

## D

# comme Dar es Salam ou les dangers du désengagement public

Didier PLAT et Pascal POCHE

in GODARD X. (éd.) *Les transports et la ville en Afrique au sud du Sahara*, Paris, Karthala-Inrets, collection Economie et Développement, pp. 73-82.

Plus grande ville tanzanienne, Dar es Salam est emblématique de la complexité des problèmes de transport auxquels une grande métropole africaine peut être confrontée. Comment assurer les déplacements quotidiens des 2,5 à 3 millions d'habitants actuels (soit un doublement en 12 ans), dans un système urbain où les distances à parcourir quotidiennement sont toujours plus importantes et les modes mécanisés toujours plus coûteux, alors que la pauvreté est endémique et les ressources publiques toujours plus limitées ? L'identification locale de réponses satisfaisantes à cette question complexe est d'autant plus ardue que le contexte de déréglementation, général en Afrique sous l'impulsion des bailleurs de fonds internationaux, est redoublé en Tanzanie par le démantèlement, face à la crise économique aiguë, des institutions issues de la période de "socialisme par le bas".

Touché de plein fouet par ces contraintes, le système de transport darien a connu depuis le milieu des années 80 des évolutions rapides et relativement incontrôlées. Nous chercherons ici à présenter ici trois d'entre elles : les pratiques nouvelles en matière d'investissement et d'entretien du réseau de voirie, le glissement du public vers le privé au sein du réseau de transport collectif, la mutation de l'organisation du stationnement des voitures particulières.

### **Voirie : vers le capitalisme par le bas ?**

Du fait de son caractère côtier, et d'un habitat traditionnel poussant à la croissance horizontale, Dar es Salam s'étend très loin, en "doigts de

gant », sur sa moitié ouest, jusqu'à 25-30 km, les vides interstitiels, y compris les zones inondables, se peuplant progressivement.

Le réseau de voirie principal, dimensionné pour des échanges motorisés entre quartiers, est réduit, totalisant environ 150 km, pour une superficie urbaine de l'ordre de 450 km<sup>2</sup>. Il a fait l'objet de financements extérieurs réguliers dans les années 90. Certes, les grandes artères tendent à être saturées aux heures de pointe et les feux de circulation n'y fonctionnent plus guère, mais l'état de ce réseau principal est néanmoins correct et contraste avec la dégradation, de plus en plus marquée, des voies de desserte des quartiers périphériques. La voirie, rarement bitumée, y est difficilement praticable à quatre roues, les minibus sont obligés d'effectuer de véritables slaloms entre les ornières, à vitesse très réduite. Le lot commun des usagers des modes non motorisés, piétons et rares cyclistes, n'est pas meilleur, y compris dans les quartiers d'habitat : absence de voies réservées ou de trottoirs, encombrement des bords de rue par les échoppes et les décharges sauvages.

En saison des pluies, les difficultés de déplacement sont encore accrues. Un entretien suivi des infrastructures faisant défaut, le manque ou l'engorgement des réseaux d'eaux pluviales ou usées comme le passage de véhicules surchargés sont autant de facteurs aggravant les dégâts causés par les fortes précipitations. La multiplication des ornières représente même à bien des endroits un obstacle infranchissable pour les véhicules. Les rares citadins motorisés doivent laisser leur voiture à l'entrée du quartier, les taxis exigent le double du tarif quand ils ne refusent pas simplement d'y pénétrer, les transports de marchandises imposent le recours à des charrettes... Les piétons voient eux aussi leurs déplacements quotidiens fortement compliqués : isolés dans leur quartier par l'effondrement de certaines routes, obligés de traverser à gué, et à leurs risques et périls, des rivières en crues ou ne sachant tout simplement plus où passer dans certaines rues totalement inondées...

Ce délabrement avancé des voies de desserte, y compris dans les quartiers aisés, et les lenteurs des programmes de rénovation amènent de plus en plus les habitants de certaines zones, regroupés en associations locales (*Community Based Organizations, CBO*), à participer au financement de la réfection des routes, voire même à les réparer eux-mêmes. Là, ce sont les habitants qui se cotisent pour l'achat de camions de gravier en vue de reboucher les nids de poule, ici ce sont des initiatives locales pour installer des panneaux de signalisation, ailleurs ce sont des riverains qui instituent des péages afin de financer l'entretien des voies d'accès, avec l'accord tacite des autorités locales.

Ces *CBO* tendent ainsi à suppléer les carences des pouvoirs publics, à tel point que certains en arrivent, en amont des projets, à devenir les

interlocuteurs directs des bailleurs de fonds internationaux et des ONG. Dans la pratique, la place des communautés devient alors centrale, tant pour l'émergence des priorités que pour... leur financement ! Ainsi, dans le cadre du programme pluriannuel d'investissement *Sustainable Dar es Salaam Project (SDP)*, mis en place sous l'égide d'Habitat à partir de 1993, les communautés locales doivent, pour valider l'intérêt qu'elles affichent pour tel ou tel projet, fournir le terrain - si besoin est -, mais surtout contribuer à l'investissement à hauteur d'au moins 20 % et accepter d'assumer financièrement en totalité l'exploitation et la maintenance.

De telles pratiques ne sont pas spécifiques de la ville de Dar es Salam ni limitées au secteur des transports urbains et tendent à se développer, tout particulièrement en Afrique de l'est, dans des domaines tels que la santé, l'éducation, le ramassage des ordures (Therkildsen, Semboja, 1995). Leur développement amène à notre sens trois types de remarques.

Tout d'abord, les associations locales semblent éprouver, tout au moins dans certains secteurs, les mêmes difficultés que les Etats qu'elles sont censées suppléer : ainsi, dans le secteur éducatif, les organisations de base dégagent plus aisément des fonds pour la construction des écoles que pour leurs dépenses de fonctionnement (Ishumi, 1995). Qu'en sera-t-il en matière d'entretien de la voirie, qui est traditionnellement plus difficile à financer par les Etats que sa construction ? Le risque est grand, qu'en matière d'infrastructure viaire également, le transfert de responsabilités et de charges du public vers le secteur associatif ne résolve guère les difficultés de cohérence dans le temps des actions entreprises.

Contre-partie de la méfiance généralisée des organismes internationaux vis-à-vis de l'Etat central, les associations locales sont aujourd'hui considérées comme mieux à même de faire émerger les "vrais" besoins qu'une autorité centralisatrice défailante (Habitat, 1995b). Au delà de ses aspects doctrinaires, une telle position est renforcée, dans le contexte tanzanien, par la contradiction entre une revendication déjà ancienne de stratégie de développement par le bas, longtemps omniprésente dans les discours, et le poids exorbitant de processus de planification étatiques laissant peu de place aux initiatives locales et à la participation populaire (Eriksen, 1997).

Néanmoins, le statut des *CBO* n'est pas sans ambiguïtés et leur assimilation à une société civile dégagée de toute "compromission" avec l'appareil d'Etat paraît quelque peu rapide : leurs membres sont bien souvent des fonctionnaires et les associations, dès lors que les projets s'avèrent ambitieux, sont très dépendantes des bailleurs de fonds

étrangers, ce qui doit nuancer fortement leur réputation d'auto-organisation.

Enfin, plus profondément, et au delà des questions de principe qui justifient les réactions d'une partie de la population refusant de prendre à sa charge des fonctions qu'elle estime relever des pouvoirs publics (Habitat, 1995a), les habitants de certaines zones déshéritées ne sont pas en mesure de dégager dans leurs budgets les sommes nécessaires à des projets demandant un minimum de moyens, tout particulièrement lorsqu'ils ont la "chance" d'être sollicités simultanément pour des projets très différents. Derrière le "à chacun selon ses besoins", le "à chacun selon ses moyens" n'est finalement jamais très loin. En d'autres termes, ce mode de financement ne paraît pas en mesure d'assurer la nécessaire péréquation à l'échelle de la ville, entre quartiers pauvres et quartiers "riches", et ce faisant, est au contraire porteur d'une accentuation des inégalités de conditions de déplacement et de qualité de vie entre zones aisées et zones déshéritées.

### **Transports collectifs : sur les voies du libéralisme**

Dès le début des années 80, UDA, l'entreprise publique nationalisée en 1970 dans la foulée de la déclaration d'Arusha, connaît des difficultés d'exploitation. Au mieux un bus sur deux sort chaque jour des dépôts, les kilomètres parcourus diminuent d'une année sur l'autre, la fréquentation par les usagers est clairement orientée à la baisse. Peu ou pas soutenue, notamment financièrement, par sa tutelle, elle connaît durant toute la décennie une érosion sensible de ses parts de marché, qu'on la ramène à l'augmentation de la population ou qu'on la mesure à l'aune de la forte croissance de ses concurrents.

Ceux-ci sont en effet présents dans les rues de Dar es Salam, plus vivaces que jamais. Déjà dans les années soixante-dix, des pick-up coréens, peu coûteux, avaient été spécialement importés et recarrossés sur place à bas prix pour pouvoir transporter des passagers. Leurs tarifs avaient progressivement augmenté pour atteindre 5 Tsh en 1981, ce qui leur valut leur surnom de *daladala*, du nom swahili de cette pièce de monnaie. Autorisés en 1983 sur des itinéraires fixes, leur nombre augmente rapidement pour atteindre les 300 unités en 1985. Ne subissant de fait aucune contrainte d'exploitation, l'activité se révèle très rentable au point que certains salariés y trouvent le moyen d'endiguer la baisse de leur pouvoir d'achat consécutive à la crise économique que connaît le pays (Martin, 1988).

Mais la demande est telle, face à l'offre proposée par UDA, qu'à côté des *daladalas*, se développent également des taxis privés et, surtout, le

transport par les entreprises de leur propre personnel sur les trajets domicile-travail de même que le ramassage scolaire pour certains établissements. Sans chercher une trop grande précision des chiffres, la capacité offerte par la concurrence au milieu des années quatre-vingt est de l'ordre de grandeur de celle d'UDA. En quelques années, l'entreprise publique est passée d'un monopole de droit, sinon de fait, à une situation de concurrence acharnée.

La configuration de l'offre de transport va alors évoluer très rapidement. La fin des années quatre-vingt est marquée par un net recul d'UDA qui ne capte plus guère que 10 % de la demande mais surtout par la prééminence des *daladalas* clandestins qui sont devenus le premier mode collectif (Transurb Consult, Inrets, 1991). S'y ajoutent de nombreux taxis, peut-être 3 000. En 1991, les *daladalas* seraient de l'ordre d'un millier, pour moitié clandestins. *A contrario*, la desserte d'UDA, qui reste toujours figée sur des itinéraires fixes, ne concerne plus que 25 lignes. En 1995, ce nombre chute à 12 (pour 72 véhicules), alors que 2 000 *daladalas*, en moyenne, innervent quotidiennement la ville d'un réseau de 87 lignes et que 1 500 taxis sont enregistrés auprès des autorités.

Dans la deuxième moitié de la décennie, le nombre de transporteurs privés continue à croître. La presse évoque même les chiffres de plus de 7 000 *daladalas*, de près de 4 500 taxis, dont les deux-tiers de clandestins, la flotte d'UDA paraissant dérisoire en regard (moins de 40 autobus en 1998). De fait, le secteur artisanal assure aujourd'hui la quasi-totalité de l'activité.

Actuellement, l'encadrement de l'activité de transport urbain de personnes est extrêmement réduit. Depuis la suppression de la fixation des tarifs par la puissance publique à la mi-97 (mais en maintenant un tarif réduit pour les scolaires), il ne porte plus guère que sur la délivrance des licences donnant droit à exercer l'activité. Pour les *daladalas*, le candidat doit indiquer la ligne sur laquelle il souhaite offrir le service, mais il pourra ensuite en changer sans aucune formalité supplémentaire, en l'absence de contrôles sur les conditions de prestation du service. Les nouveaux itinéraires demandés ont d'ailleurs souvent été testés antérieurement, "en pirate", par des opérateurs déjà actifs.

Les propriétaires de *daladalas*, comme d'ailleurs ceux des taxis, sont très dispersés et les organisations professionnelles ne sont jamais apparues comme des groupes de pression puissants. Les véhicules sont de tous types (y compris des camions ou des pick-up aménagés) et de toutes tailles, et s'adaptent très rapidement aux évolutions spatiales de la demande. Le propriétaire du véhicule n'est que rarement son exploitant.

Les chauffeurs sont des "*quota drivers*", c'est-à-dire qu'ils doivent rapporter chaque soir au propriétaire une certaine somme d'argent

(Nguma, 1993), dépendant du type de véhicule. L'achat du carburant est à leur charge, ainsi que la rémunération de l'indispensable receveur qui perçoit le prix du voyage et du commis de ligne qui incite les clients potentiels à monter à bord. L'équipage travaille au minimum 10 h par jour, pauses comprises (Sawaka, 1996), ce qui signifie entre 10 et 15 aller-retours quotidiens, pendant 6 ou 7 jours par semaine. La liaison directe entre recette et rémunération du chauffeur fait que les opérateurs desservent, en priorité, les itinéraires aux flux les plus élevés et donc les plus rentables, c'est-à-dire les voies radiales...

Il n'y a finalement là rien que de très banal. Comme dans tant d'autres pays d'Afrique subsaharienne, la fin de siècle est marquée par la prolifération anarchique de transporteurs privés et par la disparition, ici de fait, ailleurs de droit, de l'entreprise publique de transport collectif dont la création avait bien souvent été emblématique des indépendances. La "dérégulation" s'est imposée progressivement, beaucoup plus d'ailleurs faute d'intérêt réel pour le secteur et, surtout, faute de moyens, qu'en fonction de critères idéologiques. Les tutelles successives ou simultanées d'UDA (la NTC, société d'Etat en charge des transports en commun à l'échelle du pays, ou la municipalité, sous ses diverses formes administratives) ont, par exemple, très vite abandonné l'idée de jouer un rôle d'actionnaire véritable et ont laissé l'entreprise renouveler erratiquement son parc, au gré des opportunités et sans politique suivie de flotte.

A l'inverse, la politique sociale affichée par les pouvoirs publics à travers la fixation d'un tarif spécifique pour les scolaires n'est pas sans ambiguïté. La réduction ne donnant pas lieu à compensation, son application ne peut guère reposer que sur la bonne volonté des opérateurs. Or, là encore, la presse est un excellent révélateur du fonctionnement réel du secteur. Il suffit de la parcourir pour se rendre compte que cet éventuel bon vouloir des transporteurs ne pèse pas lourd en regard des exigences de rentabilité et que la question du transport des scolaires demeure récurrente. Les épisodes ne manquent pas et sautent des faits divers (scolaires battus par des commis ou chauffeurs agressés par des étudiants) au carnet mondain (dîners de soutien pour financer l'achat de bus scolaires), voire à la chronique de mœurs (harcèlement sexuel des étudiantes par les chauffeurs et les commis). Toutefois, l'histoire ne semble pas avoir d'autre issue que les pages financières, avec par exemple la faillite en 1995 du *School Bus Project*, pourtant impulsé par l'organisation de jeunesse du parti au pouvoir.

Enfin, on se gardera d'opposer trop nettement un secteur public exsangue à une économie parallèle florissante. La seconde supplée effectivement les carences du premier, mais c'est plutôt d'une imbrication

dont il faudrait parler. Elle est particulièrement apparente au milieu des années 80 puisque le ramassage-entreprise représente à l'évidence une forme intermédiaire, remettant en cause le monopole d'UDA de l'intérieur même de la structure publique, ministères ou entreprises parapubliques. Elle est moins visible aujourd'hui mais n'en est pas pour autant moins réelle. En effet, bon nombre de propriétaires de *daladalas* ou de taxis se recrutent dans le salariat, et donc dans ces mêmes ministères ou entreprises parapubliques. La presse se fait ainsi régulièrement l'écho des plaintes des conducteurs de *daladalas* ou de taxis enregistrés, qui imputent la prolifération des véhicules pirates et l'apathie des autorités à leur égard à ce que bon nombre sont possédés par de hauts gradés de la police ou de l'armée. Mais, sans doute par souci d'objectivité, elle rend également compte des dénégations embarrassées des autorités mises en cause !

### **Stationnement : le choix de la privatisation**

Dans un contexte de croissance du parc automobile et de réduction des espaces disponibles sous la pression des transporteurs mais aussi des commerçants à la sauvette, le problème du stationnement en centre-ville est devenu de plus en plus vif au cours des années 90. Faute de moyens financiers et humains pour reprendre à sa charge cette fonction et dans l'espoir de pouvoir ainsi disposer de rentrées monétaires, afin peut-être aussi de limiter la circulation automobile dans le centre, la municipalité a alors choisi la voie de la privatisation. Le stationnement payant a été institué en 1997, à l'occasion de la refonte du plan de circulation du centre-ville dans le cadre du *SDP*, 3 200 emplacements étant prévus dans un premier temps. En contrepartie de la concession de la gestion du domaine payant, l'entreprise privée, la *Tanzania Parking System (TPS)*, s'est engagée à réaliser les investissements nécessaires (signalisation, horodateurs, marquage des chaussées...) et à reverser le quart des recettes à l'autorité publique.

Les tarifs horaires, élevés par rapport à ceux pratiqués dans les pays voisins (de 100 à 300 Tsh, en journée selon les zones, soit de 1 à 3 F environ en 1998), et l'emploi de mesures coercitives (amendes mais aussi immobilisation, voire enlèvement, des véhicules) ont très rapidement suscité les protestations des automobilistes. Nombre d'entre eux, employés d'entreprises publiques ou fonctionnaires, ont vu du jour au lendemain leur place de stationnement habituelle passer des mains de leur employeur à celles de TPS, sans qu'ils bénéficient d'amélioration de la qualité du service en contrepartie du coût supplémentaire. En particulier,

les problèmes de dégradation et de sécurité des véhicules sont restés entiers.

Toutefois, l'imagination venant toujours au secours de la "conjoncture", pour reprendre l'expression utilisée par Touré (1985) pour Abidjan, un nouveau petit métier, guetteur, est apparu pour prévenir les "riches" automobilistes de l'arrivée des contrôleurs de TPS...A ce concert de protestations est venu s'ajouter celui des piétons, dont la presse locale s'est largement fait l'écho. En effet, l'accroissement des places de stationnement a été notamment permis par l'empiétement sur des cheminements piétonniers et, donc, un allongement des distances à parcourir et une pénibilité accrue. On peut d'ailleurs s'étonner de telles mesures, en totale contradiction avec les efforts déployés par ailleurs en faveur des modes de transport non motorisés...

Le bilan, du point de vue des pouvoirs publics, reste à effectuer. Au crédit de la privatisation, les ressources qu'elle apporte à la ville (estimées initialement à quelques 500 millions de Tsh par an). A son débit, le fort mécontentement des citoyens et les effets limités en matière de réduction de la congestion dans le centre-ville, l'opération ne semblant pas avoir eu d'effet dissuasif sur l'usage de la voiture.

### **Les dangers du désengagement public**

En matière de transport urbain, comme d'ailleurs dans l'ensemble de l'économie, c'est donc une logique de libéralisation qui prime aujourd'hui à Dar es Salam. Les interventions de nature réglementaire ou tarifaire sont remises en question ou abandonnées et la puissance publique ne retient plus guère comme champ d'action en matière de transport que les infrastructures principales et le respect de la sécurité, sans en avoir d'ailleurs véritablement les moyens. Ce désengagement public, qui s'appuie bien évidemment sur un contexte mondial propice à la libéralisation, n'est en fait que la forme actuelle d'un désintérêt déjà ancien pour le secteur des transports.

Ce désintérêt est manifeste si l'on note qu'aucun des trois plans directeurs d'aménagement qui se sont succédés depuis la guerre n'ont mis l'accent sur l'organisation des transports urbains (Banyikwa, 1988). La planification de la croissance de la ville ne s'est encore jamais accompagnée d'une réflexion approfondie sur les besoins de transport qui peuvent en résulter. La nationalisation de l'entreprise de transport collectif en 1970 ne s'est révélée être qu'un épiphénomène qui, loin de résulter d'une réflexion sur les fonctions et les besoins en transports urbains, voire d'en porter les prémisses, s'est inscrit en fait dans un



mouvement plus large d'étatisation de l'économie, dans lequel ce secteur devait nécessairement s'inscrire.

A l'inverse, plus récemment, le *Sustainable Dar es Salaam Project* qui vise à promouvoir une gestion urbaine plus efficace, notamment du point de vue environnemental, envisage essentiellement pour résoudre les dysfonctionnements du secteur, d'une part des réponses techniques (amélioration de la circulation, développement des transports non motorisés sur le modèle hollandais, promotion des transports publics -à travers la mise en place de modes de transport innovants tels que des trams mus à l'énergie solaire !-, mais sans se poser véritablement la question des conditions de la transférabilité de tels modèles issus des pays du Nord) et d'autre part une libéralisation accrue du secteur, par exemple à travers la privatisation du stationnement. A nouveau, les choix semblent s'appuyer plus sur des considérations idéologiques générales que sur une analyse approfondie du secteur ; le désintérêt vis-à-vis d'une connaissance fine de la demande de transport se justifie essentiellement par la confiance dans les mécanismes régulateurs du marché.

Les usagers subissent alors des conditions de déplacement difficiles. Mauvais état ou pénurie des voies de circulation, offre de transport inégalement répartie, cherté du transport collectif pour une qualité de service défaillante (insécurité, inconfort, mauvais état des véhicules, fiabilité limitée dans le respect des itinéraires, rejet fréquent des scolaires...), les entraves aux déplacements sont aujourd'hui multiples. Elles grèvent les emplois du temps, compliquent encore l'accès aux services, limitent l'usage de l'espace urbain et placent les budgets des ménages sous forte contrainte. A l'échelle du système urbain, ces dysfonctionnements du système de transport renforcent les tendances au repli sur le quartier, notamment dans les quartiers périurbains non lotis, comme stratégie de survie face à la crise.

Le risque est alors celui d'une ville à deux vitesses, réservant aux uns des infrastructures viaires de qualité, en bon état, l'accès à l'automobile, au seul risque des embouteillages et du stationnement payant et ne laissant aux autres que des rues dégradées, des *daladalas* trop chers pour des budgets trop maigres, la marche comme unique recours ou comme mode de transport terminal dans la plupart des cas.

## Références

Eriksen S.S. (1997), "Between a Rock and a Hard Place? Development Planning in Tanzanian Local Governments", *Third World Planning Review*, Vol. 19, n°3, pp. 251-269.

- Habitat (1995a), *Community Infrastructure Programme for Dar es Salaam. Preliminary 5 Year Programme Proposal (Sustainable Dar es Salaam Project)*, Dar es Salam, Habitat (5 rapports).
- Habitat (1995b), *Hanna Nassif Settlement (Baseline data). Managing the Sustainable Growth and Development in Dar es Salaam Project*, Ardhi Institute, Dar es Salam, Habitat, 36 p.
- Ishumi A.G.M. (1995), "Provision of Secondary Education in Tanzania: Historical Background and Current Trends", in J. Semboja et O. Therkildsen (éd.), *Service Provision under Stress in East Africa. The State, NGOs & People's Organizations in Kenya, Tanzania & Uganda*, Copenhagen, Centre for Development Research, pp. 153-165.
- Martin D.-C. (1988), *Tanzanie : l'invention d'une culture politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Karthala, 318 p.
- Nguma J.K. (1993), "User Perspectives of Non-Motorized Transportation in the City of Dar es Salaam", *Workshop on Non-Motorized Transport in Dar es Salaam*, 17-19 août ; Dar es Salam, 32 p.
- Sawaka M. (1996), *Buses Routes and Terminals. Report on the Dar es Salaam survey made by the working group to promote public transport (Managing the Sustainable Growth and Development of Dar es Salaam Project)*, National Institute of Transport, Dar es Salaam, Habitat, 99 p.
- Therkildsen O., Semboja J. (1995), "A New Look at Service Provision in East Africa", in J. Semboja et O. Therkildsen (éd.), *Service Provision under Stress in East Africa. The State, NGOs & People's Organizations in Kenya, Tanzania & Uganda*, Copenhagen, Centre for Development Research, pp. 1-34.
- Toure A. (1985), *Les petits métiers à Abidjan. L'imagination au secours de la conjoncture*, Paris, Karthala, 290 p.
- Transurb Consult ; Inrets (1991), "Politique de transport urbain en Afrique Subsaharienne. Etude comparative de 12 villes. Rapport de synthèse", *Comment mieux satisfaire la demande de transports publics*, UITP et Banque Mondiale (SSATP Transport Urbains), 5-8 mars, Yaoundé (Cameroun) ; 76 p. + annexes.