

Transport Et Amenagement Urbain A Bamenda (Cameroun) : L'etat, La Municipalite Et Les Transporteurs A L'epreuve De La Gouvernance Urbaine

Aristide Yemmafouo

PhD, Maître de Conférences, département de Géographie,
Université de Dschang, Cameroun

Samba Gideon

PhD, Senior Lecturer, Department of geography,
Higher Teacher Training College, University of Bamenda, Cameroun

Lamnyam Njuh Doris

Msc., PhD student, Department of geography,
University of Bamenda, Cameroun

Doi:10.19044/esj.2019.v15n11p78

[URL:http://dx.doi.org/10.19044/esj.2019.v15n11p78](http://dx.doi.org/10.19044/esj.2019.v15n11p78)

Résumé

Les nouvelles exigences de la gestion des affaires publiques impliquent une participation effective et active des acteurs de base concernés par les décisions qui impliquent leur avenir. Dans le contexte africain où l'on s'initie encore à la démocratie, il est fréquent que les relations socio-politiques jouent plus dans les forums de discussion que la valeur intrinsèque des intérêts en jeu. C'est le cas à Bamenda où l'Etat, la municipalité et les transporteurs se débattent pour le transfert des agences de voyages et gares routières aux entrées de la ville. L'objectif de ce papier est de montrer la divergence des rapports de pouvoirs se mettant en jeu dans le processus d'implémentation d'une stratégie de gouvernance urbaine. Il est postulé que la décongestion des centres urbains par retrait des agences de voyages et autres gares routières aux entrées de villes organisera la croissance urbaine périphérique en même temps qu'elle libérera les centres commerciaux et donnera plus d'activités aux taximen et plus de lisibilité dans la collecte des taxes de toutes sortes. L'étude s'appuie sur l'observation du jeu des acteurs du transport urbain à Bamenda entre 2008-2015. Les entretiens approfondis auprès d'une trentaine de responsables et une quinzaine de commerçants impliqués et un sondage auprès d'une cinquantaine d'usagers. Il est mis en évidence le désordre urbain créé par l'activité de transport interurbain au centre-ville de Bamenda. L'action des pouvoirs publics cache une ambition d'aménagement urbain implicitement

déclaré, notamment l'extension périphérique, l'assainissement du secteur de transport et de sa fiscalisation. Les avantages comparatifs justifient la résistance des transporteurs. Au final il s'agit d'une opération aux résultats mitigés rappelant que la gouvernance urbaine en Afrique est étroitement liée aux jeux sociopolitiques qu'il faut intégrer dans les processus régulation à renégocier en permanence.

Mots clés : Transport, aménagement urbain, gouvernance urbaine, acteurs, Bamenda, Cameroun

Transport and City Planning in Bamenda: The State, the Municipality, and the Transporters Facing the Challenge of Urban Governance Urbaine

Aristide Yemmafouo

PhD, Maître de Conférences, département de Géographie,
Université de Dschang, Cameroun

Samba Gideon

PhD, Senior Lecturer, Department of geography,
Higher Teacher Training College, University of Bamenda, Cameroon

Lamnyam Njuh Doris

Msc., PhD student, Department of geography,
University of Bamenda, Cameroon

Abstract

The new requirements of governance require the effective and active participation of the stakeholders concerned by the decisions that affect their future. In the African context, where democracy is being introduced, socio-political relations often play a greater role in discussion forums than the intrinsic value of the interests at stake. It is the case in Bamenda where the state, the municipality and transporters are struggling for the transfer of travel agencies and motor-parks at the periphery of the city. The objective of this paper is to show the divergence of power relations at play in the process of implementing an urban governance strategy. It is assumed that the decongestion of urban centres by removing travel agencies and other bus stations at the city entrances will organize peripheral urban growth at the same

time as it will free up commercial centres and give more activities to taximen and more legibility in the collection of taxes. The study is based on the observation of the interaction of urban transport actors in Bamenda between 2008-2015. In-depth interviews with about thirty managers and fifteen shopkeepers involved and a survey of about fifty users. The urban disorder created by interurban transport activity in downtown Bamenda is highlighted. The action of the public authorities hides an implicitly declared urban development ambition, in particular the peripheral extension, the reorganisation of the transport sector and its taxation. The comparative advantages justify the resistance of the transport operators. Finally, it is an operation with mixed results, reminding us that urban governance in Africa is closely linked to the socio-political issues that must be integrated into the regulatory processes that must be renegotiated on an ongoing basis.

Keywords: Transport, city planning, urban governance, stakeholders, Bamenda, Cameroon

Introduction

L'un des domaines où l'application de la gouvernance devrait exceller est celui de la gestion urbaine. On part du principe que le citoyen est mieux disposé à participer à la vie de sa cité sans s'en remettre obligatoirement au seul pouvoir de l'Etat. Ainsi, on a constaté que les villes d'Afrique subsaharienne sont devenues des foyers de contestation de l'action des pouvoirs établis depuis l'avènement de la démocratie dans les années 1990. Les revendications citoyennes ou corporatives, structurées ou non au sein de la société civile, cachent cependant des intérêts obscurs dont seuls les leaders gardent le secret. Le sens de l'intérêt général est clairement questionné dans les démarches de contestation ou de négociation des acteurs de la gouvernance.

Dans les pays d'Afrique subsaharienne, contrôler l'activité de transport urbain et interurbain relève d'une gageure, car le secteur informel à lui seul structure plus de 80% de l'offre existante. Depuis la crise économique des années 1980 et la solution de privatisation imposée par les organismes internationaux, il n'existe pratiquement plus de société publique de transport, tout ou presque est concentré aux mains des privés. En raison de la sensibilité de ce secteur, il est souvent très délicat pour les pouvoirs publics d'y intervenir sans soulever des mouvements sociaux. L'approche des collectivités locales est souvent fiscale, les communes locales n'intervenant le plus souvent que pour prélever des impôts et non pour assurer la bonne fonctionnalité des espaces de transport. L'autre fait c'est que ces recettes fiscales s'apparentent à des sortes de prébendes au regard des disputes qui rythment habituellement leur collecte (Lombard, 2006). C'est pourquoi, les approches de gouvernance

sont les mieux indiquées pour intégrer efficacement ce secteur dans le système d'organisation et de gestion des espaces urbains. Au Cameroun, la fixation des gares routières aux entrées de villes fait partie d'un programme national visant à décongestionner les centres urbains. Cette stratégie d'aménagement s'inscrit dans le processus de reconstruction post-ajustement structurel impulsé et soutenu par les bailleurs de fonds internationaux. On observe depuis lors une reprise des grands chantiers de construction urbaine tant par le secteur privé que par le secteur public. Il faut donc non seulement donner de l'oxygène aux centres-villes, mais aussi organiser la croissance urbaine en orientant les gares routières et agences de voyages vers les entrées de villes. Dans un contexte où le désordre a été toléré au nom de la crise économique, remettre de l'ordre après celle-ci devient un pari risqué pour les maires et les préfets exerçant sous la pression de mandats électifs ou nominatifs et qui doivent s'attaquer à des groupes souvent bien organisés et décidés à défendre leurs positions (Assako, 2012).

A Bamenda, cette opération de décongestion du centre urbain par le renvoi des gares routières et agences de voyages aux entrées de la ville a été entamée depuis 2000. Elle s'est enlisée dans les conflits politico-administratifs et syndicaux sous-tendus par des rapports de pouvoirs inscrits dans des réseaux obscurs. Les rebondissements de cette opération en font tout un laboratoire d'étude des enjeux et des défis de la gouvernance urbaine au Cameroun. La nécessité de gouvernance urbaine naît évidemment du fait qu'« *il ne faut pas surestimer la capacité des institutions urbaines à réguler seules les problèmes économiques et sociaux auxquels elles sont confrontées* » (Jouve, 2007, p.4). Elle sous-tend donc un partage, mieux un rééquilibrage de l'exercice du pouvoir urbain entre élus, technocrates de la ville et groupes de la société civile en raison de l'inefficacité avérée des administrations nationales et locales en charge de la gestion urbaine (Banque Mondiale 2006, Baron 2003). L'Etat ou les pouvoirs publics ne sont plus appelés à décider seuls, ils sont devenus des décideurs parmi tant d'autres, voire des animateurs de la vie urbaine (Donzelot et Estèbe, 1994; Le Galès, 1995). Pour autant, dans nos sociétés urbaines, la gouvernance est peu porteuse de dynamique de développement comme on devrait s'attendre, car d'autres intérêts sous-tendent l'intérêt général qui guide l'action des acteurs de la gouvernance.

Le présent article montre à travers l'exemple des rapports tumultueux entre transporteurs, municipalité et Etat à propos de la nécessité du retrait de leurs activités à la périphérie de Bamenda, que la gouvernance urbaine dans les villes africaines au sud du Sahara, n'est que rapport de pouvoir et intérêts obscurs dans le temps. L'étude s'appuie sur l'observation du jeu des acteurs du transport urbain à Bamenda entre 2005-2015. Les entretiens approfondis auprès d'une trentaine de responsables de syndicats, des agences de voyages et des autorités administratives ont permis de comprendre les fondements de

leurs actions et les soutiens déterminants dans leurs rapports de force. Un sondage auprès d'une cinquantaine d'usagers pris au hasard dans le mouvement des terminaux de transport a permis de mesurer l'incidence de cette instabilité sur leur mobilité. Dans le même ordre d'idées, une quinzaine d'entretiens ont été menés auprès des commerçants démobilisés ou remobilisés autour des agences de voyage et gares routières. Le déficit de la planification urbaine à Bamenda permet de comprendre la nécessité de réguler l'activité de transport au centre-ville de Bamenda. Les intérêts des différents acteurs et les rapports de pouvoir sont ensuite mis en évidence pour permettre de constater l'échec de l'action de décongestion et d'en tirer les leçons pour la ville de Bamenda et d'autres villes camerounaises.

I- Croissance et déficit de planification urbaine : Bamenda n'est qu'un exemple au Cameroun

La ville de Bamenda située au Nord-Ouest du Cameroun (fig.1), est une création de l'administration coloniale anglaise. Elle frappe le visiteur par son pittoresque site d'escarpement qui divise la ville en deux grandes parties : *Up station*, le revers, et *Down town*, le pied d'escarpement. Cette configuration donne *ipso facto* une idée des problèmes d'aménagement et d'environnement auxquels la ville est confrontée. Ces problèmes sont exacerbés par le fait que la croissance urbaine paraît le plus souvent comme une surprise pour les administrateurs. Depuis que les colons anglais ont quitté la ville en 1961, elle n'est qu'à son deuxième plan directeur d'urbanisme (1985), un plan qui n'a d'ailleurs été appliqué qu'à peine 30%. La communauté urbaine ne s'efforce qu'à résoudre les problèmes qui atteignent le stade de l'urgence. Il n'y a donc pas de véritable vision pour la ville et quand bien même elle existe, elle ne résiste pas aux contraintes de moyens ou de mandats électifs. On a en effet l'impression que peu d'actions s'inscrivent dans la continuité et que tout est souvent à refaire à chaque fois que les gestionnaires de l'action publique changent. Les problèmes urbains se cumulent et se maintiennent tant que le seuil critique d'intervention n'est pas atteint.

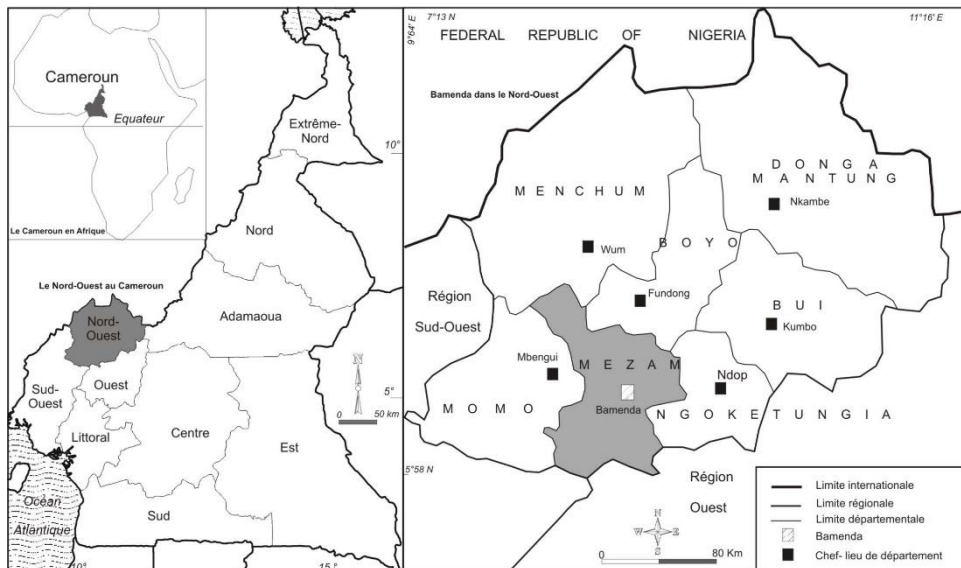
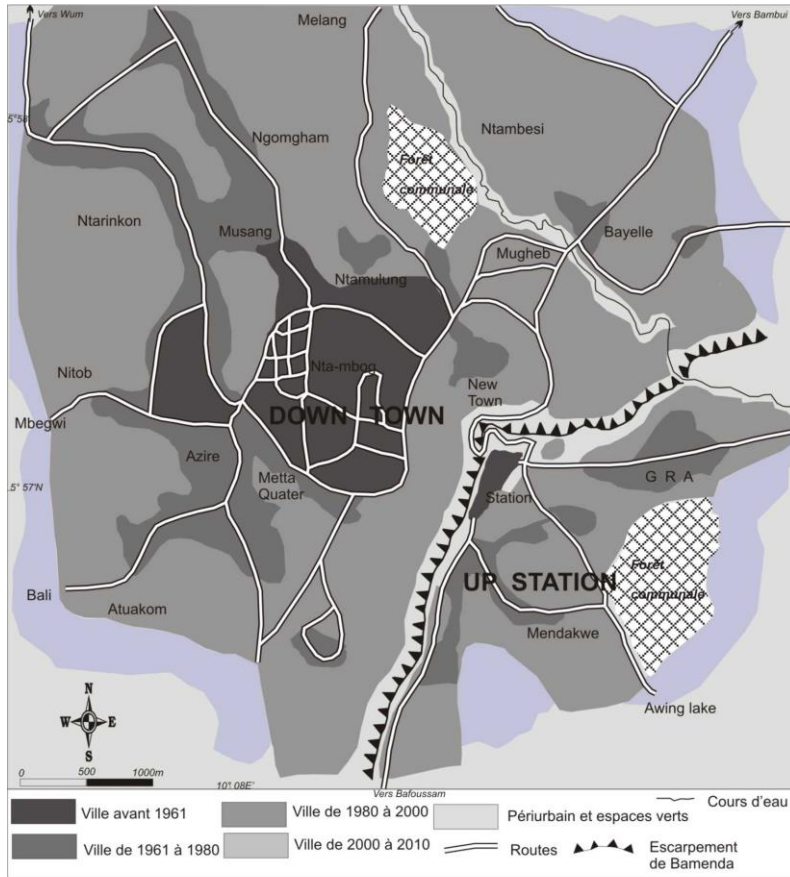


Figure 1 : Localisation de la ville de Bamenda

La ville est passée de 9 765 hab. en 1953 à 44 764 hab. en 1976, 110 000 citoyens en 1987 et plus de 315 000 suivant les estimations de l'Institut National de Statistique en 2001. D'après le dernier recensement publié en 2010, Bamenda a une population de 269 530 hab. soit un taux de croissance annuel de 4,9 entre 1987-2005, contre 7,8 entre 1976-1987. Celle-ci est très inégalement répartie dans la ville en raison des aspérités du milieu physique. L'administration coloniale et postcoloniale s'était réservée Up station et cette situation s'est relativement maintenue jusqu'à nos jours. L'étalement urbain se déploie actuellement sur les terres de Mendakwe (fig.2) avec une démarcation toujours nette par rapport à la zone administrative. Les autres composantes de la ville se sont déployées à *Down town* suivant l'offre foncière en majorité illégale. À défaut d'une politique de logement concrète, les citoyens se sont logés par eux-mêmes tant sur les talus escarpés que dans les zones inondables du pied de l'escarpement au fur et à mesure de la croissance urbaine. Comme on peut le constater sur la figure 2 et la photo 1, la morphologie de la ville est particulière en même temps que le rythme d'urbanisation est disproportionné par rapport à la croissance de la population.



Source: Ako Numbo W.C. (1971), Fombe L. (1983), Dassi P. (2002), Image haute résolution, Google Earth 2008

Figure 2: Urbanisation et morphologie de Bamenda



Photo prise à partir du sommet de l'escarpement (cliché : Yemmafou mars 2014)

Photo 1 : Une vue de l'étalement de Bamenda

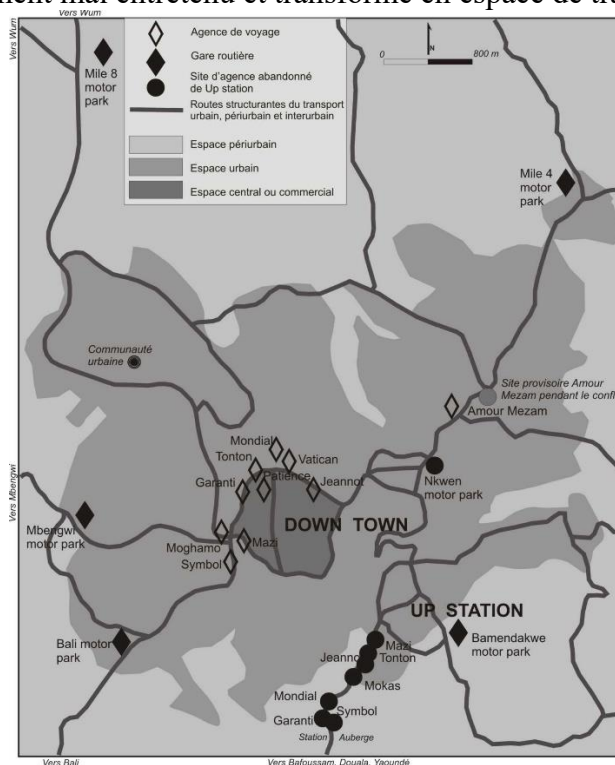
A la fin de la période coloniale, la ville se limite à la zone administrative et au centre commercial, soit 154 ha pour à peine 20 000 hab. Entre 1960-1980, la ville s'étend sur 1000 ha, mais la surface réellement urbanisée est en dessous de 700 ha. De 1980 à 2000, la ville est déployée sur 2500 ha et serait actuellement à 3000 ha (Fombe, 1983; Acho-Chi, 1998; Esenei, 2000; Beba 2002; Ndasi, 2002). Cette croissance spatiale comme dans toutes les autres villes du pays est essentiellement spontanée et le respect constant des normes d'urbanisme ne relève que des exceptions. La ville présente deux centres physiquement séparés par un escarpement de 800 m de hauteur : le centre administratif à Up Station et le centre commercial à Down Town. Les grandes problématiques d'aménagement sont dès lors centrées autour de la question de l'occupation des zones à risques et de la gestion de l'environnement, elles-mêmes sous-tendues par la question foncière dans un site urbain difficile.

II- De la nécessité de réguler l'activité de transport au centre-ville de Bamenda

Le secteur des transports urbains est l'un de ceux qui ont le plus marqué la déliquescence des privatisations imposées par la Banque Mondiale à l'Afrique en crise dans les années 1980-1990. En lieu et place du service public de transport s'est développé un service artisanal dominé par des modes de transport de fortune qui ont malgré tout permis d'apaiser les tensions sociales liées au chômage et au droit fondamental de se déplacer (Sahabana, 2005; Lombard, 2006). La nécessité de réguler l'activité de transport interurbain dans les villes du Cameroun s'est imposée depuis le milieu des années 2000. Tout a été décidé à partir du constat selon lequel une des causes majeures des embouteillages dans la ville-centre communément appelée centres urbains, était en relation directe avec les espaces de transport. En effet, les acteurs de ce secteur sortaient régulièrement de leurs sites pour s'implanter sur les accotements pour selon eux racoler le plus de clients. Dans cette logique d'appât du gain facile, les acteurs concernés se sont assurés la complicité des agents de maintien de l'ordre, des plus petits agents aux hauts responsables. Les manœuvres de bus à l'entrée comme à la sortie des parcs associées à l'incivisme des autres usagers et l'état des routes ont occasionné des bouchons qui ont paralysé le fonctionnement des espaces urbains au quotidien. Ce diagnostic a été fait tant par les pouvoirs publics que par les organismes internationaux, notamment la Banque Mondiale qui depuis lors a recentré son action sur le soutien à la gouvernance des villes et à la décentralisation, le financement des projets métropolitains structurant capables de centraliser les flux d'échanges mondiaux et d'impulser le développement des périphéries (Giraut, 2009; Cavin, 2009). Ainsi, la

réhabilitation en cours du réseau routier des métropoles camerounaises bénéficie d'un soutien financier conséquent de celle-ci.

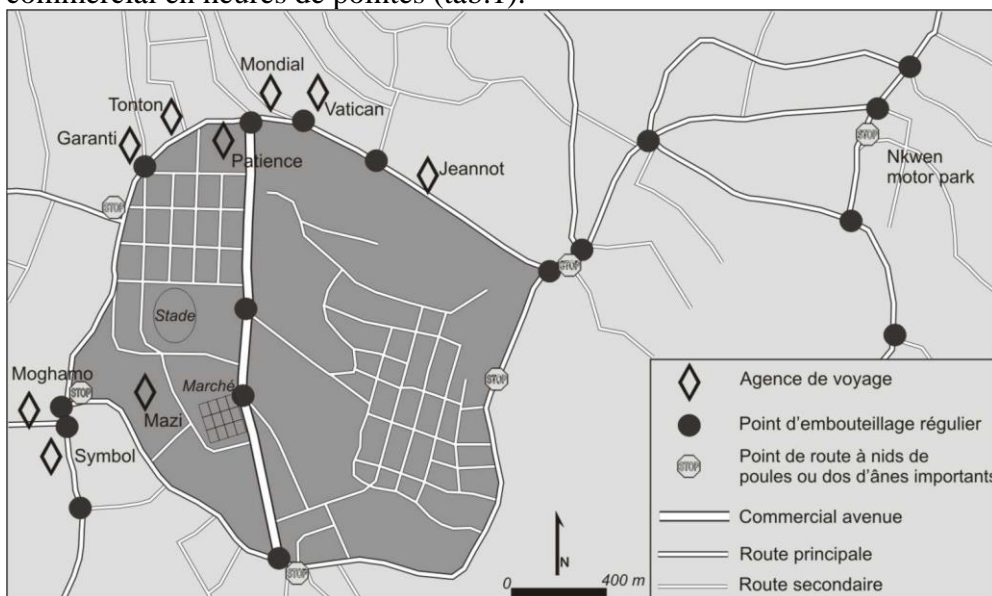
Au niveau local, les maires conduisent ces actions d'aménagement avec plus ou moins de succès selon les formes de négociation et la capacité des acteurs à jouer véritablement le jeu de l'intérêt public et de la transparence. Pour le cas de Bamenda, le site de la ville et la position des villages périphériques imposent une morphologie particulière au réseau viaire. Le centre commercial est en effet un carrefour inévitable quand on veut entrer ou sortir de la ville. En conséquence, il est stratégique pour l'activité de transport comme il a toujours été jusqu'à ce que la taille de la ville pose la réelle nécessité d'y extirper l'activité de transport interurbain et périurbain. L'engorgement du centre-ville traduit le déficit de la planification du développement de la ville depuis sa création. Dans un espace d'à peine 3 km² sont concentrés plus de 90 % de l'activité économique de la ville et toutes les agences de voyages et gares routières. A cela s'ajoute le trafic interne des taxis et des motos-taxis. Pour se déplacer dans les quatre points cardinaux de la ville, l'usager est dans 80% de cas tenu de passer par le centre commercial et surtout par la « route des agences » comme on peut le constater sur la figure 3. Le centre-ville présente donc un plan radioconcentrique et un périphérique de contournement mal entretenu et transformé en espace de transport.



Fond de carte extrait de Google Earth

Figure 3: Configuration du réseau viaire et activité de transport dans la ville de Bamenda

Lorsqu'on regarde le plan du centre-ville (fig. 4), on peut *a priori* présumer d'une meilleure fonctionnalité du réseau viaire, or il n'en est rien. L'état de la voirie urbaine présente une dégradation de 80%² : Nids de poules, crevasses et monticules divers auxquels s'ajoute l'occupation anarchique des abords de routes, constituent les causes ponctuelles du ralentissement des flux. Et quand on y associe l'incivisme quotidien des usagers, on obtient des embouteillages de 1h 30 min pour traverser les 4 km de rayon du centre commercial en heures de pointes (tab.1).



Fond de carte extrait de Google Earth

Figure 4: Le centre commercial de Bamenda au cœur du transport urbain et interurbain

Tableau 1: Evaluation des embouteillages à des points stratégiques du transport au centre-ville de Bamenda

Tranches horaires	Sonac street Vertinary junction	Mis Ngeng junction	Mile 2 junction	Moyenne
7h-9h	Durée : 45 min Distance : 200 m	Durée : 45 min Distance : 105 m	Durée : 55 min Distance : 220 m	Durée : 48.33 min Distance : 175 m
12h-14h	Durée : 15 min Distance : 50 m	Durée : 15 min Distance : 25 m	Durée : 10 min Distance : 55	Durée : 13.33 min Distance : 43.33 m
14h-16h	Durée : 30 min Distance : 75 m	Durée : 37 min Distance : 55 m	Durée : 35 min Distance : 100 m	Durée : 34 min Distance : 76.66 m

² Il est important de préciser que lors du séjour du président de la République à Bamenda en décembre 2010, la ville a bénéficié d'une réhabilitation quasi complète de sa voirie, mais n'a pu garantir la durabilité de l'entretien de celle-ci.

16h-21h	Durée : 15 min Distance : 20 m	Durée : 25 min Distance : 37.5 m	Durée : 32 min Distance : 70 m	Durée : 24 min Distance : 42.5 m
Moyenn e	Durée : 26.25 min Distance : 86.25 m	Durée : 30.5 min Distance : 55.62 m	Durée : 33 min Distance : 111.25 m	Durée : 29.91 min Distance : 84.37 m

Source : Moyennes du comptage effectué pendant 02 semaines au mois de mars 2014

L'embouteillage dans ce contexte est l'encombrement de la voie publique par les automobilistes de façon à ralentir anormalement la fluidité de la circulation soit à des carrefours, soit à des endroits dégradés de la chaussée. La durée et la distance mesurées sont celles des véhicules effectivement engagés dans le bouchon, car habituellement les plus habiles manœuvrent pour bifurquer ou faire demi-tour. Les chiffres obtenus sont une moyenne des mesures réalisées sur l'ensemble des axes menant au carrefour échantillonné. Les écarts entre le temps passé dans l'embouteillage et la distance parcourue se justifient par la manière de conduire dans nos villes. En effet, l'observateur non averti sera toujours scandalisé par les pratiques des usagers. Très peu respectent le code de la route, c'est donc les plus habiles qui s'extirpent rapidement des bouchons au détriment des « hésitants », très vraisemblablement les rares qui s'attèlent à respecter les règles normales de conduite. Très vite un accident est survenu et le temps de dispute entre les usagers impliqués ne fait que rallonger la durée du bouchon. Il ne se passe pas une journée sans « accrochage³ » à ces carrefours. Les bouchons sont normalement plus longs les matinées en raison de la forte mobilité des élèves et des travailleurs. Au niveau des Agences de voyages, les premiers bus en direction de Douala et Yaoundé manœuvrent pour le départ. Dans l'après-midi, la sortie des élèves et la fin de la journée de travail dans la fonction publique occasionnent les embouteillages. Les premiers bus venant des métropoles entrent dans la ville en débarquant parfois leurs passagers en pleine chaussée. C'est à partir de la fin de semaine et les week-ends que les bouchons de soirée sont importants. Les voyages de nuit sont en effet très prisés par les métropolitains en séjour dans la région. Il ressort de ce qui précède qu'il y a une réelle nécessité de décongestionner le centre urbain de Bamenda, mais les acteurs ne s'entendent point sur la manière de le faire.

³ Nom habituel de ce genre d'accident.

III- Acteurs du transport urbain dans le processus de décongestion : des intérêts obscurs aux rapports de pouvoir

1- L'Etat et la municipalité : Logiques prédatrices ou volonté d'organiser ?

Dans une ville, l'autorité de l'Etat est exercée par le gouverneur, le préfet ou le sous-préfet. Chacun à son niveau de commandement a le devoir de veiller au respect de l'ordre et de la paix sociale. Cette disposition de la loi suffit pour intervenir dans la gestion des affaires urbaines jugées à risque. C'est bien le cas à Bamenda où les différents préfets qui se sont succédés à la tête du département de la Mezam depuis 2000 ont eu obligatoirement à prendre position par rapport à la réticence des agences de voyages à quitter le centre commercial.

La gestion des affaires publiques au Cameroun pendant les années de crises et même après celle-ci, est marquée par des intérêts obscurs profondément ancrés dans les réseaux clientélistes difficiles à décrypter. C'est pourquoi on a l'impression que l'impunité est omniprésente quand on observe le processus d'occupation de l'espace public. Les agents de l'administration quel que soit leur niveau de responsabilité ont tendance à protéger leurs « ouailles », et finalement, ne tombent sous le coup de la loi que ceux qui n'ont pas de réseaux. Autrement dit, ce désordre profite à certains responsables au point où ils ne trouvent plus d'intérêts à un retour à la normale. On cite habituellement les agents de maintien de l'ordre, mais parfois, ils ne sont que des petits maillons d'un système bien ancré. Les communes ont par ailleurs instauré une sorte de droit d'occuper l'espace public connu sous le nom de l'OTVP (Occupation Temporaire de la Voie publique). Ce droit se paye sous forme de taxes annuelles que l'occupant brandit à la moindre plainte.

Bamenda, comme les grandes villes camerounaises est organisée en communautés de communes administrées par un délégué du gouvernement nommé non pas parmi les maires élus dans les communes d'arrondissement, mais à la discrétion absolue du président de la République. Il est donc comme un « *super-maire* » chargé de coordonner l'action urbaine au niveau de la communauté de communes. Celle de Bamenda est composée de trois communes et depuis 2000, elle s'est engagée dans un programme de planification urbaine axé sur la décongestion du centre commercial par retrait des agences de voyage et gares routières à la périphérie de la ville comme c'est le cas dans la quasi-totalité des villes du pays. Il est aussi question de remettre de l'ordre dans le centre urbain et de réaliser une deuxième pénétrante à Down Town pour pallier durablement les embouteillages. Cette stratégie de décongestion est supposée encourager l'urbanisation périphérique par la mise en place et l'organisation de nouvelles centralités que constituent les agences de voyage et les gares routières postées aux entrées de la ville. Ce plan stratégique de développement urbain est supposé avoir un impact remarquable

sur le marché foncier périphérique qui semblait bloqué. La décongestion est ainsi envisagée comme une pression supplémentaire sur les propriétaires coutumiers qui jusque-là vendaient très peu de terrain, bloquant ainsi l'avancée du front urbain.

2- Les vraies fausses logiques économiques des transporteurs (agences de voyage, gares routières)

Une agence de voyage est habituellement une société privée de transport en commun de personnes. L'opérateur dispose de bus et aménage des parcs d'embarquement et de débarquement selon les normes fixées par l'administration. Dans le secteur de transport, l'ordre n'est jamais un acquis définitif. Tout découle du laisser-aller qui a caractérisé la période de crise économique et des programmes d'ajustement structurel. Il n'y avait plus que l'informel pour structurer des activités comme ceux des transports urbains et interurbains et éviter l'implosion sociale. Ainsi, « *clandos* », « *opep* », « *cargos* », « *okajas* » et « *ben skin* » se sont imposés comme les seuls moyens de transport populaires pouvant suppléer à la faillite du système de transport public. Ceux-ci sont restés opératoires après la crise et toutes les tentatives de restructuration et de formalisation se sont soldées par des échecs, du moins partiels (Sahabana, 2005). Même après le constat évident de la nécessité de décongestionner les centres urbains, les transporteurs s'activent toujours à démontrer que malgré le fait que la densité des agences de voyages soit largement dépassée⁴, elle n'est point à l'origine des embouteillages dans la ville, mais plutôt l'état avancé de la dégradation des routes et leurs étroitesse. A l'analyse, on réalise que le refus de quitter le centre commercial cache des enjeux économiques et stratégiques que les transporteurs ont à cœur de conserver. Les gros transporteurs comme Amour Mezam, Garanti Express, Vatican Express, etc. sont propriétaires des espaces sur lesquels ils exercent leurs activités. De fait, ils n'imaginent pas les abandonner pour recommencer une nouvelle implantation en périphérie, et surtout sans mesure d'accompagnement. En effet, la communauté urbaine n'a pas mis en œuvre les moyens nécessaires pour négocier auprès des propriétaires coutumiers périurbains les terrains devant accueillir les agences, autrement dit, chaque agence devait négocier seule l'espace pour s'installer dans les zones indiquées. Uniquement l'espace pour les gares routières a été trouvé et aménagé, mais insuffisant pour accueillir simultanément les agences de voyage.

Quand on regarde une nouvelle fois la configuration du réseau viaire de la ville, on constate l'enjeu stratégique du centre commercial en tant que la place centrale du trafic routier transitant par Bamenda. On comprend dès lors pourquoi toutes les agences s'y agrippent. En conséquence, toute opération de

⁴ En principe deux agences de voyage doivent être distantes d'au moins 1km.

retrait à la périphérie doit concerner toutes les agences et gares routières au risque d'occasionner une concurrence déloyale. C'est justement cette situation qui a conduit au conflit de gouvernance ayant occasionné l'échec de la stratégie de décongestion.

IV- L'épreuve de la décongestion ou l'échec de la gouvernance

Depuis les années 2000, il est convenu que l'une des causes principales des embouteillages dans le centre-ville de Bamenda (*Down town*) est l'installation anarchique des gares routières et agences de voyage, mais aucun préfet n'avait jusque-là pris la courageuse décision de les renvoyer aux entrées de la ville. Le préfet Okalia Bilai dans un processus de négociation a finalement convaincu les agences de voyage desservant le sud (Ouest, Sud-Ouest, Littoral, Centre) de remonter à Up Station en 2003. Toutes les agences sont remontées au même moment que toutes les gares routières publiques se redéployaient aux entrées nord, sud, est et ouest de la ville. Seule l'agence Amour Mezam a refusé de monter à Up station en brandissant une autorisation du ministère des transports reconnaissant son activité sur son site d'implantation. Le préfet Okalia Bilai a alors décidé de sceller le site. Amour Mezam en portant ce contentieux administratif devant le juge, obtient gain de cause. Après moult négociations, le préfet Okalia Bilea refuse de lever les scellés. La société décale ses activités sur un site temporaire à moins d'1km de celui interdit. Okalia Bilai est finalement remplacé par un autre préfet qui pendant sa période d'étude du problème est aussitôt remplacé par le préfet Njanga Marcellin qui décide en fin de compte de lever les scellés sur le site d'Amour Mezam en 2006. Cette agence devient à ce moment la seule autorisée à exercer au centre-ville. Elle exploite sa position stratégique pour exercer une concurrence déloyale aux autres agences renvoyées à Up Station. Ces dernières décident donc unanimement de redescendre au centre-ville (*Down Town*) pour bénéficier des mêmes avantages que leur consœur Amour Mezam. C'est le retour à la situation de départ, celle d'avant 2000.

La situation actuelle est plus compliquée. Le délégué du gouvernement quelque peu déçu par la décision du préfet de faire revenir Amour Mezam sur son site initial et sous la pression des grosses agences comme Garanti express, Vatican express et Mazi express, a octroyé des permis de bâtir en vue de la construction d'imposants complexes commerciaux sur les sites de leurs agences. D'autre part, le décret n° 2007/115 du 23 avril 2007 portant création d'arrondissements et le décret n° 2007/117 du 24 avril 2007 portant création de communes divisent la ville en trois arrondissements et trois communes dont les ressorts territoriaux se recouvrent respectivement. De nouveaux enjeux comme on l'a vu à Bafoussam (Mouafo, 2002), Abidjan ou Dakar (Lombard, 2006) naissent du souci des nouvelles mairies de disposer des ressources financières pour développer leurs communes. Chaque commune manœuvre

pour maintenir ou capter des activités qui pourraient lui générer plus de taxes et de recettes communales. C’est une pratique courante dans les communautés urbaines d’Afrique et qui montre une fois de plus que le désordre des espaces de transport en milieu urbain africain est un construit qui se nourrit des recettes générées par le jeu d’intérêts entre acteurs dans le temps (Lombard, 2006). Comme on peut le constater sur le tableau 2 et la planche 1, le site de Up station présente un paysage de ruine ou de reconversion partielle tandis que *Down town* a retrouvé son ambiance habituelle.

Tableau 2: Le paysage de "ruines" de l'ancienne zone des agences de voyage à l'entrée sud de la ville (Up station)

Noms des/de l'agence qui occupait le site	Situation/utilisation actuelle du site
Ancienne Agence de Garanti Express	Garage des bus en pannes graves
Ancienne agence Jeannot express 1	En location sous forme de maison d’habitation
Symbol of Unity Express	Abandonné
Mondial Express	Détruit
Mokas Express	Menuiserie
Vatican Express	Lieu de construction des parpaings, buses et autres gadgets de construction
Tonton Express, Mazi Express, Jeanneot 2	Semi-abandonné, atelier de soudure, menuiserie, vente de vin blanc, vin local, jardin de case, fabrique de briques en terre
Ancienne gare de Bafoussam-Mbouda	Totalement abandonnée/détruit
Reconversion des gares routières	
Ancien Nkwen moto park	Extension du marché existant, parking commerçant et clients
Ancien Ntarikon park	Extension du marché existant, parking commerçant et clients

Source : Enquête de terrain 2009



Photo 1 : Site d'agences de voyage abandonné en périphérie : les boutiques et l'auberge qui faisaient la renommée du lieu. Sur la plaque de signalisation, le nombre de morts enregistrés au cours d'un accident de circulation



Photo 2 : Un site d'agence transformé en menuiserie



Photo 3 : La gare routière de Mendakwe à Up Station



Photo 4 : Investissements immobiliers en cours dans le site d'une agence de voyage en centre-ville

Planche 1 : Reconversion des sites d'agences abandonnées à Up station, gares routières périphériques en activité et renforcement de l'investissement des promoteurs d'agences dans le centre commercial. (cliché : Yemmafouo, mars 2009).

V- L'expérience d'une décongestion urbaine échouée et la nécessité de gouvernance dans la ville de Bamenda

Le transport urbain reste un dilemme pour les villes d'Afrique tant il n'y a pas de structures adéquates, publiques ou privées pour assurer les déplacements des citoyens (Barter, 2000). Par conséquent, il est difficile d'intervenir efficacement pour une régulation qui prenne en compte le minimum de sécurité et de confort si ce n'est la dissolution pure et simple de certaines activités de transport. Tout commence par le fait que la création et le développement des villes au Cameroun obéissent à des logiques plus politico-administratives (Assako, 2001) qu'économiques et urbanistiques. Quand vient le moment d'une régulation nécessaire, on tend plutôt vers une crise de gouvernabilité marquée par des actions d'urgence et sans véritable concertation entre les acteurs de la ville. Tantôt l'autorité de l'Etat se trouve alors ébranlée, tantôt c'est la « *logique du bulldozer* » qui fait taire toutes contestations (Kayo Sikombé, 1998; Quantin, 2005; Assako 2012). La gouvernance fait justement référence à la dilution du monopole des institutions de gouvernement. Les groupes structurés qui bénéficient de cette dilution ne sont pas suffisamment organisés et autonomes pour jouer efficacement le rôle qui leur est dévolu. On constate aussi que les frontières et les responsabilités socio-économiques des sphères gouvernantes et de la société civile ne sont pas claires. Le jeu des relations socio-politiques est plus fort dans la durée et s'inverse d'un camp à l'autre suivant la nature des soutiens de chaque partie. Pour le cas de Bamenda, on constate visiblement que le système de gouvernance locale n'a pas pu s'imposer en raison des divergences de point de vue et donc d'interprétation des textes dans l'action de l'administration sensée soutenir la politique de décongestion. On a pu renvoyer les gares routières aux entrées de la ville, mais pas les agences de voyages car leurs

promoteurs ont des réseaux de pressions dans les hautes sphères de l'administration. Du coup, le jeu de la gouvernance s'apparente à une contrainte de plus que les acteurs s'emploient à détourner en fonction de leurs intérêts. Les membres de l'administration, voire des groupes de la société civile se sentent parfois menacés dans leurs prérogatives et opposent une résistance volontaire ou non à des concertations ou à des consultations qui dérangerait leur manière de travailler ou la fonctionnalité de leurs réseaux (Donzelot et Estèbe, 1994). La question du déplacement des gares routières et des agences de voyage hors du centre des villes au-delà de la question de la réglementation sur leur implantation, soulève celle d'aménagement, et partant, la politique urbaine du pays tout entier. Trois analyses soulèvent les contraintes et l'impasse actuelle de la situation à Bamenda:

- Le renvoi des gares routières à la périphérie s'apparente à une sorte de transposition de la situation du centre-ville à la périphérie. En effet, on constate que les mêmes embouteillages se transposent à l'entrée de la ville comme le démontre la situation à l'entrée sud de Bamenda au moment où les agences de voyage étaient à Up station. La conséquence est l'insécurité grandissante qui se manifeste par la fréquence des accidents de circulation (photo 1 planche 1). Cette situation masque en réalité l'incapacité des pouvoirs locaux à mettre à la disposition des promoteurs d'agences de voyage les terrains nécessaires à leurs activités. En effet partout dans les villes de l'Ouest-Cameroun, les chefferies périurbaines ont sécurisé leurs terres et s'opposent farouchement à toute expropriation pour cause d'utilité publique sans qu'elles-mêmes soient à l'origine de l'initiative (Yemmafouo 2013). Les promoteurs d'agences de voyage se résolvent alors à négocier eux-mêmes les terrains pour leurs agences, et dans ce cas, seul le pouvoir d'achat détermine la taille de l'espace de l'agence au détriment des normes de sécurité et de confort. La question est donc la suivante: dans un environnement urbain et périurbain où la terre est rare, quelles sont les formes de négociations devant conduire à la libération des espaces pour l'activité de transport et les activités connexes sans grands préjudices pour l'action des pouvoirs publics? A Lagos au Nigeria, la même question de décongestion du centre-ville s'est posée avec les gares routières clandestines *agbero* qu'il fallait déloger au nom de la modernisation liée à la reprise économique après le programme d'ajustement structurel (Agbibo, 2018). Le bilan a été aussi mitigé comme à Bamenda. Des solutions de transport urbain innovantes sont de plus en plus implémentées dans les villes du sud pour les déplacements en masse et réduire les nuisances liées à la congestion, notamment en Asie et en Amérique latine (Poiani et Stead, 2015), mais les villes africaines peinent à assurer le transfert de technologie nécessaire et à l'adapter à leurs réalités comme c'est le cas au Ghana (Yobo, 2018).

- La deuxième analyse découle de la première: comment comprendre les permis de bâtir qui ont été octroyés aux grands promoteurs d'agences de voyages implantés au centre-ville alors que l'on pense à les faire quitter? On est plutôt dans le scénario de l'impossible harmonie dans les espaces de transport comme l'a relevé Lombard (2006) à Dakar et Abidjan. Gérer le trafic dans la corruption ambiante, l'insécurité des véhicules et des routes est le défi de gouvernance que Smit (2018) a relevé pour le transport urbain en Afrique. La situation de Bamenda est pour le moins paradoxale et contradictoire. Les permis de bâtir octroyés aux agences Garanti express et Vatican express, témoignent-ils d'un désaveu ou d'une résignation des pouvoirs locaux au sujet des enjeux de décongestion du centre-ville? Ou alors y a-t-il une alternative qui permettrait aux agences de rester au centre-ville? De l'avis de certains administrateurs, la communauté urbaine dans l'impossibilité d'implémenter le plan d'urbanisme de la ville ne peut pas continuer à freiner son développement, et ce pour autant que les projets présentés par ces promoteurs d'agences de voyage soient bénéfiques en termes d'emplois et de fiscalité. Au-delà de la question de l'étroitesse et de la qualité des routes au centre urbain, les promoteurs d'agences de voyages prennent de plus en plus des dispositions pour réduire l'encombrement de la voie publique. Ils sont en permanence à la conquête des terrains adjacents pour augmenter la superficie de leurs agences et consentissent de lourds investissements au grand profit des voyageurs. C'est le cas d'Amour Mezam qui dispose d'un grand complexe commercial, d'une mosquée et d'une station d'essence à l'intérieur de son agence. Garanti express dispose d'un complexe Internet et d'un hôtel du voyageur. Au moins grâce à cette pression, le confort du voyageur a été amélioré et la ville a profité de la modernisation sous contrainte des infrastructures de transport. On comprend alors mieux la position de certains administrateurs par rapport au retrait. L'avis des voyageurs, en majorité des citoyens, n'a pas été pris en compte. Or pour eux, quel que soit le motif évoqué, il s'agissait d'un poste de dépense supplémentaire qu'ils ne souhaitent pas créer. En effet, les coûts de voyage s'augmentaient de 200 à 800 FCFA suivant la position dans la ville et la quantité de bagages embarqués. Par contre, les moto-taximen et les taximen y trouvaient une source d'accroissement de leurs recettes journalières. Ainsi donc, toutes les composantes du système de transport n'ont pas été consultées ou mieux leurs intérêts n'ont pas été pris en compte.

- En dernier lieu, est-ce que les agences de voyage et les gares routières publiques déployées à la périphérie des villes sont de véritables moteurs de l'étalement urbain? A la lumière de Bamenda, la réponse est affirmative. Cependant, comme on l'a constaté à Mendakwe dans la périphérie sud de la ville, les propriétaires fonciers locaux sont les premiers freins à l'urbanisation à partir du moment où ils résistent à vendre les terrains. Du moment où les agences de voyage étaient à Up station, on avait constaté une envolée des prix

de terrain jusqu'à 9000 FCFA/m² au lieu de 5000 précédemment et la mise en place de quelques pavillons périurbains. Mais la bulle foncière s'est aussi tôt calmée après le retrait des agences. Cependant, il n'appartient pas aux propriétaires fonciers périurbains de faire la ville, même s'ils le font malgré eux, mais à la puissance publique de négocier avec eux les terrains sur lesquels les opérations d'aménagement urbain doivent être menées.

Conclusion

La gouvernance s'impose de nos jours comme une des conditions nécessaires pour la réalisation harmonieuse des objectifs de développement durable. Elle implique dans ce cas précis que les transporteurs s'accordent avec la communauté urbaine sur le diagnostic de l'encombrement du centre urbain, ce qui finalement a été le cas. Les dimensions de la gouvernance qui ont largement fait problème sont la qualité de la réglementation et l'efficacité des pouvoirs publics derrière laquelle se cache des soupçons de corruption. Sur le plan de l'aménagement urbain, le retrait des agences de voyages et des gares routières bien que nécessaire, ne s'inscrit pas dans une politique cohérente de planification urbaine. Il s'agit des programmes d'action disparates décidés dans l'urgence et sans véritable concertation entre les différentes parties prenantes du processus d'aménagement urbain. On se rend à l'évidence que la gouvernance, surtout en milieu urbain, est un construit permanent où les acteurs jouent dans divers réseaux aux intérêts parfois contradictoires. L'organisation de ceux-ci et la défense de leurs intérêts comme pour le cas des transporteurs doit se faire en conformité avec les exigences de développement durable pour tous et non sous le sceau des revendications sectorielles. Il convient donc de réglementer c'est-à-dire selon Sahabana (2005) d'orienter, inciter ou pénaliser les différentes offres de service de transport afin de concilier intérêt général-intérêt privé, éviter les abus de position dominante – comme le cas Amour Mezam – et résoudre les problèmes liés aux externalités comme la pollution, la congestion et les accidents. Cela implique une appropriation des concepts et du jeu de la gouvernance.

References:

1. Acho-Chi (1998). Human interference and environmental instability: addressing the environmental consequences of rapid urban growth in Bamenda, Cameroon. *Environment and Urbanization*, 10(2), 161-174. <https://doi.org/10.1177/095624789801000206>
2. Agbiboa D. E. (2018). Informal urban governance and predatory politics in Africa: The role of motor-park touts in Lagos. *African Affairs*, 117(466), 62-82. <https://doi.org/10.1093/afraf/adx052>

3. Assako Assako, R. J. (2001). Réflexions sur le processus de création et de développement des villes au Cameroun, *col. H&A-Afriques L'Harmattan 1*, 25-47.
4. Assako Assako, R. J. (2012). À propos de l'opération d'embellissement de Yaoundé, capitale d'Afrique centrale. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 259, 371-393. doi : 10.4000/com.6652
5. Banque Mondiale (2006). *Rapport annuel*, Washington, Banque Mondiale.
6. Baron, C. (2003). La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique. *Revue droit et société*, 54, 329-351. doi : <https://doi.org/10.7202/010730ar>
7. Barter, P. A. (2000). Transport Dilemmas in Dense Urban Areas: Examples from Eastern Asia, in Jenks, M. and Burgess, R. *Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, London and New York, Spon Press, 271-284.
8. Beba Shensi Tata (2002). *The impacts of Bamenda's growth on risk zones: case of Sisia and Mugheb quarters (North-West Cameroon)*, mémoire de Maîtrise en géographie, Université de Dschang.
9. Cavin, J. S. (2009). Eloge de la concentration urbaine. Plaidoyer de la Banque mondiale en faveur de la grande ville. *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 02 octobre 2009. URL : <http://cybergeo.revues.org/index22685.html> consulté le 21 septembre 2013.
10. Donzelot, J. & Estèbe, P. (1994). *L'Etat animateur, essai sur la politique de la ville*, Paris, Seuil, coll. Esprit.
11. Esenei Ayeugom, E. (2000). *Poverty and precariousness of urban environment: the case of Atuazire, a spontaneous quarter in Bamenda town (North-West Cameroon)*, mémoire de Maîtrise en géographie, Université de Dschang.
12. Fombe, L. (1983). *The Bamenda town space: evolution and organisation*, mémoire de Maîtrise en géographie, Université de Yaoundé, Cameroun.
13. Giraut, F., (2009). Les ambiguïtés de la nouvelle doctrine spatiale de la Banque mondiale. *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Débats, La Banque Mondiale et la géographie, mis en ligne le 02 octobre 2009. URL : <http://cybergeo.revues.org/index22695.html>, consulté le 21 septembre 2013.
14. Jouve, B. (2007). La gouvernance urbaine : vers l'émergence d'un nouvel instrument des politiques ? *Revue internationale des sciences sociales*, 193-194(3), 387-402. doi:10.3917/riss.193.0387

15. Kayo Sikombé, A. (1998). *Relations de pouvoirs dans le processus décisionnel urbain au Cameroun, le cas de la ville de Yaoundé*, Thèse de doctorat 3^e cycle en sciences politiques, Université de Yaoundé II.
16. Le Galès, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, 45(1), 57-95. doi : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1995.403502>
17. Lombard, J. (2006). Enjeux privés dans le transport public d'Abidjan et de Dakar. *Géocarrefour* [En ligne], Vol. 81/2 | 2006, mis en ligne le 01 décembre 2009. URL : <http://geocarrefour.revues.org/index1913.html>
18. Mouafo, F. (2002). *Litiges territoriaux intercommunaux à Bafoussam : historique, situation actuelle et problème de gestion de l'espace urbain*, Mémoire de maîtrise en géographie, Université de Dschang, Cameroun.
19. Ndasi, P. (2002). *Domestic energy consumption in Bamenda town: case study on fuel wood (North west Cameroon)*, mémoire de Maîtrise en géographie, Université de Dschang, Cameroun.
20. Pojani, D. & Stead D. (2015). Sustainable Urban Transport in the Developing World: Beyond Megacities. *Sustainability* 7, 7784-7805. doi:10.3390/su7067784
21. Quantin, P. (2005). *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*, Paris, Karthala.
22. République du Cameroun (1974). Régime foncier et domanial ; Imprimerie nationale ; version française.
23. Sahabana, M. (2005). Dakar et Douala versus Bogota et Curitiba : l'Amérique du Sud, un exemple de régulation efficace des transports urbains pour l'Afrique subsaharienne ? *Les cahiers de Préludes* 7, 125-142.
24. Smit, W. (2018). Urban Governance in Africa: An Overview. *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [Online], 10 | 2018, Online since 01 October 2018, connection on 14 April 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/2637> ; doi : 10.4000/poldev.2637
25. Yemmafouo, A. (2013). *Urbanisation et espaces périurbains en Afrique subsaharienne. Pratiques à l'Ouest-Cameroun*, Paris, L'Harmattan.
26. Yobo, E. (2018). State Intervention In Public Transportation In Ghana. *Journal of Transportation and Logistics*, 3(1), 36-51. doi: 10.26650/JTL.2018.03.01.04