

Un partage équilibré des rôles
entre public et privé,
secret d'une concession réussie

Pierre Pozzo di Borgo
Banque mondiale

2

Concessions ferroviaires en
Afrique : difficultés rencontrées
et solutions envisagées

Édouard de Vergeron
Bolloré Africa Logistics

6

Développer les infrastructures
ferroviaires africaines
en partant de l'existant

Éric Peiffer
Vecturis

10

Comment améliorer
les contrats de concession
en Afrique subsaharienne

Matthew Arndt
Banque européenne d'investissement

13

Chiffres clés
Les chemins de fer africains
en chiffres

16

L'échec paradoxal de la mise
en concession du chemin
de fer djibouto-éthiopien

Arthur Foch
Centre d'Économie de la Sorbonne

18

La concession, une option
réaliste pour le rail africain

Richard Bullock
Consultant indépendant

22

Un bilan contrasté
de la participation privée dans
les chemins de fer africains

Olivier Ratheaux
Agence Française de Développement

25

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

Infrastructures à renouveler, nouvelles lignes à construire...

Le rail africain doit relever de nombreux défis pour contribuer à l'essor du continent. Quel rôle le secteur privé peut-il jouer ?

ÉDITORIAL PAR ÉTIENNE VIARD DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PROPARCO

“Sans le chemin de fer, le Congo ne vaut pas un penny”, déclarait le célèbre explorateur Henry Morton Stanley à la fin du XIX^e siècle. Cette citation, plus d'un siècle après, résonne avec l'Afrique d'aujourd'hui. Le continent connaît depuis une décennie une croissance soutenue, dans laquelle le rail a plus que jamais sa place. Moins cher que le transport routier, il présente aussi une plus grande longévité et un meilleur bilan carbone. Il est indispensable à l'acheminement des richesses du sous-sol africain et des produits agricoles. Indispensable aussi au désenclavement des pays non côtiers. Les années 1970 sonnent pourtant le glas de l'âge d'or qu'a connu le rail africain dans le sillage de la conquête coloniale. C'est à bout de souffle, faute d'entretien et d'investissements et de plus en plus concurrencées par la route, que la plupart des compagnies ferroviaires publiques d'Afrique subsaharienne confient dans les années 1990 leur destin au secteur privé. Si les concessions ont eu des effets positifs, en particulier sur la productivité et le volume du trafic, elles n'en présentent pas moins un bilan contrasté. Les différentes expériences ont montré les difficultés à trouver un équilibre entre les attentes des États et les exigences de rentabilité des sociétés privées. Aujourd'hui, la croissance du continent nécessite la construction de lignes nouvelles pour connecter les réseaux existants et permettre une meilleure intégration régionale. Des investissements très lourds, auxquels les États africains, qui ont cherché par la privatisation à se dégager totalement du financement de leurs réseaux ferroviaires, devront participer. Les enseignements tirés ces dernières années de la participation privée dans les chemins de fer d'Afrique subsaharienne permettent de préciser les conditions dans lesquelles le rail pourra à nouveau jouer pleinement son rôle dans l'essor du continent. C'est tout l'objet de ce neuvième numéro de *Secteur privé & développement*, à l'heure où le rail africain est à la croisée des chemins. —

Un partage équilibré des rôles entre public et privé, secret d'une concession réussie

En matière de capacité de transport, de coût par kilomètre, de longévité et de sûreté, le rail est préférable à la route. Mais les concessions n'ont pas favorisé autant que prévu l'investissement privé et n'ont pas assez amélioré le service aux voyageurs. Grâce à l'expérience de la Banque mondiale, un nouveau modèle de concession a été établi, répartissant les responsabilités des investissements de façon plus équilibrée. Le soutien des projets sur une longue durée semble, de plus, essentiel.

Pierre Pozzo di Borgo

Banque mondiale¹

Depuis la mise en place de la première concession ferroviaire en Afrique en 1996 (signée avec Sitarail, pour la ligne reliant la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso), la plupart des anciennes compagnies publiques de chemin de fer, en dehors de l'Afrique du Sud, ont été concédées sous diverses formes à des exploitants privés. Aujourd'hui, le secteur privé gère plus de 70 % des activités ferroviaires en Afrique subsaharienne (Banque mondiale, 2010a).

Le Groupe Banque mondiale a soutenu la plupart des procédures de mise en concession par l'intermédiaire de son Association internationale de développement (AID) ou de la Société financière internationale (SFI) – voir Tableau 1.

Depuis 1996, l'AID a versé à elle seule plus de 773 millions de dollars aux États sous forme d'assistance technique, dans le cadre

de plans de réductions d'effectifs², de réhabilitation et d'entretien des infrastructures ferroviaires et du matériel roulant. De plus, l'AID étudie les possibilités d'aide financière qu'elle pourrait apporter à la restructuration des concessions ferroviaires d'Afrique occidentale (Sitarail et Transrail) et aux projets de mise en concession concernant la Nigeria Rail Corporation (NRC) et le Chemin de fer Congo-Océan (CFCO).

“70 % des activités ferroviaires en Afrique est géré par le privé.”

PIERRE POZZO DI BORGO

Pierre Pozzo di Borgo possède plus de 18 ans d'expérience dans l'analyse et la gestion de projets de transport. Titulaire d'une maîtrise de l'université de la Sorbonne et d'un MBA de l'université du Maryland, il a travaillé pour Booz Allen Hamilton et Louis Berger International avant de rejoindre la Banque mondiale en 2003. Depuis, il a participé à divers projets de soutien aux partenariats public-privé, principalement dans le secteur ferroviaire, routier et aéroportuaire. Il a également pris part à l'élaboration des contrats de concession de deuxième génération. —

LES RAISONS DE SOUTENIR LES RÉSEAUX

FERROVIAIRES AFRICAINS

Les économies africaines doivent pouvoir compter sur des chemins de fer performants et fiables. Outre les lignes dédiées aux minerais, qui offrent un moyen sûr et économique de transporter sur de longues distances d'importants volumes de marchandises destinées à l'exportation, le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises joue également un rôle clé dans la croissance économique, *a fortiori* dans les pays enclavés d'Afrique, particulièrement vulnérables aux coûts de transport.

L'exemple de Sitarail montre les impacts positifs que peut avoir un réseau ferroviaire bien géré sur l'économie d'un pays enclavé. On estime en effet que la liaison compétitive qu'elle assure entre le Burkina Faso et le principal port d'Afrique occidentale, Abidjan, est à l'origine d'économies directes sur les importations de carburant et le transport routier de 280 millions de dollars pour la période 2008-2017 (Banque mondiale, 2009a). Cette économie bénéficierait essentiellement au Burkina Faso³. En effet, 96 % de ce montant lui reviendrait ; 81 % de cette somme proviennent des gains sur les coûts de transport et contribuent directement à la compétitivité de son commerce extérieur (Figure 2).

Selon la Banque mondiale (2009b ; 2010b), la capacité de transport plus élevée par dollar investi est un des principaux avantages compétitifs du rail ; en effet, le coût par kilomètre de voie réhabilitée est inférieur de 50 % à celui d'une route à deux voies. Par ailleurs, le rail a aussi une meilleure lon-

¹ Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles du groupe de la Banque mondiale.

² La Banque mondiale a alloué par exemple 45 millions de dollars pour la prise en charge des droits à la retraite de 4 500 salariés de la Société nationale des chemins de fer en République démocratique du Congo.

³ Dans le cadre d'un chemin de fer binational relié à un port maritime, c'est le pays non côtier qui profite le plus de l'infrastructure, car ses marchandises parcourent les distances les plus longues. Avant 2002, la Côte d'Ivoire bénéficiait de 25 % des économies ; depuis, Sitarail a perdu son monopole sur le transport des hydrocarbures, qui représentait 75 % du trafic national de marchandises.

gévité : les routes doivent être entièrement refaites tous les sept à dix ans, contre 15 à 20 ans pour les voies ferrées. Sa consommation d'énergie et son empreinte carbone par tonne transportée sont aussi inférieures à celles de la route, le gain pouvant atteindre respectivement 75 % et 85 %. L'aide apportée par la Banque mondiale aux réseaux ferrés est souvent justifiée, d'un point de vue économique. Pour que cet impact soit maximal, l'aide apportée doit s'inscrire dans le cadre d'un partenariat public-privé bien structuré. Hélas, en raison de règles de gouvernance médiocres et de compétences de gestion insuffisantes, de nombreux réseaux ferroviaires publics en Afrique subsaharienne n'ont pu bénéficier de l'aide de l'AID.

CONCESSIONS FERROVIAIRES : UN BILAN CONTRASTÉ

Les performances des concessions ferroviaires sont contrastées. D'un côté, elles ont permis une productivité accrue du personnel et des actifs, des gains de

parts de marché pour les services de fret, une diminution globale des subventions publiques et une meilleure viabilité financière. De l'autre, elles n'ont pas apporté le niveau d'investissement privé initialement envisagé ni les améliorations qualitatives attendues des services aux voyageurs. De plus, l'espoir de voir les concessions financièrement viables à long terme sans le financement des pouvoirs publics ne s'est pas concrétisé. L'AID a néanmoins continué à soutenir les nouvelles concessions et celles existantes – en modifiant, il est vrai, son cadre d'intervention. En effet, les consultants, sollicités pour les opérations, aussi bien que les pouvoirs publics ont surestimé les marchés de transport de marchandises. Le plus souvent, les gains de trafic ont été très inférieurs aux estimations, car la concurrence du transport routier a été nettement plus vive que prévue⁴. La plupart des États n'ont pas compris qu'il fallait donner au rail les moyens de concurrencer la route à armes égales, quand ils n'ont pas été dissuadés de le faire par ►►

TABLEAU 1 : INTERVENTION DE L'AID ET DE LA SFI DANS LES PARTENARIATS FERROVIAIRES PUBLIC-PRIVÉ EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

Nom de la compagnie	Pays	Année de remise en concession	Longueur du réseau (km)	Participation AID / SFI			Aide totale en millions de dollars (1+2+3)	
				1	2	3	AID	SFI
				Assistance technique à la mise en concession	Réductions d'effectifs	Infrastructure et autres investissements		
	Réseaux ferroviaires mis en concession ou exploités par des sociétés privées							
Sitarail	Côte d'Ivoire, Burkina Faso	1996	1 245	AID	AID	AID	21	-
Beitbridge Bulawayo Railway (BBR)	Zimbabwe	1999	317	-	-	-	-	-
Camrail	Cameroun	1999	1 104	AID	-	AID	113	-
Central East African Railways Company (CEAR)	Malawi	2000	797	AID	-	AID	10	-
Railway Systems of Zambia (RSZ)	Zambie	2002	1 273	AID	AID	AID	35	-
Madarail	Madagascar	2003	681	AID	AID	AID	65	-
Transrail	Sénégal, Mali	2003	1 546	AID	AID	AID	45	-
Companhia dos Caminhos de Ferro da Beira (CCFB)	Mozambique	2005	725	AID	-	AID	110	-
Transgabonais	Gabon	2005	814	-	-	-	0	-
Nacala railway	Mozambique	2005	600	AID	AID	-	20	-
Kenya Railway Corporation (KRC) – Uganda Railways Corporation (URC)	Kenya-Ouganda	2006	2 454	SFI	AID	SFI	74	32
Tanzania Railways Corporation (TRC)	Tanzanie	2007	2 722	-	-	SFI / AID	35	44
Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC) ¹	République démocratique du Congo	2011	3 641	AID	AID	AID	243	n.d.
	Projets de concessions ferroviaires							
Chemin de fer Congo-Océan (CFCO)	Congo	2012	885	AID	n. d.	n. d.	1	possible
Nigeria Rail Corporation (NRC)	Nigeria	2012	3 505	AID	possible	possible	1	possible
TOTAL							773	76

Nota bene : ⁽¹⁾ indique les contrats de gestion et "n.d." signifie "non disponible".

Source : Banque mondiale, 2010a

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

►►► un contexte politique favorable au transport routier. Si les États africains ont mis les coûts d'entretien et de réhabilitation des réseaux ferrés à la charge des concessionnaires, ils n'ont en revanche pas modifié la réglementation et la fiscalité applicables aux usagers de la route – qui n'assument ainsi qu'une fraction du coût d'entretien du réseau routier.

En outre, le montant des investissements nécessaires a été sous-estimé. Les projets de réhabilitation de l'infrastructure ferroviaire se sont généralement concentrés sur les cinq premières années de la concession sans tenir compte des besoins à long terme, lesquels se sont avérés très supérieurs aux prévisions. Lors des appels d'offres, les pouvoirs publics et les exploitants privés ont minimisé

“La viabilité de nouvelles lignes reste incertaine en Afrique.”

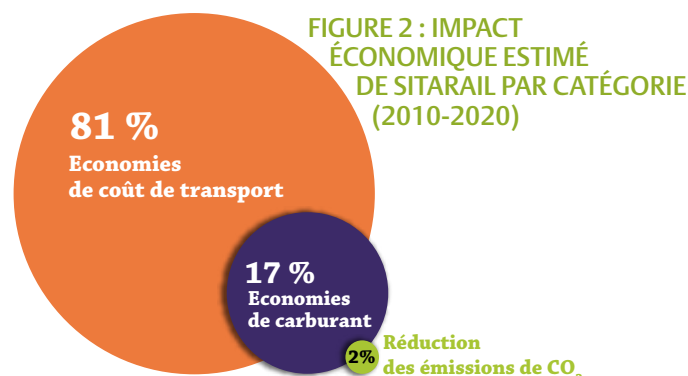
le mauvais état de l'infrastructure. Les concessions ont été par ailleurs insuffisamment capitalisées, en partie pour abaisser le risque perçu par les investisseurs privés. De nom-

breuses concessions se sont vite trouvées de fait à court de liquidités car les flux de trésorerie n'ont pas été aussi positifs que prévu, et la charge de la dette à long terme (due à la rétrocession des fonds des donateurs) s'est révélée trop lourde.

Enfin, les attentes concernant les services aux voyageurs étaient irréalistes, ce qui a créé de nombreux malentendus entre pouvoirs publics, concessionnaires et usagers. Depuis 1996, aucun des services aux voyageurs gérés par des exploitants privés n'est financièrement viable. Ils sont tous subventionnés, que ce soit indirectement par les activités de fret, soit directement par le trésor public. Si le principe de subvention ne pose pas de problème en soi, le coût et le risque politiques associés à des montages mal conçus ne doivent pas être sous-estimés. À l'image des conséquences financières pour Camrail du non-paiement des subventions prévues pour les services aux voyageurs par l'État du Cameroun entre 1999 et 2008 et pour Transrail des arriérés de services aux voyageurs au Sénégal et au Mali jusqu'à fin 2010. Les services aux voyageurs ne représentent que 5 à 10 % du chiffre d'affaires total d'une compagnie, mais ils sont à l'origine de la majeure partie des tensions entre les pouvoirs publics et les concessionnaires.

Les marchés desservis par les concessions ferroviaires en Afrique subsaharienne sont trop étroits pour permettre aux sociétés de financer l'infrastructure et le matériel roulant. La plupart des concessions réalisent tout juste 35 millions de dollars de chiffre d'affaires annuel en moyenne (Figure 3), alors que chacun de ces réseaux a besoin d'investissements de réhabilitation massifs dans les dix ans à venir (par exemple, plus de 200 millions de dollars pour Camrail et Transrail selon leurs concessionnaires respectifs). La plupart des donateurs et des décideurs politiques savent maintenant que les activités ferroviaires ont besoin en continu de leur soutien financier, si l'on veut qu'ils aient un impact positif pour les États.

Des services ferroviaires restructurés et bien orga-



Source : Banque mondiale, 2009a

nisés ont un impact positif sur les économies nationales, mais en dehors du transport de minerais, la viabilité de nouvelles lignes reste incertaine en Afrique. Ces projets sont coûteux – au moins 2 millions de dollars par kilomètre de voie nouvelle (CIMA International, 2008), leurs délais de réalisation très longs, les mises de fonds initiales sont importantes et n'offrent pas de retour sur investissement pendant des années. Ils intéressent donc peu le secteur privé ; leur financement relève de fait de la compétence des États. D'autre part, leurs rendements tendent à être surestimés par des projections de volumes trop optimistes, conçues pour compenser la taille limitée des marchés à desservir. Ces projections parient habituellement sur un transfert de trafic de la route au rail, sans tenir compte de la capacité concurrentielle des transporteurs routiers (dont les concessions ferroviaires font l'expérience depuis 13 ans) et du poids de leurs *lobbies*, solidement implantés et bien financés. De ce fait, en dehors du secteur minier, la plupart des projets de nouvelles lignes examinées par l'AID ne remplissent pas les critères économiques et financiers donnant droit à un financement. Il en va de même pour les projets d'élargissement des voies métriques (passage d'un écartement d'un mètre à 1,435 mètre), car moins de 30 % de la capacité de ces voies est utilisée actuellement. Quoi qu'il en soit, la Banque mondiale continue à étudier tous les nouveaux projets, ne serait-ce que pour transmettre son expérience à ses clients et réduire les risques qu'ils représentent pour les finances publiques.

AMÉLIORER LA PERFORMANCE DES CONCESSIONS

Avec l'appui de la Banque mondiale, les contrats de concession au Cameroun et à Madagascar ont été restructurés en mettant à profit l'expérience acquise depuis 1996. Cette restructuration s'est appuyée sur les principes suivants : l'entretien et le renouvellement du matériel roulant, ainsi que l'entretien des voies, sont à la charge des exploitants. L'État accepte de financer le renouvellement

⁴ Dans le cas de Kenya Railway Corporation par exemple, le contrat de concession prévoyait quatre millions de tonnes de trafic entre Mombasa et Nairobi. En réalité, le trafic a été porté de 2,2 millions de tonnes à 2,5 millions depuis la mise en concession.

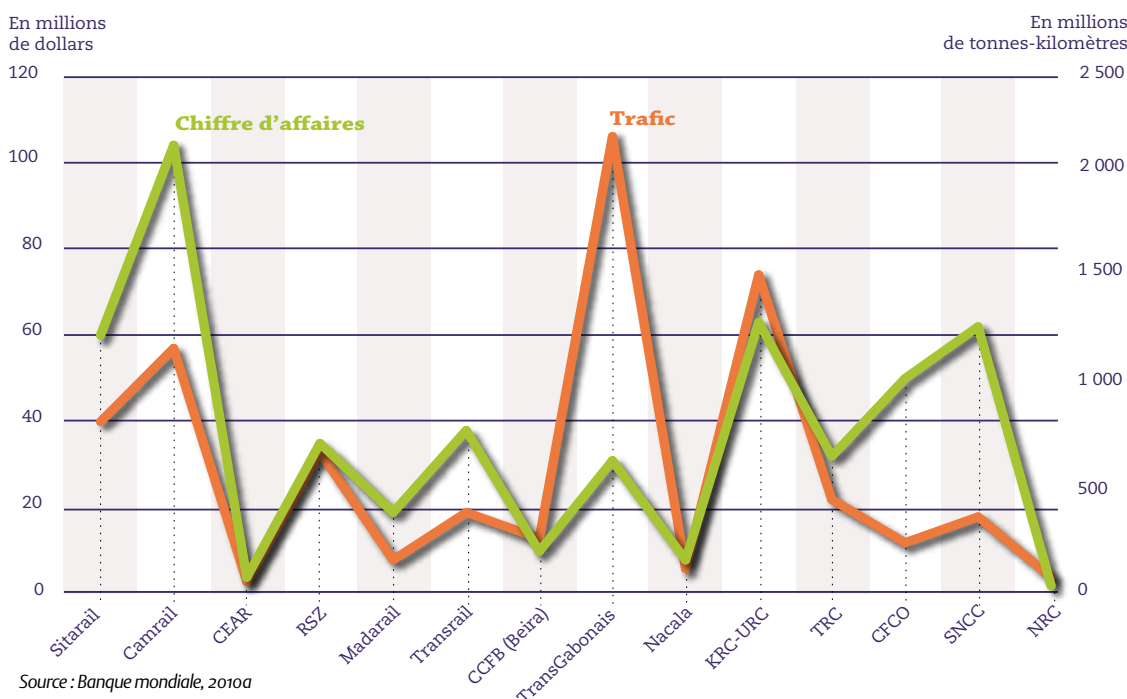
des voies contre un partage des bénéfices. Il assure aussi le financement de l'infrastructure, en partie grâce à une « redevance de renouvellement des infrastructures » qui représente 1 à 4 % du chiffre d'affaires annuel versée par le concessionnaire sur un compte sécurisé et géré pour l'État. Par ailleurs, le montant estimé des coûts d'infrastructure sur une période de 15 ans au moins doit être indiqué d'entrée de jeu dans les contrats de concession – les engagements de l'État (après redevance de renouvellement d'infrastructure, partage des bénéfices et autres redevances de concession) étant ainsi précisés. En outre, des politiques de concurrence intermodale doivent être élaborées afin de rééquilibrer la concurrence route-rail (obligation de respecter les limites de charge par essieu pour les camions dans les corridors concurrents, mise en place de péages routiers, etc.) ; il faut enfin une comptabilisation séparée des services aux voyageurs pour refléter les obligations financières de l'État à ce titre. Cette approche pourrait garantir le succès des chemins de fer subsahariens, mais la réussite des concessions dépendra surtout des perspectives financières offertes par l'État aux opérateurs privés. Les fondamentaux financiers qui ont attiré les investisseurs privés vers le secteur du rail ne devraient pas changer à brève échéance.

Le modèle de restructuration, élaboré en 2005 avec l'assistance de l'AID, a jeté les bases des futures interventions de la Banque mondiale dans le secteur du rail. Il propose en effet des solutions qui ont

fait leurs preuves aux problèmes structurels rencontrés par les concessions ferroviaires de transport de voyageurs et de marchandises. Mais si judicieuses soient-elles, ces solutions ne peuvent pas compenser le manque d'opérateurs privés compétents dotés d'une vision industrielle pour les réseaux ferrés africains et désireux d'y investir à long terme, ni résoudre les problèmes de gouvernance publique.

L'AID doit soutenir une vision à long terme et équilibrée de l'avenir du rail en Afrique subsaharienne, permettant de prendre en compte à la fois les attentes économiques et les contraintes de services d'intérêt général. Comme les prêts de l'AID ne sont pas les instruments les mieux adaptés à une aide financière à long terme – les projets qu'elle soutient ont généralement un horizon de cinq à sept ans –, la possibilité de lui substituer la SFI, la Banque européenne d'investissement, des institutions financières de développement ou les structures de financement privé des institutions bilatérales ou multilatérales – avec des prises de participation modestes – est à explorer. La concession ferroviaire Kenya-Ouganda en est l'exemple même : la SFI agit dans ce contexte à la fois en qualité d'actionnaire minoritaire et en tant que bailleur de fonds. En outre, l'AID peut aider les États à mettre en place des réformes institutionnelles favorables à l'intervention d'opérateurs privés en matière d'investissements. Ces réformes permettraient de tirer le meilleur parti des investissements bilatéraux venant de Chine ou d'Inde et devraient garantir l'application des approches les plus avantageuses. ●

FIGURE 3 : TRAFIC ET CHIFFRE D'AFFAIRES DE QUELQUES COMPANIES FERROVIAIRES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE (2008)



RÉFÉRENCES // Banque mondiale, 2009a. Economic Impact of Railways Systems in Sub-Saharan Africa: Estimation Model for the Projection of the Overall Economic Impact on African Economies, Africa Technical Transport Unit, document de travail. // Banque mondiale, 2009b. Empirical Observations from Bidding Documents, document de travail. // Banque mondiale, 2010a. World Data Bank, base de données. // Banque mondiale, 2010b. Off Track: Sub-Saharan African Railways, Africa Infrastructure Country Diagnostic, document d'information n°17. // CIMA International, 2008. Étude de faisabilité des interconnexions des réseaux ferroviaires des pays membres de la CEDEAO, document de travail. // Pozzo di Borgo, P., 2010. Railways Concession in Sub Saharan Africa. Lessons Learned, Extract from Presentation to East Africa Community, Dar Es Salam, Tanzanie, mars.

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

Concessions ferroviaires en Afrique : difficultés rencontrées et solutions envisagées

Si, pour certains États africains, l'intérêt économique des lignes ferroviaires est important, les acteurs privés, comme le groupe Bolloré, qui gère en concession Sitarail et Camrail, doivent relever de nombreux enjeux. Le poids des investissements, les difficultés techniques et les versements dus au concédant alourdissent l'endettement des compagnies. Un meilleur équilibre du partenariat, ainsi qu'un rythme soutenu d'investissements, permettront d'exploiter le réel potentiel de développement du rail en Afrique.

Édouard de Vergeron

Directeur adjoint Afrique de l'Ouest, Afrique centrale et australe, Bolloré Africa Logistics

Dès le milieu des années 1990, Bolloré Africa Logistics s'est engagé dans des partenariats public-privé dans le secteur ferroviaire : en 1995 en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, à travers la concession Sitarail, puis en 1999 au Cameroun avec Camrail.



ÉDOUARD DE VERGERON

Diplômé de l'École supérieure de commerce Marseille-Provence, Édouard de Vergeron a intégré Bolloré Africa Logistics en 1996. Après avoir occupé différentes fonctions financières en Afrique où il participe aux premières mises en concessions, il est devenu directeur adjoint Afrique de l'Ouest, centrale et australe en 2009. Aujourd'hui Édouard de Vergeron contribue au développement opérationnel et commercial de ces régions, ainsi qu'au suivi des concessions ferroviaires, portuaires et fluviales existantes. —

Bolloré Africa Logistics a ainsi repris et réorganisé la gestion de ces réseaux ferrés, alors en déclin. Ces régions nationales souffraient d'un manque de renouvellement de leurs infrastructures, faute de moyens financiers suffisants, et perdaient du trafic au profit de la route.

Opérateur économique et investisseur de long terme dans les transports et la logistique en Afrique, le groupe Bolloré a convaincu banques et bailleurs de fonds internationaux de le suivre dans le démarrage de ces deux concessions. Ces contrats de partenariat, qui s'étendent jusqu'à 2030 pour Sitarail et 2034 pour Camrail, devraient permettre à ces réseaux ferrés de retrouver un bon niveau de développement.

LES AVANTAGES CONSTATÉS ET LES BÉNÉFICES ATTENDUS

Avec un chemin de fer performant, les bénéfices économiques sont multiples. Ce

mode de transport a un impact positif sur le niveau des activités portuaires, renforçant le rôle des ports africains, véritables poumons économiques du continent et plaques tournantes pour les marchandises utilisant le rail. Pour les régions enclavées, le rail est essentiel pour réduire la facture énergétique : le transport par chemin de fer nécessite quatre fois moins de diesel que la route. Il permet de maintenir des tarifs de transports internationaux compétitifs. Enfin, le chemin de fer réduit la pression sur la route – et diminue donc le coût de son entretien.

Son influence est globalement positive pour le développement économique des États concernés. Les activités comme l'agriculture, la construction, les projets miniers (par exemple Essakane au Burkina Faso) ou pétroliers (Doba au Tchad) bénéficient directement de la présence d'un opérateur ferroviaire compétitif.

Pour la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, les bénéfices attendus d'une relance du chemin de fer sont considérables – comparés aux conséquences d'une disparition de la ligne. La Banque mondiale (Figure 1) estime que l'impact économique cumulé de Sitarail, sur dix ans, représenterait environ deux fois les investissements nécessaires pour les infrastructures – tels que le concessionnaire les a estimés (Banque mondiale, 2009).

Bolloré Africa Logistics a complété cette évaluation, en la considérant sur un plus long terme, tenant compte d'une hausse probable des tarifs routiers et envisageant les effets de la disparition d'un secteur structurant, investissant dans la formation. Les bénéfices indirects pour le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire

“La concurrence parfois déloyale avec la route a aggravé les déficits.”

SITARAIL

REPÈRES

Construite entre 1905 et 1954, la ligne de chemin de fer entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso a été gérée et exploitée, de 1960 à 1989, par une entreprise publique binationale, la Régie des chemins de fer Abidjan-Niger (la RAN) appartenant aux deux pays. En 1995, la société Sitarail, basée à Abidjan, est devenue concessionnaire de ce réseau de 1 260 kilomètres qui relie Abidjan et Kaya pour une durée initiale de 15 ans, prolongée ensuite jusqu'en 2030.



CAMRAIL

REPÈRES

En 1999, suite à la quasi-faillite de la Regifercam, société ferroviaire nationale camerounaise, la société Camrail est devenue concessionnaire du chemin de fer du Cameroun. Camrail gère les 884 kilomètres de voie principale entre Kumba, Douala et N'Gaoundéré, et ce jusqu'en 2034. En 2008, le Cameroun a accepté d'ouvrir une révision de la convention de concession de Camrail, visant à mettre en place une répartition plus équilibrée des investissements.



et le Cameroun sont alors estimés à 850 millions d'euros (Tableau 1). Ces estimations ne tiennent pas compte du manque à gagner lié au développement possible du secteur informel, ni du poids économique dus aux nombreux accidents routiers.

Dans l'immédiat, la faisabilité de certains projets miniers (nickel et manganèse au Burkina Faso, bauxite et fer, au Cameroun), le développement des exportations (huilerie, coton, bois, fruits en général) et l'approvisionnement des grands centres urbains passent inévitablement par un chemin de fer économiquement et durablement performant. Ces développements passent par l'augmentation du parc roulant (locomotives et wagons).

Mais la capacité financière des compagnies limite encore leur croissance. Soucieux d'améliorer la performance des réseaux ferrés, Bolloré Africa Logistics tente d'aller au-delà des engagements pris, en matière de qualité de service, notamment, et apporte son soutien financier pour renverser la perception du rail par les usagers.

Les efforts déployés pour renouveler les voies permettront à moyen terme d'envisager une croissance de la capacité de transport. Lorsque les infrastructures des réseaux

actuels auront été consolidées, développées jusqu'aux principaux sites de consommation ou aux nouveaux centres miniers, leur exploitation pourra être optimisée. Alors seulement, les marchés restant pourront être identifiés et des interconnexions envisagées en Afrique centrale et en Afrique de l'Ouest.

LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR LE CONCESSIONNAIRE

Les premières années d'exploitation des deux concessions, Sitarail et Camrail, ont été marquées par l'amélioration significative de leurs performances opérationnelles, comparées aux dernières années des régies nationales. Les clients ont constaté rapidement une amélioration du service ; l'adhésion des cheminots au projet a montré aux États qu'une opération de privatisation pouvait aussi se faire avec l'accord du personnel. Malgré des campagnes de presse hostiles – en particulier au Cameroun –, la croissance régulière des trafics, la fiabilité du service, les indices de productivité, les conditions de sécurité ont conforté les États dans leur choix économique. De fait, pour eux, les flux financiers se sont immédiatement inversés. Avant la mise en concession, les États versaient de fortes subventions à leurs régies nationales, accumulant dettes fiscales et sociales. Après la mise en concession, Sitarail et Camrail leurs ont versé des redevances fixes et variables, des impôts, des taxes et des contributions sociales.

Au point que ces versements ont largement contribué à aggraver l'endettement des deux compagnies – malgré les bénéfices réalisés. Il est vrai que les besoins d'inves- ►►►

REPÈRES

Premier opérateur privé de concessions en Afrique, Bolloré Africa Logistics, créée en 2008 est présent dans 43 pays, à travers 250 filiales. Avec 22 000 salariés, il est l'un des tout premiers employeurs privés sur le continent africain. Bolloré Africa Logistics opère deux réseaux ferrés sous forme de concession : le réseau qui relie la Côte d'Ivoire au Burkina Faso (Sitarail), depuis 1995 et le chemin de fer au Cameroun (Camrail), depuis 1999.

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

►►► tissement allaient croissants. En effet, les travaux nécessaires pour faire face à la vétusté des infrastructures ont été sous-estimés par les experts. Ils ont donc absorbé un niveau d'investissement et de maintenance très largement supérieur aux prévisions, ce qui a rendu impossible le développement du parc de matériel roulant. En outre, malgré les hausses régulières de la fréquentation et l'amélioration de la ponctualité, certains facteurs ont considérablement contribué à développer un fort sentiment de dégradation du service : ralentissements sur la voie (pour raisons techniques et/ou des raisons de sécurité), absence de renouvellement des voitures réservées aux voyageurs, et manque de rajeunissement de certaines gares à la charge des États.

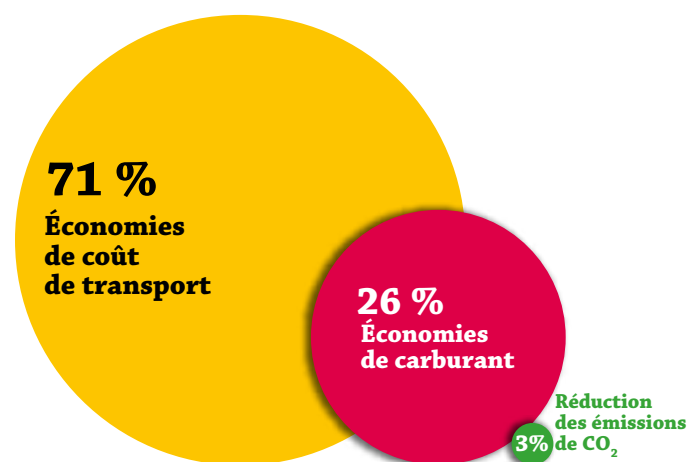
La concurrence parfois déloyale avec la route aggravait encore les déficits : pas de péage routier, des contraintes de tonnage à l'essieu peu respectées, de faibles besoin d'investissement, des activités de transport relevant majoritairement de l'économie informelle, etc. Malgré ses gains de productivité, le rail perdait des parts de marché – alors qu'il s'agit d'un moyen de transport plus propre, moins cher et contribuant au budget de l'État à travers les impôts et les taxes (contrairement aux activités informelles de la plupart des transporteurs routiers). Bolloré Africa Logistics devait trouver, en accord avec les États, des solutions à ces problèmes : une nouvelle stratégie s'imposait.

RÉVISIONS DES CONVENTIONS DE CONCESSIONS

Les États ont rapidement pris conscience de ces difficultés. Au Cameroun, malgré les bonnes performances opérationnelles, Camrail, qui gère 884 kilomètres de voie principale entre Kumba, Douala et N'Gaoundéré, a été entraîné dans une spirale d'endettement, le privant de sa capacité de renouvellement du matériel roulant. Le partenariat public-privé qui a confié au groupe Bolloré, au travers de Sitarail, la gestion du chemin de fer entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso (1 260 kilomètres de voies) ne permet plus au concessionnaire de faire face à ses besoins de financement pour renouveler le matériel roulant, ou certains tronçons de voie vieillissants. D'excellentes performances opérationnelles auraient peut-être permis de prolonger de quelques années cette première convention de concession, mais c'était sans compter la crise ivoirienne de 2002-2003, ni celle en cours.

Pour aborder en toute transparence ces projets de révisions, les bailleurs de fonds ont aidé les États à évaluer les enjeux macroéconomiques de leurs concessions et les perfor-

FIGURE 1 : RÉPARTITION DES ÉCONOMIES GÉNÉRÉES PAR SITARAIL EN 2008

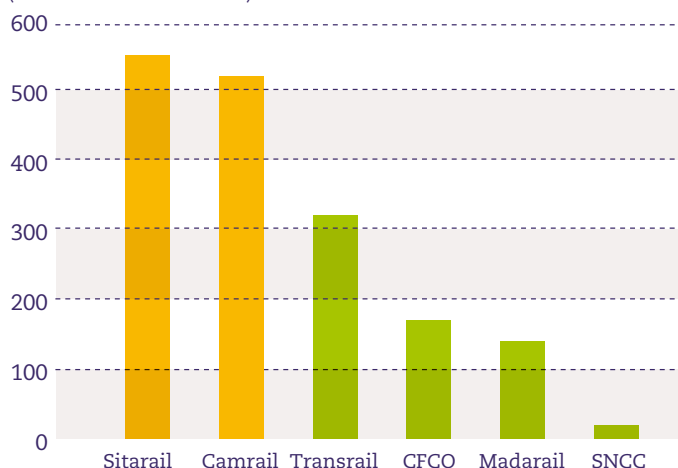


Source : Banque mondiale, 2009

Nota bene : Estimation basée sur un gain total de 9 milliards de francs CFA (13,7 millions d'euros)

FIGURE 2 : PRODUCTIVITÉ DES PERSONNELS DE CERTAINS CHEMINS DE FER AFRICAINS EN 2008

(en milliers d'Unité de Trafic)



Source : Banque mondiale, 2009

Nota bene : Transrail opère au Mali et le Chemin de fer Congo-Océan (CFCO) dans la République du Congo. Madarail est une compagnie malgache, la Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC) celle de la République démocratique du Congo.

TABLEAU 1 : GAINS ÉCONOMIQUES INDIRECTS DE SITARAIL ET CAMRAIL POUR LES ÉTATS (EN MILLIONS D'EUROS)

	20 ans
Formation	7
Economie coût transport/route (30 % CAP)	365
Importation de carburant brut 50 % HT (rapport 1 rail à 4 route)	303
Economie émission CO ₂ /route	36
Economie sur coût d'entretien route (5 000 us/km/an x 1 155 km)	107
Recettes portuaires (taxes de port)	35
Total gains indirects Etats	853

Source : Bolloré, 2009

mances de leur concessionnaire (Figure 2). En 2008, le Cameroun accepte d'ouvrir une révision de la convention de concession de Camrail, visant à redessiner les contours du partenariat et à mettre en place une répartition plus équilibrée des investissements. Désormais, le concessionnaire ne supportera plus seul le coût des infrastructures. L'objectif est de permettre le désendettement progressif de Camrail à l'horizon 2014-2019.

“Le rail est un moyen de transport plus propre que la route, moins cher et qui contribue au budget de l'État à travers les impôts et les taxes.”

L'État du Cameroun entend, lui, maintenir un bon niveau de service public et établir un mécanisme de rééquilibrage pour un secteur d'activité stratégique dans un pays où le désenclavement du nord constitue un véritable enjeu socioéconomique. De même, si elle parvient à traverser la crise actuelle, la convention de Sitarail devrait être révisée très prochainement.

Au Cameroun, 350 millions d'euros d'investissements ont été engagés depuis 2008 ; plus des deux-tiers sont à la charge du concessionnaire. En Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, les investissements sont estimés à 192 millions d'euros. Au total, Bolloré Africa Logistics aura investi – directement, ou en maîtrise d'ouvrage déléguée – près de 800 millions d'euros. Des chiffres regardés à la loupe par des comités qui impliquent plusieurs ministères locaux et les bailleurs de fond, qui évaluent périodiquement la gestion des concessionnaires. Cet engagement important de la part de Bolloré Africa Logistics repose sur l'analyse suivante : ces réseaux ferrés sont le maillon indispensable à un équilibre performance-coût pour les opérateurs économiques des corridors desservant le nord de la Côte d'Ivoire, le Burkina Faso (voire le Mali), ainsi que le nord du Cameroun, le Tchad et la République centrafricaine. La croissance à long terme des activités du réseau Bolloré Africa Logistics passe

par un gain de compétitivité des économies desservies et une hausse de leur volume.

Les ressources de Camrail comme de Sitarail convergent pour assurer les engagements de renouvellement du matériel, le désendettement des concessions et le renouvellement des compétences de ces deux sociétés. Elles visent clairement l'exemplarité, conscientes du rôle moteur qu'elles jouent pour l'économie des États où elles sont implantées. Cette responsabilité – dont le groupe Bolloré a parfaitement conscience – est une motivation supplémentaire malgré les difficultés de gestion qui auraient pu paraître, à bien des égards, écrasantes pour tout investisseur privé. Outre les contraintes liées à la qualité des infrastructures – les deux réseaux sont en voie métrique et à cantonnement unique, ce qui interdit les croisements entre villages –, leur flotte de matériel est limitée à l'échelle du marché ferroviaire et le mix-wagon, peu conteneurisé, correspond à une vision des transports des années 1980. Ces facteurs limitent la taille des commandes de renouvellement et l'accès à certains producteurs. Ils ont également une incidence sur les délais de production et leur coût. Mais surtout, ils ne permettent pas encore d'accéder au marché de la location longue durée de matériels ferroviaires.

Comme la capacité d'absorption de trafic de ces réseaux africains est encore importante ; ils sont loin d'avoir atteint leur niveau de saturation. De nouveaux marchés restent accessibles. L'Afrique dispose devant elle d'un véritable potentiel de développement, à condition toutefois de s'adapter durablement à la nouvelle donne du “mix-produit” à transporter : trafic conteneurisé, liquide et minier. Aujourd'hui, pour ces lignes ferroviaires, les perspectives d'évolution, tant du point de vue du transport de passagers que du fret, sont réelles. ●

Développer les infrastructures ferroviaires africaines en partant de l'existant

S'il est difficile de dresser un bilan définitif des concessions ferroviaires en Afrique, il est possible de pointer les conditions favorables à l'implication du secteur privé. Pour améliorer les infrastructures, il est indispensable de partir de l'existant. Les investissements des États et l'amélioration de la productivité restent indispensables. La diversité des acteurs impliqués est un atout ; à ce titre, la présence des investisseurs, peu importante, doit impérativement être favorisée.

Éric Peiffer

Administrateur délégué de Vecturis

Depuis une quinzaine d'années, plusieurs réseaux ferroviaires d'Afrique subsaharienne ont fait l'expérience de privatisations plus ou moins profondes et selon des schémas assez variables, avec malgré tout des constantes. Tenter de dresser un tableau comparatif de ces différents chemins de fer serait hasardeux. Les données ne sont pas toutes disponibles et, quand elles le sont, renvoient à des réalités parfois fort différentes. Il est néanmoins possible de définir les contours et les conditions idéales d'un projet ferroviaire impliquant le secteur privé – dans un domaine strictement réservé, depuis les indépendances africaines, au secteur public.

ADAPTER LES INFRASTRUCTURES AUX BESOINS RÉELS

Du Sahara au Limpopo, là où les besoins en développement sont les plus importants, la très grande majorité des réseaux ferroviaires sont à voie étroite et généralement dotés d'un armement de voie plutôt léger, n'autorisant que des charges à l'essieu peu élevées. Les conditions d'exploitation sont médiocres, en partie dictées par les contraintes de

l'infrastructure. Les chemins de fer, qui ont peu évolué depuis la fin de l'époque coloniale, souffrent d'un déficit global en investissements et d'une maintenance lacunaire. Ces différents paramètres se traduisent par un prix de revient à la tonne transportée élevé, auquel s'ajoutent généralement les coûts exceptionnels causés par la multiplication des incidents d'exploitation. Dans la plupart de ces pays, le chemin de fer ne joue dès lors pas le rôle de transporteur de masse qu'il devrait tenir et dont les économies africaines ont pourtant le plus grand besoin pour se développer. S'il assure encore le transport des voyageurs, c'est dans des conditions de confort et de sécurité défaillantes et à des conditions tarifaires ne couvrant pas (et de loin) les coûts réels de mise en œuvre du service. Face à cette situation, les pays africains concernés ont tendance à définir leur politique de développement des infrastructures de transport ferroviaire, en considérant des modèles extérieurs, avec un intérêt particulier, vu les relations historiques, pour le modèle européen. La priorité étant la mise en place d'un mode de transport "de masse", à capacité élevée et à prix de revient bas, le modèle ferroviaire à reproduire est pourtant celui de l'Amérique du Nord – que l'on trouve également en Australie, en Amérique du Sud ou en Afrique du Sud. Les coûts de ces réseaux sont trois fois inférieurs à ceux des réseaux européens, étant bien entendu qu'ils ne répondent pas aux mêmes standards. Quant aux coûts de maintenance, ils sont systématiquement adaptés aux objectifs recherchés : le premier d'entre eux reste le transport de fret, nécessitant des charges à l'essieu élevées mais des vitesses relativement faibles.

C'est évidemment dans cette logique que doit d'abord s'inscrire la plupart des chemins de fer africains. Ainsi, tous les moyens disponibles



ÉRIC PEIFFER

Ancien avocat, Éric Peiffer est actionnaire cofondateur de Vecturis. Précédemment directeur général de Comazar (Afrique du Sud), il est aujourd'hui directeur général de Transrail (Sénégal-Mali) et administrateur de Madarail (Madagascar). Occupant différentes fonctions dans d'autres compagnies (Tanzanie, Côte d'Ivoire-Burkina Faso), impliqué dans de nombreux projets, il possède à ce titre une expérience notable du secteur ferroviaire africain. —

doivent être consacrés au renforcement des réseaux ferroviaires existants, sans attendre un éventuel « saut technologique ». Trop de lignes, en effet, sont sacrifiées aujourd'hui dans l'espoir de bénéficier demain d'un hypothétique chemin de fer en écartement standard. Faire le choix de conduire cette politique certes ambitieuse mais dans les limites de l'écartement actuel, c'est, pour les pays africains s'épargner le coût économique considérable d'une transition mal gérée entre un système d'exploitation et un autre. Bien entendu, rien ne doit exclure par ailleurs un possible rapprochement avec des normes plus internationales, où et quand cela est possible.

Le Japon, confronté au moment de son redémarrage industriel, dans les années 1950, à cette même interrogation, a choisi de conserver le système ferroviaire en voie étroite en lui donnant pour vocation prioritaire le transport de marchandises. Par la suite, le Japon a développé un réseau ferroviaire distinct, en écartement standard, destiné à servir la demande de transport des voyageurs à très grande vitesse. Un demi-siècle plus tard, le Japon se félicite toujours d'avoir fait ce choix.

UNE INDISPENSABLE INTERCONNEXION

En dehors de l'Afrique australe, les infrastructures de transport correspondent encore trop souvent à des corridors maritimes ouverts à l'époque coloniale. Encore aujourd'hui, un pourcentage beaucoup trop faible des exportations des pays africains est destiné à d'autres pays africains. La dépendance économique de l'Afrique par rapport à des marchés situés à plusieurs milliers de kilomètres limite la capacité d'émergence d'une économie de production, laquelle se base très généralement d'abord sur la disponibilité d'un marché intérieur. Or pour des économies africaines, qui n'ont pas la taille critique pour constituer un marché intérieur satisfaisant, l'interconnexion est une nécessité. Encore faut-il qu'il y ait quelque chose à interconnecter et que ce soit de nature semblable. C'est en effet ici que le bât blesse. Il n'y a pas de sens à interconnecter des corridors sur lesquels l'exploitation ferroviaire est moribonde et dont les infrastructures et outils d'exploitation sont au bord de la rupture. La priorité doit donc être

donnée à la remise à niveau des systèmes ferroviaires existants, étant entendu que les normes adoptées pour cette remise à niveau doivent être concertées sur une base régionale pour en permettre ultérieurement l'interconnexion.

Pour permettre autant que possible l'ouverture des marchés ferroviaires, il convient d'adopter des normes identiques, d'abord bien entendu dans le domaine de l'écartement, mais aussi dans les systèmes d'attelage et de freinage, ainsi que, autant que possible, dans celui des charges à l'essieu et de l'organisation des circulations.

LES ÉTATS NE DOIVENT PAS SE DÉSENGAGER

Évoluer vers un système plus performant en partant de l'existant semble donc une option particulièrement adaptée à la situation africaine. Elle n'en reste pas moins une option ambitieuse et exigeante, qui nécessite des moyens financiers extrêmement importants. Les équilibres économiques proposés aux investisseurs privés doivent en tenir compte. Or, le schéma traditionnel de la concession dite « verticalement intégrée » – comprenant à la fois le transport de marchandises et celui des voyageurs, ainsi que les infrastructures –, ne permet pas de répondre à cette exigence.

Rattraper des décennies de sous-investissement, de défaut de maintenance, tout en faisant évoluer les paramètres de base (charges à l'essieu et vitesse) suppose des plans d'investissement qui, très souvent, sont trop importants pour une société commerciale classique. Les ratios fonds propres/endettement généralement admis ne seront pas atteints, sauf à augmenter de manière déraisonnable les fonds propres. Cette hypothèse n'a aucun sens dès lors que le rendement attendu par un investisseur ne serait pas au rendez-vous. En outre, en supposant que les moyens financiers nécessaires puissent être mobilisés, l'amortissement des investissements réalisés plombe généralement les bilans de la société pour la totalité de la période concessionnelle. Par ailleurs, la sous-utilisation des infrastructures ne permet pas de justifier leur financement par le seul secteur privé. Il en va tout autrement lorsqu'il s'agit de lignes relativement courtes intensément utilisées (comme c'est le cas pour les projets miniers).

Globalement, il est hautement recommandable que les États ne se désengagent pas complètement du secteur ferroviaire, leur participation au financement des infrastructures étant indispensable. Quelque que soit le schéma de privatisation retenu, les États restent propriétaires des infrastructures et ils peuvent inscrire leurs investissements sur des périodes dépassant celles des concessions. Dans la plupart des cas, le coût financier de la dette ainsi mobi- ►►►

REPÈRES

Constituée en 2006, la société Vecturis a son siège en Belgique et un établissement en France. Spécialisé dans le secteur ferroviaire, Vecturis est actionnaire de référence et opérateur de la société concessionnaire du réseau ferroviaire de Madagascar (Madarail) et est opérateur de la compagnie Transrail (Sénégal-Mali). Vecturis conduit en outre une mission de gestion et de stabilisation de la Société nationale des chemins de fer du Congo (SNCC). Enfin, le groupe est impliqué dans plusieurs projets en phase de développement en Afrique.

Quel rôle du
secteur privé dans
le développement
du rail africain ?

►►► lisée pourra être mis à charge de l'opérateur privé, par exemple sous la forme d'une redevance de concession fixe et/ou variable. De leur côté, les partenaires privés doivent assurer l'investissement dans les matériels roulants et autres outils d'exploitation. Ces investissements, par nature plus flexibles, peuvent s'adapter à l'évolution de la demande de transport.

Le facteur social détermine significativement, lui aussi, l'équilibre d'exploitation d'une société ferroviaire privée. Les opérateurs privés ont été amenés, dans la quasi-totalité des

*“Les schémas de
privatisation seront
devenus viables
lorsqu'ils intéresseront
des acteurs purement
financiers.”*

cas de privatisation, à reprendre une main-d'œuvre pléthorique, d'âge et d'ancienneté élevés, d'une productivité très inférieure aux standards du secteur et à des conditions qui étaient celles des anciennes sociétés publiques.

Or, il est essentiel que les États et les partenaires sociaux comprennent que les sociétés ferroviaires africaines n'atteindront un niveau de performance suffisant et une qualité de service répondant aux attentes des usagers qu'en élevant la productivité de leurs ressources humaines. De plus, il est indispensable de mettre en place une gouvernance et une culture d'entreprise de qualité. L'amélioration des performances du chemin de fer, ainsi rendue possible, sera créatrice à terme d'emplois indirects. Toutes ces évolutions ne peuvent être conduites sans un minimum d'adhésion des gouvernements. Les chemins de fer dans les pays d'Afrique conservent une haute valeur d'identification nationale. L'ouverture à des partenariats privés, particulièrement lorsqu'ils ne sont pas locaux, est ainsi lourde de sens. Pour que l'opération réussisse, il est essentiel qu'elle soit acceptée par l'environnement social et politique de l'activité ferroviaire. L'attitude des pouvoirs publics est donc déterminante. La décision de privatisation, lorsqu'elle est prise, doit être assumée. Il n'est jamais bon, par exemple, de laisser entendre qu'elle a été imposée par des circonstances extérieures, ou qu'elle a été dictée par les partenaires techniques et financiers du pays.

DES INVESTISSEURS TROP ABSENTS

Il est toujours souhaitable que plusieurs types d'acteurs privés participent à un projet ferroviaire : la diversité de leurs activités et leurs intérêts respectifs peuvent contribuer à instaurer un équilibre bénéfique, même si des intérêts mal gérés peuvent conduire à des conflits. Il existe trois grandes catégories d'acteurs privés : les opérateurs techniques, les partenaires industriels et enfin, les investisseurs – certains

pouvant cumuler l'une ou l'autre de ces qualités. L'opérateur technique est une société ayant une expérience de gestion de sociétés ferroviaires dans des environnements et contextes comparables à ceux du pays concerné. Cet opérateur devra être indépendant : il ne sera pas lié à des fournisseurs de matériels et de services ferroviaires, ou encore à des activités qui sont elles-mêmes dépendantes du service ferroviaire. Les partenaires industriels, eux, peuvent de fait dépendre étroitement du système et des services ferroviaires. Mais leur présence dans les tours de table est un gage de stabilité, de performance, et d'adéquation aux besoins du marché. Il convient de veiller, néanmoins, à ce que les conditions de partenariat et leur représentation dans le capital ne créent pas une dépendance trop exclusive à leur égard. Quant aux investisseurs, ce sont en général des sociétés et des partenaires n'ayant pas particulièrement d'activité en relation avec le rail et n'ayant pas vocation à être opérateurs. Ils cherchent essentiellement à placer des capitaux dans des projets créateurs de valeurs et pouvant assurer une rémunération du capital investi. Malheureusement, s'ils sont indispensables, ils ne trouvent que trop rarement leur place dans la plupart des projets de privatisation ferroviaire en Afrique subsaharienne. Il faut sans doute considérer que les schémas de privatisation seront devenus viables et pérennes, et auront trouvé leur point d'équilibre lorsque des partenaires purement financiers considéreront sérieusement la possibilité d'investir dans l'activité ferroviaire. Dans une industrie fortement consommatrice de capitaux, c'est un défi qui doit être relevé, sauf à devoir dépendre durablement de la seule capacité des États à mobiliser auprès des bailleurs institutionnels les investissements nécessaires à faire évoluer les chemins de fer africains.

Il est prématuré de tirer des conclusions définitives de ces premières expériences de privatisation dans le secteur ferroviaire africain. Différents schémas ont été expérimentés ; ils ont certes montré leurs limites, mais ont aussi permis des avancées significatives sur le chemin du redressement du rail africain. Si la plupart des projets n'ont pas encore trouvé le point d'équilibre entre les attentes des intérêts privés et celles des acteurs publics, on aurait tort d'en conclure qu'il n'existe pas. La bonne volonté et l'intelligence de tous permettront de concevoir, très rapidement, des projets ferroviaires en Afrique subsaharienne qui seront à la fois réalistes et ambitieux, attractifs pour les acteurs privés et répondant aux attentes légitimes des populations et des pouvoirs publics africains. ●

Comment améliorer les contrats de concession en Afrique subsaharienne

Par son expérience dans le secteur ferroviaire en Afrique, la Banque européenne d'investissement peut formuler les conditions optimales de la mise en place d'une concession. L'autorité concédante doit, tout d'abord, être forte et très présente. Les actifs doivent être précisément évalués et les conditions de régulation, stables. Si la préparation du projet est une phase cruciale, la présence sur le long terme des institutions internationales peut favoriser la réussite d'un partenariat public-privé.

Matthew Arndt

Banque européenne d'investissement

Au cours de ses mandats successifs en Afrique subsaharienne, la Banque européenne d'investissement (BEI) a conduit une douzaine d'opérations de prêt depuis 1968 au profit du chemin de fer – dont quatre depuis 1995 (Tableau 1). Ces dernières, représentant un montant global de prêts signés de 101 millions d'euros, sont gérées par des sociétés privées dans le cadre de concessions d'exploitation de lignes nationales – au Mozambique, au Cameroun et à Madagascar – ou internationales, comme c'est le cas entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso et entre le Mozambique et le Zimbabwe. L'architecture des concessions financées, et par là-même les financements mis en place par la BEI, ont pris des formes différentes pour les quatre opérations les plus récentes. Conformément à son expérience en Europe, la BEI a une position ouverte en Afrique en ce qui concerne le montage d'une opération, qui peut être confiée soit au secteur public, soit au secteur privé ou relever d'un partenariat public-privé. La BEI reste néanmoins réaliste quant à la complexité des montages faisant intervenir le secteur privé.

Le transport ferroviaire semble bien adapté

aux longues distances et aux zones enclavées, qui caractérisent le continent africain. Cependant, faute de flux suffisamment importants et face au transport routier en pleine expansion, l'économie d'ensemble du système ferroviaire est parfois précaire. Les quelques lignes qu'il peut être économiquement intéressant de maintenir s'appuient sur une infrastructure ancienne, souvent en mauvais état.

DES CONCESSIONS À L'ÉQUILIBRE FRAGILE

Malgré leur potentiel économique, peu d'entreprises privées sont prêtes à se porter candidates pour les concessions d'exploitation, qui ont généralement du mal à drainer les fonds nécessaires pour les seuls moyens d'exploitation, notamment en matériel roulant. La réhabilitation ou la réparation d'urgence de l'infrastructure (les voies et les installations fixes) reste alors à la charge du concédant et donc des deniers publics. Le concessionnaire privé est rarement chargé des travaux d'infrastructure ; c'est néanmoins le cas pour la ligne allant de Beira au Mozambique, gérée par la Companhia dos Caminhos de Ferro da Beira¹.

Lorsque l'étape du financement de l'investissement initial est assurée, les projets peuvent connaître des difficultés durant la phase d'exploitation. Les principales semblent être liées d'une part à la surévaluation de l'état des actifs lors de la prise en main et d'autre part à l'instabilité du cadre de régulation.

L'expérience accumulée permet de dégager quelques enseignements afin d'optimiser l'apport du secteur privé aux chemins ►►

MATTHEW ARNDT

Matthew Arndt dispose de plus de vingt ans d'expérience internationale dans le secteur des transports – en particulier ferroviaires, routiers et urbains. Diplômé de l'École centrale, il est tout d'abord chercheur à l'université Johns Hopkins à Baltimore (États-Unis), où il analyse les impacts des métros sur l'aménagement urbain. En 2006, il prend la tête de la division "Route et rail" au sein de la Direction des projets de la Banque européenne d'investissement. —

¹ CCFB est une société détenue à 51 % par RICON (joint venture indienne composée de Rites et Ircan international) et à 49 % par l'État mozambicain.

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

►►► de fer africains. Certains relèvent sans ambiguïté de la décision publique et structurent les paramètres fondamentaux d'un projet ferroviaire, indépendamment du choix de son mode de gestion et de financement. La qualité de la préparation du projet, à la charge du maître d'ouvrage, est cruciale : justification économique, plan de maîtrise des impacts environnementaux et sociaux et mise en place d'un processus équitable et transparent d'appel d'offres international. On peut ajouter l'intégration du projet à la stratégie régionale et nationale de développement des transports. Tous ces aspects sont particulièrement importants pour s'assurer un soutien politique et social à long terme et obtenir des financements de la part des institutions internationales.

Par ailleurs, la mise en place d'une participation du secteur privé au projet nécessite, de la part des autorités publiques, de prendre en compte plusieurs autres aspects. Il s'agit de s'assurer de la qualité de l'autorité concédante ; de traiter la question de l'intégration ou non de l'infrastructure aux services ferroviaires ; d'évaluer les actifs existants et de garantir la stabilité de l'environnement de régulation.

LA QUALITÉ DE L'AUTORITÉ CONCÉDANTE

En Afrique comme ailleurs, une concession réussie suppose forcément une autorité concédante forte, capable de mener à bien un projet complexe comprenant, entre autres, un appel d'offres international et une négociation, dont l'enjeu principal est le partage des risques entre public et privé. Cela requiert non seulement des compétences techniques mais aussi une gouvernance qui soit autonome, sans être pour autant déconnectée du contexte politique.

Si la concession permet de transférer une partie importante du risque technique au secteur privé, le concédant ne peut cependant absolument pas se passer d'une bonne connaissance des enjeux. C'est souvent dans le détail des clauses contractuelles que se

nichent les problèmes potentiels. Or, la compétence qui fait le plus défaut à l'autorité concédante n'est pas tant d'ordre technique mais relève plutôt du domaine juridique et financier. Les institutions financières internationales, grâce à leur bonne expérience du secteur, ont un rôle de rééquilibrage à jouer. Elles peuvent apporter une compétence extérieure relativement neutre, focalisée exclusivement sur le succès du projet.

UNE INFRASTRUCTURE INTÉGRÉE OU SÉPARÉE DE L'EXPLOITATION ?

Le principe de séparation de la gestion de l'infrastructure de celle de l'exploitation des services ferroviaires, inscrit dans la législation européenne, ne fait pas l'unanimité. Les États-Unis et le Japon, par exemple, ont fait le choix inverse. Il faut prendre en compte la capacité d'adaptation de ce principe à un contexte particulier et son articulation avec l'intervention d'acteurs privés.

La couverture complète des coûts d'un système ferroviaire par les recettes n'est par ailleurs pas une nécessité absolue sur le plan économique. Dans certains cas, le soutien du mode de transport ferroviaire, jugé moins polluant, peut se justifier. Il est possible d'offrir des conditions de rentabilité acceptables à l'exploitant des services ferroviaires après versement d'une redevance d'infrastructure fixée et donc éminemment prévisible. Cette option offre un champ d'intervention tout trouvé pour le secteur privé ; le secteur public garde la responsabilité de compléter la redevance par d'autres ressources pour faire fonctionner l'infrastructure. Dans d'autres cas, notamment si le marché de produits miniers pondéreux est important, les recettes des services ferroviaires peuvent être suffisantes pour couvrir l'ensemble des dépenses prévisibles sur l'infrastructure.

Quel que soit le cas de figure, une démarche

“Le processus d'inventaire et d'évaluation de la valeur des actifs existants a été défailant dans la plupart des cas observés de mise en concession.”

TABLEAU 1 : LES CONCESSIONS FERROVIAIRES SOUTENUES PAR LA BEI DEPUIS 1995

Pays	Concessions	Montant (en millions d'euros)	Année de signature
Côte d'Ivoire-Burkina Faso	Sitarail	13	1995
Cameroun	Camrail	12	1997
Madagascar	Madarail	11	2003
Mozambique	CCFB (Compahia dos Caminhos de Ferro da Beira)	65	2009

Source : BEI, 2010

pragmatique s'impose. Il convient d'abord de remarquer que, même lorsque plusieurs concessionnaires utilisent tout ou partie d'une même infrastructure, aucun des cas observés en Afrique subsaharienne ne donnent lieu à une concurrence directe entre exploitants. Ainsi, la question de la séparation ou de l'intégration de la gestion de l'exploitation et de celle de l'infrastructure ne se pose pas en termes d'accès équitable au marché, mais simplement en termes techniques. Le choix de séparer ou d'intégrer repose alors sur la capacité des parties à assumer le risque technique et financier lié au maintien de l'infrastructure

“Une concession réussie suppose forcément une autorité concédante forte.”

dans un état suffisant pour y exploiter des trains à un niveau de service adéquat et bien défini. Il leur faut aussi être capables de gérer les interfaces techniques entre les installations fixes et le matériel roulant.

Enfin, le contrat mis en place doit permettre de répondre à une situation extrême, comme l'interruption de trafic due à une catastrophe naturelle (par exemple un glissement de terrain, comme ce fut le cas à Madagascar). Qui est alors responsable de la réparation et dans quel délai ? Comment l'exploitant de services ferroviaires est-il indemnisé ? Même si tout est clair dans le contrat, l'expérience prouve que les moyens ne sont pas forcément en place pour entreprendre les actions indispensables. Le soutien des institutions financières sur la longue durée, avec des apports techniques lorsque c'est nécessaire, peut contribuer à résoudre ces situations.

UNE ÉVALUATION DE LA VALEUR DES ACTIFS SOUVENT DÉFAILLANTE

Le processus d'inventaire et d'évaluation de la valeur des actifs existants a été défaillant dans la plupart des cas observés. Or, toute marge d'incertitude sur le coût de remise en état d'actifs compris dans le périmètre de la concession risque d'inciter les candidats à sous-évaluer le besoin d'investissement. Cela peut conduire à des retards importants dans l'exécution des travaux et dans la mise en exploitation, et ensuite avoir un impact sur la qualité de service offert par l'exploitant.

Pour éviter cette situation, l'autorité concédante peut organiser, en amont de l'appel d'offres, un inventaire détaillé ainsi qu'une évaluation technique et économique indépendante. Le tout serait mis à la disposition des candidats. Dans le cas d'oublis ou d'écarts, constatés ultérieurement, leurs conséquences seraient alors assumées par l'autorité concédante. Pour réduire ce risque, les prêteurs pourraient demander un audit

indépendant de ce descriptif et de toutes les évaluations en général – comme c'est très souvent le cas en Europe. Si ces études supplémentaires représentent un surcoût et des retards modestes dans la phase de préparation, leur valeur ajoutée n'en reste pas moins très importante.

STABILITÉ DES CONDITIONS DE RÉGULATION

Les conditions de régulation – tarification, cadre législatif, obligations de service public, cadre concurrentiel avec les transports routiers, etc. – constituent des paramètres fondamentaux qui déterminent la rentabilité d'un projet. Ils échappent complètement, en principe, au contrôle du concessionnaire, qui est particulièrement vulnérable au manque de contrôle de la concurrence routière. Dans ce contexte, il est logique que le secteur privé ne prenne pas en charge ce risque mais il doit pouvoir compter sur une action cohérente et continue de son partenaire public.

Le secteur privé peut s'adapter à toutes sortes de situations, mais ne pourra s'engager au meilleur coût que si les règles du jeu ne changent pas, ou du moins si la méthode pour trouver des solutions soit explicite, juste et réaliste – donc adaptée au contexte. Il semble utile, compte tenu de la durée très longue des concessions, qu'un mécanisme de résolution des conflits fasse partie intégrante des contrats, comme on le voit couramment dans les grands marchés de travaux publics au niveau international.

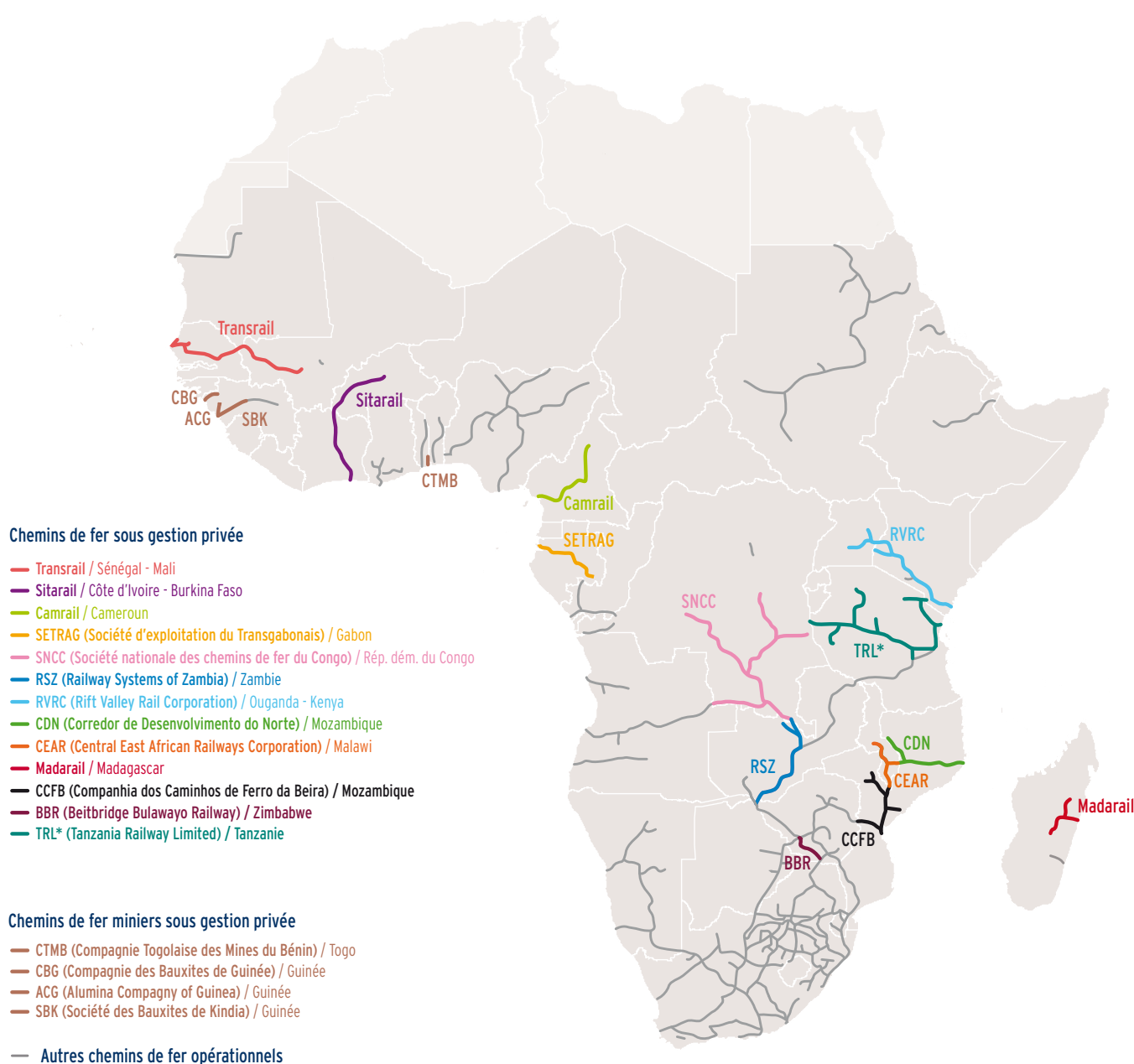
Le secteur ferroviaire est une activité de long terme, dont les avantages en termes d'impacts sur l'environnement méritent toute l'attention des bailleurs de fonds. Sa valeur stratégique n'échappe ni aux acteurs locaux ni aux investisseurs étrangers : liaison internationale pour les pays enclavés, alternative au mode routier, impact énergétique. L'expérience accumulée ces quinze dernières années devrait permettre d'optimiser les modèles de concession pour accroître le potentiel des lignes existantes.

Alors que le continent africain frémit d'un optimisme économique mesuré, de nouveaux acteurs arrivent en masse notamment d'Inde et de Chine – grands pays ferroviaires. Cette nouvelle offre apporte ses défis mais aussi ses opportunités, en posant par exemple la question de la technologie appropriée. Dans cette situation, les acteurs chargés de la conception et de l'exécution des projets devraient plus que jamais garder à l'esprit le respect des paramètres fondamentaux que sont la justification économique, la maîtrise des impacts environnementaux et la mise en place d'un processus équitable et transparent d'appel d'offres international. ●

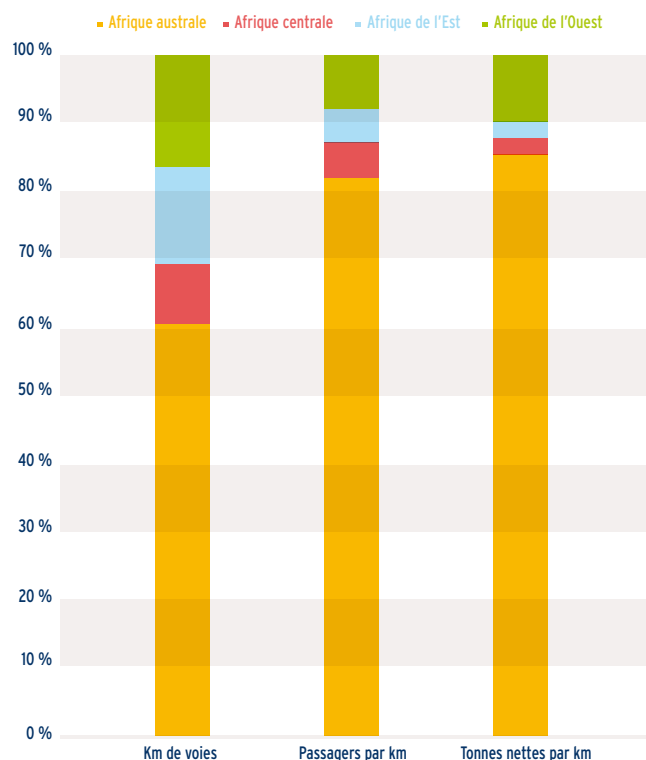
Quel rôle du
secteur privé dans
le développement
du rail africain ?

En une quinzaine d'années, deux tiers environ des compagnies ferroviaires publiques ont été confiées, en Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud), à des opérateurs privés. Les concessions ont eu des effets globalement positifs – en particulier sur la productivité et le volume du trafic. Indispensable au développement économique du continent, le chemin de fer est aussi plus économe, notamment en carburant, que le transport routier et présente un meilleur bilan carbone.

Participation privée dans les chemins de fer africains en 2010



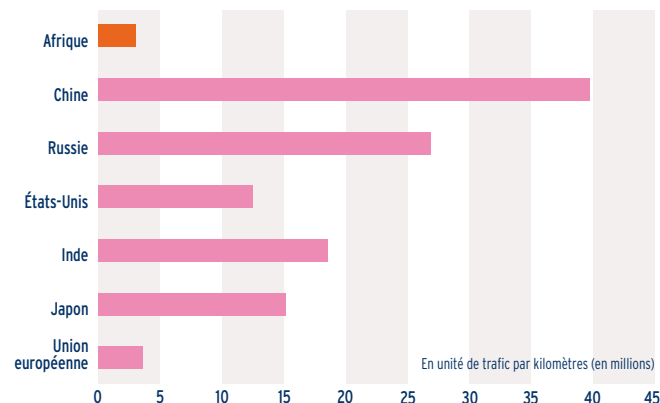
Répartition régionale du trafic et du réseau ferré en Afrique



Afrique australe : Angola, Botswana, Madagascar, Malawi, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland, Zambie et Zimbabwe ; **Afrique centrale :** Cameroun, République démocratique du Congo, Gabon, République du Congo ; **Afrique de l'Est :** Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Kenya, Soudan, Tanzanie et Ouganda ; **Afrique de l'Ouest :** Bénin, Ghana, Guinée, Mali, Mauritanie, Nigeria, Sénégal et Togo.

Source : Banque mondiale/AFD, 2010, *Africa's infrastructure, A time for transformation*, Bullock 2009

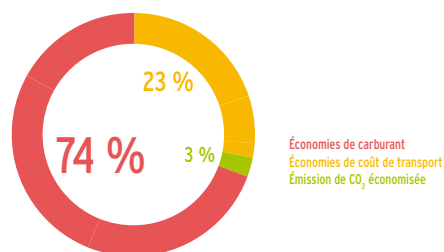
Densité de trafic comparée du rail africain en 2007



Les unités de trafic sont la somme la somme des voyageurs-kilomètres et des tonnes-kilomètres nettes de marchandises.

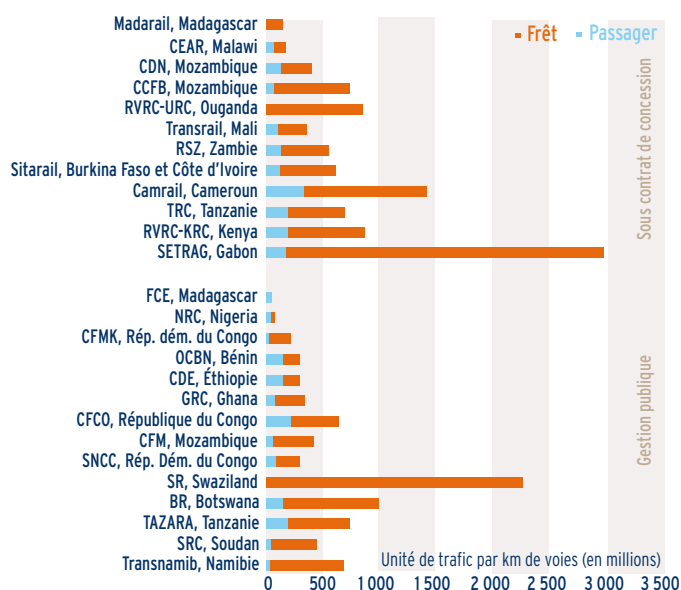
Source : Union Internationale des Chemins de fer, 2007

Impact économique des chemins de fer africains par catégories

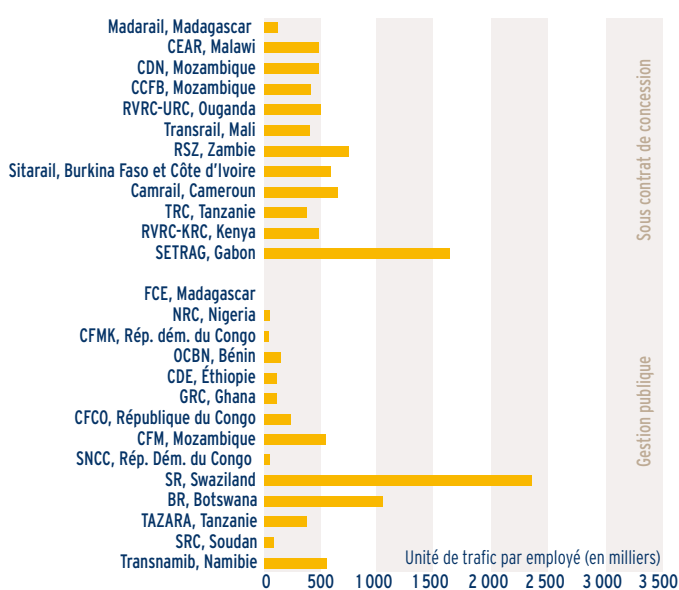


Source : Pozzo di Borgo, 2010

Densité moyenne du trafic des chemins de fer africains* par type d'exploitation entre 2001 et 2005



Productivités de la main d'œuvre des chemins de fer africains* par type d'exploitation⁽¹⁾



Le total des unités de trafic transportées par un réseau ferroviaire est égal à la somme des voyageurs-kilomètres et des tonnes-kilomètres nettes de marchandises. Cette mesure simple est couramment utilisée pour agréger le trafic de marchandises et le trafic de voyageurs. Par convention, on attribue un poids identique au trafic de marchandises et au trafic de voyageurs (1:1).

* Hors Maghreb et Afrique du Sud

⁽¹⁾ Des moyennes communes ont été utilisées pour le Kenya et l'Ouganda, qui sont regroupés au sein d'une concession unique, et pour Nacala (Mozambique-CDN) et le Malawi, qui partagent des ressources.

Source : Banque mondiale/AFD, 2010, *Africa's infrastructure, A time for transformation*, Bullock 2009

Quel rôle du
secteur privé dans
le développement
du rail africain ?

L'échec paradoxal de la mise en concession du chemin de fer djibouto-éthiopien

La mise en concession de la ligne ferroviaire reliant Djibouti à l'Éthiopie est un échec. Tout semblait indiquer pourtant que cette réhabilitation était possible, mais aussi politiquement et économiquement cohérente. Si les gouvernements n'ont pas su réaliser les investissements préalables, les candidats n'ont pas fait preuve de réalisme dans leurs offres. Enfin, les bailleurs de fonds se sont trouvés soit trop contraints dans leur soutien, soit trop peu attentifs aux conditions de leur apport.

Arthur Foch

Centre d'Économie de la Sorbonne (université Paris 1 – CNRS)¹

Créée en 1981, la Compagnie du chemin de fer djibouto-éthiopien (CDE) est un établissement public à caractère industriel et commercial détenu à parts égales par les gouvernements djiboutien et éthiopien. À sa création, les attentes sont fortes : la compagnie doit jouer un rôle important dans le développement économique et social des deux pays. Mais, du fait du faible armement de sa voie-

rie et d'un entretien insuffisant de ses infrastructures, elle se trouve en 2000 dans une situation très difficile. La vitesse de circulation des trains est réduite, les déraillements sont fréquents et les clients du fret se plaignent des tarifs élevés : 55 dollars la tonne en 2004, contre moins de 30 dollars pour la route selon Infrastructure Consortium for Africa (ICA, 2007).

Les principaux clients du fret l'ont progressivement délaissé au profit de la route, encombrée et peu sûre mais remise en état dès 1998. Là où les camions peuvent effectuer le trajet entre Djibouti et Addis-Abeba en trois jours, un convoi de la CDE aura besoin d'une dizaine de jours (Cabanus, 2003). Le trafic de marchandises baisse donc fortement, ce qui provoque une contraction du chiffre d'affaires de la compagnie (Tableau 1). En 2002, la situation est telle que la CDE fait appel à l'Agence française de développe-

ment (AFD) et à la Commission européenne – ses partenaires traditionnels.

Ces derniers font de la mise en concession de la CDE la condition du prolongement de leur aide ; les deux institutions recommandent cette option depuis 1990. La doctrine de l'aide publique française a en effet évolué à cette époque, et interdit désormais l'octroi de prêts souverains concessionnels dans les pays les moins avancés. L'AFD ne peut donc appuyer la CDE qu'avec un prêt non souverain – qui serait rendu possible par l'arrivée d'un partenaire privé bancable.

UN CONTEXTE POLITIQUE ET ÉCONOMIQUE FAVORABLE

Le conflit entre l'Éthiopie et l'Érythrée qui éclate en 1998 contribue à donner du sens à ce projet. Il provoque le transfert intégral du trafic de marchandises à destination de l'Éthiopie (Tableau 2) vers le Port autonome international de Djibouti (PAID). Face à cet afflux, les deux États prennent alors conscience de la nécessité de réhabiliter la CDE – par le biais d'une mise en concession qui lui permettrait de jouer un rôle essentiel dans le transport du fret entre Djibouti et l'Éthiopie.

Pour Djibouti, la remise en état de la CDE revêt une importance particulière. Elle transformerait le pays en une plateforme de transport multimodal, lui conférant un avantage comparatif majeur vis-à-vis des autres ports régionaux. Cela lui offrirait la possibilité de conserver durablement le quasi monopole² qu'elle détient sur le trafic éthio-

“La route demande une réhabilitation complète tous les sept à dix ans, contre 15 à 20 ans en moyenne pour les voies ferrées.”

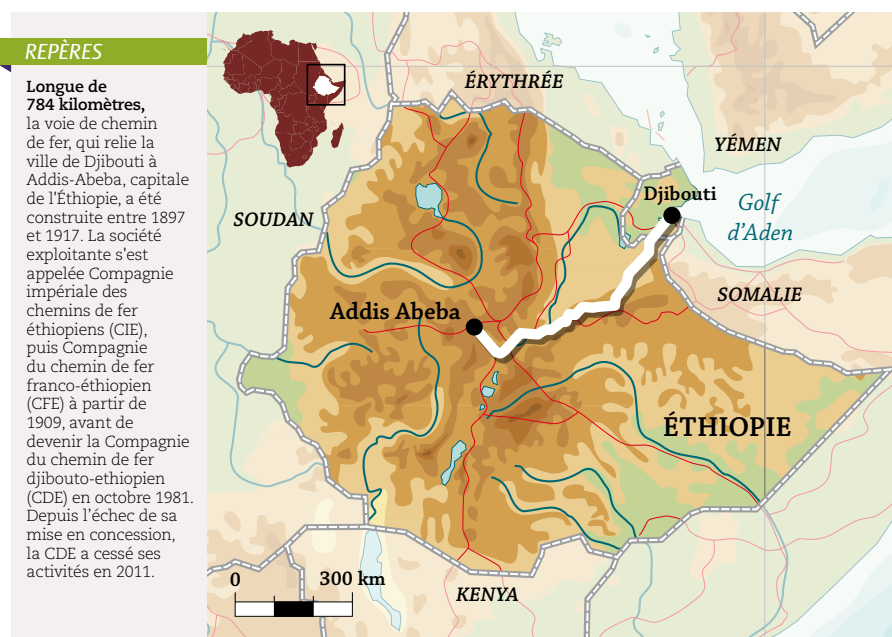


ARTHUR FOCH

Arthur Foch est doctorant en Économie du développement au Centre d'Économie de la Sorbonne Paris 1 Panthéon-Sorbonne où il étudie les politiques de privatisation des infrastructures en Afrique subsaharienne. Après avoir été enseignant à l'Institut d'études politiques de Paris et à l'université Paris 1 pendant plus de quatre ans, il a rejoint Proparco en 2009 en tant que consultant. Depuis 2011, il est Trade and Policy Analyst à l'OCDE où il contribue à la rédaction du rapport annuel Aid for Trade at a Glance. —

¹ Cet article est une version synthétique d'une étude plus approfondie, réalisée à Djibouti durant l'été 2009. Il repose notamment sur des entretiens avec des représentants du gouvernement, des établissements publics, des sociétés privés et des membres de la société civile.

LA COMPAGNIE DU CHEMIN DE FER DJIBOUTO-ÉTHIOPIEN (CDE)



pien, véritable moteur pour son économie. En outre, une réhabilitation lui permettrait de se faire une place sur le marché du fret, essentiellement détenu par des transporteurs routiers éthiopiens, bien plus compétitifs³.

Pour l'État éthiopien, la réhabilitation de la CDE est vitale car, depuis 1998 le rail constitue avec la route le seul couloir de désenclavement du pays. La mise en concession de la CDE lui permettrait par ailleurs de disposer d'un mode de transport moins coûteux que la route et de remédier à l'insuffisance de ses capacités de transports. Les autorités djiboutiennes et éthiopiennes décident donc au début des années 2000 de mettre la CDE en concession. Depuis cette époque, d'autres arguments ont joué en faveur d'une réhabilitation de la CDE. D'une façon générale, cela permettrait de réaliser d'importantes économies. Selon ICA (2007), le coût de transport par camion est de 42,80 dollars la tonne tandis qu'il pourrait être compris entre 15,30 et 35,60 dollars pour le rail si 68,60 millions de dollars y étaient investis. En 2001, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement

(CNUCED, 2003a) estimait qu'en Afrique subsaharienne, les coûts de transports représentaient en moyenne 13,84 % de la valeur des importations et même 20,69 % pour des pays enclavés comme l'Éthiopie. La baisse des coûts de transports aurait donc aussi pour effet de réduire les prix des biens importés par les deux pays et d'accroître ainsi la compétitivité de leurs exportations.

Des économies importantes pourraient aussi être réalisées sur les travaux d'entretien et de réhabilitation du corridor routier. Le basculement du trafic éthiopien sur Djibouti a beaucoup dégradé la route : 100 000 poids lourds l'empruntent chaque année, alors qu'un camion de 30 tonnes dégrade la chaussée autant que 240 000 voitures (Cabanius, 2003). Cela implique des investissements importants : en 2003, ►►►

² Djibouti dispose déjà, en effet, de plusieurs avantages comparatifs qui expliquent cette position privilégiée : son secteur portuaire a été modernisé, sa situation politique est stable, le pays est sécurisé et le corridor routier rejoignant Addis-Abeba a été remis en état en 1998 (Foch, 2010).

³ Le trajet Djibouti-Addis-Abeba est facturé 3 000 dollars pour un camion de 40 tonnes par un transporteur djiboutien, contre moins de 1 500 dollars pour un transporteur éthiopien. De ce fait, moins de 1 % du fret est assuré par des transporteurs Djiboutiens (PNUD, 2004).

TABLEAU 1 : ÉVOLUTION DU TRAFIC DE MARCHANDISES DE LA CDE ENTRE 1996 ET 2007

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Trafic total (en tonnes)	90 195	92 551	113 448	117 733	113 850	71 011	38 180	141 254	108 500	66 000	59 900	23 600
C.A. estimés (en dollars)	1 984 290	2 036 122	2 495 856	2 590 126	2 504 700	1 562 242	839 960	3 107 588	2 387 000	1 452 000	1 317 800	519 200

Source : CDE, 2009

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

►►► il a fallu 18 millions d'euros pour réhabiliter 100 kilomètres du côté djiboutien (Cabanus, 2003). Or, la route demande une réhabilitation complète tous les sept à dix ans, contre 15 à 20 ans en moyenne pour les voies ferrées (Pozzo di Borgo, 2011). La réhabilitation de la CDE pourrait également réduire le volume des importations de pétrole des transporteurs routiers et les émissions de dioxyde de carbone. Selon Pozzo di Borgo (2011), la consommation énergétique du rail et son empreinte carbone peuvent être respectivement 75 % et 85 % plus faible que celles de la route. Enfin, la reprise de l'activité du CDE favoriserait la croissance économique et la réduction de la pauvreté en permettant aux provinces qu'il traverse d'évoluer vers une économie d'échange grâce à un meilleur accès au marché.

LE RÔLE DES ÉTATS ET DES CANDIDATS DANS L'ÉCHEC DE LA MISE EN CONCESSION

Pourtant, la mise en concession n'est toujours pas effective en 2011. Pour les deux États le manque à gagner est important en raison des économies qui auraient pu être réalisées. En outre, l'activité portuaire djiboutienne est freinée par l'insuffisance de moyens de transports, ce qui provoque le stationnement prolongé de marchandises éthiopiennes. Cette immobilisation représente pour l'Éthiopie, selon le PAID, un coût annuel estimé de 35 millions de dollars. L'échec de la mise en concession de la CDE est donc paradoxal. Le projet réunissait toutes les conditions nécessaires : l'appui des bailleurs de fonds et la volonté des deux États. Surtout, le marché du fret entre Djibouti et l'Éthiopie (4,5 millions de tonnes en 2006) était suffisant pour que la réhabilitation se justifie : il suffisait de capter 20 % de ce marché, contre 5,5 % en 2004, pour que l'exploitation soit rentable et permette la réalisation d'investissements (AFD, 2009).

Pour comprendre les raisons qui ont causé l'échec du projet, il faut revenir sur le rôle des deux États ainsi que sur celui des candidats à la concession. Suite à un appel d'offres, le

groupement COMAZAR est désigné en 2004 adjudicataire provisoire du contrat de concession. Mais les négociations avec les deux États n'aboutissent pas ; COMAZAR perd le marché en 2007. Les deux gouvernements entrent alors en contact avec le Koweïtien Al Ghanim & Sons. De nouveau, les négociations échouent. Les autorités concédantes ont leur part de responsabilité dans ces échecs successifs. Elles ne se sont jamais complètement conformées aux conditions préalables à la signature du contrat réclamées par les candidats. Par exemple, à Djibouti, la bretelle ferroviaire vers Doraleh conditionnant la rentabilité du chemin de fer n'est toujours pas réalisée. En Éthiopie, la réhabilitation de 114 kilomètres de voie financée par la Commission européenne en 2006 accumule les retards.

Le caractère binational de la CDE a compliqué le respect des conditions préalables, tout comme le processus de négociation. Malgré des intérêts communs, les deux États et les directions djiboutienne et éthiopienne de la compagnie n'ont pas suffisamment coopéré. Des désaccords sont même apparus dès le premier appel d'offres : le rendu tardif de l'offre de COMAZAR, appuyé par Djibouti, a alors fourni l'occasion à l'Éthiopie d'exiger son retrait. En 2007 à nouveau, l'Éthiopie n'a pas été très flexible ni très patiente lorsque les négociations avec Al Ghanim se compliquaient.

D'une façon générale, la volonté politique de l'Éthiopie en faveur de la réhabilitation de la CDE est peut-être moins affirmée qu'on pourrait le penser. En effet, deux entreprises publiques éthiopiennes ont des situations de monopole dans le transit et dans le transport maritime ; le marché du transport routier est détenu par trois sociétés éthiopiennes très influentes. Aucune de ces sociétés n'a intérêt à ce que la CDE soit réhabilitée.

Les candidats à la reprise de la CDE portent aussi une part de responsabilité dans l'échec de la mise en concession. Malgré sa préférence pour une concession partielle, le consortium COMAZAR s'est finalement engagé à suppor-

TABLEAU 2 : ÉVOLUTION DU TRANSIT ÉTHIOPIEN AU PAID ENTRE 1997 ET 2003 (EN MILLIERS DE TONNES)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transit éthiopien	278	1 218	1 775	1 918	1 960	1 913	2 933
Taux de croissance		+438,1 %	+45,7 %	+8,1 %	+2,2 %	-2,4 %	+53,3 %
Part du transit/total	16,1 %	38,7 %	45,8 %	47,6 %	46,7 %	42,1 %	49,2 %
Total marchandises	1 724	3 150	3 873	4 027	4 199	4 548	5 967

Source : Foch, 2010

ter les investissements d'entretien et d'exploitation du matériel roulant, mais aussi à investir dans les infrastructures fixes. Avec un investissement total annoncé de 100 millions de dollars (Africa Intelligence, 2006a), il visait un trafic de 777 000 tonnes en année 1 (puis 1 mil-

“Le marché du fret entre les deux pays était suffisant pour justifier la réhabilitation : avec seulement 20 % de ce marché, l'exploitation était rentable.”

lion en année 2) et un chiffre d'affaires de 50 millions de dollars en année 5. Ces objectifs étaient très ambitieux ; cela revenait à inscrire la CDE dans le peloton de tête des chemins de fer subsahariens les plus actifs et les plus rentables. Pour les experts, l'offre était opportuniste et ne tenait pas compte des

délais relatifs aux travaux de réhabilitation de la voie et du matériel roulant. Surtout, COMAZAR a manqué de coordination et n'a jamais réuni suffisamment de fonds propres pour être crédible auprès des prêteurs et des États.

L'offre d'Al Ghanim était encore plus opportuniste, avec une prévision de trafic annuel de 5,8 millions de tonnes en 2012. Cela impliquait qu'en quatre ans, la CDE ait pu capter la totalité du trafic terrestre. En outre, les investissements du concessionnaire – 200 millions de dollars – étaient, pour les bailleurs de fond, économiquement irréalistes au regard du trafic annuel et du potentiel de revenus limité. Le plan prévisionnel d'investissement public de 250 millions de dollars, imprécis et incomplet, ne permettait que la réhabilitation de la voirie. Des divergences entre les différentes parties ont fini par avoir raison des négociations.

LE RÔLE DES BAILLEURS DE FONDS ET L'AVENIR DU SECTEUR FERROVIAIRE

Au-delà des obstacles politiques – qui ont joué un rôle prédominant dans l'échec des négociations –, l'aide des bailleurs de fonds aurait-elle pu être allouée autrement pour accroître la faisabilité du projet de concession ? Si la trop forte conditionnalité de l'aide française, qui a empêché l'AFD d'attribuer un prêt souverain garanti par l'État, a, d'une certaine façon, compliqué la mise en concession de la CDE, l'aide européenne s'est en revanche avérée trop peu contraignante. En effet, le don de la Commission européenne n'a pas été assorti de conditions suspensives adaptées. Plutôt que de conditionner le versement de la totalité du don à la simple signature d'un “accord de mise en concession”, n'offrant aucune garantie, la Commission aurait pu le déboursier en deux

tranches et lier la seconde à la signature effective du contrat de concession. En outre, la supervision des travaux financés par le don européen n'a pas été satisfaisante : en 2009, seuls cinq kilomètres de voie avaient été réhabilités.

Enfin, le rôle joué simultanément par la Commission européenne dans les secteurs ferroviaire et routier semble ne pas avoir été pertinent. Celle-ci a en effet accordé simultanément un soutien au développement des corridors routier et ferroviaire : en 2007, 25 % du montant du 9^e fonds européen de développement destiné à Djibouti a été accordé au secteur routier (Union européenne et République de Djibouti, 2007). En rendant le corridor routier régional opérationnel, la Commission a permis aux deux États de repousser à plus tard la réhabilitation de la CDE, moins indispensable à court terme. *A posteriori*, si l'intervention dans le corridor routier avait été décalée dans le temps, l'urgence de la réhabilitation du corridor ferroviaire aurait été préservée. Une autre solution aurait été de conditionner l'aide financière dans le corridor routier à des avancées significatives concernant la mise en concession de la CDE (réforme douanière, travaux de réhabilitation, etc.).

Les travaux qu'exige la mise en concession enregistrent des retards de plus en plus importants. Leur financement pose problème aux autorités concédantes qui n'ont ni les fonds pour les financer, ni les appuis suffisants des bailleurs de fonds. Si l'AFD et la Commission européenne conditionnent leur aide à la mise en concession de la compagnie, les candidats, de leur côté, conditionnent la signature du contrat à la réalisation de travaux qui requièrent un financement extérieur. Un cercle vicieux semble définitivement compromettre le projet. Les deux États ont d'ailleurs progressivement abandonné la CDE, qui a de fait cessé ses activités en 2011. Ils ont lancé des négociations avec des partenaires chinois et indiens, pour la construction d'une nouvelle ligne électrifiée. Pour les experts occidentaux, ce projet est irréaliste étant donné les investissements nécessaires en infrastructures et le trafic minimal requis (entre 5 et 10 millions de tonnes) pour assurer la rentabilité d'une telle ligne. Cependant, le succès de la modernisation du secteur portuaire à Djibouti, réalisée grâce à l'aide de Dubaï, conduit aujourd'hui le gouvernement à penser qu'une telle situation serait transposable au secteur ferroviaire (Foch, 2010). •

RÉFÉRENCES / AFD, 2009. Compte rendu de mission, document de travail. // Africa Intelligence, 2006a. Détails sur un contrat ferroviaire, Lettre de l'Océan Indien, n°193, 9 septembre. // Cabanias, P., 2003. Amélioration du transport de transit dans la corne de l'Afrique, rapport pour la CNUCED, New York, 23 au 27 juin. // CDE, 2009. Trafic des marchandises du CDE entre 1996 et 2007, données collectées par l'auteur à Djibouti auprès de la Direction commerciale du CDE. // CNUCED, 2003a. Étude sur les transports maritimes. CNUCED. // Foch, A., 2010. Djibouti, une nouvelle porte de l'Afrique ? – L'essor du secteur portuaire djiboutien, *Afrique contemporaine*, 234, 71-87. // ICA, 2007. Rehabilitation of the railway line pre feasibility study, rapport. // PNUD, 2004. Djibouti – cadre intégré, étude diagnostique de l'intégration commerciale, rapport. // Pozzo di Borgo, P., 2011. Un partage équilibré des rôles entre public et privé, secret d'une concession réussie, *Secteur privé et développement*, n°9. // Union européenne et République de Djibouti, 2007. Rapport annuel conjoint, version du 28 juin 2008.

La concession, une option réaliste pour le rail africain

Si les difficultés liées aux concessions ferroviaires en Afrique ne sont pas négligeables (candidats financièrement limités, exigences parfois irréalistes des États, etc.), elles améliorent souvent le bilan économique et la qualité des services proposés. Pour être efficaces, les concessions africaines doivent reposer sur des investissements conjoints, sur un renforcement du contrôle, sur de réelles compensations pour les obligations de service public – voire sur une réglementation routière renforcée.

Richard Bullock

Consultant indépendant

Les chemins de fer ont joué un rôle décisif dans le développement de la plupart des pays d'Afrique non côtiers. De fait, ils ont permis une forte expansion de l'agriculture et de l'activité minière. Si le transport routier s'est développé à partir de la Seconde Guerre mondiale, le rail a longtemps conservé son rôle dominant en raison du mauvais état général des routes. Mais l'expansion de l'automobile a incité les pouvoirs publics à consacrer la majeure partie de leurs investissements réalisés dans les transports à la route. Cette évolution a coïncidé avec une libéralisation globale de l'économie, qui a conduit au remplacement d'organismes parapublics à vocation commerciale (traditionnellement liés au rail) par des groupes commerciaux plus petits et plus souples. Le rail a tardé à réagir et n'a pas réellement entrepris de transformation, hormis quelques réductions d'effectifs rendues nécessaires par la baisse des volumes de trafic. Au tournant des années 1990, de nombreux chemins de fer africains, à bout de course, ont eu besoin d'importantes opérations de réhabilitation. Si quelques-uns avaient une importante activité de transport de minerais, la plupart transportaient dans des volumes très

faibles des marchandises en semi-vrac entre l'intérieur du continent et les ports. Seuls les réseaux d'Afrique australe connaissaient des flux significatifs. Plusieurs entreprises ferroviaires publiques, sous-financées par des États pauvres en ressources, ont commencé à envisager la mise en concession de leurs réseaux. Ce fut effectif au début des années 90, avec la ligne reliant Abidjan à Ouagadougou (entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso). En 2010, quatorze réseaux ferroviaires d'Afrique subsaharienne étaient exploités dans le cadre d'un contrat de concession ou de gestion, tandis que des projets de délégation plus ou moins avancés étaient à l'étude pour quatre autres réseaux. Trois des 14 réseaux ont vu leurs contrats annulés (puis rétablis, avec différents exploitants) ; l'un a été sévèrement affecté par la guerre, un autre a subi des catastrophes naturelles. Fin 2010, onze réseaux étaient en exploitation depuis cinq ans ou plus, mais quatre d'entre eux avaient subi d'importantes perturbations¹. Hormis les réseaux ferrés des pays voisins de l'Afrique du Sud (Botswana, Swaziland et, dans une moindre mesure, Namibie), ceux qui n'ont pas été mis en concession continuent de se dégrader.

UN PARCOURS SEMÉ D'EMBÔCHES

La concession n'est, bien sûr, pas la solution miracle aux problèmes du rail africain. Le nombre de candidats étaient parfois très limités et ils disposaient de ressources financières limitées ; l'État a alors dû garantir les investissements et la recherche de financements a été longue. Les concessionnaires ont dans

RICHARD BULLOCK

Richard Bullock possède plus de 35 ans d'expérience dans l'analyse et la planification des investissements dans le secteur des transports, notamment dans plusieurs pays d'Afrique. Spécialiste de l'analyse financière, économique et organisationnelle des systèmes de transport – en particulier ferroviaire – il a exercé des fonctions de responsabilité au sein d'agences de transport, d'administrations, d'autorités de réglementation, de promoteurs de projets et de bailleurs de fonds.—

¹ Au Sénégal et au Gabon, le concessionnaire a été remplacé ; la Côte d'Ivoire a connu la guerre civile et les cyclones ont frappé à plusieurs reprises le Malawi. Enfin, au Cameroun, le contrat de concession de Camrail a été fortement modifié.

l'ensemble "traîné les pieds" pour exploiter les services aux voyageurs, qui génèrent moins de chiffre d'affaires que le fret. D'autre part, les compensations versées par l'État au titre des obligations de service public pour des services non rentables ont été sources de litiges, comme le niveau des redevances et les indemnités de licenciement économique des salariés. Malgré tout, la mise en concession a eu un effet globalement positif. La productivité de la main-d'œuvre et des actifs s'est améliorée dans la plupart des cas. En Côte d'Ivoire-Burkina Faso (Sitarail) et au Cameroun (Camrail), le trafic de marchandises a progressé d'environ 40 % et la productivité du personnel de plus de 50 % (Figures 1 et 2). La recherche active de nouveaux marchés par les concessionnaires et la rationalisation des pratiques internes ont amélioré les structures de coûts et de tarifs, et relevé le niveau de service aux usagers grâce aux investissements des donateurs et des Institutions financières internationales (IFI). Dans l'ensemble, les concessionnaires ont respecté leurs obligations de services aux voyageurs, même quand cela posait des difficultés opérationnelles ou lorsque les compensations n'ont pas été versées.

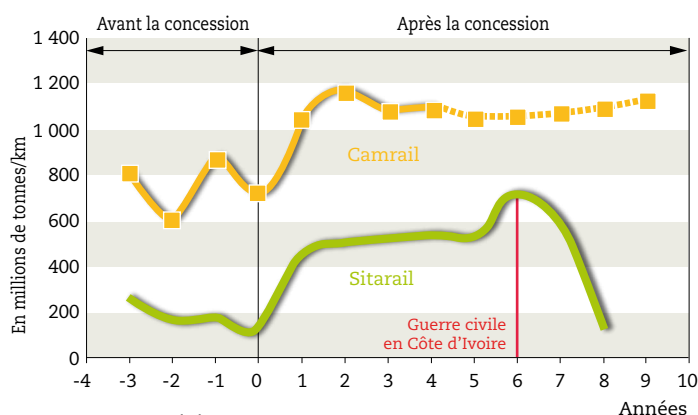
L'obtention de financements, auprès du secteur privé ou des IFI, pour la réhabilitation et l'entretien de l'infrastructure ferroviaire est un objectif essentiel pour l'État. La plupart des contrats attribuent donc cette responsabilité aux concessionnaires. Cependant, la remise en état des voies, surtout leur renouvellement, pèse lourdement sur leurs ressources. Ces opérations sont donc parfois reportées, au prix de limitations de vitesse et de déraillements accrus. Le montant des prêts rétrocédés consentis par les IFI ont bien souvent été les seuls investissements, utilisés le plus souvent pour résorber les retards dans l'entretien et le renouvellement indispensables des voies. Et très vite la question de la prise en charge de la réhabilitation et de l'entretien régulier des voies ressurgit.

"Pour la quasi-totalité des concessions, l'État devra contribuer au financement des grandes opérations d'entretien des infrastructures."

En Afrique, les concessions classiques (qui imposent aux exploitants privés de contracter une dette importante) ont peu de chances de tenter des soumissionnaires, sauf s'ils peuvent en tirer des avantages indirects, en contrôlant la chaîne de distribution, en s'attribuant des contrats de réhabilitation ou en fournissant du matériel ferroviaire. L'expérience montre que, pour la plupart des concessions, les services voyageurs et la remise en état du réseau requièrent d'importantes mises de fonds des pouvoirs publics. Mais dans ce cas, l'État doit aussi renforcer sa capacité de réglementation, d'une part pour faire respecter les termes de la concession et, d'autre part, pour que les impacts sur le secteur ferroviaire des politiques élaborées dans d'autres secteurs – comme le transport routier – soient pris en compte.

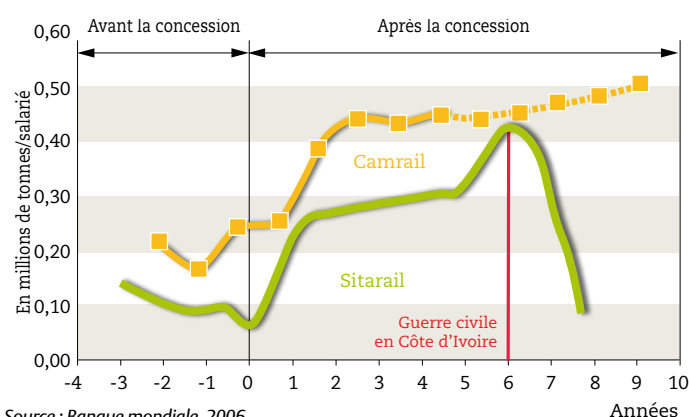
Face à ce bilan contrasté, la question de la pérennité des concessions se pose. Sont-elles des options réalistes, stables, ou bien de simples "rustines" dépendantes des IFI, condamnées à disparaître ?

FIGURE 1 : ÉVOLUTION DU TRAFIC DE SITARAIL ET CAMRAIL



Source : Banque mondiale, 2006

FIGURE 2 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTIVITÉ DES SALARIÉS DE SITARAIL ET CAMRAIL



Source : Banque mondiale, 2006

Nota bene : Sitarail opère au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, Camrail au Cameroun

LE DÉFI DES SERVICES AUX VOYAGEURS ET DU RENOUVELLEMENT DES VOIES

En Afrique, rares sont les services de transport ferroviaire de voyageurs capables de contribuer au financement des coûts d'infrastructure, et plus rares encore ceux qui peuvent justifier d'investissements dans le matériel roulant. Beaucoup sont des vestiges du passé et les voyageurs seraient mieux servis - et pour moins cher - par le transport routier. Il n'y a aucun service de transport de voyageurs de qualité exploité par le secteur privé. Camrail est l'un des meilleurs, alors que l'État commence, dix ans après la mise en concession, à financer l'achat de matériel roulant neuf.

La plupart des concessionnaires seraient volontiers prêts à renoncer à assurer un service ►►►

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

►►► aux voyageurs, afin d'affecter leurs locomotives au fret, beaucoup plus rentable. Pour les maintenir, les pouvoirs publics devront instaurer un système de compensation simple, ponctuel et sans tracasseries administratives, aisément contrôlable et révisé périodiquement, tous les cinq ans, par exemple. Sinon, les services aux voyageurs resteront sources de litiges entre les pouvoirs publics et les exploitants, ce qui détournera ces derniers de l'amélioration des services de fret, bien plus importants pour l'économie nationale.

Rares aussi sont les systèmes ferroviaires africains capables de financer de grandes opérations de renouvellement des infrastructures. Si les concessionnaires devaient constituer pour cela des réserves, la plupart d'entre eux n'auraient probablement plus les moyens de verser des redevances. Hormis les lignes dédiées au transport des minerais, une concession capable de se financer sur le long terme ne peut sans doute pas exister dans la plupart des pays d'Afrique.

Étant donné les faibles volumes de trafic d'un service ferroviaire africain de fret à vocation généraliste, les voies peuvent durer des dizaines d'années. La meilleure stratégie, pour tout concessionnaire dont l'avenir à long terme n'est pas assuré, serait d'effectuer le moins possible de travaux sur les voies. Les exploitants privés, en plus des redevances liées à la concession, ne peuvent en assumer le coût. D'autre part, le financement de ces opérations par l'endettement est presque impossible pour les petits réseaux ferroviaires.

Ainsi, pour la quasi-totalité des concessions, l'État devra contribuer au financement des grandes opérations d'entretien des infrastructures. La révision en 2008 de la concession camerounaise tient lieu de modèle pour assurer la pérennité des réseaux ferrés de la région : le renouvellement des infrastructures est à la charge des deux parties, et plus seulement du concessionnaire². L'État pourrait financer une partie du renouvellement de l'infrastructure par le biais d'un "fonds de renouvellement du transport terrestre" ; celui-ci pourrait être une extension d'un "fonds routier", tous deux alimentés par les taxes des usagers de la route et les redevances de la concession.

OBLIGATION DES CONCESSIONNAIRES, DEVOIR DES POUVOIRS PUBLICS

En principe, c'est au concédant qu'il revient de contrôler le respect des obligations d'un contrat de concession. À cette fin, les IFI ont financé l'instauration de cadres et d'organismes de réglementation ; mais leur mise

en œuvre pose de nombreuses difficultés. Dans de nombreux pays, les concessionnaires contournent les autorités administratives compétentes en traitant directement avec le ministre ou le président.

De nombreux concessionnaires font par ailleurs l'impasse sur une grande partie, quand ce n'est pas la totalité, de leurs obligations d'information envers les autorités. Il serait donc utile d'imposer chaque année un audit financier et opérationnel des contrats de concession, réalisé par un organisme indépendant, financé par les redevances. Mais la gestion transparente des concessions n'est pas une volonté partagée par tous les gouvernements. Par ailleurs, les exigences des pouvoirs publics ont pénalisé de nombreuses concessions. Ceux-ci doivent élaborer des politiques plus strictes concernant le recouvrement des coûts d'infrastructure et l'excédent de charge des transporteurs. Plus les droits à payer par les usagers de la route sont faibles et plus grand est l'excédent de charge autorisé, moins les tarifs de fret routier et ferroviaire seront élevés, et moins les concessionnaires auront de ressources pour entretenir et moderniser le réseau ferré.

Malgré ces problèmes, les réseaux ferrés bien gérés restent la solution la plus économique pour transporter du fret généraliste non urgent sur des distances de 500 à 800 kilomètres. La réhabilitation de telles lignes, à travers leurs mises en concession, se justifie à chaque fois que les fondamentaux commerciaux sont solides. Des solutions doivent être trouvées pour que d'un côté l'État bénéficie du meilleur niveau de service possible et que de l'autre, le rendement financier soit assez élevé pour attirer des concessionnaires.

L'expérience montre que, étant donné les volumes de marchandises transportés sur la plupart des réseaux ferrés africains, peu de concessionnaires ont les moyens d'assurer les services aux voyageurs et qu'ils ne sont généralement pas prêts à investir leurs fonds propres dans de vastes opérations de renouvellement ou de modernisation. Les politiques, eux, attendent des concessions qu'elles transforment des réseaux ferrés mal conçus et délabrés en services modernes, "à l'européenne". Pour autant, les concessions représentent pour les chemins de fer le meilleur moyen de contribuer au développement économique, à condition que l'État subventionne les services aux voyageurs, les grands travaux d'entretien des voies et qu'il veille au respect des contrats. ●

² Voir à ce sujet, l'article de Édouard de Vergeron dans ce numéro de *Secteur Privé & Développement*.

Un bilan contrasté de la participation privée dans les chemins de fer africains

Concurrencés par la route, les chemins de fer africains doivent se moderniser. Leur diversité impose des réformes au cas par cas ; la participation privée prend elle aussi de multiples formes : sous-traitance, mandat de gestion, affermage, concession. L'organisation intégrée avec accès de tiers opérateurs reste une solution adéquate en Afrique. En outre, les investisseurs privés sont rarement des compagnies ferroviaires, ou des acteurs locaux ; il s'agit souvent de grands clients. Des financements publics demeurent nécessaires pour les infrastructures des chemins de fer à faible densité de trafic.

Olivier Ratheaux

Agence Française de Développement

En Afrique, des concessions privées sont à l'origine des premières lignes de chemin de fer. Les nationalisations du XX^e siècle, outre leurs raisons idéologiques, répondaient à la baisse de rentabilité financière de lignes jadis en monopole, confrontées à une concurrence croissante avec l'amélioration des routes et la hausse de productivité des véhicules en termes de puissance et de charge marchande. Le chemin de fer a dû passer d'une situation de monopole à une concurrence intermodale et se recentrer sur les marchés où il garde un avantage comparatif¹. Ces dernières décennies, plusieurs États ont de nouveau fait appel à des sociétés privées pour les accompagner dans cette transformation, particulièrement en Amérique latine et en Afrique subsaharienne. Tirer les leçons de ces expériences permet de comprendre le potentiel et les limites de tels partenariats.

En Afrique, le transport ferroviaire n'offre généralement pas d'avantage comparatif par rapport au transport routier pour les voyageurs. En revanche, il peut être important pour des marchandises transportées sur plu-

sieurs centaines de kilomètres. L'économie sur le trajet principal compense les surcoûts des installations et des manutentions terminales². C'est le cas des pondéreux, peu sensibles aux délais (ciment, engrais, céréales, etc.), des produits pétroliers, des marchandises en conteneurs, surtout si le transport s'effectue en trains-blocs³.

L'avantage environnemental, qui tient à l'efficacité énergétique, est réel mais généralement faible. Peu valorisé par le marché, il ne suffit pas à justifier des investissements de transfert modal. La traction électrique fait exception quand la densité du trafic (rapport des tonnes-kilomètres à la longueur du réseau) permet d'amortir ses coûts d'installation et que la production d'électricité génère peu de gaz à effet de serre. Or, dans les rares pays africains où cette densité est forte – Afrique du Sud, Égypte, Maroc – la seconde condition n'est pas satisfaite.

“La diversité des chemins de fer africains appelle une approche au cas par cas.”

LA DIVERSITÉ DES CHEMINS DE FER AFRICAINS

Les exploitations diffèrent fortement par la taille des réseaux, le trafic, la gestion. Il n'y a rien de commun, par exemple, entre les chemins de fer de fret sud-africains – à haute intensité de trafic, à bonne gestion publique, dégageant des profits sans subvention de l'État – et de petites lignes d'Afrique subsaharienne, peu utilisées, insuffisamment modernisées et mal gérées.

Cette diversité appelle une approche au cas par cas. Pour des lignes à faible densité de tra- ►►►

OLIVIER RATHEAUX

Olivier Ratheaux est ingénieur des mines et titulaire d'une spécialisation en économie du développement. Après des postes en assistance technique, il est entré à l'Agence française de développement en 1992. Il a monté de nombreux financements d'infrastructures et a travaillé sur les partenariats public-privé, les politiques sectorielles, le calcul économique des projets et la passation des marchés. Il est actuellement chef de projet référent pour le secteur du transport. —

¹ Un avantage comparatif s'apprécie en termes de prix et de qualité du service : fiabilité, sécurité, traçabilité de la marchandise ; rapidité, ponctualité, fréquence, sécurité, confort pour le transport de passagers.

² Pour le transport minéralier en masse, la condition de distance ne joue pas.

³ Trains complets effectuant des rotations de point à point sans remanement de la rame.

Quel rôle du secteur privé dans le développement du rail africain ?

►►► fic rendant difficile, du fait de forts coûts fixes, la viabilisation de l'activité, seuls les projets d'amélioration des immobilisations existantes sont financièrement rentables. L'investissement dans une ligne nouvelle ne peut pas, dans ce cas, être à la charge de l'exploitant ; les priorités d'investissement sont alors la remise en état de la voie pour sécuriser les circulations des trains de marchandises, la modernisation et parfois l'accroissement de capacité du parc de matériel roulant. Dans quelques cas, la reconquête du marché nécessiterait des investissements de modernisation trop élevés pour être justifiés économiquement et financièrement supportables. Le mieux est alors de fermer la ligne.

Les transports minéraliers sont un cas particulier. La forte densité de trafic d'un chemin de fer minéralier permet normalement d'amortir l'investissement de création. Un investissement privé peut donc couvrir les coûts liés à la mine, à l'usine d'enrichissement, au chemin de fer dédié et au terminal portuaire pour l'exportation. L'entreprise minière cherche en effet à contrôler l'affectation de la rente minière, de l'extraction au destinataire final.

CE QUE LES CLIENTS ET L'ÉTAT ATTENDENT DE LA PARTICIPATION PRIVÉE

Les détenteurs de fret accordent la plus grande importance à la capacité de l'entreprise ferroviaire à fournir à temps un service fiable, sûr et attentif à leurs demandes. La performance de l'exploitant ferroviaire privé en Afrique subsaharienne est perçue par ces clients comme meilleure que celle de l'entreprise publique : une approche plus commerciale s'ajoute à une forte hausse de la productivité (en particulier celle du personnel et du matériel roulant).

Les États africains cherchent par la privatisation d'exploitation à se dégager totalement du financement des investissements et du fonctionnement. Cet objectif n'est pas réaliste pour des chemins de fer africains à faible densité de trafic ; le financement public des investissements d'infrastructure reste nécessaire. La privatisation d'exploitation permet néanmoins une inversion des flux financiers entre l'État et l'exploitant : les redevances de concession ou d'affermage et les impôts et taxes versés l'emportent désormais sur les subventions. L'État devrait attendre de la privatisation d'exploitation une amélioration de la gestion, un accroissement de la professionnalisation et une normalisation des relations avec l'exploitant – plutôt qu'un apport de capitaux privés qui restera limité par les risques et une rentabilité moyenne.

LES FORMES DE LA PARTICIPATION PRIVÉE

Comme pour d'autres infrastructures, la participation privée dans les chemins de fer prend principalement la forme de la sous-traitance, du mandat de gestion, de l'affermage et de la concession. La sous-traitance est une option intéressante pour des entreprises publiques ferroviaires habituées à tout entretenir en régie directe. Délicate sur de petits marchés ne laissant place qu'à un sous-traitant et un seul donneur d'ordre (encore que travailler sur une base régionale élargisse le marché), elle est une opportunité pour de petites et moyennes entreprises nationales, souvent formées d'anciens cheminots. Dans un autre registre, Sitarail, qui gère la ligne Côte d'Ivoire-Burkina Faso, sous-traite la commercialisation des trains voyageurs à un opérateur privé national⁴.

Le mandat de gestion a été testé dans des chemins de fer africains. Les résultats sont mitigés, surtout s'il s'agit de simple mise à disposition de personnel, sans intéressement à la performance. Dans des environnements très instables, toutefois, la formule peut être la seule réaliste, comme en République démocratique du Congo. L'usage veut que les contrats soient courts, typiquement cinq ans ; cette durée est souvent insuffisante pour mettre en œuvre des réformes et des programmes d'investissement conséquents. La pérennité d'un mandataire efficace faciliterait l'accès de l'entreprise publique aux financements longs.

Dans l'affermage, le fermier exploite des investissements financés par l'autorité publique, contre redevance, alors que dans la concession, tous les investissements sont à la charge de l'exploitant. L'affermage pur ou l'affermage concessif sont en général préférables : la responsabilité des investissements est partagée entre l'autorité publique et l'exploitant. Leur logique est similaire à celle du transport routier, où l'investissement dans l'infrastructure est public et son entretien supporté par l'utilisateur (par le biais de redevances sur le carburant), tandis que l'investissement et l'exploitation du matériel roulant sont privés. Sitarail fonctionne sur ce schéma, retenu aussi pour les chemins de fer camerounais en 2008, après une période en concession intégrale qui s'est avérée peu soutenable à terme. La concession reste envisageable pour des lignes à très fort trafic⁵.

⁴ Voir à ce sujet, l'article d'Édouard de Vergeron dans ce numéro de *Secteur Privé & Développement*.

⁵ Pour fixer les idées, plusieurs millions de t/an sur une ligne d'un millier de km.

LES MOTIVATIONS DES EXPLOITANTS PRIVÉS

En Afrique, l'implication d'exploitants du rail privés est rare ; citons le montage initial de la concession de Nacala au Mozambique, avec l'américain Railroad Development Corporation ; ou, plus récemment, l'implication du brésilien América Latina Logística sur le chemin de fer Kenya-Ouganda. Les exploitants ferroviaires privés d'Amérique du Nord se sont plutôt intéressés aux concessions d'Amérique latine ; les chemins de fer européens, eux, restent relativement fermés au secteur privé hormis au Royaume-Uni. L'implication d'exploitants ferroviaires d'autres continents a pris la forme limitée d'assistance technique, par sociétés d'ingénierie interposées. Il faut noter toutefois le cas de Rail India Technical and Economic Services, filiale des chemins de fer indiens, qui est actionnaire de concessions en Tanzanie et au Mozambique.

L'actionnariat de grands clients du chemin de fer s'est avéré plus prometteur, qu'il s'agisse d'entreprises de logistique (Bolloré) ou de transporteurs maritimes (Maersk). Ils trouvent leur intérêt à fournir un service de bout en bout sur la chaîne de transport internationale, pour contrôler la formation des rentes et accroître leurs parts de marché. Cela explique la fréquence de rémunérations de type "prix de transfert" (commission de gestion, ristournes) plus que la distribution de dividendes.

Hormis la sous-traitance et les concessions ferroviaires zambienne et kenyane, la participation de nationaux est encore faible.

Le succès de la privatisation n'est pas assuré. Les premiers actionnaires de référence des concessions Dakar-Bamako et Kenya-Ouganda ont été défaillants sur tous les plans : financement, gestion. La mise en concession du chemin de fer Djibouti-Éthiopie a échoué à cause du manque de coopération des États concédants, de l'inadéquation du montage, de faiblesses des candidats à la reprise.

LES RISQUES ENCOURUS

Le risque macroéconomique tient à la prévalence de coûts fixes dans les charges ferroviaires, donc au manque de flexibilité en cas de retournement de conjoncture, et au libellé des recettes en monnaie locale⁶.

Le risque politique est lié à l'exploitation d'infrastructures à longue durée de vie. En préparant en 1994 l'affermage de Sitarail, nul ne prévoyait l'arrêt total de l'exploitation pendant neuf mois en 2002 à cause d'une guerre civile en Côte d'Ivoire. Le risque réglementaire qui caractérise les relations entre l'État et l'exploitant peut être limité si les prix de trans-

port sont libres. Les concessions binationales (Dakar-Bamako, Côte d'Ivoire-Burkina Faso, Kenya-Ouganda, Mozambique-Malawi) permettent de rationaliser l'exploitation et autorisent des économies d'échelle, mais au prix d'une multiplication des coûts de transaction pour mettre en œuvre un régime fiscal et douanier commun, des régimes des personnels harmonisés, etc. Les projets de reprise de chemins de fer existants comportent, quant à eux, un risque technique, découlant du peu de visibilité sur l'état réel des actifs transférés.

LA POLITIQUE SECTORIELLE ET LA PARTICIPATION PRIVÉE

Le rôle de l'État est d'organiser le secteur, d'orienter (voire de financer) les investissements d'infrastructure, de veiller à la sécurité de l'exploitation ferroviaire, de prévenir le risque d'abus de position dominante, d'harmoniser les termes de la concurrence rail-route et d'atténuer les risques qui relèvent de sa compétence : politique, macroéconomique, réglementaire.

Les modèles organisationnels du secteur ferroviaire sont l'entreprise intégrée, en monopole intra-modal ou en concurrence avec d'autres entreprises ferroviaires sur des itinéraires voisins, avec ou sans accès de tiers opérateurs au réseau (États-Unis) ; la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation (Europe occidentale) ; la séparation complète des fonctions (Royaume-Uni). Compte tenu de niveaux de trafic et de tailles d'entreprise généralement faibles et de coûts de coordination élevés en cas de séparation de fonctions, l'organisation intégrée avec accès de tiers opérateurs reste préférable en Afrique.

L'harmonisation des conditions de concurrence est imparfaite entre le transport routier, qui relève largement de l'artisanat, et le chemin de fer qui appartient au secteur formel. Hormis le transport minéralier (intégré à la filière "mine-exportation"), l'État peut transposer au secteur ferroviaire le modèle routier où l'investissement dans l'infrastructure est financé par l'impôt, l'entretien imputé à l'usager (généralement à travers un fonds d'entretien routier) et l'exploitation privée et commerciale. Enfin, l'État devrait éviter les biais favorisant le transport routier, par exemple dans les structures de prix de produits comme les carburants. •

⁶ Toutefois, un trafic tourné vers l'importation donnera une marge de manœuvre au transporteur en cas de dévaluation.

Les enseignements de ce numéro

PAR BENJAMIN NEUMANN **RÉDACTEUR EN CHEF**

L'Afrique a besoin de chemins de fer performants

et compétitifs. Le transport ferroviaire, et en particulier celui des marchandises, peut jouer un rôle clé dans le développement du continent. Moins cher que le transport routier, il présente aussi une plus grande longévité et un meilleur bilan carbone. Délaissés au cours des années 1970 au profit de la route, la plupart des chemins de fers d'Afrique subsaharienne sont alors perçus comme des vestiges du passé, peu à même d'assurer le transport de masse des matières premières agricoles et minérales dans de bonnes conditions et à des prix compétitifs.

Pour faire face, en particulier, aux importantes opérations de réhabilitation de l'infrastructure et du matériel roulant rendues nécessaires par des décennies de sous-investissement, l'avenir des compagnies ferroviaires publiques a été confié au secteur privé. La première mise en concession fut effective au milieu des années 1990, et concernait la ligne entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. En 2010, près de 70 % des réseaux ferroviaires d'Afrique subsaharienne (hors Afrique du Sud) sont privatisés de façon plus ou moins complète. S'il est prématuré de tirer des conclusions définitives de ces expériences, il est en revanche possible d'en retenir quelques enseignements.

La participation du secteur privé a eu des effets globalement positifs, en particulier sur la productivité et le volume du trafic ferroviaire. Les services de fret ont gagné des parts de marché et les comptes sont plus équilibrés. Les flux financiers entre l'État et l'exploitant se sont, dans la plupart des cas, inversés : les redevances et les impôts versés l'emportent désormais sur les subventions.

Mais le bilan s'avère malgré tout contrasté. Le niveau d'investissement privé initialement envisagé par les mises en concession n'a pas été atteint. Et les concessions n'ont, pour la plupart, pas réussi à être financièrement viables à long terme sans le soutien des pouvoirs publics. Les marchés de transport ont été surestimés, quand ce n'est pas le mauvais état de l'infrastructure qui a été minimisé. Enfin, certains États n'ont pas donné au rail les moyens de concurrencer la

route à armes égales : la réglementation et la fiscalité applicables aux usagers de la route, qui n'assument qu'une fraction du coût d'entretien du réseau routier, sont restées les mêmes.

D'une façon générale, la plupart des projets n'ont pas trouvé le bon équilibre entre les intérêts privés et les attentes publiques. Les sociétés ne peuvent supporter seules le financement de l'infrastructure et du matériel roulant, étant donné l'étroitesse des marchés desservis par les concessions ferroviaires en Afrique subsaharienne. Quant aux États africains, ils cherchent à se dégager totalement du financement des investissements et du fonctionnement. Ils voient dans la privatisation le moyen de transformer à moindre coût les réseaux ferrés nationaux en services modernes, "à l'européenne".

Pourtant, le rail a les capacités de contribuer au développement du continent, à condition que les États restent impliqués et que davantage d'opérateurs privés – dotés d'une vision industrielle – soient désireux d'investir à long terme dans le secteur. Car au-delà de la réhabilitation et de la modernisation des chemins de fer, l'enjeu dans les années à venir consiste à connecter les réseaux existants en construisant de nouvelles lignes, afin de développer le commerce interafricain.

Sauf à devoir dépendre de la seule capacité des États à mobiliser auprès des bailleurs institutionnels les investissements nécessaires à ces évolutions, le rail africain, industrie fortement consommatrice de capitaux, devra séduire des partenaires financiers. Pour l'instant, ils ne trouvent que rarement leur place dans les projets de privatisation ferroviaire. Leur présence en plus grand nombre sera alors le signe que les schémas de privatisation seront devenus viables et pérennes et auront trouvé leur point d'équilibre.

Au sommaire de notre prochain numéro

Le ciment, entre responsabilité écologique et impératifs économiques



GRUPE AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

INSTITUTION FINANCIÈRE DE DÉVELOPPEMENT,
PROPARCO A POUR MISSION DE FAVORISER
LES INVESTISSEMENTS PRIVÉS DANS LES PAYS
ÉMERGENTS ET EN DÉVELOPPEMENT.

SECTEUR PRIVÉ & DÉVELOPPEMENT est une publication de Proparco, Groupe Agence française de développement, société au capital de 420 048 000€, 151, rue Saint-Honoré - 75001 Paris, Tél. : 01 53 44 31 07 – Mail : revue_spd@afd.fr – Internet : www.proparco.fr • **Directeur de Publication** Étienne Viard • **Fondateur** Julien Lefilleur • **Rédacteur en Chef** Benjamin Neumann • **Rédacteur en chef adjoint** Charlotte Durand • **Comité éditorial** Laurent Demey, Alan Follmar, Adeline Lemaire, Élodie Parent, Véronique Pescatori, Denis Sireyjol, Aglaé Touchard, Benoît Verdeaux • **Numéro coordonné par** Charlotte Durand (Proparco) et Olivier Ratheaux (Agence Française de Développement) • **Ont collaboré à ce numéro** Matthew Arndt (Banque européenne d'investissement), Richard Bullock (Consultant indépendant), Arthur Foch (Centre d'économie de la Sorbonne), Éric Peiffer (Vecturis), Pierre Pozzo di Borgo (Banque mondiale), Olivier Ratheaux (Agence Française de Développement), Édouard de Vergeron (Bolloré Africa Logistics) • **Conception & Réalisation** **NOISE** 28, rue du Fbg Poissonnière - 75010 Paris Tél. : 01 40 34 67 09 www.noise.fr / Édition : Jeanne-Sophie Camuset/Mise en page : Xavier Péron • **Traduction** Warren O'Connell, Christine Mercier • **Secrétariat de rédaction** (: ? ! :) **DOUBLEPONCTUATION** www.double-punctuation.com • **Impression** Burlet Graphics Tél. : 01 45 17 09 00 - ISSN : 2103 3315 - **Dépôt Légal** 23 juin 2009



L'abonnement à la version électronique de la revue bimestrielle *Secteur privé & développement* est gratuit sur www.proparco.fr