



Renouvellement du parc d'autobus à Dakar

Avant et après

Ajay Kumar et Christian Diou



Renouvellement du parc d'autobus à Dakar

Avant - après

Renouvellement du parc d'autobus à Dakar

Avant - après

Ajay Kumar et Christian Diou

Mai 2010



Programme de politiques de transport en Afrique subsaharienne

Le SSATP, né d'un partenariat international, a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique subsaharienne.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économiquement sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

* * * * *

Le SSATP a pour partenaires

- 36 pays africains
- 8 communautés économiques régionales
- 2 institutions africaines : *CEA et UA-NEPAD*
- 10 bailleurs de fonds actifs : Commission européenne (principal bailleur de fonds), Danemark, France, Irlande, Norvège, Suède, Royaume-Uni, Banque islamique de développement, Banque africaine de développement et Banque mondiale (institution d'accueil)
- Des organisations régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie la Commission européenne, le Danemark, la France, l'Irlande, la Norvège, le Royaume-Uni, la Suède, la Banque islamique de développement, la Banque africaine de développement et la Banque mondiale pour leur soutien et leur appui financier au Programme.

* * * * *

Autres publications sur le site Web du SSATP

www.worldbank.org/afr/ssatp

Les constatations, interprétations et conclusions présentées ici sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues des bailleurs de fonds du SSATP ou de ses partenaires.

© 2010 Banque internationale pour la reconstruction et le développement /Banque mondiale
Tous droits réservés.

Table des matières

Avant-propos	vii
Remerciements	ix
Sigles et abréviations	xi
Résumé synthétique	xiii
Programme de renouvellement du parc et objectifs de l'étude	xiv
Conception et élaboration du programme	xv
Expérience opérationnelle	xvii
Évaluation du programme	xix
Enseignements dégagés de l'expérience régionale	xxii
I. Introduction	1
Contexte	1
Objectifs	2
II. Panorama général	5
Contexte géographique	5
Vue générale du système de transport	5
Cadre institutionnel	8
Structure des opérations de transport public	9
III. Conception et élaboration du programme	17
Concept	17
Spécification des véhicules	17
Conditions de participation	18

Assistance technique aux opérateurs	19
Structure de financement	23
Problèmes d'exécution	24
IV. Expérience opérationnelle	27
Le contrat de concession	27
Contrôle des opérations	28
Coûts d'exploitation et rentabilité	34
V. Évaluation du programme	37
Conception du programme	37
Solutions envisagées et rejetées	39
Qualité du service	39
Viabilité	40
Problèmes d'exécution	42
Relations avec les autres modes de transport	43
Conclusions générales	44
VI. Leçons tirées des expériences régionales	49
Appendice. Contrat de concession	65

Avant-propos

L'Association internationale de développement (IDA) a approuvé en mai 2000 un projet d'amélioration de la mobilité urbaine comportant notamment la mise en place d'un dispositif de crédit-bail pour accompagner la rénovation d'un parc de minibus vieillissant, faciliter l'accès au crédit des opérateurs privés de transports en commun dans le cadre de la mise en location de quelque 500 véhicules par l'Association de financement des professionnels du transport urbain de Dakar (AFTU).

À la fin de 2002, les opérateurs de minibus n'étaient toujours pas disposés à participer à ce programme. C'est la détermination du Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD) qui a permis au début de 2003 de débloquer la situation et de convaincre les opérateurs indépendants de se constituer en groupements d'intérêt économique (GIE). En novembre 2003, le dispositif entrait en vigueur avec la signature du premier contrat relatif aux minibus. En 2005, Il fonctionnait à plein régime en mai 2005 au moment où les GIE ont créé leur propre organisme de micro-finance (Mectrans).

En septembre 2008, 505 nouveaux minibus étaient en service dans le cadre de ce dispositif, l'objectif de renouveler en partie le parc vieillissant et d'améliorer les services et le confort des passagers était atteint. Ce mécanisme, qui constitue une première dans la région, a permis de remplacer près d'un cinquième du parc existant. L'acquisition de ces nouveaux minibus a considérablement transformé

le paysage des transports urbains à Dakar. Les itinéraires et les arrêts de bus suivent un plan formalisé et les passagers sont satisfaits de la qualité du service. La mise en œuvre du nouveau modèle d'exploitation des nouveaux véhicules a permis d'augmenter les revenus de leurs propriétaires, des négociations ayant pour leur part permis de maintenir au minimum la hausse des tarifs. Après enquête, il ressort que le programme de crédit-bail est viable, et que le taux de remboursement est de 100 pour cent.

Les autorités souhaitent développer plus avant ce mécanisme et ont donc défini les ressources supplémentaires nécessaires à cette fin : un nouveau crédit et le recyclage des remboursements des programmes existants. L'IDA et le SSATP ont jugé utile et intéressant d'analyser les raisons pour lesquelles ce projet a porté ses fruits, de voir quelles sont ses faiblesses et les risques à prévoir, et d'informer nos partenaires sur son fonctionnement actuel.

A handwritten signature in black ink that reads "Stephen Vincent". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal stroke.

Stephen Vincent
Responsable du programme SSATP

Remerciements

Le présent ouvrage part d'une étude conduite par le bureau d'études IBIS Transport Consultants, Graham Gleave et Ian Barrett. Sa structure ainsi que les données et les recommandations sont reprises de cette même étude. Ce travail n'aurait pu s'accomplir sans l'apport de bons nombres de personnes représentant le secteur des autobus, les banques commerciales, les administrations et agences gouvernementales. Les auteurs tiennent tout particulièrement à remercier :

M. Soudou Diagne, Directeur général, et le personnel du Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD) ;

M. Abdoulaye Gueye, Président de l'Association de financement des transports urbains (AFTU) et M. Mamour Fall, responsable de l'équipe comptable au Cabinet RSM, pour les données opérationnelles et financières qui leur ont communiquées au sujet de l'opération de location-financement en cours ;

M. Mamadou Kanté, directeur de la Mutuelle d'épargne et de crédit des transporteurs de la région de Dakar (Mectrans) ;

M. Christian Salvy, Directeur Général de la Société de transports publics de Dakar (Dakar Dem Dikk, DDD) ;

Mme Fanny Barrett, pour avoir révisé le rapport et participé à la collecte de données ;

Mme Monique S. Desthuis-Francis, qui a corrigé et mis en forme le manuscrit aux fins de publication.

Sigles et abréviations

AFTTR	Division du commerce et des transports, Région Afrique
AFTU	Association de financement des professionnels du transport urbain de Dakar
AFTUW	Division du développement urbain et de l'approvisionnement en eau, région Afrique
AWB	Attijari Wafa Bank
BST	Banque sénégal-tunisienne
CETUD	Conseil exécutif des transports urbains de Dakar
CGU	Contribution globale unique (impôt sur les sociétés)
CSTC	Compagnie sénégalaise de transports collectifs
DDD	Dakar Dem Dik (exploitant d'autobus de Dakar)
DTS	Droits de tirage spéciaux
DTT	Direction des transports terrestres
FCM	Fonds de caution mutuelle
FPE	Fonds de promotion économique
GIE	Groupement d'intérêt économique
IDA	Association internationale de développement
Mectrans	Mutuelle d'épargne et de crédit des transporteurs de la région de Dakar
PAMU	Programme d'amélioration de la mobilité urbaine
PTB	Petit train de banlieue (service ferroviaire de banlieue de Dakar)
SGBS	Société générale de banques du Sénégal

SOTRAC	Société des transports en commun (ancien exploitant des autobus de Dakar)
TVA	Taxe à la valeur ajoutée

Taux de change (Novembre 2007)

	=	USD 1,589
DTS 1,00	=	EUR 1,09
	=	CFA 714
	=	DTS 0.630
USD 1,00	=	EUR 0.685
	=	CFA 449
	=	DTS 0.919
EUR 1,00	=	USD1 480
	=	CFA 656
	=	DTS 1.40
CFA 1 000	=	USD2.23
	=	EUR 1.52

Note : Le franc CFA est arrimé à l'euro

Résumé synthétique

Contexte

Le Sénégal compte quelque 12 millions d'habitants. Plus de 3 millions vivent dans la région métropolitaine de Dakar, dont la population augmente deux fois plus vite que dans l'ensemble du pays (la ville affiche un taux de croissance démographique annuel de 3,6 % environ, contre 2,2 % à l'échelon national). Comme dans la plupart des villes des pays en développement, les autorités ont du mal à répondre à la demande de services d'une population croissante, plus particulièrement des pauvres, qui dépendent le plus des services publics, qu'il s'agisse de l'eau, de l'électricité, des transports ou autre service. L'absence de politiques foncières et le développement économique sont responsables d'une urbanisation tentaculaire et désordonnée qui amplifie le défi que pose un essor rapide. C'est sur une péninsule que Dakar est née, aujourd'hui la ville s'étend vers l'extérieur un peu comme un entonnoir. Bon nombre de ses villes satellites et de ses banlieues récentes sont à plus de 15 kilomètres du centre-ville, là où se concentre la plupart des emplois. De ce fait, les habitants des périphéries ont des trajets plus longs que la moyenne des villes de même taille.

À Dakar, plus de 75 % des déplacements quotidiens s'effectuent par les transports publics assurés par des opérateurs aussi bien formels qu'informels. Deux opérateurs appartiennent au secteur formel, Dakar Dem Dik (DDD), la société publique d'autobus qui a repris les itinéraires desservis par la société publique SOTRAC (Société des

transports en commun) après sa faillite en 2001, et Petit Train de Banlieue¹ (PTB), la société de chemins de fer de banlieue, ainsi que des opérateurs de taxi, avec ou sans licence. Le rôle du secteur formel n'a cessé de décliner, les tarifs étant en effet contrôlés, les compagnies de bus et sociétés de chemin de fer ont donc beaucoup de difficultés à entretenir et à renouveler leur parc. La DDD a récemment reçu livraison de plus de 400 nouveaux autobus, mais elle demeure confrontée à des difficultés financières et opérationnelles croissantes. Le PTB n'occupe qu'une part insignifiante du marché, bien que celle-ci soit censée augmenter une fois que le programme d'amélioration en cours sera achevé.

Le secteur informel, composé d'un parc de 2 500 à 3 000 minibus ou *cars rapides*, couvre plus de 80 % de la demande, le reste de la demande étant assuré par des taxis illégaux.

Le parc des *cars rapides* encore très récemment était vétuste et plutôt en mauvais état. Le réseau était dense, les tarifs étaient relativement bas et les services de mauvaise qualité et anarchiques. Les opérateurs pouvaient couvrir leurs coûts d'exploitation, mais incapables d'assurer l'entretien ou le renouvellement des véhicules, ce qui s'est traduit par une pénurie de moyens de transport public.

Programme de renouvellement du parc et objectifs de l'étude

Pour remédier à la baisse de qualité des services d'autobus, les autorités ont proposé, au début des années '90, un programme par lequel elles financeraient le renouvellement du parc de minibus² dans l'objectif de

¹ Le PTB s'appelait autrefois Petit train bleu en raison de sa couleur.

² Dans le cadre du programme d'amélioration de la mobilité urbaine, la Banque mondiale, par le biais de l'Association internationale de développement, a accordé aux autorités un crédit pour acquérir 505 nouveaux minibus dans le cadre d'un dispositif de crédit-bail.

formaliser (et de professionnaliser) les services en introduisant un mécanisme de répartition des lignes et un barème officiel de tarifs, accompagné d'une assistance technique et d'une formation aux opérateurs et aux conducteurs. Le programme avait aussi pour objectif de réduire la pollution en offrant aux opérateurs une prime à la casse pour chaque véhicule remplacé.

Grâce à ce programme, une ville subsaharienne s'attachait pour la première fois à renouveler son parc d'autobus en faisant bénéficier des opérateurs privés de financements publics et d'utiliser ces fonds pour régulariser les services d'autobus.

L'étude avait plusieurs objectifs : 1) définir en quoi le mécanisme de financement a amélioré la qualité des services de transport urbain à Dakar depuis sa mise en œuvre en 2005 ; 2) analyser si cette méthode est viable au plan financier et examiner l'incidence qu'exerce l'introduction de nouveaux véhicules sur les autres fournisseurs de services publics ; et 3) déterminer si, sur la base des données disponibles, ce mécanisme constitue une approche viable (tant sur le plan opérationnel que financier) pour améliorer la prestation de services de transport dans d'autres villes d'Afrique subsaharienne.

Conception et élaboration du programme

Dans le cadre de ce programme où le budget de l'État finançait les nouveaux minibus exploités par les opérateurs des *cars rapides*,³ les opérateurs participants devaient se constituer en coopératives ou en groupements d'intérêt économique (GIE) pour assurer collectivement la responsabilité du remboursement des prêts. Sur les 14 GIE existants,

³. Ce financement a servi à financer 75 % du prix d'achat des nouveaux véhicules, les 25 % restants étant versés d'avance par les opérateurs à titre d'acompte.

neuf participent au programme, soit 245 opérateurs environ. Ensemble, ils ont constitué l'Association de financement des professionnels du transport urbain de Dakar (AFTU), qui a fait l'achat des véhicules et les a loués aux GIE. Le programme n'a pas eu pour effet d'augmenter la capacité de transport car pour chaque nouveau véhicule loué, les opérateurs ont dû mettre à la casse un véhicule très polluant doté d'une licence légale, en échange duquel ils ont perçu des indemnités s'élevant en moyenne à 2,46 millions de francs CFA (5 000 dollars)⁴.

Une spécification détaillée a été établie pour les véhicules et a fait l'objet d'un appel d'offres, assorti de l'obligation que la maintenance soit effectuée au Sénégal et que la garantie couvre les 200 000 premiers kilomètres ou les cinq premières années. Le contrat a été remporté en janvier 2004 par un fournisseur indien, Tata International, pour une offre d'environ 22 millions de FCFA (44 000 dollars) par véhicule, en collaboration avec une entreprise locale, SENBUS, et agent désigné de maintenance.

Chaque GIE était tenu de conclure un accord de concession avec le CETUD, le Conseil exécutif des transports urbains⁵, qui déterminait les itinéraires, les tarifs et certaines pratiques d'exploitation. Les opérateurs devaient s'engager à respecter les arrêts officiels, à renoncer aux pratiques consistant à raccourcir inopinément les trajets et à appliquer des tarifs informels (courantes dans le cas des services de cars rapides) et enfin, à délivrer des tickets à tous les passagers. Les accords donnaient au CETUD le droit de contrôler le service, et obligeaient les opérateurs à lui fournir des données d'exploitation et financières. Les accords de concession étaient, en principe, censés spécifier la fréquence des

⁴ Toutes les sommes exprimées en dollars le sont en dollars des États-Unis, sauf indication contraire.

⁵ Le CETUD a été établi en 1997 afin de planifier et de coordonner le secteur du transport urbain à Dakar ; il a notamment été chargé d'attribuer les lignes de transport et de surveiller et d'imposer les conditions de service.

passages et autres paramètres de qualité, mais le CETUD n'a pu aboutir à un accord sur ces points, et ces critères ont donc été supprimés.

Les opérateurs ont reçu une formation en gestion des parcs de véhicules, axée sur la gestion financière. Les conducteurs et les receveurs ont reçu des instructions en matière de communication avec le public, d'exploitation et d'entretien des véhicules, et ont été informés de leurs obligations dans le cadre des accords de concession. Par ailleurs, les GIE et l'AFTU ont bénéficié d'une assistance technique en matière de gestion organique et de comptabilité, financée par un crédit de l'Association internationale de développement (IDA).

Le démarrage du programme a été lent, les opérateurs hésitant dans premier temps à se constituer en GIE ou à utiliser les véhicules d'un fabricant inconnu au Sénégal. La collecte des apports personnels des opérateurs (25 % des véhicules) et l'établissement de lettres de crédit ont prolongé ce retard, dû en partie à l'inexpérience des principaux intervenants. Ce n'est donc qu'en décembre 2005 que le premier lot de véhicules a été livré. Les problèmes associés à la mobilisation des apports personnels ont également retardé la livraison des lots suivants.

Expérience opérationnelle

À l'heure actuelle, 505 autobus ont été mis en service dans le cadre de ce mécanisme de financement. Les véhicules fonctionnent généralement bien et sans réels incidents mécaniques. Le contrôle s'est néanmoins révélé problématique, et l'AFTU n'a fourni aucune donnée précise concernant l'utilisation ou la fréquence du service. Il arrive cependant que le CETUD commande des études sur un sujet spécifique. Il ressort d'entretiens avec les opérateurs que les taux d'utilisation demeurent assez faibles, l'utilisation annuelle moyenne n'étant que de 48 000 km (environ 160 km par jour sur la base de 300 jours de fonctionnement par an), et un intervalle de service moyen de 11 minutes. Les services sont généralement assurés de 6h30 à 21h00, mais dans le cas des véhicules neufs, l'équipage n'est pas relevé dans la journée. Les

conducteurs se plaignent de fatigue, ce qui n'est pas surprenant, mais ils sont satisfaits de leur véhicule.

Le programme n'ayant pas pour vocation d'augmenter la capacité de transports publics, son effet sur le reste des opérateurs a donc été négligeable. La qualité des services s'est améliorée, à la satisfaction des usagers. Les trajets sont en effet un peu plus rapides, les minibus de l'AFTU s'arrêtant uniquement aux arrêts officiels ; le coût global pour le passager aurait également diminué du fait que les équipages s'en tiennent au tarif en vigueur. La délivrance de tickets a entraîné une baisse des revenus de l'équipage, qui doit maintenant remettre les recettes au propriétaire, qui en ressort gagnant.

On ne dispose pas d'informations détaillées sur la rentabilité financière des investissements. Le programme d'assistance technique destiné à réunir des données opérationnelles et financières s'est heurté à quelques problèmes dus au fait que peu d'opérateurs ne voulaient y participer. L'évaluation présentée ici se fonde sur des données communiquées par ceux qui se sont portés volontaires ou d'informations obtenues au cours d'entretiens avec les opérateurs et les conducteurs. Il en ressort que les recettes des propriétaires sont bien plus élevées que par le passé (en partie aux dépens de l'équipage) et que certaines redevances informelles perçues aux terminus ou par la police ont maintenant disparu. Quant aux passagers, ils sont plus satisfaits des services qu'auparavant.

Bien que les opérateurs perçoivent d'importantes subventions implicites sous forme de généreuses primes à la casse et bénéficient de conditions de crédit favorables ainsi que d'une assistance technique, ils ne semblent pas être en mesure de couvrir leurs coûts d'exploitation (coûts de fonctionnement et coûts fixes). Il faut dire que les revenus ont en effet augmenté en même temps que les dépenses liées aux nouvelles normes de maintenance et au remboursement du capital.

Évaluation du programme

Globalement, le programme a permis de rehausser le niveau des services de transport urbain le long des corridors concernés par le projet. Néanmoins, contrairement à ce que l'on pensait, cette amélioration résulte plus de la structuration du secteur, de l'introduction d'un système officiel de répartition des lignes de transport et de la mise en place d'un barème de tarifs qu'au renouvellement du parc en soi. Cela dit, le financement du renouvellement du parc était une condition nécessaire pour inciter les opérateurs et l'autorité de réglementation à engager la réforme des transports publics.

La structuration des transports publics par l'introduction d'accords de franchise est à l'origine de trois grands progrès dans la qualité du service : 1) une répartition plus rapide et plus fiable des véhicules au point de départ et un itinéraire plus fiable (les véhicules non officiels quittent le terminus une fois pleins et changent souvent d'itinéraire en cours de route) ; 2) la prévisibilité des tarifs pour les usagers (dans le secteur informel, ils sont arbitrairement adaptés par le chauffeur ou le receveur en fonction de la demande) ; et 3) les recettes des propriétaires des nouveaux autobus ont augmentés (dans le secteur informel, près de 20 % des revenus sont absorbés par les paiements officiels).

Aujourd'hui, tous les autobus sont en service, la qualité du service s'est améliorée, et les remboursements sont effectués à intervalles réguliers (un seul retard de paiement de plus de 30 jours). En septembre 2009, les opérateurs avaient remboursé à l'AFTU plus de 45 % du montant total du crédit-bail, soit 7 millions de dollars. Comme l'un des critères du programme était la mise à la casse d'un vieux véhicule agréé pour chaque nouveau véhicule, l'offre de transport n'a pas augmenté.

Une deuxième phase du programme est envisagée et le programme devrait être reconduit suivant un mécanisme de financement renouvelable.

Pour préserver les avantages que procure le programme, les autorités devront prêter attention aux points suivants :

- Si le service est pérenne sur le plan technique, sa viabilité financière résulte de subventions déguisées substantielles⁶ qu'il sera peut-être difficile de maintenir si le programme prend de l'ampleur. Les autorités avaient déjà des difficultés à verser les primes de mise à la casse du dernier lot de véhicules. Par ailleurs les coûts d'exploitation augmenteront probablement sous l'effet de la hausse du prix du carburant ou pour d'autres raisons. Pour toutes ces raisons, il faudra absolument prévoir l'ajustement régulier des tarifs pour assurer la viabilité financière du programme à long terme.
- Même si les nouveaux autobus sont en meilleur état que les *cars rapides*, ils ont subi des dommages au cours des dernières années, notamment au niveau de la carrosserie, des feux et des pare-brise. Cette dégradation tient peut-être au fait que les opérateurs ne sont pas propriétaires des véhicules qui appartiennent collectivement aux GIE. À cet égard, il faudrait peut-être que la qualité du véhicule fasse partie intégrante de l'accord de franchise, sous contrôle du CETUD, et en infligeant des sanctions aux opérateurs qui n'appliquent pas les conditions de maintien de la qualité.
- Le projet visait à renouveler une partie du parc d'autobus et à structurer les services sur certains couloirs sans empiéter sur l'activité des autres opérateurs (y compris non officiels) actifs

⁶ Les subventions déguisées sont les suivantes : 1) la prime à la casse (5 000 dollars par véhicule en moyenne) représente plus de 10 % du coût d'un autobus neuf, et un montant sensiblement supérieur à la valeur des vieux véhicules ; 2) les conditions de financement étaient concessionnelles ; 3) le coût administratif du programme a été financé par la Banque mondiale ; et 4) les risques de change ont été supportés par le gouvernement.

dans d'autres corridors. Or, l'expérience de Dakar montre qu'il est difficile de structurer et d'améliorer un pan du secteur des transports sans à la fois assimiler un secteur aussi important et croissant que le secteur informel et l'intégrer au processus de réforme engagée à l'échelle d'une ville. Dakar est confrontée à deux problèmes particuliers. D'abord, l'accord de concession garantit aux concessionnaires un droit d'exploitation exclusif sur un itinéraire en particulier. Le CETUD n'est cependant pas en mesure de faire appliquer les conditions stipulées par l'accord, et se trouve donc confronté à une concurrence illicite de la part des opérateurs informels. Ensuite, les nouveaux opérateurs partagent les terminus et les arrêts avec les *cars rapides*, instaurant sur le trajet une concurrence qui fragilise la structure fondamentale du contrat de concession. Les opérateurs informels ne sont pas tenus d'assurer des normes de sécurité ou d'exploitation et passent souvent outre aux règles de la circulation, soudoyant pour cela les agents de police. Vu l'essor de la demande, le nombre de *cars rapides* ne cessera de croître, compromettant la viabilité opérationnelle et financière des nouveaux autobus. Priorité devrait désormais être donnée à l'expansion graduelle du principe d'accord de concession aux opérateurs de *cars rapides* (avec ou sans renouvellement du parc) et au développement des compétences professionnelles nécessaires à l'évaluation empirique de la demande de transport et à l'élaboration d'itinéraires et de barèmes tarifaires appropriés dans le cadre d'une approche intégrée.

- L'instauration d'un bon système de suivi est indispensable à la réussite du programme. Le contrat de concession exige des plans d'exploitation et des comptes annuels que les opérateurs négligent de préparer. De la même façon, les données statistiques de base sur le fonctionnement du système sont indispensables pour évaluer son impact et apporter les éléments de planification qui redéfiniront par exemple les lignes du réseau, le cadre opérationnel et la structure tarifaire.

Enseignements dégagés de l'expérience régionale

Si le renouvellement du parc de véhicules est un passage obligé pour les projets de transport urbain dernièrement mise en œuvre les pays en développement, deux angles d'approche sont adoptés.

L'approche classique, où les transports collectifs sont notamment assurés par une société publique, consiste à acquérir des véhicules pour le compte de la société. Cette acquisition est parfois associée à une réforme de la réglementation des transports ou à une restructuration de l'opérateur dans le cadre du concept global du projet. Jusqu'au début des années '90, il était courant que le gouvernement subventionne l'achat d'autobus exploités par une entreprise publique, pratique qui persiste aujourd'hui dans certains pays. On peut citer en exemple le métro d'Accra, l'entreprise Lagbus à Lagos ou les systèmes de transport des grandes villes métropolitaines en Inde. Néanmoins, cette approche s'est avérée insoutenable dans les cas où cet appui ne s'accompagnait pas de mesures pour remédier aux dysfonctionnements fondamentaux du système d'exploitation.

Une approche plus récente privilégie l'établissement de partenariats public-privé, le secteur public finançant la mise en place d'un environnement favorable (dont le développement de l'infrastructure), le secteur privé conservant pour sa part toutes les responsabilités opérationnelles, notamment le financement et la gestion du matériel roulant. Pour autant, même le secteur privé a souvent besoin d'une impulsion initiale revêtant la forme de financements à des taux bonifiés pour la rénovation du parc de véhicules, essentiellement parce que les opérateurs privés sont souvent en proie à des difficultés financières et n'ont pas la connaissance du marché et investir dans des autobus de qualité. Les banques commerciales sont souvent réticentes à leur consentir des prêts tant que le modèle économique de financement des nouveaux autobus n'a pas fait ses preuves, d'où une augmentation du nombre de petits autobus d'occasion vétustes que les opérateurs peuvent financer sur leur épargne personnelle.

Outre les obstacles financiers, les difficultés auxquelles se heurte le renouvellement d'un parc de véhicules s'expliquent par bien d'autres raisons telles que la faiblesse des cadres réglementaires, l'inefficacité de la gestion de la circulation qui réduit la productivité des bus, la difficulté à offrir des garanties à l'organisme de financement (public ou privé) et les problèmes auxquels les opérateurs du secteur informel sont confrontés pour accéder aux services d'entretien et autres services techniques.

Il ressort d'expériences antérieures en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud-Est que certaines mesures créeraient les conditions nécessaires à la réussite d'un tel programme. L'élément le plus important consisterait à définir les fonctions des secteurs public et privé : le secteur public offrirait l'environnement propice à cette opération ainsi que les équipements collectifs tandis que le secteur privé fournirait les services d'exploitation et assumerait les risques commerciaux. Un programme de financement du renouvellement du parc d'autobus fondé sur les enseignements tirés des expériences régionales, présente les caractéristiques suivantes.

Environnement favorable

- une réforme réglementaire visant à instaurer une « concurrence maîtrisée » pour les droits d'exploitation
- des contrats de service d'une durée suffisante pour recouvrer l'investissement dans les véhicules
- une gestion de la circulation qui améliore les résultats d'exploitation dans les zones concernées
- des mécanismes efficaces de priorité aux autobus, tel que le système d'autobus en site propre
- la fourniture par le secteur public de dépôts d'exploitation et d'installations techniques pour le nouveau parc de véhicules

Montage financier

- le contrat de location-exploitation s'accompagne d'une clause de maintenance
- la garantie de remboursement est assurée par une sûreté sur les revenus dérivant des contrats de service
- le montant de l'apport initial est limité au montant correspondant au temps nécessaire pour trouver un autre client
- la durée de remboursement du financement coïncide plus ou moins avec la durée de vie utile du véhicule

Services d'assistance et autre dispositions

- l'autre partie au contrat est une personne morale représentant un collectif d'opérateurs
- les membres du collectif sont tenus d'accepter la responsabilité solidaire pour les conditions contractuelles
- le collectif se charge d'assurer les véhicules et assume les risques d'exploitation
- la maintenance des véhicules relève de la responsabilité d'un prestataire spécialisé, l'obligation en incombant à l'opérateur
- le fournisseur des autobus participe pleinement à tous les aspects de la prestation de services

I. Introduction

Au début des années '90, le gouvernement sénégalais a eu l'idée d'utiliser un financement de la Banque mondiale pour renouveler le parc de bus à grande capacité exploités à Dakar par la SOTRAC (Société des transports en commun), l'entreprise nationale de transport en commun. La SOTRAC étant alors au bord de la faillite, il a donc été suggéré que les crédits de la Banque mondiale servent au renouvellement des minibus, ou *cars rapides*, exploités par le secteur informel. Après de nombreux reports, le programme a été lancé en 2005, et a permis l'acquisition de 505 véhicules.

Bien qu'il existe de nombreux exemples de pays ayant injecté des fonds publics dans les entreprises nationales de transport par autobus, c'est la première fois en Afrique subsaharienne qu'une ville cherche à renouveler son parc d'autobus en utilisant des fonds publics au profit d'opérateurs privés.

Contexte

En règle générale, les compagnies de bus ont été nationalisées à la décolonisation, ce qui a conduit à la mise en place d'un système réglementé de transports publics. Les tarifs étaient régulés, et l'aide publique servait à couvrir les coûts d'investissement (autobus et équipements) et à combler les déficits d'exploitation. Néanmoins, dans ce contexte de contrôle des barèmes tarifaires, alors que les déficits

d'exploitation se creusaient et que les subventions publiques ne progressaient pas au même rythme, les opérateurs ont éprouvé des difficultés à entretenir et à remplacer les véhicules. À l'instar de la plupart des entreprises nationales de transport public en Afrique de l'Ouest, la SOTRAC a été contrainte d'opérer dans un environnement déréglementé. Sa situation financière s'est alors dégradée, et son parc de véhicules a chuté, les quelque 500 véhicules en circulation en 1987 étaient pour ainsi dire hors service en 1996. Il n'est donc pas surprenant que face au déclin des services de transport public assurés par l'État, le nombre de petits minibus privés (*cars rapides*) soit passé de plusieurs centaines à plus de 3 000 au cours de cette même période.

À Dakar, le programme de renouvellement du parc d'autobus visait à mobiliser des financements afin d'engager des réformes à long terme dans le secteur des transports. Les réformes projetées portaient sur la structuration (ou la professionnalisation) du secteur grâce à la mise en place d'un système rigoureux de distribution des lignes et d'une structure tarifaire officielle, ainsi que d'une assistance technique et d'une formation pour les opérateurs et conducteurs. Les opérateurs de minibus étaient censés financer d'avance jusqu'à 25 % du coût des nouveaux autobus, rembourser le prêt (à des conditions plus favorables que celles des banques commerciales) et assurer leur exploitation dans les mêmes conditions, sans aucune subvention directe de l'État. Le projet s'est achevé le 30 septembre 2008, et une partie des minibus est maintenant en exploitation depuis plus de quatre ans.

Objectifs

Le présent ouvrage s'est donné plusieurs objectifs : 1) établir si le mécanisme de financement a permis d'améliorer la qualité des services de transport urbain et s'il est financièrement viable ; 2) déterminer en quoi l'arrivée des nouveaux véhicules a eu un effet sur les autres opérateurs ; et 3) définir si, sur la base de cette expérience, le mécanisme est un moyen durable (tant sur le plan opérationnel que

financier) pour améliorer les services de transport public dans d'autres villes africaines.

L'ouvrage est divisé en cinq sections. La section II brosse un panorama général des transports urbains à Dakar, et met l'accent sur l'offre et la demande de services de transport, le cadre institutionnel dans lequel le système de transports urbains fonctionne, et sur les caractéristiques opérationnelles des services. La section III décrit la conception du programme de financement du renouvellement du parc de véhicules, sa structure financière et les questions de mise en œuvre. La section IV présente la structure du mécanisme de crédit-bail, l'organisation des itinéraires et des services, ainsi que les résultats opérationnels. Suit la section V qui évalue les résultats opérationnels, financiers et institutionnels du programme. La section VI présente les enseignements tirés des programmes de financement de bus conduits au niveau régional et leur application à la conception du mécanisme de financement du renouvellement du parc d'autobus de Dakar.

II. Panorama général

Contexte géographique

Le Sénégal compte quelque 12 millions d'habitants. Plus de 3 millions vivent dans la région métropolitaine de Dakar, dont la population augmente deux fois plus vite que celle du pays (la ville affiche un taux de croissance démographique annuel de 3,6 % environ, contre 2,2 % à l'échelon national). Comme dans la plupart des villes des pays en développement, les autorités ont du mal à répondre à la demande de services d'une population croissante, notamment des pauvres, qui dépendent le plus des services publics, qu'il s'agisse de l'eau, de l'électricité, des transports ou autre. L'absence de politiques foncières et le développement économique sont responsables d'une urbanisation tentaculaire et désordonnée qui amplifie le défi que pose un essor rapide. C'est sur une péninsule que Dakar est née, aujourd'hui la ville s'étend vers l'extérieur, un peu comme un entonnoir. Bon nombre de ses villes satellites et de ses banlieues récentes sont à plus de 15 km du centre-ville, là où se concentre la plupart des emplois. De ce fait, les trajets entre le domicile et le travail sont plus longs que la moyenne des villes de même taille. La situation s'est encore dégradée avec l'intensification des embouteillages due au manque d'investissement dans le réseau de routes principales ces vingt dernières années.

Vue générale du système de transport

Le système de transport public de Dakar comporte quatre composantes essentielles. Le secteur formel est constitué de services d'autobus fournis

par Dakar Dem Dik (DDD), une société privée, et un service ferroviaire assurés par le Petit train de banlieue (PTB), auparavant connu sous le nom de Petit train bleu, auxquels s'ajoute une flotte importante de taxis licenciés. Le secteur parallèle se compose de services de minibus (les *cars rapides*) fournis par de nombreux petits opérateurs privés et de services de taxis illégaux (ou clandestins) connus sous le nom de *clandos*.

La Compagnie sénégalaise de transports collectifs (CSTC) a été créée à la fin des années '40 pour assurer des services de transports publics entre les quartiers du Plateau et de la Médina. Elle a ultérieurement été restructurée et rebaptisée SOTRAC (Société des transports en commun). Les tarifs étaient réglementés, et la société offrait des réductions à certaines catégories de voyageurs, comme les enfants scolarisés, les retraités, les militaires ou les policiers. Les autorités ne voulant pas relever les tarifs pour les ajuster à l'inflation, elles se sont trouvées de moins en moins en mesure de combler les déficits. Durant les programmes de réajustement structurel conduits au milieu des années '90, les problèmes de financement se sont aggravés avec le retrait des allègements fiscaux (sur les droits d'importation et la taxe sur la valeur ajoutée) dont la SOTRAC avait bénéficié. Sa situation financière s'était dégradée au point qu'il lui fut impossible de remplacer les véhicules. La SOTRAC et l'entreprise de chemin de fer ont toutes deux été confrontées à des difficultés d'exploitation croissantes, et celle-ci a mis fin à ses activités à la fin des années '90.

À l'instigation des pouvoirs publics, une nouvelle société privée, Dakar Dem Dik, a repris les actifs de la SOTRAC et est entrée en activité en 2001. Son capital social est réparti entre le gouvernement (76,6 %) et des investisseurs privés sénégalais. La DDD a démarré avec 60 autobus, mais s'est retrouvé avec moins de 40 véhicules en 2004, ce qui a donné lieu à un service épars, une fréquence réduite des bus, et des pannes régulières. Au cours des deux dernières années, la société a acquis 409 nouveaux autobus (60 Volvo et 349 Tata) grâce à une aide bilatérale. Les conditions régissant l'accord financier passé entre la

DDD et les autorités ne sont pas publiées, mais la concession repose sur la condition que la DDD appliquera les mêmes tarifs que la SOTRAC. Elle reçoit des subventions régulières, dont le montant n'est pas connu. Malgré de récents progrès, sa situation demeure fragile et pas plus de 300 bus sont en service en même temps.

Tableau 2.1 Part modale des transports, 1997

Mode	Part (%)
Autobus (DDD)	3
Minibus (<i>cars rapides</i>)	73
Taxis	6
Motocyclettes	6
Automobiles	11
Chemin de fer (PTB)	1

Note: hors déplacements à pied

minibus est en partie économique, les droits d'importation sur les véhicules utilitaires étant sensiblement inférieurs à ceux appliqués aux véhicules de tourisme. La commodité des véhicules utilitaires tient également au fait que les pièces de rechange sont aisément disponibles et que les mécaniciens locaux les connaissent bien. Les *cars rapides* peuvent accueillir de 23 à 32 passagers, selon le modèle. Les portes d'accès sont situées à l'arrière. La plupart ayant plus de 25 ans sont plutôt en mauvais état. En 1997, date à laquelle a été conduite la dernière étude complète de la circulation, le secteur informel assurait plus de 70 % du transport de passagers (voir le tableau 2.1 sur la part modale des transports).

Le secteur informel est à peine réglementé, ne suit pas les itinéraires formels, ni n'applique les tarifs en vigueur ou les grilles tarifaires. Les tarifs négociés sont souvent inférieurs aux tarifs officiels, et ce sont les conducteurs eux-mêmes qui délimitent les zones, deux ou trois

L'écart entre l'offre et la demande de transport a été comblé par les opérateurs informels, qui ont converti des camionnettes utilitaires importées, essentiellement de marque Mercedes ou Renault, en minibus de fortune connus sous le nom de *cars rapides*. Aujourd'hui, ils constituent de loin le mode de transport en commun le plus courant dans la zone métropolitaine de Dakar. Le choix de convertir des camionnettes plutôt que d'acheter de véritables

paiements sont parfois nécessaires pour accomplir un trajet. Les *cars rapides* n'ont pas d'arrêts officiels, les passagers montent et descendent à la demande. Cette pratique est certes commode pour le voyageur, mais donne souvent lieu à des manœuvres dangereuses.

Les taxis sauvages, ou *clandos*, sont des véhicules particuliers utilisés pour fournir des services de taxi quand leurs propriétaires ne les utilisent pas pour leur propre compte. Souvent, le chauffeur conduit le propriétaire du véhicule au travail, puis l'utilise à des fins rémunératrices jusqu'à ce que le propriétaire en ait à nouveau besoin.

Cadre institutionnel

Le Conseil exécutif des transports urbains de Dakar (CETUD), organe de coordination des transports urbains, a été établi en 1997 avec l'aide de la Banque mondiale aux fins de réorganiser le système de transport public qui manquait de cohérence en raison de la confusion générale qui régnait au sein des multiples administrations centrales et locales. Le CETUD, un organisme autonome relevant du ministère des Transports, est dirigé par les représentants des principaux intervenants dans le secteur des transports publics. Il est administré par une assemblée plénière de 19 membres représentant les professionnels des transports urbains, les autorités nationales et locales, les entreprises privées, les opérateurs et les associations de consommateurs.

Ses activités devaient être financées grâce au Fonds de développement des transports urbains, l'État apportant une enveloppe annuelle de 400 millions de francs CFA (800 000 dollars), et les autorités locales et les sociétés du secteur des transports une contribution de contrepartie. Or, le financement des autorités locales et des sociétés de transport ne s'étant pas concrétisé, cette allocation a dû être revalorisée pour assurer son fonctionnement dans la durée.

En principe, le CETUD est habilité à attribuer les itinéraires, à fixer les tarifs et à imposer des conditions de service, même si certains paiements nécessitent l'aval du ministère des Finances. Il fait également fonction de point de contact entre les autorités sénégalaises et les bailleurs de fonds internationaux qui s'intéressent aux transports urbains.

Malgré son nom, le CETUD détient très peu de pouvoirs exécutifs. Il peut conclure des accords de concession avec les opérateurs agréés dans le cadre de la répartition des itinéraires et proposer aux opérateurs les termes d'un accord d'indemnisation si les tarifs officiels ne couvrent pas les coûts. Il n'exerce cependant aucun contrôle, ni même d'influence, sur la délivrance des licences et le versement des indemnisations exige l'accord du ministère des Finances. Au final, le CETUD n'a attribué des itinéraires qu'aux opérateurs des nouveaux minibuses et n'a pas encore tenté d'exercer un véritable contrôle sur les activités des opérateurs du secteur informel.

La délivrance de licences aux véhicules et aux conducteurs est contrôlée par le ministère des Transports. Les tarifs sont fixés (officiellement) par le ministère des Finances. Le réseau officiel des lignes de bus et de minibus a été établi par un décret du gouverneur de Cap Vert en 1976 et les nouvelles lignes ont été créées à la fin des années '70 et en 1993.

Structure des opérations de transport public

Dakar Dem Dik

Dakar Dem Dik est, en principe, une société de capitaux dont les actions sont réparties entre l'État (76,6 %) et des investisseurs privés sénégalais. Elle a repris les actifs de la SOTRAC, et est entrée en exploitation en 2001. Après avoir démarré avec une soixantaine de véhicules, en 2004, ils n'étaient plus qu'une quarantaine, ce qui a donné lieu à un service éparé, une fréquence réduite des bus, et des pannes régulières. En 2005, un marché portant sur 409 nouveaux autobus

(60 de marque Volvo et 349 de marque Tata) a été conclu grâce à une aide bilatérale, 300 sont normalement en service en semaine. Chacun sait que le niveau actuel des tarifs (dont la dernière augmentation a eu lieu en 2001) ne permet pas à la DDD de faire de bénéfices ; c'est pourquoi l'État a consenti à lui verser des paiements compensatoires au titre de l'obligation de service public. Reste qu'à ce jour, ces versements n'ont pas été effectués régulièrement et l'entreprise est confrontée à de graves problèmes de trésorerie qui risquent de compromettre le service.

Le tableau 2.2 présente l'évolution chiffrée du volume de passagers et de bus-kilomètres entre 2001 et 2008. L'exploitation n'est pas efficiente compte tenu du facteur d'utilisation des autobus de 70 % : le nombre quotidien moyen de bus-kilomètres se situe entre 180 et 190 et le volume journalier de passagers par autobus entre 500 et 600.⁷

Le service couvre Dakar et ses villes satellites ; la DDD détient un monopole dans le quartier des affaires du Plateau et pour les autobus de plus de 51 places. Elle fait valoir qu'elle devrait, avec le Petit train de banlieue, offrir des services sur les lignes les plus encombrés, les minibus opérant sur les lignes de rabattement et là où la circulation est plus fluide. Or, dans la pratique, des services de minibus sont également fournis le long des lignes de la DDD⁸ à l'exception du Plateau, ce qui tient en partie à la forme péninsulaire de la région métropolitaine de Dakar. Pour autant, la DDD ne perçoit pas les *cars rapides* comme une véritable menace concurrentielle, vu le manque de capacités de transport, ses facteurs de charge sont habituellement élevés.

⁷ Les indicateurs de référence d'une exploitation efficiente sont les suivants : taux d'utilisation des autobus supérieur à 90 % ; nombre quotidien de bus-kilomètres supérieur à 250 ; nombre de passagers transportés par autobus et par jour supérieur à 1 000.

⁸ Les points de départ et d'arrivée des lignes ne sont pas toujours les mêmes et celles de la DDD sont généralement plus longues.

Services de chemin de fer

Le *Petit train de banlieue* ou PTB, est chargé d'assurer des services de transport de voyageurs dans la région de Dakar. La construction et l'entretien des voies ferrées relevaient de la société de chemin de fer nationale, mais ces deux tâches ont récemment été concédées à une entreprise privée, Transrail. Un programme de modernisation des voies a été entrepris dans le cadre du Programme d'amélioration de la mobilité urbaine, PAMU. Ce programme prévoit de construire des voies doubles sur 27 km et triples sur 9 km. Le PAMU prévoit également la modernisation des gares, la construction de passerelles piétons et l'achat de matériel roulant, notamment de wagons de voyageurs pour le réseau de banlieue. En raison des retards dans le financement public, les travaux encore inachevés n'ont donc pas eu d'incidence sur l'offre (les travaux visent à fournir au PTB une voie entrante et une voie sortante de Dakar).

Le PTB est une entreprise entièrement publique, les montants d'investissement ayant été assurés par une filiale de l'ancienne société de chemin de fer, la CNCS. Le PTB est cependant censé couvrir les coûts d'exploitation, de la maintenance et du remplacement du matériel roulant sur les recettes qu'il produit.

Le PTB détient un avantage compétitif naturel sur le transport routier pour la desserte des villes satellites les plus éloignées telles que Rufisque, la durée de trajet par chemin de fer étant sensiblement inférieure à celle des services d'autobus. Néanmoins, la qualité du service s'est progressivement détériorée d'abord, par manque d'investissement et plus récemment, en raison des travaux de modernisation des voies qui ont sérieusement perturbé le service. En conséquence, le volume de voyageurs a chuté, passant d'environ 20 000 personnes par jour en 2004 à 12 000 en 2007. L'année 2006 n'a pas été bonne pour l'entreprise, mais la situation s'améliore depuis 2007, suite à la mise en service du nouveau matériel roulant en 2006 (20 wagons et cinq locomotives).

L'achèvement des travaux sur les voies et la livraison de nouveaux wagons et locomotives devraient se traduire par une nouvelle reprise du volume de passagers.

Tableau 2.2 Statistiques d'exploitation des bus de la DDD, 2001-2008

	<i>Nombre moyen de bus en service</i>	<i>Volume de passagers (million)</i>	<i>Volume de passagers/bus/jour</i>	<i>Bus-km (million)</i>	<i>Bus- km/bus/jour</i>
2001	95	5,4	190	n.d.	n.d.
2002	125	18,5	495	n.d.	n.d.
2003	79	11,8	500	n.d.	n.d.
2004	54	8,1	500	3,9	241
2005	^a	27,6	510	9,9	180
2006	288 ^b	46,9	540	16,6	191
2007	288	50,6	585	15,5	179
2008	280	49,6	590	16,0	190

Source : Chiffres communiqués par les auteurs

n.d. non disponible.

^a En 2005, le nombre d'autobus est passé de 44 en janvier à 297 en décembre. La moyenne mensuelle utilisée dans les présents calculs est de 180.

^b Le chiffre le plus élevé est de 310 autobus en novembre.

La DDD et le PTB reconnaissent tous deux les avantages qu'ils pourraient retirer d'une intégration plus étroite de leurs activités. Sur certains itinéraires, une billetterie commune est déjà en place, et une étude a récemment été engagée pour définir la meilleure façon de procéder à l'intégration financière des deux entreprises. Les solutions examinées étaient doubles, soit former une seule société d'exploitation, soit maintenir des entités distinctes à participations croisées. Néanmoins, il n'existe à ce stade aucune proposition d'intégration des structures de lignes ou de services.

Cars rapides

On ignore le nombre précis de *cars rapides* en circulation à Dakar, mais il est généralement estimé dans une fourchette de 2 500 à 3 000. À l'exception des nouveaux minibus Tata, tous étaient à l'origine des camionnettes utilitaires d'occasion importées d'Europe et converties en véhicules de transport en commun dans des ateliers locaux. Cette pratique en usage dans d'autres pays africains, serait la conséquence directe du régime de taxes à l'importation, qui faisait de l'importation de véhicules de transport en commun une opération beaucoup plus onéreuse que celle de camionnettes ou de camions utilitaires.

La flotte de transports publics en service souffre d'une grave pénurie de capacités, comme le montre le nombre élevé de *cars rapides* enregistrés pour assurer des services interurbains, mais opérant illégalement dans la capitale, où aucune licence n'a été délivrée pour l'exploitation de véhicules de transport public depuis plus de 10 ans.

Trois grandes catégories de véhicules d'occasion sont utilisées à Dakar :

- des Renault SG2, agréés pour 25 places
- des Renault SG3/4, agréés pour 35 places
- des Mercedes (également dénommés « Ndiaga Ndiaye » d'après leur premier importateur), agréés pour 35 à 40 places.

Tous ces véhicules sont vétustes (certains ont plus de 40 ans) et en mauvais état. Il ressort des entretiens avec les opérateurs que les *cars rapides* sont pourtant fiables et rarement hors service grâce à un groupe bien établi de mécaniciens compétents qui maintiennent les véhicules en état de fonctionnement en effectuant les réparations en dehors des heures de pointe. Cela dit, la plupart de ces véhicules ne passeraient pas un contrôle technique sérieux ; les pannes mécaniques sont très fréquentes (freins, crevaisons, véhicules non conformes, inconfortables et très polluants).

De manière générale, les *cars rapides* sont en service de 6h30 à 21h00 (nouveaux véhicules), mais quelques anciens minibus fonctionnent très tard dans la nuit. Normalement, le service journalier est assuré par un seul équipage, mais avec les vieux bus l'équipe officielle s'arrange pour être remplacée par une autre équipe, en cas de fatigue. Les petits véhicules SG2 accomplissent chaque jour plus d'allers-retours que les véhicules Mercedes de plus gros gabarit, et génèrent moins de recettes par section, probablement parce qu'ils assurent essentiellement des itinéraires plus courts (tableau 2.3).

Une estimation des coûts d'exploitation et des recettes des *cars rapides* en 2005 est présentée au tableau 2.4. Les coûts ne tiennent pas compte des coûts d'investissement (intérêts sur les investissements et coût de renouvellement des véhicules). En 2005, les dépenses en carburant représentaient 35 % des coûts, les amendes et autres paiements officiels, 17 %.

L'estimation des recettes a été calculée à partir des données fournies par les chauffeurs sur les tarifs pratiqués, le nombre de sections par ligne et le nombre quotidien d'allers-retours. Les recettes remises aux propriétaires sont très inférieures et les équipages reconnaissent qu'ils conservent une grande part de ce qu'ils perçoivent.

Au prix du carburant en vigueur en 2005, les *cars rapides* ont dégagé de substantiels bénéfices d'exploitation avant déduction des charges financières. Ces prix ayant toutefois doublé depuis lors, il est probable que la plupart des opérateurs ont désormais du mal à atteindre le seuil de rentabilité.

Tableau 2.3 - Caractéristiques opérationnelles, cars rapides

<i>Demande quotidienne</i>	
	Total
<i>Pourcentage des places occupées par trajet</i>	
SG2	93
M-35	105
M-40	104
Total	102
<i>Nombre quotidien de trajets</i>	
SG2	6,0
M-35	5,4
M-40	5,0
Total	5,4
<i>Recettes/jour (milliers de francs CFA)</i>	
SG2	37,6
M-35	46,1
M-40	52,2
Total	45,8
<i>Recettes/passager/jour (francs CFA)</i>	
SG2	84,7
M-35	111,4
M-40	112,2
Total	105,9

Source : Dakar Bus Financing Study, IBIS, document de travail (avril 2008)

Tableau 2.4 Estimation des coûts et recettes* en 2005 (milliers FCFA)

	SG2	M-35	M-40	Total	%
Fournitures					
Carburants	2 794,9	3 585,3	3 688,3	3 442,7	35
Lubrifiants	124,1	202,1	223,6	190,8	2
Pneus	249,9	262,9	234,8	253,1	3
Pièces de rechange	159,8	208,5	273,3	214,3	2
Divers	132,5	208,6	121,3	170,6	2
<i>Sous total</i>	<i>3 461,2</i>	<i>4 467,4</i>	<i>4 541,3</i>	<i>4 271,6</i>	<i>43</i>
Services					
Entretien	277,3	428,3	376,8	383,3	4
Réparations	171,6	237,3	214,3	217,6	2
Divers	78,2	311,0	34,0	192,4	2
<i>Sous total</i>	<i>527,1</i>	<i>976,6</i>	<i>625,1</i>	<i>793,3</i>	<i>8</i>
Frais de personnel et frais administratifs					
Salaires	1 075,4	843,2	1 344,2	1 017,5	10
Indemnités	717,1	980,8	980,8	924,7	9
d'alimentation					
Autres indemnités	600,2	371,9	391,9	425,5	4
Logement	167,5	125,0	141,8	138,2	1
Assurances	561,5	611,5	655,8	611,9	6
Licences	30,6	28,3	32,1	29,7	0
Stationnement	52,1	54,9	53,8	54,0	1
<i>Sous total</i>	<i>3 204,5</i>	<i>3 015,7</i>	<i>3 600,4</i>	<i>3 201,6</i>	<i>32</i>
Amendes et sanctions					
Amendes légales	80,4	115,5	277,6	148,4	1
Amendes illégales	454,8	440,7	397,4	432,9	4
Autres					
Coxeurs (rabatteurs)	572,1	363,7	395,7	416,1	4
Assistants terminus	191,1	272,8	297,5	261,6	3
Lavage	88,4	139,3	145,1	129,9	1
Divers	297,0	230,9	308,6	264,3	3
<i>Sous total</i>	<i>1 683,7</i>	<i>1 562,9</i>	<i>1 821,8</i>	<i>1 653,2</i>	<i>17</i>
Total des coûts	8 876,5	10 022,6	10 588,6	9 919,7	100
Recettes estimées	11 726,3	14 375,2	16 278,8	14 285,8	
Bénéfice net	2 849,8	4 352,6	5 690,1	4 366,1	

Source : Study of Financial Viability of Public Transport by Car Rapides in Dakar, Fideco, janvier 2005.

III. Conception et élaboration du programme

Concept

En 2005, la Banque mondiale a consenti un crédit de 15,9 millions de dollars (12 millions d'euros ou 7,9 milliards de francs CFA) pour financer le renouvellement du parc d'autobus dakarois et renforcer la capacité des opérateurs de transport par autobus. Ce crédit était destiné à couvrir 75 % du coût du renouvellement, les 25 % restants devant être financés par les opérateurs dans le cadre de leur apport initial. Le prix d'achat des autobus était libellé en francs CFA (le franc CFA est ancré à l'euro), le risque de change étant supporté par les autorités nationales et par le fournisseur des autocars.

Spécification des véhicules

Une spécification a été établie pour les véhicules et l'appel d'offres a été lancé en septembre 2003. Il y était stipulé que le service après-vente devait être assuré au Sénégal. Une autre condition comprenait une garantie sur cinq ans ou 200 000 km, spécifiant que le premier des deux prévalait. Le marché portant sur 505 bus a été remporté par un fournisseur indien, Tata International, qui offrait un véhicule acceptable sur le plan technique pour la somme de 22 millions de francs CFA (50 000 USD), taxes comprises, soit environ la moitié du prix coté par son concurrent le plus proche. Les véhicules devaient être assemblés par une nouvelle entreprise locale, SENBUS, avec l'appui des autorités. Tata a également intégré à son offre le montage partiel des bus dans une usine locale.

Conditions de participation

Groupes d'opérateurs

Les participants avaient pour obligation de s'associer à un groupe d'opérateurs, dit Groupe d'intérêt économique (GIE), ou d'en former un, lequel serait collectivement responsable du remboursement des prêts. Seuls pouvaient s'y associer les opérateurs dont les véhicules disposaient d'une immatriculation valide. Pour chaque véhicule neuf mis en service, un véhicule partait à la casse.

L'association de financement des professionnels du transport urbain de Dakar (AFTU) a été créée en 1999 pour administrer la composante du programme de renouvellement relative aux opérateurs. Elle était chargée de représenter les GIE durant les négociations avec l'autorité de planification et de coordination (CETUD) et le fournisseur des autobus (Tata International). Sur les 14 GIE en place, neuf participent au programme.

Contrat de concession

Le CETUD a établi 18 lignes pour les autobus Tata, dont quatre nouvelles pour assurer un service dans des zones auparavant non desservies. Pour participer au programme, un GIE devait accepter d'exploiter les lignes conformément aux termes d'un accord de concession qui spécifiait le nombre d'autobus utilisés et le montant des tarifs appliqués (voir appendice). La convention établissait également les conditions de révision des tarifs et prévoyait le versement de subventions dans le cas où les tarifs ne permettraient pas aux opérateurs d'atteindre le seuil de rentabilité.

En principe, un accord de cette nature devrait également spécifier le niveau de service (en termes de véhicules-kilomètres), les horaires de fonctionnement et la fréquence du service. Le CETUD n'a cependant pas réussi à aboutir à un accord avec les GIE sur ces points, et les

annexes à l'accord n'ont jamais été établies (voir appendice). Il semblerait cependant qu'un accord informel prévoit un intervalle de service de cinq minutes pendant les heures de pointe et de dix minutes le reste du temps, bien que le nombre de véhicules en service ne paraisse pas suffisant pour assurer cette fréquence.

Conditions financières

Comme indiqué, chaque opérateur était tenu de verser 25 % du prix du nouveau véhicule (autrement dit d'effectuer un dépôt), le reste étant apporté par l'État. Le programme n'exigeait pas de garantie de solvabilité des opérateurs, mais l'AFTU a établi un fonds de caution mutuelle pour couvrir d'éventuels défauts de paiement ; un pourcentage des remboursements a été alloué à ce fonds. Par ailleurs, les véhicules devaient être assurés au tiers, contre l'incendie et le vol (mais pas contre les dommages).

Comme il sera exposé plus en détail dans la section suivante, très peu d'opérateurs ont été aptes (ou peut-être enclins) à apporter leurs fonds propres. En conséquence, des dispositions ont été prises pour emprunter l'argent, dans un premier temps auprès d'une banque nationale de développement, et par la suite par l'intermédiaire de Mec-Trans, un organisme de micro-finance des opérateurs de transport.

Assistance technique aux opérateurs

Il est rapidement apparu que les opérateurs avaient besoin d'une assistance technique pour renforcer leur capacité et les aider à se conformer aux dispositions des accords de concession. L'AFTU a été assistée par un cabinet local de comptables et de consultants en gestion pour administrer le programme. Jusqu'à une date récente, cette assistance était financée par un crédit de l'Association internationale de développement (IDA). Or, ce crédit ayant pris fin, l'AFTU doit désormais payer ces services professionnels sur ses fonds propres, ce qui

Dans le cadre d'un contrat de location, l'usage d'un actif est transféré par un propriétaire (le bailleur) à un usager (le preneur) pour une période déterminée durant laquelle celui-ci verse un loyer au bailleur. Le contrat se présente sous deux formes : 1) le contrat de financement-location (ou crédit-bail) et 2) le contrat de location-exploitation.

Le contrat de financement-location

Un contrat de location prend la forme d'un contrat de financement-location quand le bailleur transfère la quasi-totalité des risques et avantages attachés à la propriété au preneur.

Une charge financière ne peut généralement être annulée, et les loyers versés par le preneur durant la période déterminée pour le contrat de location seront suffisants pour rembourser le bailleur de la totalité de ses dépenses en capital pour l'acquisition de l'actif et lui assurer un rendement sur les fonds investis.

La durée fixe de location correspondra à la majeure partie de la vie utile de l'actif. Au terme de cette période, le preneur aura généralement la possibilité de continuer à utiliser l'actif en échange d'un loyer nominal, et aura dans certains cas le droit d'acquérir le bien, ainsi que spécifié dans le contrat.

Le preneur est généralement responsable de l'entretien et de l'assurance de l'actif. Les conditions du contrat de location préciseront le degré d'assurance et le type d'entretien nécessaires pour que la valeur de garantie de l'actif soit préservée. Un bailleur peut insister pour que le preneur conclue un contrat d'entretien particulier au titre de ses obligations contractuelles aux termes du contrat de location.

Le contrat de location-exploitation

Dans le cadre d'un contrat de location-exploitation, tous les risques sont les avantages attachés à la propriété et ne sont pas transférés au preneur. Le bailleur, par exemple, comptabilise l'amortissement de l'actif et l'inscrit à son bilan alors que dans le cadre d'un contrat de financement-location cette opération est effectuée par le preneur.

Le bailleur recouvre son investissement et ses bénéfices par le biais de loyers et de la valeur résiduelle de l'actif. Un contrat de location-exploitation comporte aussi les frais de maintenance et d'assurance de l'actif. Le bailleur est concerné à la fois par la gestion des actifs et les éléments financiers du contrat. La gestion des actifs comporte deux aspects : 1) l'estimation précise de la valeur résiduelle et 2) une maintenance adéquate.

La valeur résiduelle est déterminée en fonction des éléments suivants : 1) le marché de l'occasion ; 2) le niveau d'utilisation de l'actif par le preneur ; 3) les conditions dans lesquelles l'actif est exploité ; et 4) la qualité de la maintenance.

Un contrat de location-exploitation portant sur un véhicule pourrait être établi pour une courte période en fonction de sa durée de vie utile. Il pourrait par exemple être établi pour une durée équivalente à celle d'une franchise.

se traduira très certainement par une augmentation des frais facturés aux opérateurs. Le CETUD a assuré une formation aux opérateurs et à leur personnel, et le crédit de l'IDA a financé l'assistance apportée aux GIE en matière de contrôle et de suivi opérationnel. Depuis mars 2008, les GIE doivent rémunérer eux-mêmes le personnel responsable du contrôle opérationnel, ce qui a entraîné une compression des effectifs.

Financement des apports personnels des opérateurs

La plupart des opérateurs ont éprouvé des difficultés à mobiliser les fonds nécessaires à leur apport personnel. Même ceux qui étaient en mesure de payer ont refusé par 'solidarité' avec les autres. Ce qui a failli faire échouer l'ensemble du programme.

Le problème a été abordé en deux phases. Dans un premier temps, pour le premier lot de 105 véhicules, la Société générale de banques du Sénégal (SGBS), banque commerciale, a consenti à l'AFTU un prêt partiellement garanti par un compte bloqué d'un montant de 180 millions de francs CFA résultant du produit de la mise à la casse des autobus, ces fonds ayant été empruntés à une banque nationale de développement.

Ce dispositif a généralement été jugé insatisfaisant dans la mesure où il semblait exposer les autorités à des risques excessifs. C'est pour cela que, dans une seconde phase, Mec-Trans (Mutuelle d'épargne et de crédit des transporteurs de la région de Dakar), a été établie pour les transporteurs participant au programme. Ce fonds, dont le fonctionnement s'assimile à celui d'un mécanisme d'épargne et de crédit, reçoit des dépôts de ses membres et leur offre des crédits. La mutuelle a été fondée en janvier 2006, bien qu'elle n'ait été officiellement enregistrée auprès des autorités fiscales qu'en octobre 2007. La mutuelle a bénéficié d'un prêt du Fonds de promotion économique (FPE), une banque nationale de développement, pour financer l'apport personnel des opérateurs. Ce prêt est garanti en partie

par les fonds mutuels de garantie, et en partie par un compte bloqué pour les primes à la casse des deuxième et troisième lots de véhicules.

Mec-Trans emploie sur ses propres ressources un gestionnaire qualifié qui a travaillé pour des organismes de micro-finance. Elle est dirigée par un conseil administratif qui doit présenter tous les ans des comptes vérifiés à ses membres. La Mutuelle a élargi sa base d'adhérents à tout transporteur ou autre désireux d'en devenir membre.

Encadré 3.2 - Structure financière du programme de renouvellement du parc d'autobus

1. Les opérateurs se répartissent les lignes d'un commun accord dans le cadre de l'AFTU, et concluent un contrat de concession avec le CETUD.
2. L'argent nécessaire aux apports personnels est emprunté, dans un premier temps par l'intermédiaire de l'AFTU, et ensuite par l'entremise de Mec-Trans.
3. L'AFTU demande au CETUD de favoriser l'achat d'un lot de véhicules grâce à :
 - a. l'obtention du déblocage des fonds de l'IDA
 - b. l'ouverture d'une lettre de crédit pour l'achat des véhicules.
4. L'AFTU passe commande auprès de Tata.
5. Tata assemble et expédie le matériel au Sénégal.
6. SENBUS assemble les véhicules.
7. Les véhicules sont inspectés par :
 - a. l'autorité responsable de l'immatriculation des véhicules (le Service des mines), un service de la direction des transports terrestres, pour vérifier qu'ils sont conformes aux normes sénégalaises applicables aux véhicules de transport en commun ;
 - b. UNITECH, le représentant de Tata chargé du service après-vente, pour l'assurance-qualité.
8. Les paiements à Tata sont effectués comme suit :
 - a. le CETUD autorise le ministère des Finances à verser directement à Tata 75 % du montant dû (65 % en euros et 10 % en francs CFA) ;
 - b. l'AFTU verse le reliquat en francs CFA.
9. Le nombre de bus fixé au sein de l'AFTU est livré aux opérateurs, l'autorisation d'exploitation aux fins de transport public est transférée aux nouveaux véhicules qui ensuite entrent en service.
10. Dans le même temps, les véhicules existants sont mis à la casse :
 - a. les opérateurs apportent la preuve que le véhicule mis à la casse est agréé et autorisé à opérer en tant que véhicule de transport en commun.

- b. Les indemnités (primes à la casse) correspondantes, versées par les autorités, sont fixées par une commission technique composée de représentants du CETUD et de l'AFTU. Elles étaient censées varier entre 1 million et 2,5 millions de francs CFA (2 275 dollars et 5 680 dollars) selon l'état du véhicule. En fait, leur montant moyen s'est établi à 2,46 millions de francs CFA, soit près de 5 500 dollars, une somme généreuse étant donné l'âge de la plupart des véhicules concernés, mais les autorités ont accepté le montant pour lancer l'opération.
 - c. Les indemnités sont versées sur un compte détenu par l'AFTU, et servent en partie à financer les apports personnels et en partie à payer l'assurance du véhicule pour la première année.
 - d. La mise à la casse est effectuée par une entreprise privée sous la supervision du CETUD.
11. Les opérateurs disposent d'une période d'essai de trois mois à compter du début de la mise en service pour tester les lignes. À l'issue de cette période, le CETUD et les opérateurs peuvent décider d'amender les obligations contractuelles.
12. Au quatrième mois, les opérateurs commencent à rembourser l'AFTU :
- a. les paiements correspondant au quatrième, cinquième et sixième mois sont déposés sur un fonds de garantie mutuelle détenu par l'AFTU. Les paiements correspondants au septième mois sont versés sur un compte bloqué initialement destiné à rembourser le prêt, mais qui doit désormais constituer l'assise d'un futur fonds renouvelable.
-

Structure de financement

Le tableau 3.1 donne une description détaillée des différents comptes de prêt et des conditions de remboursement. Dans l'ensemble, les prêts sont conçus de manière à être remboursés sur cinq à six ans, les taux d'intérêt variant de 6 % (taux consenti à l'AFTU pour le crédit de l'IDA) à 10,5 % (pour le prêt de la SGBS destiné au paiement des apports personnels). La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique aux frais de location et est incluse dans les frais de remboursement de l'opérateur.

L'AFTU est immatriculée à la TVA, et la TVA qu'elle perçoit sur les loyers est déduite de celle qu'elle paie sur l'achat des véhicules. Tout opérateur immatriculé à la TVA doit percevoir cette taxe sur la vente

des billets, mais peu la défalquer de la TVA payée sur le loyer. Néanmoins, la plupart des opérateurs ne sont pas immatriculés et s'acquittent d'une taxe professionnelle unique, la contribution globale unique (CGU), établie selon une échelle mobile en fonction du chiffre d'affaires déclaré.

À l'origine, l'AFTU était censée rembourser au ministère des Finances le crédit de l'IDA selon un calendrier trimestriel. L'opération de location-financement s'étant avérée concluante, et comme le gouvernement souhaitait engager une autre opération, le ministère et la Banque mondiale ont décidé de créer un fonds renouvelable pour financer les nouvelles locations. Les remboursements sont donc désormais placés sur un compte garanti et demeurent à la disposition du CETUD et de l'AFTU pour une nouvelle opération.

Problèmes d'exécution

La livraison des nouveaux autobus a été retardée pour deux raisons. D'abord, de nombreux opérateurs ont été dans un premier temps déçus du choix de Tata comme seul véhicule disponible dans le cadre du programme. À l'époque, Tata était une marque inconnue, et ils étaient réticents à s'engager à acquérir un véhicule avant de mieux en connaître le fonctionnement. Ensuite, comme indiqué précédemment, la plupart d'entre eux n'étaient pas en mesure de financer l'apport personnel, ce qui a amené l'AFTU à contracter un prêt auprès de la SGBS. Aux problèmes initiaux s'est ajoutée l'hésitation des banques commerciales locales à ouvrir une lettre de crédit portant sur la totalité de la somme sans garantie de dépôt.

Il a fallu environ six mois au CETUD pour obtenir les fonds nécessaires à l'ouverture de la lettre de crédit.

Tableau 3.1 - Comptes de prêts et conditions de remboursement

<i>Description</i>	<i>Créancier</i>	<i>Emprunteur</i>	<i>Montant *</i>	<i>Durée/ prêt</i>	<i>Période de grâce</i>	<i>Taux d'intérêt**</i>
Crédit IDA	IDA	GS	11 DTS			
Crédit IDA à l'AFTU	GS	AFTU		6 ans	12 mois	6,0
Crédits commerciaux/apport personnel						
Lot 1	SBGS	AFTU	557	4,5	—	10,5
Lots 2 et 3	FPE	Mec-Trans	1 000	,5	—	9,5
Location/achat	AFTU	GIE	16,5/véh	5 ans	3 mois	8,0
Fonds renouvelable/ remboursement État sénégalais	AFTU	BST	Remboursements/mois des GIE moins déductions	—	—	1,5
Comptes garantis						
Fonds de caution mutuelle	AFTU	BST	100 % les trois premiers mois de remboursement ; puis 3 % des paiements ultérieurs	—	—	1,5
Compte bloqué—lot 1	AFTU	BST	180	—	—	0
Compte bloqué—lot 2	Mec-Trans	AWB	199	—	—	0
Comptes Mec-Trans						
Emprunts des GIE aux fins d'apport personnel	Mec-Trans	GIE	5,5/véh	—	—	9,5
Emprunts/opérateurs	Mec-Trans	Membres		—	—	10,0
Emprunts/membres	Mec-Trans	Membres		—	—	12,0
Apports personnels/membres	Membres	Mec-Trans		—	—	0

*En millions de francs CFA

** % par an

Source : Dakar Bus Financing Study, IBIS Transport consultants, juin 2008

Note : GS = gouvernement du Sénégal ; BST = Banque sénégal-tunisienne; AWB: Attijari Wafa Bank

Le premier lot a été livré en décembre 2005. Il a fallu plus de 18 mois pour que le deuxième lot de 225 véhicules soit livré. Ce retard a été dû, d'une part, à des difficultés à l'usine de montage, et d'autre part aux problèmes auxquels les opérateurs demeuraient confrontés pour mobiliser les fonds nécessaires à l'apport personnel. La livraison du troisième lot (131 véhicules) s'est étalée entre novembre 2007 et le

début de 2008. La commande des 44 derniers véhicules a été légèrement retardée car Mec-Trans avaient apparemment des difficultés à obtenir les fonds pour les apports personnels. À la mi-2008, les 505 véhicules avaient été livrés.

IV. Expérience opérationnelle

Le contrat de concession

Le contrat de concession comporte deux documents distincts (voir appendice), la convention et le cahier des charges. La convention établit les principes généraux alors que le cahier des charges sert à établir le cadre d'exploitation des services assorti d'annexes qui définissent le détail des obligations correspondant à chaque ligne attribuée.

Les principales dispositions

- exigent que les minibus aient une capacité de moins de 50 places
- spécifient la région (région de Dakar) et la durée de la concession ; elles énoncent les conditions de prorogation et la révocation le cas échéant
- assurent au concessionnaire l'exclusivité des services de minibus sur l'itinéraire convenu
- exigent du concessionnaire qu'il présente un plan d'exploitation semestriel et des comptes annuels
- spécifient les procédures d'augmentation des tarifs et d'indemnisation au cas où les hausses de tarifs seraient refusées

Le cahier des charges spécifient que :

- les véhicules doivent avoir une capacité inférieure à 50 passagers (à ne pas confondre avec places) et doivent être équipés de deux portes latérales. Une obligation stipulant que seuls pouvaient être transportés des passagers assis a été retirée de l'accord. L'utilisation d'autobus équipés d'une porte arrière est autorisée pendant une période de transition de six ans. Tous les nouveaux véhicules sont équipés de portes latérales.

- Les autobus doivent respecter des arrêts préétablis, clairement indiqués.
- Des tickets de bus doivent être délivrés à tous les passagers.
- Une indemnité peut être versée si les tarifs sont maintenus à un niveau ne permettant pas d'atteindre le seuil de rentabilité.
- Le CETUD a le droit de contrôler les opérations du concessionnaire.

L'itinéraire et les tarifs applicables sont présentés en annexe. Les obligations contractuelles renvoient également à deux autres annexes qui doivent préciser les services à assurer (horaires, véhicules-kilomètres, etc.), ainsi que la fréquence du service et les horaires des trajets. Néanmoins, aucun de ces points n'a pu être convenu, et ils ne font pas partie de l'accord.

Les conditions détaillées de la convention de concession figurent dans l'appendice au présent rapport.

Contrôle des opérations

Comme précédemment indiqué, le suivi des opérations quotidiennes est assuré par un responsable de ligne, et le départ des autobus est contrôlé par des régulateurs. Au début, le personnel responsable de la surveillance était rétribué par le CETUD au titre de l'assistance technique aux GIE financée par le crédit de l'IDA. Après la clôture du crédit, le personnel était employé par les GIE, en moins grand nombre.

En principe, les responsables de ligne enregistrent le départ de chaque véhicule sur une feuille de route et relèvent les numéros de ticket remis au receveur au départ et au retour. Ils inscrivent également les recettes brutes et nettes (après règlement de dépenses telles que les repas et le carburant) sur un bordereau de versement. Les recettes nettes sont ensuite versées aux opérateurs, qui peuvent les déposer le jour même auprès de Mec-Trans. Par ailleurs, le responsable de ligne prépare un état des dépenses engagées pour chaque véhicule.

Jusqu'en février 2008, des fiches de suivi étaient remis à un expert local employé par le CETUD, dont le mandat était de préparer un rapport synthétique sur le fonctionnement du système. Malheureusement, de nombreux opérateurs n'ont pas coopéré, et ceux qui l'ont fait n'ont pas fourni des renseignements complets. Par ailleurs, toutes les dépenses (dépenses d'entretien et remboursements des apports personnels n'étaient pas communiqués aux responsables de lignes et fut en fait l'un des principaux problèmes rencontrés dans la collecte de données sur les coûts. Pour 95 véhicules, les données sur les coûts sont partielles, et les chiffres des recettes ne sont disponibles que pour 70 autobus.

Enfin, l'AFTU dépêche des inspecteurs sur chaque itinéraire pour vérifier que les opérateurs non participants ne s'y infiltrent pas.

La fonction de comptabilisation doit être renforcée. Avec la clôture du projet, le suivi des opérations s'est encore affaibli. Aucune procédure n'est en place pour communiquer régulièrement les données opérationnelles et les dépenses au CETUD. Les opérateurs reconnaissent volontiers qu'ils sont incapables de tenir des comptes et d'établir des rapports d'exploitation.

Structure du réseau de bus et services

La plupart des itinéraires retenus pour les nouveaux autobus sont relativement courts et peu encombrés ; ils ont été sélectionnés de manière à donner aux opérateurs les meilleures chances de satisfaire aux obligations contractuelles et d'assurer son bon fonctionnement.

En novembre 2007 (à l'époque du chantier), 18 itinéraires étaient en place avec 341 autobus en service. D'après l'analyse des données fournies par les opérateurs, la longueur moyenne d'une ligne est de 19 km, et le nombre moyen d'aller-retours quotidiens est de 4,3. Les services fonctionnent de 6h30 à 21h00 environ.

Globalement, chaque ligne assure 81 départs par jour, ou 5,6 par heure. Manifestement, les opérateurs ne sont pas en mesure d'assurer un intervalle de service de cinq minutes pendant les heures de pointe et de dix minutes le reste du temps.

Le réseau couvre l'essentiel du Grand Dakar, et fonctionne souvent en parallèle avec des services offerts par la DDD. La plupart des itinéraires suivent les lignes existantes, mais quatre d'entre eux, entièrement nouveaux, couvrent des zones auparavant non desservies. Le tableau 4.1 donne une présentation détaillée du service sur chaque ligne et le tableau 4.2 fournit des statistiques d'exploitation de 2009.

Tarifification

Les tarifs des lignes empruntées par les *cars rapides* ont augmenté d'environ 10 % en 2005⁹ et un système de six tronçons (ou sections) a été introduit. Officiellement, les nouveaux autobus appliquent les mêmes tarifs. Dans la pratique, les anciens cars rapides pratiquent des tarifs inférieurs, mais leur structure de section est plus « souple ». Les nouveaux services délivrent un billet pour chaque trajet, un code couleur indiquant le nombre de sections payées. Selon les passagers, il est dans la plupart des cas moins coûteux d'utiliser les nouveaux services car les opérateurs respectent les sections officielles.

Les sections tarifaires ne sont pas systématiquement établies en fonction du kilométrage, mais font l'objet d'une négociation entre le CETUD et les opérateurs et se fonde en partie sur les anciens tarifs officiels. Les tarifs comportent sept tranches, qui vont d'un minimum de 100 FCFA (du Centre à Colobane par exemple) à 225 FCFA jusqu'à Rufisque et 240 FCFA jusqu'à Diamniado (Les tarifs correspondants sont passés en 2008 à 125 FCFA du Centre à Colobane, 285 FCFA jusqu'à Rufisque, et à 315 FCFA jusqu'à Diamniado

⁹ Les tarifs ont été révisés en juillet 2008, soit près de 25 % d'augmentation depuis 2005.

Tableau 4.1 - Itinéraires de l'AFTU en exploitation, décembre 2007

Ligne	GIE	Départ	Destination	Km	Section	Bus	Aller-retour/jour		Km/jour
							Bus	Ligne	Bus
1	Nayobé	Dieuppeul	Petersen	10	2	11	6,0	66,0	120
2	Darou Salam	Petersen	Parcelles	13	3	19	4,0	76,0	104
3	} Dimbalanté } Kheweul } Diamaguene	Petersen	Yoff	17		12	5,0	} 76,5	170
3,0							102		
2,5							70		
4	Mboup	Petersen	Yoff- Tonghor	14	4	20	5,0	100,0	140
5	Sopelli	Petersen	Parcelles	16	3	23	4,0	92,0	128
24	Dimbalanté	Fann	Guediawaye	15		18	4,5	81,0	135
25	Nayobé	Parcelles	Petersen	14	4	18	4,0	72,0	112
26	Sopali	Parcelles	Pikine	14	3	18	5,0	90,0	140
27	Avenue. Sénégal	Petersen	Guediawaye	12	5	20	5,0	100,0	120
28	Darou Salam	Petersen	Hamo 6	16	5	17	4,0	68,0	128
29	Nayobé	Camberene 2	Petersen	18	4	22	4,0	88,0	144
31	Darou Salam	Pikine Icotaf	Abass Ndao	16	4	23	4,0	92,0	128
32	Darou Salam	DarouKhane	Sahm Abass	18	5	18	4,0	72,0	144
38	Nayobé	Cité SHS	Sahm	17	4	25	4,0	100,0	136
51	Thiaoye Yemb	Porte Pekine	Keur Nassar	16	4	14	2,5	35,0	80
52	Sopali	Pikine	Keur Nassar	24	3	24	5,0	120,0	240
53	Darou Salam	Petersen	Yeumbeul	19	5	16	4,0	64,0	152
55	} Avenue. Sénégal } Diamaguene	Petersen	Rufisque	20	6	10	4,0	} 61,0	160
3,0							150		
Totaux				345		341		1435,5	
Moyenne/ligne				19,2	4,3	18,9	4,3	80,8	138

Source : Entretiens avec des représentants des GIE

Tableau 4.2 - Statistiques relatives au service de minibus, 2009

Nombre total de tickets vendus	825 000
Nombre total d'autobus	505
Nombre de bus en service (90 %)	454
Nombre de tickets vendus par autobus	180 000
Nombre de tickets vendus par autobus et par jour	580

Source : Dakar Bus Financing Study, IBIS Transport consultants, juin 2008

Tableau 4.3 - Programmes de location/d'achat d'autobus, par groupe d'opérateurs (GIE), septembre et 2009

	<i>GIE Dimbalanté</i>	<i>GIE Mboup</i>	<i>GIE Nayobé</i>	<i>GIE Darou Salam</i>
Nombre de véhicules livrés	39	24	122	150
Nombre d'opérateurs participants	17	3	59	75
Nombre de véhicules repris/réattribués	0	0	+2	+2
Montant du crédit de l'IDA décaissé**	1,23	0,75	3,84	4,72
Apports des opérateurs*	0,41	0,25	1,28	1,57
Montant total décaissé (4 + 5)*	1,64	1,0	5,12	6,29
Prime à la casse versée aux opérateurs*	0,19	0,11	0,58	0,72
Paiements mensuels prévus au Fonds de caution mutuelle (FCM) sur les véhicules livrés**	128	77	408	508
Échéances mensuelles versées au FCM*	104	64	\$320	394
Rapport des versements mensuels au montant prévu	82	83	78	77
Montant total des mensualités dues par les opérateurs**	673,0	455,3	1 654,4	1 889,9
Montant total des mensualités payées par les opérateurs**	671,0	455,3	1 652,6	1 886,3
Arriérés (montant total des mensualités dues <i>moins</i> les montants payés, 11- 12), sur la base d'un versement de 609 dollars par autobus et par mois**	1,8	0	1,8	3,7
Nombre d'opérateurs en retard de paiement	2	0	3	5
Nombre de jours d'arriérés	14	0	14	14
Nombre de litiges en cours	0	0	0	0
Total des montants faisant l'objet d'un litige**	0	0	0	0

*en millions de dollars

**en milliers de dollars

<i>GIE Sopelli Transports</i>	<i>GIE Thiaroye Yeumbeul</i>	<i>GIE Diamaguene</i>	<i>GIE Ave. Sénégal</i>	<i>GIE Kheweul Aéroport</i>	<i>Total</i>
78	24	9	55	4	505
35	12	3	39	2	245
+1	+2	(10)	+2	+1	0
2,45	0,76	0,28	1,73	0,13	15,90
0,82	0,25	0,10	0,58	0,04	5,30
3,27	1,01	0,38	2,31	0,17	21,20
0,36	0,097	0,092	0,26	0,015	2,42
260	77,7	50,4	186,0	11,5	1 708
206	60	46	142	8,9	1 345
79	77	92	76	77	79
1 118,8	309,8	247,7	616,6	62,1	7 027,8
1 118,8	308,0	231,1	609,9	62,1	6 995,4
0	1,8	16,6	6,7	0	32,4
0	1	1	1	0	13
0	14	0	0	0	
0	0	1	0	0	
0	0	16,6	0	0	16,6

Source : Informations obtenues par l'auteur.

Coûts d'exploitation et rentabilité

Remboursements du capital

Actuellement, les opérateurs effectuent des remboursements mensuels réguliers, de l'ordre de 307 402 francs CFA (609 dollars) par autobus, au profit de l'AFTU.

Le tableau 4.3 présente les résultats d'exploitation et financiers du programme. En septembre 2009, les 505 autobus avaient été livrés aux neuf GIE regroupant 245 opérateurs. Le crédit de 15,9 millions de dollars de l'IDA avait été décaissé dans sa totalité, et les opérateurs avaient versé 5,3 millions de dollars au titre des 25 % de contribution. Les arriérés totalisaient 32 000 dollars, soit moins de 1 % des versements prévus. Treize d'entre eux affichaient un retard de paiement d'environ 14 jours, mais seul un opérateur du GIE de Diamaguene faisait l'objet d'un contentieux pour défaut de paiement. Dix véhicules avaient été repris à deux opérateurs et réattribués à d'autres.

Outre les remboursements de leur apport personnel à l'AFTU, les opérateurs doivent s'acquitter du reste de la dette vis-à-vis de Mec-Trans ou de la SGBS. Les remboursements mensuels versés à Mec-Trans s'élèvent à 168 000 francs CFA (375 dollars) et à 129 170 francs CFA (290 dollars) dans le cas de la SGBS. L'AFTU recouvre les paiements pour le compte de la SGBS ; Mec-Trans récupère son argent en débitant les comptes sur lesquels les opérateurs déposent leurs recettes journalières. Aucun arriéré n'a été signalé.

Coûts d'exploitation

La structure des coûts d'exploitation présentée au tableau 4.4 (estimation moyenne) a été établie d'après les entretiens menés avec les opérateurs. Le tableau comprend les principaux postes d'exploitation, les frais d'assurance et autres frais généraux.

Comparé aux estimations des coûts d'exploitation des anciens *cars rapides* (tableau 2.4), les frais de carburant sont sensiblement plus élevés

(comme le laisse supposer la hausse des prix), et les dépenses associés à l'équipage, à l'entretien et aux pneus sont légèrement supérieurs. Néanmoins, les nouveaux autobus ne sont pas assujettis à des redevances informelles exigées par la police ou les *coxeurs* (rabatteurs).¹⁰ Qui plus est, les recettes déclarées sont nettement supérieures, les équipages n'étant pas en mesure d'en conserver une partie. De manière générale, sur la base des informations communiquées, il semble que les GIE ont pu réaliser un profit modique d'environ 5 % des recettes avant prise en compte des frais généraux.

Tableau 4.4 - Structure des coûts déclarés des opérateurs

<i>Poste</i>	<i>Coût annuel (en millions de francs CFA)</i>
Carburant	8,4
Équipage	2,9
Pneus	1,0
Entretien	1,6
Total des coûts d'exploitation directe	13,9
Remboursements du capital	6,5
Total des coûts annuels	20,4
Recettes déclarées	21,6
Bénéfice net (hors frais généraux)	1,2

Source : d'après des entretiens avec les opérateurs

Une analyse détaillée des données disponibles concernant les coûts et les recettes des opérateurs de quatre GIE comportant 95 véhicules (voir tableau 4.5) a révélé que celles-ci n'étaient pas complètes—tous les postes de dépenses ne sont pas enregistrés systématiquement, et

¹⁰ Les opérateurs ne sont plus tenus de verser des redevances officielles aux policiers ou aux rabatteurs, et aucun harcèlement de la part de la police n'a été signalé car les nouveaux véhicules sont agréés dans les règles et autorisés à opérer sans subir de contrôle.

certaines grosses dépenses payées directement par les opérateurs (notamment les remboursements des apports personnels, les coûts de maintenance et les pneus) n'ont pas été enregistrées (indiqués aux colonnes 3,4 et 5). Sur la base de ces données, les opérateurs semblent dégager un bénéfice substantiel avant la prise en compte des frais généraux, les recettes étant supérieures de près de 40 % aux coûts. Mais une fois les coûts manquants pris en compte, telle la hausse de 25 % des prix des carburants, les marges de profit disparaissent.

Tableau 4.5 Coûts et recettes, données de suivi, décembre 2007

	Coûts (remboursements, maintenance, pneus, exclus)			Coûts révisés		
	Nombre d'inscriptions	Quotidiens*	Mensuels*	Annuels**	Mensuels*	Annuels
Ticket (impression)	1	0,5	6,0	0,07	6,0	0,07
Carburant	69	22,5	642,5	7,71	803,1	9,64
Frais de transport	5	0,2	5,9	0,07	5,9	0,07
Entretien	39	1,3	36,0	0,43	132,7	1,59
Pneus	—	—	—	—	125,0	1,50
Assurance	93	2,3	64,7	0,78	64,7	0,78
Gardiens	29	0,2	5,9	0,07	5,9	0,07
Nettoyage	54	0,2	6,2	0,07	6,2	0,07
Autres charges externes	27	0,5	14,3	0,17	14,3	0,17
Stationnement (terminus)	37	0,6	17,0	0,20	17,0	0,20
Salaires (équipages)	93	7,7	220,8	2,65	220,8	2,65
Nourriture (équipages)	57	2,4	67,5	0,81	67,5	0,81
Remboursements (AFTU)	93	12,4	353,3	4,24	390,0	4,68
Remboursements	—	—	—	—	150,0	1,80
Total		50,8	1 440,1	17,3	2 009,1	24,11
Recettes		70,0	1 995,0	23,9	1 995,0	23,9
Recettes/coûts			1,39		0,99	

*en milliers de francs CFA**en millions de francs CFA

Source : Dakar Bus Financing Study, IBIS Transport consultants, juin 2008.

Note : Moyenne établie à partir des données disponibles.

V. Évaluation du programme

Conception du programme

Le marché des transports urbains s'est radicalement transformé au début des années '90. Les services formels de transport en commun ont diminué, progressivement remplacés par des services de transports informels et non réglementés. L'imposition de contrôles des tarifs et l'incapacité des autorités à assurer les paiements compensatoires ont été les principaux facteurs à l'origine du déclin du réseau de bus standard et du train de banlieue de Dakar. Les opérateurs du secteur informels qui les ont remplacés ont fourni des services de minibus mal régulés et peu contrôlés. Cette évolution n'était pas le fruit d'une décision consciente de déréglementer les transports publics ; il s'agissait plutôt d'une réponse locale à une demande croissante et à une opportunité commerciale. Par ailleurs, la réglementation des importations et les restrictions sur la délivrance de nouvelles licences ont découragé l'importation de véhicules de remplacement, qu'ils soient neufs ou d'occasion. En conséquence, la capacité a baissé et le parc vieillissant de véhicules n'a pas été renouvelé.

Le programme de renouvellement projetait donc de régulariser et de professionnaliser les services collectifs, tout en donnant une première impulsion au projet. Il visait par ailleurs à réduire la pollution (émissions de particules) produite par les vieux minibus.

Le programme cherchait à atteindre ces objectifs à la fois en réglementant un système de licences d'exploitation de lignes d'autobus et en mettant en service, selon des conditions financières favorables, de nouveaux véhicules. La décision d'opter pour de nouveaux autobus plutôt que d'importer des véhicules d'occasion reconditionnés et agréés a apparemment été à la fois pour des raisons de commodité

administrative et pour favoriser la mise en place d'une industrie de montage et de construction automobiles au Sénégal. Alors que l'accord conclu avec l'IDA autorisait le montage d'un mécanisme de crédit-bail quel que soit le type de véhicule approuvé, les autorités ont préféré se limiter à une seule marque. Le constructeur automobile Tata Motors a été choisi dans le cadre d'une procédure d'appel d'offre internationale.

Cette approche mettait les pouvoirs publics, par l'entremise du CETUD, au centre du processus. Celui-ci a en effet participé à la définition des spécifications du véhicule, à l'évaluation des offres, et aux processus complexes de décaissement des fonds, par le biais du crédit de l'IDA et l'émission de lettres de crédit. Il a par ailleurs rempli ses fonctions d'autorité de planification des transports et, à ce titre, a établi le plan directeur des itinéraires ainsi que la grille tarifaire, et négocié les conditions des accords de concession.

L'expérience ayant montré que des crédits accordés au secteur informel pouvaient donner lieu à des défauts de paiement, une ligne de conduite plus structurée s'imposait, faisant appel à la création de GIE où les membres endossaient l'obligation mutuelle de rembourser les prêts. Les négociations des accords de concession entre le CETUD et les GIE a également permis d'asseoir les bases pour la professionnalisation du secteur ; les GIE participants recevraient une assistance technique et une formation afin d'améliorer la qualité des services.

Il est aussi clairement apparu qu'une association devrait représenter les GIE dans leurs rapports avec le CETUD, les institutions financières et les fournisseurs des véhicules. L'Association de financement des professionnels du transport urbain (AFTU) a non seulement rempli ce rôle mais a également fait fonction d'agence de location-financement. L'association n'étant pas à l'origine préparée à remplir cette fonction, il lui a fallu recevoir une assistance technique afin d'être en mesure de gérer efficacement les opérations financières.

Comme le montrent clairement les conclusions du présent ouvrage, le programme a subi des retards et a dû surmonter de nombreux obstacles, mais il fonctionne désormais convenablement.

Solutions envisagées et rejetées

Il a d'abord été envisagé de faire appel à une agence de location-financement privée pour assurer la fourniture des véhicules ou la gestion du programme. On pensait que le recours à des établissements existants diminuerait les coûts et accélérerait sa mise en œuvre. Mais il est ressorti dès le début du processus de consultations avec le système bancaire sénégalais que les coûts d'intermédiation bancaires seraient très élevés, cette solution a donc été abandonnée.

Mon travail consiste à réguler le départ des bus Tata au terminal. Les chauffeurs sont disciplinés, le service est de meilleure qualité que celui offert par les cars rapides, les véhicules sont plus rapides et respectent les arrêts officiels —
Un régulateur

Le recours à des véhicules d'occasion reconditionnés n'a jamais été véritablement envisagé, ni par les opérateurs, ni par les autorités. Ce choix aurait créé un énorme problème de contrôle de qualité.

Qualité du service

Les autobus Tata sont beaucoup mieux que les cars rapides en termes de confort et de sécurité. Les usagers préfèrent être debout dans un autobus Tata qu'assis dans un car rapide. Je travaille de 6h00 à 18h00, et j'ai trois jours de repos —Un régulateur

La qualité du service s'est indéniablement améliorée. Les lignes de l'AFTU offrent des services plus réguliers, fiables et confortables que les anciens cars rapides. Les passagers apprécient le système de billetterie et de sections tarifaires qui ont réduit

les tensions associées aux déplacements, et l'amélioration globale de l'organisation du service. Ils signalent que, dans l'ensemble, les tarifs sont meilleur marché, n'étant plus assujettis à un 'sectionnement'

arbitraire ou à l'interruption inopinée du trajet. L'instauration d'arrêts fixes semble aussi avoir diminué les durées de trajet.

Les opérateurs affirment qu'ils observent scrupuleusement les obligations contractuelles, notamment les horaires, et n'attendent pas que les autobus soient pleins pour quitter le terminal.

Des passagers ont l'impression toutefois que la discipline des chauffeurs se relâche et que les pratiques informelles font leur réapparition. D'aucuns prétendent que des opérateurs utilisent les nouveaux autobus pour transporter le personnel de certaines entreprises (en violation de leurs accords de concession), et que des conducteurs continuent de modifier les itinéraires pour prendre d'autres passagers. Il a également été observé que l'état général des véhicules s'est sensiblement dégradé depuis leur mise en service, notamment au niveau de la carrosserie, des feux et des pare-brise.

Sans compter que la concurrence avec les 'anciens' minibus n'est toujours pas maîtrisée. Les 505 nouveaux minibus ne représentent en effet que 20 % environ du parc de minibus. Il est nécessaire d'atteindre une masse critique pour accroître l'incidence du programme.

Viabilité

Viabilité opérationnelle

Le choix des minibus Tata semble bien adapté à l'environnement local. Le véhicule est robuste et relativement facile d'entretien, et très peu de réparations importantes ont

«Le service après-vente n'est pas satisfaisant. Les pièces de rechange sont très chères —Un membre d'un GIE

été signalées. Néanmoins, au taux d'utilisation actuelle, les garanties sur la plupart des véhicules expireront dans un délai de quatre ans environ, et une augmentation des problèmes de maintenance et des coûts est à prévoir.

Les véhicules sont en service plus de 95 % du temps, un jour et demi par mois seulement étant consacré à la maintenance. Ce qui ne semble pas avoir entraîné une plus grande fréquence de services, les autobus de l'AFTU accomplissant moins d'aller-retours journaliers que les anciens cars rapides. Les coûts d'exploitation n'ont pas non plus diminué car les dépenses de maintenance semblent supérieures à celles des cars rapides, probablement en raison des normes supérieures appliquées et des coûts d'investissement plus élevés.

Enfin, des efforts louables ont été déployés pour professionnaliser le secteur (opérateurs et équipages).

Viabilité financière

Les recettes perçues par les propriétaires ont augmenté. Les paiements officiels, qui avoisinent 20 % des coûts des anciens cars rapides, ont disparu. Cela dit, les coûts d'exploitation des nouveaux véhicules sont dans l'ensemble sensiblement supérieurs une fois pris en compte les remboursements du crédit.

Les services semblaient être bénéficiaires, mais depuis la dernière hausse des coûts de carburant, ils étaient probablement juste équilibrés. Par ailleurs, les futures hausses du prix du carburant et l'augmentation prévisible des coûts de maintenance à mesure que les véhicules vieilliront

«Les gens préfèrent les autobus Tata, même s'ils doivent rester debout, et nous souffrons de la concurrence. Je travaille de 5h00 à 22h00, et je dois verser 30 % de mes gains au propriétaire. —Le chauffeur d'un GIE non participant

diminueront encore leur rentabilité. Une hausse des tarifs a été approuvée en juillet 2008 pour assurer la pérennité du système (les tarifs ont augmenté d'environ 25 % par rapport aux tarifs de 2005). Pour l'heure, les opérateurs semblent satisfaits car, même s'ils ne gagnent pas beaucoup d'argent, ils sont en possession d'un véhicule qu'ils pourront utiliser pendant de nombreuses années, et ils verront leurs revenus augmenter sensiblement une fois les prêts remboursés.

Les opérateurs ont bénéficié de subventions implicites substantielles. D'abord, les primes à la casse, d'un montant de 2,46 millions de francs CFA (5 500 dollars) par véhicule, représentent plus de 10 % du coût des nouveaux minibus, et sont sensiblement supérieures à la valeur des anciens véhicules. Les autorités ayant éprouvé des difficultés à payer les primes correspondant au dernier lot de véhicules, il est peu probable qu'elles seront en mesure de maintenir ces subventions si le programme est prolongé. Ensuite, les conditions de crédit de l'IDA sont nettement plus favorables à celles qu'aurait pu consentir une banque commerciale (environ 17 %). Troisièmement, les coûts administratifs du programme, substantiels, ont été financés par l'IDA et devront à terme être remboursés par l'État. Enfin, les risques de change sont supportés par le gouvernement et le fournisseur des autobus (Tata).

Problèmes d'exécution

Retards

Le programme a subi d'importants retards dus essentiellement à certains points de détail qu'il a fallu régler avant son lancement ; ce projet innovait à bien des égards et la question de la mobilisation des fonds avait été sous-estimée. Le manque de capacités administratives au sein de l'AFTU et du CETUD pour gérer les prêts et obtenir les lettres de crédit a probablement accentué le problème lié aux apports personnels. La création de Mec-Trans lors de l'exécution du programme n'était prévue au départ. Les retards ont à n'en pas douter créé des difficultés pour les deux constructeurs, Tata et SENBUS, et ont probablement augmenté les coûts de production unitaires, même si la clause d'indexation n'a pas été déclenchée.

Accords de concession

La convention de concession devrait normalement comporter des spécifications concernant à la fois le niveau et la fréquence du service. Il apparaît toutefois que le CETUD et les opérateurs n'ayant pu parvenir à un accord, ces deux aspects essentiels ne font pas partie de l'accord.

Les accords de concession exigent des opérateurs qu'ils soumettent au CETUD des plans d'exploitation semestriels et des comptes annuels. Rien n'indique cependant que ces plans ou comptes aient été établis.

Le CETUD a mis en place un mécanisme de suivi à court terme, qui recueille des informations sur les opérations, les recettes et les dépenses quotidiennes. Ce dispositif aurait dû lui permettre de produire des informations statistiques de base, ce qui aurait facilité l'évaluation du programme et constitué une bonne assise pour l'examen de la structure tarifaire et l'établissement de futurs objectifs opérationnels. À l'heure actuelle, aucun suivi n'est assuré.

Un tel dispositif de suivi est à l'évidence nécessaire pour fournir au CETUD les informations de base sur le fonctionnement du système et l'aider à planifier les améliorations et le développement du service, et à fournir aux pouvoirs publics (d'abord au CETUD, ensuite aux ministères des transports et des finances) une base solide pour évaluer le bien-fondé d'une hausse des tarifs. Les responsables s'interrogent actuellement sur la nécessité d'offrir une assistance technique aux opérateurs pour les aider à recueillir et à traiter les données de base et les remettre au CETUD conformément à leurs obligations au titre des accords de concession (le projet en élaboration prévoit cette possibilité).

Les accords de concession garantissent aux concessionnaires des droits exclusifs d'exploitation sur des itinéraires précis pendant cinq ans, période renouvelable sous réserve de résultats satisfaisants. Il est toutefois manifeste que les concessionnaires sont souvent en butte à une concurrence illicite et que le CETUD n'est pas en mesure de faire respecter ce monopole.

Relations avec les autres modes de transport

Une approche plus intégrée de la planification des transports est manifestement nécessaire à Dakar. Cette tâche relève officiellement du CETUD, mais celui-ci ne dispose actuellement pas des compétences

professionnelles nécessaires pour la mener à bien. Pour l'heure, il faut bien reconnaître que les principaux intervenants opèrent indépendamment. D'importants investissements ont été engagés dans le chemin de fer et dans l'achat de nouveaux autobus à grande capacité pour le transporteur dakarais DDD, et dans le programme de renouvellement du parc de minibus de l'AFTU, sans avoir réellement prêté attention au rôle que chacun de ces services devait jouer. En particulier, l'AFTU et le transporteur DDD opèrent côte à côte et rivalisent sur de nombreux itinéraires, mais rien n'a été fait pour chercher à exploiter leur complémentarité.

Il sera sans nul doute difficile de mettre en place une planification intégrée et efficace des transports tant que les transports collectifs seront essentiellement assurés par les cars rapides du secteur informel non réglementé. Le CETUD devrait désormais avoir pour priorité d'étendre progressivement le principe des accords de concession à d'autres opérateurs de cars rapides (avec ou sans renouvellement du parc) et de développer les compétences professionnelles pour procéder à des évaluations correctes de la demande de transport et établir les itinéraires et barèmes tarifaires appropriés. À cela devrait s'ajouter l'instauration d'une limite d'âge pour tous les véhicules de transport en commun afin d'inciter d'autres opérateurs à participer au programme de renouvellement du parc de véhicules.

Conclusions générales

Dans l'ensemble, le programme a rehaussé le niveau des services de transport public à Dakar dans les corridors concernés par le projet. Néanmoins, contrairement aux prévisions initiales, cette amélioration résulte plus de la formalisation du secteur, de l'instauration d'un système officiel de répartition des lignes et d'une meilleure perception des droits de transport que du renouvellement du parc d'autobus. Cela dit, les termes du financement du projet restaient une condition nécessaire pour inciter les opérateurs et l'autorité de réglementation à engager la réforme des transports publics.

La formalisation du secteur par l'instauration d'accords de franchise a apporté trois améliorations à la qualité des services : 1) la répartition des véhicules est devenue plus rapide et mieux organisée au point de départ, et les conducteurs respectent l'itinéraire de leur ligne (dans le secteur informel, les véhicules quittent le terminal une fois remplis et peuvent sortir de leur itinéraire en chemin) ; 2) les droits de transport sont fixes (dans le secteur informel, il arrive que le chauffeur ou le receveur appliquent des tarifs de manière arbitraire en fonction de la demande) ; et 3) le service est plus rentable pour les propriétaires (dans le secteur informel, près de 20 % des recettes sont absorbées par les paiements officieux).

À l'heure actuelle, tous les autobus prévus sont en service, la qualité du service s'est améliorée, et le remboursement des prêts s'effectue à intervalles réguliers (un seul retard de paiement de plus de 30 jours). En septembre 2009, les opérateurs avaient remboursé à l'AFTU plus de 45 % du montant total du crédit-bail, soit 7 millions de dollars. L'une des conditions du programme étant la mise à la casse d'un ancien véhicule agréé pour chaque nouveau véhicule, l'offre de transport est restée la même.

Une deuxième phase du programme est envisagée sur la base d'un mécanisme de financement renouvelable. L'impact du programme sur le comportement des propriétaires et des opérateurs est plutôt positif, ce qui pourrait inciter à poursuivre plus avant le processus de structuration du système.

Pour préserver les avantages que procure le programme, les autorités devront prêter attention aux éléments suivants :

- Si le service est pérenne sur le plan technique, il reste que sa viabilité financière dépend de subventions déguisées, qu'il sera peut-être difficile de maintenir si le programme est prolongé. Les autorités par exemple, avaient déjà des difficultés à verser les primes de mise à la casse du dernier lot de véhicules. On peut s'attendre aussi à une hausse des coûts d'exploitation sous l'effet de l'augmentation des prix du carburant ou pour des raisons liées aux

facteurs de production. Un ajustement régulier des tarifs pourra donc s'avérer indispensable pour assurer la viabilité financière du programme à long terme.

- Même si les nouveaux autobus sont en meilleur état que les cars rapides, ils ont subi des dommages ces dernières années, notamment au niveau de la carrosserie, des feux et des pare-brise.

Cette dégradation tient peut-être au fait que les opérateurs ne sont pas propriétaires des véhicules qui appartiennent collectivement aux GIE. L'entretien des véhicules devrait peut-être figurer dans l'accord de franchise. Le CETUD contrôlerait l'état des bus, et les opérateurs seraient sanctionnés pour non-conformité.

Les autobus Tata sont en meilleur état que les cars rapides, mais ils se sont dégradés ces dernières années. Pendant l'exécution du projet de la Banque mondiale, les chauffeurs suivaient une formation, mais une fois que le projet a pris fin, les nouveaux entrants ont embauché des membres de leur famille, sans formation. Avec des chauffeurs non qualifiés, les nouveaux bus ne dureront pas plus de cinq ans. —Un GIE

- Le projet visait à renouveler une partie du parc d'autobus et à structurer les services sur certains corridors, sans empiéter sur l'activité des autres opérateurs (y compris informels) dans d'autres corridors. Or, l'expérience de Dakar montre qu'il est difficile de structurer et d'améliorer un pan du secteur sans à la fois étendre la réforme au vaste secteur informel en pleine expansion et sans engager des actions à l'échelle de la ville. Dakar est confronté à deux problèmes spécifiques. D'abord, la convention de concession garantit aux concessionnaires un droit d'exploitation exclusif sur un itinéraire précis. Or, le CETUD n'est pas en mesure de faire respecter cette condition et se trouve donc confronté à une concurrence illicite de la part des opérateurs informels. Ensuite, les nouveaux opérateurs partagent les terminus et les arrêts avec les cars rapides informels, ce qui crée une concurrence qui fragilise le fondement même de la convention de concession. Les opérateurs informels ne sont pas tenus de respecter des normes de sécurité ou d'exploitation et transgressent souvent les règles de circulation en

soudoyant la police. Vu l'essor de la demande, le nombre de cars rapides ne cessera de croître, compromettant la viabilité opérationnelle et financière des nouveaux autobus. Priorité devrait donc être à l'expansion graduelle du principe d'accord de concession aux opérateurs de cars rapides (avec ou sans renouvellement du parc) et au développement des compétences professionnelles nécessaires à l'évaluation empirique de la demande de transport et à l'élaboration d'itinéraires et de barèmes tarifaires appropriés dans le cadre d'une approche intégrée. .

- L'instauration d'un bon système de suivi est indispensable à la réussite du programme. La convention de concession exige des plans d'exploitation et des comptes annuels que les opérateurs négligent de préparer. De la même façon, les données statistiques de base sur le fonctionnement du système sont indispensables pour évaluer son impact et apporter les éléments de planification qui redéfiniront par exemple les lignes du réseau, le cadre opérationnel et la structure tarifaire.

VI. Leçons tirées des expériences régionales

Si le renouvellement du parc de véhicules est un passage obligé pour les projets de transport urbain dernièrement mise en œuvre dans les pays en développement, deux angles d'approche sont été adoptés.

L'approche classique, où les transports collectifs sont notamment assurés par une société publique, consiste à acquérir des véhicules pour le compte de la société. Cette acquisition s'accompagne parfois d'une réforme de la réglementation des transports ou d'une restructuration de l'exploitation dans le cadre du concept global du projet. Jusqu'à la fin des années '90, il était courant que le gouvernement subventionne l'achat d'autobus exploités par une entreprise publique. Les résultats étaient pourtant loin d'être satisfaisants et les véhicules ne dépassaient pas leur durée de vie économique du fait que 1) l'opérateur n'était pas tenu de remplacer le parc et seul l'objectif à court terme de maximiser les profits le motivait, ce qui nécessitait une exploitation intensive des véhicules sans trop de maintenance ; 2) les réformes opérationnelles n'étaient pas au rendez-vous, et les barèmes tarifaires ne permettaient pas de recouvrer pleinement les coûts, ce qui a entraîné le déclin et, à terme, la faillite des compagnies nationales d'autobus dans la plupart des villes ; 3) les responsables de l'achat du matériel roulant suivaient rarement un processus concurrentiel et transparent ; et 4) les fournisseurs de matériel roulant percevaient parfois des tarifs supérieurs à ceux du marché pour l'entretien et les pièces de rechange. En outre, l'aide à l'opérateur public a eu pour conséquence imprévue de décourager le développement du secteur privé dans un contexte de concurrence déloyale.

Une approche plus récente privilégie le partenariat public-privé où le secteur public finance la mise en place de conditions favorables (y compris le développement de l'infrastructure), et le secteur privé prend en charge l'ensemble des activités opérationnelles (y compris le financement et la gestion du matériel roulant). Or, même le secteur privé a souvent besoin de l'impulsion initiale apportée par un financement subventionné aux fins de rénovation du parc de véhicules, essentiellement parce que les opérateurs privés existants n'ont pas les moyens financiers ni la connaissance du marché pour investir dans des autobus de série de bonne qualité. Les banques commerciales sont souvent réticentes à prêter aux opérateurs tant que le modèle économique pour le financement de nouveaux véhicules n'ait fait ses preuves. Tout ceci conduit à une augmentation du nombre de petits autobus d'occasion vétustes que les opérateurs peuvent financer sur fonds propres.

Plusieurs facteurs contribuent au problème du renouvellement d'un parc de véhicules : un cadre réglementaire inadapté ; le manque d'une gestion effective de la circulation, qui diminue la productivité des autobus ; la difficulté de fournir une garantie à l'organisme de financement (public ou privé) ; et les obstacles auxquels se heurtent les opérateurs du secteur informel pour lever des capitaux et se procurer les services d'entretien et techniques nécessaires.

Il ressort des expériences conduites en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud que certaines mesures créeraient les conditions nécessaires à la réussite d'un programme de renouvellement de parc d'autobus. Un tel programme doit avant tout définir le rôle des secteurs public et privé : le secteur public met en place un environnement favorable et les infrastructures tandis que le secteur privé assure les services d'exploitation et assume le risque commercial. Les sections qui suivent décrivent les principaux enseignements dégagés des programmes de financement d'autobus.

Leçon 1 : Ne pas demander un apport personnel trop élevé

À première vue, cette approche va à l'encontre des idées reçues car l'apport versé par l'opérateur est perçu comme fournissant aux partenaires financiers la sûreté et la sécurité nécessaires pour avancer les sommes requises. Or, le secteur de la finance se refusant à envisager des apports personnels inférieurs, de nombreuses propositions de financement d'autobus sont restées lettre morte.

Le problème fondamental associé à la demande d'un apport personnel important est que les opérateurs du secteur non structuré ne disposent tout simplement pas des sommes nécessaires, et n'ont pas non plus assez de biens à offrir en garantie. S'il dispose des fonds nécessaires, l'opérateur préférera vraisemblablement acheter un véhicule d'occasion, ou de plus petit gabarit, plutôt que de s'engager dans un programme de financement qui diminuerait sa trésorerie d'exploitation à court terme.

Lorsque le partenaire financier exige néanmoins des apports personnels élevés, l'opérateur s'efforcera de contourner cette obligation en recourant à l'un des trois moyens suivants, qui compromettent le degré de sécurité effectivement assuré et, à terme, la viabilité du programme :

- *L'opérateur obtient les fonds nécessaires grâce à un prêt non garanti à court terme.* Les prêts non garantis étant généralement plus coûteux que les prêts adossés à des actifs offerts dans le cadre du mécanisme de financement de base, l'opérateur s'efforcera de le rembourser le plus rapidement possible. Ces paiements étant effectués en parallèle aux remboursements du prêt principal, la trésorerie d'exploitation générée par l'autobus sera mise à rude épreuve.
- La réaction logique de l'opérateur, dans ces circonstances, consiste à reporter toute dépense *évitable* (essentiellement celles consacrées à l'entretien préventif) et à effectuer des trajets supplémentaires à des fins rémunératrices. En évitant les dépenses d'entretien, il raccourcit la durée de vie utile du véhicule, accélérant ainsi la diminution de sa

valeur, et donc la marge de sécurité du bailleur de fonds. Le surplus de trajets réduit également la durée de vie utile de l'autobus et accroît le risque d'accident, ce qui diminue encore la marge de sécurité.

- *L'opérateur essaie de se faire offrir l'apport personnel.* La pratique la plus courante pour cela consiste en une entente entre l'opérateur et le fournisseur pour donner l'impression de satisfaire aux critères du bailleur de fonds. Par exemple, le fournisseur indique un prix de 120 000 dollars pour un autobus, ce qui lui laisse une marge pour négocier une baisse jusqu'à la limite de 100 000 dollars. *Néanmoins*, pour obtenir le financement nécessaire à l'opération, il maintient le prix de catalogue pour la transaction avec le bailleur de fonds. Quand ce dernier consent à avancer par exemple 80 % du prix d'achat à l'opérateur, soit 96 000 dollars, celui-ci n'a plus que 4 000 dollars à payer pour conclure l'affaire. À l'évidence, cette somme sera beaucoup plus abordable pour l'opérateur que le dépôt de 20 000 dollars qu'il aurait dû verser, mais cela réduit d'autant la marge de sécurité réelle du bailleur de fonds.
- *L'opérateur négocie un différé de paiement.* Dans ce cas, l'opérateur négocie un délai pendant lequel il ne procéderait à aucun remboursement de capital ou versement d'intérêts au bailleur de fonds, les échéances ainsi différées étant normalement cumulées et ajoutées à l'encours du prêt. Il pourrait invoquer à cette fin le temps nécessaire à l'établissement de l'activité et d'autres coûts de démarrage qui doivent également être financés. Si ces raisons semblent plausibles, il est en réalité probable que l'opérateur remboursera les financements non garantis pendant cette période (ainsi que décrit plus haut). Le résultat net est là encore une diminution de la marge de sécurité du bailleur de fonds.

Ces trois méthodes sont observables dans le programme de financement dakarais. L'intégralité des apports personnels a été obtenue par le dispositif de crédit mutuel Mec-Trans, et un don a également été effectué par le biais d'une prime à la casse très généreuse. Pourtant, les opérateurs n'en ont pas moins réussi à obtenir un différé de paiement sur le prêt principal qui a en partie été utilisée pour établir le fonds de sécurité de l'AFTU.

Leçon 2: Ne pas utiliser le véhicule à titre de garantie principale

La plupart des dispositifs de financement prévoient des remboursements périodiques et réguliers de l'opérateur, ce qui garantit une faisabilité financière constante pendant toute la période du prêt. Cette méthode est en général aussi pratiquée dans une conjoncture inflationniste même si, dans ce cas, la valeur réelle de la dette historique diminue et que les gains nominaux augmentent au fil du temps. Dans ce contexte, la faisabilité financière, en termes réels, s'améliore pendant la période de remboursement du prêt.

Ce modèle de financement a pour conséquence que l'encours du prêt ne diminue pas régulièrement pendant la période de remboursement, mais lentement au début, puis plus rapidement par la suite. À l'inverse, la valeur de l'actif décline assez rapidement quand il est mis en service, mais plus progressivement par la suite. Sous l'effet conjugué de ces facteurs, les capitaux propres de l'opérateur, lorsque l'achat du véhicule est entièrement financé sur prêt, seront négatifs pendant une grande partie de la durée du prêt, atteignant leur niveau le plus bas à la moitié de la période de remboursement.

À l'évidence, le bailleur de fonds serait en mauvaise posture si l'opérateur manquait à ses obligations de remboursement à ce moment-là (la reprise et la revente du bien cristalliseraient la perte), et prendra donc des mesures pour prévenir un défaut de paiement. Les deux possibilités qui s'offrent à lui sont soit d'augmenter l'apport personnel de l'opérateur, soit de ramener la durée du prêt en deçà de la vie utile de l'actif. Ces deux solutions se traduiraient pour l'opérateur par des remboursements élevés.

Leçon 3 : Ne pas recourir à une assurance globale pour garantir les actifs

La plupart des mécanismes de financement exigent que l'opérateur contracte une assurance globale pour rembourser le bailleur de fonds en cas de sinistre catastrophique -- accident grave ou incendie par exemple. Or, même quand une telle couverture existe sur le marché local, son prix est souvent extrêmement élevé, et donc inabordable dans un environnement concurrentiel.

Cette inaccessibilité financière tient principalement au fait que la souscription se fonde généralement sur des trajets longue distance ou interurbains sur lesquels les autobus roulent à des vitesses nettement supérieures, et où les accidents sont donc en général beaucoup plus graves. En fait, il est extrêmement rare qu'un autobus urbain subisse des dégâts dont la réparation n'est pas économique, et les composants mécaniques à haute valeur ajoutée ne sont généralement pas du tout atteints. Le degré réel de risque financier est donc en fait assez faible.

Dans ces circonstances, il est préférable que la fonction réelle de l'assurance—répartir les risques sur un groupe—soit prise en considération et que son prix soit établi en conséquence. Ainsi, un collectif d'opérateurs peut s'assurer mutuellement en créant un fonds particulier spécifique auquel tous les membres cotisent et auquel tous ont recours selon les besoins. Les sommes versées au fonds seraient fixées à un niveau suffisant pour couvrir le niveau de risque réel, et le principe de mutualité interviendrait dans tous les cas pour réduire le risque. C'est cette approche qui a été adoptée à Dakar, l'AFTU administrant des dispositifs de cette nature pour le compte des GIE.

Leçon 4 : S'efforcer d'augmenter la productivité des services délivrés avec les autobus financés par le prêt

Les remboursements effectués dans le cadre d'un mécanisme de financement, quel qu'il soit, augmentent les coûts fixes des opérateurs des nouveaux véhicules par rapport aux coûts supportés par les opérateurs de véhicules d'occasion, situation qui risque d'être insoutenable dans un environnement concurrentiel. Pour que le dispositif soit viable, il faudra récupérer ces coûts fixes en transportant le plus grand nombre possible de passagers ou en diminuant les coûts unitaires variables. Ces effets sont particulièrement importants à court terme, au moment où le coût réel des mécanismes de financement classiques est à son niveau maximum.

Les deux moyens les plus évidents d'accroître la productivité des services urbains de transport en commun consistent à mettre en service des autobus de plus grande capacité et à veiller à ce qu'ils couvrent chaque jour un plus grand nombre de kilomètres que les véhicules existants. Les autobus de gros gabarit permettent d'obtenir des économies d'échelle, sur les coûts d'équipage mais aussi sur le carburant utilisé par passagers transportés. Par ailleurs, plus le nombre de kilomètres parcourus augmente, plus les coûts fixes par billet vendu (licence, permis, frais généraux, et coûts de financement) diminuent.

Le premier objectif est assez facile à réaliser quand le parc existant est constitué de minibus et d'autobus de gabarit réduit, comme c'est le cas dans la plus grande partie de l'Afrique subsaharienne, et qu'un camion transformé en autobus classique peut encore offrir un niveau de service acceptable à la plupart des clients.

Le second objectif peut être atteint moyennant quelques interventions de soutien. La solution privilégiée, actuellement mise en œuvre à Lagos par exemple, consiste 1) à réformer le cadre réglementaire afin d'éviter une concurrence ruineuse ; 2) faire appel à des mesures de gestion de la circulation sur les corridors qui seront parcourus par les nouveaux véhicules ; et 3) prévoir un couloir réservé pour les nouveaux autobus.

La première de ces mesures, qui revêt généralement la forme d'une concurrence maîtrisée pour le droit de fournir des services spécifiques sur les itinéraires désignés, peut augmenter la productivité des services sur l'ensemble du réseau de transport en commun urbain. L'efficacité de la deuxième peut être fonction des fonds disponibles pour d'éventuels dispositifs de gestion de la circulation, mais ce financement peut souvent être obtenu à titre de composante spécifique d'un projet de transport urbain. De nombreux corridors réagissent positivement à des mesures relativement mineures d'ingénierie de la circulation, comme la mise en place de bandes de présélection aux principaux carrefours, et il est facile de donner priorité à ces investissements pour en maximiser l'effet. Dans les cas où le volume de trafic le justifie, la troisième mesure pourrait être mise en œuvre avec l'établissement de voies d'autobus réservées et de réseaux express.

Ces principes ont été pris en compte à Dakar, mais dans une certaine mesure seulement. Les nouveaux autobus TATA ont une capacité supérieure à celle de la plupart des cars rapides qu'ils ont remplacés, mais pas au point de modifier, sur l'ensemble du parc, les économies de fonctionnement. Qui plus est, ces autobus ont pour la plupart été mis en service sur des itinéraires (lignes) qui permettent de rouler à plus grande vitesse, et donc d'accomplir un plus grand nombre de kilomètres par jour que les autres prestataires du réseau. L'analyse des quelques données d'exploitation disponibles montre néanmoins qu'au final, ils affichent une moyenne relativement faible de 140 km par jour environ, contre 200 km par jour à Lagos.

Cela étant, un élément particulièrement significatif dans le cas de Dakar a été la hausse prononcée de la productivité des recettes dérivant du nouveau système de billetterie. Une plus grande part des recettes étant désormais remise à l'opérateur, celui-ci est davantage en mesure de respecter ses obligations de remboursement du prêt.

Leçon 5 : S'efforcer d'intégrer au mécanisme des clauses contractuelles relatives à l'entretien des autobus

Comme indiqué précédemment, le risque qu'un opérateur reporte toute dépense d'exploitation évitable pour augmenter au maximum sa trésorerie à court terme est considérable, et c'est très probablement l'entretien courant du véhicule qui en fera les frais. Dans un programme de financement d'autobus, le risque associé à ce comportement est que la valeur d'un actif diminue en deçà du niveau prévu, que sa disponibilité opérationnelle et, partant, sa capacité bénéficiaire soient réduites, et que sa durée de vie utile soit raccourcie - effets qui ont tous pour conséquence de diminuer la sécurité du bailleur de fonds.

Comme il n'existe nulle part en Afrique subsaharienne de mécanisme efficace d'application de la réglementation relative à l'état des véhicules ni d'obligation juridique d'entretenir les véhicules de transport public, un dispositif s'impose pour contrer cette incitation à négliger l'entretien. Ce problème est exacerbé par l'absence générale d'une culture de l'entretien préventif dans les pays, ainsi que des compétences et des installations nécessaires à cette fin.

La solution privilégiée consiste à faire de l'engagement à assurer un entretien préventif une composante à part entière de l'accord de financement, et d'exiger qu'il soit fait appel pour cela à une entreprise extérieure, à moins qu'une autre formule ne permette de respecter des normes satisfaisantes. L'entretien du véhicule pourrait également être couvert dans le cadre d'un contrat de location-financement en vertu duquel le bailleur de fonds accepterait la responsabilité de veiller à ce que le véhicule soit maintenu en bon état de fonctionnement.

Du point de vue de l'opérateur, l'entretien contractuel pose un problème essentiel : le premier est que ce type de service n'est parfois disponible que lorsque que l'opérateur assure des services de transport (en général pendant les heures ouvrées) ; le second est qu'il n'a guère de contrôle sur les coûts

engagés. Ces deux effets sont observables à Dakar. Là encore, cette situation plaide en faveur d'un contrat de financement dans le cadre duquel les coûts pourraient être définis au début du prêt, et qui donnerait une incitation à optimiser la disponibilité opérationnelle en assurant des services d'entretien la nuit par exemple.

Leçon 6 : Optimiser l'accessibilité financière du dispositif de financement pendant toute la durée de vie utile du véhicule

Le moyen le plus simple de réduire les remboursements périodiques à effectuer dans le cadre d'un dispositif de financement d'autobus consiste à en prolonger la durée de manière à ce qu'elle se rapproche autant que possible de la durée de vie utile de l'actif, et à répartir ainsi les remboursements sur la plus longue période possible. Cela dit, comme précédemment indiqué, un tel dispositif n'est praticable que lorsque des mécanismes efficaces sont en place pour assurer l'entretien des autobus et que le prêt ne comporte aucun risque de change.

Une autre méthode pour prolonger la période effective de remboursement du capital dans le cadre d'un dispositif de financement consiste à diviser celui-ci en deux périodes au moins, chacune étant dotée de caractéristiques différentes susceptibles d'intéresser des segments d'opérateurs distincts. À titre d'exemple, un opérateur désireux d'améliorer son image de marque auprès des clients mais ne souhaitant peut-être pas prendre un engagement important en matière d'entretien pourrait louer un véhicule pendant trois ans, puis le rendre au bailleur en échange d'une rémunération préétablie à la fin du bail. L'autobus pourrait ensuite être loué à un autre opérateur désireux de diminuer les coûts de financement d'un véhicule d'occasion et prêt à assumer la baisse de fiabilité et le degré de maintenance plus élevé qui lui sont associés. Ce modèle est courant dans les pays développés, et caractéristique d'une location-exploitation, mais il fait appel à un marché d'occasion liquide pour fixer le prix en milieu de vie, et pourrait donc ne pas convenir dans une grande partie de l'Afrique subsaharienne.

Leçon 7 : Optimiser la sécurité et la confiance du bailleur de fonds en cas de capitaux propres négatifs

Comme indiqué aux leçons 1 et 2, il est impossible d'assurer au bailleur de fonds une sécurité totale et de lui garantir que le véhicule préservera son capital propre positif pendant toute la durée du prêt. Dans ces circonstances, d'autres modalités doivent être établies pour lui fournir le plus d'assurances possibles et réduire ainsi au minimum la prime de risque. On peut proposer différentes mesures à cette fin, mais toutes ne seront pas applicables à chaque dispositif.

Le moyen le plus manifeste d'offrir cette sécurité au bailleur serait que le promoteur du programme, qu'il s'agisse des pouvoirs publics (locaux) ou d'un partenaire au développement, lui fournisse une garantie de risques partielle afin d'atténuer les éléments de risque qu'il accepte dans le cadre du prêt. Néanmoins, ce type de garantie risque d'encourager des comportements qui entraîneraient l'exercice de la garantie, créant en fait un aléa moral.

Un autre type de garantie pour le bailleur de fonds a trait à son droit légal de reprise du véhicule en cas de défaut de paiement, et à la rapidité et l'efficacité avec laquelle ce droit peut être exercé. Dans certaines juridictions, la reprise du bien s'est avérée particulièrement problématique dans le cadre de contrats de location-financement et dispositifs analogues, en vertu desquels l'essentiel des droits et obligations du propriétaire sont transférés à l'opérateur en début de période de remboursement, ce qui fait que la reprise peut être contestée. La situation peut être encore plus compliquée dans les régions où la procédure judiciaire est entachée de retards et de corruption, surtout dans les juridictions inférieures. Il est même arrivé que l'opérateur s'enfuit avec le véhicule.

On peut aussi offrir une garantie au bailleur de fonds au niveau des services pour lesquels le véhicule est acheté et non de l'actif lui-même. L'établissement d'un droit d'exploitation officiel quelconque sur une période

prolongée garantit dans une certaine mesure des entrées de fonds pendant la période de financement.

Cette approche plaide en faveur de l'instauration d'une concurrence maîtrisée pour le droit d'assurer des services précis au sein du réseau. Ces services seraient couverts par des contrats de desserte ou des franchises, selon le mode jugé le plus adapté aux conditions d'exploitation locales. La période couverte par un tel accord pourrait alors correspondre à la durée du prêt, ou tout au moins à la période durant laquelle le véhicule est exploité à perte.

Une possibilité pour le bailleur de fonds consiste à exercer un privilège sur les flux de trésorerie d'exploitation générés par un opérateur, ce qui lui garantirait ainsi la première place parmi ses créanciers. Dans le cadre du réseau express d'autobus récemment mis en service à Lagos, par exemple, la banque commerciale gère la collecte des recettes journalières et en déduit ses frais (pour l'achat des autobus) avant de remettre le solde à l'opérateur. En cas de défaut de paiement, elle peut rapidement procéder à la reprise, avant qu'un déficit substantiel ne se crée.

Un autre moyen efficace d'atténuer le risque de défaut de remboursement d'un opérateur donné consiste à travailler par l'intermédiaire d'un collectif, comme une société coopérative ou les GIE à Dakar, et d'exiger que ces entités acceptent l'obligation au nom de leurs membres. Ce dispositif est de toute façon nécessaire pour que les opérateurs contractent des engagements juridiquement contraignants avec l'autorité contractante du réseau, et s'appuie par ailleurs sur la notion d'assurance mutuelle

Leçon 8 : Associer le constructeur au dispositif de financement

Le constructeur de véhicules a tout intérêt à ce que le programme de financement soit couronné de succès, car cette réussite lui permettra de développer sa présence sur le marché et de s'implanter sur les marchés d'aval par la fourniture de pièces détachées et d'assistance technique. Il prendra des mesures pour que toutes les parties au dispositif soient pleinement motivées et les encouragera à résoudre les problèmes entre elles à mesure qu'ils surgissent.

Au démarrage, le constructeur sera peut-être en mesure d'apporter une partie des fonds ou de faciliter leur obtention. Les fournisseurs ont généralement accès à des programmes de crédit à l'exportation financés par leur gouvernement, et toutes les conditions favorables prévues dans le cadre de ces programmes peuvent être répercutées sur les clients. Il est par ailleurs tout à fait possible que le pays d'origine des véhicules soit un partenaire au développement du pays clients, et qu'un élément d'aide liée puisse être utilisé à l'appui du financement des autobus

Au niveau opérationnel, le constructeur pourrait favoriser l'établissement d'une capacité de maintenance contractuelle dans le pays client, éventuellement en s'appuyant sur un distributeur automobile bien établi ayant déjà mis en place des installations techniques. La plupart des opérateurs de transport n'ayant pas les moyens de faire appel à des techniciens compétents et aux outils et équipements spéciaux nécessaires pour procéder à une révision complète, une telle capacité est un élément nécessaire pour garantir la durée de vie économique prévue des autobus. Le distributeur sera par ailleurs en mesure d'acheter et de stocker les pièces de rechange nécessaires à l'entretien et à la réparation des véhicules, ce qui soulagera l'opérateur de cette responsabilité.

Enfin, le fournisseur des autobus peut faire fonction de coordinateur direct du programme de financement des autobus en créant une société de location-exploitation en partenariat avec les établissements financiers locaux. Il possède les connaissances techniques et l'expérience de marchés similaires qui sont nécessaires pour déterminer le prix du contrat de location

et gérer ensuite son exécution dans le cadre de ce budget. L'intégration de l'aspect financier au programme de fourniture du véhicule rend celui-ci beaucoup plus attrayant pour les clients et favorise le développement de la part de marché du constructeur.

Appendice

Contrat de concession

Le contrat de concession comporte deux documents. La convention établit les conditions générales ; les obligations contractuelles présentent une description plus détaillée des obligations de l'opérateur. Le même accord s'applique en substance à toutes les lignes ; les dispositions particulières à chaque ligne sont énoncées dans les annexes aux obligations contractuelles.

Les sections qui suivent résument le contenu des deux documents.

Convention

Préambule

Le préambule présente le cadre d'intervention et définit l'autorité concédante comme étant l'État du Sénégal, et le CETUD son représentant. Il énumère les responsabilités du CETUD, notamment :

- spécification des lignes et nombre de véhicules en service sur chacune de ces lignes ;
- établissement des cahiers des charges ;
- droit de présenter à l'autorité compétente (le ministère des Finances) des propositions tarifaires ;
- définition des obligations de service public (OSP) et des indemnités correspondantes ;
- description des qualifications des opérateurs ;

- réalisation d'études, prestation de services de formation et d'information publique ;
- coordination entre les modes de transport (y compris la répartition des recettes en cas de billetterie commune) ;
- élaboration et financement de programmes d'action et d'investissement visant à améliorer la circulation et la sécurité ;
- adoption de mesures d'amélioration de la qualité du parc de véhicules et de diminution de la pollution atmosphérique et acoustique.

Principes généraux

1. Objet de la concession

Le concessionnaire est autorisé à exploiter la ligne spécifiée avec un minibus comportant moins de 50 places.

2. Zone d'exploitation

La région de Dakar.

3. Durée de la concession

Cinq années renouvelables.

4. Fonctions de l'autorité concédante

L'autorité concédante est chargée de définir la politique de transport, les investissements et le versement des indemnités au titre de l'obligation de service public ; elle est également chargée de faciliter les flux de circulation.

5. Fonctions du CETUD

Le CETUD représente l'État pour toute question liée à la concession.

6. Services à fournir

On entend par services un itinéraire, des arrêts, des horaires de fonctionnement, la gamme et la fréquence des services, et le kilométrage commercial. La description détaillée des services assurés doit être précisée dans les obligations contractuelles énoncées dans l'annexe correspondante du contrat de concession.

7. Exclusivité

Le concessionnaire est à l'abri de la concurrence d'autres minibus sur l'itinéraire spécifié.

8. Gestion

L'opérateur dispose d'une autonomie de gestion. Dans le cas où il se heurterait à de graves problèmes pour assurer le service, des consultations pourront être organisées avec le CETUD, et le contrat pourra être modifié.

9. Cession de droits

Le concessionnaire ne peut céder les droits de concession à un autre opérateur, sauf par accord avec le CETUD.

Organisation des services

10. Responsabilité du concessionnaire

Le concessionnaire est tenu de fournir les services convenus. Les tickets doivent être délivrés, et le concessionnaire a droit aux recettes. Il est également responsable de toutes les questions de publicité et d'information du public associées au service.

11. Matériel

Le concessionnaire est tenu d'exploiter le minibus conformément aux spécifications techniques énoncées dans les obligations contractuelles.

12. Qualité du service

Le concessionnaire est tenu de fournir des services pendant les horaires spécifiés, de garantir la continuité du service, de maintenir le parc d'autobus en bon état et d'offrir aux passagers l'assistance nécessaire, notamment des informations concernant les services.

13. Assistance des pouvoirs publics

Les autorités s'engagent à aider le concessionnaire à satisfaire à ses obligations au titre de la concession, notamment en ce qui concerne la protection à l'égard de la concurrence.

14. Réseau routier et flux de circulation

L'État s'engage à entretenir le réseau routier, les arrêts et les gares routières, et à prendre des mesures de facilitation de la circulation.

15. Responsabilités et assurance

Le concessionnaire est responsable de tout préjudice aux personnes, à l'environnement ou aux biens dérivant de ses activités, et tenu de souscrire une police d'assurance appropriée.

16. Services autres que ceux couverts par le contrat de concession

Le concessionnaire n'est pas autorisé à utiliser les véhicules spécifiés dans le contrat de concession pour d'autres services.

17. Information, planification et contrôle

Le concessionnaire doit présenter un plan d'exploitation semestriel et un rapport d'activité annuelle. La présentation de ces rapports est à spécifiée dans le cahier des charges.¹¹ Le CETUD est habilité à inspecter et contrôler les services des concessionnaires pour vérifier que l'accord est respecté.

Mécanisme financier

18. Contribution au Fonds de développement des transports urbains (FDTU)

Le concessionnaire doit cotiser au FDTU, le montant de la cotisation étant déterminé par la loi portant création du Fonds.

19. Recettes

Le concessionnaire a droit à la totalité des revenus dérivant du transport de voyageurs, de la publicité, des remboursements d'assurance et des amendes appliquées aux passagers en infraction.

¹¹ La version actuelle des obligations contractuelles n'en fait pas mention.

20. Tarifs

Le barème des tarifs sera spécifié dans les obligations contractuelles. Les tarifs seront révisés à l'issue d'une période de transition de deux ans. Si l'autorité concédante décide de les maintenir à un niveau qui ne permet pas au concessionnaire de récupérer ses coûts, elle devra lui verser une indemnisation conformément aux termes prévus dans le cahier des charges.

21. Indemnisation

Dans le cas où l'autorité concédante n'autorise pas une hausse justifiée des tarifs, une indemnisation est versée à l'opérateur conformément aux termes prévus dans les obligations contractuelles.

22. Imposition

Le concessionnaire est responsable du règlement de toutes les taxes prélevées sur la concession.

23. Information de la direction

Le concessionnaire doit tenir une comptabilité conforme aux règlements nationaux. À la fin de l'exercice, il remet au CETUD le compte de résultat, le bilan, et un rapport d'activité, comme défini dans le cahier des charges.

Annulation et déchéance

24. Nationalisation

Si le concessionnaire n'est pas en mesure de fournir les services spécifiés dans le contrat de concession, l'autorité concédante a le droit de reprendre ses actifs et ses activités.

25. Annulation de la concession

La concession peut être annulée en cas de manquement aux conditions qui la régissent, si ces conditions ne peuvent être respectées, ou par accord entre les parties.

26. Déchéance

Si le concessionnaire cesse de fournir les services ou renonce à le faire, l'autorité concédante peut les reprendre sans indemniser le concessionnaire.

Expiration et renouvellement

27. Renouvellement

Le contrat de concession peut être renouvelé après cinq ans par accord entre les parties.

28. Prorogation

L'accord peut être prorogé de six mois, par accord entre les parties.

29. Expiration

À l'issue de la période (de cinq ans), la concession peut être résiliée, et transféré à un autre opérateur. Tout matériel transféré doit faire l'objet d'une indemnisation au prix du marché.

30. Domicile

Adresse du concessionnaire.

31. Droits d'enregistrement

Tous les droits de timbre et droits d'enregistrement sont réglés par le concessionnaire

32. Litiges

En cas de désaccords ne pouvant être résolus à l'amiable, les différents seront renvoyés devant le Centre d'Arbitrage, de Médiation et de Conciliation de la Chambre de Commerce de Dakar.

Le cahier des charges

Le cahier des charges et la Convention se chevauchent à bien des égards, c'est pourquoi, seules les clauses qui énoncent d'autres conditions importantes sont mentionnées ci-après.

3. Exclusivité

Le concessionnaire se voit conférer un monopole sur la prestation de services faisant appel à des minibus de moins de 50 places. Les autobus doivent par ailleurs offrir une capacité maximale de 50 passagers et être équipés de deux portes latérales (avec une période de transition de six ans pour les véhicules dotés de portes arrière). L'exigence que tous les passagers soient assis a été supprimée.

5. Responsabilités envers les passagers

Le concessionnaire est tenu de veiller à la bonne qualité des services : respect des itinéraires spécifiés et des horaires, régularité, arrêt uniquement aux arrêts officiels, délivrance de tickets.

Le niveau de service devait être spécifié à l'annexe 3, mais n'a jamais été convenu avec les opérateurs.

6. Conditions de transport des passagers

Le concessionnaire doit assurer la propreté, le confort, la régularité et la sécurité du service. Le transport d'animaux et de marchandises est interdit.

7. Information du public

- a. Le CETUD est tenu d'entretenir les arrêts d'autobus.
- b. Les tarifs et les itinéraires peuvent être affichés dans les autobus et aux arrêts.

8. Billetterie

Les tarifs sont définis à l'annexe 1. Un ticket doit être délivré à chaque passager. Le concessionnaire se réserve un droit de contrôle et de

pénalisation. Le montant des amendes doit être notifié au CETUD, et fixé en accord avec le ministère des Transports terrestres.

9 Publicité

La publicité est autorisée à l'intérieur et à l'extérieur du véhicule tant qu'elle n'empiète pas sur les informations concernant les tarifs et les itinéraires.

10. Lois et règlements relatifs à la circulation

Le concessionnaire s'engage à respecter le code de la route et toute législation y afférent.

11. Infractions

L'autorité concédante s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour que le concessionnaire ne soit pas exposé à la concurrence sur l'itinéraire faisant l'objet de la concession, et à faire tout son possible pour assurer la fluidité de la circulation.

12. Matériel de sécurité

Le concessionnaire est tenu de fournir des extincteurs et de veiller à ce que l'équipage en maîtrise le fonctionnement.

13. Sécurité

Les équipages des autobus doivent subir un examen médical annuel et porter un uniforme.

14. Grèves

Le concessionnaire doit prévenir le CETUD dans les meilleurs délais en cas de grève.

15. Barème tarifaire

Le barème initial figure à l'annexe 1. Le concessionnaire peut y proposer des modifications; le CETUD est tenu de communiquer son avis sur la proposition à l'autorité concédante, qui doit répondre dans un délai de 30 jours. L'absence de réponse vaut approbation.

16. Indemnisation financière

Si une demande d'augmentation des tarifs est refusée, le concessionnaire a droit à une indemnisation fondée sur l'écart entre les tarifs en vigueur et les tarifs d'équilibre¹² multiplié par le nombre de passagers transportés.

17. Contrôle

Le CETUD mettra en place un mécanisme de contrôle pour vérifier que le concessionnaire respecte les conditions du contrat de concession.

18. Procédures de contrôle

Un comité technique sera établi, qui se réunira chaque trimestre pour examiner les informations fournies par le concessionnaire sur la concurrence déloyale et les obstacles au fonctionnement régulier (circulation) des minibus. Une Commission de contrôle sera créée pour régler tout différend éventuel au sein du comité technique.

Annexe 1 : Itinéraire

L'annexe 1 spécifie l'itinéraire à suivre et le nombre de véhicules à mettre en service (non incluse).

Annexe 2 : Tarifs

L'annexe 2 spécifie les sections et les tarifs applicables à l'ensemble des itinéraires en concession (non incluse).

Annexe 3 : Services à assurer

L'annexe n'a pas fait l'objet d'un accord et ne figure dans aucun cahier des charges (non incluse).

Annexe 4 : Fréquence des services et temps de trajet

L'annexe n'a pas fait l'objet d'un accord.

¹² La formule de calcul de ce tarif n'est pas spécifiée.