

# Guide thématique Options de passation de marchés de transport artisanal



## Pour plus d'informations :

Secrétariat du partenariat MobiliseYourCity, Bruxelles

<https://mobiliseyourcity.net/>

**Courriel :** [contact@mobiliseyourcity.net](mailto:contact@mobiliseyourcity.net)

**Titre :** Guide thématique : Options de passation de marchés de transport artisanal

**Impression et distribution :** Août 2023

**Auteurs :** Alioune Thiam (EcoAccess), avec le soutien de Pablo Salazar Ferro (Transitec), Yousra El Bahraoui (Transitec) et Mamaa Grant Monney (Transitec)

**Réviseurs :** Nicolas Cruz et Inès Bourdon- Secrétariat MobiliseYourCity (CODATU), Mateo Gomez et Saman Tariq - Secrétariat MobiliseYourCity (GIZ), Viviane Weinmann (GIZ), Verena Knöll (GIZ)

**Mise en page :** Elena Tanzarella - Secrétariat de MobiliseYourCity (CODATU)

**Crédits photos :** Couverture : Mos Sukjaroenkraisri, p. 7 : Shally Imagery, p. 11 : Muhammad Taha Ibrahim, p. 15 : Devi Puspita Amarthayahya, p. 22 : Kojo Kwarteng, p. 25 : Sheyi Owolabi, p. 29 : Transitec, p. 36 : Kojo Kwarteng, p. 39 : Joshua Oluwagbemiga

## Droit d'auteur :

Cette publication est soumise aux droits d'auteur du partenariat MobiliseYourCity et de ses partenaires, auteurs et contributeurs. La reproduction partielle ou totale de ce document est autorisée à des fins non lucratives, moyennant mention de la source.

## Avis de non-responsabilité :

Le contenu de ce document représente l'opinion des auteurs et n'est pas nécessairement représentatif de la position des différents partenaires du partenariat MobiliseYourCity.



## Bailleurs de fonds



## Partenaires de mise en œuvre



## Partenaires de Réseau et Expertise



## En collaboration avec



Funded by the European Union



# Table des matières

<b>Introduction.....</b>	<b>6</b>
Le partenariat MobiliseYourCity.....	6
Approche générale.....	6
L'importance du contexte dans le dialogue avec le transport artisanal.....	6
Les arguments en faveur de la passation de marchés avec les services de transport artisanal.....	7
<b>Caractéristiques générales du fonctionnement du secteur du transport artisanal.....</b>	<b>8</b>
Relations actuelles entre les opérateurs de transport artisanal et les institutions publiques.....	8
Opérations dans les environnements réglementaires actuels.....	9
L'importance économique des opérations de transport artisanal.....	10
Financement du secteur du transport artisanal.....	11
<b>Passation de marchés avec des opérateurs de transport artisanal.....</b>	<b>17</b>
La nécessité de mettre en place des contrats avec les opérateurs de transport artisanal.....	17
Lien entre la flexibilité et la consolidation des opérateurs.....	18
Typologies de contrats.....	20
La situation actuelle et les prochaines étapes probables.....	23
<b>Le processus de consolidation et de passation de marchés.....</b>	<b>25</b>
Étapes de la passation de marchés avec des opérateurs de transport artisanal...	25
Solutions de consolidation des opérateurs de transport artisanal .....	29
<b>Contrats avec le secteur du transport artisanal.....</b>	<b>32</b>
Concilier des intérêts divergents .....	32
Formes de passation de marchés.....	33
<b>Conclusion.....</b>	<b>39</b>
<b>Littérature.....</b>	<b>40</b>

## Liste des graphiques

Graphique 1 : Forces et faiblesses des opérations actuelles de transport artisanal.....	10
Graphique 2 : Causes et conséquences liées à l'incapacité de financer les nouveaux véhicules achetés par les opérateurs de transport artisanal.....	12
Graphique 3 : Minibus AFTU, TATA, première vague Source : Transitec .....	13
Graphique 4 : Minibus AFTU, King Long, deuxième vague Source : Transitec .....	13
Graphique 5 : Routes exploitées par la RFTC (Source : Adapté de RTDA, 2019).....	15
Graphique 6 : Lien entre la consolidation des opérateurs et la réglementation de la prestation de services (Source : Adapté de Jennings et Behrens, 2017).....	19
Graphique 7 : Principaux points forts et points faibles des licences, concessions et franchises.....	22
Graphique 8 : De la concurrence sur le marché à la concurrence pour le marché.....	23
Graphique 9 : Étapes de la mise en place de contrats avec les opérateurs de transport artisanal.....	25
Graphique 10 : Objectifs pour les utilisateurs, les autorités et les opérateurs.....	32

## Liste des tableaux

Tableau 1: Comparaison de l'organisation interne .....	30
Tableau 2: Impact de la fiscalité sur chaque forme d'organisation.....	31

## Liste des encadrés

Encadré 1 Les groupements d'intérêt économique (GIE) de Dakar .....	13
Encadré 2 Processus de Kigali en vue de l'octroi de licences d'exploitation de services d'autobus et de minibus.....	14
Encadré 3 Contrats à coût net et à coût brut.....	20
Encadré 4 Sociétés d'exploitation de véhicules du Cap.....	28

# Introduction

## Le partenariat MobiliseYourCity

Lancé lors de la COP21 à Paris, le partenariat MobiliseYourCity est un partenariat mondial de premier plan pour la mobilité durable qui compte près de 100 partenaires, dont 69 villes et 15 pays membres. Il est cofinancé par la direction générale des partenariats internationaux de la Commission européenne (DG INTPA), le ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement (BMZ), le ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature, de la sécurité nucléaire et de la protection des consommateurs (BMUV), l'Agence française de développement (AFD), le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) et le ministère français de la transition écologique (MTE). L'AFD, la GIZ, l'ADEME, le Cerema, la CODATU, la BERD, la KFW et l'Institut Wuppertal mettent en œuvre le partenariat.

Avec 40,7 millions d'euros pour soutenir l'assistance technique et la préparation de projets dans 31 villes et neuf pays, les premiers projets achevés en 2022 ont permis de mobiliser 1,7 milliard d'euros pour des projets concrets de mobilité durable.

## Approche générale

Le présent guide thématique a été réalisé dans le cadre d'un appui technique et consultatif léger visant principalement à accompagner les autorités organisatrices de la mobilité d'Abidjan dans leurs efforts actuels de réforme du secteur du transport artisanal. Il comprend donc plusieurs références au processus d'Abidjan, mais son contenu général peut être utilisé dans d'autres contextes. L'objectif principal de ce document est double : premièrement, décrire les caractéristiques actuelles des opérations de transport artisanal, souvent ciblées pour la réforme, et deuxièmement, fournir une définition générale des différentes options contractuelles (y compris les avantages et les obstacles) entre les autorités de transport (ou toute autre institution en charge de la gestion de la mobilité) et le secteur du transport artisanal.

## L'importance du contexte dans le dialogue avec le transport artisanal

La passation de marchés avec le secteur du transport artisanal est une étape complexe mais essentielle de la professionnalisation des services. Le choix entre des processus rigides ou flexibles est une prérogative de l'autorité locale. Néanmoins, étant donné que plusieurs villes ont déjà repris ces fonctions et sont donc des sources d'inspiration, il est intéressant de tirer les leçons des expériences et d'adapter au contexte local des mesures ou des solutions spécifiques testées ailleurs.

Chaque ville a ses particularités qu'il ne faut pas négliger. Ces contextes sont principalement influencés par les environnements réglementaires en place (certains étant mieux adaptés aux opérations actuelles que d'autres, les pires cas étant ceux qui ne disposent que de peu ou pas de cadres solides) et par les

différents modes opérant dans la ville (minibus, taxis partagés et mototaxis, chacun ayant des rôles et des logiques d'exploitation différents). Ces particularités doivent être prises en considération lors de l'élaboration d'un accord contractuel. En effet, il est probable que la passation de marchés avec les opérateurs d'une ville nécessitera un ensemble d'actions ciblées sur chaque mode plutôt qu'une approche unique.

## Les arguments en faveur de la passation de marchés avec les services de transport artisanal

Dans la plupart des villes, si ce n'est dans toutes, les services de transport artisanal actuels existent là où les accords entre les institutions publiques et les opérateurs sont rarement structurés de manière adéquate. En général, les dispositions se limitent à des licences ou des permis pour exploiter certains types de véhicules sans introduire un cadre réglementaire solide.

Avec les processus de réforme prévus dans les villes où le transport artisanal existe, il est nécessaire de prévoir l'évolution de ces services pour qu'ils correspondent aux visions et aux objectifs les mieux définis dans les plans stratégiques (plans de mobilité urbaine durable - PMUD, dans le cas de MobiliseYourCity) et les politiques sectorielles. Dans la plupart des cas, il n'est pas réaliste de s'attendre à ce que les services de transport artisanal disparaissent une fois que les visions et les réformes sont mises en œuvre. Cette erreur commune a conduit à l'échec des tentatives de formalisation du secteur dans de nombreuses villes à travers le monde. Une approche plus réaliste consiste à définir le rôle des services de transport artisanal dans le cadre d'un système de transport public plus efficace. Des cadres réglementaires plus adéquats doivent être mis en place pour garantir le succès.

La mise en place de contrats entre les autorités publiques et les opérateurs de transport artisanal est donc cruciale dans ce processus. Il est également essentiel que le contrat aborde les objectifs et les attentes concernant le rôle futur des services de transport artisanal. Le présent document se concentre sur ces questions essentielles et présente des éléments initiaux permettant d'envisager la manière dont les dispositions contractuelles peuvent soutenir et concrétiser les processus de réforme.



# Caractéristiques générales du fonctionnement du secteur du transport artisanal

## Relations actuelles entre les opérateurs de transport artisanal et les institutions publiques

Dans la plupart des villes du Sud, les services de transport public comprennent des modes formels et des modes de transport artisanal qui coexistent mais ne parviennent pas à développer des services opérationnels complémentaires. Dans la plupart des cas, bien qu'ils soient remarquablement dynamiques et qu'ils s'adaptent rapidement aux changements ou aux nouvelles demandes, les services de transport artisanal ont prospéré dans un créneau qui est resté relativement stable pendant des années, reflétant la demande actuelle de transport public accessible en l'absence de services formels limités ou inexistantes. Il semble y avoir un relatif équilibre opérationnel - souvent fragile - entre le rôle des services de transport artisanal dans la ville et les services légaux et institutionnels.

Cependant, la description du paysage actuel est beaucoup plus complexe si l'on considère les cadres réglementaires. Alors que les modes formels ou institutionnels sont réglementés (y compris, lorsque c'est pertinent, les contrats entre les opérateurs privés et les institutions), le cadre du secteur du transport artisanal est plus instable. Les opérateurs de transport artisanal peuvent être bien réglementés [en ce qui concerne i) les licences, ii) la définition des itinéraires, et iii) les tarifs, ou une combinaison de ces trois éléments] ou totalement non réglementés, ou ils peuvent parfois opérer sous des réglementations différentes pour chaque mode dans la même ville. La situation la plus courante est celle où les opérateurs peuvent choisir les heures d'exploitation, les itinéraires et les conditions de service afin d'améliorer leur rentabilité quotidienne.

La fragmentation du secteur est essentielle pour comprendre le statu quo actuel. La somme de nombreux petits opérateurs (chaque propriétaire possédant un ou quelques véhicules) constitue la base des opérations existantes, créant un réseau dense mais manquant d'efficacité opérationnelle. Chaque opérateur, qui représente un pourcentage très faible de l'offre, conclut individuellement des accords avec les institutions publiques, souvent dans le cadre de procédures d'octroi de licences et d'application des réglementations existantes très laxistes. La multitude de configurations favorise en outre la fragmentation et l'atomisation des opérations.

En effet, l'accès à ces services est simple et les obstacles à l'entrée sur le marché sont peu nombreux. Les opérateurs privés parviennent à obtenir les licences ou autorisations nécessaires sans concession sur leurs niveaux de services ou les adapter de manière substantielle. Ces derniers restent de faible qualité. En outre, la quantité de véhicules dans le système n'est pas contrôlée, ce qui entraîne une offre excédentaire générale sur les itinéraires les plus rentables et, dans certains cas, sur d'autres itinéraires moins rentables. Dans certains cas, l'excès est avantageux parce que les autorités locales perçoivent des revenus de l'attribution de nouvelles licences ou de nouveaux permis aux opérateurs, une incitation néfaste à laquelle il convient de remédier en améliorant les dispositions contractuelles et les capacités de planification et de contrôle des autorités publiques.

Du point de vue institutionnel, la mobilité urbaine est réglementée par des entités publiques (au niveau national ou municipal) chargées de la mobilité. Ces entités négligent les services de transport artisanal,



ignorant souvent les problèmes persistants et visant parfois à remplacer de manière très optimiste les opérateurs actuels par des tentatives de formalisation du secteur. Dans la plupart des contextes, les autorités de transport - lorsqu'elles existent - ont des responsabilités floues ou contestées et des relations conflictuelles. Lorsque les autorités de transport sont inexistantes au niveau local, les institutions nationales prennent généralement le relais, mais ne s'en sortent pas mieux lorsqu'il s'agit de régler le transport artisanal.

## Opérations dans les environnements réglementaires actuels

Les conditions d'évolution de la demande tout au long de la journée et les logiques opérationnelles susmentionnées aboutissent à un réseau difficile à interpréter et très volatile dans le meilleur des cas. L'ensemble du réseau de transport artisanal résulte d'une somme de décisions individuelles (le plus souvent prises par les conducteurs) qui, régulièrement, ne sont pas suffisamment coordonnées et encore moins complémentaires.

Cette flexibilité constitue un avantage relatif pour les utilisateurs et les conducteurs, mais elle est aussi en partie responsable d'importantes externalités dans le système de transport. Tout d'abord, les petits véhicules hors d'état de circuler - souvent âgés et en mauvais état mécanique - génèrent des émissions de CO<sub>2</sub> et provoquent des niveaux de pollution plus élevés que les modèles de véhicules récents. En outre, ces véhicules âgés ne favorisent pas l'amélioration des indicateurs de sécurité routière, alors que de nombreuses villes du Sud sont souvent en tête du classement des victimes de l'insécurité routière<sup>1</sup>. À Bamako, le parc de véhicules de transport artisanal a été multiplié par deux entre 1995 et 2011. Parallèlement, le nombre d'accidents de la route mortels par an a été multiplié par quatre au cours de la même période (de 56 à 194, les données étant probablement sous-estimées)<sup>2</sup>. Un autre point critique est la présence excessive de véhicules sur la route qui peut entraîner une concurrence et un usage de la voirie disproportionnés.

Néanmoins, les forces et les faiblesses sont parfois étroitement liées. La surabondance générale de l'offre de véhicules peut également être interprétée (par de simples chiffres) comme le fait que le secteur génère des possibilités d'emploi directes et indirectes (voir ci-dessous), principalement pour les jeunes adultes de sexe masculin qui, sans cela, seraient probablement au chômage. Par exemple, à Cotonou, on estime que quelque 60 000 emplois ont été créés dans le secteur des mototaxis au début des années 2000, ce qui représente globalement 15 à 20% de l'emploi des jeunes adultes de sexe masculin dans la ville. En outre, les véhicules de petite taille peuvent emprunter des routes plus étroites reliant les quartiers, ce qui contribue à la flexibilité des itinéraires.

Malgré ces mérites, il convient de noter que ces emplois sont souvent précaires et, dans le pire des cas, très abusifs. De même, l'utilisation de véhicules plus légers, plus anciens et parfois en mauvais état, facilite la flexibilité des itinéraires du système de transport artisanal, avec des routes plus étroites pour entrer dans les quartiers.

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, en 2016, le taux de mortalité lié à l'insécurité routière était de 26,6 décès/100 000 habitants en Afrique, contre 9,3 décès/100 000 habitants pour l'Europe, ou 18,2 décès/100 000 habitants en moyenne mondiale.

<sup>2</sup> Source : Sango H.A. (2017). Epidémiologie et surveillance des accidents corporels de la route dans un pays en développement : cas du Mali (Bamako). Santé publique et épidémiologie. Université de Bordeaux, 2014

Forces	Faiblesses
Adaptabilité et réactivité à la demande (équilibre intrinsèque entre l'offre et la demande)	Véhicules petits, anciens, en mauvais état qui proposent un niveau de qualité de service inférieur
	Organisation désordonnée des stations terminales et gares qui est source d'inconfort pour les utilisateurs et les opérateurs.
	Manque d'efficacité dans l'utilisation de la voirie

**Graphique 1 : Forces et faiblesses des opérations actuelles de transport artisanal**

## L'importance économique des opérations de transport artisanal

Les opérateurs de transport artisanal interviennent pour les lacunes ou les domaines d'activité que les services officiels ne parviennent pas à couvrir<sup>3</sup>. L'accès aux régions mal desservies a permis au secteur du transport artisanal de gagner en importance économique dans l'écosystème de la mobilité urbaine. En effet, l'exemple d'Abidjan montre que le transport artisanal représente environ 67% des déplacements quotidiens dans la ville, les « gbakas » et les « wôrô-wôrôs » assurant chacun 1,1 million de déplacements. Cependant, le rôle (socio-)économique du secteur du transport artisanal, particulièrement visible dans les villes africaines, est plus complexe.

Tout d'abord, le secteur crée diverses possibilités d'emploi, et pas seulement pour les conducteurs. En effet, des possibilités d'emploi connexes apparaissent dans des domaines tels que les services d'entretien des véhicules ou le contrôle des files d'attente dans les terminaux. Les mécaniciens, les vendeurs de pièces détachées ou les équipes de nettoyage dépendent également de l'existence de services de transport artisanal. Ces emplois sont néanmoins mal rémunérés, très volatiles et n'offrent pas d'avantages sociaux aux employés. Par ailleurs, le secteur offre également des possibilités d'emploi, comme les vendeurs de produits alimentaires ou d'autres types d'entreprises commerciales.

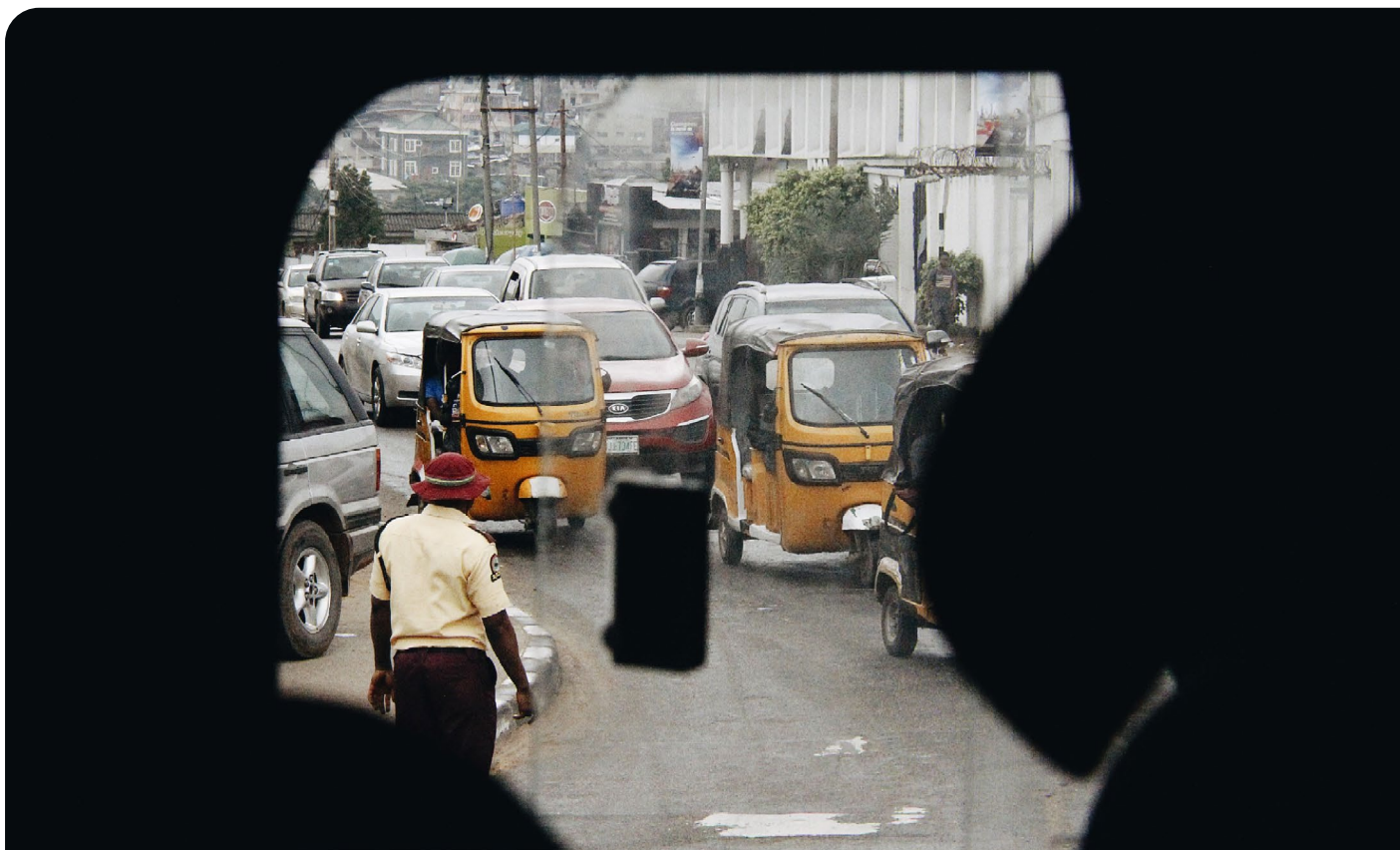
Il est nécessaire de noter que les relations entre les propriétaires et les conducteurs sont souvent difficiles. Le secteur est doté d'une solide structure hiérarchique interne, où les propriétaires sont payés par les conducteurs responsables des activités quotidiennes. Néanmoins, cette hiérarchie interne peut prendre d'autres formes. Par exemple, les propriétaires de petites flottes peuvent également être des conducteurs. Dans d'autres cas, le conducteur principal peut chercher un second conducteur avec l'accord du propriétaire. Dans ces conditions, les conflits entre propriétaires et conducteurs sont fréquents, souvent liés à des retards de paiement ou à des réparations nécessaires sur les véhicules. La structure de l'organisation interne devient très complexe et fragile si l'on y ajoute tous les autres emplois directs et indirects du secteur.

<sup>3</sup> En simplifiant, si l'on assimile l'accessibilité à la couverture territoriale, le cas d'Angkot est éloquent. Alors que la couverture du BRT a atteint 28% et celle des bus publics 52%, les minibus de transport artisanal ont atteint 89% de la couverture territoriale.

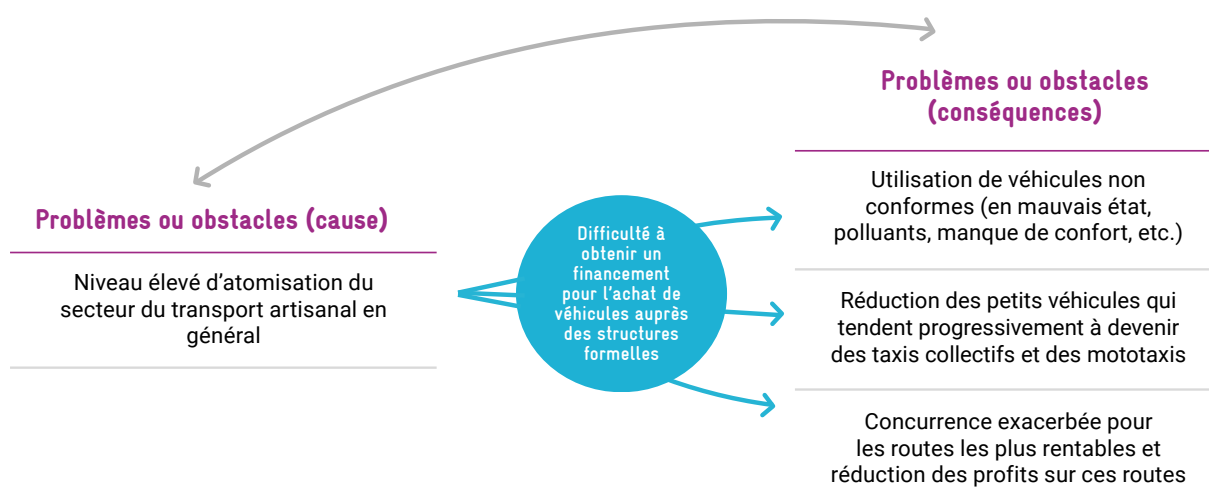
Toutefois, le secteur a prouvé à maintes reprises qu'il existait un niveau de solidarité entre les membres qu'il est difficile d'égaliser. En effet, par l'intermédiaire d'associations ou de syndicats dans certains cas, des mécanismes de solidarité comprenant des prêts privés, une assistance en cas d'accident ou une assistance en cas de problème de santé ont été mis en place dans différentes villes. Par exemple, à Douala et à Yaoundé, les associations de mototaxis organisent des « tontines », un fonds volontaire dans lequel les conducteurs versent des montants différents et qui sert à aider un participant à payer un événement personnel ou à acquérir un nouveau véhicule. La « tontine » est relancée et la personne qui reçoit les fonds continue à participer. Comme les acteurs du secteur ne parviennent pas à obtenir des prêts ou des possibilités de financement auprès du secteur bancaire formel, l'organisation du secteur du transport artisanal constitue souvent une solution informelle et fragile. Cette organisation comprend des solutions pour acquérir des véhicules (systèmes « travailler et payer » dans le cadre desquels les conducteurs paient progressivement pour l'unité qu'ils utilisent) ou pour augmenter la flotte d'un propriétaire avec des véhicules de deuxième ou de troisième main.

## Financement du secteur du transport artisanal

Le financement du secteur du transport artisanal en Afrique subsaharienne est donc l'un des aspects les plus difficiles du modèle actuel et l'un des leviers probables de la formalisation ou de la professionnalisation. Les opérateurs ont du mal à obtenir des prêts bancaires dans l'état actuel des choses, les banques considérant les opérateurs de transport artisanal comme des investissements risqués. Lorsqu'ils cherchent à recapitaliser leur flotte, à augmenter le nombre de véhicules d'un propriétaire ou d'un groupe de propriétaires, ou à introduire une nouvelle voiture, les propriétaires doivent chercher des alternatives sur les marchés de l'occasion et les voies informelles. Cette situation peut entraîner l'introduction de véhicules plus anciens, ce qui se traduit par des flottes vieillissantes et des voitures qui ne sont pas nécessairement conformes aux normes établies (par exemple, en matière de sécurité routière et de normes d'émission).



L'un des obstacles à l'obtention de fonds est le niveau élevé d'atomisation de la propriété des véhicules dans le secteur du transport artisanal. Dans le cas d'un ou de quelques véhicules appartenant à la même personne, les achats groupés posent problème car les propriétaires préfèrent éviter la concurrence directe. Du point de vue des banques ou d'autres institutions financières, l'atomisation constitue également un obstacle. Parmi les problèmes, ceux qui suivent sont les plus fréquents : sûretés insuffisantes - sous forme de biens - pour servir de garantie aux prêts demandés par les propriétaires, revenus très fluctuants qui dépendent des recettes d'exploitation quotidiennes et qui sont très sensibles à la disponibilité du véhicule pendant les heures de travail, image négative du secteur du transport artisanal, notamment des propriétaires.



**Graphique 2 : Causes et conséquences liées à l'incapacité de financer les nouveaux véhicules achetés par les opérateurs de transport artisanal**

Le financement du secteur peut devenir plus attractif pour les institutions financières si l'organisation du transport artisanal est mieux structurée (par exemple, consolidation des opérateurs ou professionnalisation). Par exemple, elle peut se traduire par une réduction (généralisée) des pratiques de corruption dans l'attribution des permis ou par une amélioration de la perception des redevances indues auprès des opérateurs. Des villes comme Dakar (voir encadré 1) ont prouvé que la consolidation du transport artisanal peut avoir des effets bénéfiques sur la manière d'introduire du capital dans le système.



## Encadré 1 Les groupements d'intérêt économique (GIE) de Dakar

Au début des années 2000, le secteur du transport artisanal de Dakar était fragmenté, non réglementé et confronté à la vétusté des véhicules et à des tarifs excessivement bas, ce qui entraînait des difficultés financières pour les opérateurs. Le renouvellement de la flotte et la professionnalisation du secteur ont été jugés nécessaires pour améliorer la mobilité urbaine.

En réponse, la Banque mondiale a approuvé en 2005 un prêt de 15,9 millions de dollars pour financer le renouvellement de la flotte et le renforcement des capacités. Le prêt a couvert 75% du coût du renouvellement, les opérateurs contribuant aux 25% restants, qu'ils ont eu du mal à payer. Le gouvernement et le CETUD ont lancé des réformes ambitieuses pour remédier à la fragmentation du secteur et à la concurrence croissante entre les opérateurs.

Pour atténuer les difficultés de paiement, les autorités ont adopté une approche en deux phases. Dans un premier temps, la Société générale des banques sénégalaises a accepté de prêter les 25% de contribution, partiellement garantis par un compte séquestre provenant des recettes d'un mécanisme de déclassement. Cette approche s'est avérée insatisfaisante en raison des risques encourus vis-à-vis des autorités publiques. Au cours de la deuxième phase (2006-2007), Mectrans, une mutuelle d'épargne et de crédit pour les opérateurs de transport, a été créée pour soutenir les opérateurs dans le programme. Mectrans a reçu un prêt du Fonds de promotion économique (FPE), une banque nationale de développement, partiellement garanti par des fonds de garantie mutuelle et un compte séquestre percevant les recettes du déclassement de nouveaux lots de véhicules.

Les opérateurs de transport artisanal désireux de participer devaient rejoindre ou former des groupements d'intérêt économique (GIE), qui seraient responsables du remboursement des prêts, tandis que la propriété des véhicules resterait entre les mains des opérateurs individuels au sein des GIE. Seuls les opérateurs disposant d'une licence en cours de validité étaient admissibles. Quatorze GIE ont été constitués, dont neuf ont participé à la première vague du programme (2005-2008, 505 véhicules) et les quatorze autres à la deuxième vague et aux vagues suivantes (2008-2016, 1 106 véhicules).



**Graphique 3 : Minibus AFTU, TATA, première vague**  
Source : Transitec



**Graphique 4 : Minibus AFTU, King Long, deuxième vague**  
Source : Transitec

## Encadré 2 Processus de Kigali en vue de l'octroi de licences d'exploitation de services d'autobus et de minibus

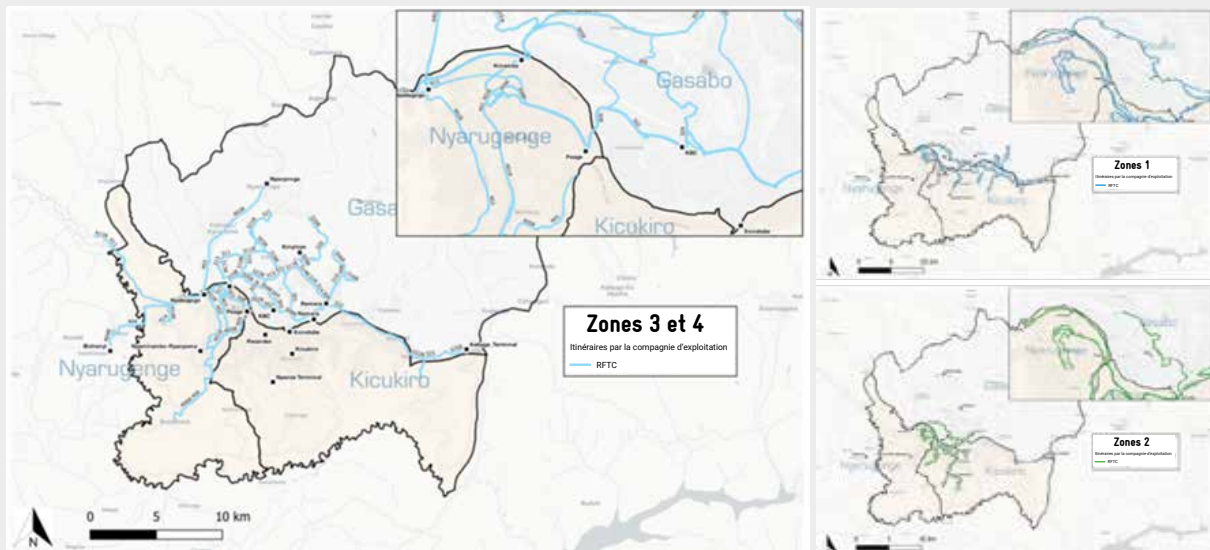
Au début des années 2000, le transport public à Kigali était dominé par le transport artisanal, principalement fragmenté entre de nombreux opérateurs individuels. Les seules conditions d'accès au marché étaient le paiement des taxes et assurances appropriées et l'enregistrement auprès de l'autorité de régulation des services publics du Rwanda (RURA). En contrepartie, cette entité réglementaire délivrait un permis d'exploitation. Les permis n'étaient pas limités dans le temps ni dans une zone géographique, et le nombre de permis n'était pas réglementé. Les opérateurs se sont regroupés au sein d'une association baptisée ATRACO<sup>4</sup>. ATRACO a vu le jour en 1996. Elle était constituée d'opérateurs individuels qui disposaient principalement de minibus (capacité de 18 places) et de quelques autobus (capacité de 25 à 30 places).

Parallèlement, des entreprises privées ont été engagées pour investir dans le secteur des transports publics urbains à Kigali au cours des années 2000. Royal Express et KBS<sup>5</sup> ont été créées en tant que sociétés d'exploitation de bus en 2009 par des hommes d'affaires rwandais qui n'étaient jamais intervenus dans le secteur auparavant. Dès le départ, la concurrence directe des véhicules de transport artisanal (plus modestes) a entraîné des difficultés opérationnelles. En raison du système « fill-and-go » (*remplir et partir*) qui persistait même aux arrêts de bus, il était difficile pour les bus standard de KBS de trouver une place aux arrêts de bus. Lorsque l'embarquement et le débarquement avaient lieu en dehors des arrêts de bus, les opérateurs de bus recevaient une amende de la police de la circulation pour non-respect du code de la route. Entre-temps, en raison de la mauvaise gestion présumée d'ATRACO, un comité ad hoc a été mis en place pour évaluer les allégations et élaborer une solution efficace. Le comité a proposé de restructurer l'association et d'en faire une entité organisée conformément aux politiques nationales actuelles. La restructuration proposée visait à transformer l'association en une entité à but lucratif. ATRACO a été dissoute en 2011 et est devenue la Fédération rwandaise des coopératives de transport (RFTC). Dans le cadre de la RFTC, les propriétaires détiennent des parts égales et réalisent des bénéfices sur la base des capitaux propres. Pour devenir membres du RFTC, les propriétaires devaient être actifs dans le système (propriétaire ou propriétaire-conducteur) et payer une cotisation.

Sur la base de la *Politique et de la stratégie de transport public pour le Rwanda (2011-2013)*, RURA a commencé par accorder des licences de deux ans aux opérateurs de transport public. Alors que la date d'expiration des licences initiales approchait et suite à l'approbation politique, RURA, en collaboration avec la ville de Kigali et sous la supervision du ministère de l'Infrastructure, a lancé un processus d'appel d'offres en 2013 par lequel trois entreprises ont remporté le droit de fournir des services de transport public urbain. Le territoire de la ville de Kigali a été divisé en quatre « zones » avec un total de 42 itinéraires. Bien qu'appelés « zones », ces éléments sont des sous-ensembles de lignes de bus qui desservent de vastes zones et les relient aux deux principaux points d'échange : Nyabugogo (la gare routière nationale et internationale) et le Quartier central d'affaires (Central Business District). Chaque sous-ensemble est composé d'itinéraires hautement viables et d'itinéraires moins viables. Chaque zone appartient à un opérateur qui est responsable de la prestation du service.

<sup>4</sup> ATRACO est un acronyme pour Association des Transports en Commun.

<sup>5</sup> Services d'autobus de Kigali.



**Graphique 5 : Routes exploitées par la RTFC (Source : Adapté de RTDA, 2019)**

Le 29 août 2013, RURA et les trois opérateurs (Kigali Bus Service pour la zone 1, Royal Express pour la zone 2 et Rwanda Federation of Transport Cooperatives pour les zones 3 et 4) ont signé des contrats pour l'exploitation de quatre zones. Les opérateurs restés en dehors de ces zones ont pris en charge les lignes en dehors de la ville de Kigali. De même, les opérateurs qui ne répondaient pas aux normes applicables aux véhicules, notamment en matière de taille/capacité, ont été réaffectés à des opérations périurbaines.

Grâce à l'augmentation des bénéfices et à l'amélioration des opérations de transport public, la résistance initiale aux réformes s'est progressivement atténuée. Les conditions de travail des conducteurs se sont fortement améliorées. Avant les réformes, les conducteurs ne percevaient pas de rémunération salariale. Les propriétaires de minibus fixaient le rendement minimum qu'ils attendaient à la fin de chaque journée, et le salaire des chauffeurs dépendait du solde restant. Cependant, dans le cadre des nouvelles réformes, les chauffeurs se sont vu proposer des contrats salariés allant de 110 000 RWF à 180 000 RWF (90 EUR à 148 EUR) et une assurance médicale universelle. Les heures de travail ont également été réduites de manière drastique. Chaque bus avait deux chauffeurs, chacun travaillant quinze jours par mois. Un conducteur travaille généralement dix-huit heures par jour, un jour sur deux. En plus d'avoir des emplois stables, les chauffeurs et les conducteurs ont eu accès à des prêts bancaires relevant de la microfinance de la RTFC et à des opportunités d'emploi supplémentaires dans les gares, les dépôts de bus et les garages appartenant à la RTFC.







# Passation de marchés avec des opérateurs de transport artisanal

## La nécessité de mettre en place des contrats avec les opérateurs de transport artisanal

L'introduction de contrats avec le secteur du transport artisanal n'est pas exclusive d'une réforme systémique salubre, même si la passation de marchés est un élément essentiel. En effet, il est très avantageux d'améliorer la description des opérations actuelles et futures et la manière dont les autorités et les opérateurs définissent leurs rôles. Les avantages théoriques sont les suivants

- Possibilité accrue de coordonner et de compléter l'offre de services formelle ou institutionnelle tout en identifiant clairement le rôle de chaque mode dans le système.
- Amélioration de la qualité du service fourni par le secteur du transport artisanal du point de vue de l'utilisateur et de l'autorité.
- Réduction des effets négatifs externes, à savoir la congestion généralisée sur les principaux axes, les émissions de gaz à effet de serre, la pollution de l'air et les problèmes de sécurité routière.
- Des dispositions plus structurées au sein du secteur en ce qui concerne les conditions de travail et d'emploi.

Les opérateurs de transport artisanal seront probablement réticents à accepter l'introduction de nouvelles dispositions contractuelles. Les autorités peuvent utiliser certains outils essentiels pour encourager la participation. Les outils comprennent les éléments suivants :

- Les avantages financiers directement liés aux opérations quotidiennes comprennent la réduction des taxes existantes ou la réduction des paiements de licences.
- Des avantages opérationnels, par exemple une combinaison de lignes rentables et moins rentables pour garantir un revenu minimal, une garantie d'exclusivité sur des lignes ou des zones spécifiques, l'utilisation temporaire ou quotidienne d'une infrastructure exclusive, et l'accès à des nœuds multimodaux très demandés.
- Des programmes d'aide au renouvellement de la flotte.
- Des investissements dans des stations ou gares terminales.

Ces deux dernières options sont nettement plus coûteuses que les deux premières et devraient être étudiées en détail avant de tenter de les mettre en œuvre afin de s'assurer que les résultats pour les autorités sont également positifs.

## Lien entre la flexibilité et la consolidation des opérateurs

Il existe plusieurs types de contrats entre les opérateurs privés (formels et informels) et les acteurs institutionnels. Les possibilités sont multiples, depuis les licences basées sur les lignes ou les zones jusqu'aux franchises et concessions, en passant par les contrats à coût brut. Toutefois, compte tenu de l'organisation actuelle du secteur du transport artisanal, les possibilités sont réduites en ce qui concerne les services de transport artisanal existants. Une vue d'ensemble de la situation actuelle suggère que lorsque des contrats existent - même s'ils ne sont pas suffisamment structurés - il s'agit de licences basées sur des lignes ou des zones qui indiquent une combinaison de réglementations quantitatives et qualitatives.

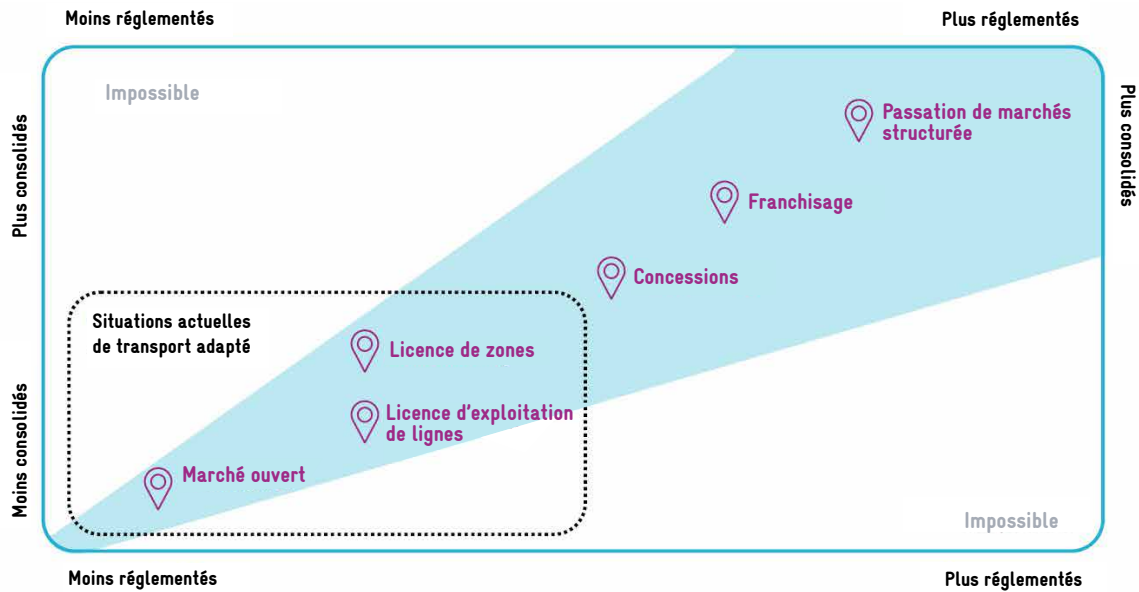
- La réglementation qualitative peut être définie à partir de quatre aspects principaux. Premièrement, les règles opérationnelles qui peuvent fixer les fréquences, les horaires, les vitesses commerciales attendues, les heures d'exploitation, etc. Deuxièmement, les règles qualitatives peuvent également inclure les types d'itinéraires et la manière dont chaque véhicule exploite ces itinéraires. Troisièmement, les réglementations relatives aux véhicules peuvent porter sur le type de véhicule ou la gamme de capacités acceptables, l'image du véhicule (dans les services de transport artisanal, cet élément est souvent essentiel) et le confort à l'intérieur de la voiture. Enfin, le quatrième élément est la réglementation du travail.
- La réglementation quantitative se concentre principalement sur la définition du nombre de véhicules, de licences ou de lignes qui composent un réseau ou une partie d'un réseau.

En l'absence de contrat, les services de transport artisanal fonctionnent sur un marché ouvert qui exacerbe la « guerre des centimes »<sup>6</sup> et la concurrence excessive qui entrave les transports publics formels ou institutionnels lorsqu'ils existent. En effet, comme les opérateurs de transport artisanal se fauillent sur les lignes desservies par des options légales, ils peuvent parvenir aux passagers les premiers. Avec moins de passagers, les bus institutionnels ou formels n'ont pas une demande suffisante, et les revenus d'exploitation sont plus faibles, ce qui réduit la viabilité financière tout en augmentant le besoin de subventions.

Il existe un lien direct entre le type de contrat en place et le niveau de consolidation de l'opérateur. Des contrats plus structurés, tels que les concessions ou les franchises, exigent des niveaux substantiels de consolidation des opérateurs qui, dans leur forme actuelle, sont difficiles à atteindre pour le secteur du transport artisanal. Des situations de marché ouvert ou des accords basés sur des licences sont possibles avec un secteur du transport artisanal atomisé. L'abandon de ces options nécessite des efforts de regroupement et de consolidation des opérateurs de transport artisanal et, probablement, une réduction de leur nombre.

---

<sup>6</sup> D'après Behrens (2007), la guerre des centimes s'explique comme suit : « Dans la plupart des cas [dans le secteur du transport artisanal], dans la catégorie propriétaire-employeur et chauffeur-employé/chauffeur-locataire, les véhicules sont loués aux chauffeurs pour un montant journalier fixe, et toutes les recettes après le loyer et les coûts d'exploitation déterminent le revenu du chauffeur. Cela incite les conducteurs à travailler de longues heures et à se livrer à une concurrence agressive pour attirer les passagers [...] ».



Graphique 6 : Lien entre la consolidation des opérateurs et la réglementation de la prestation de services (Source : Adapté de Jennings et Behrens, 2017)

Le cadre réglementaire doit être plus solide à mesure que le secteur évolue vers des contrats plus structurés. Il existe donc un lien entre le niveau de consolidation de l'opérateur et le niveau de réglementation des services fournis. En effet, plus le transport public est réglementé, plus la consolidation des opérateurs est nécessaire<sup>7</sup>. Cela se traduit par la nécessité de consolider les opérateurs lorsque l'on cherche à introduire des schémas contractuels plus structurés dans les secteurs actuels du transport artisanal. Toutefois, la consolidation et l'introduction d'une réglementation peuvent avoir lieu en parallèle.

L'option des contrats structurés comprend des contrats à coût net et à coût brut. Il s'agit de schémas contractuels qui sont théoriquement possibles dans le cadre d'une campagne de consolidation très ambitieuse. Cependant, ils nécessitent également un développement substantiel et une solidité des autorités de transport ou d'autres institutions gérant la mobilité urbaine.

<sup>7</sup> Les alternatives de consolidation et ce qu'elles impliquent sont présentées dans le paragraphe "Consolidation et processus de passation de marchés".

### Encadré 3 Contrats à coût net et à coût brut

Le document de la BERD intitulé « Driving Change : reforming urban bus services » (*Le moteur du changement : réformer les services de bus urbains*) (2019) définit le coût net et le coût brut de la passation de marchés comme suit :

« Un **contrat à coût brut** est un contrat par lequel un opérateur est payé pour exploiter un service spécifique, et **la ville conserve toutes les recettes tarifaires perçues (...)**

Dans un contrat à coût net, l'opérateur se voit accorder le droit exclusif de fournir des services sur une ligne et est **autorisé à conserver les recettes. L'opérateur assume donc le risque lié aux recettes** et est exposé à des fluctuations qui les rendraient insuffisantes pour couvrir les coûts.

Ces modèles contractuels sont les deux extrémités d'un continuum ; plusieurs villes ont adopté un **modèle hybride pour les services de transport public**. Le **modèle de contrat à coût brut** comprendrait une partie des recettes des opérateurs en fonction de leur capacité à attirer des passagers et à percevoir des tarifs. Les contrats à coût brut prévoient généralement des primes et des pénalités liées aux performances contractuelles et à la satisfaction des clients et, plus récemment, des primes liées au nombre de passagers (...). Dans ces circonstances, l'opérateur contribue généralement de manière plus significative à la planification des itinéraires ou à la modification des schémas de service pour répondre aux demandes du marché.

De même, pour les **contrats à coût net**, les autorités de transport peuvent compléter les recettes en caisse par des paiements supplémentaires basés sur le niveau de service fourni. Cette situation se produit souvent pour des itinéraires considérés comme socialement bénéfiques mais dont les recettes en caisse sont insuffisantes, où les redevances peuvent être basées sur un niveau de service défini, par exemple, le bus-kilomètre»

## Typologies de contrats

### Octroi de licences pour les zones et les itinéraires

Outre le marché libre, les licences de zone et d'itinéraire sont souvent à la base des accords conclus par les opérateurs de transport artisanal et les institutions. Dans les deux cas, l'objectif principal est de définir des critères qualitatifs et quantitatifs pour la fourniture de services par le secteur du transport artisanal. Il peut s'agir d'une combinaison d'éléments qualitatifs et quantitatifs ou de se concentrer sur l'un ou l'autre.

L'octroi de licences pour les itinéraires est le plus fréquent dans les services de transport artisanal qui utilisent des véhicules de capacité moyenne, souvent des minibus divers<sup>8</sup>. En général, les cadres réglementaires des villes qui ont adapté ce modèle ne sont pas toujours mis en œuvre de manière

<sup>8</sup> Le terme « minibus » est utilisé comme terme générique pour inclure différentes tailles de véhicules, des microbus aux midi-bus.



adéquate. Les villes qui ont vu évoluer les modes de transport artisanal par rapport à leur forme initiale adoptent rarement de telles dispositions. À Dakar, par exemple, les midibus « Ndiaga Ndiaye » et les minibus « Car Rapide » opèrent selon ce type d'accords de licence basés sur les itinéraires. De même, à Abidjan, coexistent des réseaux basés sur les itinéraires (réseau « Gbaka ») et des réseaux basés sur les zones (réseau « wôrô-wôrô »). Ces cadres sont donc souvent inadéquats pour réglementer le secteur.

Les méthodes d'octroi de licences par zone ou par itinéraire présentent des caractéristiques intéressantes à prendre en considération. En effet, lorsqu'il est difficile de consolider les opérateurs de transport artisanal, les options de licence sont essentielles pour améliorer progressivement la qualité du service. Elles s'alignent sur des réformes moins radicales du transport artisanal, y compris la consolidation, tout en introduisant un cadre réglementaire plus adapté au système en place.

Les options d'octroi de licences (par zone ou par itinéraire) relèvent de situations de concurrence sur le marché, par opposition à la concurrence pour le marché. À partir des contrats de concession, l'évolution vers la concurrence pour le marché (par segments ou en totalité) doit être mise en œuvre dans le système.

## Concessions

Dans les options basées sur les concessions, les autorités accordent aux opérateurs les droits exclusifs d'exploitation d'un segment de marché pour une période déterminée. Dans le cadre de ces accords, les opérateurs assument le risque financier des opérations. Les autorités sont donc tenues de superviser les opérations, en se concentrant principalement sur la réglementation des normes des véhicules et des options visant à réduire les externalités, telles que la détérioration de la sécurité routière ou la dégradation de la qualité du service. Les concessions ont une durée bien définie qui peut être utilisée pour adapter les règlements, notamment en ajoutant des règles qualitatives ou quantitatives pour répondre au mieux à la demande des utilisateurs.

Cet arrangement est souvent privilégié lorsque l'autorité de transport (ou l'autorité responsable des services de transport public) ne dispose pas de ressources techniques, financières ou humaines suffisantes. En effet, comme l'accord exige un rôle moins important de la part de l'autorité de régulation, il permet à l'entité publique de développer et d'acquérir les ressources nécessaires pour mettre en place ultérieurement différents accords contractuels avec les opérateurs privés.

Quant aux opérateurs, ils ont besoin d'un niveau de consolidation moins élevé. Le regroupement d'opérateurs individuels est nécessaire, mais différentes formes de groupements sont possibles avec les concessions, notamment les groupements d'intérêt économique (GIE), les coopératives et les sociétés d'exploitation (voir le chapitre ci-dessous pour une description plus détaillée des différentes formes existantes).

## Franchises

Les franchises sont, à bien des égards, similaires aux concessions. Cependant, l'implication de la structure institutionnelle est plus importante dans le cas des franchises. Dans ce cadre, l'autorité de transport - ou l'entité qui gère les services de transport public - doit définir les niveaux de service, y compris les horaires ou les fréquences, les itinéraires et les mécanismes de fixation des tarifs.

Étant donné que l'autorité de transport est fortement impliquée, les institutions doivent disposer de ressources humaines, techniques et financières suffisantes pour mettre en œuvre le cadre réglementaire défini pour la franchise. Il est donc préférable d'utiliser cet arrangement dans les villes ou zones urbaines où les institutions chargées de la fourniture des services de transport public sont suffisamment solides et ont prouvé qu'elles étaient capables de promulguer et de faire respecter les réglementations. La capacité de le faire tient souvent à l'existence d'une institution historiquement forte qui a mené diverses réformes et renforcé ses capacités en travaillant avec le secteur du transport artisanal.

Les opérateurs de transport artisanal sont également tenus de faire des efforts substantiels en matière de consolidation. L'accès à la prestation de services sera plus complexe et exigera des opérateurs qu'ils garantissent des outils suffisants pour fournir les services définis et répondre aux critères fixés, ce qui implique le regroupement et probablement le partage des actifs, c'est-à-dire des véhicules.

	<b>Forces principales</b>	<b>Faiblesses principales</b>
<b>Licences de zones ou d'itinéraires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suffisamment souple pour s'adapter aux services en place</li> <li>• Tremplin vers la professionnalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peu adapté aux opérateurs plus consolidés</li> <li>• Grande complexité lors de la recherche de l'intégration</li> </ul>
<b>Concessions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Possibilité pour les autorités de développer progressivement la capacité</li> <li>• Plusieurs formes de consolidation sont possibles</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les opérateurs sont seuls responsables de la prise de risques</li> <li>• Peu d'exemples pour les opérateurs du secteur du transport artisanal</li> </ul>
<b>Franchises</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grande implication des institutions locales</li> <li>• Meilleur contrôle pour accéder à la prestation de services</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nécessité d'une entité réglementaire solide</li> <li>• Peu d'exemples pour les opérateurs du secteur du transport artisanal</li> </ul>

**Graphique 7 : Principaux points forts et points faibles des licences, concessions et franchises**

## Contrats structurés

Les contrats structurés, à coût brut ou à coût net, exigent des opérateurs privés qu'ils soient fortement consolidés et professionnalisés. Dans la plupart des cas, les services de transport artisanal actuels nécessiteraient du temps et des efforts considérables pour parvenir à ce type de consolidation. Il est peu probable que l'organisation en place du transport artisanal aboutisse, à elle seule, à un tel niveau de consolidation. Il en va de même pour les institutions publiques qui ont besoin de ressources suffisantes pour cet arrangement contractuel.

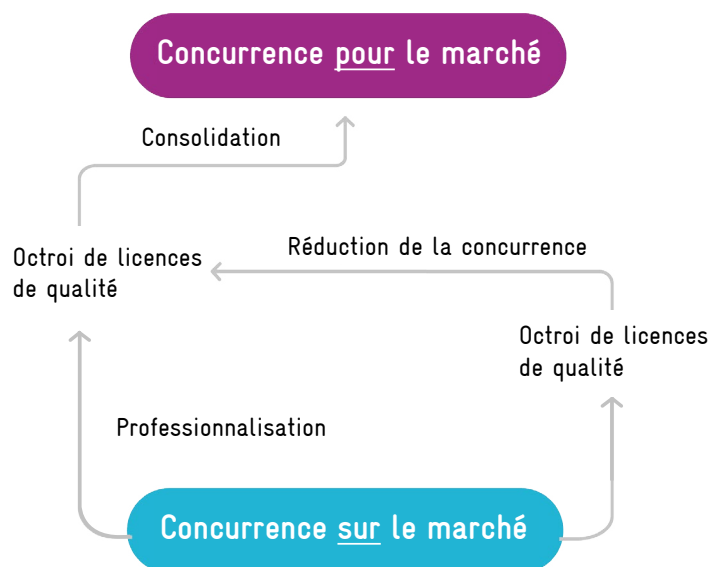
Le partage des risques définira les modalités de l'accord contractuel. Le choix entre un contrat à coût brut ou à coût net dépendra principalement des objectifs principaux. Les contrats à coûts nets visent à optimiser la prestation de services. Les contrats à coûts bruts sont particulièrement intéressants lorsqu'il s'agit d'améliorer l'intégration des services.

Les autorités attribuent généralement des contrats structurés au moyen d'appels d'offres concurrentiels ou négociés. Dans le cas d'un processus de réforme du secteur du transport artisanal, l'administration publique peut utiliser cet instrument comme une incitation positive dans les négociations, en encourageant les opérateurs en place à se consolider et à former des sociétés qui obtiendront le contrat d'exploitation exclusive du segment défini du marché (itinéraire ou zone).

## La situation actuelle et les prochaines étapes probables

Les accords de licence actuels entre les institutions publiques et le secteur du transport artisanal sont caractéristiques d'un modèle qui doit être modifié. Étant donné que la plupart des systèmes utilisent des accords de licence plus ou moins solides dans une situation qui reflète la concurrence sur le marché sans qu'il y ait beaucoup de barrières à l'entrée pour les nouveaux opérateurs, l'évolution vers la concurrence pour le marché est rarement encouragée.

L'un des objectifs de l'introduction de nouvelles dispositions contractuelles avec les opérateurs de transport artisanal est de s'orienter vers un modèle basé sur la concurrence pour le marché. Deux voies ou stratégies non exclusives permettent de passer d'une situation de concurrence sur le marché à une situation de concurrence pour le marché. Ces voies combinent les efforts de consolidation des opérateurs et l'introduction de nouvelles réglementations.



Graphique 8 : De la concurrence sur le marché à la concurrence pour le marché

Premièrement, il est nécessaire de réduire la concurrence et, dans la plupart des cas, l'offre excédentaire dans le système. Le modèle actuel de transport artisanal ne prévoit pas de réduction de la flotte. Au contraire, il repose sur un nombre croissant de véhicules et une diminution probable de leur taille unitaire (des midi-bus aux minibus en passant par les taxis partagés afin de maximiser les profits pour chaque voiture). En introduisant progressivement des réglementations au moyen de régimes d'autorisation, l'objectif initial est d'optimiser la taille des flottes pour l'ensemble du système ou, dans certains cas, pour une zone ou un couloir.

Ensuite, grâce aux efforts de professionnalisation et de consolidation des opérateurs, de nouvelles formes d'entités opérationnelles privées apparaissent, qu'il s'agisse de groupements d'intérêt économique ou de coopératives. Il est essentiel d'établir une distinction claire entre les syndicats - légitimes pour défendre les intérêts de leurs membres - et les entités opérationnelles qui s'occuperont directement des opérations quotidiennes et devraient devenir les premiers répondants de l'autorité de transport. Une fois que ces nouvelles entités opérationnelles seront lancées, les autorités pourront mettre en œuvre des réglementations quantitatives, les quantités d'opérateurs devant idéalement avoir optimisé les leurs.

Au fur et à mesure que les opérateurs se consolident et se professionnalisent, de nouveaux accords contractuels deviennent possibles et l'évolution vers la concurrence pour le marché devient également possible.

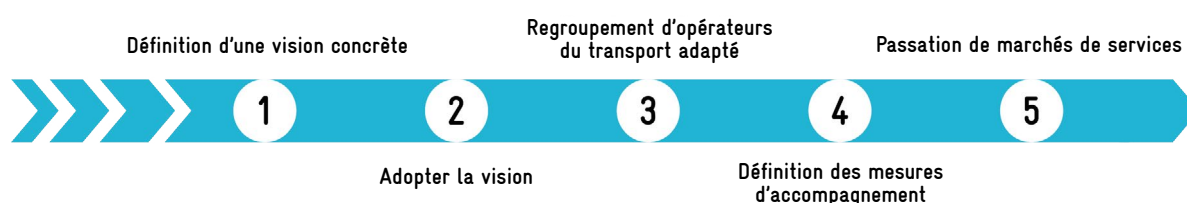




# Le processus de consolidation et de passation de marchés

## Étapes de la passation de marchés avec des opérateurs de transport artisanal

Schématiquement, il y a cinq étapes principales vers la passation de marchés avec des opérateurs de transport artisanal. Le graphique ci-dessous résume ce processus :



Graphique 9 : Étapes de la mise en place de contrats avec les opérateurs de transport artisanal

### 1. Définition d'une vision concrète

La première étape du processus consiste à définir le rôle des opérateurs de transport artisanal dans le système des transports. Idéalement, il s'agit de rechercher la multimodalité dans le système des transports publics. Le rôle peut consister en i) des zones opérationnelles spécifiques ou des corridors pour les services de transport artisanal ; ii) l'évolution de la prestation de services ; iii) les relations avec d'autres opérateurs existants, notamment les services institutionnels ou formels ; ou iv) les pratiques de gestion des stations ou des gares.

La définition de la vision des opérateurs de transport artisanal dépend de la solidité des institutions publiques existantes. Au fur et à mesure que les autorités de transport se développent et élargissent leur champ d'action, elles sont les mieux placées pour proposer des options adaptées aux opérateurs de transport artisanal. Il est préférable de définir des rôles distincts pour chaque mode de transport artisanal (en distinguant les opérations de minibus et de taxis partagés) et de rechercher une professionnalisation progressive du secteur. En incluant ces éléments dès le départ, les autorités ont plus de chances d'obtenir l'adhésion des opérateurs.

En outre, la recherche d'une vision consensuelle entre les institutions publiques, les opérateurs privés et les autres parties prenantes concernées est essentielle. Dans le premier cas, l'une des principales parties prenantes sera l'autorité de transport (lorsqu'elle existe) ou l'entité chargée de gérer la mobilité urbaine (souvent un ministère au niveau national ou de l'État dans les villes africaines). Les autres participants institutionnels concernés sont les ministères nationaux chargés des transports et de l'urbanisme, les agences de mise en œuvre des infrastructures, les compagnies de bus lorsqu'elles existent, et les entités chargées de l'application du cadre réglementaire. En ce qui concerne le transport artisanal, les

représentants des propriétaires et des conducteurs (généralement des associations) devront être encouragés à participer. Les syndicats devraient également avoir leur place dans le processus (avec l'explication initiale de leur rôle dans les villes actuelles).

De même, lorsque des associations d'utilisateurs existent, elles doivent être incluses dans le processus. Chaque acteur devrait être invité à exprimer sa compréhension du problème. Les négociations seront essentielles pour construire une vision commune acceptée par la majorité.

## 2. Adopter la vision

Cette étape consiste à traduire la vision en instruments juridiques, politiques et réglementaires contraignants qui soutiennent la mise en œuvre future de la réforme.

Sur le plan réglementaire, l'objectif est d'introduire un cadre réformé et plus adapté pour les services de transport artisanal. Le cadre réglementaire doit permettre de progresser dans la mise en œuvre de la vision et de procéder à des adaptations mineures au fur et à mesure de l'avancement du processus. Par exemple, le cadre réglementaire devrait inclure des indicateurs et des étapes pour suivre l'avancement du processus de réforme. De même, le cadre doit intégrer les changements dans la prestation de services qui se produiront au cours du processus de réforme. Lorsque le cadre est excessivement rigide, il risque d'être dépassé plus rapidement que des cadres plus souples.

## 3. Regroupement des opérateurs de transport artisanal

La troisième étape du processus est critique : elle restructure l'organisation des opérateurs de transport artisanal. Elle permet de générer des relations entre les nouvelles formes opérationnelles et les institutions publiques en charge de la gestion de la mobilité. La réduction du nombre de représentants sectoriels lors des négociations (d'une myriade d'individus à des groupes plus organisés de parties prenantes) est nécessaire pour introduire des mécanismes de participation et de consultation plus efficaces.

Le regroupement du transport artisanal ne va pas sans difficultés pour toutes les parties. Tout d'abord, un changement radical dans l'organisation du système : des opérateurs atomisés et non groupés composent le système sur la base de décisions individuelles. Une fois regroupés, ces petits opérateurs perdent leur autonomie au profit de décisions convenues par le groupe. Les autorités devront probablement soutenir cette évolution et ouvrir des canaux de communication avec les opérateurs participants. Deuxièmement, en devenant visibles, les nouvelles formes opérationnelles sont susceptibles d'augmenter les taxes, faisant probablement hésiter les opérateurs concernés à participer au processus. Les procédures administratives risquent de prendre plus de temps. Une troisième difficulté possible est liée au remboursement en temps voulu du prêt dans le cas où les opérateurs de transport artisanal en obtiendraient un. Les opérateurs ne sont pas nécessairement habitués à ce type de rigidité, ce qui pourrait éventuellement entraver le processus de réforme.

Néanmoins, plusieurs arguments expliquent les avantages qui pourraient découler d'un regroupement des opérateurs de transport artisanal. Les avantages sont liés aux économies d'échelle possibles (partage, par exemple, des achats de carburant ou de l'assistance mécanique). En outre, la possibilité d'accéder à

des subventions opérationnelles et à des solutions de partage des risques plus équitables dépend de la manière dont le processus et la vision sont définis.

Le sous-chapitre suivant présente les différentes formes de regroupement des opérateurs de transport artisanal : les alternatives de consolidation des opérateurs de transport artisanal.

## 4. Définition des mesures d'accompagnement

Les opérateurs de transport artisanal concèdent certains avantages du système actuel en acceptant un nouveau cadre réglementaire, probablement plus contraignant. Il est donc nécessaire de proposer des mesures d'accompagnement pour atténuer les éventuels effets négatifs et l'opposition au processus. Les mesures peuvent aller de l'aide à la mise en place de nouvelles formes opérationnelles au soutien financier :

- Mesures d'aide à la mise en place de formulaires opérationnels : i) l'assistance juridique ; et ii) les abattements fiscaux.
- Mesures liées à l'obtention des documents 'exploitation nécessaires : i) l'assistance ou la facilité d'accès aux permis de conduire pour les véhicules de transport public ; et ii) les attributions de licences.
- Mesures de renouvellement de la flotte : i) aide au choix d'un véhicule adapté ; ii) normalisation du véhicule choisi ; iii) aide financière pour l'achat de nouveaux véhicules ; et iv) fourniture des garanties nécessaires à l'obtention de prêts.
- Accord de l'autorité de transport pour attribuer directement des contrats aux organisations nouvellement créées.

## 5. Contrats de services

La dernière étape doit conclure le processus d'abord défini dans la vision. Bien que certaines adaptations soient probables, les autorités auraient déterminé la forme du contrat et, en particulier, le rôle confié aux opérateurs de transport artisanal plus tôt dans le processus. Les documents contractuels prennent souvent la forme de conventions signées entre les nouvelles entreprises d'exploitation et l'autorité de transport. Le chapitre suivant se penche sur le contenu de ces documents.



## Encadré 4 Sociétés d'exploitation de véhicules du Cap

La ville du Cap a mis en place un couloir de bus à grande capacité qui devait constituer la première étape d'une stratégie de réforme plus large. Ce corridor compte à la fois des opérateurs de transport formel et des opérateurs de transport artisanal, et il est donc essentiel de dialoguer avec eux. En fin de compte, le choix s'est porté sur la structuration de nouvelles sociétés opérationnelles à partir des opérateurs historiques concernés.

Dans toutes ses phases, le projet initial des services de Bus Rapid Transit (BRT) à grande échelle proposait d'intégrer les opérateurs de transport public routier directement concernés, c'est-à-dire les opérateurs d'autobus réguliers et subventionnés et les propriétaires d'entreprises de minibus-taxis non programmés et non subventionnés. Les opérateurs directement concernés étaient ceux :

- dont les services seraient remplacés par une phase particulière du programme ;
- dont les droits légaux, tels qu'ils sont définis dans les licences d'exploitation délivrées par les provinces, seraient touchés ;
- qui ont accepté de restituer ces licences d'exploitation et les véhicules liés à ces licences actives.

En contrepartie, ces opérateurs pourraient bénéficier d'une compensation financière pour l'annulation de leurs licences existantes ou pour devenir actionnaires des sociétés d'exploitation de véhicules (VOC) IRT. Le montant du paiement a été calculé comme étant le bénéfice légitime (les recettes moins les coûts) que ces entreprises auraient généré si elles avaient continué à offrir leurs services de minibus-taxi existants pendant sept ans, une durée équivalente à la validité d'une licence d'exploitation de minibus-taxi standard.

### Choix pour les opérateurs de transport artisanal

Les chauffeurs et autres employés des entreprises de minibus-taxis concernées pourraient demander à faire partie d'un registre d'emploi IRT pour bénéficier d'un placement préférentiel. Les conducteurs pourraient se qualifier en tant que conducteurs de bus de IRT, grâce à une formation financée par le projet IRT, et ils pourraient - ainsi que d'autres employés - être placés dans la liste d'attente pour des postes dans les stations IRT et des contrats de service. Cependant, aucune garantie d'emploi et aucune compensation financière n'ont été accordées aux employés des minibus-taxis. En fin de compte, étant donné que l'élément de coût du calcul de l'indemnisation comprenait la rémunération des conducteurs, il incombait aux propriétaires et aux associations bénéficiant de l'indemnisation de déterminer le rôle futur des conducteurs et des autres employés une fois qu'ils feraient partie du système IRT.

Une fois les opérations IRT lancées et les VOC officiellement constitués, les opérateurs concernés auraient le choix entre trois options. La première option consistait à renoncer, en échange d'une compensation, à leurs droits d'exploitation existants dans la zone de la phase 1 de l'IRT et à convertir la valeur de cette compensation en actions dans les VOC. La deuxième option consistait à convertir une partie seulement du paiement en actions du VOC et à recevoir le reste de la compensation sous forme de paiement en espèces. La troisième option consistait à accepter la totalité du montant de l'indemnisation sous forme de paiement en espèces et à renoncer à perpétuité au droit d'exploiter des services de transport public dans la municipalité du Cap. Les opérateurs qui n'étaient que

partiellement concernés (les lignes existantes ne se chevauchaient que partiellement avec les lignes IRT proposées) ont été traités proportionnellement à l'étendue de ce chevauchement. Les opérateurs quelque peu concernés obtiendraient la valeur monétaire de la partie des lignes qu'ils cédaient, valeur basée uniquement sur les recettes tarifaires, et non sur la rentabilité, des parties de lignes concernées.

### Définir les options contractuelles

Les autorités ont également proposé un nouveau régime de régulation concurrentielle pour les opérations d'IRT. Les opérateurs concernés qui ont choisi de faire partie des nouvelles sociétés d'exploitation concluront un contrat à coût brut entre la ville (City of Cape Town - CCT -) et le VOC pour exploiter les services MyCiTi pendant 12 ans. La ville CCT collecterait tous les tarifs et rémunérerait les nouveaux opérateurs sur la base d'un taux kilométrique convenu. Ces contrats étaient régis par la NLTA<sup>9</sup>. En vertu de cette loi, la durée d'un contrat VOC serait de 12 ans maximum, et ces contrats ne pourraient être conclus qu'au début du premier cycle de 12 ans. Ensuite, les nouveaux accords d'exploitation doivent faire l'objet d'un appel d'offres ouvert et concurrentiel. L'une des principales raisons de la durée de 12 ans inscrite dans la NLTA était qu'elle laissait suffisamment de temps, en particulier aux opérateurs de minibus-taxis, pour s'établir en tant qu'entreprises viables dans ce qui, pour la plupart d'entre eux, serait un environnement peu familier pour l'exploitation d'autobus réguliers. Une fois l'appel d'offres ouvert au début du deuxième cycle de passation de marchés, ces entreprises pourraient alors entrer en concurrence avec des soumissionnaires internationaux. L'allongement de la durée des contrats s'explique également par le fait que les municipalités ne peuvent légalement engager des prestataires de services de transport ou d'autres fonctions que pour une durée maximale de trois ans. L'extension de ces contrats était une opération onéreuse qui nécessitait, entre autres, la consultation du Trésor national, la participation du public local et l'approbation du conseil municipal.

## Solutions de consolidation des opérateurs de transport artisanal

Les formes de consolidation sont multiples et peuvent varier selon les contextes. Les paragraphes suivants présentent des caractéristiques générales qui illustrent certains éléments à prendre en considération pour choisir la forme la plus adaptée à chaque contexte. Pour chaque type, un exemple concret basé sur le contexte de Dakar est également présenté. Le cas de l'opérateur individuel offre une base de comparaison.





Nous nous concentrerons sur les formes suivantes :

- Les **sociétés anonymes**, où un ou plusieurs opérateurs créent une entité où chacun est responsable du montant qu'il a investi. Le risque est donc limité au capital de la société.
- Les **groupements d'intérêt économique (GIE)**, où les opérateurs acceptent de se regrouper tout en restant propriétaires de leurs véhicules, notamment en ce qui concerne leurs choix en matière de dotation en personnel. Aucun investissement initial n'est nécessaire, mais le GIE peut être tenu responsable au-delà des montants utilisés pour sa mise en place.
- Les **coopératives**, où les opérateurs décident de conclure un accord avec des opérateurs similaires et de partager les revenus générés par le service fourni.

<sup>9</sup> National Land Transport Act ou Loi sur les transports terrestres nationaux



## Organisation interne

	 Opérateurs individuels	 Société anonyme	 Groupement d'intérêt économique	 Coopérative
Nombre minimum d'associés	1	1	2	2
Investissement initial nécessaire	Non	Oui	Non	Oui
Exemple de cas : Dakar, Sénégal	0 CFA <sup>10</sup>	1M CFA (ou 1 520 €) Doit être disponible lors de la création de la société	0 CFA	(indisponible)
Responsabilité des associés	Illimitée	Limitée à l'investissement	Illimitée et solidaire	Illimitée et solidaire
Directeur	Pas nécessaire	Nécessaire	Nécessaire Président	Nécessaire Président





**Tableau 1: Comparaison de l'organisation interne**

D'une manière générale, les sociétés anonymes requièrent un investissement initial substantiel parce qu'elles protègent leurs membres contre les risques futurs qui pourraient devenir un obstacle pour les opérateurs historiques. Les GIE ne nécessitent pas d'investissement initial pour la mise en place de nouvelles formes opérationnelles. Toutefois, ils comportent la nécessité de partager les responsabilités. La propriété des véhicules reste inchangée dans les deux cas, les propriétaires individuels pouvant conserver leur véhicule. Les coopératives sont souvent la forme la plus active de réorganisation et de structuration des opérateurs existants ; elles nécessitent donc des efforts importants en matière de consolidation. Cependant, elles présentent également l'avantage de ressembler étroitement à des entreprises opérationnelles formelles sans nécessiter de transformation complète.

Les sociétés anonymes et les GIE sont les plus faciles à créer. Les premières ont pour inconvénient de ne pas nécessairement changer l'image négative initiale du secteur du transport artisanal et, par conséquent, l'accès aux prêts semble plus complexe. Les GIE et les coopératives sont susceptibles de modifier cette image et d'améliorer la crédibilité des opérateurs.

<sup>10</sup> Le taux de change de l'euro (€) en CFA est de 1 pour 656, environ. Les montants présentés en € dans les tableaux de ce document ont été arrondis à la dizaine la plus proche.

## Fiscalité

	 <b>Opérateurs individuels</b>	 <b>Société anonyme</b>	 <b>Groupement d'intérêt économique</b>	 <b>Coopérative</b>
Impôt sur le revenu	Impôts sur les personnes physiques	Taxes sociales	Impôts sur les personnes physiques	Taxes sociales
Exemple de cas : Dakar, Sénégal	Jusqu'à 25M CFA (ou 38 110 €)	25% des recettes	Jusqu'à 25M CFA (ou 38 110 €)	(indisponible)
Impôt minimum	Non	Oui	Non	Oui
Exemple de cas : Dakar, Sénégal	0 CFA	500k - 1M CFA (ou 760 € à 1 520 €) en fonction du revenu net	0 CFA	(indisponible)
Comptabilité	Pas nécessaire	Non obligatoire	Pas nécessaire	Obligatoire

**Tableau 2: Impact de la fiscalité sur chaque forme d'organisation**

La fiscalité dépend fortement du contexte de chaque ville. Il existe des différences substantielles entre les règles fiscales de chaque pays.

D'une manière générale, les efforts de consolidation doivent être progressifs, en commençant par les formes les plus souples qui permettent aux opérateurs de participer aux processus de réforme dès le début. En outre, certaines des conditions présentées ci-dessus ne sont viables que lorsque les institutions publiques sont suffisamment solides, que les opérateurs ont acquis une certaine expérience et qu'ils ont pleinement mis en place leur organisation interne.

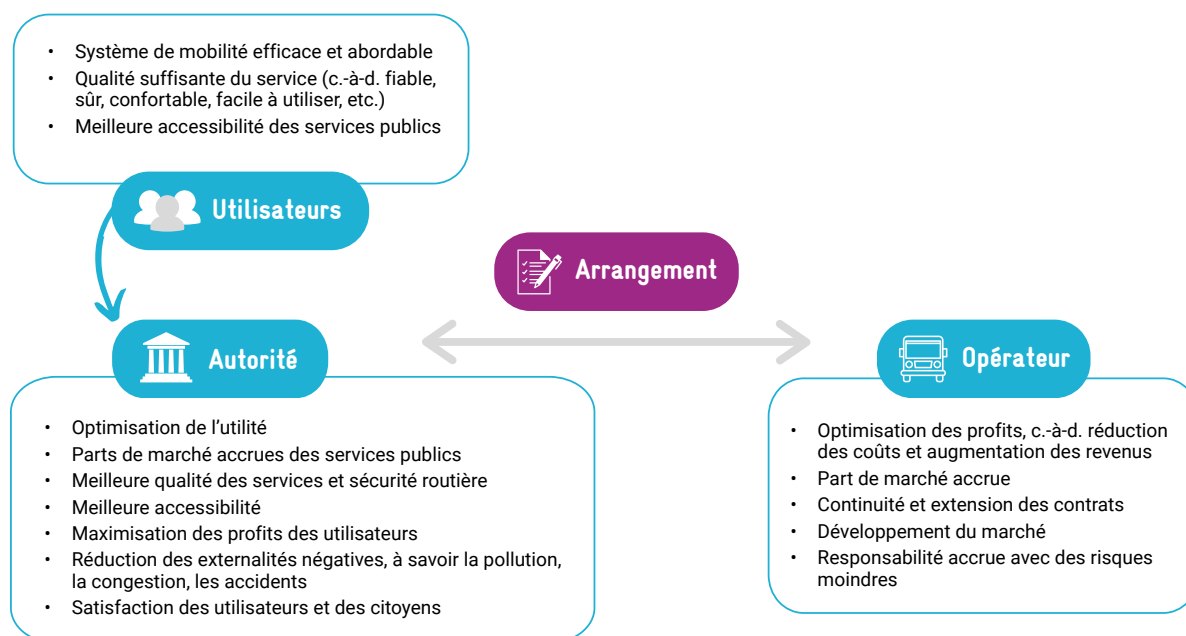


Minibus de transport artisanal à Abidjan

# Contrats avec le secteur du transport artisanal

## Concilier des intérêts divergents

Les accords contractuels sont les principaux instruments dont disposent les autorités de transport pour réglementer les opérations de transport public. En introduisant de nouveaux contrats adaptés, il est possible d'aligner les objectifs des différentes parties prenantes, notamment ceux des autorités publiques et des opérateurs. Ces dispositions devraient également tenir compte de la demande de transport public, des besoins des usagers et de leurs attentes en matière de services, et y répondre.



Graphique 10: Objectifs pour les utilisateurs, les autorités et les opérateurs

La gestion directe par l'autorité publique est privilégiée dans la plupart des cas pour la réforme du transport artisanal, même si cette décision fait l'objet de critiques en raison des coûts élevés résultant de pratiques opérationnelles inefficaces. En complément, le recours à des opérateurs privés est crucial. Ce cas se présente lorsqu'il s'agit de véhicules de petite et moyenne taille, pour lesquels la réforme du secteur du transport artisanal ne vise pas à remplacer les opérateurs en place. Elle vise plutôt à améliorer leur efficacité et à restructurer leur système de gestion.

Idéalement, l'introduction de contrats avec les opérateurs de transport artisanal devrait améliorer la viabilité financière du système. Toutefois, la discussion reste ouverte. Dans la plupart des cas, les opérations actuelles de transport artisanal sont décrites comme n'étant que marginalement rentables, bien que les opérateurs effectuent peu d'analyses économiques de leurs opérations. La surabondance

de l'offre est également problématique, car les grandes flottes doivent répartir les bénéfices entre tous les opérateurs, même si c'est de manière inégale. Les approches de réforme du transport artisanal cherchent souvent à réduire le nombre de véhicules dans le système, augmentant ainsi théoriquement la rentabilité des opérateurs restants tout en cherchant à indemniser ceux qui renoncent à leurs services. Il est également essentiel de tenir compte du fait qu'une réglementation accrue augmentera probablement les coûts d'investissement et d'exploitation (par exemple, en demandant aux opérateurs de fournir systématiquement des services pendant les heures creuses ou en introduisant des normes plus strictes pour les véhicules).

## Formes de passation de marchés

Le processus de passation de marché peut se dérouler en utilisant deux ou, dans des cas exceptionnels, trois séries de documents : l'accord contractuel, les spécifications techniques et la charte de qualité.

- Un **accord contractuel** composé i) des conditions générales ; ii) des conditions d'exploitation ; iii) des conditions financières ; et iv) des conditions de résiliation. Ces différents éléments sont détaillés ci-dessous. L'accord définit un cadre général commun à tous les opérateurs offrant le même type de service de transport public. Il énonce les engagements de l'autorité responsable, en précisant la vision claire et les textes législatifs ou réglementaires qui la consolident.
- **Les spécifications techniques** qui définissent les grandes lignes et les conditions des services accordés. Elles peuvent se référer à des itinéraires ou à des réseaux et inclure un périmètre de transport urbain particulier, le tout conformément à l'accord. Elles énumèrent notamment les obligations de l'opérateur à l'égard des utilisateurs et de l'autorité responsable.
- **Une charte de qualité** complète les dispositions de l'arrangement et les spécifications techniques. Elle se concentre sur les obligations de l'opérateur concernant l'amélioration de la qualité du service offert aux clients.

Les paragraphes ci-dessous décrivent en détail le contenu de ces documents.

### Accord contractuel

Dans le cadre d'un partenariat entre l'autorité responsable et l'opérateur de services de transport public, la convention contient i) les conditions générales ; ii) les conditions d'exploitation ; iii) les conditions financières de la concession ; iv) les conditions de résiliation et de déchéance du partenariat ; v) ses conditions d'expiration et de renouvellement ; et vi) des clauses diverses.

Ces différents éléments définissent les termes de l'accord. Les quatre éléments principaux peuvent être définis comme suit.

→ **Conditions générales**

Les conditions générales indiquent l'objet de l'accord. L'autorité responsable propose le périmètre de la concession, sa durée et le rôle qu'elle s'attribue. L'administration précise également en quoi consistent les services, les exclusivités et circulations possibles, ainsi que le mode de gestion, les affectations et les conditions de transfert.

Toutefois, ces dispositions ne sont pas décrites avec précision, notamment en ce qui concerne l'opérateur.

→ **Conditions d'exploitation**

Les conditions d'exploitation, qui définissent les responsabilités de l'opérateur, sont également décrites. Il s'agit notamment de :

- l'étendue de la mission de l'opérateur, les moyens d'exploitation qu'il doit mettre en œuvre et la qualité de service attendue par l'autorité responsable.
- Le système d'actifs nécessaires à l'exploitation. Les actifs que l'opérateur devra mobiliser, du point de vue de leur retour et de leur récupération possibles à la fin de la période de l'accord, en particulier le matériel roulant (c'est-à-dire les véhicules destinés à fournir le service), doivent faire l'objet d'une attention particulière.
- Indication de l'assistance de la police, notamment en matière de circulation. Les responsabilités relatives aux infrastructures (routes notamment) et aux équipements (couverture du réseau, arrêts, terminus, gares, etc.). Elles stipulent l'assurance requise.
- Les modalités de prestation de services en dehors des arrangements (transport de personnel ou d'étudiants, location, etc.).
- Enfin, les questions relatives à l'information, à la consultation et au contrôle de la mise en œuvre de l'accord.

→ **Conditions financières**

Les conditions financières de l'accord mentionnent les contributions financières que l'autorité responsable peut être disposée à apporter pour atteindre ses objectifs et les recettes que l'opérateur est autorisé à percevoir. Les tarifs et les mécanismes de fixation des tarifs, l'une des principales sources de revenus, doivent faire l'objet d'une attention particulière.

- Définition de compensations financières pour d'éventuelles contraintes d'exploitation (par exemple, tarifs sociaux pour des catégories d'usagers : étudiants, forces de défense et de sécurité, fonctionnaires, etc.)
- Spécifications relatives au régime fiscal et à l'impact sur les résultats d'exploitation.

Enfin, pour transmettre correctement les informations financières à l'autorité responsable, le document indique les informations administratives correctes à présenter. L'ensemble comprend un bilan, un compte d'exploitation, des statistiques et un rapport d'activité.



### → Conditions de résiliation

Les conditions de résiliation du contrat déterminent les mesures à prendre lorsque l'opérateur ne peut plus respecter ses engagements.

En effet, sauf cas de force majeure<sup>11</sup> ou de grève, l'opérateur doit assurer la continuité des services concédés, quelles que soient les circonstances. Ainsi, en cas de non démarrage ou d'interruption établie des services concédés, quelle qu'en soit la cause, l'autorité responsable a le droit de fournir le service qu'elle juge opportun en gestion directe si une mise en demeure est restée sans effet.

Les causes d'une éventuelle résiliation de l'accord, avec ou sans compensation, sont également convenues à ce niveau. De même, les raisons qui peuvent conduire à la déchéance sont expliquées et détaillées.

Diverses clauses (domiciliation, enregistrement, arbitrage en cas de litiges, entrée en vigueur, etc.) complètent l'accord.

## Conditions d'exploitation

Si l'accord fixe très précisément les obligations de l'autorité responsable, celles de l'opérateur sont définies avant tout par les conditions d'exploitation.

Ces spécifications constituent une annexe à l'accord et en font partie intégrante. Elles portent notamment sur i) la cohérence du service ; ii) les conditions d'exploitation et les obligations de l'opérateur ; iii) les dispositions financières ; iv) les modalités de contrôle des services attendus de l'opérateur ; et v) les annexes.

### → Cohérence du service

La cohérence du service s'inscrit dans le cadre de l'arrangement. À ce niveau, il s'agit de clarifier les rôles entre l'autorité responsable et l'opérateur tout au long de la chaîne de production, de commercialisation et de promotion d'un service public de transport urbain de passagers. Dans le cas d'un contrat à coût net, par exemple, l'opérateur se concentre uniquement sur les recettes et la production : les lignes non rentables peuvent être fermées et le service annulé. L'opérateur n'est pas responsable du marché s'il s'agit d'un contrat à coût brut. Les implications de chaque option doivent être établies, en particulier par l'autorité responsable. Dans le cas d'un contrat à coût net contrôlé, les parties partagent les risques (itinéraires, planification, tarifs).

L'autorité annonce les garanties d'exclusivité possible des services contre les concurrents potentiels. De même, elle inclut les moyens d'exploitation des services, notamment du point de vue des spécifications techniques minimales du matériel roulant.

---

<sup>11</sup> Circonstances imprévues majeures.

### → Opérations et obligations

Les conditions d'exploitation et les obligations de l'opérateur décrivent précisément les services attendus de l'opérateur (les détails sont souvent en annexe). Les obligations comprennent ce qui suit:

- les modalités d'exécution des obligations à l'égard des usagers (conditions de transport, équipements d'urgence, informations, etc.) ;
- les dispositions commerciales (billets, tarifs, vente, validation et contrôle) ;
- les sources de revenus accessoires (espace publicitaire) et leurs spécifications ;
- les dispositions législatives et réglementaires (codes existants, règlements en matière de santé et de sécurité, etc.) ;
- les procédures de constatation des infractions ;
- les exigences imposées au personnel des opérateurs portent, par exemple, sur la manière de présenter leur permis/licence à l'intérieur du véhicule, sur le calcul des heures de travail ou sur la tenue vestimentaire des conducteurs (lorsque des codes vestimentaires existent).

Tout en reconnaissant le droit de grève des travailleurs, il est possible de prévoir les moyens d'alerter l'autorité responsable pour qu'elle réagisse et garantisse la prestation de services aux citoyens. Les solutions que les parties, individuellement ou collectivement, peuvent choisir en cas de grève doivent également être déterminées. Les solutions peuvent prendre la forme de services minimaux à fournir par l'opérateur en cas de grève ou de modifications des horaires ou du temps de travail.

### → Dispositions financières

Les dispositions financières décrivent principalement les attentes en matière de tarification. Les détails sont souvent mentionnés dans les annexes des spécifications techniques plus générales.

### → Supervision/contrôle des services

L'autorité responsable ou une autre institution peut superviser ou contrôler. Ce document définit les conditions d'exploitation, les règles et les sanctions en cas de non-respect.

### → Annexes

Les annexes ou appendices développent davantage les stipulations indiquées dans l'accord contractuel. Les annexes peuvent inclure les spécifications suivantes :

- Cohérence du service, en définissant la longueur totale des lignes de service incluses dans l'arrangement, les zones d'exploitation et les itinéraires de chaque ligne avec l'origine et la destination, ainsi que l'emplacement précis des arrêts intermédiaires.
- Exclusivité des opérations garantie par l'autorité publique dans la zone spécifiée dans le contrat pour la durée de l'arrangement.
- Identification des lignes partagées lorsqu'elles existent. Par exemple, les lignes ou le périmètre de la zone urbaine où l'opérateur n'a pas l'exclusivité des opérations.

- Les tarifs de base indiquent si le tarif réseau peut être un tarif forfaitaire unique ou par section. La fixation des tarifs peut se faire à l'initiative de l'opérateur, qui propose des montants que l'autorité responsable doit approuver.
- Enfin, les autorités peuvent mettre en place un système d'incitation pour encourager l'opérateur à améliorer la qualité du service et de la production ou de la gestion. Un système de bonus/malus est conseillé. Ce régime permet à l'autorité responsable d'attribuer des avantages ou, au contraire, d'imposer des sanctions (le plus souvent financières), par exemple en fonction des performances réalisées en matière de production, de fiabilité, de ponctualité du service ou du comportement du conducteur.

## Charte de qualité

La mise en œuvre des dispositions d'un accord et d'un cahier des charges nécessite une organisation qui n'est parfois pas en place dans les villes africaines. L'autorité responsable ou l'opérateur peuvent rencontrer des difficultés lors de la mise en œuvre des critères en raison de ressources souvent insuffisantes.

Pour l'autorité responsable, le suivi de l'accord peut être hors de portée. Souvent, le manque de capacités ou l'insuffisance des ressources humaines et financières de l'entité responsable de la gestion de la mobilité urbaine constitue le principal obstacle à l'organisation et à la régulation du secteur.

Toutes les parties ont intérêt à établir un accord réalisable fondé sur une relation de confiance et des documents contractuels qui ne soient pas très restrictifs et difficiles à mettre en œuvre et qui reflètent donc les circonstances locales. Le document relatif aux critères de qualité peut être ce document. Il permet de convenir de quelques points tels que i) les conditions d'emploi du personnel ; ii) l'état et l'entretien des véhicules ; iii) les relations avec les clients et les forces de l'ordre ; iv) la fixation des tarifs ; v) les sanctions en cas de non-respect de ces principes ; et vi) les affichages dans/sur le véhicule. En ce sens, l'autorité organisatrice et les opérateurs de transport artisanal peuvent signer le document.

De manière plus détaillée, le document sur les critères de qualité pourrait comprendre les éléments suivants :

### → Conditions d'emploi

Les conditions d'emploi du personnel permettent de convenir du respect ou du non-respect (par dérogation) des dispositions légales et conventionnelles en matière d'emploi et de protection sociale. Les critères de recrutement du personnel sont indiqués, notamment pour les chauffeurs qui doivent avoir, au minimum, un permis de conduire valable pour les terminaux POS<sup>12</sup>. Leur comportement vis-à-vis des usagers et leurs responsabilités à l'égard des véhicules sont établis.

---

<sup>12</sup> Point of sale (Point de vente).

→ **Entretien**

Les autorités peuvent établir l'état des véhicules et les exigences en matière d'entretien. Ainsi, il peut être nécessaire de : i) faire vérifier les dispositifs de sécurité primaires, en suivant les instructions du fabricant : freins, pneus, fermetures de portes, etc. ; ii) effectuer les autres révisions et contrôles techniques nécessaires ; iii) soumettre le véhicule à un contrôle périodique dans un centre de contrôle technique ; et iv) maintenir l'intérieur du véhicule propre et fonctionnel.

Les documents (carte grise, visite technique, vignette, assurance en cours de validité, etc.) qui doivent se trouver dans tout véhicule en circulation peuvent être énumérés.

→ **Relations avec les utilisateurs et les forces de l'ordre**

Le fait de détailler et de présenter les règles à respecter dans les véhicules, souvent au moyen d'affiches, contribue à établir la confiance entre les utilisateurs, les opérateurs et les forces de l'ordre. Les utilisateurs connaîtront en toute transparence le comportement attendu des opérateurs. De même, tout le monde devrait pouvoir voir la capacité du véhicule, ce qui obligerait les opérateurs à la respecter.

En outre, le fait d'indiquer de manière adéquate les détails de l'itinéraire, tels que l'origine et la destination, permet d'éviter des changements non souhaités dans l'itinéraire choisi par le chauffeur ou convenu au préalable. Il est nécessaire d'inclure les périodes de pause (« temps d'arrêt »), les voyages à vide et d'autres aspects similaires.

Le respect des représentants des forces de l'ordre et l'interdiction de la corruption active ou passive sont essentiels. Les sanctions encourues par le personnel qui contrevient à ces exigences doivent être définies.

→ **Fixation du tarif**

En ce qui concerne la fixation des tarifs, l'opérateur doit respecter les dispositions légales et réglementaires relatives aux tarifs des transports publics de voyageurs.

Les opérateurs doivent afficher les tarifs officiels à l'intérieur des véhicules. À la fin de son service, le conducteur doit cosigner avec le receveur la carte de voyage (ou feuille de route) comprenant le nombre de passagers, les sommes perçues, les incidents survenus au cours du voyage, etc.)

→ **Sanctions**

Inclusion des pénalités ou des sanctions en cas de non-respect du document relatif aux critères de qualité par l'opérateur.

→ **Affichages**

En ce qui concerne l'information des usagers, des extraits du document sur les critères de qualité, notamment en ce qui concerne les relations avec les clients et la police, peuvent être affichés de manière visible à l'intérieur du véhicule.



## Conclusion

Dans de nombreuses villes du Sud, la passation de marchés de transport artisanal est un défi. Le système de transport artisanal, influencé par plusieurs décideurs individuels (principalement des conducteurs), manque de coordination et d'organisation. Il est donc utile d'établir progressivement un cadre contractuel adapté à la gestion adéquate de la demande de transport. Plutôt que d'exiger des performances et des comportements irréalisables, difficiles à respecter et surtout impossibles à contrôler par l'autorité responsable, il faut d'abord établir un partenariat solide basé sur une relation de confiance et des documents contractuels peu contraignants et faciles à mettre en œuvre. Le regroupement et la consolidation des petits transporteurs en organisations professionnelles est une condition préalable essentielle au succès de l'amélioration des dispositions contractuelles et des réglementations et, par conséquent, un impératif dans tout processus de réforme du transport artisanal.

Tout en reconnaissant que chaque situation est différente et que les solutions proposées doivent tenir compte des conditions locales et des dépendances, le processus de contractualisation avec le secteur du transport artisanal est motivé par la recherche d'une meilleure qualité de service et de gains d'efficacité. Dans ce document, l'approche présentée recommande de maintenir certains aspects avantageux du système actuel, à savoir sa flexibilité et sa couverture, tout en introduisant des dispositions de service plus structurées s'alignant sur les services de bus formalisés à grande capacité existants et à venir. En analysant les options offertes par les différentes variantes de contrat, il est possible de choisir la variante la plus pertinente en fonction du niveau de consolidation du transport artisanal recherché dans le processus.

Si les solutions alternatives en matière d'octroi de licences - qualitatives et quantitatives - apportent la structure nécessaire au système actuel et maintiennent la flexibilité des opérations, elles ne parviennent pas à introduire la concurrence sur le marché, l'éliminant de fait et contribuant à une offre excédentaire d'opérateurs. Dans ce sens, les concessions ou le franchisage apparaissent comme une alternative viable pour obtenir des niveaux de consolidation acceptables par les opérateurs et une meilleure qualité de service attendue par les autorités. D'autres options, celles qui nécessitent davantage d'efforts de consolidation, comme les contrats à coût net ou à coût brut, requièrent l'adhésion substantielle des opérateurs historiques et des ressources plus importantes que celles dont disposent actuellement la plupart des autorités responsables.

En tout état de cause, les dispositions contractuelles entre les autorités et les opérateurs devraient permettre de concilier des objectifs souvent divergents. Ces contrats définissent des règles et des conditions claires qui expriment un accord et une décision concertée entre l'autorité responsable et les opérateurs, ainsi que des conditions techniques d'exploitation. Son contenu doit être suffisamment clair et aussi équitable que possible, tout en offrant suffisamment de souplesse pour s'adapter à des conditions en constante évolution ou à des événements imprévus. Cet accord devrait recueillir le soutien et l'adhésion de toutes les parties prenantes ou de la plupart d'entre elles.

## Littérature

**Banque européenne pour la reconstruction et le développement** (2019). Driving Change: Reforming urban bus services.

**Jennings Gail et Behrens Roger** (2017). The case for investing in paratransit strategies for regulation and reform. Volvo Research and Educational Foundations (VREF). Mai 2017.

**RDTA** (2019) Business Model for Public Transport Services in the City of Kigali - produit par Transitec-ODA-TESS-GoMetro. Kigali, Rwanda.

**Saidou Ba Amadou** (2017). Financement du renouvellement du parc de transport urbain de Dakar. Conférence CODATU XVII, Hyderabad, 5 novembre 2017.

**Stucki Martin** (2015). Policies for Sustainable Accessibility and Mobility in Urban Areas of Africa, SSATP Working Paper No. 106, disponible en ligne : [https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP106-Urban Mobility\\_IO.pdf](https://www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP106-Urban%20Mobility_IO.pdf)

**Transitec - Amarante** (2018). Modèle économique du transport artisanal semi-formalisé à Dakar. Paris, France.





FOR POSTING SEE LOCALS FIRST!  
Lands will also prove to be the greatest  
source of Cash as Government  
BUYERS IN THE MARKET  
ON ANY FUTURE LANDS  
FOR SALE. PLEASE CONTACT  
MAMMIE LEESEN 010  
0000000000

FOR SALE

OGUN  
190-4784





