

## **De l'institutionnel à l'artisanal, quel modèle de transport urbain pour Nouakchott ?**

### *Nouakchott, la ville et contexte urbain*

En Mauritanie, le processus de l'indépendance s'est enclenché dans un territoire très faiblement urbanisé, car le nomadisme était encore un mode de vie dominant. Le phénomène urbain était tellement marginal, que l'administration du territoire mauritanien était assurée depuis Saint-Louis, une ville du Sénégal. Du coup, en prélude à l'avènement de l'indépendance, et donc du transfert du pouvoir vers la Mauritanie, la question de la ville allant abriter l'autorité centrale s'est posée comme une évidence. Partout dans les colonies françaises d'Afrique subsaharienne, la stratégie dominante était qu'aux indépendances nationales, la fonction de capitale venait se greffer aux embryons de villes. Exceptionnellement, en Mauritanie, à défaut de trouver un centre urbain à même d'incarner cette fonction, une décision politique volontariste consistant à la création d'une ville-capitale a été initiée. C'est conformément aux prérogatives liées au plein exercice de la souveraineté à partir du territoire national, que la ville de Nouakchott doit donc son existence en 1957. Cette décision étant prise, il fallait trouver un emplacement qui, à terme, ne favoriserait pas plus une composante de la population qu'une autre. C'est en raison de cette particularité, et sans doute pour ménager les susceptibilités des composantes arabe et africaine, que le choix du site de la capitale s'est porté sur un territoire neutre à équidistance entre le nord et le sud du pays, et suffisamment loin du Sénégal et du Maroc pour prévenir toutes éventuelles influences étrangères.

Cependant, la simple volonté de créer une ville ne suffit pas pour autant pour que les populations décident d'abandonner massivement leurs terroirs et viennent la peupler. C'est encore plus délicat quand celle-ci surgit de nulle part, sur un territoire considéré comme très lointain pour la Mauritanie profonde et surtout quand la ville est mal connectée au reste du pays. Jean Robert Pitte n'a pas hésité, à l'époque, à qualifier Nouakchott de « ville fantôme dont le paysage rappelle des cités du Far West américain ». La réticence quant à l'avenir de cette ville était telle que le gouvernement a dû procéder à des distributions des lotissements, pour ne serait ce qu'attirer les fonctionnaires mauritaniens installés jusqu'alors à Saint-Louis. C'est pour dire combien cette nouvelle capitale ne suscitait pas un engouement particulier chez les mauritaniens. Mais, la succession des périodes de grandes sécheresses à partir de la fin des années 60, a fait que l'État n'a, finalement, dû patienter que peu de temps pour voir cette capitale se forger une citadinité à part entière et à croître à une allure qui surprendra tous les observateurs.

À partir de 1970, les milliers de familles fuyant les conséquences de vagues de sécheresses se sont installés un peu partout dans l'espace urbain, là où cela était possible et sans se reporter au plan d'urbanisme en vigueur. Des quartiers irréguliers, non réglementaires, se sont développés rapidement. La ville s'est étalée et a repoussé sans cesse ses limites sous le regard impuissant des pouvoirs publics. Ceci a donné le véritable coup d'envoi d'une urbanisation singulièrement rapide et particulièrement spontanée. Les années sont passées sans que la sédentarisation massive des populations nomades ne fléchisse. L'urbanisation incontrôlée de Nouakchott s'est donc poursuivie. La virulence et la rapidité avec lesquelles s'est opérée la croissance spatiale de la ville, ont rendu très vite inopérants l'ensemble des outils et instruments de planification urbaine censés encadrer et organiser le développement urbain. De ce fait, l'extension de la ville s'est faite en dehors de tout cadre juridique et d'urbanisme. Même quand celui-ci a existé, il a été le plus souvent obsolète ou tout simplement ignoré par les différents acteurs.

La ville de Nouakchott conçue pour accueillir une population moins importante a dû faire face très tôt à une explosion démographique sans précédent. Aujourd'hui, elle abrite vraisemblablement presque le quart de la population de tout le pays, soit plus de 700 000 habitants. Cette évolution démographique rapide a mis à nu les efforts des pouvoirs publics en matière d'accueil et d'intégration des nouvelles populations. De ce fait, il se produit un décalage sans cesse croissant entre l'augmentation de la population urbaine et la satisfaction des besoins en termes de services urbains. Cela pose un certain nombre de problèmes aux populations urbaines, notamment celui de la mobilité quotidienne. En effet, cet afflux de population et l'étalement urbain que cela suppose, ont entraîné une croissance de la demande de mobilité que le système de transports, en dépit des différentes tentatives d'adaptation, n'a presque jamais été en mesure de faire face. Ainsi, malgré les efforts déployés, l'incapacité persistante à proposer une offre de transport urbain satisfaisante s'est accompagnée d'une dégradation des conditions de déplacements. Celles-ci deviennent de plus en plus difficiles et les besoins de mobilité sont de moins en moins bien satisfaits.

### ***Fonctionnement du système de transport urbain sur le modèle d'entreprise publique***

Jusqu'au début des années 70, le périmètre urbanisé de Nouakchott, était d'encore de taille réduite, et la marche à pied pouvait largement suffire aux habitants pour accéder facilement à l'ensemble des lieux urbains. À cette époque, le besoin de mettre en place un opérateur de transport urbain ne se faisait pas sentir. Cependant, la forte poussée de l'exode rural, a entamé

cet équilibre. En effet, les transformations spatiales induites par ce phénomène, ont fait passer Nouakchott de configuration d'une ville pédestre, à celle d'une agglomération où l'intégration urbaine est de plus en plus tributaire de l'accès à un moyen de transport. C'est dans ce contexte d'allongement des distances que les pouvoirs publics ont décidé d'équiper, en 1975, la jeune capitale de la Mauritanie de sa première structure de transport urbain. Le choix s'est porté sur un modèle d'entreprise publique. C'est ainsi que la STPN (Société des Transports Publics de Nouakchott) a vu le jour. Le capital de cette société d'économie mixte, était basé sur un montage financier qui faisait de l'État l'actionnaire majoritaire. Fort de ce statut, l'État avait le contrôle total sur l'organisation et le fonctionnement de la STPN. En ce sens, il conférait à la cette entreprise, le monopole exclusif de l'exploitation sur l'étendue de l'espace urbain de Nouakchott.

Au milieu des années 70, le taux d'accroissement annuel de population urbaine avoisinait les 20%, et à ce rythme de croissance démographique, la STPN aurait dû disposer des capacités importantes pour maintenir le nécessaire équilibre entre l'offre et la demande de transport et pour accompagner le développement urbain. Or son projet s'était heurté à ses propres manques de moyens. Elle s'est vu contrainte, en dépit, de l'explosion des besoins de déplacements, à conserver inchangé son niveau de service. Cette situation a contredit le statut de l'entreprise qui, compte tenu de son monopole, avait pour obligation d'apporter des solutions de mobilité aux populations, quelle que soit leur insertion résidentielle.

### ***Rupture de monopole et émergence d'initiatives privées dans le secteur de transport urbain***

Conscients de cette incohérence, de l'incapacité de l'entreprise publique à répondre aux besoins de déplacements quotidiens, et pour apporter une impulsion nouvelle au système de transports, les pouvoirs publics ont procédé à la rupture de ce monopole, qui faisait de la STPN le seul opérateur habilité à produire le service de transport à Nouakchott. Cette décision de mettre fin au monopole de l'entreprise publique, intervenue en 1979, est prise dans l'optique de susciter l'arrivée des investisseurs privés dans le domaine du secteur de transport urbain. Les autorités, à travers cette mesure, comptaient pousser les opérateurs privés à l'assaut de ce marché pour apporter une offre de transport en complément à celle proposée par la STPN. En revanche, la frilosité de laisser l'entreprise publique, en crise, livrer à la concurrence, pousse l'État à définir un périmètre d'action dans lequel l'interdiction est faite aux transporteurs privés d'y opérer. Cette décision de réserver à la STPN, la desserte de la partie la plus rentable, a suscité une réprobation générale et a constitué un frein à l'investissement massif des capitaux privés dans ce secteur de transport urbain.

***Libération totale et consolidation du système de transport artisanal***

Le délitement progressif de l'offre de transport de l'entreprise publique et l'obstacle à l'émergence d'un réel système privé de transport ont fini par contraindre l'État à aller plus loin dans sa logique de libéralisation du secteur. En 1985, la crise de l'entreprise publique a atteint son paroxysme, alors que la désaffection du grand public était entière, en raison du délabrement du matériel roulant et de la dégradation de la qualité du service assuré. En même temps, la concurrence des exploitants privés est devenue de plus en plus forte et ils ont été de plus en plus tentés de braver l'interdiction et venir prospérer dans le champ d'action de l'entreprise publique. Ne pouvant plus rester indifférents face à cette évolution, les pouvoirs publics ont décidé, en 1986, de procéder à la libéralisation complète du secteur des transports et ce, sur toute l'étendue du périmètre urbain de Nouakchott. Cette décision scelle le désengagement de la puissance publique dans l'organisation et la gestion du secteur de transport urbain. Elle marque également le passage concret du modèle d'entreprise publique au système de transport artisanal privé, du fait de la multiplicité des opérateurs et de la non centralisation des outils de production du service de transport. Cela pose incontestablement la question de l'autorité de régulation qui serait à même de suppléer l'État. C'est encore plus nécessaire, lorsque la libéralisation fait planer l'éventualité de la mise en place d'un modèle d'exploitation individualisé, dans lequel chaque transporteur pourrait s'ériger en opérateur à part entière.

À ce moment, l'espace laissé vacant par le retrait de l'État est occupé par les fédérations de transporteurs réunies au sein du BNT (Bureau National de Transport). Cette corporation s'est alors imposée comme une autorité organisatrice servant d'interface entre les pouvoirs publics et les exploitants privés. C'est sur elle que l'État s'est appuyé, désormais, pour veiller à la mise en œuvre et au respect des mesures réglementant le secteur de transport urbain. Au sein de cette corporation, une fédération, en l'occurrence la FNT (Fédération Nationale des Transporteurs), grâce à ses capacités financières et organisationnelles, a réussi à imposer ses orientations et à prendre le contrôle de l'institution. La libéralisation qui s'est traduite par la multiplication d'opérateurs privés, a instauré un modèle de fonctionnement dans lequel la non mutualisation des moyens de production du service de transport, a entraîné l'expression de logiques d'exploitation très individualisées. Dans un tel modèle, la stratégie qui prévaut, est la recherche absolue de profit, et peut importe que l'équitable desserte de l'espace urbain soit, ou non, garantie. Dans cette logique, pour limiter la concentration de l'offre sur les zones les plus rentables, au détriment de celles qui ne les sont pas ou que très moyennement, la FNT est intervenue à travers un système d'affectation sur itinéraires, pour maintenir un niveau minimal de desserte en direction de tous les quartiers. Pour ce faire, elle délivrait, au niveau des points

névralgiques du réseau, là où s'organise la desserte de la ville, des autorisations de sortie sur lesquelles les destinations étaient mentionnées. Pour veiller au respect de ce dispositif, les transporteurs étaient soumis au cours de leurs trajets, à des contrôles inopinés de la part des forces publiques. Le mécanisme n'était pas d'une perfection absolue, mais avait permis d'organiser, autant que faire ce peut le fonctionnement du système de transport urbain.

***Retrait complet de la puissance publique et disparition de l'autorité organisatrice.***

La dissolution du BNT par les pouvoirs publics, pour des raisons de malversations financières, a ébranlé le secteur du transport dans la ville de Nouakchott. En effet, la suppression de ce cadre de regroupement de la nébuleuse d'opérateurs privés a fait voler en éclat toute possibilité de contrôle du secteur. Elle signe par la même occasion la disparition de tout ce qui pouvait apparaître comme une autorité organisatrice. Depuis la mise en vigueur de cette décision en 2005, l'organisation de la desserte de la ville est totalement du ressort du système artisanal de transports. En conséquence, chaque transporteur est devenu un acteur à part entière, et exploite en fonction de ses propres logiques. La disparition de la BNT, et donc de la FNT, met fin au mécanisme de tour de rôle et d'affectation sur itinéraires et se traduit par une polarisation de l'offre de transport sur les parties centrales de la ville jugées plus rentables. Elle entraîne une désaffectation des opérateurs des quartiers périphériques. En plus de cette desserte préférentielle de l'espace urbain, et en l'absence des garde-fous, certains transporteurs n'hésitent plus, en fonction de l'état de la demande, à débarquer les usagers, en pleine courses et à opter pour la desserte d'une autre destination ou à faire tout simplement un retour au point de départ lorsqu'ils estiment peu rentable de terminer le trajet. Ces méthodes témoignent du dysfonctionnement du système et l'incapacité à apporter des solutions viables de mobilité aux populations. Sans imposer des mesures coercitives, la FNT en tant qu'autorité organisatrice, avait réussi, d'une certaine manière, à mettre en forme, le service de transport assuré par cette ribambelle d'acteurs privés même si le cadre en était sommaire. La disparition de celle-ci a conduit à l'expression des pratiques anarchiques, pouvant être perçues comme informelles, en raison de l'absence d'un cadre réglementaire dans la production du service de transport.

***Quel modèle de système de transport urbain pour Nouakchott ?***

À Nouakchott, comme d'ailleurs dans la plupart des capitales africaines, l'expérience d'entreprise transport n'a pas donné l'effet escompté, il a fallu trouver un système alternatif. Les différentes interventions des pouvoirs publics pour accompagner la mutation du secteur de transport urbain n'ont pas permis d'aboutir à l'émergence d'une solution durable pour venir à

bout des difficultés de déplacements des populations. Ceci étant, le système de transport artisanal dans son état actuel, malgré ses nombreuses imperfections, apporte un service essentiel aux populations. En effet, le système artisanal apporte des solutions de mobilité diversifiées à l'hétérogénéité de situations sociales, alors que l'entreprise publique propose une offre uniforme pour répondre à une demande multiforme. En fin de compte, le système de transport censé apporter des vraies réponses aux problèmes de mobilité des populations est celui qui est à même de garantir la diversification de l'offre de transport. C'est une approche qui est en faveur de la diversification des solutions de mobilité, et n'a de sens que si elle faite sur la base d'une certaine logique de territorialisation de l'offre proposée par les opérateurs. Cette démarche, sans être ségrégative, pourrait contribuer à atténuer le risque de concurrence malsaine entre les exploitants et la polarisation de l'offre de transport sur une zone particulière. La spatialisation de l'offre de transport, qui suppose l'affectation pour la desserte de territoires définis, n'a d'intérêt que si elle est accompagnée par une complémentarité effective des différentes offres de transport sur la base d'une interopérabilité entre les différents opérateurs. Ce montage ne sera possible qu'avec la présence d'une autorité organisatrice puissante.