



PNUE

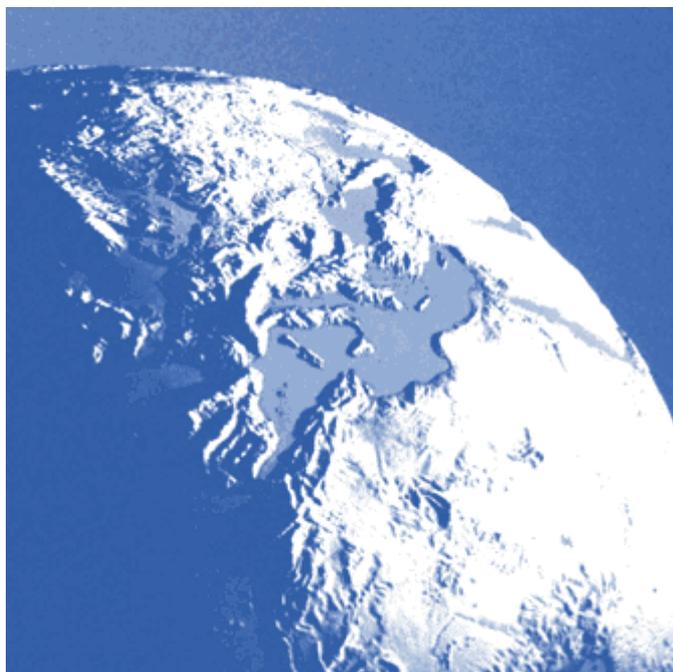


plan
bleu



Les obstacles à l'application de la planification du transport urbain pour le développement durable à Batna

Compte-rendu des travaux de l'atelier



Plan Bleu
Centre d'activités
régionales

Sophia Antipolis,
Septembre 2005

Avertissement : ce compte-rendu s'attache aux éléments majeurs des exposés et débats, sans identifier nommément les prises de position de chacun des participants.

I Introduction

En introduction les différents organisateurs de l'atelier ont présenté le contexte et les objectifs de l'atelier.

Pour l'Université de Batna, ce projet répond à un double objectif : d'une part l'approfondissement de ses recherches en économie des transports et d'autre part à l'ouverture sur le partenariat euro-méditerranéen

Pour le Plan Bleu, P. Miran rappelle la démarche de Coopération Méditerranéenne pour le Développement Durable (CMDD) qui comporte l'identification de projets-pilotes, destinés à traduire à un niveau opérationnel les grandes orientations de celle-ci. Par ailleurs, dans son Rapport Environnement / Développement le Plan Bleu a effectué des projections de mobilité en 2025 à l'échelle nationale à partir d'indicateurs simplifiés pour estimer les impacts environnementaux. Il s'en est dégagé la définition d'un scénario tendanciel et d'un scénario alternatif à l'échelon du bassin méditerranéen en termes d'articulation environnement / développement. Cette démarche globale doit être articulée avec des approches à une échelle locale, ce qui explique la tenue de cet atelier sur le cas des transports urbains de Batna. Cet atelier n'est pas isolé puisqu'il fait suite à un autre atelier déjà tenu sur le même schéma thématique à Sfax en Tunisie et qu'un autre est prévu cette année à Marseille-Aix en France.

Pour l'Inrets, X Godard a rappelé les trois thèmes de l'atelier et les raisons de ce choix :

- quel équilibre modal entre modes individuels et modes collectifs ?
- quelle maîtrise du développement périurbain et quelle réponse de transport à la métropolisation ?
- quelles solutions d'organisation des transports collectifs promouvoir, avec quel financement, quelle place pour chaque mode de TC ?

Ces trois thèmes émergent d'un premier constat des tendances observées dans de nombreuses villes méditerranéennes du sud et de l'est qui indiquent la pression vers la motorisation et l'usage de la voiture particulière, l'extension des aires urbanisées, la crise des transports collectifs institutionnels et le dynamisme des formes artisanales de transport (taxis collectifs et minibus).

1 Thème : Planification du transport urbain à Batna et développement durable

1-1 Premier exposé de Fares Boubakour

Fares Boubakour rappelle que l'Algérie a expérimenté dans les années 90 de nouvelles formes de (dé)régulation dans le domaine du transport, et il convient de s'interroger sur les outils de planification du transport urbain et de leur capacité à intégrer les objectifs du développement durable. En fait il existe trois types de documents de planification du transport selon le niveau d'application :

- national
- willaya
- urbain

Les objectifs de ces plans de transport sont essentiellement d'assurer l'adéquation offre-demande, de planifier les éléments d'offre pour satisfaire la demande prévisible. Il n'y a alors guère de précision sur une vision du développement durable dans ces documents.

Si l'on considère le Plan de Transport de la Willaya de Batna, il s'agit d'une sorte de rapport d'évaluation de l'activité annuelle du secteur. Le Plan de Transport de 2003 a pris position en faveur du développement de l'offre des TC. Le document doit être ratifiés par les élus de la Willaya, avant d'être transmis au Ministère.

Quant au Plan de Transport Urbain de Batna, il a été réalisé en 1997 par le Betur. Celui-ci avait détecté à l'époque un problème d'enquêtes nécessaires que le budget d'étude ne permettait pas. Mais la connaissance des prévisions de déplacements se heurte aussi selon l'orateur au problème des modèles/logiciels utilisés pour les simulations qui sont des outils importés des pays développés : il y a un besoin non satisfait d'une modélisation adaptée à la réalité des comportements et de la culture.

Les préconisations de cette étude reposaient déjà sur une certaine vision du développement durable :

- développement de l'efficacité économique de la ville par une mobilité facilitée
- offrir les conditions de mobilité correctes pour tous
- participer à l'amélioration du cadre de vie

L'étude proposait deux scénarios ainsi que des propositions d'actions. Mais la réalité est que ces propositions n'ont pas été appliquées. Et cette étude a été faite il y a maintenant huit ans, ce qui pose la question de l'actualisation : il y a une insuffisance d'actualisation de ce type d'étude, de même qu'il y a un manque d'évaluation de sa mise en œuvre... Enfin on note qu'il y a peu de préoccupation environnementale dans ce plan de transport. Ce tableau d'ensemble indique que la prise en compte d'une vision du développement durable est plutôt absente du contenu même des études de plan de transport tournées vers la satisfaction de la demande, et que la défaillance dans la mise en œuvre des plans renforce cette absence.

1-2 Débat

Les éléments du débat concernent de nombreuses questions que l'on regroupe de la façon suivante :

1-2-1 Questions sur la pertinence des modèles de prévision de déplacements

La recherche d'un modèle adapté pour établir les projections de déplacements suscite des observations contradictoires. Cette question de l'adaptation est appuyée par les uns qui insistent sur les aspects culturels, dénoncent le modèle à quatre étapes, et soulignent le manque de données fiables permettant de caler les modèles. Il serait ainsi intéressant de comparer la situation de Batna en 2005 avec les projections de l'étude faite en 1997.

Il est rappelé que le Betur a été pionnier en termes de modélisation, qu'il s'est entouré des meilleurs experts internationaux, et qu'il s'est initié aux modèles à travers une coopération internationale avec Sofretu depuis les années 80. L'adaptation du modèle et son apprentissage se sont déroulés sur plusieurs années. Dans ce débat il faudrait plutôt parler de logiciel que de modèles, car c'est la manière d'utiliser les logiciels qui compte. Quant aux projections qui pourraient être erronées, il y a lieu de chercher du côté des hypothèses d'urbanisation que les

ingénieurs transport sont obligés d'intégrer dans leur modèle et qui peuvent induire des erreurs en cascade.

1-2-2 Raisons de la non application du plan de transport

Le plan de transport de Willaya n'est pas un plan de transport au sens strict. Il s'agit d'un document annuel qui sert à établir l'état des besoins et qui aboutit finalement à une programmation budgétaire. Il s'appelle à tort « plan de transport ».

Quant au plan de transport de 1997, plusieurs types de raisons peuvent être avancées pour sa non application :

- manque de moyens financiers
- incompréhension du plan de transport proposé
- défaut du plan de transport qui néglige le présent et les actions immédiates nécessaires (comment remettre les choses en place quand cela ne fonctionne pas?)
- utilisation d'hypothèses fausses ou d'un modèle défaillant (voir ci-dessus)
- finalement inapplicabilité des plans de transport qui ne donnent pas la manière dont ils peuvent être mis en oeuvre

N'y a-t-il pas confusion entre plan et programme ?

1-2-3 Répercussions des difficultés de planification urbaine

Le secteur transport est dépendant aussi du défaut d'application de la planification urbaine : le schéma d'urbanisme n'est pas appliqué, on construit des logements mais sans les équipements annexes nécessaires, ce qui oblige les gens à se déplacer plus loin pour des services de base. Il faudrait alors une **AOTU** qui ait une approche stratégique des problèmes.

On a réalisé un diagnostic environnemental, avec identification des zones à risque, les principales sources de pollution, mais la maîtrise de ces éléments dans la planification urbaine reste à faire. Le constat est celui d'une urbanisation accélérée (310 000 habitants aujourd'hui, 600 000 prévus en 2020) qui pose le problème de la crise institutionnelle des transports (ou crise du transport institutionnel ?). Cette urbanisation est anarchique, se développant selon les trois axes correspondant aux communes périphériques.

1-2-4 Crise du transport institutionnel

Quel est le référentiel du développement durable ? En fait il y a bien une crise du transport institutionnel (organisé par les pouvoirs publics). Les entreprises d'autobus ont disparu, les normes internationales de bus/habitant ne sont pas atteintes... Ce déficit n'est pas (seulement) un problème de moyens financiers mais davantage un problème d'organisation générale.

Mr Azzedine estime de plus qu'il n'y a pas eu assez d'intérêt des Autorités pour le ferroviaire.

A titre d'information, il est rapporté que dans le périmètre de transport urbain (qui concerne principalement les communes de Batna et Tazout), on a recensé 218 opérateurs et 284 véhicules (autobus, minibus divers). Avant 1996 on avait une entreprise communale d'autobus qui a disparu, d'où le projet d'en recréer une. A l'heure actuelle seules 10 lignes sur les 19 sont réellement exploitées.

Il est tentant de se référer aux documents de planification en France, où le dispositif comprend plusieurs types de documents de planification, en particulier les PDU, à la fois plan de circulation et plan de transport mais Mr Boubakour estime qu'ils ne sont pas pour le moment transposables en Algérie.

Le seul souci devrait être d'améliorer le quotidien des citoyens. Le problème est dans l'application des instruments disponibles. On relève par exemple un problème relatif au droit de construction, révélé sur des projets de gare routière qui ne sont plus du ressort de l'Etat. Le PPP (partenariat public privé) offre des possibilités intéressantes.

1-2-5 Relations Etat Collectivités locales

Le processus de planification au sens large revient à ce que les collectivités demandent au Ministère(à l'Etat) le financement d'infrastructures. Mais il faudrait que la Wilaya s'implique directement au lieu de fuir ses responsabilités. Il y a un certain nombre de mesures possibles qui dépendent d'elle. De son côté le Ministère des Transports doit instruire la demande auprès du Ministère des Finances. Il y a une certaine confusion des pouvoirs et on a tendance à délocaliser les problèmes en s'en remettant à Alger.

Si l'on considère le niveau de la commune, on voit qu'elle joue un rôle très secondaire. Il n'y a pas de spécialiste de ces questions de transport et circulation. Si un dossier est appuyé par l'Etat la commune doit en financer une partie. Mais ses finances sont très limitées et il y a d'autres priorités que le transport. Il ne faut donc pas croire que la commune soit en état de financer des actions dans ce domaine.

1-2-6 Défaillance dans la prise en compte de l'environnement

Le problème de la pollution est jugé préoccupant. Le transport est en cause, provoquant un étouffement de la ville aux heures de pointe. Une étude a été faite en 2004, elle est soumise aux autorités. Elle s'appuie notamment sur des analyses de flux entrants et sortants de la ville. A côté de la pollution de l'air il faut tenir compte de la pollution sonore, qui pose des problèmes aux abords des écoles notamment. Mais, selon Mr Chihhi, il n'existe pas d'analyse systématique et quantifiée en Algérie des liens transport / environnement.

1-2-7 Les composantes du développement durable

Il n'y a pas que la dimension d'environnement dans le développement durable, car la dimension sociale est essentielle. Cela suppose la lutte contre les inégalités. Les conditions d'accès à l'emploi sont en cause avec le système des transports.

Cette dimension sociale du développement durable implique également une démarche de planification qui soit ascendante, participative.

1-2-8 Premier bilan des obstacles pour une planification du transport intégrant le développement durable

L'exposé et le débat ont permis d'identifier un certain nombre d'obstacles pour la mise en œuvre d'une planification du transport urbain intégrant le développement durable. Il s'agit en résumé :

- conception de la démarche de planification du transport

- méthodologie pour assurer la projection des besoins de déplacements
- financement des mesures préconisées
- contexte institutionnel pour l'organisation des transports et compétences disponibles
- articulation des actions de court terme avec celles de long terme

2 Thème : Le contexte institutionnel des transports urbains en Algérie

2-1 Exposé de Salem Salhi

Dans son exposé (voir texte joint), S Salhi met en relief le décalage entre la croissance des besoins de mobilité issus à la fois de l'urbanisation et des mutations socio-économiques et l'insuffisance de l'offre de transport qui n'arrive pas à s'adapter à cette croissance. Il rappelle la loi de 1988 qui a engagé l'ouverture aux opérateurs privés, mal maîtrisée et aboutissant à la dérégulation du secteur. Les obstacles révélés ont porté sur :

- la taille artisanale des opérateurs
- le non respect des règles et la concurrence déloyale, offrant finalement une mauvaise qualité de service
- l'urbanisation rapide et déséquilibrée, empêchant une coordination et une hiérarchisation des réseaux de transport

De nouvelles dispositions ont été engagées depuis plusieurs années :

- loi du 7 août 2001, affirmant la notion de service public
- création en 2005 de nouvelles entreprises publiques d'autobus dans les trois grandes villes de Oran, Annaba, Constantine, devant bénéficier d'assistance pour assurer leur pérennité. Ce schéma pourra être étendu à d'autres villes comme Batna.
- projets de tramway bien avancé à Constantine avec Appel d'offre de l'APD lancé en août 2005
- projet d'enquête-ménages et de plan de transport actualisé à Batna
- projet en gestation de mise en place d'AOTU dans les villes algériennes (qui se différencierait de la Direction des Transports de Willaya)
- programme de soutien technique de la Banque mondiale, appliqué surtout au cas d'Alger

Des décrets sont en préparation à cette fin, mais les études correspondantes ne sont pas encore finalisées. L'ensemble du projet doit intégrer les nouveaux modes du type tramway, la mise en place des AOTU, de nouveaux schémas de financement.

2-2 Débat

2-2-1 L'organisation institutionnelle

Il y a un problème de chevauchement de responsabilités entre les divers échelons institutionnels.

Si le Plan de transport définit un cahier des charges sur les lignes à desservir et les horaires à respecter, comment peut-on faire respecter ces exigences ?

Le parallèle avec l'expérience française est présent dans nos débats, mais les contextes sont pourtant très différents. La DTW est chargée du suivi de l'application de la réglementation, du contrôle des opérateurs. Mais le schéma d'il y a 20 ans ne doit-il pas s'adapter à la libéralisation qui a été introduite ? En d'autres termes comment gérer l'atomicité des opérateurs ? Et que devient la DTW qui doit trouver de nouvelles modalités d'intervention ? Il

y a certes une évolution depuis 1998 avec une volonté d'intervention, puis la loi de 2001 et maintenant le projet d'AOTU. Qui a le pouvoir de contrôle des opérateurs ? Faut-il un pouvoir de contrôle des pouvoirs publics ou un mécanisme d'autocontrôle par les opérateurs ? Cela renvoie à la nature du cahier des charges de chaque opérateur, absent pour l'instant...

Cette affirmation est démentie par le représentant des opérateurs qui estime que les transporteurs privés sont bien soumis à un cahier des charges à Batna.

Un autre problème institutionnel est de clarifier la coordination nécessaire entre DTW et DTPW (pour les infrastructures). Mais il est dit que la DTP dépend de l'ACP (commune)... Derrière cela se pose de nouveau la question des moyens de financement.

Si l'on évoque une AOTU à Batna, quelles en seraient les responsabilités et les moyens ? Est-ce de la simple coordination, ou de la régulation ? S'agit-il d'intervenir sur la gestion de la voirie ?

2-2-2 Pertinence du projet d'une entreprise publique

Le retour à une entreprise publique pourrait être positif car on a des raisons de penser que le personnel de l'ancienne entreprise publique, qui est ensuite passé dans le secteur privé et a expérimenté les exigences de rentabilité, serait très attaché à la bonne marche de l'entreprise et à sa situation financière... Ceci paraît confirmé par l'expérience de Etusa à Alger : le pouvoir syndical qui était fort auparavant et bloquait certaines évolutions, a changé d'attitude, se rapprochant du secteur privé.

Du côté des opérateurs privés, (Mr Kherief) on approuve le souhait de création d'une entreprise d'autobus par regroupement des moyens actuels, ce qui peut être interprété comme une réponse au projet d'une nouvelle entreprise publique.

Si l'on s'oriente vers une structuration à partir d'une entreprise, privée ou publique (ou plusieurs entreprises ?), il est suggéré que l'évolution ne soit pas trop brutale comme l'a été la dérégulation car ce sont les modifications brutales du système qui perturbent fortement son efficacité et le rendent finalement peu durable.

Les demandes d'appui à l'organisation des opérateurs ne sont pas toujours satisfaites, par exemple une demande d'abribus sans réponse de la DTW... Mais celle-ci argue de son manque de moyens. Elle n'a aucun moyen de contrôle, pas même de véhicules pour assurer le contrôle des opérateurs sur le terrain. Elle a cependant procédé à certaines réalisations, de façon progressive, et fait état de l'existence d'un bureau de circulation, de réunions de concertation avec les transporteurs.

2-2-3 Sources de financement des projets

Si l'on parle de projet d'entreprise durable, ne faut-il pas envisager l'ouverture à des opérateurs étrangers, comme cela se fait dans le secteur des télécommunications ? C'est effectivement envisagé pour l'exploitation des nouveaux modes de type tramway. Mais le rôle de l'Etat n'est pas encore bien établi sur ces questions, et l'étude en cours sur le cas d'Alger devrait apporter un éclairage décisif.

Il en va de même pour le schéma du financement des transports urbains, pour lequel on attend les orientations d'Alger : on ne sait pas pour l'instant.

Il est rappelé que plusieurs sources de financement existent, notamment au niveau de la commune (APC) qui dispose d'un fonds à travers le programme communal de développement, à partir d'enveloppes financières accordées par l'Etat aux communes. En fait l'Etat répartit les financements par Wilaya et cette dernière procède à la répartition par commune. Mais on sait que des communes sont déficitaires et ont de la peine à payer les salaires de leur personnel, ce qui empêche toute politique volontariste et exclut l'intervention dans le domaine du transport. Il n'empêche que la commune doit bien réfléchir à ses possibilités d'autofinancement.

On est dans un schéma où l'Etat fait tout, mais il existe également des possibilités de partenariat public privé (PPP), comme on l'a expérimenté avec la Gare routière du sud.

Il se pose aussi une question sur l'intégration tarifaire, nécessaire pour l'utilisateur, mais supposant une règle régissant les divers opérateurs.

Quoi qu'il en soit, l'amélioration de la qualité de service doit être un objectif majeur de ces réformes, car c'est la seule manière de contrebalancer la concurrence de la VP.

3 Thème : L'offre de transport collectif à Batna

3-1 Second exposé de Fares Boubakour

FB résume la situation. **L'ECTUB** avait un quasi monopole jusqu'à la libéralisation de 1988. Elle l'a donc perdu. Mais l'origine de ses problèmes est antérieure, puisqu'elle connaissait un déficit. Elle a alors connu la spirale amplifiée de la dégradation financière, et la limitation de l'offre, la difficulté à renouveler le parc en l'absence de subvention. Il y a eu des tentatives de diversification des activités. Au bout du compte l'entreprise a été liquidée en 1996 et rachetée par certains des anciens employés qui ont créé une nouvelle société, ensuite revendue de nouveau...

L'ouverture du secteur a amené une multiplicité d'opérateurs, près de 200, avec cette caractéristique de l'atomicité qui rend toute organisation du secteur très difficile. On a alors constaté les défauts suivants :

- une surcapacité du parc : système de rotation et de « relâche », ralentissement volontaire du bus à la recherche de clients
- un défaut de qualité de service : manque de professionnalisme, accueil défectueux, pas de régularité, insécurité, désorganisation des stations
- la non desserte de certains quartiers : absence de contrôle pour faire respecter les lignes (7, ou 10, sur 17 sont réellement exploitées), chaussée défectueuse, quartiers anarchiques (illicites, réhabilités)

Suite aux dysfonctionnements qui se sont manifestés, diverses solutions de rechange sont apparues :

- recours au véhicule individuel
- taxi individuel : le parc n'est pas très développé
- taxi collectif : il existe des lignes régulières sur les grands axes à partir de la gare routière. Le tarif est de 10 DA la place.

- taxi clandestin, finalement très développé et quasiment reconnu : il représenterait 42% de l'offre de taxi dans l'agglomération.

Le phénomène du taxi clandestin doit être relevé en raison de ses traits originaux révélateurs. On y trouve paradoxalement des transporteurs professionnels, au sens où ils ont un comportement organisé pour offrir un service bien adapté aux besoins de la clientèle : ils peuvent pratiquer des mesures d'abonnement, offrir des conditions de paiement avantageuses. Ils constituent à peu près la seule offre pour assurer les déplacements le soir et la nuit.

On a donc une offre faite de plusieurs composantes, mais peu satisfaisante globalement pour la population.

3-2 Débat

De nombreuses interventions suivent cet exposé et prolongent le débat déjà amorcé dans la première partie de l'atelier. Elles portent sur les principaux thèmes suivants :

3-2-1 Rôle du secteur informel/artisanal

La situation est chaotique à Batna mais aussi partout en Afrique à cause de la place du secteur informel. Son apport est énorme mais il est aussi la cause de l'échec des entreprises d'autobus. A l'inverse s'il y a une bonne gestion des entreprises, le secteur informel n'a plus de raison d'être. Mais il se pose un problème de stratégie, entre l'orientation de la libéralisation et celle de la création d'une entreprise nationale... Si l'on injecte de nouveaux bus sans la réforme du statut on aura un surdimensionnement

Quel est l'impact sur l'environnement des taxis clandestins ? Il y a eu une phase où il s'agissait de véhicules âgés de 15 à 20 ans, et donc polluants. Mais après l'essor du secteur il y a eu achat de véhicules récents.

Le poids de l'artisanal pose des questions : est-il substituable aux TC traditionnels, alors qu'on peut supposer que cela correspond à des segments différents de marché ? Une tendance est le recours à des services de proximité, qui se rapprochent des taxis. Pourquoi ne pas accorder des licences, avec cahier des charges, à de petites entreprises qui pourraient émerger des opérateurs atomisés actuels ? On peut compter une vingtaine de places informelles qui seraient à légaliser. Le lien avec le chômage est évident, il faut garder cette préoccupation pour l'emploi, sinon on refera basculer vers les activités de transport clandestin.

Le parallèle avec Alger est évoqué pour exprimer un jugement négatif sur le secteur artisanal : si on laisse faire, on va à la catastrophe en termes de circulation. Des actions très simples peuvent être appliquées :

- définir des horaires de rotation des véhicules
- faire respecter les arrêts matérialisés
- installer des abribus
- veiller à la qualité professionnelle des chauffeurs : éviter par exemple la musique raï qui peut heurter certains usagers à bord des véhicules

Mais tous les clandestins ne rentreront pas dans la légalité...

Mais que faire pour changer le système dans la bonne direction ?

3-2-2 Organisation des opérateurs privés

Le système des licences est à revoir. Les autorisations sont actuellement accordées aux anciens moudjahidins, qui font pression pour une gestion malthusienne afin de garder un niveau de revenu élevé à partir de chaque licence : ce schéma doit être dépassé avec une augmentation des licences.

Le débat sur secteur public ou privé est dépassé, ce qui compte est la bonne gestion. On n'est pas obligé de choisir un seul mode, il peut y avoir une combinaison optimale de plusieurs modes.

Il faut promouvoir les mécanismes d'appui à l'investissement, par exemple ceux de l'agence pour l'emploi des jeunes qui offre des microcrédits. Cela permettrait l'achat de véhicules neufs et le renouvellement des microbus.

La question posée par la libéralisation est celle de l'affectation sur le réseau, avec plusieurs schémas possibles ;

- liberté des opérateurs avec risque de concentration sur les axes principaux
- affectation autoritaire sur les diverses lignes, avec problèmes de contrainte et en amont des critères d'affectation
- schéma intermédiaire ?

Avec le secteur artisanal on ne peut pas développer le secteur des TC, on ne peut pas avoir de politique tarifaire par exemple, ciblée sur le profil des usagers.

Le diagnostic de surcapacité n'est pas partagé par tous. Le taux de remplissage élevé des véhicules au départ à la gare routière contredirait cette appréciation.

Quelle entité créer ? Peut-on envisager de créer une entreprise formelle à partir des opérateurs de taxis clandestins dont on a relevé le professionnalisme ? Comment recréer de nouvelles entreprises, avec quelles autorités ces projets devraient-ils être discutés ?

3-2-3 Importance du service offert à l'utilisateur

Il ne faut pas oublier le voyageur ! Il faut tenir compte de ses besoins. La réalité est que l'utilisateur qui le peut va éviter de prendre l'autobus. Le succès des clandos tient à un service adapté et aussi au fait qu'il est connu dans son quartier et qu'une relation de confiance s'instaure : tout le monde le connaît !

La meilleure qualité des TC est la clef de tout le problème. La dérégulation produit des effets négatifs à tous les niveaux. Ainsi la règle du départ des véhicules à plein aux terminus fait que les usagers ne peuvent accéder à un véhicule sur une station intermédiaire. Il faut donc réguler le secteur, inciter les opérateurs à acheter des véhicules non polluants (GNV, GPL).

La nature du réseau pose un problème particulier : la structure radiale du réseau fait que les dessertes de quartiers ne sont pas assurées.

Il faut identifier une solution de transport de masse, c'est le tramway. Sinon le TC bascule vers le transport individuel. Le transport informel a été créé en raison du manque de TC de qualité.

On retrouve le besoin d'une autorité de régulation, comme pour les télécommunications : la concurrence permet de faire baisser les prix. L'ouverture à des opérateurs étrangers doit être envisagée.

3-3 Exposés complémentaires

3-3-1 Perspective historique

Une intervention complémentaire de Mr Chella, ancien directeur des transports à la Willaya, propose de remettre la situation en perspective.

Durant l'époque coloniale, le transport urbain profitait à une frange de population. La régie communale a assuré un service correct jusqu'en 1960. La croissance urbaine qui s'est manifestée au moment de l'indépendance a entraîné des extensions nécessaires du réseau d'autobus, ce que la régie ne pouvait pas bien assurer : non soutenue, mal gérée... Au milieu des années 80 on a atteint un état de dégradation avec une forte immobilisation du parc, il ne restait qu'une quinzaine de bus valides. Le secteur n'était pas prioritaire pour les Autorités.

En 1986 le taxi individuel est devenu taxi collectif sous l'appellation « location divise ». Il y a eu à cette période la volonté de transférer les parcs des entreprises qui faisaient le ramassage de leurs employés vers l'entreprise publique, pour rationaliser le transport. Mais cela a été un échec pour plusieurs raisons, dont la principale tenait à l'hétérogénéité du parc, ce qui a vite posé des problèmes de maintenance : face à l'échec l'expérience a été stoppée.

En 1988 on a donc eu l'ouverture au secteur privé, avec la venue des artisans, ce qui aboutit à la situation actuelle de désorganisation. On a des problèmes de sécurité et de disponibilité de l'offre. Le service s'arrête vers 17H, car il n'y a pas de seconde équipe pour prendre le relais. Les transporteurs garent leur véhicule en heure creuse. A la pointe, on a de la surcharge, des bousculades, une hygiène défectueuse. Les receveurs sont des adolescents agressifs. Cet ensemble fait que l'effet ressenti par la population est très négatif.

De nouvelles perspectives ont été données par la loi de août 2001, mais les textes d'application sont encore en attente.

Parmi les obstacles à surmonter, on trouve l'absence de moyens suffisants. Il faut mettre en oeuvre un plan de transport, un plan de circulation et injecter de nouveaux véhicules dans un cadre bien établi. Il faut prévoir des moyens financiers car dans toute ville moderne le transport urbain est subventionné. C'est une question de solidarité nationale.

Par rapport à la multitude des opérateurs, il faut envisager une nouvelle entreprise de type EPIC, qui soit éligible à l'attribution de subvention mais qui puisse intégrer aussi de la souplesse de gestion pour faire face aux besoins. Cela impose une procédure rigoureuse de sélection des offres, de façon à éliminer les petits bricoleurs ! Une infrastructure de maintenance doit être assurée, l'absence de professionnalisme doit être proscrite (attention aux pièces de contrefaçon par exemple).

Un obstacle tient à l'absence d'Autorité (AOTU) car l'existence d'un trop grand nombre d'intervenants menace l'aboutissement d'un tel projet.

3-3-2 Le point de vue des opérateurs

Mr Kherrief représentant des opérateurs donne la vision des opérateurs sur le terrain :

En ce qui concerne les stations de taxis il y en a 23 officielles, mais seulement 5 réellement utilisées. Le nombre de taxis est jugé très insuffisant : il est de 357 taxis, à comparer aux 1100 taxis de Biskra.

Les taxis clandestins sont des véhicules neufs achetés avec des crédits bancaires. Ils font une concurrence déloyale aux taxis officiels, utilisant les mêmes stations.

En ce qui concerne les bus, il y a 10 lignes en exploitation sur 18. Certains quartiers dégradés ne permettent pas un accès correct des bus.

Actuellement chaque opérateur est poussé à ces comportements dénoncés pour assurer sa recette journalière. La gare routière est utilisée comme lieu de stationnement des véhicules, ce qui est absurde et gêne les mouvements de tous.

Il faut bien une entité nouvelle, quelle que soit l'appellation permettant de mutualiser les bénéfices et les coûts. La tendance est bien chez les transporteurs à envisager une formule regroupée, de l'ordre de 40 véhicules par entité. Ils sont convaincus que c'est la solution pour assurer une rentabilité à long terme. Cela supposera une action continue, de la formation...

3-4 Les perspectives d'évolution

3-4-1 Perspectives d'adhésion des transporteurs privés à un schéma d'entreprise

Il est fait observer que les transporteurs (propriétaires artisanaux de véhicules) doivent avoir conscience que l'intégration dans une structure regroupée signifie que des services communs de gestion seront assurés, ce qui allégera leur travail, mais que le passage à cette nouvelle forme de gestion signifiera une baisse importante de leur revenu : s'ils gagnent actuellement de l'ordre de 60 000 DA, leur rémunération sera plutôt de l'ordre de 15 000 DA dans le nouveau schéma.

Dans le même ordre d'idée, la question est posée de savoir si le projet d'entreprise est sincère, et bien analysé. Mais la réponse est fournie avec l'argument que les transporteurs ont conscience de la nécessité de s'adapter.

L'idée d'un fonds de soutien financier est avancée pour assurer la pérennité du système.

3-4-2 Pertinence du projet d'entreprise publique

Cela a-t-il un sens de créer dès maintenant une entreprise publique d'autobus en l'absence d'un plan de transport ? Il est répondu que la décision est acquise pour les trois grandes villes en dehors d'Alger et que les autres villes comme Batna auront leur entreprise à échéance d'un an.

Mais cette perspective est jugée trop rapide, relevant de la fuite en avant, face à l'anarchie actuelle. On choisit une solution simpliste que permet l'embellie financière des recettes pétrolières, et on risque de refaire les mêmes erreurs que dans le passé.

Un autre point de vue considère l'existence d'une entreprise publique comme une sorte de règle qui s'applique dans toutes les villes du monde entier, et notamment en France. L'Etat algérien va mettre de l'argent, mais sa fonction essentielle n'est-elle pas le contrôle du système ? Quoi qu'il en soit l'entreprise devra être bien gérée et compétitive (schéma de « socialisme du marché »). Elle créera de l'emploi.

Attention à la brutalité du changement qui sera introduit, comme cela a déjà été évoqué plus haut. Si le bateau a tangué dans le passé, les corrections brutales de cap sont à mener avec précaution... Une réflexion est nécessaire sur ce thème. Il ne faut pas de retour en arrière mais améliorer la situation avec plusieurs opérateurs. Les transporteurs privés peuvent être favorables à cette création d'entreprise publique dans un schéma de complémentarité, et/ou de concurrence dynamique. La référence à Etusa (Alger) montre bien que le redéploiement des autobus est limité par les moyens.

Il va y avoir de toute façon besoin d'une sensibilisation de tous pour adopter des comportements plus conformes à l'intérêt général. En particulier il faudrait envisager de sanctionner les chauffeurs qui font des arrêts intempestifs sur la voirie.

Si le réseau radial est insuffisant, il faut le compléter mais on a besoin pour cela de connaître les déplacements, ce qui confirme l'intérêt d'une enquête-ménages. Mais celle-ci ne sera pas suffisante étant donné l'importance des flux extérieurs entrants dans Batna, ce qui impose des enquêtes cordon.

En conclusion FB résume le sentiment général qui est bien que la question prioritaire pour avancer est de résoudre l'atomicité des opérateurs en agissant pour l'émergence d'opérateurs structurés, en nombre limité.

4 Thème : L'extension des besoins de mobilité suite au développement urbain, réponses de la planification urbaine

4-1 Exposé de Mme Brahamia

L'exposé de Mme Brahamia porte sur la planification urbaine à Batna et son articulation avec le transport urbain (voir note de l'intervention en annexe). Le PDAU de Batna a été approuvé en 1998. Sa révision vient d'être lancée.

Les options d'aménagement comprennent un processus de déconcentration, le redéploiement du potentiel industriel, le déplacement d'équipements vers les pôles d'appui rural (au nombre de 12), et finalement l'affirmation d'une vocation métropolitaine régionale. Les politiques prioritaires concernent le rayonnement économique avec un accent sur la logistique et un pôle d'affaires, les infrastructures de communication

Un dossier important concerne le bouclage du périphérique qui reste à achever. Il y a d'ailleurs une difficulté de maîtrise de l'urbanisation pour les espaces traversés par cette voie de contournement. Il faut notamment prévoir les emprises pour le tracé de la future autoroute des Hauts Plateaux. On programme également une grande gare intermodale.

Parmi les grands projets urbains, il faut citer les opérations d'urbanisme, des projets culturels, l'extension des espaces verts et de loisir. Au titre de l'environnement mais de façon large,

figurent l'amélioration des quartiers dégradés, l'aménagement des entrées de ville, la limitation de la pollution et le traitement des déchets, la gestion du risque d'inondation.

Sur le plan du transport urbain, le plan de transport doit traiter la question. Il doit intégrer le développement des pôles d'appui et le processus de conurbation qui allonge les distances de déplacements. Les communes périphériques concernées sont Terzoult à l'est, Lambridi à l'ouest et Fesdis au nord.

L'une des questions majeures de la planification urbaine est la difficulté de mise en œuvre due aux contraintes foncières, à la fois physiques (peu de terrains disponibles pour équipements) et financières (faiblesse des ressources communales l'empêchant d'acquérir des terrains ou des réserves foncières). On note également des blocages juridiques, qui résultent notamment du chevauchement des responsabilités en matière d'urbanisme.

La recherche d'espaces pour la nouvelle urbanisation oblige d'ailleurs à empiéter sur les terres agricoles peu fertiles, de façon conflictuelle avec la direction de l'Agriculture. Cela devrait être l'une des questions pour les options du nouveau PDAU.

En complément, FB évoque le SNAT (Schéma National d'Aménagement du Territoire) qui comprend le développement de métropoles secondaires. L'une des options est de développer les Hauts Plateaux avec l'accueil de pôles industriels pour contre balancer la polarisation sur la bande côtière. Ce schéma s'appuie sur une vision du développement durable, bien plus que ne le font les plans de transport. Batna a un rôle à jouer en fonction de sa position stratégique de pôle charnière ouvert sur le sud. Le territoire peut ainsi être attractif et l'urbanisation se développera inéluctablement.

4-2 Débat

La construction de logements, relevant d'un programme national, se fait dans les communes périphériques de l'agglomération, ce qui génère de forts besoins de déplacements (vers Batna). On prévoit un pôle de 100 000 habitants à 30 km de Batna. En 1998 c'était l'idée d'une ville nouvelle qui était évoquée, mais cela a été abandonné.

Le contrôle de l'urbanisation est une difficulté. La « conjoncture » des années 90 a fait que aucun contrôle n'était possible. Il faut donc réintroduire des procédures de contrôle tout en développant la sensibilisation de la population.

Le développement périurbain signifie-t-il l'absence de volonté de densification de l'urbanisation ?

On prévoit 60 000 étudiants en 2008. Certains sont obligés d'habiter loin, ce qui pose des problèmes de desserte spécifiques. Une tentative avait été faite dans le passé avec une desserte ferroviaire d'un pôle universitaire périphérique mais cela a été un échec complet en termes de fréquentation car la fréquence des trains n'était pas adaptée et la solution taxi collectif s'avérait concurrentielle. L'abandon du ferroviaire en général est regretté par plusieurs participants.

On se heurte à l'adaptation de l'offre de transport à ces nouvelles formes urbaines, à l'extension de la ville qui gagne sur le milieu rural environnant. Il y a alors basculement du transport rural ou suburbain par fourgon au transport urbain proprement dit.

Le regroupement communal est certes une nécessité, mais comment va-t-il aider à la gestion des TC alors que les communes elles-mêmes n'y parviennent pas ?

5 Thème : quel équilibre entre TC et VP ?

5-1 Introduction du débat

XG évoque l'une des questions classiques sur le transport conçu pour le développement durable : Le développement de l'urbanisation périurbaine accompagné d'un usage plus intensif de l'automobile ne va-t-il pas rapidement poser des problèmes de saturation des réseaux routiers et inviter à réfléchir sur la limitation de l'usage de la voiture particulière ? De façon plus globale quelle est la place respective à accorder aux modes individuels, y compris les deux roues, et les modes collectifs ? Plusieurs points de vue sont exprimés, la plupart étant très convergents.

FB présente un rapide tableau de la situation. Les deux roues sont très peu présents, sans doute pour des raisons culturelles. Mais on note que Biskra a connu dans le passé un usage important du 2R, en particulier la bicyclette utilisée par les étudiants. Cela a cependant décliné avec le développement de la ville.

L'accès à la voiture est de plus en plus facile : le coût d'achat est de plus en plus abordable, le coût d'usage n'est pas excessif avec le bas prix des carburants. Ce qui est un rêve pour une grande majorité peut donc se réaliser. Cette aspiration générale peut être éclairée par un rappel historique : pendant des années l'achat dépendait d'un monopole d'importation qui impliquait une attente longue et des démarches administratives, au point que les gens en étaient traumatisés. L'accès à la voiture est aussi un signe social fort que l'on doit reconnaître. La tendance est bien à l'explosion du phénomène de la motorisation individuelle.

5-2 Débat

5-2-1 Mesures d'encadrement de l'usage de la VP

Plusieurs remarques confirment les réticences à l'idée d'encadrement de l'usage de la VP.

Le réseau de voirie de Batna est considéré comme bien dimensionné, il n'y a pas de problème de saturation pour l'instant qui pourrait justifier des restrictions sur l'usage de la VP.

Il y a une dimension récréative dans l'usage de la voiture : on se balade en VP, faute d'autre loisir...

L'expérience une journée sans ma voiture a été appliquée à Batna avec un résultat jugé très ambigu. On a fait de la sensibilisation, mais le résultat paraît bien négatif. Cela a mieux fonctionné à Biskra.

L'intérêt de la VP se manifeste clairement pour le transport interurbain tandis qu'il faudrait basculer vers les TC en transport urbain.

On peut imaginer un schéma de taxation de la VP en milieu urbain combiné à des parkings d'échange.

Il existe plusieurs formes de taxation de la VP. L'une des formes est le stationnement payant informel en centre ville ou le gardiennage payant informel dans les cités.

En fait, le seul chemin est l'amélioration de la qualité de service offerte par les TC et non des mesures de restriction de l'usage de l'automobile. Pour y parvenir on a besoin d'une Autorité ! Il faut intégrer cette volonté dans la révision du PDAU.

5-2-2 Argumentaire sur la pollution et la santé et l'environnement

L'argument de la santé devrait être introduit dans le débat, et il faudrait promouvoir l'usage du vélo et de la marche pour des raisons de santé, indépendamment des autres dimensions. Les médecins devraient jouer un rôle important qu'ils ne jouent pas actuellement sur la sensibilisation des populations.

On peut promouvoir des pistes cyclables, et des voies piétonnes dans le centre. On pourrait promouvoir un projet d'une journée de promotion de la bicyclette, bien que le contexte culturel semble moins favorable qu'à Biskra.

Les réflexions sur l'environnement conduisent à imaginer des solutions de véhicule électrique, le recours au gaz naturel comme carburant.

A-t-on des mesures de la pollution de l'air ? Actuellement non, il n'y a pas de dispositif, à part un laboratoire de mesure mobile, d'un usage limité. Il n'existe pas de banque de données sur le sujet, alors que cela devient impératif. Il faudrait des stations de mesure, ce qui pourrait constituer une proposition pour les conclusions de cet atelier.

Mais il est fait observer que cela n'a de sens qu'avec un travail pédagogique continu. Il faut bien établir le lien entre la pollution et les problèmes de santé... et les actions possibles pour agir sur la diminution de la pollution : il ne suffit pas de mesurer si l'action ne suit pas.

Le site géographique de Batna pose un problème d'évacuation des polluants de l'air dans la mesure où la cuvette retient ces pollutions. Il existe d'ailleurs un microclimat qui a évolué vers davantage d'humidité du fait des barrages implantés à proximité.

5-2-3 Quelles actions en faveur des TC ?

Parmi les solutions de promotion des TC, le tramway est évoqué très largement. En revanche l'idée de voie réservée (ou site propre) pour autobus n'est guère envisagée ni connue. Le niveau de congestion n'est pas jugé suffisant pour justifier un partage de la voirie en faveur des autobus.

Le projet d'une seconde gare routière appelle le scepticisme de certains qui estiment qu'il faudrait plutôt dynamiser la gare routière actuelle et la rendre plus efficace avec le passage à des opérateurs regroupés en entreprise.

Un autre aspect de la modernisation du secteur est la billetterie, actuellement mal maîtrisée. Les billets sont actuellement confectionnés par chaque opérateur, mais ne donnent lieu à aucune statistique accessible.

Si le problème de l'offre de TC se déplace à l'échelle métropolitaine et non plus seulement urbaine, on dispose d'axes structurants de demande qui se prêtent à une offre organisée. L'importance de cet aspect est illustré par les chiffres : on a 300 000 habitants à Batna, mais 500 000 y seraient présents durant la journée (d'autres évoquent un chiffre plus modeste de 380 000 personnes, qui demeure important).

La relation au temps est évoquée pour tempérer les exigences d'efficacité des TC en termes de temps de déplacement. Le temps passé ne serait pas un critère si important car les usagers n'y accordent pas de priorité. Le contexte de chômage serait une explication de cette faible sensibilité au temps. D'ailleurs on n'enregistre pas de doléances des usagers sur ce point.

5-2-4 Le projet de tramway, la seule réponse ?

L'étude du Betur de 1997 estimait qu'une desserte de tramway sur un axe était nécessaire à un horizon de 10 ans. En 1999 on a évoqué un projet en deux axes. De multiples arguments viennent à l'appui de ce type de projet. Il s'agit surtout de dynamiser une offre de TC en perte de vitesse. Mais la question récurrente est celle du financement d'un tel projet. Il faut mettre cela en relation avec l'absence de moyens de la DTW. Mais certains estiment que le financement doit venir de l'Etat, qui a les moyens. L'étude de faisabilité devrait alors être engagée dès maintenant. En fait il est affirmé que le développement durable devrait passer par la mise en œuvre d'une desserte de tramway.

La question posée par XG est alors de savoir si l'on a besoin d'un projet de tramway pour dynamiser l'offre de TC.

Bien sûr il faut s'inscrire dans un schéma de complémentarité entre modes de TC. A court terme c'est bien un effort de renouvellement du parc d'autobus qu'il convient de mobiliser, mais il faudrait un projet « futuriste » pour pouvoir infléchir réellement les tendances au déclin des TC. Le tramway s'inscrit dans cette vision, de même que des véhicules neufs recourant à de nouvelles formes d'énergie, notamment le gaz puisque l'Algérie dispose de ressources abondantes, plus que de pétrole.

Mais le tramway doit-il être considéré comme futuriste ? Certains estiment qu'il s'agit d'un besoin dès maintenant. Ils constatent que rien n'est dépensé actuellement sur le transport alors qu'il y a des ressources financières à l'échelle du pays...

6 Conclusions de l'atelier

Quelques lignes de conclusion sont dégagées de cet atelier, dont les débats ont été très riches.

P Miran se félicite des réflexions engagées, très ouvertes. Elles ont permis d'identifier un certain nombre d'obstacles à un développement durable intégrant la composante du transport urbain. Dans l'optique du Plan Bleu on n'est cependant pas encore au stade de l'identification d'un projet pilote en tant que tel. Il faut bien sûr recevoir la proposition d'un projet de tramway, mais les études pour cerner la faisabilité de cette idée restent à préciser. Pour cela il faut la constitution d'une équipe de projet qui pourrait se constituer à partir de cet atelier. On en est donc aux prémisses d'un projet dont il faut poursuivre la dynamique.

X Godard retient quelques axes de conclusion. Si le projet de tramway peut être mobilisateur, il faut avoir conscience qu'il ne sert à rien de vouloir sauter les étapes. Il paraît évident, et

chacun en a conscience, que l'organisation du secteur des TC est une étape indispensable. Le secteur artisanal est ambivalent, il est source dysfonctionnements mais fait preuve de dynamisme. Il convient alors de canaliser ce dynamisme dans une organisation collective où chacun y trouvera son intérêt, les opérateurs, les usagers et la collectivité. Il convient donc de réintégrer les opérateurs clandestins dans le dispositif, mais en évitant d'alourdi ce processus par une bureaucratie qui condamnerait en fait l'efficacité de ces transporteurs.

Quant au débat sur l'équilibre VP-TC, il est clair que la tendance lourde est au développement de l'usage de la VP et que cela posera des problèmes qui à terme obligeront à discipliner cet usage.. On n'en est pas là même s'il semble que ces problèmes de congestion soient déjà présents, mais il serait bon de s'y préparer. Quoi qu'il en soit la priorité est d'améliorer la qualité de service des TC.

La dimension métropolitaine est de plus en plus présente, ce qui suppose de concevoir une offre de TC performante à cette échelle suburbaine.

L'une des difficultés sous-jacentes à de nombreuses questions tient au partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui devront être décantées si l'on veut s'orienter vers des solutions durables. Le projet d'une entreprise publique d'autobus décidé par l'Etat pose de nombreuses questions dans la mesure où le mandat de ces entreprises demeure très flou par rapport aux objectifs possibles à lui assigner, d'autant plus que les responsables des collectivités ne semblent guère associés à ce projet.

Enfin il serait intéressant que la dynamique à instaurer dans l'organisation des TC de l'agglomération puisse s'appuyer sur les compétences rassemblées au sein de l'Université puisque Batna est un pôle universitaire important et que le domaine du transport y est traité : il faudrait alors développer les synergies pertinentes.

Liste des participants

BENOUDJIT Azeddine, Maitre de conférences, Université de Batna
BOUBAKOUR Fares, Doyen de la Faculté d'Economie
BOUDIAF Mohamed, Association Jeunes cadres, Batna
BOUGUESMA Salim, chercheur
BRAHAMIA Hikmia, Chef Bureau, Institut d'Urbanisme, DUC, Batna
CHELLA Tarik, Ingénieur, ss-direction des TU, Ministère des Transports, Alger
CHERGUI Omar, Chef d'études, Ministère des Transports, Alger
CHIHHI Abdennasser, Directeur de l'Environnement, Batna
GODARD Xavier, INRETS, France
KADRI Mohamed, Directeur de la Gestion urbaine, Commune de Batna
KHERIEF Rachid, Représentant de l'UGCEA
MERAZGA Aissa, Vice Doyen Faculté d'Economie, membre du CNES
METTALAH, Ali, Inspecteur Principal Examineur de Permis de Conduire
MIRAN Patrice, Plan Bleu
SALHI Salem, Sous-Directeur des Transports Urbains, Ministère des Transports, Alger
ZAID Fateh, Direction des Transports, Batna
ZERTALI Mohamed, Chercheur ENATT

Notes annexes

Boubakour Fares, Planification du transport urbain et développement durable : quelques réflexions à propos de la ville de Batna, Algérie
Brahamia, Dir Urbanisme, Willaya Batna, Orientations du PDAU de la Commune de Batna
Chihhi, Dir Environnement, Willaya Batna, Actions à mettre en œuvre
Salhi Salem, ss Dir Transports Urbains, Ministère des Transports Alger, Les obstacles du développement de la mobilité durable dans les grandes villes algériennes