

## IV. Présentation des expériences des réseaux en matière de partenariat public – privé

### COMMUNICATIONS SUR LES EXPERIENCES NATIONALES

#### **Cameroon : Camrail (cf. annexe 2.a)**

La spécificité de l'expérience camerounaise tient au fait que le concessionnaire prend en charge la totalité des investissements de remise en état et de modernisation non seulement du matériel roulant mais aussi des infrastructures.

Les leçons de l'expérience camerounaise conduisent, selon Camrail, à recommander d'introduire des améliorations à un double niveau :

1. Celui de la définition des investissements à réaliser ;
2. Celui de la mobilisation des crédits d'investissements.

#### *Sur la définition du plan d'investissements*

Camrail rappelle qu'à la demande des autorités concédantes, des plans d'investissement ont été élaborés par les divers soumissionnaires et ont été incorporés dans leurs réponses.

Le plan d'investissement de Camrail, qui a été retenu, fait partie intégrante du contrat de concession qui a été signé avec les autorités concédantes. Il comporte :

- ✓ Une première partie, qualifiée de "Plan d'urgence", récapitulant l'ensemble des investissements à réaliser durant les 4-5 premières années de la concession, et ayant un caractère obligatoire ;
- ✓ Une seconde partie à caractère indicatif, résumant les investissements à prévoir, après 5 ans.

Cette approche a permis de clarifier les engagements des parties au contrat mais elle présente aussi des risques de distorsion qui tiennent :

1. Aux délais qui se sont écoulés entre la réalisation des études d'évaluation et d'expertise, d'une part, et la signature de la convention de concession puis la mise en œuvre des travaux, d'autre part ;
2. A certains oublis qui figurent dans le plan d'investissement initial ; c'est ainsi qu'au Cameroun, la réhabilitation de certains ouvrages d'art qui ne semblait pas urgente à l'origine, n'a pas été prise en compte ;
3. A l'apparition de nouveaux besoins d'investissements.

Ce constat conduit Camrail à recommander d'interpréter avec souplesse les engagements du concessionnaire, même durant le plan d'urgence et d'accepter d'introduire des adaptations au plan d'investissement conventionnel.

#### *Sur la mobilisation des crédits*

Camrail note que, pour être efficace, il serait souhaitable qu'il y ait concomitance entre le démarrage de la convention de concession et la mise en place des crédits affectés au financement des investissements.

Camrail regrette en outre que les bailleurs de fonds, après avoir joué un rôle moteur dans l'élaboration du projet de partenariat, n'accompagnent pas le projet jusqu'à la mise en œuvre des accords de crédit.

Il souligne en outre que les garanties réclamées au concessionnaire par les bailleurs de fonds sont très contraignantes et difficiles à satisfaire.

## *Questions sur l'entretien des infrastructures*

M.Claes fait remarquer que la convention de concession oblige le concessionnaire à entretenir les infrastructures "selon les normes normalement admissibles dans le secteur ferroviaire".

Plusieurs membres de l'assistance ont fait remarquer que cette notion de "normes normalement admissibles dans le secteur ferroviaire" était très vague. Fadel Kane, Directeur Général Adjoint de la SNCS, a souhaité savoir, en particulier, s'il n'était pas possible de proposer des normes objectives relatives, au moins, à la sécurité de la circulation ferroviaire.

Patrick Claes, a souligné que la meilleure réponse tenait à la dynamique du contrat de concession : l'objectif du concessionnaire étant d'augmenter le trafic, tout le pousse à disposer de voies en bon état. Il reconnaît, toutefois que la concession ne stipule pas de normes objectives à respecter.

Il convient de préciser, en outre, que la notion de normes objectives est irréaliste car les normes d'entretien des voies ferrées varient selon le type de matériel, selon la vitesse d'exploitation commerciale des trains retenue par l'exploitant, selon le profil de voie... Si le concessionnaire décide d'augmenter la vitesse de circulation et achète un nouveau type de matériel, les normes de sécurité changeront.

### ***Sénégal – Mali : Société Nationale de Chemins de fer du Sénégal (S.N.C.S) et Régie des Chemins de fer du Mali (RCFM)***

Les représentants de la Société Nationale des Chemins de Fer du Sénégal (SNCS) et de la Régie des Chemins de Fer du Mali (RCFM) ont tenu à souligner que la mise en concession de la ligne Dakar – Bamako avait pris du retard et cela, pour 3 raisons essentielles :

1. Le projet de mise en concession a été initié et même imposé par les bailleurs de fonds,
2. A l'époque où le processus a été lancé, il s'agissait d'un cas d'école ; il n'y avait pas d'exemple de mise en concession de chemins de fer réussi en Afrique,
3. L'ensemble des réflexions intellectuelles était polarisé au Sénégal et au Mali sur l'élaboration et le suivi des contrats de plan, conformément aux recommandations des bailleurs de fonds des années 1990, et non pas sur la notion de concession.

Un premier projet de mise en concession a néanmoins été élaboré et retenu par les autorités en place, qui a conduit au lancement d'un appel d'offres : le projet prévoyait de séparer infrastructures et exploitation, trafics nationaux et internationaux et de ne confier à un opérateur privé que l'exploitation des trafics internationaux entre Dakar et Bamako.

Mais, ce processus de mise en concession a été interrompu à la suite du changement de régime politique intervenu au Sénégal. Les nouvelles autorités sénégalaises ont décidé, en accord avec les autorités maliennes, de remettre à plat le montage institutionnel initial et de procéder à une mise en concession globale du réseau ferroviaire.

Selon les représentants des réseaux maliens et sénégalais, le retard accumulé a été bénéfique car il a permis aux Etats de préciser et d'améliorer leur approche du dossier.

***Bénin : Organisation Commune Bénin - Niger des Chemins de fer et des transports (O.C.B.N.)***

Le représentant de l'OCBN souligne qu'au Bénin comme au Sénégal et au Mali, le processus de mise en concession a été imposé par les bailleurs de fonds et suit un rythme lent.

***Congo : Chemin de fer Congo Océan (C.F.C.O.)***

Le représentant du C.F.C.O. note que le gouvernement du Congo a adopté un Programme d'Ajustement Structurel qui comporte un volet " désengagement de l'Etat ". La mise en concession du C.F.C.O. peut être rattachée à cet objectif de politique générale de l'Etat.

Le C.F.C.O. s'est actuellement engagé dans une autre évolution institutionnelle : le C.F.C.O. faisait en effet, partie intégrante de l'ATC (Agence Transport Congolaise). En 1997, l'agence a été divisée en trois organes distincts responsables respectivement des activités ferroviaires, portuaires et fluviales.

La situation des 3 entités est très diverse :

- ✓ Le réseau fluvial souffre d'un fort sureffectif et assure des prestations de service public, sans bénéficier de compensation ;
- ✓ Le port de Pointe Noire bénéficie d'une situation avantageuse ; il a confié une partie des opérations portuaires à des opérateurs privés ;
- ✓ Le C.F.C.O a du engager un programme de mise à niveau de son outil ferroviaire avec le concours de SNCF International ; cette politique devrait permettre à terme, la mise en concession.

A cet effet, en novembre 1999, un contact auprès des bailleurs de fonds a été pris pour relancer le processus de mise en concession du chemin de fer et les autorités congolaises et le CFCO sont engagés actuellement dans des pourparlers avec les bailleurs de fonds, afin d'adopter un programme de mise en œuvre des réformes.

***République Démocratique du Congo : Société Nationale des Chemins de fer du Congo (S.N.C.C.)***

En matière de concession et d'évolution de son organisation institutionnelle, la S.N.C.C. attend que la politique générale du nouveau gouvernement soit définie et officiellement communiquée. Actuellement, la S.N.C.C. continue de fonctionner sans aucune assistance, avec des infrastructures quasiment hors d'usage.

***Ethiopie : Etablissement du Chemin de fer Djibouto - Ethiopien (C.D.E.)***

Le réseau ferré Djibouto – Ethiopien représente pour l'Ethiopie un enjeu stratégique. Le réseau est partagé entre deux pays ; il s'étend sur 780 km de voies et approvisionne 60 millions d'habitants.

Des aides et des mesures de soutien ont été allouées par l'AFD (Agence Française de Développement) ; mais le réseau rencontre actuellement des difficultés pour investir en matière d'infrastructures et de matériels et dispose d'un problème de management. Le principe de la mise en concession est actuellement acquis ; mais l'Ethiopie est très attentive à se protéger contre tout risque de désorganisation de son chemin de fer.

### **République Démocratique du Congo : (ONATRA)**

Le nouveau Président de la République a prononcé récemment un discours à la nation qui s'articulait autour de 3 idées directrices :

1. La recherche de la paix ;
2. Le dialogue national ;
3. Le libéralisme économique.

La Banque mondiale et le FMI ont en outre effectué peu de temps, après le discours présidentiel une visite en République du Congo, au cours de laquelle ils ont souligné l'importance d'une restructuration des entreprises nationales.

Le représentant de l'ONATRA estime à la lumière de ces deux événements récents marquants que la société qu'il dirige pourrait être conduite à s'engager sur la voie de la mise en concession mais il pense que préalablement les raisons et objectifs du changement devront être clairement déterminés et soulignés.

En réponse, il lui a été rappelé qu'au Cameroun, 4 objectifs avaient été affichés par les autorités publiques nationales, pour justifier la privatisation des entreprises publiques :

1. L'assainissement des finances publiques ;
2. La simulation des initiatives privées ;
3. La restauration des conditions du marché ;
4. La réorientation de l'épargne publique nationale vers les secteurs productifs.

### **Gabon : Compagnie d'Exploitation du Chemin de Fer Transgabonais (C.E.C.F.T)**

Afin de caractériser la situation du CECFT (Transgabonais), son président Raymond Ndong Sima rappelle le contexte de la mise en concession du chemin de fer gabonais.

Le Transgabonais regroupe dans son actionnariat, un consortium de 12 sociétés, constitué pour répondre à l'appel d'offres lancé par le gouvernement du Gabon en avril 1997 (cet appel d'offres résultait lui-même d'un processus engagé de longue date).

Lors de la mise en concession du réseau, 15 sociétés avaient déclaré leur intérêt et avaient été pré-qualifiées pour le projet mais rapidement deux d'entre elles se sont distinguées, en raison de l'importance particulière que présentait pour elles le chemin de fer, à savoir, la Compagnie Minière de L'Ogooué et la Société Nationale des Bois du Gabon (SNBG).

- ✓ La Compagnie minière de l'Ogooué (Comilog) achemine l'ensemble du minerai de manganèse qu'elle produit par le chemin de fer du Gabon et le port d'Owendo, depuis qu'elle a renoncé à passer par le Congo (en utilisant les trains du CFCO) et le port de Pointe Noire. Avant même la mise en concession, elle disposait de son propre personnel et de son propre matériel ferroviaire et entretenait la voie. La production de minerais de la Comilog engendrait depuis plusieurs années, un trafic considérable (2 millions de tonnes de manganèse sur une distance commerciale de 618 km).
- ✓ La SNBG avait acheté, en 1996, deux locomotives et une locomotive de manœuvre qu'elle avait mises à la disposition de OCTRA. Néanmoins en dépit de ces investissements, elle souffrait des retards accumulés dans l'acheminement par train de ses bois, qui engendraient des ralentissements de cadence dans les chargements des navires, obligeant la SNBG à supporter de lourdes pénalités aux armateurs (près de 6 milliards de surestaries)

Après diverses péripéties, deux consortia guidés par les deux plus gros chargeurs - utilisateurs du chemin de fer sont restés en lice, au moment de l'ouverture des offres techniques :

- ✓ l'un conduit par Comilog et dénommé Gabon Rail,
- ✓ l'autre conduit par la SNBG et dénommé Transgabonais

Le Transgabonais ayant été le seul compétiteur à présenter une offre financière, a été déclaré adjudicataire de l'appel d'offres.

SNBG s'est rapproché de plusieurs autres actionnaires, au sein d'une société holding, la SGID qui constitue "l'actionnaire de référence", en contrôlant 63% du capital ; le solde du capital (37%) est détenu par des tiers dont 5% destinés au personnel.

<b>Actionnaires</b>	<b>Part</b>
SGID	63%
Autres	32%
Personnel	5%

La mise en concession s'est accompagnée d'une décroissance des effectifs : En 1999, le chemin de fer employait 1887 employés ; en novembre 2000, il n'en employait plus que 1485 ; il prévoit de réduire ses effectifs à 1385 agents dans les années à venir.

Les deux principaux problèmes rencontrés au moment de la mise en concession sont d'après le Président du Transgabonais les suivants :

- ✓ Une liberté tarifaire reconnue dans les textes mais pas dans les faits ;
- ✓ Un décalage entre le financement des travaux et le démarrage de la concession.

#### *Liberté tarifaire*

Bien que le cahier des charges précise que le concessionnaire bénéficie de la liberté tarifaire, le Transgabonais n'a pas été en mesure d'augmenter les tarifs qu'il applique pour couvrir ses besoins. Plusieurs chargeurs, prétendant que leurs activités, nécessaires à l'équilibre économique national, étaient menacées, ont engagé des démarches auprès des autorités politiques nationales qui ont fait pression sur le Transgabonais pour que l'entreprise revienne sur ses positions. Ces chargeurs contestent actuellement les factures du Transgabonais qui doit supporter actuellement un compte client excessivement lourd.

#### *Mobilisation des crédits*

Bien que le chemin de fer gabonais soit récent et requiert un moindre besoin de réhabilitation que Camrail, Raymond Ndong Sima, Président Directeur Général du Transgabonais se plaint des retards accumulés dans la mobilisation des crédits. Il estime qu'il est nécessaire d'établir une meilleure synchronisation entre la mise en place des financements et le début de la convention.

## DISCUSSIONS TRANSVERSALES

### **Sur la concurrence dans les opérations de mise en concession en Afrique**

L'examen du nombre de candidats qui se sont présentés aux diverses opérations de mise en concession de chemins de fer africains conduit à noter la grande prudence des opérateurs internationaux ; la plupart des projets ont donné lieu à une faible concurrence :

- ✓ Zambia Railways : 1 seul candidat
- ✓ Sitarail (Côte d'Ivoire) : 3 groupements, 2 offres qui ont fusionné en une seule
- ✓ Camrail (Cameroun) : 3 présélectionnés, 2 offres qui ont fusionné au terme du processus ;
- ✓ TRC (Tanzania Railways Corporation) : 2 présélectionnés ;
- ✓ RNCFM (Madagascar) : 2 présélectionnés, 1 offre introduite
- ✓ Gabon : 2 présélectionnés, 1 offre....

### **Sur la mobilisation des crédits**

Les représentants de Camrail et du Transgabonais sont revenus sur les difficultés qu'ils rencontraient pour mobiliser les crédits accordés par les bailleurs de fonds afin de financer la réalisation des investissements prévus dans leurs plans de développement. Ils estiment être soumis à de trop nombreuses contraintes. Ils rappellent que :

- ✓ Au moment de l'appel d'offres, le candidat doit être capable de fournir des lettres de confort afin de justifier de la crédibilité économique de son offre ;
- ✓ Au moment de la signature de la convention de concession, il doit annexer son plan d'investissement et de financement à la convention ;
- ✓ Au moment du démarrage de la concession, les bailleurs de fonds exigent de travailler en "*pari passu*", ou en d'autres termes "en décision commune ou en concertation" (la Banque mondiale qui était prête à décaisser ne l'a pas fait, tant que les autres bailleurs n'étaient pas disposés à le faire). Par suite, les conditions du bailleur de fonds le plus exigeant s'imposent pour le déblocage de l'ensemble des crédits ;
- ✓ Les bailleurs de fonds exigent parfois des sûretés réelles (en estimant certaines garanties corporate insuffisantes) ou des garanties bancaires ; mais les banques, elles-mêmes, n'acceptent d'apporter de telles garanties qu'en contrepartie de sûretés réelles ;
- ✓ En outre, en cas de faute de gestion du concessionnaire, les bailleurs peuvent se substituer au concessionnaire, pour reprendre la concession et la rétrocéder à un tiers. Pour cela, les actionnaires de la société concessionnaire doivent mettre en gage leurs titres, ce qui limite leur liberté de manœuvre financière.

Afin de sécuriser les emprunts contactés par un concessionnaire, l'Etat peut octroyer sa garantie pour autant que cela relève des infrastructures (contre le paiement d'une commission d'aval). Les autres investissements (matériel roulant,...) ne peuvent pas faire l'objet d'une garantie de l'Etat. Mais tout Etat doit être parcimonieux dans les garanties qu'il octroie car il doit respecter les seuils de garantie à ne pas dépasser, fixés par le FMI. Pour le Cameroun, par exemple, la limite tolérée par le FMI est de 40 milliards de CFA.

Camrail et le Transgabonais ont estimé en outre que beaucoup de garanties étaient exigées des opérateurs alors que de nombreux risques qu'ils supportent sont peu pris en compte comme le risque de nationalisation officielle ou de nationalisation rampante. Un Etat pouvant toujours décourager un investisseur privé par la multiplication des contrôles fiscaux, ou le refus d'accorder des contrats de travail aux expatriés....

Pour justifier les précautions prises par les bailleurs de fonds, Jean Marie Gugenheim a procédé à une comparaison des risques respectivement pris par les opérateurs, les Etats et les organismes de crédit dans le cadre du montage de Sitarail et de Camrail.

- ✓ Au niveau de l'équilibre économique général des contrats, les engagements pris par les concessionnaires Sitarail et Camrail sont identiques ; ils se sont engagés l'un et l'autre à couvrir, avec les ressources dégagées sur les chemins de fer qu'ils exploitent, les emprunts contractés pour assurer les travaux de réhabilitation ferroviaire.
- ✓ Mais, dans le cas de Sitarail, seule une partie marginale des travaux de réhabilitation a été financée par des emprunts contractés directement par le concessionnaire ; la plupart des emprunts ont été contractés par les Etats de Côte d'Ivoire et du Burkina Faso qui les ont rétrocédés aux sociétés patrimoniales ; en cas de chute des trafics, de crise de trésorerie..., ce sont les sociétés patrimoniales et, à travers elles, les Etats qui portent le risque de financement. Les prêteurs peuvent toujours se retourner, en cas de défaillance de paiement, contre les Etats ou leurs démembrements, les sociétés de patrimoine.
- ✓ Avec Camrail, l'ensemble du risque de financement est, en revanche, supporté par le concessionnaire ; les prêteurs n'ont par suite, pour seul recours, que les capacités financières de Camrail et, le cas échéant, les capacités financières des actionnaires de Camrail.