

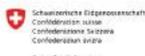


RAPPORT FINAL

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

Novembre 2019

Un partenariat international soutenu par



Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAFER  
State Secretariat for Economic Affairs SEKO



United Nations  
Economic Commission for Africa



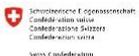
WORLD BANK GROUP

# 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 Government of Economic Affairs,  
Education and Research FA/E  
State Secretariat for Economic Affairs SECO



United Nations  
Economic Commission for Africa



WORLD BANK GROUP

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](http://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.	Introduction .....	11
2.	Lettre de politique .....	13
2.1	Un besoin d'agir rapidement.....	13
2.2	Une vision inscrite dans la politique de développement du Bénin.....	13
2.3	Une approche intégrée.....	14
3.	Stratégie de mobilité urbaine .....	17
3.1	Renforcer la gouvernance du secteur (Permettre / Enable) .....	17
	Axe stratégique n°1 : Un rôle clair pour l'État et ses émanations .....	17
	Axe stratégique n°2 : Une coopération intercommunale fonctionnelle pour le Grand Nokoué .....	18
	Axe stratégique n°3 : Un programme national d'appui aux communes et intercommunalités pour la mobilité urbaine .....	19
	Axe stratégique n°4 : Un accroissement vertueux des ressources financières affectées au développement des transports collectifs et des mobilités actives.....	20
3.2	Améliorer la gestion de l'usage des sols (Eviter / Avoid) .....	22
	Axe stratégique n°5 : La relocalisation des grands générateurs de trafic.....	22
	Axe stratégique n°6 : L'intégration de la mobilité urbaine au cadre réglementaire de l'urbanisme .....	22
	Axe stratégique n°7 : Des plans de mobilité urbaine ou de circulation dans toutes les grandes villes .....	23
3.3	Développer un système de transport multimodal (Reporter / Shift).....	24
	Axe stratégique n°8 : Une offre attractive de transports collectifs à l'échelle du Grand Nokoué .....	24
	Axe stratégique n°9 : Des dorsales reliant des pôles d'échange .....	25
	Axe stratégique n°10 : Une contractualisation du déploiement et du financement de la desserte de grands employeurs générateurs de trafic.....	25
	Axe stratégique n°11 : La promotion des modes actifs .....	26
3.4	Améliorer l'efficience, la sécurité et l'impact environnemental des trajets motorisés ....	27
	Axe stratégique n°12 : Un saut quantitatif et qualitatif pour la voirie .....	27
	Axe stratégique n°13 : Une meilleure régulation des taxis-motos .....	27
	Axe stratégique n°14 : La mesure de la pollution .....	28
3.5	Programme de suivi de réalisation de la stratégie de mobilité urbaine .....	29
4.	Plan d'actions.....	31

4.1	Les orientations territorialisées du plan d'action.....	31
4.1.1	Les actions à l'échelle nationale : généraliser les orientations du PAG au travers d'un cadre de politique mis à jour, et mettre en place le ou les vecteurs d'appui technique et financier de l'État.....	31
4.1.2	Les actions pour le Grand Nokoué .....	31
4.1.3	Les actions pour les principales villes secondaires .....	32
4.2	Le plan d'actions détaillé .....	32

## 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 Yasmeeen 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

<b>ACV-DT</b>	Agence du Cadre de Vie pour le Développement du Territoire
<b>AFD</b>	Agence Française de Développement
<b>ANaTT</b>	Agence Nationale des Transports Terrestres
<b>ARCH</b>	Assurance pour le Renforcement du Capital Humain
<b>BRT</b>	Bus à haut niveau de service ( <i>Bus Rapid Transit</i> )
<b>CNSR</b>	Centre National de Sécurité Routière
<b>DCVDD</b>	Direction du Cadre de Vie et du Développement Durable
<b>DFTL</b>	Direction des Transports Fluvio-lagunaires
<b>DGDU</b>	Direction Générale du Développement Urbain
<b>DGI</b>	Direction Générale des Infrastructures
<b>DTT</b>	Direction des Transports Terrestres
<b>EASI</b>	Permettre, Eviter, Reporter, Améliorer ( <i>Enable, Avoid, Shift, Improve</i> )
<b>EPCI</b>	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
<b>FR</b>	Fonds Routier
<b>MCVDD</b>	Ministère du Cadre de Vie et du Développement Durable
<b>MDGL</b>	Ministère de la Décentralisation et de la Gouvernance Locale
<b>MEF</b>	Ministère de l'Économie et des Finances
<b>MEUR</b>	Million d'euros
<b>MIT</b>	Ministère des Infrastructures et des Transports
<b>MPD</b>	Ministère du Plan et du Développement
<b>PAG</b>	Programme d'Action Gouvernementale
<b>PDU</b>	Plan de Développement Urbain
<b>PFT</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>PMU</b>	Plan de Mobilité Urbaine
<b>SDAU</b>	Schéma d'Aménagement Urbain
<b>SIRB</b>	Société des Infrastructures Routières du Bénin
<b>SSATP</b>	Programme de Politiques de Transport en Afrique ( <i>Sub-Saharan Africa Transport Program</i> )
<b>UEMOA</b>	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

# 1. 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 du 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.

À 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 intitulé "Politiques de mobilité et d'accessibilité durables dans les villes africaines"<sup>1</sup>. Ce document décrit une approche appelée "cadre conceptuel EASI" qui comprend un ensemble d'actions politiques spécifiques regroupées en quatre domaines d'intervention de transport durable : Permettre, Eviter, 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.**

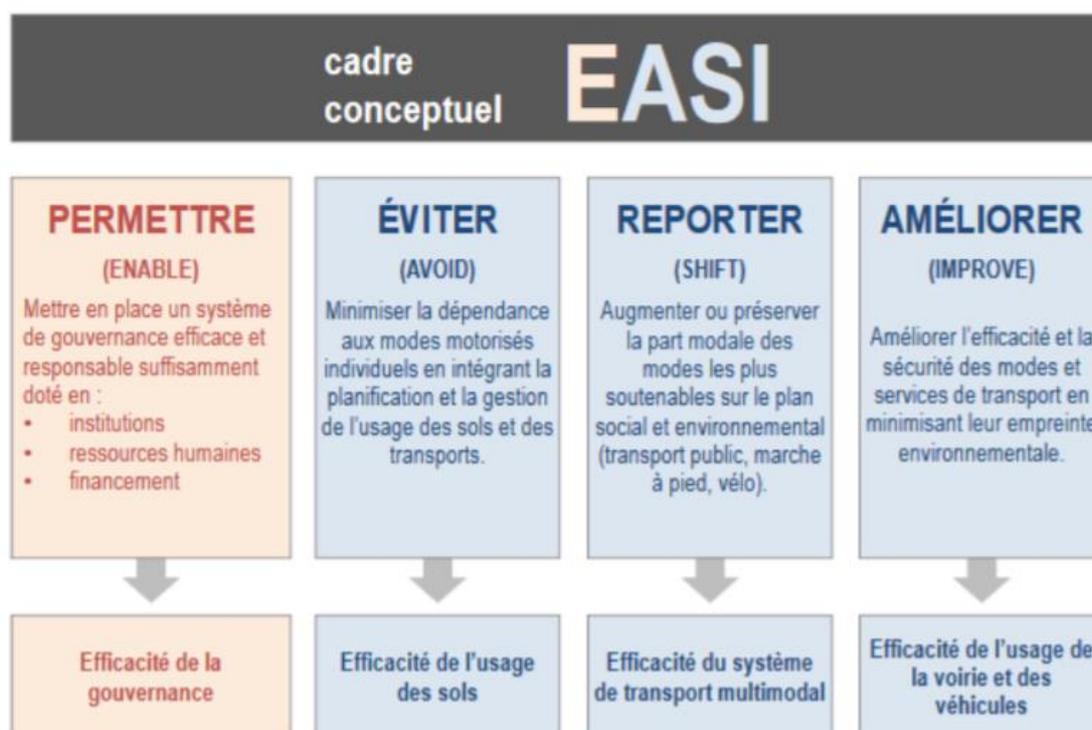


Figure 1: Le cadre conceptuel EASI

<sup>1</sup> 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](https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP106-Urban%20Mobility_FR.pdf)

Suite à cette publication, un programme de travail complémentaire a été défini, visant à la mise en œuvre de ces lignes directrices dans huit pays membres du programme. 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 béninoises.**

Le présent rapport fait suite à un premier rapport de diagnostic et de définition des enjeux qui a permis d'élaborer une série de recommandations. Celles-ci ont été présentées à une centaine de participants, représentants du secteur public et privé, ministères, agences, collectivités locales de l'agglomération de Cotonou et des villes régionales, dans le cadre d'un atelier national pour la mobilité urbaine. Celui-ci s'est tenu à Cotonou les 7 et 8 novembre 2019 sous l'égide du Ministère du Plan et du Développement et a permis un partage et un enrichissement des recommandations par les partenaires présents.

Le présent document le fruit de ce travail, est articulé en trois chapitres :

- Une lettre de politique de mobilité générale, qui inscrit la présente réflexion dans le contexte béninois en définissant la place d'une politique de mobilité urbaine dans les enjeux de développement du pays ;
- Une note stratégique qui présente les recommandations établies, selon le cadre EASI ;
- Un plan d'actions, qui détaille des mesures issues des précédentes recommandations, avec une notion d'échelle (Nationale / Cotonou / Principales villes secondaires) et de temporalité.

## 2. Lettre de politique

### 2.1 Un besoin d'agir rapidement

Comme la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne, le Bénin connaît une rapide urbanisation. La population urbaine représentait 47% de la population totale en 2018 et, avec un taux de croissance de 3,8% par an, devrait atteindre 57% d'ici à 2025, répartie dans une centaine de centres urbains.

Cependant, les instruments nécessaires pour planifier, encadrer et orienter la croissance urbaine sont restés, depuis au moins deux décennies, obsolètes ou manquants, avec des impacts sérieux sur les conditions de mobilité des citoyens.

L'agglomération de Cotonou, qui concentre environ un tiers du PIB national, s'est ainsi rapidement étendue, pour englober Abomey-Calavi au nord et Sèmè-Kpodji à l'est, regroupant 1,8 million d'habitants en 2018 sur 350 km<sup>2</sup>, soit une densité 2,5 à 3 fois plus faible que celles, par exemple, des agglomérations de Dakar ou d'Abidjan. Cette extension crée 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 et le faible taux de voies revêtues (14% de la voirie totale à Cotonou, 1% à 2% à Abomey-Calavi et Sèmè-Kpodji) ont résulté en un développement rapide du transport motorisé individuel, et spécifiquement en une explosion du nombre de deux-roues, détenus en propre ou exploités par des artisans-taxis peu régulés.

La mobilité reste ainsi fortement contrainte non seulement physiquement mais aussi par la ponction financière que ces modes individuels et taxi-motos représentent sur les budgets 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 d'une forte pollution de l'air, qu'aggrave la mauvaise qualité du carburant de contrebande en provenance du Nigeria, et qui crée un réel risque sanitaire à moyen/long terme.

Cependant, les statistiques d'immatriculations annuelles de deux-roues (170 000 immatriculations par an environ) font craindre un emballement de ces effets néfastes. Sans inflexion forte de la trajectoire actuelle, les objectifs de développement nationaux seraient menacés : en effet, une mobilité contrainte entrave voire annihile les effets positifs de l'urbanisation sur la croissance économique – la ville se trouve alors « hors service », pour reprendre l'expression récente de la Banque mondiale<sup>2,3</sup>.

### 2.2 Une vision inscrite dans la politique de développement du Bénin

#### La nécessité d'une politique nationale de mobilité urbaine durable

Face à l'accélération du nombre de déplacements individuels motorisés et aux risques considérables que cette tendance comporte, il apparaît aujourd'hui nécessaire d'adopter une Politique Nationale de Mobilité Urbaine Durable (PNMUD). Elle doit guider l'action de tous les acteurs publics concernés. Elle vise l'organisation de la mobilité urbaine pour donner à son essor une trajectoire qui rompe drastiquement avec la tendance actuelle, pour être compatible avec les principes du développement durable.

---

<sup>2</sup> Lall, Henderson, Venables, *Ouvrir les villes africaines au monde / Africa's Cities : Opening Doors to the World*, Banque mondiale, 2017.

<sup>3</sup> Ce risque considérable n'est pas unique au Bénin : ainsi d'après la Banque mondiale, « De nombreuses villes d'Afrique subsaharienne ont en commun [des] caractéristiques qui entravent leur développement économique et leur croissance [...] : elles sont déconnectées en raison d'une insuffisance des transports en commun et d'autres infrastructures. Enfin, les villes sont également coûteuses, et cela est dû en partie à leur manque de connectivité. [...] Les villes africaines figurent parmi les plus chères au monde, à la fois pour les entreprises et pour les ménages, ne fût-ce qu'en raison de l'inefficacité de leur aménagement spatial. [...] Les trajets motorisés étant non seulement lents, mais aussi coûteux, les travailleurs ont des difficultés à accepter et à conserver des emplois correspondant à leurs compétences. [...] » (op.cit.)

Son objectif est avant tout de rendre les villes plus dynamiques économiquement, en améliorant les conditions de déplacement des personnes et des marchandises. Pour les pouvoirs publics, il s'agit également d'assurer la pérennité financière de l'investissement en infrastructures et de l'exploitation des services qui permettent une mobilité efficiente.

D'un point de vue social, elle vise à garantir la mobilité des citoyens à un coût abordable et dans des conditions acceptables (la PNMUD s'inscrit dans un objectif de réduction de l'insécurité routière), pour donner au plus grand nombre accès aux services et aux opportunités offertes par les villes, mais également de prendre en considération le rôle du taxi-moto dans l'emploi des jeunes.

### La cohérence avec le Programme d'Action du Gouvernement et le Plan National de Développement

En réponse à un diagnostic des conditions de vie des populations qui indiquait en 2016 la persistance des problèmes de pauvreté, de chômage, de corruption et de défaillance des institutions, le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2016-2021 « Bénin Révélé », adopté la même année, comporte 26 actions réparties en 3 piliers, et 45 projets structurants, notamment dans les infrastructures, avec pour objectif principal de « Relancer de manière durable le développement économique et social du Bénin ».

Le Plan National de Développement du Bénin (PND) 2018-2025 adopté en 2018 est le cadre de pérennisation du PAG. Il vise « une croissance forte économique, inclusive et durable de l'ordre de 10% en 2025 » et se compose de quatre objectifs stratégiques :

- Développer un capital humain sain, compétent et compétitif ;
- Accroître durablement la productivité et la compétitivité de l'économie béninoise ;
- Assurer la gestion durable du cadre de vie, de l'environnement et l'émergence des pôles régionaux de développement ;
- Consolider l'État et la bonne gouvernance.

Alors que plusieurs projets du PAG 2016-2021 sont déjà conçus avec l'objectif d'une mobilité urbaine plus durable, la PNMUD amplifiera l'action du Gouvernement dans ce domaine, en cohérence avec le PND.

### La contribution aux engagements internationaux du Bénin

Prenant pour socle la vision Bénin 2025 Alafia adoptée en 2000, le PND y a intégré les enjeux de développement économique et social à plus long terme issus des accords des deux dernières décennies au plan africain et international, notamment :

- Les Objectifs de Développement Durable de l'Agenda 2030 des Nations Unies adopté en 2015,
- L'Agenda 2063 adopté par l'Union Africaine en 2013, qui a pour première aspiration une « Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable ».

La PNMUD contribuera également à ces objectifs. De plus, d'ici 2030, la mise en œuvre de la PNMUD permettra de renforcer la contribution du Bénin à l'atténuation du dérèglement climatique, en évitant une trajectoire de forte augmentation des émissions du transport, non prise en compte aujourd'hui dans la contribution du Bénin à l'accord de Paris sur le climat. Plus généralement, les mesures préconisées visent également à maîtriser l'impact des déplacements sur la qualité de l'air (et ainsi de protéger la santé publique des effets de la pollution).

## 2.3 Une approche intégrée

La priorité pour une mobilité urbaine durable au Bénin est de doter tous les acteurs publics impliqués d'un cadre d'intervention commun, ayant pour objectif faitier de permettre à l'ensemble des citoyens des villes béninoises d'accéder dans de bonnes conditions aux services (à commencer par la santé et l'éducation) et aux opportunités économiques (les emplois, les marchés, etc.) que les villes leur

offrent, et aux villes de jouer ainsi leur plein rôle de moteurs d'une croissance économique inclusive et respectueuse de l'environnement.

Le PAG 2016-2021, au travers des projets phares dans les domaines des infrastructures et du cadre de vie, est porteur d'actions concrètes et financées qui agiront sur les quatre leviers décrits dans le cadre conceptuel EASI pour la promotion d'une mobilité urbaine durable (établi par le Programme de Politiques de Transport en Afrique SSATP et présenté Figure 1)3F<sup>4</sup>. Il s'agit pour la PNMUD de former un cadre général de pérennisation pour le PAG, en complétant les grands projets d'investissement et d'infrastructures par la promotion de services et de pratiques de mobilité durable, en recherchant constamment des synergies entre ces différents éléments, et en systématisant pour tous les acteurs concernés la logique d'intervention globale du cadre EASI, dans une application adaptée au contexte spécifique des villes béninoises. En particulier, la PNMUD s'inscrit dans la volonté du Gouvernement de renforcer la décentralisation (Action 45 du PAG) en soutenant les collectivités locales vers la prise en charge du rôle que les textes de décentralisation leur prescrivent.

#### Les quatre piliers de la PNMUD

##### ■ **Renforcer la gouvernance du secteur**

La gouvernance de la transition vers une organisation durable de la mobilité urbaine sera organisée en conformité avec les principes d'organisation de la puissance publique au Bénin : répartition clarifiée entre institutions publiques des niveaux d'intervention (programmatique, politique, régulatrice, opérationnelle) ; et respect des compétences propres des communes, dans le cadre d'un processus de décentralisation que le Gouvernement vise à approfondir. La PNMUD fournira le cadre de cohérence de l'action de chacun des intervenants avec les objectifs communs.

Les textes sectoriels seront mis à jour pour intégrer la notion de mobilité urbaine, qui requiert une réglementation et des outils spécifiques.

Les outils de coopération intercommunale existants seront opérationnalisés, en particulier pour l'agglomération du Grand Nokoué, principal pôle urbain et économique du pays, afin de donner une gouvernance adaptée à cette aire fonctionnelle unique de mobilité.

La rupture de la trajectoire actuelle (prolifération des deux-roues et risques économiques, sociaux et environnementaux afférents) requiert l'accroissement des ressources financières allouées au secteur. Pour maximiser l'impact des fonds publics dans une situation budgétaire contrainte, de nouvelles ressources fiscales devront être mobilisées pour avoir un double impact positif : d'une part, en assurant par leur autonomie (c'est-à-dire leur affectation directe aux institutions concernées) la soutenabilité financière des modes de déplacement les plus durables ; d'autre part, en dissuadant (taxant) les modes de déplacement générant le plus de nuisances.

Enfin, il faut reconnaître que la transformation de la gouvernance du secteur selon les trois axes fonctionnel, financier et humain ne peut se faire que progressivement, et que les mesures nécessaires ne sauraient attendre qu'un cadre de gouvernance et de financement « idéal » soit en place. En particulier, les communes sont aujourd'hui très démunies face à l'ampleur des enjeux du secteur et des responsabilités qui leur sont dévolues par les textes. Il convient donc de les accompagner, sans les déposséder, par un programme volontariste. Celui-ci devra mobiliser des ressources externes concessionnelles, qui serviront de « *starter* » de la PNMUD.

##### ■ **Améliorer la gestion de l'usage des sols**

Une PNMUD proactive doit faire évoluer l'organisation spatiale des villes béninoises avec un double objectif de rationalisation : d'une part la rationalisation de l'usage des sols pour limiter l'étalement urbain, rapprocher les différentes fonctions urbaines (habitat, emploi, services) et stopper

---

<sup>4</sup> Les éléments de cohérence du PAG avec le cadre EASI sont détaillés dans la partie 3. Stratégie de mobilité urbaine.

l'accroissement des distances de déplacement, voire les réduire ; et d'autre part un meilleur aménagement des espaces pour favoriser l'usage des transports collectifs et les modes actifs.

Vu l'urgence des enjeux, la PNMUD prévoit d'agir en parallèle sur trois leviers, normalement séquentiels, d'intervention :

- les cadres réglementaires de l'urbanisme et des déplacements, qui seront mis à jour pour intégrer l'impératifs d'une mobilité urbaine durable ;
- les outils de planification (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, plans de développement urbain, plans de mobilité urbaine, et plans de circulation), qui seront mis en cohérence entre eux et s'inscriront dans les objectifs de la PNMUD ;
- les projets, ceux déjà programmés dans le PAG (déplacement de zones d'emploi et création de nouvelles zones de logement), et les nouveaux.

#### ■ **Développer un système de transport multimodal**

Infléchir la croissance très rapide du trafic de deux-roues requiert la mise en place d'une offre attractive de transports collectifs, en mesure d'absorber une part significative de l'accroissement de la demande de déplacement. Identifier les conditions de succès d'un mode collectif capacitaire, et mettre ce mode en place sur la zone urbaine du Grand Nokoué, est donc une pierre d'assise de la PNDMU.

Le taxi-moto est quasiment la seule option actuellement pour les personnes ne disposant pas de leur propre véhicule. Or le taxi-moto, outre ses fortes nuisances et coûts sociaux, reste très cher au regard du revenu des ménages, pour les déplacements pendulaires qui se sont considérablement allongés avec l'extension des zones d'habitation vers Calavi. Une opportunité existe donc de créer un réseau de transport public : il devra comporter des temps de parcours et des tarifs compétitifs avec les deux-roues, afin d'être attractif pour la liaison entre des pôles d'échange bien organisés. Un partenariat avec les grands employeurs, aujourd'hui peu ou pas mis à contribution pour financer ou organiser la mobilité de leur personnel, sera recherché pour maximiser les chances de succès d'un tel projet, voire le financer en partie.

De plus, le changement de paradigme vers le transport public ne sera possible que si la bonne organisation des espaces permet une réelle intermodalité, afin d'assurer la desserte fine des quartiers inaccessibles aux véhicules capacitaires. Les modes actifs, autre moyen de compléter la chaîne du déplacement, seront eux aussi promus.

Pour les villes régionales, ces modes actifs représentent une solution souvent très bien adaptée aux distances et à la géographie, particulièrement peu chère, mais souffrant aujourd'hui d'espaces inadaptes. Leur promotion n'en est que plus nécessaire.

#### ■ **Améliorer l'efficacité, la sécurité et l'impact environnemental des trajets motorisés**

L'État a déjà consenti des efforts importants pour améliorer l'efficacité et la sécurité des modes de transport tout en réduisant leur empreinte environnementale : accroissement considérable de la proportion de voies revêtues, en cours dans le cadre du PAG ; amélioration de la sécurité routière, notamment par une meilleure régulation de l'usage des motos (port du casque généralisé pour les conducteurs) ; et interdiction des moteurs deux-temps, les plus nuisibles pour la qualité de l'air.

La poursuite et l'amplification de ces efforts s'accompagnera de la recherche de synergies avec les autres leviers d'action de la stratégie : par exemple les voies nouvellement revêtues, et surtout la création d'un contournement de Cotonou par le nord avec un barreau d'accès vers le port, pourront être utilisés pour améliorer l'attractivité de nouveaux transports collectifs ; une meilleure régulation des taxis-motos doit faciliter l'organisation de pôles d'échange ; la pollution sera mesurée pour faciliter la prise de conscience par les citoyens de la nécessité d'une politique volontariste de mobilité durable, et donc une meilleure acceptation de ses axes stratégiques d'intervention.

Concernant la régulation des taxis-motos, et plus généralement des deux-roues, son nécessaire renforcement, pour ne pas rencontrer une résistance insurmontable, devra non seulement bénéficier au public mais également contribuer à améliorer les difficiles conditions de travail des zémidjans. Il s'agira de faire une proposition « gagnante-gagnante » (incluant par exemple une couverture sociale) seule susceptible d'emporter la nécessaire adhésion d'un grand nombre de membres de cette catégorie professionnelle influente, offrant un service qui reste indispensable, à court et même moyen terme, au fonctionnement des villes béninoises.

### 3. Stratégie de mobilité urbaine

La stratégie de mobilité urbaine vise à accomplir les objectifs définis dans la lettre de politique. Le projet de stratégie de mobilité urbaine proposé ci-dessous se décline suivant les quatre volets du concept EASI.

La mise en œuvre de cette stratégie requiert de multiples actions qui ne pourront être simultanées : un ordonnancement temporel de ces actions est proposé dans le plan d'action présenté en partie 4.

#### 3.1 Renforcer la gouvernance du secteur (Permettre / Enable)

Pour mettre en place la présente stratégie de mobilité urbaine, le Bénin doit se doter d'un système de gouvernance efficace, capable d'anticiper les besoins, d'orienter l'action et d'assurer la gestion et le développement intégrés des systèmes de transport urbain. Chaque institution y intervenant doit avoir un rôle clairement défini par les lois sectorielles et cohérent avec le cadre de la décentralisation, et bénéficier pour exercer ce rôle de ressources financières pérennes et de ressources humaines adaptées.

Même si des éléments restent à préciser, les principes actuels de répartition entre institutions et niveaux de gouvernement, des compétences qui ont trait à la mobilité urbaine sont relativement clairs – notamment en comparaison des autres pays de la zone UEMOA — et n'ont pas vocation à être modifiés. La volonté générale d'approfondissement de la décentralisation, notamment, appelle à maintenir les compétences communales, qui sont étendues, et même à accroître l'autonomie réelle des collectivités locales.

Cependant, il faut également reconnaître que la transformation de la gouvernance selon les trois axes fonctionnel, financier et humain ne peut se faire que progressivement, et que les mesures à mettre en œuvre, selon les trois autres volets du cadre EASI, ne sauraient attendre qu'un cadre de gouvernance « idéal » soit en place. En particulier, les communes sont aujourd'hui très démunies face à l'ampleur des enjeux du secteur. Il convient donc de les accompagner par un programme volontariste.

Enfin, face à la rareté des deniers publics, l'accroissement des ressources financières allouées au secteur devra être conçu pour avoir un double impact positif : d'une part, en assurant par l'autonomie de la ressource (c'est-à-dire son affectation aux institutions concernées) la soutenabilité financière des modes de déplacement les plus durables ; d'autre part, en dissuadant les modes de déplacement générant le plus de nuisances. Afin d'améliorer l'offre sans attendre de nouvelles ressources qui ne pourront s'accroître que très progressivement, des ressources externes concessionnelles pourront être mobilisées dans une phase initiale.

#### **Axe stratégique n°1 : Un rôle clair pour l'État et ses émanations**

La législation actuelle des transports se concentre principalement sur l'utilisation de la voirie à l'échelle nationale et extra-urbaine, sur les transports interurbains et sur le transport de marchandises, et sur le rôle de l'État et de ses émanations dans ces domaines (Fonds Routier, SIRB,

etc.). Le rôle de l'État est mal identifié pour ce qui concerne la mobilité urbaine : cette notion n'est pas distinguée par la législation sectorielle.

La mise à jour de la législation des transports distinguera la mobilité urbaine et spécifiera le rôle de l'État et ses agences, en cohérence avec les principes déjà mis en œuvre pour le PAG<sup>5</sup>, et en conformité avec les textes sur la décentralisation. Ceci permettra une action publique plus efficace et une meilleure mobilisation de compétences techniques dédiées à ce secteur stratégique.

La mise à jour législative devra notamment :

- Définir clairement les différents modes de transport ;
- Ouvrir la voie à une réglementation qui tienne mieux compte des différents modes et fonctions de la mobilité urbaine, y compris pour la mobilité active : par exemple permettre de spécialiser des emprises par mode, de calibrer les voies de manière plus adaptée, etc. ;
- Prévoir l'élaboration de plans de circulation unifiés sur les voies relevant de la responsabilité de l'Etat et celles relevant de la responsabilité de la commune ;
- Prévoir de réglementer le stationnement progressivement en parallèle de l'identification d'emprises dédiées ;
- Préciser le rôle de l'État vis-à-vis des communes partout où il y a lieu (les textes sur la décentralisation sont postérieurs aux textes sectoriels actuels) ;
- Intégrer d'éventuelles dispositions spécifiques permettant la mise en place d'un programme national d'appui aux communes pour la mobilité urbaine.

## **Axe stratégique n°2 : Une coopération intercommunale fonctionnelle pour le Grand Nokoué**

Le morcellement institutionnel entre les communes de la première métropole du Bénin est inadapté à une gestion de la mobilité urbaine à la hauteur des risques avérés et des bénéfices économiques potentiels pour le cœur économique du pays.

Les communes d'Abomey-Calavi, Cotonou et Sèmè-Kpodji forment clairement une zone fonctionnelle unique pour la mobilité. Les aires d'urbanisation continue de Ouidah, à l'ouest, et Porto Novo, à l'est, n'y sont certes pas encore contiguës, mais les déplacements quotidiens entre ces trois zones ont bien une nature pendulaire : la mobilité doit donc y être gérée de manière unifiée.

Pour ce faire, l'Etat appuiera le transfert des compétences des communes de Cotonou, Abomey-Calavi, Sèmè-Kpodji, Ouidah et Porto Novo sur l'organisation et la gestion de la mobilité urbaine, à un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) dit du Grand Nokoué.

Conformément aux lois de décentralisation du Bénin, cet EPCI, qui est juridiquement une émanation des communes, indépendante de l'État, sera gouverné par un conseil d'administration composé de représentants des communes auxquels les conseils municipaux délègueront certaines de leurs compétences et prérogatives.

En l'absence de textes et outils pratiques d'application des dispositions législatives de principe, l'Etat appuiera les communes fondatrices et le conseil du nouvel EPCI dans l'effort nécessaire pour doter ce dernier d'organes techniques et opérationnels.

---

<sup>5</sup> On peut résumer ces principes ainsi :

- La Présidence conçoit le programme d'action et contrôle son exécution ;
- Les Ministères définissent les politiques, la planification, et le cadre réglementaire ;
- Les Agences mettent en œuvre la réglementation et perçoivent les ressources qui y en découlent ;
- Les Agences, Sociétés publiques et Sociétés mixtes financent et mettent en œuvre les projets.

Ainsi devront être précisés les éléments suivants :

- Une répartition claire des rôles entre EPCI et communes, définissant dans le détail ce qui est transféré et ce qui ne l'est pas, que ce soit en termes d'actifs (par exemple, la signalisation routière a clairement trait à la mobilité, mais la voirie et l'éclairage urbain ont d'autres rôles) mais aussi de gestion (la régulation des taxis, l'occupation de l'espace public, etc.), et les engagements de collaboration réciproque ;
- Les ressources financières et humaines allouées à l'EPCI, par l'État (transferts de fiscalité ou dotations annuelles) ou par les communes membres ;
- Les autres secteurs d'intervention de l'EPCI, en plus de la mobilité urbaine, l'organisation interne correspondante (organigramme distinguant départements transversaux et départements sectoriels, spécialisation éventuelle des ressources financières) – il est en effet vraisemblable qu'à court ou moyen terme la coopération doit concerner aussi d'autres secteurs ;
- L'intérêt éventuel de créer une entité opérationnelle de projet distincte, dédiée à la mobilité urbaine (société ou agence), ou de confier ce rôle de développement et de gestion de projet à une agence de l'État, l'EPCI se limitant alors à une fonction de gouvernance stratégique.<sup>6</sup>

Sur le dernier point, la solution adoptée devra être cohérente avec les orientations qui seront prises pour organiser de manière plus générale le soutien de l'État à l'ensemble des collectivités locales urbaines du Bénin dans le domaine de la mobilité.

### **Axe stratégique n°3 : Un programme national d'appui aux communes et intercommunalités pour la mobilité urbaine**

Les communes du Bénin (et par conséquent leurs intercommunalités) ont un mandat étendu concernant la mobilité urbaine (organisation, investissement, gestion) mais sont très démunies en termes de ressources humaines, d'outils, et de ressources financières. En-dehors de la voirie et du contrôle des opérateurs de taxis et taxis-motos, ces larges compétences restent largement non exercées.

Le renforcement de leurs capacités indispensable à une décentralisation effective ne pourra se faire que graduellement, alors que des actions fortes doivent rapidement être entreprises pour remédier à la situation critique du secteur.

En particulier, le manque de ressources des communes fait courir un risque critique à la viabilité et à la pleine efficacité économique des investissements d'asphaltage/pavage considérables en cours dans le cadre du PAG.

Sans empiéter sur les prérogatives des collectivités locales, mais bien pour les soutenir et leur permettre d'assurer pleinement les missions qui leurs sont attribuées, l'État mettra en place un programme national d'appui technique et financier aux communes et intercommunalités, et de renforcement de leurs capacités, pour la mobilité urbaine.

Sans préjuger d'une analyse détaillée des besoins, ce programme pourra comporter :

---

<sup>6</sup> C'est le modèle des SDL Transport des grandes villes marocaines. Casa Transports pour l'Établissement de Coopération Intercommunale (ECI) Al Beida dans le Grand Casablanca, et STRS pour l'Établissement de Coopération Intercommunale Al Assima pour Rabat-Salé-Témara. Casa Transports comme la STRS sont des sociétés anonymes, créées sur impulsion gouvernementale, chargées du montage financier et de la mise en œuvre des projets de transports pour le compte des ECI. Les ECI, organes de gouvernance, restent dans la loi les autorités organisatrices, et prennent les décisions stratégiques.

- Une assistance technique et un programme de formation pour renforcer la maîtrise d'ouvrage communale ;
- Le financement de l'entretien de la voirie asphaltée, par exemple au travers de paiement sur la base des résultats (« output-based » ou « results-based ») ;
- Un appui technique et financier au développement de plans de mobilité urbaine et de plans de circulation ;
- Un appui technique et financier aux projets de transport collectif, en tout premier lieu pour le grand Nokoué ;
- Une assistance technique, voire une incitation financière, à l'opérationnalisation de l'intercommunalité.

Pour assurer son financement, l'État pourra faire appel :

- Aux fonds existants d'appui à la décentralisation ;
- A une ou plusieurs lignes de financement de bailleurs multi- ou bilatéraux ;
- A toute autre ressource à identifier.

Pour déployer le programme de manière efficace, il conviendra de mandater une agence de mise en œuvre. Les communes conservant leurs prérogatives partout où la loi les rend compétentes, l'action de l'agence de mise en œuvre du programme d'appui devra faire l'objet d'une contractualisation avec les communes bénéficiaires et/ou l'EPCI.

De multiples options sont envisageables :

- Entité existante, dotée de nouvelles fonctions, ou entité nouvelle,
- Agence nationale unique ou agences territoriales,
- Délégation de fonctionnaires de l'État à un département spécialisé de l'EPCI du Grand Nokoué,
- Intervention au travers d'une assistance à maîtrise d'ouvrage ou d'une délégation de maîtrise d'ouvrage, et/ou de conventions de financement,
- Maîtrise d'ouvrage directe des fonds externes ou seule allocation de soutiens financiers,
- Etc.

Ces options seront donc étudiées préalablement au déploiement de manière à définir un schéma d'ensemble cohérent pour le Grand Nokoué et pour les autres collectivités, mais pouvant différencier ces deux cas, étant donné la spécificité et l'ampleur des besoins dans l'agglomération principale. Dans tous les cas, le choix institutionnel final devra bien entendu intégrer la nécessité pour l'État de maîtriser l'utilisation des ressources qu'il mobilise.

Enfin, le programme d'appui devra aussi contribuer à accroître graduellement les capacités propres des communes et de leurs émanations, avec l'objectif de promouvoir une autonomie croissante des collectivités locales dans la gouvernance et le financement du secteur.

#### **Axe stratégique n°4 : Un accroissement vertueux des ressources financières affectées au développement des transports collectifs et des mobilités actives**

L'utilisation généralisée des modes de transports individuels privés au Bénin résulte parmi d'autres facteurs (i) de l'absence d'une offre de transports en commun, notamment due au manque de ressources pour la financer, (ii) d'une voirie dégradée, également partiellement en raison de l'insuffisance de ressources financières, et (iii) d'une fiscalité et para-fiscalité sur le transport

individuel comparativement faible, ce qui en réduit le coût. En effet, les deux-roues qui sont de loin le premier mode de transport individuel, ne supportent ni péages, ni dans la plupart des cas de taxes sur le carburant (du fait de la prédominance de l'approvisionnement informel) ; donc ne contribuent à aucune des deux principales ressources financières dédiées au secteur des transports.

Afin de réduire les nuisances liées à l'utilisation des véhicules privés – pollution, congestion, accidents – et mobiliser de nouvelles ressources pour des modes plus durables, la présente stratégie s'appuie sur une taxation progressive de ces modes individuels (dissuasion), et sur l'utilisation des ressources collectées pour subventionner les modes collectifs (soutien)<sup>7</sup>.

La solution la plus couramment pratiquée dans ce domaine, la taxation des carburants, n'est pas susceptible dans le contexte spécifique du Bénin de générer dans un avenir proche le rendement nécessaire pour avoir un réel impact. Une étude approfondie sera menée pour identifier un mécanisme mieux adapté.

Des consultations initiales dans le cadre du Forum sur la mobilité urbaine ont produit les recommandations suivantes :

- Les principaux véhicules privés à cibler sont les deux-roues, car ils représentent une très large majorité du parc privé et contribuent très peu aujourd'hui ;
- Il faut évaluer précisément la faisabilité, le rendement fiscal, la facilité de contrôle, et les impacts sociaux comparés d'options de taxation : droit à l'importation, à l'immatriculation, vignette, etc. ;
- Des droits à l'importation sur les deux-roues seront vraisemblablement la taxation la plus simple à mettre en œuvre et à contrôler ; ils ont plusieurs avantages, parmi lesquels :
  - Ne pas requérir de contrôles et sanctions de police sur la voirie (à l'inverse de la vignette),
  - Frapper la croissance du parc et non le reste-à-vivre des utilisateurs actuels,
  - Si cette taxe était accompagnée d'un crédit sur les droits de licence des taxis-motos (montant alors reversé aux communes), être l'occasion d'inciter à l'enregistrement formel ;
- Il faut mettre en place cette fiscalité de manière progressive, en l'accompagnant de sensibilisation, et de la mise en place de modes alternatifs ;
- Si des sanctions sont nécessaires à la mise en œuvre (par exemple pour une vignette), elles ne doivent être déployées que graduellement.

Ces nouvelles ressources financeront dans leur intégralité l'appui de l'État aux communes pour la mobilité urbaine, par affectation à l'entité (aux entités) chargée(s) de sa mise en œuvre, en cohérence avec la politique actuelle d'affectation au transport terrestre des ressources issues des déplacements motorisés (produits fiscaux affectés au fonds routier, produits des péages à la SIRB).

Toutefois, la temporalité de mise en place de ces nouvelles ressources n'est pas compatible avec l'ambition d'un changement de paradigme qui sous-tend la présente stratégie. L'acceptabilité sociale d'une taxation progressivement accrue est en effet conditionnée à la démonstration publique de la réalité d'une offre de transport alternative aux modes que l'on souhaite dissuader financièrement. Autrement dit, il faut d'abord investir dans les transports en commun avant de pouvoir lever de

---

<sup>7</sup> Voir notamment à ce sujet l'étude « Justifications socio-économiques des subventions au transport urbain », Setec International – Nodalis Conseil, publiée par l'Agence française de Développement, 2015.

nouvelles ressources pour les financer. Aussi sera-t-il également fait appel aux financements extérieurs concessionnels, disponibles pour ce type de projets, comme « starter » de la présente stratégie.

### 3.2 Améliorer la gestion de l'usage des sols (Eviter / Avoid)

Le Bénin doit réduire le besoin de déplacements individuels motorisés par une politique proactive agissant conjointement sur l'usage des sols et sur les transports. La présente stratégie vise l'inversion de la dynamique observée ces deux dernières décennies, où l'urbanisation se traduit par un étalement urbain et un allongement des distances de déplacement, avec pour effet induit l'augmentation des déplacements en véhicules motorisés individuels.

L'aménagement du territoire et la maîtrise du développement urbain devront anticiper l'organisation des flux de mobilité quotidienne et favoriser l'accessibilité des différentes fonctions urbaines (habitat, emploi, services) par les transports collectifs et les modes actifs.

La logique d'intervention habituelle impliquerait d'intervenir au cours de trois phases distinctes sur les trois leviers d'intervention. D'abord résoudre les déficits propres et le manque de cohérence des cadres réglementaires respectifs de la planification et de la maîtrise du développement urbain, d'une part, et de la mobilité et des transports, d'autre part. Ensuite, développer des plans conformes à ce cadre réformé ; pour, finalement, les mettre en œuvre.

Cependant l'urgence des enjeux ne se satisfait pas de cette temporalité : il faut aujourd'hui agir en parallèle sur les trois leviers : les projets, le cadre réglementaire, et la planification. L'État, au travers de la gouvernance de la mise en œuvre de la PNMUD, devra s'assurer de la cohérence des trois types d'actions.

#### **Axe stratégique n°5 : La relocalisation des grands générateurs de trafic**

Pierre d'appui de la présente stratégie, le PAG contient un effort massif et explicite de modération des mouvements pendulaires par la relocalisation de certains grands générateurs de trafic. Le PAG prévoit, d'une part, la relocalisation d'un grand nombre emplois publics, et avec eux d'emplois induits, vers la zone d'habitation de Calavi par la construction d'une nouvelle cité administrative ; et d'autre part les transferts de l'aéroport et du marché de gros hors du centre-ville.

D'autres projets du PAG touchant les générateurs de trafic permettront de réduire la congestion de la voirie : par exemple, la création d'un parking puis d'une zone logistique au sein ou à proximité immédiate du port.

Enfin, les projets qui modifieront en profondeur la morphologie de la ville, tels que la création de 11'800 logements pour l'agglomération de Cotonou et d'autres dans d'autres grandes villes, devront être l'occasion de planifier l'espace et les services en vue de mieux répondre aux besoins de déplacement que ces logements créeront.

Au-delà du PAG actuel, les projets de relocalisation de grands générateurs pourront être poursuivis, bénéficiant à la fois du retour d'expérience des premiers projets et des apports des exercices de planification menés en parallèle.

#### **Axe stratégique n°6 : L'intégration de la mobilité urbaine au cadre réglementaire de l'urbanisme**

Les textes et documents d'urbanisme actuels – qui sont jusqu'à aujourd'hui restés peu appliqués en pratique – intègrent la notion de transports urbains dans leur aspect infrastructurel (voirie) mais ne prennent pas en compte la mobilité urbaine dans son ensemble : demande de déplacement et moyens de se déplacer, tous modes compris. Ils n'assurent, de ce fait, ni une planification de l'usage des sols ni un aménagement adapté des espaces urbains tournés vers une mobilité efficace et durable.

Les objectifs d'accessibilité et de mobilité urbaine durable seront désormais inclus dans les textes et documents d'urbanisme au travers :

- De dispositions contraignantes dans les textes législatifs et réglementaires et en particulier dans le nouveau code de l'urbanisme qui est en préparation,
- D'une prise en compte de ces objectifs dans les schémas d'aménagement directeurs d'urbanisme (SDAU) actuellement en préparation dans plusieurs villes béninoises,
- D'éventuels amendements aux SDAU les plus récents.

Le futur code de l'urbanisme prévoira que toutes les zones agglomérées disposent d'un Plan de Développement Urbain (PDU), et que celui-ci doit prévoir un plan spécifique pour la gestion de la mobilité urbaine. De nouveaux textes réglementaires devront préciser de manière concrète les principes devant être appliqués pour l'élaboration de ces plans.

L'intégration d'obligations sur la mobilité urbaine dans les textes et documents d'urbanisme doit notamment conduire à :

- Étendre à l'ensemble de la planification urbaine, au travers des règles sur l'occupation des sols, les principes de minimisation de la demande de déplacement par la mixité des usages et le rapprochement des zones de logement et d'emploi expérimentés aujourd'hui dans des projets ponctuels tels que la nouvelle cité administrative ;
- Favoriser la densité, condition du développement de transports collectifs efficaces ;
- Préserver les emprises foncières qui seront nécessaires à une mobilité urbaine multimodale ;
- Hiérarchiser les réseaux routiers dans les PDU, en lien avec les Plans de Mobilité Urbaine (PMU).

### **Axe stratégique n°7 : Des plans de mobilité urbaine ou de circulation dans toutes les grandes villes**

La mobilité urbaine actuelle se caractérise par une absence d'organisation de l'espace et des flux de circulation. Les règles concernant l'usage des voies sont entérinées par la réglementation formelle, ou adoptées de fait, telles que l'affectation de voies de desserte locale aux seules motos, ou la gestion des quelques carrefours à feux de circulation, mais ne restent établies que ponctuellement, en réaction aux difficultés rencontrées, et sans logique d'ensemble claire.

Par ailleurs, à court ou moyen terme, certains grands projets du PAG modifieront profondément la demande de déplacements motorisés (cité administrative, logements), ainsi que les conditions de circulation (asphaltage). Ils sont l'occasion de repenser la gestion de la circulation dans son ensemble.

La préparation et la mise en œuvre de plans de mobilité urbaine (PMU) dans les villes principales, et d'un plan de circulation pour le Grand Nokoué, permettront de renforcer les impacts positifs sur la mobilité urbaine des projets d'investissement en cours. Ils donneront aux communes et à l'État des lignes directrices claires pour optimiser ces impacts dans les projets et aménagements futurs.

En particulier, les projets très structurants que sont le contournement nord de Cotonou et son barreau, le déplacement du marché de gros, la nouvelle zone logistique du port, la rocade est-ouest de Parakou et l'asphaltage d'un grand nombre de nouvelles voies sur une période assez courte, verront leurs impacts favorables accrus par l'établissement concomitant de plans de circulation promouvant une vision multimodale.

La mise à jour de la réglementation et des outils de planification sera l'occasion d'améliorer le partage de la voirie entre les modes de transports en distinguant les axes praticables par les bus/minibus, les

taxis et voitures, les zéms et deux-roues, et la marche. Sur les axes principaux, l'organisation de la circulation des différents modes visait à améliorer la sécurité des deux-roues en leur réaffectant des voies de desserte locale. Toutefois, cette répartition des voies de circulation n'a pas été précédée d'une réflexion approfondie qui pourrait permettre d'optimiser le principe de ségrégation, en traitant par exemple de manière plus appropriée les véhicules collectifs, les intersections, les zones d'arrêt et les traversées piétonnes.

La préparation et mise en œuvre de plans de circulation devra également être accompagnée d'une réglementation progressive du stationnement, de manière à rendre aux piétons les trottoirs devenus souvent impraticables aujourd'hui. Les Plans de Mobilité Urbaine, Plans de Développement Urbain et plans de circulation devront intégrer cet axe, et prévoir des emprises spécifiques dans les dispositions d'affectation des sols. À moyen/long terme, une restriction effective du stationnement anarchique doit permettre la génération de ressources par la tarification du stationnement en centre-ville.

### 3.3 Développer un système de transport multimodal (Reporter / Shift)

Les déplacements urbains au Bénin se concentrent aujourd'hui essentiellement sur une offre privée et individuelle, qui outre les fortes nuisances et coûts sociaux qu'elle engendre, reste très chère, pour les déplacements pendulaires, au regard du revenu des ménages.

Infléchir la croissance très rapide du trafic de deux-roues requiert la création de lignes structurantes de transports collectifs capacitaires, en mesure d'absorber une part significative de l'accroissement de la demande de déplacement. Relancer une offre de transports collectifs capacitaires organisés sur la zone urbaine du Grand Nokoué est une priorité de la présente stratégie.

La conception de cette offre tirera les leçons des échecs des expériences précédentes. Notamment, la tentative infructueuse de la société BenAfrik, dans les années 2000, à recréer une offre régulière a pâti d'une tarification élevée, du manque de fiabilité et de fréquence du service, et de l'absence d'espaces bien organisés pour assurer la correspondance aux arrêts avec d'autres modes permettant la desserte fine des quartiers (essentiellement les taxis-motos). Le service ne bénéficiait non plus d'aucune mesure pour rendre le temps de parcours attractif en comparaison d'autres modes (couloirs réservés, priorités aux feux, etc.).

Au-delà des taxis-motos, les modes actifs pourraient fournir un accès adapté à ce nouveau réseau. Dans les villes régionales, ils offrent une solution de mobilité efficace, économique et durable, adaptée à la géographie locale, alors que l'organisation du transport collectif ne pourra sans doute être envisagée qu'à moyen terme.

#### **Axe stratégique n°8 : Une offre attractive de transports collectifs à l'échelle du Grand Nokoué**

Face à la concurrence des motos qui offrent un transport de point à point disponible à tout moment, il s'agit de concevoir des lignes de transports collectifs qui se placent dès l'origine en capacité d'attirer un nombre important d'usagers potentiels, justifiant des fréquences suffisamment élevées pour être commercialement attractives. Ceci pourrait être envisageable dans les conditions suivantes :

- Cibler prioritairement les déplacements pendulaires, notamment entre Abomey-Calavi et le centre de Cotonou qui représentent une majorité des trajets motorisés domicile-travail dans l'agglomération ;
- Adopter pour ces trajets une tarification abaissant le coût du déplacement par rapport aux taxis-motos ou tricycles, même en complétant la course d'une courte approche locale en moto-taxi – ce qui peut requérir de subventionner partiellement le service ;

- Fournir une offre de qualité, avec des fréquences attractives et de bons systèmes d'information voyageur pour éviter d'ajouter aux temps de parcours des temps d'attente excessifs :
  - En autobus de grande capacité, accessibles aux personnes à mobilité réduite,
  - Si la faisabilité en est confirmée, par transport lagunaire du débarcadère de Ganvié à Calavi vers le marché Dantokpa ;
- S'appuyer autant que possible sur les grands projets du PAG pour réduire les temps de parcours totaux :
  - Pour les nouvelles voies revêtues, prévoir des zones d'arrêt adaptées, et là où c'est possible, des couloirs prioritaires et/ou des systèmes de signalisation donnant la priorité aux bus,
  - Utiliser le futur contournement nord et le barreau vers le port pour offrir une desserte express en bus, sur cette voie qui sera interdite aux motos, offrant un temps de parcours très compétitif ;
- Faire appel à l'expertise d'un opérateur privé expérimenté au travers d'une délégation de service public, d'un contrat de gestion ou de tout autre mode contractuel adéquat.

Le succès de la présente stratégie pourrait créer à moyen ou long terme une demande de transport collectif qui justifierait le recours au site propre intégral (routier ou ferroviaire)<sup>8</sup>. Les outils de planification spatiale devront identifier les emprises nécessaires à ces sites propres, afin de les préserver là où c'est encore possible.

#### **Axe stratégique n°9 : Des dorsales reliant des pôles d'échange**

Le réseau de transports collectifs sera formé de lignes structurantes, « dorsales », profitant de la cherté des taxis-motos sur les déplacements d'assez grande distance. Pour être commercialement attractif, il faut qu'il puisse se combiner à d'autres modes afin de permettre le déplacement point à point, et la desserte fine des quartiers, qui ne peut être assurée par des véhicules de forte capacité pour des raisons tant techniques (voirie inadaptée) qu'économiques (vitesses commerciales, remplissage et donc couverture des coûts trop faibles sur ce type de desserte).

Une bonne organisation des accès par d'autres modes – marche (voire vélo), moto, taxi, tricycle – aux nœuds du futur réseau capacitaire requerra non seulement des aménagements physiques adaptés, mais également une bonne gestion des circulations et stationnements sur ces futurs pôles, organisée en accord et en coordination avec la police.

#### **Axe stratégique n°10 : Une contractualisation du déploiement et du financement de la desserte de grands employeurs générateurs de trafic**

Il est très fréquent que les employeurs contribuent au financement du transport de leur personnel : dans les pays où le transport public est peu développé, en l'organisant eux-mêmes (transport « pour compte propre ») ; dans les pays où l'offre collective est abondante, par des contributions fiscales ou des charges obligatoires<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Tant qu'aucun mode collectif n'aura démontré sa viabilité commerciale dans le contexte de la densité limitée de l'agglomération du Grand Nokoué, et de la prévalence des deux-roues, le site propre intégral restera sans doute un investissement trop considérable.

<sup>9</sup> En France, les employeurs contribuent doublement, par la taxation (le versement transport, qui est une taxe sur les salaires), et souvent également par une contribution obligatoire aux titres de transports en commun de leurs salariés.

Le Bénin est un pays à faible offre de transport public, mais où les grands employeurs privés et publics n'organisent que très rarement le transport de leurs employés, ceci alors que la spécialisation domicile (Calavi) – travail (Cotonou) est fortement marquée dans l'agglomération principale.

Ceci laisse ouverte une opportunité de regrouper, dès l'ouverture du nouveau système, des flux significatifs en volume tout en faisant participer les employeurs bénéficiaires au financement de tarifs suffisamment attractifs.

La puissance publique s'attachera donc à créer les conditions d'un dialogue constructif entre d'une part les grands employeurs (privés et émanant de l'État), et d'autre part l'EPCI du Grand Nokoué ou la future agence de mise en œuvre qui l'appuiera, selon les principes suivants :

- L'autorité organisatrice ou l'exploitant contractualiserait avec chacun de ces employeurs une desserte adaptée aux besoins de son personnel, avec un niveau de fiabilité qui assure à l'employeur de limiter les retards d'arrivée au travail ;
- En contrepartie, l'employeur contribuerait au financement du transport, directement et/ou en payant une partie des titres de transport utilisés par son personnel ;
- La définition des lignes devrait permettre de mutualiser les flux entre plusieurs employeurs afin d'offrir, par exemple, des fréquences de desserte élevées.

#### **Axe stratégique n°11 : La promotion des modes actifs**

En-dehors de la marche à pied « contrainte » de ceux pour qui les modes motorisés restent financièrement inaccessibles, la pratique « choisie » des mobilités actives au Bénin est très faible voire inexistante. Pourtant la mobilité active serait une réponse bien adaptée à une triple problématique :

- Dans toutes les aires urbaines du pays, elle permet de réaliser des déplacements de courtes distances sans frais ;
- Dans le Grand Nokoué, elle pourrait former l'accès des « deux derniers kilomètres » indispensable à la viabilisation commerciale de lignes structurantes de transports collectifs ;
- Dans les capitales régionales, le vélo formerait une réponse adaptée à la géographie et aux distances, durable et très économique à une grande part de la demande de déplacement.

La présente stratégie inclura donc la promotion des modes actifs, qui souffrent aujourd'hui de l'absence d'espaces dédiés et d'une vision dévalorisée par rapport à l'utilisation des modes motorisés. Les actions incluront :

- Matérialiser des pistes cyclables et des voies piétonnes pour bien démarquer les différentes mobilités, sécuriser leur usage (représentant le principal obstacle actuellement à ce type de mobilité), éventuellement promouvoir leur utilisation sportive ou récréative ;
- Appliquer les indications/ réglementation de sécurité routière pour pouvoir avoir une mobilité plus fluide et intégrée ;
- Mener une campagne de sensibilisation, notamment sur les bénéfices sanitaires de ce type de mobilité, auprès d'une opinion publique de plus en plus préoccupée par les questions de santé ;
- Prendre en compte les besoins des personnes à mobilité réduite dans les aménagements à réaliser.

### 3.4 Améliorer l'efficacité, la sécurité et l'impact environnemental des trajets motorisés

Pour améliorer l'efficacité et la sécurité des modes de transport tout en réduisant au minimum leur empreinte environnementale, la présente stratégie nationale de mobilité urbaine se place dans le prolongement des efforts importants déjà consentis par l'État :

- Accroissement considérable de la proportion de voies revêtues,
- Amélioration de la sécurité routière, notamment par une meilleure régulation de l'usage des motos (port du casque généralisé pour les conducteurs),
- Interdiction des moteurs deux-temps, les plus nuisibles pour la qualité de l'air.

La poursuite voire l'amplification de ces efforts s'accompagnera de la recherche de synergies avec les autres leviers d'action de la stratégie : par exemple la poursuite de l'asphaltage et surtout la création d'un contournement de Cotonou par le nord avec un barreau d'accès vers le port pourront être utilisés pour améliorer l'attractivité de nouveaux transports collectifs ; une meilleure régulation des taxis-motos doit faciliter l'organisation de pôles d'échange ; la mesure de la pollution doit faciliter la prise de conscience par les citoyens de la nécessité d'une politique volontariste de mobilité durable, et donc une meilleure acceptation de certains de ses axes d'intervention.

#### **Axe stratégique n°12 : Un saut quantitatif et qualitatif pour la voirie**

L'amélioration des conditions de circulation par le grand programme d'asphaltage des voiries urbaines déjà en cours sera poursuivi. La conception de ces projets visera à en maximiser les co-bénéfices et leur utilisation par les modes les plus durables. Leur pérennité devra être améliorée par le programme d'appui aux communes pour la mobilité urbaine.

La construction d'un contournement rapide de Cotonou par le nord, avec son barreau de desserte vers le port, est un projet essentiel au succès de la présente stratégie. Au-delà d'un effet immédiat et visible sur la congestion, son exploitation (opérationnelle et économique) devra être pensée en cohérence avec la présente stratégie, dans une logique de planification multimodale et de maximisation des impacts positifs vers une mobilité plus durable pour la ville de Cotonou.

La mise en place de stratégie multimodale de la circulation devra permettre de favoriser l'inclusion des transports publics sur la voirie, de réduire les risques d'accidents et d'optimiser l'usage de la voirie pour garantir l'accès aux centres-villes et aux pôles générateurs de trafic. La gestion du stationnement dans ces différents pôles sera nécessaire pour garantir de bonnes conditions de circulation, en évitant une occupation anarchique de la voirie ; mais aussi pour réduire l'attractivité des modes de transport individuel motorisés.

#### **Axe stratégique n°13 : Une meilleure régulation des taxis-motos**

Malgré différentes vagues de régulation de la profession des taxis-motos depuis 1989, les zémidjans restent encore largement dans le marché informel et difficilement recensables. En effet les règlements et restrictions semblent loin d'être entièrement respectés et leur surveillance reste difficile à assurer, bien que casques et chemises soient aujourd'hui portés et utilisés par tous les conducteurs.

Une amélioration et une uniformisation de la régulation des taxis-motos, et plus généralement des deux-roues, permettra un meilleur encadrement de leur utilisation pour une plus grande efficacité de l'usage de la voirie et une réduction des nuisances causées.

Pour avoir une chance de succès, cette amélioration et cette uniformisation devront bénéficier au public mais également contribuer à améliorer les difficiles conditions de travail des zémidjans. Il s'agira de faire une proposition « gagnante-gagnante », seule susceptible d'emporter la nécessaire

adhésion d'un grand nombre de membres de cette catégorie professionnelle influente. Cette proposition pourra ainsi inclure :

- Le développement d'un programme de couverture sociale des conducteurs et exploitants s'inspirant du programme ARCH du gouvernement en cours de réalisation, appuyé sur une base de données répertoriant l'ensemble des taxis-motos du pays, et qui pourrait s'assortir d'un package d'avantages liés à l'amélioration de leur situation (assurance, uniforme, macarons, ...) à prix subventionné ;
- Un programme d'imposition du port du casque aux passagers qui pourrait comporter :
  - Une obligation légale précédée d'une campagne de sensibilisation et accompagnée de contrôles progressifs (informatifs d'abord puis contraignants) ;
  - La vente obligatoire de motos avec deux casques de qualité (répondant à des normes établies) ;
  - Une subvention de l'Etat, avec notamment la distribution de charlottes gratuites, à l'image du programme relatif à l'utilisation des moustiquaires ;
- La systématisation de l'enregistrement et de la redevance en :
  - Mettant sur pieds une véritable collaboration entre les mairies, la police et les syndicats de taxis-motos pour la mise en place de patrouilles mixtes ;
  - Obligeant les conducteurs de zéms à la détention du permis de conduire 2 et 3, en réduisant toutefois le coût d'accès à ce permis qui crée aujourd'hui un obstacle contre-productif en termes de sécurité routière ;
  - Instaurant un système d'identification par macarons digitalisés.

Le Gouvernement favorisera la définition de ces mesures, dans un dialogue avec la profession qui requerra toutefois l'identification préalable d'interlocuteurs spécifiques face à une représentation très morcelée. Il encouragera à cette fin la création de fédérations et collectifs de taxis-motos devant assurer un véritable rôle de représentation syndicale et non politique.

#### **Axe stratégique n°14 : La mesure de la pollution**

Les nuisances liées à l'usage non maîtrisé des véhicules motorisés individuels, et surtout des motos, ne sont pas toutes perçues aujourd'hui par la population et les décideurs avec la même acuité. La congestion et les risques de sécurité pour les utilisateurs de deux roues (passagers comme conducteurs) sont dans tous les esprits, en revanche la pollution de l'air est moins citée. Ses impacts sanitaires peuvent pourtant être graves à terme.

Afin de donner une base quantifiable aux efforts à réaliser, et de faciliter le soutien de la population et des décideurs aux mesures visant à réduire à l'usage des véhicules individuels, il est impératif de mesurer les niveaux, la nature (y compris les particules fines) et les sources de la pollution de l'air. Il faudra ainsi :

- Créer des stations de mesure permanentes ;
- Effectuer des contrôles gratuits d'émissions sur les véhicules de manière volante ou lors des visites techniques ;
- Mener simultanément à ces contrôles des campagnes de sensibilisation et de communication avec les mairies et les syndicats de taxis-motos pour notamment la diffusion des bonnes pratiques d'entretien des motos.

### 3.5 . Programme de suivi de réalisation de la stratégie de mobilité urbaine

La stratégie de mobilité urbaine se traduit opérationnellement par un Plan d’actions, qui guide les modalités de mise en œuvre (chapitre 3. Plan d’actions), et par un programme de suivi de sa réalisation par des indicateurs à l’horizon 2030, qui fait l’objet de ce chapitre.

Un programme de suivi de réalisation de la stratégie de mobilité urbaine est proposé ci-dessous à titre très préliminaire. Il est voué à être alimenté ou précisé en fonction de l’ambition du Gouvernement et des nouvelles données issues notamment des premières études du plan d’action.

Pilier	Axe stratégique	Indicateur	Cible
<b>Renforcer la gouvernance du secteur</b>	Un rôle clair pour l’Etat et ses émanations	<ul style="list-style-type: none"> <li>La législation et la réglementation ont été mises à jour</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Date à définir]</li> </ul>
	Une coopération intercommunale fonctionnelle pour le Grand Nokoué	<ul style="list-style-type: none"> <li>L’EPCI du Grand Nokoué est fonctionnel (doté de personnel et de ressources financières)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Date à définir]</li> </ul>
	Un programme national d’appui aux communes et intercommunalités pour la mobilité urbaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le financement d’un programme national d’appui d’au moins [ ] milliards de FCFA est mis en vigueur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Montant et date à définir]</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Une nouvelle agence de la mobilité a été créée, ou une autre institution a été choisie/créée pour assumer ce rôle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Date à définir]</li> </ul>
	Un accroissement vertueux des ressources financières affectées au développement des transports collectifs et des mobilités actives	<ul style="list-style-type: none"> <li>Montant annuel des ressources budgétaires affectées au développement des transports collectifs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[milliards de FCFA] en [date]</li> </ul>
<b>Améliorer la gestion de l’usage des sols</b>	La relocalisation des grands générateurs de trafic	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les projets de Cité Administrative, de restructuration de la logistique portuaire, de déplacement du marché de gros ont été mis en œuvre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>100% de ces projets terminés à l’horizon [Date à définir]</li> </ul>
	L’intégration de la mobilité urbaine au cadre réglementaire de l’urbanisme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un nouveau code de l’urbanisme, cohérent avec les objectifs de la PNMUD est mis en vigueur</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Date à définir]</li> </ul>
	Des plans de mobilité urbaine ou de circulation dans toutes les grandes villes	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de villes dotées de plans de mobilité urbaine et/ou de plans de circulation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Nombre] en [date]</li> </ul>
<b>Développer un système de transport multimodal</b>	Une offre attractive de transports collectifs à l’échelle du Grand Nokoué	<ul style="list-style-type: none"> <li>Part modale des transports collectifs dans les déplacements pendulaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[% et échéance à définir après étude de faisabilité]</li> </ul>
	Des dorsales reliant des pôles d’échange	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nombre de pôles intermodaux reliés par des lignes de TC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>[Nombre à définir après étude de faisabilité]</li> </ul>

	Une contractualisation du déploiement et du financement de la desserte de grands employeurs générateurs de trafic	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Nombre d'emplois pour lesquels de grands employeurs participent au financement du nouveau service</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ [Nombre à définir après étude de faisabilité]</li> </ul>
	La promotion des modes actifs	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Un programme national de promotion est défini et déployé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ [Date à définir]</li> </ul>
<b>Améliorer l'efficacité, la sécurité et l'impact environnemental des trajets motorisés</b>	Un saut quantitatif et qualitatif pour la voirie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de voirie revêtue dans les villes de plus de [____] habitants</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ [À définir]</li> </ul>
	Une meilleure régulation des taxis-motos	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ % de taxis-motos bénéficiant d'une couverture assurantielle</li> <li>▪ % des passagers portant un casque</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 90%</li> <li>▪ 95%</li> </ul>
	La mesure de la pollution	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Le Ministère du Cadre de Vie et l'EPCI du Grand Nokoué (et/ou les communes) reçoivent un rapport mensuel sur le niveau de pollution aux zones clés de l'agglomération du Grand Nokoué</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ [Date à définir]</li> </ul>

## 4. Plan d'actions

### 4.1 Les orientations territorialisées du plan d'action

#### 4.1.1 Les actions à l'échelle nationale : généraliser les orientations du PAG au travers d'un cadre de politique mis à jour, et mettre en place le ou les vecteurs d'appui technique et financier de l'État

La spécificité de l'action du Gouvernement du Bénin en termes de mobilité urbaine est d'avoir décidé, au travers du PAG, de mettre en œuvre une série de projets d'ampleur, avec l'objectif d'obtenir des impacts rapides. Ceci s'ajoute aux progrès déjà réalisés dans certains domaines comme la sécurité routière. Les projets du PAG en lien avec la mobilité urbaine portent sur deux éléments essentiels : la demande de déplacement (localisation des activités, emplois et logements), et la qualité et l'organisation de la voirie.

Le plan d'action attaché à la présente stratégie pour la mobilité urbaine durable vise, de manière générale, à compléter les actions déjà programmées et à en amplifier les impacts.

Un autre élément déterminant de la stratégie et du plan d'action est le processus de décentralisation au Bénin, qui a vocation à s'approfondir et se consolider.

À l'échelle nationale, il s'agira donc de fournir :

- **Une politique partagée** pour que les multiples parties prenantes aient des actions convergentes,
- **Un cadre d'intervention juridique mis à jour** pour disposer d'outils réglementaires d'intervention et de régulation,
- **De nouvelles ressources financières**, en mettant en place des sources pérennes mais aussi en trouvant des solutions transitoires (financements extérieurs) pour intervenir sans attendre la conclusion d'un processus nécessairement long attaché à tout nouvel instrument fiscal.
- **Un ou des vecteurs institutionnels d'intervention, doté de moyens humains, techniques et financiers**, pour intervenir rapidement en appui des collectivités locales, faire éclore les projets rapidement, et les accompagner à mesure que leurs propres capacités se construisent.

Un objectif clé du plan d'action, bien qu'il relève juridiquement des seules compétences des collectivités locales, nécessite tout particulièrement les efforts conjoints de l'ensemble des parties prenantes et un très fort soutien de l'État : **la création de transports collectifs attractifs et viables.**

#### 4.1.2 Les actions pour le Grand Nokoué

Le Grand Nokoué dispose d'un plan d'action spécifique, dont les deux ambitions principales sont :

- De mettre en place une **gouvernance intercommunale fonctionnelle** (l'EPCI) ;
- De se doter de **transports collectifs** aujourd'hui absents, en s'appuyant autant que possible sur les actions du PAG et sur les enseignements des échecs passés.

Ces deux ambitions sont nécessairement liées, la décentralisation au Bénin plaçant sans ambiguïté les communes, et par transfert l'EPCI, comme autorité organisatrice des transports publics. Vu l'ampleur du projet, le partenariat avec l'État sera toutefois essentiel au succès, d'autant plus que

l'expérience internationale montre toute la difficulté et la complexité des processus intercommunaux.

#### 4.1.3 Les actions pour les principales villes secondaires

Pour les principales villes secondaires, la déclinaison du plan d'actions doit permettre :

- De mettre en place des **outils de planification** (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme, Plans de Mobilité Urbaine) ;
- La **promotion de modes adaptés** ;
- Une **meilleure régulation des modes motorisés existants**.

#### 4.2 Le plan d'actions détaillé

Le plan d'actions rassemble une cinquantaine d'actions, et est présenté selon la Classification Enable - Avoid - Shift - Improve du cadre EASI avec les informations suivantes :

- **Actions (Comment ?)** : description de l'action
- **Echelle (Où ?)** : échelle d'action soit
  - Nationale - Interministérielle : action à l'échelle nationale, au sein des Ministères ou Agences
  - Grand Nokoué: action à l'échelle locale portant sur l'agglomération du Grand Nokoué
  - Principales villes secondaires : action à l'échelle locale portant sur les capitales régionales et autres principales villes secondaires
- **Maturité** : notion basée sur l'état de préparation
  - Faire : les actions sont prêtes à être engagées et peuvent donc être réalisées à court terme
  - Etudier pour faire : les actions consistent en des études complémentaires, qui doivent être engagées au plus vite afin de pouvoir déployer une action à moyen terme
  - Anticiper : les actions préparent le territoire sur une vision de long terme
- **Temporalité (Quand ?)** : à lancer dès que possible ; à la suite d'une autre action (notion de chemin critique) ; à plus long terme (soit moins prioritaire, soit demandant une maturation du contexte)
- **Pilote (Qui ?)** : entité en charge du portage de l'action
- **Partenaire (Avec qui ?)** : entité à associer à la planification et la mise en œuvre de l'action

No.	Actions (Comment ?)	Echelle (Où ?)	Type d'action	Temporalité	Pilote (Qui ?)	Partenaires (Avec qui ?)	Recommandation	Thème
1	Finaliser et adopter une Politique Nationale de Mobilité Urbaine Durable	National	Faire	À lancer dès que possible	MPD	MIT, MCVDD	1.1 Mettre à jour la législation des transports pour distinguer la mobilité urbaine et spécifier le rôle de l'Etat et de ses émanations dans ce domaine	1. Gouvernance
2	Préparer et soumettre au Parlement un projet de loi sur la mobilité urbaine : - clarifiant les responsabilités respectives des différentes institutions (ministères, agences, collectivités locales) - pour l'ensemble des modes y compris la mobilité douce, - et créant les outils juridiques nécessaires à une planification et une gestion efficace (par exemple pour avoir des plans de circulation unifiés entre voies nationales et locales, pour le stationnement, pour spécialiser et calibrer des voies par mode, etc.).	National	Faire	À lancer dès que possible	MIT	MCVDD		
3	Préparer et publier les décrets d'application de la nouvelle loi, notamment concernant l'usage de la voirie, les plans de circulation unifiés, le stationnement.	National	Faire	À la suite de l'action	MIT	MCVDD, Communes		
4	Définir les grandes lignes d'un programme national pour la mobilité urbaine, désigner une institution pilote pour sa préparation, et solliciter l'appui de partenaire(s) technique(s) et financier(s) pour le mettre en oeuvre sans attendre la mobilisation de nouvelles recettes fiscales	National	Faire	À lancer dès que possible	Présidence	MPD, MIT, MCVDD, MDGL	1.3 Définir et financer un programme national de renforcement des communes et intercommunalités pour la mobilité urbaine	2. Financement

5	<p>Lancer une assistance technique pour définir et opérationnaliser l'appui de l'État aux communes en matière de mobilité urbaine, et spécifiquement à pour la création de, et l'appui à, l'EPCI du Grand Nokoué. Cette assistance pourra comprendre :</p> <p>1) Une première phase d'études de préfiguration :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o Principes d'intervention du programme d'appui technique et financier aux communes,</li> <li>o Options institutionnelles pour la pérennisation de cet appui (identité et nature de l'"agence" nationale pour la mobilité urbaine ou alternative),</li> <li>o Conséquences sur l'organisation et les capacités humaines et financières nécessaires au bon fonctionnement de l'EPCI du Grand Nokoué ;</li> </ul> <p>2) Une deuxième phase d'appui à la mise en oeuvre :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o À la nouvelle agence ou à l'institution existante qui en prendra les fonctions (compétences nécessaires, procédures, etc.),</li> <li>o Aux communes du Grand Nokoué et au nouvel EPCI pour opérationnaliser leur propre fonctionnement (ressources humaines et financières, organigramme, etc.)</li> <li>o À la formalisation des relations entre les deux entités.</li> </ul>	National	Etudier pour faire	À lancer dès que possible	Présidence	MPD, MIT, MCVDD, MDGL, ACV-DT, ANaTT, Communes	1.2 Institutionnaliser et opérationnaliser la coopération intercommunale pour la mobilité urbaine pour le Grand Nokoué	1. Gouvernance
							1.3 Définir et financer un programme national de renforcement des communes et intercommunalités pour la mobilité urbaine	2. Financement
6	<p>Mettre en place l'"Agence nationale" définie au cours de l'étude qui précède, soit en la créant soit en attribuant les compétences et budgets nécessaires à une agence existante.</p>	National	Faire	À la suite de l'action	Présidence	À déterminer selon les résultats de la Phase 1 de l'action 5		1. Gouvernance

7	Créer par décision des communes un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) du Grand Nokoué, et lui transférer les compétences des communes de Cotonou, Abomey-Calavi, Sèmè Kpodji, Ouidah et Porto Novo sur l'organisation et la gestion de la mobilité urbaine. Préciser de manière détaillée ce qui est transféré et ce qui ne l'est pas, que ce soit en termes d'actifs (par exemple, la signalisation routière a clairement trait à la mobilité, mais la voirie et l'éclairage urbain ont d'autres rôles) mais aussi de gestion (la régulation des taxis, l'occupation de l'espace public, etc.)	Grand Nokoué	Faire	À la suite de l'action	Communes, MDGL	Institution en charge de préparer le programme d'appui (cf. action 4)	1.2 Institutionnaliser et opérationnaliser la coopération intercommunale pour la mobilité urbaine pour le Grand Nokoué	
8	Mettre en place les organes de gouvernance de l'EPCI (son conseil), voter et doter son budget	Grand Nokoué	Faire	À la suite de l'action	Communes, MDGL			
9	Doter l'EPCI de capacités techniques et opérationnelles: - par le recrutement d'un personnel propre (ou mis à disposition par les communes ou un ministère) - et par la contractualisation de l'assistance de l'"agence" pour la mobilité urbaine.	Grand Nokoué	Faire	À la suite de l'action	EPCI, MDGL			
10	Lancer une étude pour déterminer l'instrument fiscal le plus adapté (rendement fiscal, facilité de contrôle, impacts sociaux et redistributifs, etc.) pour la mobilisation de nouvelles ressources destinées à promouvoir le transport public, tout en rendant plus coûteuse la possession et/ou l'utilisation des VP et surtout des motos	National	Etudier pour faire	À lancer dès que possible	MEF	MIT, MEDDPN	1.4 Accroître la taxation des modes générant les nuisances les plus élevées (notamment les deux- et trois-roues) pour permettre le financement des	2. Financement

11	Prévoir des dispositions spécifiques pour les motos-taxis, tels qu'un crédit sur les droits d'enregistrement communaux égal au montant de la taxe (cf. action 41)	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Etudier pour faire	À la suite de l'action	MEF, Communes	À déterminer	transports collectifs et des mobilités actives	
12	Inclure ce nouvel instrument dans le projet de loi de finances et y allouer ses produits au secteur (aux communes, aux EPCI, et/ou au budget de la nouvelle "Agence de la mobilité" ou autre institution choisie suite à l'étude institutionnelle)	National	Faire	À la suite de l'action	MEF	À déterminer		
13	Définir et mettre en oeuvre un plan de communication et de déploiement progressif de cette mesure fiscale	National	Faire	À la suite de l'action	Nouvelle "agence"	À déterminer		
14	Introduire des dispositions contraignantes sur la mobilité urbaine dans le projet de loi portant code de l'urbanisme qui est en préparation, avec les objectifs suivants: - minimisation de la demande de déplacement par la mixité des usages et le rapprochement des zones de logement et d'emploi, - incitation à la densité, condition du développement de transports collectifs efficaces, - planification d'emprises adaptées à une mobilité multimodale.	National	Faire	À lancer dès que possible	MCVDD	MIT, ACV-DT, Communes	2.1 Intégrer des obligations sur la mobilité urbaine dans les textes et documents d'urbanisme	5. Planification multimodale
15	Revoir les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) actuellement en préparation dans quelques villes béninoises pour s'assurer qu'ils prennent en compte les principes de la PNMUD / le cadre EASI	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Faire	À lancer dès que possible	MCVDD	Communes		

16	Amender les SDAU les plus récents pour s'assurer qu'ils prennent en compte les principes de la PNMUD / le cadre EASI	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Faire	À plus long terme	MCVDD	Communes	
17	Préparer un plan de circulation pour le Grand Nokoué, tenant compte des projets du PAG	Grand Nokoué	Etudier pour faire	À lancer dès que possible	ACV-DT	MIT, CNSR, Communes, Police	2.2 Préparer et mettre en œuvre des plans de mobilité urbaine dans les villes principales, et un plan de circulation pour le Grand Nokoué
18	Préparer des plans de mobilité urbaine dans les villes principales (hors Grand Nokoué)	Principales villes secondaires	Etudier pour faire	À plus long terme	ACV-DT	MIT, Communes	
19	Préserver les emprises foncières identifiées dans les documents de planification, qui seront nécessaires à une mobilité urbaine multimodale	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Anticiper	À la suite de l'action	MCVDD	Communes	
20	Matérialiser des pistes cyclables et des voies piétonnes pour bien démarquer les différentes mobilités, sécuriser leur usage (représentant le principal obstacle actuellement à ce type de mobilité), éventuellement promouvoir leur utilisation sportive ou récréative	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Anticiper	À plus long terme	MCVDD (Direction en charge de la voirie urbaine)	ACV-DT, Communes	2.3 Concevoir et mettre en place un programme visant à favoriser l'utilisation du vélo et des voies piétonnes
21	Appliquer les indications/ réglementation de sécurité routière pour pouvoir avoir une mobilité plus fluide et intégrée	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Faire	À lancer dès que possible	Police	CNSR	

22	Mener une campagne de sensibilisation, notamment sur les bénéfices sanitaires de ce type de mobilité, auprès d'une opinion publique de plus en plus préoccupée par les questions de santé	National	Anticiper	À plus long terme	Ministère de la santé	Communes		
23	Prendre en compte les besoins des personnes à mobilité réduite dans les aménagements urbains à réaliser	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Anticiper	À lancer dès que possible	ACV-DT	Communes, CNSR		
24	Réaliser une enquête ménages-déplacement, y compris une enquête de préférences déclarées, pour calibrer au mieux l'offre future et sa tarification	Grand Nokoué	Etudier pour faire	À lancer dès que possible	MIT	Communes	3.1 Créer des lignes structurantes et attractives de transport collectif à l'échelle du Grand Nokoué	5. Planification multimodale
25	Réaliser un complément à l'étude déjà réalisée sur le transport lagunaire pour vérifier la compétitivité « coût/temps » et les conditions de faisabilité financière d'une ligne entre le débarcadère de Ganvié à Calavi et le marché Dantokpa		Etudier pour faire	À la suite de l'action	MIT	-		3. Transport public
26	Réaliser une étude de définition, de faisabilité technique et financière, et de structuration contractuelle d'un réseau de « dorsales » de transports collectifs par autobus - connectant pôles d'échange et grands générateurs de trafic - à un tarif attractif - incluant l'étude de la faisabilité d'un service express utilisant le futur contournement nord et le barreau vers le port - inclure la conception physique et opérationnelle de pôles d'échange intermodal (Éventuellement groupée avec l'enquête EMD)		Etudier pour faire	À la suite de l'action	EPCI du grand Nokoué, avec l'appui de la nouvelle "agence" d'appui aux communes pour la mobilité urbaine	Communes, SIRB, ACV-DT, ANaTT, MIT		

27	Négocier un partenariat avec quelques grands employeurs pour les faire contribuer au financement du service en contrepartie d'engagements de desserte		Faire	À la suite de l'action	(MIT pour le lancement de l'étude si et tant que ces deux nouvelles institutions ne sont pas opérationnelles)	Tous ministères concernés, employeurs privés	3.3 Contractualiser avec des grands employeurs et générateurs de trafic pour donner plus rapidement une échelle viable au mode collectif	3. Transport public
28	Valider le plan de financement du nouveau service, y compris une subvention forfaitaire d'équilibre s'il y a lieu, et l'inscrire dans la programmation financière du programme d'appui aux communes pour la mobilité urbaine		Faire	À la suite de l'action		MEF, Partenaires techniques et financiers	1.3 Définir et financer un programme national de renforcement des communes et intercommunalités pour la mobilité urbaine 3.1 Créer des lignes structurantes et attractives de transport collectif à l'échelle du Grand Nokoué	3. Transport public
29	Recruter un partenaire privé par appel d'offres selon les modalités définies à l'issue de l'étude		Faire	À la suite de l'action		MEF, Partenaires techniques et financiers		4. Secteur privé
30	Dans la conception des nouvelles voies revêtues, prévoir des zones d'arrêt adaptées, et là où c'est possible, envisager des couloirs prioritaires et/ou des systèmes de signalisation donnant la priorité aux bus		Anticiper	À lancer dès que possible	ACV-DT	Nouvelle "agence"	3.1 Créer des lignes structurantes et attractives de transport collectif à l'échelle du Grand Nokoué	5. Planification multimodale
31	Réaliser une étude prospective sur de futurs transports collectifs en site propre (routiers, de type BRT, ou ferroviaire) pour identifier les emprises à préserver pour la réalisation future de ces investissements		Anticiper	À plus long terme	MIT	Communes, ACV-DT, MCVDD, EPCI Grand Nokoué		3. Transport public

32	Mobiliser les financements nécessaires à la réalisation du contournement nord et du barreau vers le port, les réaliser et les interdire aux deux-roues	Grand Nokoué	Faire	À lancer dès que possible	Présidence, MPD, MIT, SIRB	MEF, Partenaires techniques et financiers	n/a (inscrit au PAG)	5. Planification multimodale		
33	Mettre sur pieds une base de données répertoriant l'ensemble des motos-taxis du pays	National	Faire	À lancer dès que possible	ANaTT ?	Communes, MIT, ANaTT, CNSR	Améliorer et uniformiser la régulation des motos-taxis	4. Secteur privé		
34	Développer un programme de couverture sociale pour les motos-taxis : mener une étude de faisabilité qui doit s'inspirer du programme ARCH		Etudier pour faire	À lancer dès que possible	À définir					
35	Proposer aux acteurs du secteur des motos-taxis un package leur octroyant certains avantages liés à l'amélioration de leur situation (assurance, uniforme, macarons, ...) à prix subventionné		Faire	À la suite de l'action						
36	Programme d'imposition du port du casque aux passagers : définir un plan d'action détaillé, nommer une direction responsable	National	Etudier pour faire	À lancer dès que possible	MIT	CNSR	Améliorer et uniformiser la régulation des motos-taxis	6. Gestion des externalités		
37	Programme d'imposition du port du casque aux passagers : inclure une obligation dans le code de la route		Faire	À la suite de l'action						
38	Programme d'imposition du port du casque aux passagers : déployer une politique de contrôles progressifs (informatifs d'abord puis contraignants)		Faire	À la suite de l'action					Police	CNSR
39	Programme d'imposition du port du casque aux passagers : imposer la vente de deux casques de qualité (répondant à des normes établies) avec chaque moto par un instrument juridique à définir		Faire	À la suite de l'action					À identifier	À identifier
40	Programme d'imposition du port du casque aux passagers : dimensionner et instaurer une subvention par l'Etat, permettant notamment la distribution de charlottes gratuites, à l'image du programme relatif à l'utilisation des moustiquaires		Faire	À la suite de l'action					Direction responsable du programme	À identifier

41	Systématisation de l'enregistrement et de la redevance : établir une véritable collaboration entre les mairies, la police et les syndicats de motos-taxis pour la mise en place de patrouilles mixtes	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Faire	À lancer dès que possible	ANaTT	Communes, Police, Syndicats de motos-taxis	Mesurer la pollution	4. Secteur privé
42	Obliger les conducteurs de zéms à la détention du permis de conduire 2 et 3, en réduisant toutefois le coût d'accès à ce permis qui crée aujourd'hui un obstacle contre-productif en termes de sécurité routière	National	Faire	À lancer dès que possible	ANaTT	CNSR, Police		6. Gestion des externalités
43	Instaurer un système d'identification des motos-taxis par macarons digitalisés	National	Faire	À la suite de l'action	ANaTT	Communes		4. Secteur privé
44	Encourager la création de fédérations, collectifs de motos-taxis	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Faire	À lancer dès que possible	À déterminer	Communes, Syndicats de motos-taxis		
45	Créer des stations de mesure de la qualité de l'air permanentes	Grand Nokoué	Faire	À lancer dès que possible	MCVDD	Communes		6. Gestion des externalités
46	Créer des stations de mesure de la qualité de l'air permanentes	Principales villes secondaires	Anticiper	À plus long terme				
47	Effectuer des contrôles gratuits d'émissions de manière volante ou lors des visites techniques	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Etudier pour faire (moyen terme)	À lancer dès que possible	CNSR	Police		

48	Mener simultanément à ces contrôles des campagnes de sensibilisation et de communication avec les mairies et les syndicats de taxis-motos pour notamment la diffusion des bonnes pratiques d'entretien des motos	Grand Nokoué et principales villes secondaires	Etudier pour faire (moyen terme)	À lancer dès que possible	CNSR	Communes, Syndicats de motos-taxis		
----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------	----------------------------------	---------------------------	------	------------------------------------	--	--