

## **TRANSPORT RURAL: CALENDRIER POUR DES REFORMES**

**M. Witkiss, J. D. Hine et S. D. Ellis, TRL Limited**

### **Objectif de l'article:**

#### **Résumé**

Beaucoup de pays souffrent de l'insuffisance de l'offre de service de transport et de coûts de transport très élevés. Bien que la plupart de l'offre de service soit fournis par le secteur privé, l'utilisation des véhicules est faible, la formation de cartels de transport est de cours et la régulation des transports est insatisfaisante. Dans cet article, les problèmes clefs sont identifiés et pourraient être résolus par différentes formes d'intervention.

Les problèmes clefs énoncés ci-dessous ont été identifiés comme étant les contraintes majeures au développement des services de transport rural:

- Faible densité de la demande de transport
- Mauvaise qualité de l'infrastructure
- Faible diversité des types de véhicules
- Marchés du transport non compétitifs
- Manque de compréhension de la part des institutions et autres organismes des bénéfices potentiels engendrés par une meilleure performance des services de transport.

#### **Points-clés**

- Contrôler les cartels de transport, réduire les tarifs et augmenter la fréquence des services
- Réduire les prix à l'importation des véhicules et des pièces détachées
- Etudier des programmes de formation pour montrer les avantages de la conduite lente et prudente et l'importance de l'entretien des véhicules.
- Considérer des moyens de retirer du marché les véhicules déclassés.
- Promouvoir l'utilisation des Moyens Intermédiaires de Transport (MIT)
- Trouver des méthodes pour soutenir financièrement l'offre de service minimale.
- Développer le Partenariat Public-Privé.

---

## 1. INTRODUCTION

Il y a une augmentation évidente de signes démontrant que l'offre de service de transport rural dans les PVD - spécialement en Afrique -, n'est pas satisfaisante. La fréquence de services est souvent faible, et parfois même inexistante même pour les zones ayant des accès routiers acceptables. Bien que les faibles revenus et la faible densité de la demande soient les principaux facteurs faisant obstacles à l'offre de meilleurs services, il faut aussi y ajouter les tarifs de transport trop élevés ainsi que l'inefficacité et la présence des cartels. Étant donné les budgets limités, l'inefficacité relative des exploitants privés, le besoin de maintenir une fréquence de services, et de contrer les caractéristiques néfastes des cartels de transport, un partenariat public - privé (PPP) devrait apporter une solution au problème.

L'avantage majeur du PPP réside dans le fait qu'il utilise simultanément les avantages et bénéfices de deux entités précédemment séparées. Les accords du PPP rassemblent de façon unique le dynamisme du secteur privé avec la responsabilité sociale, la prise en compte de l'environnement, la connaissance locale, et le souci de création d'emplois du secteur public.

Il est très difficile de remédier à l'isolement et à la pauvreté sans une offre minimale de services de transport. Compte tenu de l'inefficacité et des hauts coûts élevés des ports de charge sur la tête, et si les gens doivent y avoir recours - ou à toute autre forme non productive de transport, - pour transporter des produits au marché sur certaines distances, alors le développement agricole sera sévèrement pénalisé.

L'agriculture traditionnelle ne fournit qu'une partie de la source de revenus et de niveaux de vie. Les autres sources incluent:

1. les prestations des services informels (vente de nourriture, services personnels), à la fois à la communauté locale et aux étrangers de passage
2. emplois urbains et ruraux formels dans le transport, la distribution, la fabrication des aliments, la manufacture à petite échelle et la grande variété d'agences gouvernementales
3. envois de fonds par la famille

Beaucoup de ces autres sources de revenus dépendent du transport.

Dans le but d'attirer le maximum de coopération de la part des opérateurs de transport, il est proposé de discuter dans le détail d'un ensemble de mesures et de leur mise en pratique. De cette façon, les opérateurs de transport pourront s'apercevoir qu'en changeant d'attitude, ils peuvent arriver à une situation où tout le monde sera gagnant.

### 1.1 Distorsions du marché des transports

Il est important de se rendre à l'évidence que l'offre de service de transport dans beaucoup de PVD est faible à cause des distorsions du marché des transports. Des prix de transport élevés sont pratiqués et ceci est dû à l'existence d'une situation de monopole qui permet de fonctionner avec des véhicules coûteux, une faible utilisation des véhicules et de forts coûts

d'entretien. La faible utilisation des véhicules s'explique pour le fait que les cartels obligent, en exerçant un contrôle sur les parcs de changement, les véhicules à attendre des jours, sinon des semaines pour un chargement.

Les cartels rationnent la demande de transport en bloquant les camions et créent ainsi un excès de l'offre qui entraîne une hausse de tarifs de transport. Alors que dans un marché purement concurrentiel, un excès de marchandises créera normalement une baisse des tarifs de transport. Un exemple clair de la conséquence de ce système appliqué par les cartels est au Népal: lorsque de nouvelles routes d'accès furent ouvertes dans les zones montagneuses, la demande de transport pour les services de portage chuta au bénéfice de celles des véhicules motorisés. Il en résulta que l'offre excédentaire de porteurs s'est portée sur les autres voies de transport restantes qui n'étaient pas soumises à la concurrence. N'ayant plus autant de commandes qu'auparavant, les porteurs ont augmenté sensiblement leurs tarifs pour s'assurant ainsi un revenu. Ils refusèrent de travailler pour moins cher et il n'y avait pas de concurrence grâce à leur façon d'organiser les queues d'attente pour le travail (voir Blikie et al 1976).

La plupart des PVD ne possèdent pas de mesures efficaces pour lutter contre les monopoles et les cartels. Le contrôle direct des prix est sans doute la seule arme dont disposent les gouvernements dans ce domaine.

## **1.2 Utilisation des véhicules et capacité de production non utilisée.**

Le niveau d'utilisation des véhicules pourrait être augmenté grâce à une combinaison d'un certain nombre de mesures. L'offre excédentaire de véhicules non utilisée encourage l'inefficacité par la dispersion de la demande à travers le système d'attente (queues). L'offre excédentaire pourrait être réduite par le rachat et la réformation des véhicules usagés. Un renforcement des contrôles pourrait également aider à éradiquer les véhicules usagés et polluants en interdisant leur circulation. Le nombre des parcs à camion et à autobus pourrait être augmenté. Ceci augmenterait automatiquement l'offre de véhicules "à louer" et réduirait ainsi les tarifs.

Réduire l'offre excédentaire en éliminant les véhicules usagés est évidemment une mesure discutable. Il est évident que, sans leur élimination, les véhicules rachetés retourneront au cartel. Il n'y a pas de façon de savoir si cette mesure est efficace. Elle est simplement proposée comme manière possible d'induire les entrepreneurs à coopérer avec le projet et à les aider à augmenter le niveau d'utilisation de leur véhicules. La demande existante pourrait alors se porter sur moins d'opérateurs, et les coûts d'exploitation s'en trouver réduit.

Il est reconnu que l'excédent de main d'oeuvre et le potentiel de production non utilisée peuvent freiner l'efficacité. Ces dernières années, la Banque Mondiale a soutenu des mesures de réduction de la main d'oeuvre excédentaires dans le secteur public dans beaucoup de PVD.

### **1.3 Disponibilité de l'offre de service et allocation des lignes de transport.**

Afin d'accroître la fréquence des services et de desservir des régions enclavées pour des raisons sociales, on pourrait délivrer des licences d'exploitation de lignes de transport avec obligation aux exploitants de respecter les horaires et les itinéraires des lignes. Ceci signifierait souvent que les autobus quitterait le terminus avant d'être plein et les passagers voulant monter en cours de trajet pourraient le faire. Comme il est mentionné plus haut, il faudrait sans doute subventionner l'exploitation des lignes dites sociales C'est d'ailleurs une pratique répandue dans les pays développés à revenus élevés.

Le contrôle par le gouvernement des tarifs des transports publics et des camions jouerait un rôle non négligeable dans le maintien de tarifs bas. Cependant, il faut être prudent, la fixation des tarifs est souvent utilisée pour empêcher de façon collective les opérateurs d'accepter des tarifs inférieurs.

Des tarifs plus bas et des fréquences de services plus élevées aideraient à encourager l'expansion du marché. Si les communautés pouvaient être assurées d'un service régulier, elles auraient la possibilité de planifier leurs besoins (époques des récoltes, recherche d'emplois, etc.) afin de profiter de la nouvelle situation.

Une solution envisageable pour les lignes à faible demande serait de grouper plusieurs routes (sous licences" et d'exiger des opérateurs qu'ils "soumissionnent pour le marché". La fréquence de service, les tarifs et le montant de toute subvention nécessaire seraient explicités dans le soumissionnement et le processus de négociation. Des groupes d'exploitants pourraient ainsi être encouragés à se former en société afin de pouvoir soumissionner. Cette méthode est fréquente dans les pays développés et pourrait s'appliquer aux PVD.

Un des problèmes de cette approche est que, une fois la soumission acceptée et le service mis en place, toute concurrence éventuelle et ultérieure se verrait empêchée ou gérée. Un soumissionnement ultérieure " pour le marché" implique un élément de subventions croisées entre les lignes. Pour s'assurer que les opérateurs serviront bien les routes à faible demande, ils pourraient exiger une certaine protection contre la concurrence sur les lignes à forte demande. En zone rurale, ceci pourrait bien être difficile à mettre en place.

### **1.4 Accroître l'utilisation des MIT**

Une façon d'accroître l'offre des transports et la concurrence au sein du marché serait d'encourager l'utilisation de nouveaux types de véhicules. Pour les déplacements de courtes distances, les stations de bicyclettes, pousse - pousse, et motocycles, sont fréquentes dans les zones urbaines et rurales en Asie. Les tracteurs agricoles, remorques et d'autres moyens de transport adaptés ou les motocyclettes avec "siège latéral" peuvent tous être utilisés pour transporter de lourdes charges sur des trajets assez longs et sur des lignes à faible densité de

demandes. De nouveaux moyens de transport, exerçants à partir de différentes stations, pourraient être très utiles pour donner une nouvelle dimension à la concurrence.

Lors de l'établissement d'un projet PPP, il est important de reconnaître la contribution des MIT, en particulier sur les trajets de courtes distances et à faible demande. Ces véhicules sont essentiels aux communautés rurales, afin d'accéder aux services économiques et sociaux. Ils sont aussi un élément essentiel à un système de transport rural efficace car ils remplissent aussi le rôle de collecteurs (transport de rabattement), permettant ainsi à des plus gros véhicules de fonctionner efficacement. Cependant, quelques politiciens voient les MIT d'un mauvais œil, et la législation est souvent contraire à l'utilisation efficace de ce type de véhicules. Un projet PPP aurait à reconnaître la contribution faite par ce secteur plutôt informel et à s'assurer que la législation et les pratiques commerciales ne réduisent pas l'utilisation des MIT.

### **1.5 Méthodes possibles pour subventionner les transports ruraux**

Dans les PVD, la plupart des subventions pour le transport ne sont pas destinées explicitement aux zones rurales. Dans certains pays, le prix du carburant et les tarifs des transports publics ont été maintenus à un niveau bas. En général, les subventions ont été destinées pour protéger les populations urbaines de l'inflation. Le transport rural étant plus informel et délivré par le secteur privé, les opérateurs de transports ruraux n'ont pas reçu de subventions d'exploitation au même titre que leurs collègues urbains.

Dans les pays hauts revenus, une grande variété d'aides au transport est pratiquée. Dans le passé, le gouvernement de la Grande Bretagne a octroyé des subventions sur le carburant pour les autobus et des dotations en autobus pour les lignes ruraux. Des subventions spécifiques sont également attribuées par les autorités locales.

Les subventions ne profitent toujours pas aux plus nécessiteux. Les bénéficiaires en sont souvent les utilisateurs les plus riches, et à fort taux de mobilité. Les méthodes pour viser directement des groupes spécifiques sont les titres de transport et des jetons de transport qui peuvent être adaptés pour répondre aux conditions locales. Par exemple, l'allocation des titres de transport gratuits ou demi-tarifs et la distribution de jetons peuvent selon des critères spécifiques. Comme tous les schémas d'aide, ils peuvent être utilisés de manière abusive. Par exemple, l'abus le plus courant est la vente des jetons à d'autres que ceux qui en ont besoin. Même si cela arrive, les premiers destinataires seraient encore bénéficiaires de ces mesures.

Les jetons et titres de transport ont été utilisés depuis longtemps en Grande Bretagne pour aider à la mobilité des personnes âgées selon des critères variables d'un département à l'autre. Quelques résultats sont rapportés par Balcombe, Astro et Hill (1998).

Dans le contexte du transport rural, il est peu probable que les subventions jouent un rôle dans des projets PPP. Elles doivent cependant être considérées attentivement, et peuvent apporter une solution pour le désenclavement des zones rurales, où la fréquence de transport se mesure en semaines ou en mois.

## **1.6 Les prix des véhicules**

Il a été reconnu que de larges différences de prix de véhicules peuvent être pratiquées pour un même produit, pendant de longues périodes et sur différents marchés. Cependant, les différences de taux de change et de taxe peuvent masquer ces écarts dans une certaine mesure. Il n'y a pas qu'en Afrique et qu'en Asie qu'on trouve de grandes différences sur les prix des véhicules. Le prix des véhicules en Grande Bretagne est plus élevé que les prix pratiqués dans le reste de l'Europe depuis 20 ans. Une étude récente indiquait que pour certains modèles de voitures, les prix pouvaient être supérieurs de 60% au marché européen le moins cher. Bien qu'il y ait eu des réticences à résoudre le problème (peut être à cause des implications pour l'emploi dans les usines), il y a des indications récentes que des mesures vont être prises pour introduire plus de concurrence et réduire le pouvoir des monopoles.

Un grand nombre d'études a montré que les prix hors taxes des camions importés, sont généralement 2 à 3 fois plus élevés en Afrique qu'en Asie. Avec des politiques d'achat groupés (par le gouvernement, les agences d'entraide ou des firmes commerciales plus importantes), le prix des véhicules neufs pourrait baisser substantiellement. Des concessions exclusives rendent également le prix des pièces détachées plus chères (Rizet & Hine 1993, Hine et al 1997).

## **1.7 Coûts d'entretien des véhicules**

Des différences sensibles existent entre les coûts d'entretien en Afrique et en Asie. Bien que certaines des différences proviennent de l'état des routes, il semble que une conduite prudente, des vitesses raisonnables et un bon entretien (les vidanges régulières), sont d'une importance vitale. Des programmes de formation seraient très rentables si de simples messages concernant ces problèmes pouvaient être délivrés aux propriétaires et aux conducteurs.

## **1.8 Un environnement habitant pour un transport rural efficace**

Une série de mesure est identifiée pour fournir des services de transport meilleur marché et plus fréquents. En pratique, chaque situation demandera une combinaison de mesures. Pour chaque pays ou régions, des études devront être menées et les résultats analysés pour savoir où les obstacles majeurs résident. Des discussions locales seront également nécessaires pour savoir quelles sont les causes des problèmes et quelles sont les mesures appropriées.

La nature du transport rural dans les PVD est réellement diffuse et, à cause de cela, l'accent doit être mis sur les mesures à prendre dans un contexte au sein duquel un service efficace pourrait s'épanouir.

Des formations pour les exploitants, conducteurs et mécaniciens pourraient s'avérer très utiles pour réduire les coûts d'entretien et les risques d'accidents. Il existe une offre excédentaire de véhicules conventionnels dans bien des endroits, ce qui implique que de nouvelles sources de crédit afin d'acheter plus de véhicules pourraient ne pas être indispensables. Cependant, le crédit sera nécessaire en cas d'introduction de nouveaux types de véhicules. Les nouveaux services pour les MIT demanderont de nouvelles facilités de crédit. De la même façon, si on peut démontrer que la différence de coûts d'exploitation est une raison pour remplacer les véhicules usagés, alors il y aura matière à demander de nouvelles facilités de crédit.

Le succès de ce type d'initiatives dépendra d'une culture fortement tournée vers l'esprit d'entreprise, qui cherchera activement de nouvelles opportunités pour maximaliser l'utilisation des ressources. Afin de renforcer cette culture, la formation sera nécessaire pour enseigner les aptitudes de base et pour mettre l'accent sur les types d'opportunités disponibles. Cette formation ne devrait pas se limiter aux exploitants de véhicules, mais aussi aux mécaniciens, aux importateurs et aux industries rurales desservies par les services de transport. Les changements de la réglementation des transports pour permettre l'utilisation des véhicules moins conventionnels (basés sur les MIT) tels que les tracteurs à un seul essieu devraient apporter une nouvelle dimension à la concurrence.

## **1.9 Autres obstacles**

L'introduction de mesures précédemment citées devrait être soutenue par une série d'activités pour lever d'autres contraintes et améliorer les services de transport rural. Par exemple, une gestion de la demande pour l'accès aux marchés et à l'information; l'établissement de sociétés de courtage de transport pour minimiser les retours à vides des véhicules; l'utilisation des communications modernes pour "commander" les services de transport et transférer l'information; et des mesures de planification du réseau pour maximaliser l'interconnexions des routes et s'assurer que la rentabilité des projets sous contraintes budgétaire. Par des améliorations ponctuelles des sections de routes, afin de maintenir la circulation sur la plus grande partie de réseau possible. Beaucoup de ces activités exigent une étroite coopération de la part des organisations ne relevant pas du secteur de transport.

## **2 UN PROGRAMME POSSIBLE**

Afin de développer les prestations de service de transport rural, il est essentiel de réaliser le maximum de coopération entre les opérateurs de transport et les autres parties intéressées. Les mesures proposées ci après visent à la réalisation de cet objectif:

1. Les dirigeants politiques et décideurs doivent être conscients des problèmes et des bénéfices potentiels considérables. On doit se rappeler qu'une amélioration significative des services de transport ruraux aura un effet sur l'économie bien supérieur aux avantages engendrés par l'amélioration de la stratégie d'entretien routier.

2. Les dirigeants politiques devraient s'impliquer et adhérer à ces processus en cautionnant et en signant le contrat de changement. Ceci pourrait être en partie inclus dans la révision du programme de transport et des déplacements ruraux (RTTP), partie intégrante du programme de transport de l'Afrique sub Saharienne (SSATP).
3. Les organismes financiers internationaux devraient être identifiés et priés de financer le programme, et également de "signer le contrat" de ce processus de changements. Les fonds disponibles doivent servir à aider à la mise en oeuvre de ces nouvelles mesures et afin de pouvoir prendre en charge les dépenses suivantes: l'administration, l'étude de projets pilotes, la formation des opérateurs et des conducteurs, le rachat de l'offre excédentaire de véhicules non productifs, les dépenses initiales pour l'importation des véhicules et pièces meilleur marché, des subventions de lignes de transport pour les zones enclavées, ceci pendant la période initiale de démarrage du projet pilote.
4. Les "champions" locaux du processus de changement devraient être identifiés et informés. Ils peuvent être des politiciens représentant des zones rurales, des représentants de groupes d'utilisateurs, des fonctionnaires de haut niveau, etc.
5. Des dispositions budgétaires doivent être mises en place afin de prendre en charge les dépenses administratives et autres dépenses afférentes au programme. Une nouvelle cellule gouvernementale doit être installée avec des officiels désignés pour planifier et contrôler le processus de changement.
6. Des zones pilotes doivent être identifiées où la nouvelle politique de transport rural peut être mis à l'essai
7. Des études doivent être organisées pour recueillir des données sur la demande et l'offre de transport rural, les tarifs, les prix des véhicules, etc. dans les régions initialement retenues pour piloter les changements.
8. Les données d'études doivent être analysées afin d'identifier la demande et sa fréquence, les flux de véhicules et leur chargement sur différents trajets. Des données sur les revenus et les coûts d'exploitation doivent être préparés pour les différents types de véhicules.
9. Des solutions et alternatives doivent être préparées pour chaque zone pilote. Des solutions possibles peuvent introduire une concurrence à travers vie de nouveaux exploitants de transport utilisant de nouveaux modes de transport (nouveaux MIT ou NMT) ou l'introduction de licence d'exploitation de lignes de transport impliquant la réalisation de prestations particulières. Les programmes peuvent inclure la formation des conducteurs et des opérateurs, des subventions d'exploitation des lignes de transport rurales et le rachat du stock de véhicules lorsqu'il devient évident que les cartels se maintiennent grâce à l'important stock non productif de véhicules.
10. La publicité dans la presse et les médias doit être organisée pour l'information du public quant aux changements possibles.
11. Des changements nécessaire dans la législation du transport doivent être organisés et votés
12. Des discussions exhaustives doivent être tenues avec les opérateurs de transport, les politiciens, les autorités locales et les groupes d'utilisateurs.
13. L'assistance et le financement doivent être disponibles afin qu'un importateur nouveau ou existant puisse établir un contact pour importer des véhicules et des pièces détachées

meilleur marché, sans doute d'Asie. Toutes réglementations empêchant l'achat de véhicules meilleur marché doivent être identifiées, analysées et traitées.

14. Les programmes pour les zones pilotes doivent être modifiés pour prendre en compte les points de vue des parties intéressées
15. Les opérateurs de transport devraient être convaincus que s'ils abandonnent leurs pratiques restrictives actuelles, acceptent des tarifs plus bas et augmentant la fréquence de service sur les nouvelles lignes, ils tireront les bénéfices suivants:
  - des véhicules et pièces détachées meilleur marché
  - formation pour pouvoir utiliser et entretenir leurs véhicules à meilleur marché
  - une partie de leurs véhicules usagés sera rachetée et réformée
  - des subventions d'exploitation des lignes à faible trafic desservant des zones éloignées
16. Les activités décrites ci-dessus doivent être menées dans le contexte d'une amélioration durable du bien être des populations rurales en tenant compte des contraintes actuelles des ménages ruraux, des liaisons rurales - urbaines et des liaisons intersectorielles.

### 3 CONCLUSIONS

Cet article a montré que compter sur le secteur privé pour exploiter des lignes de transport rural et desservir des zones enclavées est un leurre. Les plus pauvres tranches de population rurale restent sans services de transport. Pour les zones enclavées ou les lignes de transport sont commercialement non rentables, il est nécessaire que les autorités publiques s'y implique pour assurer une fréquence de service minimale. Il est également important qu'il y ait un engagement politique pour influencer les décisions, encourager l'utilisation des MIT et décourager les pratiques non concurrentielles utilisées par les syndicats de transport.

Des interventions basées sur le Partenariat Public- Privé pour réaliser différentes formes de transport rurales peuvent avoir un impact significatif et réduire le niveau de pauvreté de plusieurs façons: L'augmentation de la fréquence de service de transport réduira l'isolement des populations rurales et augmentera les possibilités d'accéder à d'autres sources de revenus. La réduction des charges de transport suite à l'amélioration de la productivité entraînerait une baisse des prix de production agricole. Actuellement, les dépenses de transport représentent une large proportion des revenus des ménages ruraux et une meilleure disponibilité des transports MIT permettrait aux populations rurales d'entreprendre plus de déplacements de courtes de distances et parfois même sur de longues distances vers les marchés locaux.

La clef de réussite des programmes décrits en section 2 est un engagement politique, une approche multi-sectorielle et l'implication des tous les groupes d'intérêts. Le Partenariat Public- Privé aura l'avantage de formaliser toutes ces relations et pourra bénéficier les populations défavorisées tout en augmentant la viabilité des exploitants de transport ruraux.

**BIBLIOGRAPHIE**

Astrop A (1993). The trend in rural bus services since deregulation. Project Report 21. Transport Research Laboratory, Crowthorne

Carbajo, J (1993). Regulatory Reform in Transport – Some Recent Experiences. World Bank Synopsium, Washington DC

Edmonds, G (1998). Wasted Time: the Price of Poor Access. RATP3 Ch.8, ILO Policies Development Unit, London

Ellis S and J Hine (1998). The provision of rural transport services. World Bank Discussion Paper. Washington D. C: World Bank

Lockwood, S (1997). Public Private Partnerships are the Answer: What is the Question? Transportation Finance for the 21st Century - Proceedings of a Conference - Dallas, Texas April 23-25 1997 Transportation Research Board, USA

RIZET, C and J HINE (1993). A Comparison of the Costs and Productivity of Road Freight Transport in Africa and Pakistan. Transport Reviews, Vol. 13, No. 2, 151-165