

ÉTABLISSEMENT D'UNE AUTORITÉ DE TRANSPORT PUBLIC (ATP) DANS LES VILLES AFRICAINES

NOVEMBRE | 2018

INTRODUCTION

L'organisation des systèmes de mobilité urbaine est un sujet complexe, car cela dépend du contexte. Dans la dernière édition du "Public Transport Trends report" (UITP, 2017), l'UITP a examiné différentes villes du monde afin de démontrer les difficultés rencontrées pour recommander une forme d'organisation spécifique quelles que soient les circonstances. Bien que la nécessité d'améliorer les structures et les processus qui renforcent l'offre d'infrastructures et de services de mobilité soit généralement reconnue, la diversité des solutions et des arrangements prévaut au niveau local. Néanmoins, il existe des pratiques prometteuses. L'une d'entre elles consiste en la création d'une autorité de transport public (ATP).

Ce document plaide en faveur de la création d'autorités de transport public (ATP) en Afrique et propose quelques principes pour le faire sur la base de l'expérience du Comité des Autorités Organisatrices (OAC) de l'UITP et de la SSATP.



ORGANISER DES SYSTÈMES DE MOBILITÉ

URBAINE : UN DÉFI « GLOCAL »

Les défis liés à la mobilité deviennent de plus en plus des problèmes « épineux ». Un problème épineux est un problème de société qui ne peut être formulé de manière définitive ou universelle, car aucun énoncé ne peut contenir toutes les informations, quel que soit le contexte. Cela fait référence au fait que le problème se traduit différemment d'un endroit à l'autre. Pour illustrer un problème épineux, on peut mentionner la manière dont les interventions de transport affectent la santé des citoyens à côté d'autres préoccupations sociales et économiques. La manière dont les personnes se déplacent génère des effets pervers, tels que les accidents de la route, aux maladies liées à la qualité de l'air, à l'obésité, aux maladies cardio-vasculaires et à d'autres maladies non transmissibles (MNT) telles que le diabète. En Afrique, les problèmes de santé se manifestent en termes de sécurité routière. L'incidence des blessures augmente en partie en raison de la croissance rapide du transport motorisé et pourrait être atténuée par des mesures telles que des campagnes d'éducation, la formation des conducteurs, la conception et l'entretien des routes, des contrôles de sécurité des véhicules, la séparation du trafic routier et la limitation de vitesse, ainsi que l'application de la législation et du droit de la circulation routière. Rétrospectivement, il est maintenant possible d'affirmer que de telles conditions sont dues à un processus décisionnel découplé qui privilégie systématiquement les infrastructures routières, indépendamment de l'effet systémique possible des interventions de transport sur la ville et son environnement. Cela met les problèmes organisationnels au premier plan et appelle un changement, rompant avec les dépendances des chemins organisationnels.

En d'autres termes, les villes sont de plus en plus confrontées à des problèmes mondiaux liés au transport et à la mobilité, mais en ce qui concerne la mise en œuvre et la création de capacités pour y faire face, les solutions dépendent de la manière dont les transports sont organisés au niveau local, d'où un caractère « glocal ». Il est évident que certaines villes ont tendance à mieux s'en sortir que d'autres - celles qui disposent d'une ATP. Néanmoins, les ATP à travers le monde varient en taille et en compétences, elles évoluent avec le temps sous l'impulsion de forces politiques complexes. Il n'y a pas de solution unique pour tous les défis, l'histoire et le temps sont à prendre en considération. En ce qui concerne les économies occidentales, les ATP sont apparues dans les années 80 dans le cadre de réformes plus larges du secteur public.

L'un des objectifs était d'améliorer l'intervention publique, de supprimer l'inertie des monopoles publics et de favoriser les gains d'efficacité en séparant les fonctions stratégique, tactique et opérationnelle dans la prestation des services de transport en commun. Dans les pays en développement, en particulier en Afrique, elles sont considérées comme un moyen de surmonter le manque de capacités institutionnelles et la fragmentation, ouvrant ainsi la possibilité de créer une vision et une stratégie pour les transports dans un contexte dominé par les initiatives privées / entrepreneuriales (par exemple, le transport informel ou paratransit). En un mot, là où une ATP est en place, les transports sont considérés comme mieux organisés et équipés pour faire face aux défis actuels. Ce document vise à formuler des principes et des recommandations pour l'Afrique. Il s'appuie sur l'expérience de l'UITP et du SSATP pour présenter ce qui pourrait être appris des études de cas locales, au Cap et à Dakar, entre autres. Il est structuré comme il suit a) il décrit le défi de la gouvernance en Afrique, b) il propose un point de départ pour la création de l'ATP c) il présente les acteurs, et d) il se termine par 5 conditions préalables à la réussite d'une autorité de transport.

DÉFI DE LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE

Les villes africaines sont confrontées à une urbanisation incontrôlée et à un manque d'investissements publics. La

création de capacités de gestion de la mobilité est donc essentielle à leur développement. Une ATP est d'autant plus pertinente étant donné que le paysage de la mobilité est perturbé. Des technologies telles que la numérisation et les plates-formes, associées à des tendances sociales favorables, sont susceptibles de modifier fondamentalement les modes de déplacement des personnes. Bien que cela constitue une opportunité de mener les systèmes de mobilité urbaine en Afrique vers un chemin qui serve mieux les objectifs politiques et sociaux, ce n'est pas évident et nécessite des moyens de gouvernance et du leadership. De ce point de vue, de nombreuses villes africaines voient maintenant les avantages de la création d'une ATP pour réguler et administrer les transports. Cela consiste à intégrer toutes les fonctions de transport dans un seul gouvernement à l'échelle institutionnelle, dans le but de réaliser l'objectif à long terme de systèmes de transport efficaces, intégrés, interopérables et intermodaux. Cependant, les gouvernements africains ont hésité à placer un pouvoir institutionnel dans une ATP en raison des craintes selon lesquelles les ATP utiliseraient les recettes publiques pour créer des structures parallèles pour des travaux qui pourraient autrement être réalisés en interne. En outre, ils se sont préoccupés de créer une entité dont la responsabilité fonctionnelle est indépendante du gouvernement, tandis que le gouvernement est responsable de la viabilité financière. En outre, de nombreuses ATP ayant échoué n'ont pas développé de logique d'investissement stratégique qui soit intégrée à leur organe principal, ce qui a entraîné des pertes financières et des inefficacités. Pour surmonter cet obstacle politique et institutionnel, il est essentiel de développer des solutions de transport reposant sur un principe correct basé sur les données, qui prennent en compte le contexte local et qui soient correctement « chiffrées ». Cela signifie que la solution est pratique, dispose de ressources financières et humaines et optimise la génération de revenus grâce à la prestation de services pour la plus grande partie de la population qui en a besoin. Le chiffrage peut aussi signifier une meilleure valeur ajoutée pour toutes les parties. Dans cette perspective, la gouvernance des transports doit atteindre les objectifs suivants :

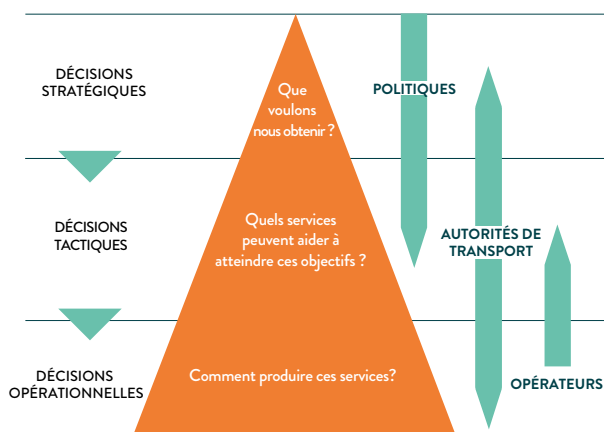


► Nairobi

1. Être apte à l'utilisation et fonctionnel pour la ville en question
2. Permettre une prestation de services axée sur la performance, facilitant les investissements ciblés au moyen de projets et de programmes.
3. Encourager les investissements pour créer un environnement urbain efficient et efficace qui réponde aux besoins de la population urbaine en ce qui concerne l'accès
4. Établir un fondement juridique / législatif qui dépasse les cycles de planification et politiques et permet ainsi d'assurer et de sécuriser les investissements à court, moyen et long terme.
5. Mettre en place une ATP dotée du pouvoir législatif, fonctionnel et financier ainsi que du soutien politique et s'assurer qu'il existe un partenariat solide entre les décideurs politiques et le responsable administratif, ce qui est essentiel au succès de l'ATP.

MISE EN PLACE D'UNE ATP : LE POINT DE DEPART

En général, la création d'une ATP sépare les fonctions stratégiques et tactiques des préoccupations opérationnelles. Une manière courante de représenter les compétences d'une ATP est une pyramide hiérarchisant les différentes fonctions, ce qui est bien décrit dans les travaux antérieurs de l'UITP :



Malgré la tentative positive d'imaginer le domaine de compétences de l'ATP, cette pyramide comprend plusieurs hypothèses. Entre autres, elle décrit un ordre dans lequel l'autorité ou le pouvoir circule de haut en bas suivant une chaîne hiérarchique claire, où les objectifs sont clairs et où les responsabilités des différents acteurs sont définies. En réalité, l'ATP se trouve au cœur d'un réseau d'acteurs et de relations. Pour comprendre, il est nécessaire de passer en revue les principaux acteurs de la prestation de services. à savoir les gouvernements centraux et locaux, l'ATP, les opérateurs et les utilisateurs / clients.

ACTEURS : QUI FAIT QUOI DANS LA GOUVERNANCE DE LA PRESTATION DE SERVICES

Pour atteindre les objectifs décrits ci-dessus et pour garantir une prestation de services axée sur la performance et sur l'investissement, chaque partie doit assumer un rôle spécifique. Cet équilibre va assurer la durabilité et le ciblage correct pour l'utilisateur final. Dans cet objectif, les points suivants sont essentiels :

- Le gouvernement fixe les objectifs généraux et oriente la direction stratégique principale.
- La base législative et la structure ultérieure de l'autorité des transports doivent être approuvées par le gouvernement et le responsable de l'ATP doit être nommé par le gouvernement.
- Il doit y avoir une personnalité politique en parallèle au responsable administratif de l'ATP et ensemble ils sont collectivement responsables.
- La performance de l'AT doit être régulièrement surveillée, tant du point de vue financier que pour la prestation de services.
- L'ATP doit être reconnue et affirmée en tant qu'autorité de transport du gouvernement ou de la ville et doit être une extension de l'organisme mère.

ENSUITE, LES PRINCIPAUX ACTEURS SONT :

Le gouvernement central : dans la plupart des pays, le gouvernement central joue un rôle de premier plan dans l'organisation des transports, en particulier dans les capitales, en dépit d'une tendance à la décentralisation. Dans ce contexte, le rôle de l'État doit être limité au financement des infrastructures. Dans les pays africains, il est encore courant que l'État achète le matériel roulant et comble le déficit des entreprises de transport. Il réglemente également leurs activités globales conformément à des lois spécifiques.

Les gouvernements locaux : généralement une ville / un gouvernement métropolitain ou régional, ayant pour mandat d'assurer des services aux citoyens (les utilisateurs). Grâce à la prise en compte de divers processus de décentralisation et de déconcentration, les gouvernements locaux deviennent de plus en plus impliqués. L'État peut transférer certaines responsabilités et compétences aux régions, par exemple, d'où l'émergence des ATP. Le gouvernement local génère des revenus pour la création de l'ATP et exerce un vaste rôle de surveillance sur celle-ci, garantissant la réalisation de l'objectif à long terme d'un transport public efficace et intégré.



Photo: Beo Spandolini/SSA/ATP

► Dakar

L'ATP : Mise en place par le gouvernement local pour atteindre un objectif à long terme de transport public efficace, intégré, interopérable et intermodal. L'ATP fonctionne de manière indépendante du gouvernement, l'accent étant mis sur le fait de dégager la responsabilité du gouvernement vis-à-vis des questions de réglementation et sur les multiples partenaires extérieurs que l'ATP doit gouverner mais qui doivent encore rendre des comptes au gouvernement. Les points suivants sont essentiels :

- L'ATP gère le réseau de transport public intégré, y compris les horaires, les itinéraires, régit les normes de performance et veille à la protection des utilisateurs.
- L'ATP gère les différents opérateurs (bus, train, taxi, etc.), négocie les contrats d'exploitation et les tient pour responsables de leurs obligations contractuelles. De cette manière, le gouvernement de la ville délègue les préoccupations financières et réglementaires auprès de l'ATP et celle-ci sert de « tampon politique » entre le gouvernement de la ville et les utilisateurs.
- Bien que l'ATP tire ses revenus du gouvernement, elle peut générer des revenus ou des investissements supplémentaires en fonctionnant comme une société en mettant en œuvre une logique d'investissement

visant à rendre les transports publics plus viables sur le plan financier.

- Dans le contexte du gouvernement, le responsable technique doit définir une stratégie chiffrée à long terme pour une durée d'au moins 20 ans et dont il doit faire un rapport chaque année, à la fois au gouvernement et aux clients.
- L'ATP doit établir un fonds ayant des critères de dépenses spécifiques, dans lequel toutes les recettes sont alimentées puis distribuées uniquement en fonction d'objectifs de prestation de services prédéterminés.
- L'ATP doit être gérée d'après les données dans tout ce qu'elle fait, ce qui la rend ensuite responsable et authentique.
- La communication est essentielle en termes de performance, d'innovation, de stratégie, de réglementation et de conformité, etc.
- L'innovation est essentielle sans rechercher uniquement la technologie mais plutôt les solutions à valeur ajoutée.
- L'autonomisation, l'éducation, la formation et les meilleures pratiques sont également essentielles.
- De concert avec le gouvernement, le responsable technique devrait mettre en place un groupe de parties prenantes afin de s'occuper de tous les aspects critiques de la prestation de services.

En outre, la question est de savoir si les compétences de l'ATP doivent être limitées aux transports et transports publics ou devenir une agence de mobilité et, en définitive, une agence de développement foncier. En effet, les compétences des ATP évoluent au fil du temps. Ce qui s'est passé à Montréal en est un bon exemple. Des réformes substantielles ont été entreprises pour l'ATP de Montréal. Conformément aux recommandations de l'UITP en matière de gouvernance, l'ARTM a décidé de recentrer ses compétences sur les décisions au niveau stratégique et



Please replace with: Photo: Flickr par: Hendri Lombard / World Bank.

► Dar es Salaam's

tactique, laissant ainsi les préoccupations opérationnelles aux opérateurs. Parallèlement, de nouvelles responsabilités en matière de planification et de financement lui ont été attribuées. Le Plan métropolitain de développement (PMAD) propose l'intégration de la planification urbaine et des transports à l'échelle régionale. Le zonage du territoire doit être conforme au PMAD afin de garantir que 40 % de la croissance des ménages se produira à proximité des principaux points d'accès du centre-ville au réseau régional de TP. Pour aller plus loin, cette nouvelle logique comprend des mécanismes de capture de la valeur foncière - une redevance d'aménagement sur les nouveaux biens immobiliers qui devrait soutenir les projets de transport.

Les opérateurs : ce sont des entreprises qui exploitent un service de transport en commun, qu'il s'agisse d'un BRT / bus / taxi / train. L'opérateur interagit directement avec les citoyens grâce à la prestation du service. L'opérateur suit les itinéraires et les horaires qui ont été définis par l'ATP et doit respecter les mesures de performance contractuelles, avec une responsabilité globale envers l'ATP. Les points suivants sont essentiels :

- L'ATP définit la norme de prestation de services qui sera publiée sur le site internet de l'ATP afin de garantir la responsabilité
 - Il doit exister une stratégie de marque uniforme pour tous les véhicules dans une solution de transport public intégrée définie par l'ATP et l'opérateur doit s'y conformer.
 - La formation des conducteurs et les opportunités pour les employés sont la responsabilité de l'opérateur
 - Le système de bonus / malus est défini et géré par l'ATP
- L'ATP peut choisir d'exploiter le service en interne ou de l'externaliser via un contrat. Il y a environ 25 ans, des contrats de service (public) entre ATP et des opérateurs de transport public ont commencé à émerger. Au fil des ans, différents types de contrats ont été développés et appliqués. Les contrats sont également devenus plus avancés et plus complets, mais en conséquence certainement aussi plus complexes.



► Addis Ababa's

Utilisateurs / clients : L'un des aspects les plus importants d'un système de transport en commun intégré durable et fonctionnel est le respect et la reconnaissance des besoins, des préférences et des habitudes de déplacement de ses utilisateurs. Très souvent, les gouvernements et les ATP oublient pourquoi ils existent car ils sont trop occupés par d'autres problèmes. Les points suivants sont essentiels :

- L'utilisateur est le principal acteur de ce processus. Il est donc essentiel de déterminer ses besoins et ses coûts d'accès prioritaires.
- S'il y a des interventions qui réduiront les coûts, augmenteront les revenus et amélioreront l'efficacité, essayez d'impliquer les utilisateurs en testant ces innovations.
- Les médias sociaux deviennent un outil important pour « écouter » nos clients et nos utilisateurs.

CONCLUSION

Bien que les autorités de transport jouent un rôle essentiel dans la réalisation des avantages du transport intégré dans divers contextes urbains en Afrique, de nombreuses conditions préalables essentielles en matière de gouvernance, de finances et de planification sont nécessaires pour assurer leur fonctionnement réussi et durable.

Les autorités de transport doivent veiller à ce que l'établissement et le fonctionnement continu soient renforcés par : le pouvoir d'agir, une planification à long terme, un partenariat solide entre une personnalité politique et un technocrate dédié, ainsi qu'un investissement basé sur des données et des preuves logiques.



► Lagos

RECOMMANDATIONS

CINQ CONDITIONS PRÉALABLES POUR ASSURER LE SUCCÈS DE L'AUTORITÉ DES TRANSPORTS PUBLICS

Le pouvoir d'agir, plus particulièrement le pouvoir législatif, un financement efficace et la capacité d'établir des normes de fonctionnement ; la longévité, sous la forme d'une planification à long terme permettant de surmonter la « vision politique à court terme » inhérente aux mandats politiques des villes ; une forte coopération entre une personnalité politique et un administrateur stratégique pour mener l'agenda des transports intégrés dans une ville ; une logique d'investissement pour l'autorité des transports, qui examine les transports de manière globale en incluant d'autres aspects ayant une incidence sur la viabilité financière du système de transport en commun, tels que la localisation du logement ; et enfin, une planification basée sur les données qui permet une prise de décision basée sur des preuves, soulignant la logique d'investissement et permettant un suivi efficace des performances des opérateurs de transport.

1. POUVOIR D'AGIR

Les AT doivent établir et conserver le pouvoir de diriger l'agence de transport et les investissements connexes. Les AT ont souvent échoué lorsqu'elles ont été réduites à une autorité de planification, sans disposer du pouvoir législatif nécessaire pour fonctionner efficacement en tant qu'AT, et en particulier sans la possibilité d'introduire une logique d'investissement dans la gestion financière de l'AT. Par exemple, dans le contexte de l'autorité de développement de la ville et du développement urbain (TDA) du Cap, cette préoccupation a nécessité la mise au point d'une loi-cadre permettant d'établir la TDA et de garantir que celle-ci dispose de l'autorité législative nécessaire pour agir. Ce règlement énonçait également les capacités de gestion des investissements de la TDA, ainsi que la capacité de définir des normes de fonctionnement et une planification à long terme.

2. LONGÉVITÉ

La prestation de transport intégré est par nature un objectif à long terme et ne peut être assurée que par une infrastructure tout à fait capable de durer : une autorité de transport. Le transport intégré étant une tâche de grande envergure, complexe et comportant de multiples facettes, il ne peut être réalisé que par étapes. Les villes qui ont commencé le transport intégré il y a environ 25 ans l'appliquent encore aujourd'hui. En tant que telle, une AT aide à contourner la « vision politique à court terme » inhérente aux mandats politiques, en institutionnalisant des modèles opérationnels et de planification à long terme, avec une logique d'investissement qui renforce son travail. Cette « longévité » est inscrite dans le « pouvoir d'agir » adopté par la loi, qui permet une certaine stabilité au fil du temps pour répondre aux objectifs à long terme des transports en commun intégrés.

3. FORTE COOPÉRATION

L'établissement et le fonctionnement d'une TA exigent un

solide entre une personnalité politique et un technocrate dédié. Le soutien d'une personnalité politique qui adhère à la vision de l'AT est essentiel pour gérer la dynamique politique inhérente aux craintes des autorités municipales autour de la création de l'AT (voir Initiative de l'UITP et des Champions de l'UCLG pour la mobilité). Pratiquement toutes les autorités de transport qui réussissent associent une personnalité politique et un administrateur stratégique qui travaillent en partenariat pour faire progresser l'agenda des transports. L'administrateur stratégique doit être innovant et capable de générer des changements dans un environnement complexe, tout en veillant à ce qu'une logique d'investissement renforce les opérations de l'AT.

4. LOGIQUE D'INVESTISSEMENT

Les autorités de transport sont généralement structurées soit pour effectuer des investissements elles-mêmes, soit pour faciliter les investissements de tiers, afin de répondre aux besoins de transport. Les AT ne traitent pas uniquement du domaine des transports pour affronter les problèmes de transport. Les AT cherchent régulièrement en dehors de leur propre domaine des solutions qui peuvent ensuite faciliter l'amélioration du secteur des transports. La capacité à adopter une approche holistique est essentielle au succès de l'AT.

Le cadre stratégique de développement axé sur le transit de la ville du Cap, qui vise à prendre des décisions en matière de planification pour situer les nouveaux développements d'établissements humains le long des corridors de transport, en est un exemple. Cela aura un effet positif sur la viabilité financière des transports publics, grâce à l'augmentation du nombre d'utilisateurs résultant du développement de logements à forte densité dans des zones bien situées à proximité du réseau de transports en commun.

5. ÊTRE AXÉ SUR LES DONNÉES

L'utilisation des données est à la base de la planification à long terme et de la logique d'investissement des autorités de transport. Les informations sous forme de données facilitent les décisions de planification du réseau, en utilisant les statistiques de population et des ménages, ainsi que la localisation de l'emploi, entre autres facteurs, pour planifier les itinéraires et la fréquence des déplacements. La numérisation ouvre un large éventail d'opportunités dans ce domaine. Les données permettent également de surveiller les performances des opérateurs afin de s'assurer qu'ils sont tenus responsables, non seulement du nombre de kilomètres parcourus, mais également de la réalisation des objectifs de prestation de services bénéficiant à l'utilisateur final. Cela aide à garantir que les opérateurs remplissent leurs obligations contractuelles vis-à-vis de l'ATP. La logique d'investissement de l'ATP indique clairement aux investisseurs où ils peuvent obtenir un retour sur leur investissement et est basée sur la transparence des données de transport. Les données renforcent la logique d'investissement de l'ATP et aident à surveiller en permanence la viabilité financière de l'investissement et de la prise de décision.

Ceci est une note politique rédigée conjointement par la plateforme des autorités organisatrices africaines (Africa OAP) de l'UITP (Association internationale des transports publics) et du SSATP (Programme pour les politiques de transport en Afrique), dans le cadre de la collaboration en cours visant à faire progresser l'agenda de la mobilité urbaine durable, notamment par des actions de plaidoyer, la diffusion des meilleures pratiques, le développement de projets, l'assistance technique, le renforcement des capacités et la formation. Ce sujet sera développé dans un futur rapport incluant des études de cas et exemples de bonnes pratiques. Plus d'information: info@uitp.org

NOVEMBER | 2018



Rue Sainte-Marie 6, B-1080 Bruxelles | Belgique
Tél +32 (0)2 673 61 00 | Fax +32 (0)2 660 10 72
info@uitp.org | www.uitp.org

1818, H street, NW
Washington, DC 20433 | USA
www.ssatp.org | ssatp@worldbank.org

