

# Le programme de renouvellement des autobus de Dakar, 2005-2008

Étude de cas

Programme « Leaders en planification des transports urbains » (*Leaders in Urban Transport Planning*)

Cette étude de cas fait partie du programme « Leaders en planification des transports urbains » (Leaders in Urban Transport Planning, LUTP). Elle a pour objectif de fournir des informations de contexte sur une situation donnée en vue d'alimenter une conversation entre les participants. Elle ne prétend pas fournir une description complète de la situation et ne doit pas être utilisée comme source principale de la conversation.

Le présent rapport est le produit du travail du personnel de la Banque mondiale. Les résultats, interprétations et conclusions qui y sont présentés ne reflètent pas nécessairement les opinions des administrateurs de la Banque mondiale ni des gouvernements qu'ils représentent. La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données incluses dans ce document. Les frontières, couleurs, dénominations et autres informations figurant sur les cartes de ce document n'impliquent aucun jugement de la part de la Banque mondiale quant au statut juridique d'un territoire, ni l'approbation ou l'acceptation de ces frontières.

Cette étude de cas a été rédigée par Ajay Kumar avec la contribution de Joanna Moody et de Kate Henvey DeMoss. Elle a été évaluée par Fatima Arroyo-Arroyo (Spécialiste principale des transports urbains, Banque mondiale). Son élaboration a été soutenue par le Fonds de conseil en infrastructure publique-privée (Public-Private Infrastructure Advisory PPIAF), le Programme d'assistance à la gestion du secteur de l'énergie (Energy Sector Management Assistance Programme, ESMAP) et le volet Mobilité urbaine du Fonds pour la mobilité et la logistique (Mobility and Logistics Trust Fund, MOLO). La révision a été financée par le Fonds coréen pour la croissance verte (Korea Green Growth Trust Fund, KGGTF) et le Fonds de partenariat du Groupe de la Banque mondiale pour les objectifs de développement durable (World Bank Group Partnership Fund for the Sustainable Development Goals).

Ce rapport est disponible sous la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo>. En vertu de cette licence, le lecteur est libre de copier, distribuer, transmettre et adapter ce rapport, y compris à des fins commerciales, dans les conditions suivantes :

Attribution - Veuillez citer le rapport comme suit : "Ajay Kumar. 2022. Le programme de renouvellement des autobus de Dakar. Étude de cas. *Programme des décideurs en matière de planification des transports urbains (Leaders in Urban Transport Planning, LUTP)*. Washington, D.C. : Banque mondiale."

Traductions - Si vous produisez une traduction de ce rapport, veuillez ajouter la clause de non-responsabilité suivante à l'attribution : Cette traduction n'a pas été produite par la Banque mondiale et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de la Banque mondiale. La Banque mondiale ne peut être tenue responsable du contenu ou des erreurs de cette traduction.

Adaptations - Si vous produisez une adaptation de ce rapport, veuillez ajouter la clause de non-responsabilité suivante à l'attribution : Ceci est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque mondiale. Les points de vue et opinions exprimés dans l'adaptation relèvent de la seule responsabilité de l'auteur ou des auteurs de l'adaptation et n'ont pas été approuvés par la Banque mondiale.

Rédigé en décembre 2017  
Dernière mise à jour en août 2022



# Le programme de renouvellement des autobus de Dakar, 2005-2008

---

En 2005, la Banque mondiale a consenti un crédit de 15,9 millions de dollars (12 millions d'euros ou 7,9 milliards de francs CFA) pour financer le renouvellement du parc de minibus utilisés à des fins de transports collectifs à Dakar et le renforcement des capacités des opérateurs privés de minibus. Ce crédit était destiné à couvrir 75 % du coût du renouvellement des véhicules, les 25 % restants devant être financés par les opérateurs d'autobus dans le cadre de leur apport initial. Malgré quelques retards observés dans les premiers temps, le programme a permis d'améliorer la qualité des services de transport par autobus dans la ville. Les autorités municipales ont envisagé d'étendre ce programme et se sont concertées sur la meilleure manière de tirer parti de ce succès.

Cette étude de cas fournit des informations de contexte visant à alimenter une conversation sur la façon dont l'amélioration de la flotte de véhicules du secteur des transports publics informels a été organisée et financée à Dakar, au Sénégal. Elle offre des perspectives multiples sur les avantages et les inconvénients présentés par différentes approches dans le cadre d'une réforme du secteur des transports publics informels. À mesure que vous découvrez ce document, nous vous invitons à vous poser les questions suivantes :

- Quels étaient les principaux problèmes rencontrés par le secteur des autobus avant la réforme ? Voyez-vous des parallèles avec les conditions qui prévalent dans votre ville/pays ?
- Ce programme a-t-il été un succès ? Pourquoi ou pourquoi pas ? Pour qui ?
  - Qu'est-ce qui a bien fonctionné ? Quelles sont les conditions et les actions clés nécessaires à la réussite d'un programme de renouvellement des autobus ?
  - Quels sont les objectifs qui n'ont pas été atteints ? Comment les réformes futures pourraient-elles être mieux structurées pour atteindre ces objectifs ? Quelles autres parties prenantes, le cas échéant, pourraient être impliquées pour apporter une valeur ajoutée aux futures réformes ?
- Pourquoi est-il si difficile pour le secteur privé d'obtenir des financements pour l'achat des autobus ?
- Quels conseils donneriez-vous au ministre pour renforcer ce programme ?

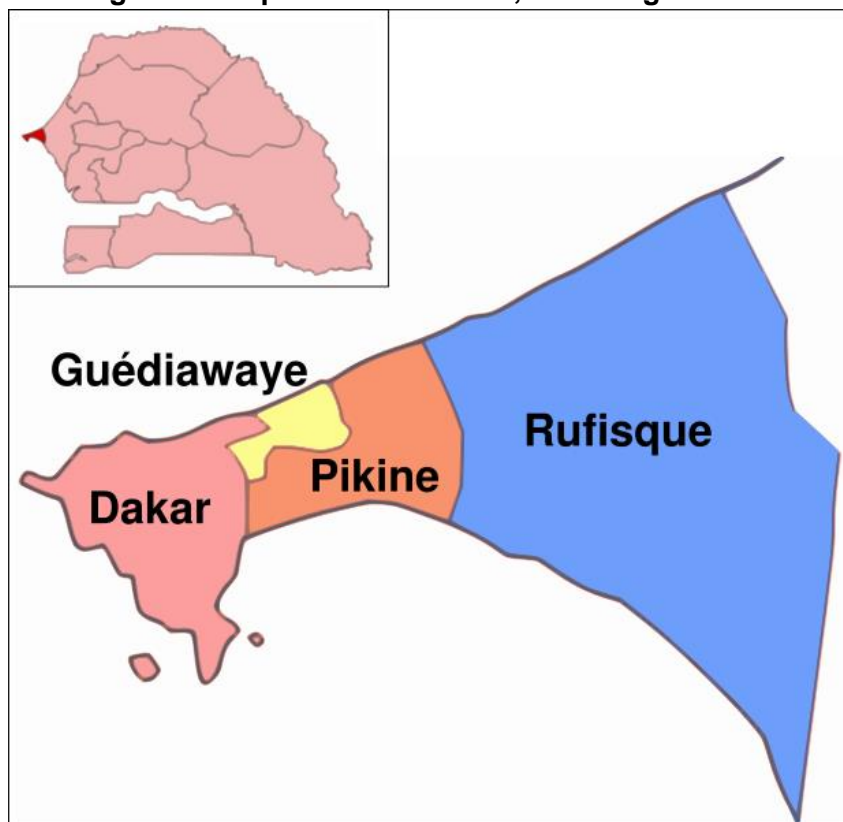
## Contexte

Le Sénégal est un pays sahélien situé à l'extrême ouest de l'Afrique et dont le territoire national s'étend sur 196 722 kilomètres carrés. La pauvreté rurale élevée, l'accès limité aux infrastructures et aux services de base dans les zones rurales, ainsi que le déclin du secteur agricole dans un contexte de sécheresses fréquentes ont favorisé des mouvements migratoires vers les zones urbaines du pays. L'économie sénégalaise a progressé de plus de 6 % par an entre 2014 et 2018 ; toutefois, la pandémie de COVID-19 a considérablement modifié les perspectives économiques du pays, entraînant un recul des exportations et une fragilisation des secteurs de services essentiels au pays comme le tourisme et les transports. La main-d'œuvre informelle du Sénégal, dont on estime qu'elle contribuait à environ 60 % du PIB avant la pandémie, a été particulièrement affectée. La croissance de l'économie sénégalaise est restée concentrée dans les zones urbaines, soutenue par les secteurs de la construction et des services.

La capitale du Sénégal, Dakar, n'occupe que 0,3 % de la superficie du territoire, mais représente plus de 60 % de l'activité économique du pays. On estime que 3,13 millions de personnes, soit 22 % de la population sénégalaise (dont le total s'élève à 14,3 millions d'habitants), vivent dans la région métropolitaine de Dakar. La population de la ville croît à un taux annuel moyen de 3,6 %, un rythme presque deux fois plus rapide que le taux moyen national de 2,2 % par an. Le secteur des transports revêt une importance stratégique pour la croissance économique du Sénégal, en particulier pour les populations les plus pauvres qui dépendent le plus fortement des transports publics. Cependant, comme dans de nombreux pays en développement, le gouvernement du Sénégal peine à répondre à la demande croissante de mobilité. Les autorités sont confrontées au double défi d'accroître l'accès de la population aux opportunités économiques, via un réseau de transports de qualité, tout en s'attaquant aux externalités négatives qui accompagnent l'augmentation des déplacements urbains. Le financement des infrastructures de transport est trop dépendant des fonds publics, les ressources effectivement allouées sont mal hiérarchisées, et le financement privé reste limité. Le manque d'entretien des routes dû à l'insuffisance des fonds disponibles devient très préoccupant.

La ville de Dakar a été fondée sur une péninsule. En l'absence de politiques intégrées d'aménagement du territoire, elle s'est étendue en forme d'entonnoir (cf. carte 1). La plupart des villes satellites et des banlieues les plus récentes se situent à 30 km ou plus du centre-ville, là où se trouvent la plupart des emplois. Deux grandes villes satellites se sont développées à l'est de Dakar : Pikine-Guediawaye, avec une population d'environ 1 100 000 personnes, et Rufisque, dont la population de 250 000 personnes connaît une croissance rapide. Il existe une demande très importante de déplacements pendulaires de longue distance vers le centre-ville, et les distances moyennes pour se rendre au travail sont beaucoup plus longues que celles que l'on observe en général dans les villes de cette taille.

**Carte 1. Carte de la région métropolitaine de Dakar, au Sénégal**



Source : Patricia Fidi, 2007, via Wikimedia Commons : <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Map-dakar.svg>

## **Contexte institutionnel**

Au début des années 1990, la responsabilité de la gestion des systèmes de transports urbains était répartie entre plusieurs ministères et agences au sein du gouvernement du Sénégal, dont principalement le ministère des Infrastructures et des Transports Terrestres (MITTD). Le manque de coordination entre ces différentes entités nuisait au bon accomplissement de leur mission. En 1993, le gouvernement du Sénégal a mis en place un Comité de coordination des transports publics, une institution composée d'acteurs issus des autorités nationales et locales, ainsi que d'opérateurs privés de services de transport. Ce comité était présidé par le Directeur des transports terrestres et le Directeur des services techniques de la ville de Dakar.

En mars 1997, le MITTD et le ministère des Finances ont établi une nouvelle agence de coordination des transports urbains, le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD). Le CETUD a été créé en tant qu'"établissement public à caractère professionnel" et a été chargé, par la loi n° 97-01, de la planification et du suivi de la politique des transports urbains dans la région métropolitaine de Dakar. Le CETUD est doté d'un président jouant un rôle administratif et exécutif, ainsi que d'une assemblée plénière composée de 19 membres qui représentent les professionnels des transports urbains, les autorités nationales et locales, les entreprises privées, les opérateurs et les associations de consommateurs. Son fonctionnement

est financé par le Fonds de développement des transports urbains. L'État lui octroie une somme annuelle de 400 millions de francs CFA (soit 890 000 dollars). Les autorités locales et les opérateurs de transport sont tenus de fournir une contribution équivalente, mais il n'est pas certain que leur apport atteigne bien le niveau attendu. Le CETUD sert également d'intermédiaire dans la distribution des aides internationales au secteur des transports urbains. Malgré son nom, le CETUD dispose de très peu de pouvoirs exécutifs. Bien qu'il soit habilité à conclure des accords de concession avec des opérateurs agréés en vue d'allouer les itinéraires, il ne détient aucun contrôle sur l'octroi de licences aux opérateurs. En outre, s'il peut proposer les termes d'un accord de subvention avec les opérateurs lorsque les tarifs officiels des titres de transport ne permettent pas de couvrir les coûts encourus, le versement de toute subvention nécessite l'accord du ministère des Finances.

Le ministère des Infrastructures et des Transports Terrestres (MITTD) reste l'autorité nationale responsable des transports urbains au Sénégal. Le MITTD définit la stratégie générale du secteur et veille à sa mise en œuvre par les différents organismes, fonds et opérateurs qui agissent sous sa tutelle. Le MITTD délivre également des licences aux opérateurs de transport et porte la responsabilité de la qualité des infrastructures et du service.

## **Vue d'ensemble du système de transport urbain à Dakar avant la réforme**

### **L'ère des services de transports publics gérés par l'État**

Au cours des années 1960 et 1970, les compagnies d'autobus ont été nationalisées dans le cadre du processus de décolonisation. La création de la Société de transport du Cap-Vert (SOTRAC), entreprise étatique de transports publics, a inauguré un régime réglementé de transports publics. Le gouvernement se chargeait alors de financer les achats d'autobus et les investissements en infrastructures et de couvrir les déficits d'exploitation.

Les procédures d'achat des autobus destinés aux entreprises publiques donnaient souvent des résultats insatisfaisants. Tout au long des années 1990, les bus n'atteignaient pas leur durée de vie économique, pour quatre raisons : (1) l'opérateur issu du secteur public n'était pas responsable du remplacement de la flotte, et obéissait à un objectif de maximisation des profits à court terme, ce qui entraînait une utilisation continue des autobus pendant de longues journées avec peu d'entretien ; (2) aucune réforme opérationnelle n'a été introduite et la structure tarifaire ne permettait pas de recouvrer pleinement les coûts, ce qui a entraîné le déclin et, à terme, la faillite des compagnies publiques d'autobus dans la plupart des villes ; (3) les responsables de l'achat du matériel roulant suivaient rarement des processus concurrentiels et transparents ; et (4) les fournisseurs de matériel roulant percevaient parfois des tarifs supérieurs à ceux du marché pour l'entretien et les pièces de rechange.

Les tarifs des titres de transport étaient réglementés par le gouvernement du Sénégal et la SOTRAC offrait des réductions à certaines catégories de voyageurs, comme les enfants scolarisés, les retraités, les militaires et les policiers. Les coûts d'exploitation ont toutefois

augmenté sans que les subventions publiques ne s'adaptent, et les opérateurs n'ont pas été en mesure de compenser les écarts en augmentant le prix des billets. Au cours des programmes d'ajustement structurel menés au milieu des années 1990, ces problèmes de financement se sont aggravés avec le retrait des allègements fiscaux (sur les droits d'importation et la taxe sur la valeur ajoutée) dont la SOTRAC avait bénéficié jusque-là. En raison de leurs déficits d'exploitation, les opérateurs ont eu du mal à obtenir les fonds et les financements nécessaires à l'entretien et au renouvellement de leur flotte vieillissante. La situation financière de la SOTRAC a continué à se détériorer et la flotte est passée d'environ 500 autobus en 1987 à presque aucun en 1996. La SOTRAC a cessé ses activités à la fin des années 1990 et a été liquidée.

Encouragée par le gouvernement, une nouvelle société privée, Dakar Dem Dik (DDD), a repris les actifs de la SOTRAC et a commencé à fonctionner en 2001 dans le cadre d'un accord de concession d'une durée de 15 ans. Le nombre d'autobus de la DDD, initialement de 60, est toutefois passé en dessous de 40 en 2004, ce qui a donné lieu à des irrégularités de service, de longs intervalles entre les autobus, et des pannes fréquentes. Selon les conditions de la concession accordée à la DDD, la société devait continuer à appliquer la même grille tarifaire que sa prédécesseuse, la SOTRAC. Bien que l'État ait accepté de verser des aides à la DDD au titre de la rémunération de l'obligation de service public, les subventions n'ont pas été distribuées en temps voulu, si bien que la DDD a été confrontée à de graves problèmes de trésorerie, sa situation financière est restée précaire, et très peu d'autobus étaient mis en service chaque jour. Au cours des années suivantes, 409 autobus supplémentaires ont été acquis grâce aux programmes d'aide bilatérale.

À mesure que le service d'autobus géré par la SOTRAC déclinait, et que la DDD peinait à fournir un service de qualité face à la demande croissante de transports dans la région métropolitaine de Dakar, des services privés de microbus et de minibus, connus localement sous le nom de *cars rapides* et de *Ndiaga Ndiaye*, ainsi que des taxis partagés appelés *clandos*, sont apparus pour répondre à cette demande. Au cours de cette période, le nombre de minibus proposant des services de transports publics sous-réglémentés dans la région de Dakar est passé de quelques centaines à pas moins de 3 000. Ainsi, en l'an 2000, la majorité de l'offre de transports publics à Dakar était composée de cars rapides et de Ndiaga Ndiaye.

### **L'émergence et l'importance des transports publics informels**

A Dakar, comme dans d'autres villes africaines, la marche constitue le principal mode de déplacement. D'après une enquête sur les déplacements des ménages réalisée en 2000, la marche est utilisée dans près de 73 % des trajets de porte à porte effectués par les individus âgés de 14 ans ou plus dans la région métropolitaine de Dakar. Ce chiffre constitue probablement une sous-estimation, puisque l'enquête ne tient pas compte des déplacements effectués à destination et en provenance des arrêts de transports publics. Malgré le nombre élevé de piétons dans la région, l'infrastructure piétonne reste médiocre. L'absence de trottoirs et de passages protégés pour traverser les routes, le manque d'éclairage public, et d'autres insuffisances, contribuent à générer des inquiétudes en matière de sécurité, en particulier chez les femmes.

Les habitants de la région de Dakar sont également très dépendants des transports publics, ceux-ci représentant 22,4 % des déplacements des individus âgés de 14 ans ou plus en 2000. A Dakar, quatre types de services de transports publics étaient disponibles avant la réforme :

1. Les services d'autobus « formels », assurés par Dakar Dem Dik (DDD), une société privée qui a succédé à la SOTRAC ;
2. Les services ferroviaires assurés par le Petit Train de Banlieue (PTB, anciennement Petit Train Bleu), une société à responsabilité limitée détenue par l'Etat, sur un tronçon de 27 km entre Dakar et sa banlieue ;
3. Les taxis licenciés ; et
4. Le secteur des transports publics « informels », composé de services de microbus et de minibus (*cars rapides* ou *Ndiaga Ndiaye*) et de services de taxis partagés sans licence appelés *clandos*.

En 2000, seuls 5,5 % des usagers des transports publics en semaine utilisaient les services d'autobus formels exploités par la DDD, et 11,3 % utilisaient les services de taxis licenciés. Jusqu'à 83 % des usagers des transports publics de la région en semaine dépendaient des services de transports publics « informels » : 39,7% comptaient sur les cars rapides, 28,8% sur les Ndiaga Ndiaye, et 14,6% sur les clandos. Les usagers des services de transports publics informels ayant tendance à se déplacer plus fréquemment, les cars rapides et les Ndiaga Ndiaye représentaient respectivement 54 % et 38 % de la demande de transports publics par déplacement en 2000.

Les Ndiaga Ndiaye, les cars rapides et les clandos desservent des marchés d'utilisateurs différents et fonctionnent donc selon des stratégies d'exploitation différentes. En général, les Ndiaga Ndiaye opèrent sur des itinéraires "régionaux" plus longs, les cars rapides sur des itinéraires plus lents et plus urbains, et les clandos sur les itinéraires les plus courts, desservant essentiellement des trajets locaux et de proximité.



**Image 1. Un car rapide bondé et un taxi officiel circulent dans une rue de Dakar, au Sénégal.**



Source : Guillaume Colin et Pauline Penot, 2000, via Flickr CC BY-NC-ND 2.0.

<https://www.flickr.com/photos/guillaumecolin/4108101361/>

Le nombre exact de cars rapides circulant à Dakar n'est pas connu, mais on estime généralement qu'il se situe entre 2 500 et 3 000. Les cars rapides peuvent accueillir entre 23 et 32 passagers, selon le véhicule. La plupart des véhicules sont des utilitaires d'occasion importés de l'étranger et transformés en minibus de fortune pour le transport de passagers. La préférence pour la conversion de camionnettes plutôt que pour l'achat de minibus adaptés au transport de passagers s'explique en partie par des raisons économiques, les droits d'importation sur les véhicules utilitaires étant nettement moins élevés que sur les véhicules de tourisme. Les utilitaires sont également jugés plus pratiques car leurs pièces détachées sont plus facilement disponibles et les mécaniciens locaux les connaissent bien. Tout en conservant une apparence standardisée (appelée « habillage »), les services de cars rapides et de Ndiaga Ndiaye sont généralement assurés par de nombreux opérateurs individuels possédant un ou quelques véhicules.

Avant la réforme, le secteur informel était très peu réglementé et les opérateurs de cars rapides et de Ndiaga Ndiaye définissaient leurs propres itinéraires. Ils proposaient un trajet et le faisaient approuver par le MITTD qui délivrait alors une licence valable un an. Le niveau de réglementation était minimal et n'imposait aucune contrainte sur la fréquence de passage, le nombre de véhicules ou de licences par itinéraire, ou encore la définition des horaires de service. L'opérateur, c'est-à-dire souvent le propriétaire, devait s'acquitter d'un timbre fiscal de 15 000 francs CFA et fournir la preuve que le véhicule utilisé était correctement assuré et en état de marche (carte grise).



Cependant, l'absence d'application de la loi incitait de nombreux autres opérateurs à proposer leurs services sans passer par l'obtention d'une licence officielle.

Les Ndiaga Ndiaye fonctionnaient sur un modèle de « tour de rôle » (« fill-and-go »), c'est-à-dire qu'ils ne quittaient le terminal qu'après avoir embarqué un nombre donné de passagers (correspondant généralement à la capacité maximale du véhicule). Sauf exception, tous les passagers bénéficiaient d'une place assise pendant le voyage. Les conducteurs s'arrêtaient rarement en cours de route, sauf pour déposer des passagers à proximité d'un terminal. Une fois le véhicule parvenu au bout de sa ligne, il refaisait la queue, attendait les passagers et repartait dans l'autre sens.

Les cars rapides reposent également sur un modèle d'exploitation de « fill-and-go », mais de manière plus flexible. En fonction de la probabilité de trouver des passagers en chemin, le conducteur peut décider de quitter le terminal avec un véhicule à moitié plein, voire presque vide dans certains cas. Il opte alors pour l'itinéraire le plus rentable entre son point de départ et son point d'arrivée, en tenant compte de la fréquentation et de la vitesse commerciale attendues. Il n'y a pas d'arrêts de bus officiels pour les services de cars rapides en dehors des terminaux ; les passagers sont pris en charge et déposés "à la demande". Ce mode de fonctionnement peut s'avérer pratique pour les passagers, mais il entraîne souvent des manœuvres dangereuses de la part des conducteurs et contribue au nombre élevé d'accidents de circulation dans la région métropolitaine. Les conducteurs acceptent parfois de prendre des passagers au-delà de la capacité des véhicules ; il est assez courant à Dakar de voir des usagers se tenir en équilibre précaire sur les pare-chocs des autobus aux heures de pointe. Les passagers des cars rapides, en particulier les femmes, ont également signalé des problèmes de vols et d'autres crimes violents.

Avant la réforme, le gouvernement avait bel et bien fixé des zones tarifaires officielles, mais celles-ci étaient souvent ignorées. Le prix du billet, souvent négocié au cas par cas, était fréquemment inférieur au tarif réglementé, mais les conducteurs décidaient eux-mêmes des zones de tarification, et les passagers effectuant des changements devaient souvent verser deux ou trois paiements pour terminer leur trajet.

Avant la réforme, les recettes issues de la vente de billets constituaient la seule source de revenus du secteur. En règle générale, les usagers payaient leur billet au conducteur ou au receveur. Le conducteur utilisait ces recettes pour financer le carburant, les petites réparations, les amendes et les paiements officieux. La somme restante lui permettait de verser un loyer hebdomadaire ou mensuel au propriétaire du véhicule. Les propriétaires et les conducteurs n'étaient liés par aucun contrat formel ou écrit, et le manque de transparence pouvait entraîner des situations d'exploitation de l'une ou l'autre partie.

## L'assise financière des transports publics informels avant la réforme : les contraintes pesant sur le renouvellement de la flotte

Les services de transports publics informels fonctionnent avec des marges très faibles. Les estimations de coûts d'exploitation des cars rapides recueillies au cours d'entretiens avec leurs opérateurs suggèrent que le carburant représentait environ 34 % des coûts totaux, le personnel et l'administration 32 %, et les amendes et les paiements officieux jusqu'à 17 % (voir tableau 1). Ces coûts de fonctionnement ne tiennent pas compte des coûts du capital (intérêts sur les investissements et provisions pour le renouvellement des véhicules).

La productivité d'un véhicule étant faible sur le marché chaotique et concurrentiel des transports publics informels, les coûts fixes élevés résultant du remboursement du crédit-bail pour l'achat d'un véhicule neuf sont supérieurs aux économies réalisées sur ce véhicule grâce à de moindres coûts variables en termes d'entretien et de consommation de carburant. Les coûts moyens d'exploitation et de remboursement de la dette peuvent ainsi dépasser la recette tarifaire au niveau actuel des tarifs des billets autorisé par le gouvernement.

**Tableau 1. Structure des coûts déclarés par les opérateurs avant la réforme, minibus de type cars rapides**

Poste de dépense	Coût annuel (millions de francs CFA)	Pourcentage
Carburant	3,4	34
Personnel et administration	3,2	32
Amendes et sanctions	1,7	17
Autres matériaux (pneus, pièces détachées, lubrifiant)	0,9	9
Entretien et réparations	0,8	8
<b>Total des coûts directs d'exploitation</b>	<b>10,0</b>	<b>100</b>

Source : IBIS Transport Consultants 2008.

Les opérateurs privés de minibus de la région disposaient de moyens financiers limités et ne connaissaient pas assez bien le marché pour investir dans des bus de taille standard et de bonne qualité. Ces lacunes ont contribué à dégrader la qualité de la flotte de véhicules. La plupart des véhicules avaient plus de 25 ans (certains atteignant 40 ans) et se trouvaient généralement en mauvais état, ce qui posait de sérieux problèmes de pollution atmosphérique et de sécurité au niveau local.

Les opérateurs ne pouvaient généralement pas fournir les garanties exigées par les établissements financiers pour sécuriser le financement de l'acquisition d'une flotte. Cette absence de garanties, combinée au fait que les opérateurs manquent souvent de l'expérience nécessaire pour établir des plans d'affaires crédibles, a rendu les banques commerciales

réticentes à leur accorder des prêts.<sup>1</sup> Les institutions financières répondaient à leurs demandes en garantissant chaque emprunt par la valeur du véhicule concerné et en facturant des intérêts supplémentaires pour couvrir leur prise de risque. Malheureusement, ces deux mesures ont augmenté la probabilité que l'opérateur ne parvienne pas à rembourser le prêt, même si l'impact de la première a été moins évident que celui de la seconde.

Garantir un prêt sur la valeur d'un véhicule s'est avéré problématique pour les raisons suivantes : (1) la valeur résiduelle d'un véhicule, qu'elle soit mesurée sur le marché de l'occasion ou par son bénéfice net potentiel, ne se déprécie pas à taux constant au cours de sa durée de vie utile, mais diminue plus rapidement au cours des premières années du prêt, et (2) le solde d'un prêt remboursable en versements mensuels de montants égaux pendant toute sa durée (ce qui correspond à la pratique courante) diminue à un rythme beaucoup plus lent au cours de ces premières années. L'institution financière devant maintenir le solde du prêt en dessous de la valeur résiduelle du véhicule pour conserver sa garantie, elle exige un dépôt important en début de prêt - de 25 % pour une banque à 40 % pour un financeur individuel - et n'offre ensuite qu'un financement à court terme (généralement à 3 ans, ou 4 ans au maximum). Ces deux restrictions sont particulièrement préjudiciables au financement des grands autobus, dont les prix sont plus élevés et la durée de vie plus longue que pour les minibus.

Pris dans leur ensemble, ces facteurs limitent fortement la capacité d'un opérateur à honorer ses remboursements au cours des premiers mois de son engagement financier, en particulier dans un contexte d'inflation modérée et face au poids additionnel du risque de change. En outre, le flux net de trésorerie provenant de l'exploitation est presque toujours insuffisant pour payer l'entretien préventif complet du véhicule, une dépense généralement considérée comme évitable (et comme une perte de revenus) à court terme. En l'absence d'un entretien préventif adéquat, il est fort probable que la valeur résiduelle du véhicule diminue encore plus rapidement que ne le prévoit l'institution financière, et que la saisie du véhicule ne permette pas de recouvrer l'intégralité du solde du prêt. L'institution facture donc une prime de risque d'autant plus élevée, ce qui accentue les difficultés rencontrées par les opérateurs de transports publics informels lorsqu'ils tentent d'obtenir un financement pour le renouvellement de leur flotte.

La structure fragmentée de la propriété et de l'exploitation dans le secteur des transports publics informels a encore aggravé les problèmes d'accès au financement. Dans la plupart des cas, l'acheteur est un particulier (qu'il s'agisse d'un propriétaire conducteur ou d'un investisseur non commercial), et sa capacité à honorer ses engagements financiers est fragilisée par toute indisponibilité du véhicule (qu'il s'agisse d'un accident ou de problèmes techniques). Dans la plupart des cas, l'opérateur ne détient pas d'autres véhicules générant un flux de trésorerie positif avec lequel il puisse honorer les obligations de paiement liées à sa nouvelle acquisition. En outre, en tant qu'individu, il est plus vulnérable aux abus de pouvoir de la part des organismes de

---

<sup>1</sup> Ces deux obstacles sont moins présents dans le secteur des transports formels qui dispose en général d'actifs immobiliers (les dépôts) et d'un historique d'affaires sur lequel il peut fonder ses plans d'avenir.

réglementation et à l'extorsion par des entités criminelles. Tous ces facteurs contribuent à augmenter la probabilité d'un défaut de paiement.

## **Conception du programme de renouvellement des bus**

En 2005, la Banque mondiale a consenti un crédit de 15,9 millions de dollars (environ 8 milliards de francs CFA) pour financer le renouvellement des minibus (ou car rapides) exploités par le secteur privé informel. La proposition comprenait un volet de formalisation (ou de professionnalisation) du secteur, par l'introduction d'un système formel d'attribution des itinéraires et d'une structure tarifaire officielle, ainsi qu'une assistance technique et un volet de formation à l'intention des opérateurs et des conducteurs. Pour accéder à ce programme, les opérateurs de minibus devaient constituer des groupes légalement reconnus dans le cadre d'un système d'attribution d'itinéraires et d'une structure tarifaire officielle.

### **Groupes d'opérateurs**

Pour participer au programme de renouvellement, les opérateurs (c'est à dire les propriétaires des véhicules) avaient pour obligation d'adhérer à un groupe d'opérateurs, dit Groupement d'intérêts économiques (GIE), ou d'en constituer un. Les GIE étaient collectivement responsables du remboursement des prêts. Seuls étaient autorisés à adhérer les opérateurs existants disposant d'une immatriculation valide (carte grise). Pour chaque nouveau bus mis en service, un bus existant devait être retiré de la circulation et envoyé à la casse.

L'Association de financement des professionnels du transport urbain de Dakar (AFTU) a été créée pour gérer la composante du programme de renouvellement relative aux opérateurs. L'AFTU était chargée de représenter les GIE durant les négociations avec l'autorité de planification et de coordination (CETUD) et le fournisseur des autobus. Sur les 14 GIE constitués, 9 ont participé au programme de renouvellement.

### **Spécifications des véhicules et appel d'offres**

L'un des principaux objectifs du programme consistait à réduire la pollution en incitant les opérateurs à envoyer leurs vieux minibus à la casse pour les remplacer par des véhicules plus récents, plus économes en carburant et moins polluants. Pour chaque nouveau bus mis en service, un bus existant devait être retiré de la circulation et mis au rebut.

Il a été envisagé de recourir à des véhicules d'occasion reconditionnés, mais ni les opérateurs ni les autorités n'ont retenu cette option. Elle aurait généré des problèmes très importants et très fastidieux en matière de contrôle de la qualité des véhicules.

Le cahier des charges des véhicules a été rédigé par le gouvernement du Sénégal, qui a ensuite lancé un appel d'offres pour l'acquisition des bus en septembre 2003. Selon l'une des conditions de l'appel d'offres, les véhicules devaient pouvoir disposer d'un service après-vente au Sénégal. Selon une autre, la garantie devait couvrir cinq ans de circulation, ou 200 000 kilomètres, le premier des deux cas prévalant. Le contrat pour la fourniture de 505 autobus a été remporté par

un fournisseur indien, Tata International, qui offrait un véhicule acceptable sur le plan technique pour la somme de 22 millions de francs CFA (ou 50 000 dollars) par unité, taxes comprises, soit environ la moitié du prix proposé par son concurrent le plus proche. Les véhicules devaient être partiellement assemblés par une société locale nouvellement créée, la SENBUS, dans une usine locale, avec le soutien des autorités.

### Conditions financières

Grâce au prêt accordé par la Banque mondiale, le gouvernement du Sénégal était en mesure de couvrir 75 % du coût du renouvellement des véhicules. Les opérateurs, qui pouvaient encore être des particuliers possédant un ou quelques véhicules, devaient verser un apport à hauteur des 25 % restants. Les propriétaires individuels de véhicules ayant souvent un accès limité au capital, le financement des bus a été proposé sous forme de crédit-bail avec des prêts conçus pour être remboursés en cinq ou six ans.

Bien que le programme n'ait pas initialement imposé aux opérateurs de fournir des garanties de solvabilité, l'AFTU a mis en place un Fonds de caution mutuelle (FCM) qui pouvait être mobilisé pour couvrir les défauts de paiement. Une partie du remboursement de l'emprunt de chaque opérateur était attribuée à ce fonds. En outre, les véhicules devaient être assurés au tiers, contre l'incendie et le vol (mais pas contre les dommages).

La plupart des opérateurs ont éprouvé des difficultés à mobiliser les fonds nécessaires pour financer leur dépôt. Même ceux qui étaient en mesure de payer ont refusé d'apporter leurs propres fonds par « solidarité » avec ceux qui ne le pouvaient pas. Cette insuffisance dans le financement des apports initiaux a failli faire échouer l'ensemble du programme.

Ce problème a été traité en deux phases. Dans la *première phase*, la Société générale de banques du Sénégal (SGBS), une banque commerciale, a accordé un prêt à l'AFTU pour financer le premier lot de 105 bus. Ce prêt était en partie garanti par un compte bloqué de 180 millions de francs CFA provenant du produit de la mise à la casse des anciens véhicules (primes à la casse), ces fonds ayant été empruntés à une banque nationale de développement. Ce dispositif a généralement été jugé insatisfaisant, car il semblait exposer le gouvernement à des risques excessifs. Par conséquent, au cours de la *deuxième phase*, un fonds mutuel a été mis en place pour les opérateurs participant au programme : la Mutuelle d'épargne et de crédit des transporteurs de la région de Dakar (Mec-Trans). Ce fonds, qui fonctionne comme une caisse d'épargne et de crédit, reçoit des dépôts de ses membres et leur propose des prêts. La Mec-Trans a été créée en janvier 2006, mais n'a été formellement enregistrée auprès des autorités fiscales qu'en octobre 2007. Elle a reçu un prêt du Fonds de promotion économique, une banque nationale de développement, pour financer les dépôts des opérateurs. Ce prêt est en partie garanti par le fonds de garantie (fonds de caution mutuelle), et en partie par un compte bloqué pour les primes à la casse des deuxième et troisième lots de véhicules.

## Structure de financement

D'une façon générale, les prêts sont conçus pour être remboursés sur cinq à six ans, les taux d'intérêt variant de 6 % (taux consenti à l'AFTU pour le prêt de la Banque mondiale) à 10,5 % (pour le prêt de la SGBS destiné à financer les dépôts). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique aux charges relatives au crédit-bail et est incluse dans les frais de remboursement de l'opérateur.

L'AFTU est assujettie à la TVA, et la TVA qu'elle perçoit sur les paiements des crédits-bails est déduite de celle qu'elle paie sur l'achat des véhicules. Tout opérateur assujetti à la TVA doit percevoir cette taxe sur la vente de billets, mais peut la déduire de la TVA payée sur le contrat de crédit-bail. Cependant, la plupart des opérateurs ne sont pas assujettis à la TVA et paient une simple taxe professionnelle, la contribution globale unique (CGU), dont le montant est fixé sur une échelle mobile en fonction du chiffre d'affaires déclaré.

Il a été initialement envisagé de faire appel à une agence de crédit-bail privée pour fournir les véhicules ou gérer le programme. On pensait alors que le recours à des institutions existantes permettrait de réduire les coûts et d'accélérer la mise en œuvre. Les premiers processus de consultation avec le système bancaire sénégalais ayant toutefois indiqué que les coûts d'intermédiation seraient très élevés, cette option a dû être abandonnée.

## Accord de concession

Afin de profiter du programme de renouvellement pour favoriser l'officialisation des opérations, le CETUD a identifié 18 lignes à contractualiser. Pour participer au programme, un GIE devait accepter d'exploiter les lignes conformément aux termes d'un accord de concession qui spécifiait le nombre de bus à utiliser et les tarifs à appliquer. L'accord de concession établissait également les conditions de révision des tarifs et prévoyait le versement de subventions dans le cas où les tarifs réglementés ne permettraient pas aux opérateurs d'atteindre leur seuil de rentabilité. En principe, un accord de concession de ce type devrait également préciser le niveau de service à offrir (en termes de véhicules-kilomètres), les horaires de fonctionnement et la fréquence du service. Le CETUD n'ayant toutefois pas réussi à se mettre d'accord avec les GIE sur ces points, les annexes à l'accord de concession correspondant à ces sujets n'ont jamais été établies.

## Assistance technique

Une assistance technique a été fournie aux GIE pour renforcer leur capacité à se conformer aux dispositions des accords de concession. L'AFTU a bénéficié de l'appui d'un cabinet local de comptabilité et de gestion financière pour administrer le projet. En outre, le CETUD a dispensé une formation initiale aux opérateurs et aux membres d'équipage, et le prêt-projet a financé l'assistance technique apportée aux GIE en matière de contrôle et de suivi des opérations. Depuis mars 2008, l'AFTU et les GIE doivent financer ces services d'assistance technique nécessaires sur leurs fonds propres, ce qui a entraîné une hausse des cotisations des opérateurs et des réductions de personnel.



## Problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre

La livraison des nouveaux autobus a connu des retards, pour deux raisons. Tout d'abord, de nombreux opérateurs n'étaient pas satisfaits du choix de Tata comme seul véhicule disponible dans le cadre du programme. À l'époque, Tata étant une marque inconnue, les opérateurs étaient réticents à s'engager à acquérir un véhicule tant qu'ils n'avaient pas une meilleure idée de la façon dont il fonctionnerait au Sénégal. Ensuite, comme indiqué plus haut, la plupart des opérateurs n'étaient pas en mesure de financer leur apport initial sur leurs fonds propres, si bien que l'AFTU a dû contracter un emprunt auprès de la SGBS. Les problèmes liés à la livraison du premier lot ont été aggravés par la réticence des banques commerciales locales à ouvrir une lettre de crédit portant sur la totalité de la somme en l'absence d'une garantie de dépôt. Six mois se sont écoulés avant que le CETUD puisse obtenir les fonds nécessaires à l'émission de la lettre de crédit.

Le premier lot de véhicules a été livré en décembre 2005. La livraison du deuxième lot de 225 véhicules a pris plus de 18 mois. Ce retard a été dû, d'une part, à des difficultés à l'usine d'assemblage, et d'autre part aux problèmes rencontrés par les opérateurs pour réunir les fonds nécessaires à la constitution des dépôts. La livraison du troisième lot de 131 véhicules a eu lieu entre novembre 2007 et le début de 2008. La commande des 44 derniers véhicules a été retardée, la Mec-Trans rencontrant apparemment des difficultés à obtenir le financement des dépôts. À la mi-2008, les 505 véhicules avaient été livrés.

## Impact du programme de renouvellement des bus

Les accords de concession précisent les obligations contractuelles des opérateurs. Le suivi des opérations quotidiennes est assuré par des responsables de ligne et les départs des autobus sont contrôlés par des régulateurs. Au début du programme, les responsables de ligne et le reste du personnel de suivi étaient rémunérés par le CETUD au titre de l'assistance technique aux GIE financée par le prêt-projet. Cependant, à partir de 2008, le personnel était employé par les GIE, en moins grand nombre qu'auparavant.

En principe, les responsables de ligne enregistrent le départ de chaque véhicule et notent les numéros des tickets remis au contrôleur au départ et au retour. Ils inscrivent également les recettes brutes et nettes (après paiement des frais tels que les repas et le carburant). Les recettes nettes sont ensuite versées aux opérateurs. S'agissant des passagers, les receveurs délivrent un billet pour chaque trajet, avec un code couleur indiquant le nombre de zones payées.

La formalisation des opérations d'autobus par l'introduction d'accords de franchise est à l'origine de trois progrès majeurs dans la qualité du service : (1) une répartition plus rapide et plus régulière des véhicules au point de départ et un itinéraire constant le long de la ligne (alors que les véhicules exploités de manière informelle ne quittent le terminus qu'une fois pleins et changent souvent d'itinéraire en cours de route) ; (2) la prévisibilité des tarifs pour les usagers (dans le secteur informel, le conducteur ou le contrôleur modifient parfois les tarifs arbitrairement, en fonction de la demande) ; et (3) des revenus plus élevés pour les propriétaires des nouveaux bus

(dans le secteur informel, près de 17 pour cent des revenus sont perdus en raison de paiements officiels).

## Coûts d'exploitation

La structure des coûts d'exploitation présentée dans le tableau 2 (qui donne une moyenne calculée sur tous les opérateurs) a été établie d'après les entretiens menés avec les opérateurs. Les revenus des opérateurs ont augmenté dans le cadre du nouveau système. Les paiements officiels, qui représentaient près de 17 % des coûts encourus par les anciens cars rapides, ont été éliminés.

**Tableau 2. Structure des coûts déclarés par les opérateurs après la réforme.**

Poste de dépense	Coût annuel (millions de francs CFA)	Pourcentage	
		Avec le remboursement du capital	Hors remboursement du capital
Carburant	8,4	41,2	60,4
Equipage	2,9	14,2	20,9
Pneus	1,0	4,9	7,2
Entretien	1,6	7,8	11,5
<b>Total des coûts directs d'exploitation</b>	<b>13,9</b>	<b>68,1</b>	
Remboursement du capital	6,5	31,9	
Total des coûts annuels	20,4		
Recettes déclarées	21,6		
Bénéfice net (hors frais généraux)	1,2		

Source : IBIS Transport Consultants 2008.

Toutefois, les coûts d'exploitation globaux sont nettement plus élevés pour les nouveaux véhicules lorsque l'on prend en compte le remboursement du capital. Les opérateurs ont bénéficié d'importantes subventions implicites dont les coûts sont supportés par le gouvernement. Tout d'abord, le paiement des primes de compensation pour les véhicules envoyés à la casse, qui s'élève à 2,46 millions de francs CFA (5 500 dollars) par véhicule, représente plus de 10 % du coût des nouveaux minibus et est nettement supérieur à la valeur des anciens véhicules. Les autorités ayant éprouvé des difficultés à payer les primes correspondant au dernier lot de véhicules, il semble peu probable que ces subventions soient maintenues si le programme est prolongé. Deuxièmement, les conditions du crédit accordé par la Banque mondiale sont nettement plus favorables à celles qui auraient pu être obtenues sur le marché. Troisièmement, les coûts administratifs du programme, qui sont substantiels, ont été financés par le crédit de la Banque mondiale et devront à terme être remboursés par le gouvernement. Enfin, les risques de change sont supportés par le gouvernement et le fournisseur des autobus.

## Qualité du service et accords de concession

Les lignes de l'AFTU offrent un service plus régulier, plus fiable et plus confortable que les anciens cars rapides. Les passagers apprécient la mise en place de la billetterie et du système de tarification en zones fixes, ces nouveautés réduisant les tensions liées à la négociation des tarifs lors de chaque trajet. Les passagers signalent que les billets sont moins chers, en moyenne, que dans l'ancien système, car ils ne sont pas soumis à un « zonage » arbitraire ou à l'interruption soudaine du service. L'instauration d'arrêts de bus fixes semble également avoir réduit la durée des trajets.

Les opérateurs affirment qu'ils respectent scrupuleusement les termes du cahier des charges, en particulier les horaires, et n'attendent pas que les bus soient pleins pour quitter le terminal. Si les passagers ont d'abord noté une amélioration de la discipline d'exploitation, certains considèrent que la rigueur des conducteurs est en train de se relâcher. Il existe des preuves anecdotiques d'un lent retour aux pratiques du secteur informel. Certains opérateurs utiliseraient les nouveaux bus pour transporter le personnel d'entreprises depuis et vers leur lieu de travail (en violation de leur accord de concession), et certains conducteurs continueraient à changer d'itinéraire pour capter davantage de passagers. Il a également été observé que l'état général des véhicules s'est considérablement dégradé depuis leur mise en service, en particulier la carrosserie, les feux et les pare-brise.

Les accords de concession garantissent aux concessionnaires les droits exclusifs d'exploitation sur les lignes spécifiées pour une durée de cinq ans, renouvelable sous réserve de performances satisfaisantes. Il est cependant manifeste que les concessionnaires sont souvent soumis à une concurrence illégale et que le CETUD n'est pas en mesure de faire respecter leur monopole. La concurrence avec les « anciens » minibus, exploités de manière informelle, n'est toujours pas maîtrisée. Le nombre de nouveaux minibus (505) ne représente en effet que 20 % environ de la flotte de minibus. Il est nécessaire d'atteindre une masse critique pour accroître l'impact du programme.

L'accord de concession devait initialement comporter un cahier des charges relatif au niveau et à la fréquence du service à fournir. Cependant, le CETUD et les opérateurs n'ayant pas réussi à se mettre d'accord, ces éléments essentiels sont absents de la convention. Les accords de concession exigent des opérateurs qu'ils élaborent des plans d'exploitation semestriels et des comptes annuels, deux documents qu'ils doivent soumettre au CETUD. Toutefois, il n'existe aucune preuve que ces plans ou ces comptes aient jamais été établis. Le CETUD a mis en place un dispositif de suivi à court terme qui recueille des informations sur les opérations, les recettes et les dépenses quotidiennes. Ce système aurait dû lui permettre de produire des informations statistiques de base sur le dispositif, ce qui aurait facilité l'évaluation du programme et constitué une bonne assise pour examiner la structure tarifaire et fixer les futurs objectifs opérationnels. Pourtant, aucun suivi n'est actuellement assuré.

Parmi les gains d'efficacité réalisés grâce à la réforme du secteur des transports publics, beaucoup ont probablement été annulés par le faible niveau d'entretien des routes au Sénégal. Le besoin annuel d'entretien courant est estimé à 40 milliards de francs CFA, sans compter la modernisation nécessaire évaluée à environ 200 milliards de francs CFA. Les ressources

allouées et disponibles pour le seul entretien des routes sont toutefois bien inférieures au minimum requis.

## Questions à débattre

En vous mettant à la place d'un décideur politique de Dakar qui voudrait tirer les leçons de ce premier programme de renouvellement des autobus et chercher à l'étendre, posez-vous les questions suivantes :

- Quels étaient les principaux problèmes rencontrés par le secteur des autobus avant la réforme ? Voyez-vous des parallèles avec les conditions qui prévalent dans votre ville/pays ?
- Ce programme a-t-il été un succès ? Pourquoi ou pourquoi pas ? Pour qui ?
  - Qu'est-ce qui a bien fonctionné ? Quelles sont les conditions et les actions clés nécessaires à la réussite d'un programme de renouvellement des autobus ?
  - Quels sont les objectifs qui n'ont pas été atteints ? Comment les réformes futures pourraient-elles être mieux structurées pour atteindre ces objectifs ? Quelles autres parties prenantes, le cas échéant, pourraient être impliquées pour apporter une valeur ajoutée aux réformes futures ?
- Pourquoi est-il si difficile pour le secteur privé d'obtenir des financements pour l'achat d'autobus ?
- Quels conseils donneriez-vous au ministre pour renforcer ce programme ?

## Références

Cette étude de cas résume des éléments qui figurent également dans les publications suivantes :

- [1] IBIS Transport Consultants. 2008, juin. *Dakar Bus Financing Study* [rapport préliminaire non publié]
- [2] Kumar, Ajay, et Christian Diou. 2010. *Le programme de renouvellement des autobus à Dakar : Avant et après*. Programme de politique de transport en Afrique subsaharienne, document de discussion no. 11. Banque mondiale, Washington, DC.  
<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17806>
- [3] SSATP, 2024, mai. *Le processus de renouvellement et de professionnalisation des minibus : une approche combinée pour moderniser les services de transports adaptés à Dakar, au Sénégal*. Etude sur les réformes du transport informel de voyageurs en Afrique subsaharienne. Agence Française de Développement (AFD), Paris, France.  
<https://www.ssatp.org/publication/minibus-renewal-and-professionalization-process-combined-approach-modernize-paratransit>

Le programme **Leaders en planification des transports urbains (Leaders in Urban Transport Planning, LUTP)** permet aux décideurs politiques et aux praticiens d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour diagnostiquer les problèmes de mobilité urbaine et élaborer des stratégies efficaces en vue de promouvoir des villes plus vivables et plus durables. Pour en savoir plus, consultez le site [www.worldbank.org/lutp](http://www.worldbank.org/lutp)

