui institue la création de l'institution. Il est par conséquent difficile à des entités dont le champ de compétences est conféré par la loi de se subordonner à une autre, fut-elle issue d'un décret présidentiel.

L'AGETU aurait proposé de reverser aux communes ce qu'elles touchaient auparavant dans l'ancien système et même d'augmenter les versements quand les rentrées par les taxes et les autorisations seront mieux contrôlées. Ainsi, l'annexe fiscale de la loi de finance 2004 stipule qu' « [...] il est institué auprès de l'AGETU une taxe d'inscription et une redevance d'autorisation annuelle lors de la délivrance et du contrôle des titres de transport urbain [...]. Dans le ressort territorial de l'AGETU, les redevances d'autorisation se substituent à la taxe sur les taxis et à la taxe sur l'exploitation d'embarcation prélevées par les communes, ainsi qu'à la taxe sur les taxis interurbains, intercommunaux ou ceux dotés d'un compteur prélevées par le district d'Abidjan » (*Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005). En conséquence, une clé de répartition des redevances a été adoptée : 40 % aux collectivités territoriales et 60 % à l'AGETU. Mais, s'appuyant sur des dispositions légales, les collectivités locales ont engagé une bataille juridique en ménageant préalablement les transporteurs par la promesse d'une exemption de visite technique. Estimant que la précédente loi « [...] ne prend pas suffisamment en compte les contraintes budgétaires des communes et du district d'Abidjan » (*Fraternité-Matin*, *id.*), la nouvelle loi de finance 2005 a prévu d'inverser la clé de répartition des redevances transport (60 % aux collectivités territoriales et 40 % à l'AGETU) et adjoint à l'agence une régie pour la gestion des redevances d'autorisations de transport. Ce renversement de situation qui confine désormais l'AGETU dans un rôle de guichet d'enregistrement la rend

---

<sup>138</sup> Le dernier exemple en date est donné aux Parcelles Assainies, une commune d'arrondissement de la partie Nord de la presqu'île. Cf. dans le même ouvrage la contribution de Jérôme Lombard sur les gares routières de Dakar.

tributaire des politiques de transport des communes dont « [...] le souhait est de reprendre la gestion complète des redevances » (*Fraternité-Matin, id.*).

Dans les deux cités, l'autorité nouvellement créée change ainsi les relations entre les acteurs du transport et parfois en modifie les arrangements locaux, quitte à les rendre plus transparents. Elle s'intègre dans un secteur qui, dans tous les pays, compte politiquement aux yeux des gouvernements, quels qu'ils soient. Leur sensibilité aux mouvements qui traversent ce secteur et à toutes les transformations qui pourraient le bouleverser, voire faire évoluer les rapports de force en faveur de concurrents politiques, est donc aiguë. À Dakar, lors de l'alternance politique de 2000, le CETUD a failli disparaître en raison d'appréciations négatives sur ses résultats de la part de la Présidence de la république. À l'époque, d'autres points de vue avançaient l'idée, plus politique, que le CETUD, créé au temps de l'ancien régime, n'aurait pas été apprécié comme il se doit, signe de l'extrême sensibilité du processus de régulation aux changements politiques. À Abidjan, l'AGETU fonctionne mais subit l'opposition des communes en raison des divergences de fonds sur les compétences et financements.

### **2.3. Des financements importants mais incertains**

Directement liés aux pouvoirs dévolus aux autorités des transports, les financements octroyés et les moyens pour les développer fondent la pérennité des instances en question. Dans les deux situations, la nouvelle structure doit bénéficier d'importants transferts financiers qui demandent une réforme de l'ancien système de financement du secteur du transport. Les deux structures relèvent de ce point de vue de mécanismes et de modes de financements assez différents. En effet, il ne s'agit pas des mêmes procédures lorsque la loi, en créant l'autorité, transfère des recettes d'une institution à une autre, quand l'État ou une collectivité territoriale subventionne l'agence ou bien dans le cas de taxes additionnelles sur les carburants. Ces modalités ne mettent pas en cause les mêmes acteurs, les mêmes habitudes, les mêmes pouvoirs.

Le cas de Dakar est exemplaire de l'ensemble des ressources dont une agence peut disposer. Dans la métropole sénégalaise, elles sont au nombre de quatre (Ndiaye, 2002) :

- Un Fonds de développement des transports urbains (FDTU) couvert par une participation paritaire de l'État, des collectivités locales et des professionnels.
- Des ressources allouées à l'État par des partenaires au développement en vertu des conventions et accords conclus avec le Gouvernement et destinées au développement de la mobilité urbaine.
- Les rémunérations versées par les bénéficiaires des services et autres prestations fournis par le CETUD.

- Les subventions, dons, legs ou libéralités faits par un État étranger, des collectivités locales ou par tout autre organisme national ou international, conformément à la réglementation en vigueur.

Le premier type de financement, le FDTU, est inégalement alimenté. Le financement des collectivités locales et du secteur privé n'est pas acquis : seul l'État depuis 1997 a versé au fonds sa quote-part annuelle, de l'ordre de 400 millions de francs CFA, dénotant par là sa volonté de faire travailler le CETUD. Les autres parties prenantes sont bien en peine de verser leur participation, aucun projet de loi accepté par tous ne venant fixer les modalités de versement (le premier projet préconisait l'instauration de taxes mais a été refusé par les autorités de l'État). Il semble que, compte tenu des difficultés financières des collectivités territoriales, l'État va prendre en charge la différence jusqu'à ce que ces dernières puissent financer (Sagna, 2002). La ville de Dakar doit en principe payer à hauteur de 82 %. Quant au secteur privé, il n'est pas clairement défini qui est concerné (transporteurs, industriels, commerçants ?) et sur quelle base le chiffre d'affaires sera ponctionné. L'incertitude sur les financements est grande et obère sérieusement la pérennité du fonds. Le principe de la parité est réduit à néant et replace l'État au centre du dispositif, écartant du même coup les collectivités locales et atténuant l'autonomie de la structure, notamment en cas de conflit avec le pouvoir.

Le second volet du financement du CETUD est majeur : il s'agit des programmes initiés par les bailleurs et générant d'importantes ressources. Le PAMU (Programme d'amélioration de la mobilité urbaine) vient succéder depuis 2002 au Projet de réforme et de renforcement des capacités d'expertise en matière de transport urbain (1997-2001). D'un montant de 87 milliards de francs CFA répartis en deux phases de quatre et trois ans, il est principalement financé par la Banque mondiale. Les sommes sont donc importantes, la Banque mondiale investissant beaucoup dans ce projet (comme l'Agence française de développement, dans les années 1990, l'avait fait pour renflouer la SOTRAC). Certes, des infrastructures routières (telles que des échangeurs dans les grands carrefours de l'agglomération), prévues dans le PAMU, sont en cours de réalisation depuis fin 2004. De même, le démarrage de l'opération de renouvellement des minibus redonne espoir aux populations et aux décideurs. Mais, au regard de l'ampleur des défis dans l'aménagement de l'agglomération et du système des transports, de l'importance du parc privé de transport collectif qui ne sera pas pris en charge dans le cadre du PAMU et des enjeux de pouvoir inhérents au secteur et aux opérations politiques sous-jacentes au PAMU, on est en droit de se demander si le projet a une réelle chance de se concrétiser. Auquel cas, le risque de voir la Banque mondiale se retirer du projet n'est pas mince<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> « Seuls deux des 23 projets sénégalais à la BM sont satisfaisants », *Le Soleil*, 05 mai 2003.

En tant que ville pilote, Dakar a bénéficié de fonds importants depuis près de 10 ans qui constituent l'essentiel des financements attribués au CETUD. Le bilan provisoire qui peut en être tiré est que le poids de l'État dans une structure dite autonome est toujours aussi pesant. La défaillance des collectivités locales dans le Fonds de développement des transports urbains traduit le peu de légitimité dont le CETUD est porteur. Seul le bailleur international, avec des doutes, est présent. Pour combien de temps et pour quel projet à long terme ?

À Abidjan, le budget prévisionnel de l'AGETU est estimé à environ deux milliards (en 2000). Ce budget est constitué en grande partie des recettes tirées de la gestion du transport (taxes et redevances provenant de la délivrance et du contrôle des titres, agréments et autorisations) et d'une subvention publique de l'État. Les recettes potentielles générées par les transports sont évaluées, toujours par la ville d'Abidjan, à 1,5 milliard de francs CFA. L'AGETU conteste ces chiffres et les évalue à « 706 millions de francs CFA, soit 3% du budget » de la ville (*Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005). Cette structure qui s'estime victime d'une lecture politique de l'affaire des redevances est en réalité confrontée à la réticence de la ville d'Abidjan à se défaire de cette manne que représente le poste transport dans son budget (10 milliards en 2000). Les appréhensions des collectivités territoriales en charge des transports urbains ne sont pas aisées à réduire dans la mesure où « ... le transfert des ressources au profit de l'AGETU entraînerait un manque à gagner important : 160 000 francs CFA par an par taxi compteur pour la ville d'Abidjan, 40 000 francs par an par taxi communal pour les communes d'Abidjan » (Zoro, 2002, p. 45).

Ainsi, d'une année sur l'autre, l'indépendance de l'AGETU semble loin d'être acquise. En dénonçant la réduction de l'allocation financière de l'agence, un de ses responsables tire la sonnette d'alarme : «...il ne s'agit pas de créer des structures qui fonctionnent sur papier, encore faut-il leur donner les moyens financiers nécessaires à la conduite à bonne fin des missions qui leur sont assignées » (Zoro, *ibid.*, p. 46). Ce dépit qui illustre les pesanteurs antérieures prend actuellement une autre forme. Dans la continuité de la bataille juridique, l'agence décide de « ne reverser dans les caisses de la régie annoncée pour gérer les recettes récoltées que la part revenant aux collectivités territoriales ». L'AGETU semble décider à rendre la régie annoncée inopérante et affirme que « [...] son système ne s'accommode pas des lourdeurs d'une régie »<sup>140</sup>. Le contexte abidjanais, caractérisé par la décentralisation poussée des pouvoirs aux villes et communes, accentue l'importance des problèmes de l'AGETU. Le cas ivoirien dépasse l'exemple sénégalais. Les collectivités semblent accrochées à leurs prérogatives et ressources et n'acceptent pas, pour le moment, qu'une structure transversale tente d'organiser les transports dans l'ensemble de l'agglomération, en prenant en compte toutes les parties en

---

<sup>140</sup> Le directeur général de l'AGETU, *Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005.

présence. En outre, lorsqu'il s'agit de ressources financières dont sont avares les collectivités et leurs équipes dirigeantes, l'apparition d'un regard extérieur interroge directement les modes de fonctionnement des structures et les pratiques politiques et de clientélisme.

Le CETUD et l'AGETU donnent l'image d'instances sous la menace permanente d'un blocage faute de crédits et de légitimité suffisants. Par défaut, le CETUD risque de se cantonner dans un rôle de bureau d'études prospectives sur les transports, ce qui ne correspond pas à sa fonction initiale.

### **III - UNE AUTORITÉ POUR QUOI FAIRE ? FACE-À-FACE DÉLICAT AVEC LES PROFESSIONNELS**

La montée du secteur privé, apparu en substitution du public ou à ses côtés, exige des pouvoirs publics de redéfinir le rôle de chacun des intervenants. Le principal enjeu aujourd'hui dans les deux villes est de réformer le transport urbain en prenant en compte, alors qu'on les a longtemps ignorées, l'importance du monde professionnel et ses revendications. Parler d'autorité des transports avec un conseil d'administration, instance supposée de concertation, c'est reconnaître la propre structuration du milieu professionnel, ses regroupements, ses syndicats et ses représentants. Or, il n'est pas évident de s'intéresser aujourd'hui à un secteur avec lequel l'État mais aussi les pouvoirs locaux ont entretenu des relations ambiguës, faites alternativement de bienveillance, de répression et d'ignorance.

Deux questions semblent se poser actuellement dans les deux villes :

- La régulation dans le secteur du transport passe par un meilleur contrôle des autorisations de transport et des licences sur les lignes. Le service aux usagers et la sécurité routière ne peuvent qu'en bénéficier. Comment arriver à imposer un tel dispositif auprès de professionnels qui ont bénéficié de procédures propres au milieu, de passe-droits, d'avantages gagnés sur le terrain ?
- Avec quels acteurs du secteur privé les autorités négocient-elles ? Dans quelle mesure, dans un contexte de libéralisation et de privatisation poussée, le monde du transport peut-il s'acclimater d'un projet de régulation qui rogne sur certains avantages ?

La création d'une autorité de transport, régulatrice ou organisatrice, transforme aussi les relations dans les transports urbains avec d'autres types d'acteurs : les associations de quartiers ou de jeunes, les usagers. Au travers des relations entretenues avec les professionnels, notamment au sein des communes et autour des gares routières, le rôle des usagers apparaît fondamental mais encore peu pris en compte.

### **3.1. Les agréments et les licences : enjeu de la régulation par l'autorité**

La question est de savoir comment réguler l'entrée dans la profession ou la ligne de transport lorsque l'État lui-même est déficient et que les collectivités locales ont intérêt à développer leur commune, leur clientèle politique et leur fiscalité, c'est-à-dire à la fois leur soutien aux transporteurs et l'imposition.

Le premier élément pour l'autorité est d'avoir la mainmise sur l'entrée dans la profession (par le biais des agréments ou autorisations de transport). À Dakar, le CETUD se refuse à le faire et laisse cela à la Direction des Transports terrestres (donc à l'État) pour les minibus et à une commission régionale des taxis dirigée par le gouverneur de région. Ce refus tient à la volonté du CETUD de garder sa marge de manœuvre dans le milieu, mais aussi au souci de la DTT de conserver le peu de prérogatives qui lui reste. Dans les faits, n'importe qui entre dans le transport, y compris des personnes qui ne connaissent pas ce type d'activité. Les taxis urbains (anciennement à compteur horométrique) se multiplient ainsi que les taxis de banlieue officiels et clandestins (voitures particulières faisant office de taxi). Quant aux minibus, le renouvellement se fait en interne, les propriétaires qui en ont les moyens rénovent leur parc en important des véhicules. Mais les nouveaux entrants ne sont pas légion car l'investissement initial est important (environ cinq millions de francs CFA pour un car rapide, soit 8 000 euros en 2006). Les professionnels réagissent selon des motivations propres : qui peut démarrer dans la profession le fait, avec le soutien de son marabout ou de son ancien employeur (notamment les grands transporteurs qui cèdent des véhicules à crédit à leurs chauffeurs).

Les transporteurs s'interrogent sur les contraintes imposées à leur activité et à l'entrée dans la profession dans la mesure où la demande de la population n'est pas satisfaite et qu'ils ont les moyens d'y répondre en développant leur activité. Que le CETUD ne contrôle pas les agréments tend à faire de cette structure un ensemble vide chargé tout au plus de réaliser des études et d'attirer l'argent de la Banque mondiale. La mainmise sur cette compétence pourrait donner plus de poids à l'instance et aussi permettre d'obtenir plus de considération de la part des professionnels. De conseil exécutif (de la politique de l'État dans les transports urbains ?), elle pourrait devenir une vraie structure d'organisation ou de régulation des transports urbains, notamment en coupant le cordon ombilical avec l'État dont l'attribution des agréments n'est pas le moindre des symboles.

À Abidjan, les prérogatives de délivrance des agréments de tous les types de transport échoient désormais à l'AGETU. Les dispositions antérieures sont abrogées (les communes et la ville pour les deux types de taxis ; l'ancienne DTT, actuellement la SONATT, Société nationale des transports terrestres, s'occupant des minibus). Cette concentration des compétences devrait améliorer les procédures de contrôle et réduire la dérive communale. Or, on

assiste à un transfert de compétences sans contrepartie financière qui serait octroyée à une régie qui reste encore à créer. L'idée est de ménager les collectivités territoriales (devenues de vraies structures d'entrepreneuriat), bénéficiaires de la répartition des redevances de transport. Trois entités aux statuts juridiques différents se retrouvent alors à partager des prérogatives, ce qui inéluctablement favorise les dérives et les logiques clientélistes. Le problème du transport reste en l'état tant la manne financière aiguise des appétits. Les professionnels de leur côté, qui tiraient bénéfice des négociations avec les structures locales, sans avoir à référer à une entité supérieure censée représenter la loi et l'intérêt général, opèrent un revirement spectaculaire. Estimant irréversible le processus de transfert des compétences transport à l'AGETU, ils l'érigent désormais comme « [...] seul et unique interlocuteur en matière d'autorisation et de taxes au titre du principe de droit qui dispose que les nouvelles dispositions abrogent les anciennes » (*Fraternité-Matin*, 11 et 12 juin 2005). Cette posture qui implique la fin du harcèlement des communes annonce des arrangements nouveaux pour la préservation des positions de rente sur les lignes et les chargements.

Le second point sur lequel butte le processus de régulation est celui des licences de transports et des concessions de lignes. Pour les deux agences, il s'agit d'un enjeu majeur à même de fonder leur politique ou au contraire de la rendre inefficace. Auparavant, en Afrique francophone, on distinguait, sur le modèle français, les licences locales, urbaines, des licences régionales ou nationales, interurbaines. Chaque véhicule ne pouvait à la fois circuler sur un réseau urbain et sur un réseau national. Cette disposition a disparu dans les années 1980 au Sénégal. À Dakar, la solution d'aujourd'hui est de concéder des lignes à des Groupements d'intérêt économique (GIE) de transporteurs. Si le projet a démarré en 2005, il va cependant sembler difficile de contrôler les entrants sur les lignes. Les règles anciennes de partage de l'espace sont effectivement en voie de disparition (seul le Plateau reste théoriquement interdit aux minibus et aux taxis « clandos ») : on ne voit pas comment le nouveau système sera respecté, si un contrôle des entrées dans la profession n'est pas entrepris et si la police des transports n'est pas respectée. La régulation se produit plutôt au sein des différentes professions (taxis, minibus) et passe par l'obligation de cotiser à un « garage » et à une tête de ligne pour entrer dans la ligne : le regroupement de chauffeurs qui gère le garage l'impose, le rabatteur aussi. Le maraudage est combattu par les professionnels eux-mêmes, la police pouvant servir d'appui pour contrôler les fraudeurs. Si le CETUD veut maintenir ses prérogatives vis-à-vis des professionnels, il lui faut trouver la solution pour trouver un compromis entre ses propres procédures et celles du milieu des transports.

Dans ce domaine, le panorama à Abidjan se rapproche de celui de Dakar. Pour les minibus, si l'entrée dans la ligne interurbaine dépend désormais de la possession d'une autorisation de l'AGETU, l'allégeance obligatoire à un syndicat est toujours indispensable. Quant aux taxis communaux, avec

l'accord tacite des communes, leurs syndicats ont installé des péages à l'entrée des lignes. À ce sujet, un leader syndical prévient que « [...] le paiement des tickets de syndicats est exigé pour tout chargement » (*Fraternité-Matin*, 10 juin 2005). Dans les deux cas, les professionnels démontrent qu'ils souhaitent conserver leur propre système, en s'accommodant de l'AGETU. Cette dernière semble cependant incapable d'intervenir dans cette régulation qui équivaut parfois à un système de racket. Même si elle déclare que s'insérer dans ce processus n'est pas opportun puisque ce type d'organisation syndicale est logiquement appelé à disparaître lorsque le fonctionnement de l'autorité sera effectif, le constat est que les « [...] chauffeurs trouvent plus rentables les activités syndicales que la fonction de chauffeur » (*Fraternité-Matin*, 09 juin 2005). Comme au Sénégal, éviter de prendre en compte le fonctionnement local constitue la solution trouvée pour espérer développer un nouveau processus de régulation, pensé par le haut. Il n'est pas sûr que le contrôle des entrants dans la profession et sur les lignes puisse uniquement se régler dans les bureaux de l'AGETU, sans « descendre » dans les gares.

La réalité du pouvoir des autorités passe par un meilleur contrôle des entrées dans la profession de transporteur routier et par un contingentement des autorisations de transport sur les lignes. Dans ce processus, les autorités régulatrices se heurtent de front aux intérêts des collectivités territoriales ou des États et surtout aux pouvoirs des groupements professionnels : de leur capacité à négocier avec eux dépend leur avenir.

### **3.2. Les groupements professionnels et l'autorité de transport : « l'amour vache »**

La création des autorités suppose une capacité de décision et d'autonomie vis-à-vis de l'ensemble des intervenants. Avec le monde professionnel en particulier qui est omniprésent. Or l'autorité devient un nouvel intervenant qui n'est pas, aux yeux de tous les autres, aussi neutre qu'on veut bien le dire et qui est représenté par des personnes qui travaillaient auparavant dans les ministères ou dans les grandes entreprises publiques de transport. Les habillages ont changé mais les personnes sont en partie restées les mêmes. Ce n'est pas le moindre des paradoxes de ces réformes. La relation au monde des transports n'en est que plus ambiguë. La question centrale est la suivante : comment ces structures puissantes, regroupant soit des transporteurs, soit des chauffeurs, peuvent-elle reconnaître une telle agence de régulation quand elles ont conquis, par la force et la violence parfois, leur pouvoir sur le terrain ?

À Dakar, dès avant la création du CETUD, les professionnels étaient invités, sinon associés, à la réflexion sur l'évolution du transport urbain. Déjà dans le comité de suivi des transports urbains lancé en 1992, ils étaient conviés à la table des négociations. Aujourd'hui, dans l'assemblée plénière du CETUD, 6 places sur 18 sont réservées aux opérateurs et associations les représentant. Différentes instances sont ainsi le lieu de débats avec les professionnels du

transport. Elles semblent cependant être davantage des espaces de négociation, parfois de marchandage, que des instances d'organisation, de planification. Le PAMU lui-même, le nouveau programme financé par la Banque mondiale, avance lentement, du moins sa composante Renouvellement du parc de minibus : les GIE de professionnels jouent le jeu du CETUD afin de bénéficier de la manne espérée des nouveaux bus, mais ne valident pas pour autant la démarche de la structure. Les professionnels participent aux négociations sans trop croire à la vision institutionnalisée du CETUD. D'autres logiques sous-tendent les pratiques en vigueur, notamment les relations de solidarité et de dépendance qui structurent fortement les comportements dans le milieu et annihilent la volonté de réformer par la sélection des meilleurs ou des plus forts. La lenteur avec laquelle évolue le PAMU trouve ainsi son origine dans le décalage entre les propositions du CETUD et le fonctionnement du transport urbain dakarais. Depuis 1998, 6 000 conducteurs professionnels ainsi que les transporteurs ont été réunis par le CETUD et formés à la conduite et à la gestion. Néanmoins, plusieurs années après ces formations, les effets sur le transport urbain se font attendre. D'aucuns disent que le CETUD n'a rien à leur apprendre, les plus vieux professionnels ayant appris à conduire dans les années 1950. La vision institutionnelle est en panne.

Nombreux sont les professionnels à accepter, individuellement, l'idée de réforme. Chaque jour ils constatent sur la route les conséquences des dérives libérales et l'absence d'un véritable régulateur. Mais la survie de leur activité dépend aussi de leur propension à conduire (pour les chauffeurs), à être compétitif par rapport aux autres (pour les transporteurs). Les structures qui les représentent, syndicats de chauffeurs ou de transporteurs, regroupements de chauffeurs ou de rabatteurs dans les gares routières et les arrêts importants, ont une forte capacité à réunir sous une même bannière les revendications des uns et des autres, quitte à les travestir pour revendiquer toujours plus. Jusque dans les gares, le mouvement syndical est très implanté. Que ce soit les transporteurs ou les chauffeurs, leurs instances sont présentes et actives. La force du pouvoir politique est d'avoir su laisser se développer le syndicat des chauffeurs affilié à la CNTS (SNTTRS<sup>141</sup>) pour mieux le contrôler. La « participation responsable », chère au leader charismatique de la CNTS des années 1980 et 1990, c'est-à-dire le soutien constructif au Parti socialiste en place, a permis à ce dernier d'enregistrer des soutiens appréciables dans les gares et autres sites de transport. Tous les regroupements de chauffeurs étaient affiliés au SNTTRS. Les relais dans le milieu étaient puissants et sûrs.

Il est difficile pour le CETUD d'imposer sa marque sur un terrain aussi syndiqué et politisé. Réguler le transport quand la politique des années 1980 et 1990 a laissé grossir les effectifs du secteur est malaisé. Envisager de concéder des lignes ou la gestion de gares à des opérateurs privés, quand le secteur a été développé pour tous et par tous, quand les gares ont représenté plus qu'un outil

---

<sup>141</sup> CNTS : Confédération nationale des travailleurs du Sénégal ; SNTTRS : Syndicat national des travailleurs du transport routier du Sénégal.

de travail, est compliqué. La dérive libérale fait du tort aux transporteurs et chauffeurs qui sont concurrents mais ils en ont profité. Aujourd'hui, paradoxalement, c'est d'une nécessaire régulation dont le secteur a besoin, y compris dans les gares. Il s'agit en fait que le secteur du transport urbain, le monde professionnel et syndical se mettent à partager leur espace avec les autres usagers, les clients du transport, les riverains.

À Abidjan, chauffeurs et transporteurs se retrouvent obligés de se regrouper par affinité syndicale. Les sites où embarquent les clients sont dominés par les syndicats qui renvoient au pouvoir un ensemble de revendications. Même si le fonctionnement de l'activité est individualisé, le parrainage par les syndicats est très fort. En outre, la dispersion des compétences entre le ministère des Transports, la ville d'Abidjan et les communes permettait aux professionnels et aux syndicats de jouer les structures les unes contre les autres. Localement, les professionnels négociaient séparément avec les collectivités pour l'établissement de lignes et des gares, selon un système de relations privilégiant dans un sens la fiscalité, le soutien à la commune, et dans l'autre le clientélisme et le développement du secteur. Ce système devrait logiquement se reconfigurer au profit de l'AGETU qui « [...] règlera un certain nombre de problèmes très pratiques. Il s'agit, entre autres, de créer des lignes à Abidjan pour éviter que les uns empiètent sur le terrain des autres » (*Fraternité-Matin*, 09 juin 2005).

Considérant que l'immixtion des syndicats dans la gestion quotidienne des transports urbains de personnes est circonstancielle, l'AGETU ne les intègre pas encore dans son conseil d'administration et ne leur reconnaît donc pas un quelconque pouvoir de régulation. Mais, malgré les contradictions entre les lois de finances successives, l'AGETU va disposer d'une pleine et entière légitimité aux yeux du secteur. Les commissions permanentes de travail qu'elle a créées et dans lesquelles les organisations professionnelles seront présentes devront techniquement se suffire à elles-mêmes. Dans le cas contraire, le risque du retour d'une pseudo-régulation au profit de la multiplicité d'intervenants et de la mainmise totale des syndicats sur le monde du transport sera grand.

Dans les deux villes, l'enjeu pour l'autorité des transports est de s'imposer et de mieux réguler le transport urbain parti à la dérive. Dans ce scénario, elle a obligation de négocier avec les milieux professionnels sous peine d'être totalement déconsidérée. Sa tâche est difficile dans la mesure où elle doit inventer avec eux un nouveau contrat qui ne se résume pas à accentuer la concurrence (c'est-à-dire à laisser entrer de façon inconsidérée des postulants) et auquel elle doit associer toutes les parties prenantes, notamment les pouvoirs locaux.

## CONCLUSION

Les instances décrites ici sont réclamées par les bailleurs, par une partie des pouvoirs politiques dans les deux pays, mais posent problèmes à certaines structures nationales et locales qui interviennent dans le transport. Peut-on dire qu'elles sont voulues mais qu'elles ne sont pas désirées car elles privent les collectivités locales de certains moyens pour développer leur fiscalité et leur politique ? Ou alors sont-elles « instrumentalisées » par les pouvoirs locaux afin de préserver des intérêts particuliers ?

Les exemples du CETUD et de l'AGETU semblent de ce point de vue assez similaires. À Abidjan et à Dakar, il y a une nécessité de mieux et plus réguler mais personne ne semble vouloir l'accepter. Ces structures peuvent devenir pérennes à la seule condition d'être soutenues par les pouvoirs publics centraux et locaux qui leur attribuent les pleins pouvoirs dans certains domaines : or, il est avéré que les collectivités locales ne voient pas d'un bon œil ces structures. Est-ce que l'État doit leur imposer la création des structures et leur pouvoir de régulation ? Difficile quand le gouvernement central est lié par des accords divers et variés aux élus locaux et qu'il s'est servi du transport comme d'une clientèle politique pendant des années. Faut-il revenir dans les deux villes au système ancien, très prégnant dans les années 1970 et 1980, à savoir l'articulation entre un pouvoir politique reconnu et une compagnie de bus puissante et omniprésente dans l'espace ? Le redémarrage de la compagnie semi-privée à Dakar (apport de plus de 400 nouveaux autobus neufs en 2005) peut le laisser croire. Reste cependant la question récurrente de l'équilibre entre un secteur atomisé, créateur d'emplois et de services, et une compagnie de bus aux pouvoirs renforcés ? La bonne régulation passe sans doute par la réponse à cette interrogation.

Lombard Jérôme, Zouhoula Bi M.R. (2008).  
Des instances de régulation pourquoi faire  
? : avenir délicat dans le transport urbain  
(Abidjan, Dakar).

In : Bredeloup Sylvie (ed.), Bertoncello B.  
(ed.), Lombard Jérôme (ed.), Crépin X.  
(préf.), Osmont A. (préf.), Langumier J.F.  
(préf.) Abidjan, Dakar : des villes à vendre  
? : la privatisation "made in Africa" des  
services urbains.

Paris : L'Harmattan, 195-216. (Etudes  
Africaines). ISBN 978-2-296-06210-8