



MOBILITES URBAINES ET DURABILITE DANS LES VILLES SUD-AFRICAINES

Stéphane VERMEULIN
Sultan KHAN

❶ RÉSUMÉ

Alors que se profile l'organisation de la coupe du monde de football en 2010, véritable catalyseur des actions publiques et privées, les villes sud-africaines tentent de réformer leur système de transport urbain au nom du développement durable et d'une meilleure régulation, en introduisant notamment le système *bus rapid transit* (BRT). Dans un secteur marqué par une profusion d'opérateurs privés, une régulation chancelante et des modes de transport différenciés, la quête d'un consensus s'avère particulièrement ardue. Quels sont les enjeux de cette réforme et quelles en seront les conséquences pour les citoyens?

MOTS-CLES ■ Durabilité, mobilités, *Bus Rapid Transit*, Afrique du Sud, métropoles



❷ ABSTRACT

While the forthcoming organization of the soccer World Cup in 2010 drives both public and private initiatives, the South African cities are now in the process of implementing a new system of public transport in the name of sustainable development and a better regulation, by introducing in many cities a bus rapid transit (BRT) system. In a sector characterized by a multitude of private operators, a shaky monitoring and differentiated ways of transportation, the progression to reach a consensus turns out particularly difficult. What are the issues of this reform and what could be the consequences for the city-dwellers?

KEYWORDS ■ Sustainability, transportation, Bus Rapid Transit, Southern Africa, metropolises

INTRODUCTION

Durant la première décennie post-apartheid (1994-2004), le transport n'a pas réellement fait l'objet de projets ambitieux de la part des pouvoirs publics dont l'action était tournée vers la réforme des institutions, le rééquilibrage des inégalités héritées et la question fondamentale du logement. Ainsi, il a fallu attendre l'année 2007 pour que le département national du transport lance une grande enquête nationale sur ce sujet et que ses résultats permettent de définir une stratégie nationale censée devoir se prolonger au niveau local. Cette stratégie devant être mise en œuvre au cours de la période 2007-2020 a pour objectif de fonder un système de transport cohérent, efficace et durable en Afrique du Sud (Pillay, 2008). Dans des métropoles marquées par de profondes disparités socio-spatiales et des rapports à la mobilité très contrastés, la réforme du système de transport urbain semble devenir une nécessité. Comme le rappelle Godard (2002) et Lomme (2004), une part considérable des entreprises de transport collectif a périclité depuis une quinzaine d'années en Afrique sub-saharienne, alors que l'artisanat « inventif » prenait dans le même temps un essor sans précédent. L'affirmation de l'économie de marché et l'avènement de la démocratie en Afrique du Sud ont amené les pouvoirs locaux, dont les compétences ont été renforcées, à organiser la mise en place de nouvelles compagnies de bus rapides en site propre. Celles-ci s'inspirent souvent des expériences étrangères (Curitiba notamment) et prennent généralement la forme de consortiums incorporant une partie des transports artisanaux actuels. Godard (2002) rappelle qu'en Amérique latine, la concentration de transporteurs artisanaux a créé de puissantes entreprises. Ces transformations, comparables donc en de nombreux points à celles observées en Amérique latine ou en Asie, suscitent de fortes tensions et interrogent sur l'impact qu'elles pourraient avoir sur les populations et le développement urbain. Ainsi, la refonte du réseau de transport collectif dans les villes sud-africaines est-elle conciliable avec les formes que prennent actuellement les mobilités individuelles? De mêmes, quels sont les enjeux pour les différents acteurs du système, notamment pour les ménages les plus pauvres?

Pour les régulateurs, la réorganisation des transports est considérée sous l'angle de la viabilité financière, de la qualité du service, de la cohérence globale avec les outils de planification et de la conformité avec les standards internationaux. D'un point de vue plus rhétorique, le système de transport est présenté comme un moyen efficace d'accroître

l'équité spatiale et de mettre en œuvre les principes de la durabilité. Pour les usagers, ces transformations posent surtout la question de l'accessibilité comme facteur de réduction de la pauvreté. L'enjeu pour les populations est d'accéder aux opportunités et aux services offerts par la ville (éducation, santé, emploi, culture, etc.). Néanmoins, la pertinence du tracé du réseau, le coût du trajet, le respect des horaires et la sécurité des véhicules représentent également des éléments fondamentaux de la qualité de vie au quotidien. Les opérateurs, quant à eux, ont une vision pragmatique et libérale des transports comme étant un ensemble malléable de services payants, dont l'objectif premier est la rentabilité. Selon leur optique, le confort et la sécurité des passagers, ainsi que les dessertes de « désenclavement » lui sont généralement subordonnés. Souvent décriés pour leur implication récurrente dans la violence ultime et les intimidations, la concurrence farouche qui les oppose, les horaires à géométrie variable et le comportement irrespectueux de leur conducteur, les compagnies de taxis-minibus sont la propriété de très nombreux opérateurs regroupés en associations. À Johannesburg, la mise en œuvre d'un système de transports en commun en site propre focalise les espoirs des usagers et des décideurs, mais aussi les craintes et l'hostilité des opérateurs privés. Les collectivités locales peuvent-elles faire l'impasse sur un compromis autour de ces questions aussi sensibles, en faisant prévaloir l'intérêt général? En outre, pourront-elles se doter d'outils de régulation suffisamment efficaces? À terme, un tel système pourra-t-il constituer une réponse adéquate aux enjeux de mobilité des Sud-Africains, ainsi qu'aux impératifs de développement durable, afin de produire des villes plus équitables, modernes et efficaces?

I. LA MOBILITÉ : UN ACCÈS À LA VILLE POUR TOUS

I.1 Des territoires métropolitains vastes et fragmentés

Les territoires métropolitains, comme ceux des villes moyennes connaissent de profondes transformations, notamment sous l'effet du processus de métropolisation, lui-même associé au processus de la mondialisation (Ascher, 1995). Point d'appui de la métropolisation, l'attractivité de certaines portions de l'espace urbain est souvent organisée autour d'un lieu de centralité. Ce phénomène, tout en renforçant le poids des grandes agglomérations, peut également générer des déséquilibres socio spatiaux profonds comme le

rappellent plusieurs auteurs, tels que Ghorra-Gobin (2003) ou Buisson, Mignot et Aguilera-Belanger (2001).

Dans les grandes agglomérations du Nord comme du Sud, sous l'effet du développement des dessertes et de la mobilité, le desserrement des activités économiques et des ménages a provoqué l'émergence en périphérie de lieux de centralité plus ou moins complète selon les cas. De même, l'évolution du marché de l'immobilier au cours des dernières décennies a conditionné les stratégies individuelles et collectives. La forme urbaine a donc connu des modifications significatives pour lesquelles le transport et la mobilité ont joué un rôle majeur.

Les mobilités dépendent de nombreux facteurs tels que les infrastructures de transport existantes ou en projet, l'agencement des temps et des lieux de la vie quotidienne, les pratiques culturelles et commerciales ou encore la localisation même des activités économiques. En retour, elles influencent considérablement l'évolution des territoires urbains. Les mobilités individuelles, ainsi que les flux économiques, s'inscrivent, en effet, dans le temps mais aussi dans l'espace. Ainsi, la forme urbaine, elle-même conditionnée par la relation entre espaces de vie et de travail, conditionne les déplacements des personnes et des marchandises. De même, la forme, la pertinence, les modalités et l'efficacité du système de transport exercent une influence significative sur les changements observés. Mieux comprendre la complexité des mobilités urbaines apparaît, par conséquent, primordial pour l'appréhension d'un ou de plusieurs territoires, surtout lorsque ces territoires inscrivent leurs actions dans la durabilité.

L'un des facteurs centraux de ces phénomènes semble donc s'articuler autour de la relation spatiale existant entre habitat et emploi, notamment la distance qui les sépare et les possibilités de liaisons entre elles. Cette relation a connu des évolutions majeures au cours des dernières décennies dans les villes sud-africaines, notamment du fait des modifications liées au travail (flexibilité, réglementation du travail, nouvelles technologies, développement du tourisme, etc.), au logement (lotissements périphériques sécurisés, gestion de l'habitat informel, marché de l'immobilier, etc.), aux nouvelles libertés (abolition de l'apartheid, permettant une liberté de déplacement et d'installation des populations « non-blanches »), ou bien encore aux transports (généralisation de l'automobile, développement des taxis-minibus, etc.).

L'accroissement de la mobilité et l'émergence de nouveaux acteurs font poindre une série de questionnements quant aux perspectives de mise en œuvre des principes du développement durable. Nous utiliserons la notion de développement durable dans son acception forte telle que définie par Robert Joumard comme « un système de valeurs sur lequel on peut fonder des compromis autour de l'idée d'un développement qui conduit à un équilibre entre bien-être matériel, bien-être social et qualité de l'environnement, pour la génération actuelle comme pour les générations futures » (2005, p.4).

Les transports, notamment routiers et autoroutiers, participent activement à la dégradation de l'environnement, à l'épuisement des ressources et doivent donc être repensés pour permettre un développement soutenable (meilleure organisation logistique, développement des mobilités non motorisées, politiques de transports collectifs, planification, etc.).

Outre les aspects environnementaux, les mobilités apparaissent souvent comme les garants de l'équité territoriale, mais elles peuvent également générer ou accroître les inégalités du fait d'une grande différenciation sociale et de la configuration même des systèmes de transports. Dans un pays tel que l'Afrique du Sud où les déséquilibres socio spatiaux hérités, entretenus ou remodelés, représentent un défi urbain substantiel, la question de la mobilité est aujourd'hui bel et bien placée au cœur des dynamiques et des enjeux à la fois d'équité et de durabilité (Godard, 1994).

1.2 Les héritages territoriaux au révélateur de mobilités différenciées

Comme le rappellent Vanderschuren et Galaria (2003), l'accessibilité est souvent problématique à l'intérieur même de la ville en Afrique australe du fait non seulement de l'apartheid, mais également de l'absence de coordination entre planification des transports et planification des établissements humains. La morphologie urbaine héritée de l'apartheid présente de faibles densités, que la période post-apartheid n'a fait que renforcer en développant des aires suburbaines aisées et, souvent, protégées. Dans le même temps, les anciennes zones tampons ont parfois fait l'objet d'installations informelles ou sont demeurées vacantes car peu attractives du fait de leur proximité avec des industries, des grandes voies de communication ou des quartiers jugés dangereux. De ce fait, l'urbanisation s'est propagée essentiellement

aux marges des agglomérations, sur les littoraux et à distance des anciens *townships*, accentuant la dilution des activités et des établissements humains. De même, pour des raisons liées souvent à la disponibilité et au prix des terrains, le relogement des habitants des campements informels s'effectue depuis une décennie majoritairement à destination de zones périphériques relativement mal reliées aux infrastructures et aux bassins d'activité (Vermeulin, 2006).

Durant l'apartheid, l'organisation des transports publics servait avant tout les objectifs ségrégationnistes du pouvoir blanc et les intérêts économiques. Les liaisons domicile-travail des employés noirs s'articulaient de façon à éviter les quartiers blancs. Il en résulte un réseau radial d'où émerge le centre-ville comme seule véritable plateforme multimodale, imposant souvent aux usagers une ou plusieurs correspondance(s). Face aux carences des transports publics mis en place au niveau local, une multitude d'opérateurs privés de bus et de taxis-minibus est apparue et a développé depuis plusieurs décennies une industrie très concurrentielle. Pour les classes moyennes et supérieures, la périurbanisation, le développement des infrastructures (parking, voies rapides, centres commerciaux, etc.) et l'apparition de nouveaux modes de vie ont vu la part de l'automobile s'accroître sensiblement dans le partage modal de ces quartiers périphériques. D'autant plus, que pour les populations concernées, les transports en commun sont associés dans leur imaginaire à la violence et à la promiscuité avec des groupes dont les ressources financières sont moindres.

De fait, si l'on s'attache aux modes de déplacement des citoyens, la réalité se révèle à l'image de la société: particulièrement contrastée. Ainsi, l'utilisation de l'automobile est relativement répandue auprès des classes aisées et accompagne l'étalement d'agglomérations extrêmement vastes¹, tandis que la majorité des habitants ne dispose que d'une mobilité tronquée reposant sur la marche et les transports collectifs. Une enquête nationale (Department of Transports RSA, 2005) faisait apparaître que les trois quarts des Sud-Africains n'avaient pas accès au train, ce chiffre s'abaissant à 38% pour les bus. Cependant, dans les grandes agglomérations, la plupart des citoyens peuvent accéder rapidement à un moyen de transport en commun, en particulier le taxi-minibus dont les dessertes couvrent de vastes portions des territoires métropolitains. Selon cette même étude, pour l'ensemble du pays, un ménage sur cinq dont les revenus sont inférieurs à 3 000 rands², qui comptent eux-mêmes pour les trois quarts du total des ménages, ont accès à une automobile. Dans les grandes villes, le nombre de voitures pour 1 000 habitants est de 168, ce qui reste malgré tout bien en deçà des agglomérations du Nord. En outre, ce chiffre masque les écarts hérités de l'apartheid dans la mesure où un dixième seulement des adultes noirs dispose d'un permis de conduire contre huit dixièmes chez la population blanche (Department of Transports, RSA, 2007).

Tableau I
Utilisation d'un mode de transport motorisé par les habitants des métropoles sud-africaines

| Mode de déplacement | Pourcentage |
|---------------------|-------------|
| Train | 8,5 |
| Bus | 9 |
| Taxis individuels | 2,6 |
| Taxis-minibus | 44,8 |
| Automobile | 35,1 |
| Total | 100 |

Source: Department of Transports, RSA, 2005

¹ | 643 Km² pour la municipalité de Johannesburg, 2292 Km² pour Durban, 2455 Km² pour Cape Town ou encore 1 925 Km² pour Ekurhuleni.

² Au 10/02/09, un rand Sud-Africain valait 0,08€, 0,13CAD.

Tableau 2
Accessibilité par la marche à la station de transport en commun la plus proche. Durban

| Type de station | 1-15 minutes | 16-30 minutes | 31-60 minutes | >60 minutes ou absence de service |
|--------------------------|--------------|---------------|---------------|-----------------------------------|
| Gare ferroviaire | 16% | 12% | 2% | 70% |
| Station de bus | 78% | 10% | 1% | 11% |
| Station de taxis-minibus | 85% | 10% | 1% | 4% |

Source: Department of Transport, RSA, 2005

Tableau 3
Accessibilité par la marche à la station de transport en commun la plus proche. Johannesburg

| Type de station | 1-15 minutes | 16-30 minutes | 31-60 minutes | >60 minutes ou absence de service |
|--------------------------|--------------|---------------|---------------|-----------------------------------|
| Gare ferroviaire | 24% | 17% | 7% | 53% |
| Station de bus | 62% | 6% | 1% | 31% |
| Station de taxis-minibus | 86% | 8% | 1% | 5% |

Source: Department of Transport, RSA, 2005

Les études menées depuis plusieurs années montrent que plus les habitants sont pauvres, moins ils se déplacent, mais plus leurs déplacements leur coûtent en rapport à leurs revenus. Ainsi, la part des ressources du ménage consacrée au transport peut atteindre 50% pour les ménages les plus précaires, dont les revenus mensuels sont inférieurs à 800 rands. À Durban, 70% des trajets entre le domicile et le travail ont un coût mensuel par individu compris entre 101 et 300 rands, alors que sept ménages sur dix gagnent moins de 3 000 rands par mois (Vermeulin, 2006). La mobilité est donc bel et bien un facteur de différenciation sociale en Afrique du Sud encore peut-être davantage qu'ailleurs.

Dans les quartiers les plus défavorisés (certaines zones des *townships*, campements informels, secteurs ruraux), la mobilité repose avant tout sur la marche. Viennent ensuite les transports de passagers

terrestres dont l'image et l'efficacité ne rencontrent pas toujours les attentes des usagers. Les lignes de train à destination des périphéries existent bel et bien mais leur sous-utilisation est manifeste (6 à 7% des navetteurs à Durban en 2004) du fait notamment de l'insécurité et de la vétusté des installations.

Les bus et surtout les taxis-minibus constituent donc, avec la marche, le véritable socle de la mobilité de la majorité des Sud-Africains. La tendance actuelle montre une progression de la voiture personnelle dans le partage modal pour les années à venir. À Durban, la municipalité a fixé des objectifs ambitieux pour contrebalancer les projections montrant la part de la voiture passer de 48% des trajets en 2005 à près de 58% en 2020 (eThekweni Municipality, 2005). Cela passe par un système de transports collectifs plus efficace et mieux intégré, sur lequel une autorité de régulation veillerait.



Auteur : Stéphane Vermeulin

Photo 1 – Un train à destination du township de KwaMashu à la sortie du centre-ville de Durban (juillet 2009)

La mobilité urbaine en Afrique du Sud (voir Tableaux 1, 2 et 3) repose essentiellement sur des moyens de transport privés³ (individuels ou collectifs) dont les objectifs s'articulent moins autour du développement durable que de la rentabilité et de l'optimisation du rapport coût-distance-temps. Quelle peut être alors l'emprise des gouvernements locaux sur un secteur d'activité qui leur échappe en partie et comment peuvent-ils entendre réguler et planifier les transports urbains en dépassant les intérêts apparemment antagoniques, des usagers et des opérateurs privés?

2. LA NÉCESSITÉ D'UNE AUTORITÉ ORGANISATRICE

2.1 Le développement durable comme support de l'action publique

Le développement durable est inscrit depuis la fin de l'apartheid comme une priorité nationale, déclinée à toutes les échelles territoriales. À l'échelon local, les municipalités, dont les pouvoirs ont été élargis lors de la réforme des institutions depuis 1995, intègrent la dimension durable à toutes leurs actions en faveur du développement et de la planification urbaine. Dans le domaine des transports, il est communément admis que les modes de déplacements doux (marche, vélo, etc.) et collectifs (réseau ferré, routier ou souterrain)

³ A l'exception du Metrobus, compagnie de bus de la municipalité de Johannesburg, la majorité des déplacements s'effectue par l'entremise d'opérateurs privés ou de véhicules particuliers.



Auteur : Stéphane Vermeulin

Photo 2 – Gandhi Square à Johannesburg (mai 2005)

permettent de limiter la pollution urbaine. Ainsi, selon l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME, French Environment and Energy Management Agency), un déplacement en bus émet 50% de CO_2 /voyageur.km en moins qu'en voiture⁴.

Dans les agglomérations sud-africaines, la part de l'automobile dans les déplacements urbains est inférieure à celle des villes européennes du fait de

l'impossibilité pour la majorité des citadins de posséder un véhicule personnel, faute de revenus suffisants. Néanmoins, sous l'effet de la périurbanisation et de la morphologie urbaine de ces agglomérations étalées et discontinues, les distances parcourues par véhicule sont en revanche généralement bien plus importantes. De même, les grosses cylindrées, dont les émissions de CO_2 atteignent entre 200 et 350g/km (Carballes, 2009), forment une part conséquente du parc de véhicules. Le mode de transport le plus utilisé en milieu urbain est cependant le taxi-minibus. Sur le plan énergétique, ces véhicules pouvant accueillir 16 passagers

⁴ 186g CO_2 /voyageur.km en voiture contre 110 pour un bus et 12 pour un train, en France métropolitaine. La référence bibliographique?

émettraient entre 200 et 250 g/km de CO². Le modèle le plus répandu actuellement consommerait 221g/km de CO² dans l'hypothèse d'une conduite courante, ce qui est rarement le cas dans les métropoles sud-africaines. Cependant, les taxis-minibus ne circulent jamais « à vide » et atteignent souvent leur capacité maximum, allant parfois même au delà. Malgré la baisse du nombre de passagers autorisés dans les nouveaux véhicules, le renouvellement de la flotte de taxis-minibus, en cours depuis la fin du XX^{ème} siècle, permettrait donc de réduire la quantité d'émission de CO² dans les villes sud-africaines. Le gouvernement d'Afrique du Sud souhaite aujourd'hui privilégier le bus et le train et limiter la place du taxis-minibus et de la voiture personnelle dans le partage modal. Ainsi, les trois types de bus devant être utilisés dans le cadre du nouveau système *Bus Rapid Transit* (BRT) de Johannesburg ont des capacités de 32 et 75 passagers, largement supérieures à celles des taxis-minibus. Le nouveau système permettrait ainsi probablement de réduire considérablement la congestion, ainsi que les émissions globales de CO² au sein de l'agglomération de Johannesburg dans la mesure où la flotte de véhicules sera neuve et fonctionnera « en site propre ». L'un des critères de réussite du système BRT, selon l'Institute for Transportation and Development Policy (ITDP, 2007), réside dans sa capacité à capter une grande majorité de la population. Dans le cas de Johannesburg, si l'on ne tient compte que du territoire municipal⁵, 85% de la population se trouve à moins de 500m d'un corridor BRT. Ainsi, un partage modal s'effectuerait au profit d'un système de bus plus efficace, qui serait à même de transporter 430 000 passagers par jour en 2013 et de réduire d'au moins 370 000⁶ tonnes les émissions de CO².

La refonte de la place de chaque mode de transports dans la ville répond ainsi aux nouvelles exigences de durabilité des municipalités sud-africaines, mais aussi à la mise en place d'un système reprenant les normes internationales. Néanmoins, ces municipalités sont-elles en mesure de réorganiser un système dont l'une des particularités est d'être composée de nombreux opérateurs? A l'instar de nombreuses villes d'Afrique sub-saharienne, il s'agira d'organiser la complémentarité entre les entreprises publiques ou para-publiques et le secteur artisanal (Godard, 2002), sans compromettre pour autant l'action volontariste en faveur de l'équité spatiale.

5 Deux municipalités cohabitent au sein de l'agglomération de Johannesburg: City of Johannesburg et Ekurhuleni Municipality.

6 Selon Rea Vaya, dans le cas où seulement 15% des utilisateurs de voitures individuelles habitent à moins de 500m d'un corridor BRT optent pour le bus.

2.2 Les acteurs du transport urbain

Le transport urbain sud-africain est un secteur particulièrement bouillonnant et ardent. Ce caractère tire son essence en partie de son passé et de la complexité des jeux d'acteurs qui s'y déroulent. Durant l'apartheid, les transports permettaient d'attribuer une mobilité imposée, voire l'immobilité, à la majorité « non-blanche » des villes. Les compagnies municipales de bus organisaient le transport des populations blanches principalement à l'intérieur des aires centrales et péri-centrales, alors que celui des travailleurs noirs, métis ou indiens relevait de compagnies souvent gérées par des autorités illégitimes et dépourvues de moyens, telles que les Bantoustans. Afin de pallier aux carences de ces compagnies, de petits opérateurs privés de bus, puis de taxis-minibus ont commencé à apparaître dans les *townships*. La plupart ne possédait qu'un ou deux véhicules et n'exploitait qu'une ligne. Rapidement, leur nombre a connu une croissance spectaculaire et leur réseau s'est étendu à de nouveaux quartiers. Ce secteur artisanal, informel et parfois volcanique, était déjà devenu un trait commun à toutes les métropoles sud-africaines au moment de la chute du régime de l'apartheid. L'African National Congress (ANC) arrivé au pouvoir en 1994 n'avait d'autre choix que de reconnaître leur rôle primordial dans le transport urbain de passagers, en remettant à plus tard le dossier sensible de la régulation de ce secteur. Outre les opérateurs privés, les collectivités locales ont toujours joué un rôle de premier ordre de par leurs tentatives de régulation, leur gestion des compagnies municipales ou, inversement, leur volonté de soustraire ce service. Contrairement à la plupart des pays du Nord, le transport collectif en Afrique du Sud n'est pas perçu comme un service public permettant à chaque citoyen d'accéder à la mobilité, mais comme un secteur géré en majorité par des opérateurs privés et ne concernant, au final, que les ménages n'ayant pas suffisamment de ressources pour disposer d'une automobile. Il en résulte une logique de profit ou d'optimisation matérialisée par le délaissement des trajets et des horaires les moins rentables. Afin de contrebalancer les forces du marché, les pouvoirs publics disposent toutefois de fonds qu'ils peuvent allouer à des compagnies opérant sur des lignes subventionnées. En Europe, à l'exception du Royaume-Uni et du Portugal, le secteur des transports collectifs urbains n'est jamais dérégulé (ICLEI, 2005). En Afrique du Sud, les municipalités ont opté récemment pour la création d'autorités locales de régulation. En 2003, la municipalité d'eThekweni à Durban a été la première à développer une *Transport Authority*, organe qui, bien qu'indépendant, est placé sous la tutelle du gouvernement local dont les élus forment l'ossature

du conseil d'administration. La municipalité devient alors un « arbitre » du secteur des transports urbains et, en tant que tel, doit céder sa propre compagnie de bus (Bellangère et al., 2004). Dans le prolongement des prérogatives des institutions internationales et de la politique économique d'inspiration libérale mise en place par l'ANC en 1996, la privatisation et l'externalisation des services publics se sont répandues au début du XXI^{ème} siècle. Néanmoins, outre les autorités de transport, les municipalités bénéficient d'un contrôle relatif sur l'exploitation des lignes puisqu'elles attribuent les subventions nationales aux opérateurs choisis. Ce système leur permet de garantir un service de transport sur des lignes jugées prioritaires dans le cadre de la planification urbaine. Ces lignes subventionnées correspondent ainsi souvent aux corridors que les gouvernements locaux souhaitent développer.

3. TENSIONS ET CONTRADICTIONS AUTOUR DE L'ÉMERGENCE D'UN SYSTÈME INTÉGRÉ

3.1 Une amélioration avant tout qualitative

La stratégie des pouvoirs publics en faveur de la réalisation de systèmes intégrés dans les métropoles comporte deux piliers (Pillay, 2008). Le premier correspond à une phase de transition devant permettre le renouvellement d'une part importante des flottes de bus et de taxis-minibus. Cette phase semble nécessaire compte-tenu de l'état inquiétant d'un nombre non négligeable de véhicules en circulation. Les dysfonctionnements récurrents et la sécurité des passagers ont rendu le service de transport urbain aléatoire. La sécurité est d'ailleurs l'un des principaux reproches exprimés par les usagers des grandes villes⁷ (Department of transports, 2007).

A Durban, la municipalité d'eThekweni, après avoir cédé sa compagnie municipale de bus en 2003 (Bellangère et al., 2004) à un opérateur privé (Remant & Alton), a dû racheter en août 2008 sa flotte de bus près de six fois son prix initial⁸ à laquelle elle ajoutera

162 nouveaux bus pour un montant de 192 millions de rands. En mars 2007, lors d'un contrôle effectué par le département du transport de la province du KwaZulu-Natal au principal dépôt de la compagnie Remant & Alton, sur les 105 bus inspectés, seuls 24 étaient conformes aux normes de sécurité routière⁹. L'effort financier auquel les pouvoirs publics et les opérateurs consentent est donc bien à l'image du nombre de véhicules en circulation. Pour la seule ville de Durban, on estimait à 1 500 la flotte totale de bus et à 6 000 celle des taxis-minibus. Les opérateurs de taxis-minibus ont, quant à eux, émis de vives réserves sur le programme de recapitalisation mis en place par le gouvernement en 1999. Ce programme vise à inciter les opérateurs à échanger leurs véhicules vétustes contre un financement de 50 000 rands censé servir à l'acquisition d'un véhicule neuf. L'objectif réaffirmé en 2007 par le département national des transports est de remplacer 75 à 80% de ces véhicules d'ici 2010.

L'investissement reste difficile pour de nombreux opérateurs qui tardent à appliquer le programme d'autant plus qu'ils se sentent déconsidérés par le choix des pouvoirs publics de privilégier de nouveaux modes de transport collectifs. Pourquoi investir dans des véhicules neufs si les taxis-minibus ne seront plus utilisés que comme compléments du système *Bus Rapid Transit* (BRT)? De plus, les anciens modèles de taxis-minibus¹⁰ étaient dotés d'une capacité de 16 passagers contre 13 seulement pour les nouveaux modèles introduits lors de la recapitalisation. Les relations entre les sphères de pouvoirs et les opérateurs de taxis-minibus sont complexes. Pour les premiers, les taxis-minibus représentent à la fois une des plus belles réussites de l'entrepreneuriat noir, mais aussi l'un des secteurs les plus dangereux, incontrôlables et imprévisibles. Depuis la fin des années 1990, le gouvernement a ainsi souhaité mieux encadrer et organiser cette activité. Dans le cadre de l'action qu'il a menée pour offrir aux personnes « historiquement défavorisées » une meilleure intégration dans la sphère économique, notamment par le biais du très controversé *Black Economic Empowerment* (BEE), l'État sud-africain tente de faire

⁷ La sécurité est citée par 38,3% des personnes interrogées à Johannesburg, 25,4% à Durban et 32,5% au Cap.

⁸ La municipalité d'eThekweni a racheté la flotte de bus, ainsi que des équipements à Remant & Alton pour un montant de 405 millions de rands, alors que l'opérateur privé les avait acquis pour 70 millions de rands en 2003, Savides (2008a)

⁹ Source: KwaZulu-Natal Department of Transport, Community safety and liaison, 8/03/2007.

¹⁰ Les anciens Toyota HiAce sont généralement remplacés par des Toyota Fikile.



Auteur : Stéphane Vermeulin

Photo 3 – Taxis-minibus desservant le campement informel de Cato Crest à Durban (août 2005)

émerger des cadres et des dirigeants noirs, indiens ou métis. De fait, les opérateurs de taxis-minibus s'affichent comme des entreprises respectant en tous points les principes du BEE. Ces opérateurs, de leur côté, sont aussi conscients de représenter le mode de transport le plus utilisé en milieu urbain et souhaitent, à ce titre, être consultés au cours du processus de transformation de ce secteur. Au ressentiment né de la recapitalisation et du manque de concertation vient aujourd'hui s'ajouter une méfiance grandissante envers l'application du système de BRT.

3.2 Le système *Bus Rapid Transit* (BRT) ou la fin de l'artisanat?

La réforme du système de transport urbain entre actuellement dans une nouvelle ère en Afrique du Sud. Relevant le défi de l'amélioration de la qualité du service, d'une baisse de la congestion, de l'intermodalité et d'une modification du partage modal, cette réforme vient renforcer les actions menées en faveur du développement durable. De nombreuses métropoles à travers le monde¹¹, dans les pays du Nord comme du Sud, ont déjà mis en œuvre un

système BRT. Le principe réside dans l'attribution de voies exclusivement réservées aux transports collectifs terrestres, ce qui a pour effet de fluidifier le trafic et de mieux respecter les fréquences, donc de rendre les transports collectifs plus attractifs. De plus, la réalisation d'un tel système est également bien plus économique que la construction de voies ferrées ou de tramways et peut être effective en bien moins de temps puisque le BRT vient se greffer sur le réseau routier existant. La réussite de ce système nécessite une phase de planification permettant d'identifier la demande, de définir des nœuds et des corridors. En effet, les corridors doivent rendre les transports collectifs accessibles à une part importante de la population. Le coût du ticket et le gain de temps réalisé grâce aux voies exclusives doivent également inciter les citoyens à privilégier ce mode de transport.

En Afrique du Sud où les villes sont à la fois étalées et fragmentées, où une majorité des habitants n'a pas accès à une automobile et où la mobilité est aussi affaire de survie économique, cet enjeu s'avère particulièrement sensible. Ainsi, le système BRT, dont les objectifs de décongestion et de développement durable sont reconnus unanimement comme une avancée nécessaire au développement urbain, ne bénéficie pourtant pas d'un consensus dans l'industrie sud-africaine des transports (Heyns, 2008). Ainsi, les

¹¹ Citons notamment Jakarta, Quito, Curitiba, Dar es Salaam, Bogota, Brisbane, Las Vegas, Atlanta, etc.

nombreux opérateurs privés de taxis-minibus et de bus craignent de perdre une part de leur activité et de se voir ôter l'indépendance que leur procure l'informalité de leur fonctionnement. Dans le système BRT¹², les taxis-minibus interviendraient en complément des bus et consisteraient donc à n'effectuer que des liaisons secondaires permettant de desservir les nouvelles stations. Intégrer ces opérateurs informels et indépendants dans un cadre formel où ils devraient, en outre, partager les décisions comme les dividendes avec leurs concurrents – et parfois ennemis fratricides – s'avère donc à bien des égards un long processus chaotique.

À Johannesburg, le projet BRT, baptisé Rea Vaya, verra 40Km de voies réservées aux bus à compter du mois de juin 2009, puis 300Km en 2013 (Donnelly, 2009), lesquelles seront complémentaires du futur train rapide baptisé Gautrain. Pour la municipalité, il s'agit avant tout de disposer d'un mode de transport efficace, sûr, abordable (entre 3 rands et 8 rands selon le trajet) et moderne au service des 2/3 de la population qui n'a aucun accès à un véhicule individuel. Ce projet semble faire l'unanimité auprès des quelques 450 000 nouveaux usagers, pour qui le principal mode de transport était jusque là le taxi-minibus.

Cependant, alors même que le projet est en bonne voie, il existe encore de nombreux points de blocage, le principal étant l'intégration des opérateurs privés dans le nouveau système. La volonté des pouvoirs publics est de voir tous les opérateurs de bus et de taxis-minibus s'associer afin de créer de nouveaux consortiums pouvant exploiter les lignes BRT au nom de la municipalité dans le cadre d'un contrat à long terme. Encore, faut-il alors qu'ils s'entendent sur la répartition des parts de chacun des associés dans les futures compagnies et qu'ils respectent le cahier des charges imposé par la municipalité (ponctualité des bus, achat de véhicules récents et moins polluants, etc.). Selon la municipalité de Johannesburg, la transformation de l'industrie des transports se ferait sans perte ni création d'emplois, par le redéploiement d'une partie des chauffeurs de taxis-minibus (billetterie, accueil, contrôle, etc.). En termes de gestion des ressources humaines, la tâche de recensement des employés et de leurs compétences est là aussi des plus laborieuses. Il reste également à gérer les antagonismes anciens et à venir concernant l'exploitation des lignes les plus lucratives. Selon quels critères les pouvoirs publics vont-ils procéder à l'attribution des différentes lignes? Ces

décisions seront-elles comprises et acceptées par l'ensemble des opérateurs participant à Rea Vaya et leurs employés?

Profitant des fonds dégagés par l'organisation de la coupe du monde de football, la municipalité a pu acquérir une flotte neuve de bus en provenance du Brésil que les futurs opérateurs de Rea Vaya devront ensuite lui racheter. Les lignes de Rea Vaya bénéficieront d'une subvention de trois ans de la part de la municipalité, qui estime que le système sera ensuite autosuffisant. Si la municipalité de Johannesburg voit dans ce projet, dont les premiers bus ont circulé à la fin du mois d'août 2009, une vitrine de la modernité de la ville, il n'en va pas de même pour tous les acteurs concernés. Le projet a été entièrement pensé et défini par le gouvernement local, qui l'a ensuite présenté aux opérateurs. Ces derniers l'ont donc perçu dès les premières négociations comme une volonté d'imposer depuis les hautes sphères (top-down) une réforme risquant de nuire à leurs affaires. La concertation est ainsi intervenue relativement tardivement, laissant le temps à la contestation et à la rancœur de s'installer. La quête d'un compromis semble particulièrement ardue. Une centaine d'associations de taxis-minibus, dont les lignes exploitées pouvaient être affectées par la mise en place de Rea Vaya, a été identifiée par la municipalité afin de participer à des forums dont le but était de convaincre les participants de l'intérêt qu'ils trouveraient à devenir actionnaires de la nouvelle compagnie. Il est à noter que les taxis-minibus qui refuseront d'être partie prenante du projet se trouveront de facto devant une concurrence redoutable. Disposant de lignes qui leur sont réservées, les bus de Rea Vaya peuvent traverser le centre-ville de Johannesburg sans le moindre inconvénient lorsque les taxis-minibus seront tributaires de la congestion quotidienne de la métropole, renforcée, qui plus est, par la soustraction d'une voie de circulation. Ces associations seront alors peut-être forcées de modifier le tracé de leurs lignes, voire de devenir des compléments informels « Informal feeders » de la ligne BRT. Leurs trajets s'adapteraient ainsi à la demande et s'articuleraient alors autour des stations de Rea Vaya. De fait, les lignes BRT relient les principaux bassins d'emploi aux quartiers les plus densément peuplés, notamment Soweto. Ils se positionnent donc, spatialement, comme une alternative aux taxis-minibus qui empruntent massivement ces mêmes trajets.

La situation demeure extrêmement tendue et la fronde des taxis-minibus ne semble pas prête à fléchir après deux ans de turbulence, marqués par des grèves à répétition, des manifestations et des

¹²Dans la province du Gauteng, le système BRT s'articulera au projet de train rapide « Gautrain » reliant Johannesburg à Pretoria.

actions allant jusqu'à la violence la plus sanglante. Début septembre, après un lancement fortement perturbé par l'opposition des taxis-minibus, deux bus de Rea Vaya furent pris pour cible à Soweto, la fusillade faisant plusieurs blessés et obligeant les forces de l'ordre à accompagner les nouveaux véhicules lors de leurs trajets durant les jours qui succédèrent. Au delà du fait divers, ceci montre qu'il existe depuis plusieurs mois un climat profondément délétère dont les principales victimes sont les citoyens salariés à faibles revenus. Une quinzaine d'années après la chute de l'apartheid, les arguments en faveur de la justice sociale ou de la déségrégation n'ont visiblement plus le même écho et ne semblent plus à même de supplanter les logiques économiques voulant d'un côté, préserver une activité lucrative pour les entreprises symboles du BEE et de l'autre, doter l'économie locale d'un système de transport plus efficace.

En décembre 2008, ils étaient plusieurs milliers à manifester violemment leur mécontentement et leur opposition au projet BRT de la ville du Cap¹³. Dans cette confrontation, les opérateurs de taxis-minibus vont trouver un appui extérieur inattendu. En effet, la

fédération internationale de football (FIFA), instance ayant désigné l'Afrique du Sud comme pays organisateur de la coupe du monde en 2010, a sommé le gouvernement et la municipalité du Cap de répondre rapidement et de façon appropriée aux revendications des opérateurs de taxis-minibus; rappelant par la même occasion qu'ils allaient jouer un rôle majeur lors de cet événement mondial (Barnes, 2008)). Néanmoins, en février 2009, les compagnies de taxis-minibus de la ville, menées par la National Taxi Alliance (NTA), optaient à nouveau pour une grève de plusieurs jours paralysant totalement la cité (Ndenze, 2008).

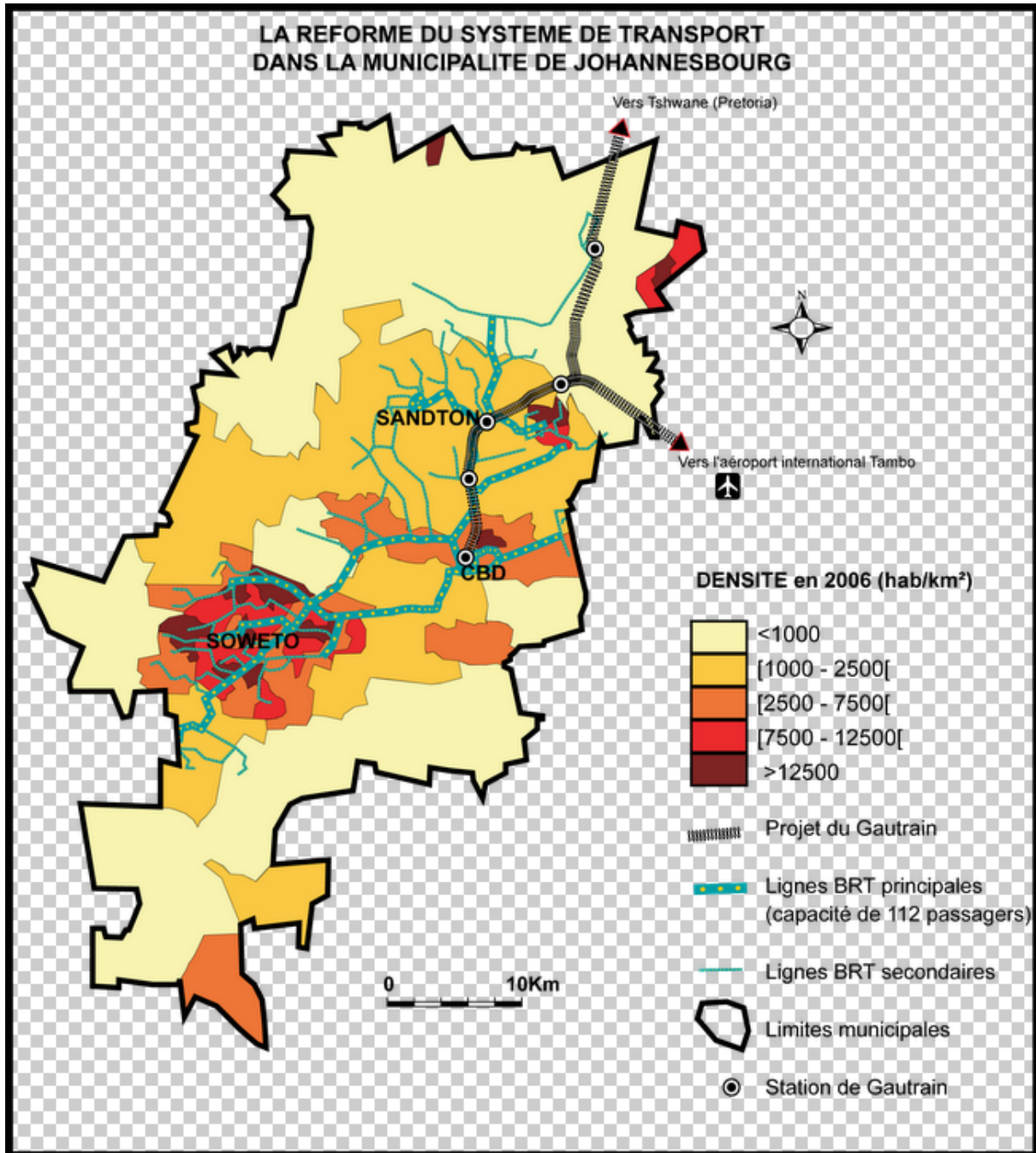
Outre les craintes soulevées par la mise en œuvre d'un nouveau système de transport duquel les opérateurs privés se voient contraints d'être soit partie prenante, soit concurrents, l'enjeu majeur de cette réforme réside également dans la formalisation et, par conséquent, la meilleure régulation d'un secteur d'activité symbolisant l'entrepreneuriat noir et la réussite d'un système marginalisé durant l'apartheid.



Auteur : Stéphane Vermeulin

Photo 4 – Une station Rea Vaya dans le centre de Johannesburg (juillet 2009)

¹³ Les échanges de feu entre la police et des manifestants ont fait un mort ce jour-là, ainsi que plusieurs blessés et des dizaines de véhicules furent endommagés (Hartley et McKune, 2008).



Source : Stéphane Vermeulin

Fig. 1 – La réforme du système de transport dans la municipalité de Johannesburg

CONCLUSION

S'il n'était pas la conséquence de fortes disparités socio-spatiales, le recours massif aux modes de déplacement doux (marche) ou collectifs (bus, train, minibus) dans les métropoles sud-africaines constituerait en soi un élément de durabilité et de

progrès. En réalité, les mobilités ne sont pas plus qu'ailleurs dictées exclusivement par des pratiques idéologiques ou culturelles. L'ascension sociale en Afrique du Sud s'accompagne souvent d'une mutation de la nature et de la fréquence des déplacements. L'automobile et la mobilité individuelle motorisée font

toujours figure d'idéal dans une société où les groupes aisés ne partagent que rarement l'espace public avec les autres groupes de population. Néanmoins, l'Afrique du Sud est en passe de réaliser une vaste refonte de son système de transport urbain avec pour objectifs la durabilité et la régulation par une intégration des taxis-minibus dans un système reposant sur le développement de nœuds intermodaux. Le système *bus rapid transit* (BRT), par l'accroissement de l'efficacité et le développement d'un réseau de bus modernes à un coût maîtrisé apparaît comme un modèle d'avenir, notamment dans les métropoles des pays émergents où les mobilités et le développement durable sont des enjeux majeurs. Néanmoins, ce nouveau modèle nécessite une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés et ne doit pas ignorer ou sous-estimer le rôle que jouent les transports dans la réduction de la pauvreté. Si les pouvoirs publics réussissent le tour de force de fédérer les acteurs de l'industrie des transports autour d'un système BRT les réunissant sans toutefois les englober ou les marginaliser, il s'agirait bien d'une petite révolution à l'échelle non seulement de l'Afrique du Sud, mais aussi du continent.

Cette réforme, nécessaire à bien des titres (Walters, 2008), a connu une phase d'accélération sous l'effet de l'organisation de la Coupe du monde de football en juin 2010, date à laquelle les transports urbains joueront un rôle essentiel. Cependant, s'il s'agit bien évidemment d'une réelle opportunité pour ce pays qui sera observé par le monde entier durant quelques semaines, la focalisation sur cet événement comporte des risques. La planification urbaine s'opère sur un temps moyen ou long en fonction de paramètres complexes provenant de l'analyse territoriale. Si la planification intègre également la possibilité de prendre en compte des éléments ponctuels, ceux-ci ne sauraient en être un objectif venant supplanter les critères de fond. L'organisation de la Coupe du monde de football nécessite non seulement des équipements sportifs aux normes internationales, mais également une logistique et des infrastructures de transports permettant aux spectateurs de voyager en toute sérénité de façon ponctuelle. Les projets en cours doivent, par conséquent, être pérennes et s'intégrer dans un contexte urbain spécifique. Le secteur du transport collectif est, au même titre que le logement et l'emploi, l'un des piliers du bon fonctionnement économique, de l'équité territoriale et du développement durable. Notons que, de façon surprenante, à l'exception de la ville de Cape Town, aucune municipalité sud-africaine n'a réellement prévu d'intégrer les modes de déplacement doux non motorisés, dans les réformes actuelles. Ceci ressemble

à une occasion manquée, le vélo pouvant devenir un mode de transport complémentaire particulièrement efficace, notamment dans les *townships*.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEME, French Environment and Energy Management Agency (2008). *Efficacités énergétique et environnementale des modes de transport, synthèse publique*, ADEME, 29p.
- ASCHER, F. (1995). *Metapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 345p.
- BELLANGÈRE, A., S. KHAN, B. LOOTVOET et S. VERMEULIN (2004). « Privatiser pour mieux réguler ? Le pari de Durban, Afrique du Sud, en matière de transport public », *Autrepart*, Armand Colin, N° 32, p.75-93.
- BUISSON, M. A., D. MIGNOT et A. AGUILLERA-BELANGER (2001). « Métropolisation et polarités intraurbaines, le cas de Lyon », *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, vol. 2, p. 271-296.
- BARNES, C. (2008). "Fifa worries about SA's transport issues", *CAPE ARGUS*, 11/12/2008.
- CARBALLES, S. (2009). *Les véhicules particuliers en France*, ADEME, 44p.
- DEPARTMENT OF TRANSPORT, RSA (2005). *Key Results of the National Household Travel Survey*, 36p.
- DEPARTMENT OF TRANSPORT, RSA (2007). *Public Transport Strategy and Action Plan*. 32p.pages?
- DONNELLY, L. (2009). "All aboard Rea Vaya", *Mail & Guardian*, 31/01/2009.
- ETHEKWINI MUNICIPALITY (2005). *Integrated Transport Plan*, Durban, 275p.
- GHORRA-GOBIN, C. (2003). « Métropolisation et disparités spatiales. Appréhender la dimension politique ». *Géographie et Cultures*, vol. 48.
- GODARD, X. (1994). *Les transports dans les villes du sud, la recherche de solutions durables*, Karthala-Codatu, Paris. 358p.
- GODARD, X. (2002). *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara, Le temps de la débrouille et du désordre inventif*, Karthala-Inrets. 416p.
- HARTLEY, A. et C. MC KUNE (2008). "Man killed, three held after taxi protest", *Cape Times* 10/12/2008.
- HEYNS, T. (2008). "Operator Business models for BRT systems in South Africa", *SABOA Conference*, Février 2008.
- KwaZulu-Natal Department of Transport, *Community safety and liaison*, Media release, 8/03/2007
- ICLEI (2005). *Sustainability in Urban Public Transport*, Final report on the findings of the European Survey, May 2005, 24p.

EUE • Mobilités urbaines • a-30

- ITDP, Institute for Transportation and Development Policy (2007). *Bus Rapid Transit, Planning guide*, New York, 836p.
- JOURMARD, R. (2005). *Développement durable et transports*, Alger, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Conservatoire National de Formation à l'Environnement, 27 juin 2005, 9p.
- LOMME, R. (2004). « La réforme des transports publics urbains à l'épreuve de l'intégration du secteur informel », *Afrique contemporaine*, été 2004, p.79-94.
- NDENZE, B. (2008). "Misunderstanding about transport project", *CAPE TIMES*, 24/12/2008.
- PILLAY, K. (2008). "Department of Transport: South African Public Transport Strategies", *SABOA Conference*, Février 2008, 15p.
- SAVIDES, M. (2008a) "Durban to buy back bus fleet" *The Mercury*, 13/08/2008.
- VANDERSCHUREN M. et S. GALARIA (2003). « La ville sud-africaine après l'apartheid : vers l'accessibilité, l'équité et la durabilité ? », *Revue internationale des sciences sociales*, 2003/2, N° 176, p. 297-310.
- VERMEULIN, S. (2006) *Centralités métropolitaines et disparités socio-spatiales. Le cas de Durban (Afrique du Sud)*, Thèse de doctorat, Université Paris X, <http://sites.google.com/site/stephanevermeulin>. Janvier 2009.
- WALTERS, J. (2008). *Bus Industry Overview, National and International Development in Public Transport*, 15p.