

Transport en Afrique

Note technique



Sub-Saharan Africa Transport Policy Program (SSATP) Railway Restructuring (RR)
UNECA and the World Bank

Note No. 10

juillet 1997

*Une Nouvelle Approche de la Restructuration
des Chemins de Fer en Afrique Sub-Saharienne*

La Mise en Concession de l'Exploitation Ferroviaire

Karim-Jacques Budin

La concession d'exploitation ferroviaire peut être définie comme une forme de partenariat entre l'Etat et un opérateur privé ("le concessionnaire") dans laquelle l'Etat conserve la propriété des infrastructures ferroviaires et transfère l'exploitation de l'activité ferroviaire au concessionnaire, dans des conditions spécifiées dans une convention de concession. L'activité ferroviaire sera exploitée par le concessionnaire à titre d'activité commerciale, à ses frais, risques et périls. La concession ferroviaire sera en général un mélange des deux formes juridiques que distinguent, en fonction du mode de financement des investissements, les juristes de tradition française, la concession *stricto sensu*, d'une part, et l'affermage, d'autre part. La concession ferroviaire n'est pas une privatisation de l'activité ferroviaire au sens complet, puisque l'Etat conserve la propriété des infrastructures (et, éventuellement, d'une partie du matériel ferroviaire).

Le principal objectif de la mise en concession de l'activité ferroviaire est d'accroître l'efficacité des transports ferroviaires, grâce à la mise en oeuvre par l'opérateur, soumis aux disciplines de gestion du secteur privé, d'une gestion de type résolument commerciale de l'activité, orientée vers la satisfaction des besoins du marché. La formule permet également de clarifier les relations entre l'Etat et l'opérateur ferroviaire, et interdit notamment l'ingérence de l'Etat dans la gestion courante de l'activité ferroviaire, ingérence qui est souvent pour une part importante à l'origine des difficultés des entreprises ferroviaires et que, dans la pratique et quelles que soient les dispositions formelles relatives à l'autonomie de gestion de l'entreprise ferroviaire, le statut d'entreprise publique du chemin de fer peut toujours laisser craindre. La mise en concession est enfin l'occasion — au même titre que le seraient d'autres schémas de restructuration — de libérer le secteur ferroviaire des "péchés du passé" qui pèsent lourdement sur l'activité du secteur, notamment pour ce qui concerne l'inadaptation de la structure financière de l'entreprise ferroviaire et les sureffectifs du personnel. Globalement, la mise en concession de l'activité ferroviaire devrait conduire à une amélioration notable de la performance financière du secteur ferroviaire, qui cesserait ainsi de peser lourdement sur les finances publiques, les concours financiers de l'Etat au secteur se limitant alors à la compensation éventuelle des obligations de service public qu'il imposerait au chemin de fer.

Cet article a été publié dans le numéro de Juillet-Août 1995 de la *Revue générale* des chemins de fer. Les points de vue et recommandations qui y sont présentés ne reflètent pas obligatoirement la politique officielle de la Banque mondiale.

L'objectif de cette série est de partager l'information sur les sujets traités dans les études du SSATP. Les opinions exprimées dans l'étude citée et dans cette série n'engagent que les auteurs et ne sauraient en aucune manière être attribuées au groupe de la Banque mondiale ni aux autres partenaires du SSATP.

Pour tout renseignement sur ces notes, contactez Leita Jones au Département technique pour l'Afrique à la Banque mondiale, Washington, D.C.
Adresse sur Internet:
LJONES2@WORLD BANK.ORG

Les règles du jeu de l'activité ferroviaire dans un régime de concession

Les mécanismes de la concession — qui constituent les “règles du jeu” de l'activité ferroviaire — sont définis par la convention de concession, document contractuel signé entre l'Etat et le concessionnaire. Les principaux mécanismes concernent le champ de la concession, le cadre réglementaire de l'activité ferroviaire, la gestion des infrastructures ferroviaires et du matériel moteur et remorqué, le personnel du concessionnaire, la redevance de concession, la fiscalité applicable à l'activité ferroviaire, la durée de la concession et le contrôle de la concession par l'Etat et l'arbitrage des conflits entre l'Etat et le concessionnaire.

- **Champ de la concession.** Le concessionnaire sera normalement responsable (i) de l'exploitation technique et commerciale des services de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs et des activités annexes au transport; (ii) de l'exploitation, la maintenance, le renouvellement et l'aménagement des infrastructures ferroviaires existantes (à l'exclusion de la construction d'infrastructures nouvelles de développement, qui resteront en général de la responsabilité de l'Etat); et (iii) de la gestion courante du domaine public ferroviaire. De manière générale, la séparation de la gestion des services de transport (qui serait effectuée par le concessionnaire) de la gestion des infrastructures (qui serait effectuée par un organisme public distinct) ne constituerait pas une solution adéquate dans les chemins de fer considérés. Par contre, il pourrait dans certains cas s'avérer opportun de confier l'exploitation des services de transport ferroviaire voyageurs à un opérateur distinct du concessionnaire; l'opérateur voyageurs ferait alors circuler, moyennant péage, ses trains sur les infrastructures gérées par le concessionnaire.

A la fin du XIXe siècle et au début du XXe siècle, de nombreux chemins de fer ont été construits et exploités par des entreprises privées, sous le régime de la concession, notamment en Europe, en Amérique latine et au Maghreb. Ce mode de gestion de l'activité ferroviaire a dans la plupart des cas cédé la place, à partir des années 30, à une gestion par l'Etat, en général par l'intermédiaire de sociétés nationales. La gestion étatique est en particulier la règle aujourd'hui pour la quasi-totalité des chemins de fer d'Afrique sub-saharienne. Alors que de nombreux chemins de fer dans les pays en voie de développement connaissent depuis plusieurs années une crise profonde, l'exploitation de l'activité ferroviaire par le secteur privé, dans le cadre d'une concession, apparaît aujourd'hui comme une modalité prometteuse de restructuration permettant de transformer ces chemins de fer en entreprises commerciales. La formule a été pour la première fois mise en oeuvre, au début de la décennie 90, en Argentine, où le réseau ferroviaire existant a été restructuré en six chemins de fer marchandises et trois groupements de chemins de fer de banlieue, tous mis en concession. En Afrique sub-saharienne, les Etats de Côte d'Ivoire et du Burkina ont conjointement signé en Décembre 1994 une convention de concession d'exploitation du chemin de fer Abidjan/Ouagadougou/Kaya avec l'entreprise privée SITARAIL, dont l'entrée en vigueur est prévue en Août 1995. Karim-Jacques Budin, Spécialiste ferroviaire à la Division Transports de la Banque mondiale, présente ci-après, à la lumière des (encore rares) expériences récentes en la matière, les principales caractéristiques de la concession d'exploitation ferroviaire et examine les options et modalités qu'il semble possible de recommander pour sa mise en oeuvre.

- **Cadre réglementaire de l'activité ferroviaire.** Le cadre réglementaire de l'activité ferroviaire — qui doit être entièrement défini dans la convention de concession — doit encourager le concessionnaire à adopter une comportement commercial et être incitatif à la concurrence avec les autres modes de transport. L'essentiel de l'activité ferroviaire correspond aux services de transport à caractère commercial, qui seront exploités dans un environnement concurrentiel et déréglementé; le concessionnaire devra avoir toute liberté d'en définir la

configuration, d'en fixer les tarifs publics et de négocier des contrats particuliers avec les chargeurs importants. Le concessionnaire pourrait également être amené à exploiter certains services à titre d'obligation de service public, à la demande expresse de l'Etat (ou, éventuellement, des collectivités locales), en particulier dans le domaine des transports voyageurs locaux, ruraux ou suburbains; ces services devraient être exploités par le concessionnaire dans le cadre de conventions particulières signées avec l'Etat ou les collectivités locales, avec versement au concessionnaire de contributions pour obligation de service public compensant les déficits encourus du fait de l'activité. Dans les mêmes conditions, l'Etat compenserait financièrement le concessionnaire pour les autres obligations de service public qu'il pourrait lui imposer, par exemple dans le domaine des réductions tarifaires au profit de certains clients, ou de maintien en service d'infrastructures pour les besoins de la défense nationale. A titre de dissuasion, afin de prévenir tout risque soit d'abus tarifaire par le concessionnaire sur les segments du marché sur lesquels le chemin de fer disposerait d'une position de monopole ou d'une position dominante, soit de cartellisation de l'activité ferroviaire, la convention de concession devrait ouvrir la possibilité pour d'autres opérateurs d'exploiter des services ferroviaires sur les infrastructures gérées par le concessionnaire, à l'issue d'une période d'exclusivité d'exploitation accordée au concessionnaire pour quelques années en début de concession. Les tiers opérateurs éventuels, que l'Etat agréerait après avoir entendu le concessionnaire, utiliseraient les infrastructures, sur des bases non discriminatoires, moyennant paiement d'un péage au concessionnaire.

- **Gestion des infrastructures ferroviaires.** Les infrastructures ferroviaires, dont la propriété est conservée par l'Etat, seront gérées et entretenues sous la responsabilité unique et à la charge du concessionnaire; les standards et les méthodes d'entretien méritent d'être librement arrêtés par le concessionnaire, sous réserve que la sécurité des circulations ferroviaires soit assurée à un niveau acceptable compte tenu de la nature des services exploités. En matière de renouvellement et d'aménagement des infrastructures, l'initiative, la définition et la maîtrise d'oeuvre des programmes sont également à confier au concessionnaire. Le financement des investissements de renouvellement et

d'aménagement devrait, de préférence, être assuré directement par le concessionnaire. Toutefois, cette formule peut ne pas toujours s'avérer faisable; les capacités d'endettement du concessionnaire pourront être limitées, et les crédits commerciaux auxquels il aura accès pourront assez fréquemment s'avérer inadéquats, en particulier en ce qui concerne leur durée, à financer les investissements en infrastructure. La mobilisation du financement de ces investissements par l'Etat constituerait alors une formule acceptable, pourvu que le concessionnaire en supporte le coût, par versement à l'Etat d'annuités spécifiques permettant d'assurer l'amortissement et la rémunération du capital investi par l'Etat.

- **Gestion du matériel moteur et remorqué.** Le concessionnaire devra être entièrement responsabilisé pour ce qui concerne la définition du nombre, des caractéristiques et de l'origine des locomotives, wagons marchandises, voitures voyageurs et autres matériels ferroviaires; il pourra choisir entre l'acquisition, la location ou le leasing des matériels. Parmi les matériels existant en début de concession, le concessionnaire sélectionnera les matériels nécessaires à son exploitation; ces matériels seront soit achetés, soit, le plus généralement, loués par le concessionnaire auprès de l'Etat, dans des conditions commerciales.

Le principal objectif de la mise en concession de l'activité ferroviaire est d'accroître l'efficacité des transports ferroviaires

Les matériels nouveaux, nécessaires au titre du renouvellement ou du développement de l'activité en cours de concession, seront acquis directement par le concessionnaire ou loués par lui, au choix du concessionnaire, sans intervention de l'Etat; toutefois, l'Etat devrait conserver un droit de préemption sur la vente des matériels appartenant au concessionnaire, particulièrement pendant les dernières années de la concession.

- **Personnel du concessionnaire.** Afin de permettre au concessionnaire de mettre en oeuvre une gestion efficace de l'activité, il est indispensable que son personnel soit régi par la législation et la réglementation du travail applicable aux entreprises du secteur privé (Code du travail, conventions collectives) et soit affilié au régime de sécurité sociale maladie et retraites du secteur privé. Le statut particulier, souvent inspiré du statut de la Fonction publique, dont bénéficient actuellement les cheminots dans de nombreuses entreprises ferroviaires, ne pourra ainsi pas être conservé. Dans une situation où l'entreprise ferroviaire est souvent handicapée par d'importants sureffectifs, il ne peut être imposé au concessionnaire de reprendre la totalité des effectifs des personnels existants. En début de concession, le concessionnaire sélectionnera librement les personnels qu'il reprendra parmi les personnels de l'entreprise ferroviaire. L'Etat fera son affaire de la mise en oeuvre et du financement du programme de redéploiement et de réduction des personnels non repris par le concessionnaire. L'Etat aura aussi à traiter les questions relatives aux retraites des cheminots antérieurement affiliés aux régimes particuliers de sécurité sociale (Caisse particulière de l'entreprise ferroviaire, Caisse des fonctionnaires).

L'essentiel de l'activité ferroviaire correspond aux services de transport à caractère commercial

- **Redevance de concession.** En contrepartie de la mise à sa disposition des infrastructures ferroviaires existantes et du droit d'exploiter les services ferroviaires, le concessionnaire versera à l'Etat une redevance de concession. Cette redevance pourra soit revêtir la forme d'un montant forfaitaire annuel, éventuellement variable d'une année à l'autre, et indexé sur l'inflation, soit être déterminée en fonction du volume physique du trafic ferroviaire, soit enfin être fixée comme un pourcentage des recettes du concessionnaire. A cette redevance s'ajoutera le paiement par le concessionnaire des loyers des matériels roulants loués auprès de l'Etat, ainsi que des annuités spécifiques dues au titre des éventuels investissements de renouvellement et d'aménagement des infrastructures financés par l'Etat.
- **Fiscalité.** Le régime fiscal applicable au concessionnaire doit être le régime de droit commun applicable aux entreprises privées du secteur des transports. L'Etat doit s'engager dans la convention de concession à ne pas imposer de taxes spécifiques à l'activité ferroviaire qui pourraient introduire des distorsions en matière de concurrence entre le chemin de fer et les autres transporteurs. Le concessionnaire supportant, selon les mécanismes décrits ci-dessus, les charges d'entretien, de renouvellement et d'aménagement des infrastructures ferroviaires, les produits pétroliers utilisés dans les locomotives et autres engins sur rail devraient être exemptés de la fraction de la taxe sur les carburants perçue par l'Etat en contrepartie des coûts d'utilisation des infrastructures routières.
- **Durée de la concession.** La concession devrait avoir une durée suffisamment longue pour permettre au concessionnaire de concevoir et mettre en oeuvre une politique adéquate dans le domaine des investissements, du personnel, du marketing. Toutefois, l'Etat pourrait être réticent à l'égard d'une concession trop longue, qui pourrait par ailleurs être moins incitative à la recherche de la compétitivité par le concessionnaire. Une bonne solution pour concilier ces impératifs contradictoires est d'adopter une concession "glissante", d'une durée initiale d'environ 20 ans, et qui peut être prolongée d'accord parties, à l'issue de chaque période quinquennale, pour des périodes successives de cinq années.
- **Contrôle de la concession par l'Etat et arbitrage.** Le contrôle de la concession par l'Etat doit être conçu de manière à éviter toute interférence de l'Etat dans la gestion de la société concessionnaire. Dans la pratique, le contrôle devrait concerner essentiellement la sécurité des opérations ferroviaires et la protection de l'environnement. Le concessionnaire devrait transmettre à l'Etat des informations sur son activité par l'intermédiaire de documents dont le contenu et la périodicité seront définis avec précision dans la convention de concession. Un audit annuel de la concession, examinant les conditions dans lesquels sont

appliqués les mécanismes prévus à la convention, devrait être effectué par un auditeur indépendant. Enfin, les litiges relatifs à la convention de concession devraient, de préférence, être résolus par voie d'arbitrage, par exemple selon les règles d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale.

Comment choisir le concessionnaire?

Les règles du jeu étant définies de manière à promouvoir une gestion commerciale de l'activité ferroviaire, en concurrence active et saine avec les autres modes et entreprises de transport, le succès de la concession implique que ... le concessionnaire soit bien choisi.

Pour être efficace, la société concessionnaire doit être dotée d'une direction forte, entièrement acquise à l'idée d'une gestion commerciale de l'activité ferroviaire et disposant des moyens pour mettre en oeuvre sa politique. Cette exigence sera satisfaite par la présence, au sein de la société concessionnaire, d'un actionnaire "de référence", qui détiendra la majorité au Conseil d'administration et désignera le Directeur général de la société. L'actionnaire de référence devra à cet effet détenir une part significative — éventuellement, mais pas obligatoirement, majoritaire — du capital de la société. L'appel à la concurrence internationale pour le choix de l'actionnaire de référence est fortement recommandé; une telle formule est garante de la transparence du processus et permet, si elle est bien conduite, d'obtenir les propositions les plus intéressantes. Le choix de l'actionnaire de référence par négociation directe ne serait acceptable que dans des cas très particuliers, lorsque notamment la concession serait octroyée à un utilisateur quasi-exclusif du chemin de fer.

Les actions de la société concessionnaire autres que celles détenues par l'actionnaire de référence seraient souscrites selon des mécanismes à définir en fonction des conditions locales du marché des capitaux. Lorsqu'il existe localement une Bourse des valeurs, le placement des actions en bourse — à l'issue, le cas échéant, d'une période de portage des actions soit par l'actionnaire de référence, soit par d'autres organismes — constituera une des modalités adéquates de souscription du capital de la société. Le personnel de la société concessionnaire pourrait par ailleurs bénéficier de conditions privilégiées d'acquisition

d'actions pour une fraction du capital. La participation de l'Etat au capital de la société concessionnaire ne semble a priori guère souhaitable; toutefois, dans le cas où l'Etat l'estimerait indispensable, cette participation serait acceptable si, minoritaire, elle s'effectuait en dehors de l'actionnariat de référence et était conçue de manière à ne pas ouvrir la porte à l'ingérence de l'Etat dans la gestion de l'entreprise. En fait, si une participation publique minoritaire au capital de la société concessionnaire est jugée nécessaire, il semblerait plus judicieux que cette participation s'effectue par l'intermédiaire d'établissements publics à caractère économique intéressés directement au bon fonctionnement de l'activité ferroviaire, par exemple une entreprise portuaire.

Pour être efficace, la société concessionnaire doit être dotée d'une direction forte

Dans tous les cas, la participation importante d'actionnaires locaux privés dans le capital de la société concessionnaire, y compris au sein de l'actionnariat de référence, mérite d'être encouragée. Un pourcentage minimal de participation d'actionnaires privés locaux dans l'actionnariat de référence pourrait en particulier, le cas échéant, être imposé aux candidats.

Les expériences récentes de choix d'actionnaires de référence de sociétés concessionnaires, tant dans le domaine ferroviaire que dans celui de secteurs plus ou moins semblables (eau, énergie électrique, télécommunications) et les difficultés rencontrées amènent à recommander l'adoption d'une procédure d'appel à la concurrence internationale en trois étapes.

La première étape de la procédure concerne la pré-qualification des candidats à l'actionnariat de référence— qui seront dans la pratique toujours

constitués en consortiums — cette pré-qualification étant effectuée sur des critères de capacité technique et de solidité financière. Cette étape devra être précédée d'un intense effort de prospection des candidats potentiels, de manière à ouvrir le plus largement possible la concurrence.

Les candidats pré-qualifiés recevront un dossier de consultation complet qui comprendra notamment le projet de convention de concession. Les candidats seront invités à présenter un projet de Plan d'entreprise à moyen terme, accompagné de leurs commentaires et suggestions sur le projet de convention de concession.

Ces éléments seront discutés entre l'Etat et les candidats.

A l'issue de ces discussions, l'Etat sélectionnera pour la phase ultime de la procédure l'ensemble des candidats ayant présenté un plan d'entreprise jugé satisfaisant et arrêtera définitivement le texte de la convention de concession.

Dans une dernière étape de sélection, les candidats agréés à l'issue de la deuxième étape seront invités à présenter, sur la base des dispositions de la convention de concession définitivement arrêtée par l'Etat, leurs propositions en matière de redevance de concession. Le candidat ayant présentée la proposition la plus élevée sera alors retenu comme actionnaire de référence de la société concessionnaire.

La durée totale de la procédure d'appel à la concurrence telle que décrite ci-dessus devrait être d'environ 12 mois, auxquels s'ajouteraient de quatre à six mois pour la préparation de la reprise effective de l'exploitation ferroviaire par le concessionnaire (création de la société, sélection du personnel...).

Une structure de liquidation — qui pourrait être l'entreprise publique de chemins de fer — devra être mise en place par l'Etat, avec pour mission de mettre en oeuvre le programme de redéploiement et de réduction des effectifs du personnel de l'ancienne entreprise publique ferroviaire non repris par le concessionnaire, résoudre les questions relatives aux retraites des personnels affiliés à des régimes particuliers de retraite et vendre les actifs ferroviaires non repris par le concessionnaire. Cette structure de liquidation devra également assurer l'apurement financier (règlement des dettes et arriérés) de l'ancienne entreprise ferroviaire.

Les chemins de fer d'Afrique subsaharienne... sont aujourd'hui à la croisée des chemins

Les chemins de fer d'Afrique subsaharienne, comme de nombreux autres chemins de fer dans les pays en voie de développement ... et dans les pays développés, sont aujourd'hui à la croisée des

chemins. Dans un contexte futur où ils auront à faire face à une concurrence accrue, les chemins de fer africains ne pourront conserver un rôle important dans les systèmes nationaux et régionaux de transport que s'ils savent à la fois redéfinir leur rôle économique en se concentrant sur les segments du marché où ils peuvent être plus performants que leurs concurrents, et réformer profondément leurs modes et pratiques de gestion. Là où l'Etat a une réelle volonté de réformer en profondeur l'activité ferroviaire et souhaite utiliser pleinement les capacités du secteur privé, étranger et national, la mise en concession de l'exploitation ferroviaire semble désormais constituer l'une des techniques les plus prometteuses pour transformer le chemin de fer en une véritable entreprise commerciale.

