

Transport en Afrique

Note Technique

Restructuration des chemins de fer



Note no. 13

juin 1998

La Concession d'exploitation du chemin de fer Abidjan-Ouagadougou

Par Brigitta Mitchell et Karim-Jacques Budin

L'objectif de cette série de notes techniques est de faire connaître certains problèmes traités dans les diverses études du Programme SSATP. Les opinions exprimées dans l'étude en question et dans cette série de notes 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 de plus amples informations, prière de contacter Julie Wagshal au Département technique pour l'Afrique à la Banque mondiale, Washington. Adresse sur Internet: jwagshal@WORLDBANK.ORG.

A partir des années 80, la plupart des réseaux ferroviaires africains se sont trouvés dans une situation très critique : déclin du trafic et des recettes, manque d'orientation commerciale, mauvaise qualité des services, transport de voyageurs déficitaire, insuffisance d'entretien, importants sureffectifs du personnel, manque de discipline en matière technique et financière et lourdes pertes financières. Les tentatives de restructuration des chemins de fer en les maintenant en tant que sociétés publiques ont généralement échoué. La participation du secteur privé dans l'exploitation du réseau selon un régime de concession apparaît comme étant de nos jours un instrument prometteur pour transformer les chemins de fer en entreprises de type commercial. La concession, qui a obtenu de bons résultats en Amérique latine, a été pour la première fois en Afrique subsaharienne appliquée en Côte d'Ivoire et au Burkina, les deux États ayant conjointement décidé, en décembre 1994, la mise en concession du chemin de fer Abidjan-Ouagadougou à un exploitant privé.

La ligne de chemin de fer Abidjan-Ouagadougou à voie métrique unique d'une longueur totale de 1 260 km a été construite entre 1905 et 1954 pour relier le port d'Abidjan en Côte d'Ivoire avec Ouagadougou, capitale du Burkina. Alors qu'il fut un temps où ce réseau était le principal transporteur de passagers et de marchandises dans le corridor, il se heurte de nos jours à une forte concurrence provenant des transports routiers qui bénéficient de l'amélioration du réseau routier régional et de l'apparition d'un nouveau concurrent au port d'Abidjan pour le trafic burkinabé — le port de Lomé (Togo). Le principal rôle économique du chemin de fer est aujourd'hui d'assurer le trafic international de marchandises à l'importation et à l'exportation du Burkina (hydrocarbures, conteneurs, engrais, clinker, ciment et coton). Il contribue également pour beaucoup au trafic des produits pétroliers en Côte d'Ivoire et assure le transport international des voyageurs.

De 1960 à 1989, la ligne reliant Abidjan à Ouagadougou était gérée et exploitée par une entreprise publique bi-nationale, la Régie des chemins de fer Abidjan-Niger (RAN) appartenant à la Côte d'Ivoire et au Burkina (autrefois la Haute-Volta). Jusqu'au milieu des années 1970, la RAN avait obtenu

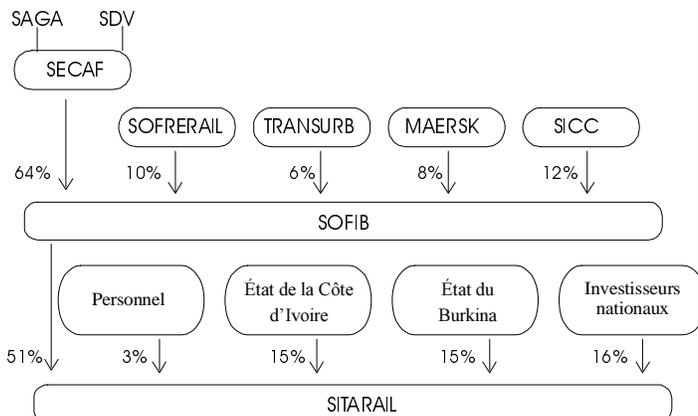


d'excellents résultats en matière d'exploitation et était financièrement viable. A partir de la fin des années 70, elle a commencé à s'essouffler en raison d'une trop grande importance accordée au trafic des voyageurs, d'un excès d'investissements, d'un certain laisser-aller dans la gestion des affaires, de sureffectifs du personnel et d'une concurrence routière croissante. Dans les années 1980, elle a été confrontée à de sérieuses difficultés financières et en 1989, à la suite de dissensions politiques, les deux États décidèrent l'éclatement de l'entreprise en deux entités nationales, la *Société ivoirienne des chemins de fer (SICF)* et la *Société des chemins de fer du Burkina (SCFB)*. Cette scission n'a fait qu'exacerber leurs défaillances à offrir des services ferroviaires de qualité, une partie des clients se tournant vers les transports routiers si bien que la situation financière des deux sociétés s'est rapidement détériorée.

Partenaires dans la mise en concession

En juillet 1992, la Côte d'Ivoire et le Burkina prirent la décision de réunifier l'exploitation du réseau et d'en confier l'exploitation au secteur privé sous un régime de concession. La Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds engagèrent un dialogue avec les deux pays sur la manière de procéder et sur la forme que prendrait la concession. A la suite d'un appel d'offres international, deux propositions ont été reçues et le groupement SITARAIL, société par actions de droit ivoirien, fut déclaré adjudicataire en mars 1993. Un actionnaire de référence, la SOFIB — contrôlée par SAGA et SDV, les deux principaux transitaires/commissionnaires de transport actifs dans la région, associés à un groupe d'investissement ivoirien (SICC), à Maersk (une compagnie maritime internationale), au bureau de consultants en génie ferroviaire SOFRERAIL et à TRANSURB-CONSULT — détient 51 % des actions. Les deux États participent au capital — en partie au travers

RÉPARTITION DU CAPITAL SOCIAL DE LA SITARAIL



d'entreprises nationales — à raison de 15 % chacun et le personnel à raison de 3 %. 16 % des actions portées à l'heure actuelle par SOFIB sont destinées à être vendues à des investisseurs privés locaux à la Bourse des valeurs d'Abidjan.

Deux sociétés publiques de patrimoine, la Société ivoirienne de patrimoine ferroviaire (SIPF) et la Société de gestion du patrimoine ferroviaire du Burkina (SOPAFER B) ont été créées pour administrer les infrastructures pour le compte des États qui en conservent la propriété. Les sociétés sont par ailleurs propriétaires du matériel roulant (locomotives, wagons, voitures, etc.) qu'elles louent à SITARAIL. Les anciennes sociétés de chemin de fer, la SICF et la SCFB ont été liquidées.

Principales caractéristiques de la convention de concession

CHAMP DE LA CONCESSION ET CADRE RÉGLEMENTAIRE DE L'ACTIVITÉ FERROVIAIRE. SITARAIL est techniquement et financièrement responsable de (a) l'exploitation des services marchandises et voyageurs, y inclus l'entretien des matériels roulants ; de (b) l'entretien et, pour partie, du renouvellement et de l'aménagement des infrastructures ferroviaires ; et de (c) la gestion courante du domaine ferroviaire.

Si, d'après la convention de concession, le transport ferroviaire est considéré à titre général comme "une activité de service public", la convention de concession fait une distinction très claire entre les services de transport ferroviaire à caractère commercial et les services exploités à titre d'obligation de service public.

S'agissant des services commerciaux de marchandises et de voyageurs, la société SITARAIL est libre de définir, selon ses propres critères de rentabilité, la configuration des services offerts. Le concessionnaire est néanmoins tenu d'informer les pouvoirs publics des critères utilisés pour considérer qu'un service est à caractère commercial. Les tarifs librement établis et révisés par SITARAIL sont applicables un mois après avoir été communiqués aux autorités et quinze jours après leur publication. Des conditions tarifaires particulières peuvent être consenties à certains chargeurs et ne sont pas rendues publiques.

Des services exploités au titre d'obligation de service public spécifique pourront être mis en oeuvre à la demande de l'un ou des deux États ou encore des collectivités locales aux termes d'un contrat spécifique passé entre les entités intéressées et SITARAIL. Les caractéristiques du service ainsi que les modalités des compensations financières à verser à la société concessionnaire sont définies dans le contrat. Il n'existe pas de tel service actuellement.

La convention de concession réserve à l'État le droit d'imposer au concessionnaire l'accès aux infrastructures d'opérateurs ferroviaires tiers à l'issue d'une période d'exclusivité fixée à sept ans. Ces opérateurs doivent alors s'acquitter d'un péage à négocier avec SITARAIL (ou à établir par arbitrage si les parties ne peuvent se mettre d'accord sur son montant).

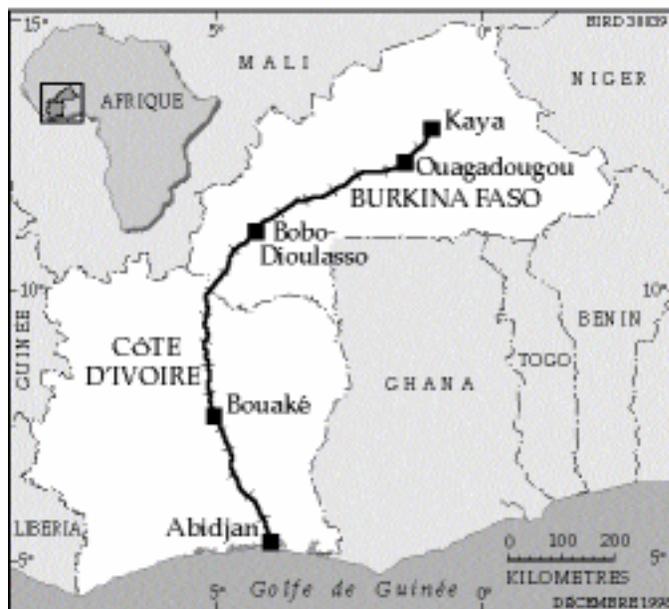
Le concessionnaire est soumis au régime fiscal de droit commun applicable aux entreprises privées. Toutefois, pour ce qui est des produits pétroliers utilisés dans les locomotives, SITARAIL est exemptée de la fraction de la taxe sur les carburants perçue par l'État en contrepartie des coûts d'utilisation des infrastructures routières.

DURÉE DE LA CONCESSION. La concession est de type "glissant" d'une durée initiale de 15 ans. Pendant toute la durée de la concession, les parties se réunissent tous les cinq ans pour décider s'il y a lieu de prolonger la durée d'une période supplémentaire de cinq ans au-delà de la date prévue pour l'expiration de la concession.

REDEVANCE DE CONCESSION. SITARAIL verse aux sociétés de patrimoine (représentant les États) une redevance de concession constituée de trois composants: (a) le droit d'usage; (b) le loyer des matériels ferroviaires et (c) le service de la dette contractée par les États et les sociétés de patrimoine pour financer les investissements de réhabilitation. La redevance d'usage se négocie tous les trois ans entre les pouvoirs publics et SITARAIL. Les trois premiers exercices suivent un régime un peu spécial : SITARAIL n'est pas soumise à la redevance pour la première année. La redevance est de 2 % du chiffre d'affaires pour la deuxième année (payable pour moitié la deuxième année et le reste l'année suivante) ; enfin, la redevance est de 4 % du chiffre d'affaires la troisième année. Le loyer des matériels est précisé dans la convention de concession.

GESTION DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES. SITARAIL est techniquement et financièrement responsable de la gestion et de l'entretien des infrastructures (voies, ouvrages d'art, bâtiments, installations de signalisation et de télécommunication). Elle définit librement les normes et méthodes d'entretien, étant entendu que ces normes doivent garantir un niveau de sécurité acceptable pour le type de trafic en cause.

Il revient au concessionnaire de préparer les programmes d'investissements en infrastructures et de les soumettre aux sociétés de patrimoine ferroviaire pour évaluation financière et technique. Les États contractent les emprunts que le concessionnaire rembourse en totalité par l'intermédiaire de la troisième composante de la redevance de concession. Les sociétés de patrimoine préparent et



signent les marchés de fournitures et de travaux. Toutefois et à la demande de la communauté des bailleurs de fonds qui en ont assuré le financement, cette responsabilité relève de SITARAIL pour le programme initial de réhabilitation.

MATÉRIEL MOTEUR ET REMORQUÉ. Au démarrage de la concession, SITARAIL a sélectionné dans le parc des deux compagnies ferroviaires (SICF et SCFB) les engins de traction et le matériel remorqué qu'elle jugeait bon de reprendre et qu'elle loue aux sociétés de patrimoine qui en sont propriétaires. La réhabilitation de ces matériels incombe au concessionnaire ; bien que le financement de la dette soit assuré par les deux sociétés, c'est au concessionnaire qu'il revient de rembourser en totalité les emprunts.

L'achat de nouveaux matériels peut se faire directement par SITARAIL ou à sa demande par les sociétés de patrimoine qui les lui cèderont ensuite en location. En 1996, SITARAIL a ainsi acheté quatre locomotives. Par ailleurs, les États détiennent un droit de préemption sur la vente des matériels de SITARAIL.

PERSONNEL. Le personnel de SITARAIL est régi par le code du travail applicable aux entreprises privées ivoiriennes et burkinabé et est affilié au régime des retraites des employés du secteur privé. L'enveloppe globale des effectifs des sociétés SICF et SCFB repris au début de la concession a été négociée durant la préparation de la convention de concession (parmi les 3 470 agents, 1 815 ont été librement sélectionnés par SITARAIL). Pour les autres, les pouvoirs publics ont versé des indemnités de licenciement grâce en partie à des crédits d'ajustement structurel et sectoriel octroyés par la communauté des bailleurs de fonds.

CONTRÔLE DE LA CONCESSION ET ARBITRAGE DES CONFLITS.

Les sociétés de patrimoine supervisent la concession pour le compte des deux États. La convention stipule néanmoins qu'elles ne peuvent en aucune manière s'ingérer dans la gestion de SITARAIL. Cette dernière rend compte de ses activités dans des documents spécifiés dans la convention de concession (bilan et comptes annuels, rapport annuels des services exploités à titre d'obligation de service public, rapport annuel sur la sécurité ferroviaire, la protection de l'environnement et l'application du code du travail). Un comité de suivi, comprenant des membres des États, des sociétés de patrimoine et de SITARAIL, examine les questions relatives à l'exécution de la convention de concession. Les différents y afférent qui peuvent surgir entre les États et la société concessionnaire sont traités à l'amiable. Si la procédure à l'amiable n'aboutit pas, les tribunaux ivoiriens statuent.

Résultats obtenus

Bien qu'il soit encore trop tôt pour juger du succès de la concession, les résultats obtenus jusqu'à présent sont plutôt prometteurs. Durant le premier exercice (du premier octobre au 30 septembre 1996), le trafic marchandises a presque doublé par rapport à 1994-1995, dernière année où les deux compagnies SICF et SCFB ont exploité le chemin de fer (428 millions tkm contre 230 millions tkm). La qualité des services rendus à la clientèle s'est sensiblement améliorée. Le trafic voyageurs a été restructuré et les services déficitaires (nationaux) abandonnés. Il a été décidé de ne garder que le trafic international de voyageurs en raison de ses perspectives de rentabilité. Si comme il fallait s'y attendre, SITARAIL a essuyé un déficit la première année d'exploitation, il reste toutefois que les pertes ont été inférieures aux prévisions.

Enseignements tirés

La Banque mondiale qui a suivi de près cette première mise en concession d'un réseau ferroviaire en Afrique en a par là même tiré des leçons.

- **Procédure de sélection du concessionnaire.** En ce qui concerne la sélection de l'actionnaire "de référence" de la société concessionnaire, la Banque mondiale se rend compte qu'il est important d'ouvrir le plus largement possible la concurrence. Elle est également consciente qu'il y a avantage à définir des "règles du jeu" de la concession (présentées notamment dans le projet de convention de concession) avant de procéder au lancement des appels d'offre. Une telle procédure aurait pu très sensiblement écourter les négociations auxquelles ont participé deux États et deux sociétés de patrimoine dont les intérêts étaient parfois divergents. Il aurait été également judicieux de régler à l'avance le détail du transfert de l'exploitation ferroviaire au concessionnaire. Il y a lieu de reconnaître que la participation des syndicats de cheminots, dès le début des négociations, a permis de faciliter l'adoption du plan de réduction massive des effectifs qu'il a fallu mettre à exécution au démarrage de la concession.

- **Plan d'investissement.** Le concessionnaire définit le programme d'investissement dont il supporte les coûts en assumant le service de la dette, et est ainsi incité à adopter une approche de type résolument commerciale. Toutefois, le concessionnaire ne supporte pas le risque d'emprunt puisque c'est l'État qui mobilise le financement des investissements. Cette formule, bien que critiquable d'un point de vue purement "orthodoxe", s'est avérée être un excellent compromis, compte tenu des conditions prévalant à l'époque en Côte d'Ivoire et au Burkina.

- **Sociétés de patrimoine ferroviaire.** La formule des sociétés de patrimoine ferroviaire suit le modèle en usage dans d'autres secteurs — telle la concession d'exploitation électrique de la Côte d'Ivoire. Durant la première année de la concession, des différends sont apparus entre les sociétés et le concessionnaire concernant leurs attributions respectives - différends qui ont sérieusement retardé la mise en oeuvre du programme d'investissement. Si les sociétés de patrimoine ferroviaire devaient prendre part à la mise en oeuvre des futurs programmes d'investissement comme l'envisage la convention de concession, il faudrait s'attendre à voir ces difficultés s'accroître. À la lumière de cette expérience, la Banque ne recommande pas la formule des sociétés de patrimoine.