

(3) Programme de travail proposé

2^{ème} journée

- Choix des candidats partenaires
 - Appel d'offres
 - Négociation
 - Démarrage du partenariat
- Vie du partenariat
 - Rapport avec l'autorité publique partenaire
 - Régulation
 - Renégociation

10

III. Présentation de cadrage des opérations de partenariat

Avant d'entrer dans l'examen du Tool Kit, Jean-Marie Gugenheim propose de replacer l'évolution institutionnelle des réseaux ferroviaires africains dans leur contexte, en examinant ce qui se passe actuellement en Europe.

Présentation de cadrage

- (1) Les réseaux ferroviaires en Europe
- (2) Les réseaux ferroviaires en Afrique
- (3) Montages institutionnels envisageables

3

(1) Réseaux ferroviaires en Europe

Les réformes en cours

- Une évolution profonde.....
- ... marquée par la mise en application progressive des directives européennes
 - Directive 91-440 (séparation infrastructure / exploitation)
 - Directive 95-18 (délivrance des licences)
 - Directive 95-19 (perception des redevances)
 - Paquet ferroviaire (libéralisation du transport du fret)

4

En Europe, une évolution profonde de l'organisation institutionnelle des réseaux ferroviaires est en cours de réalisation.

Il convient de noter que cette évolution ne s'effectue pas en règle générale de façon spontanée et volontariste par les Etats membres de la communauté. Elle ne s'effectue pas comme en Afrique, sous la pression des bailleurs de fonds mais sous la pression des autorités communautaires, qui interviennent à travers la force obligatoire des directives qu'elles édictent.

(1) Réseaux ferroviaires en Europe

Les réformes en cours

- Objectifs affirmés des réformes en Europe :
 - Améliorer les performances des réseaux ferroviaires européens
 - *en terme de trafics*
 - *en terme de productivité*
 - .. Par une segmentation optimale du secteur
- Objectifs sous jacents des réformes en Europe
 - Libéralisation du secteur
 - par une ouverture progressive du secteur à la concurrence :
 - *des transports de fret*
 - *des transports régionaux.....*

5

L'Europe réforme les organisations ferroviaires dans le but d'atteindre deux types d'objectifs, les uns affirmés, les autres voilés.

Les objectifs affirmés :

Il s'agit d'améliorer les performances des réseaux ferroviaires. L'objectif affiché est de rendre le ferroviaire plus performant pour maintenir et, si possible, accroître sa part de marché par rapport à la route.

Les objectifs voilés :

Dans les faits, l'objectif voilé est d'ouvrir les réseaux ferroviaires européens à la concurrence afin de les contraindre à accroître leurs performances.

Afin de tenir compte de certaines résistances nationales, il n'est envisagé à l'heure actuelle de n'ouvrir à la concurrence que les transports de fret puis, dans un second temps, les transports régionaux.

(1) Réseaux ferroviaires en Europe
Les réformes en cours

■ Une segmentation....

FONCTIONS		MARCHES		
		Lignes voyageurs nationales	Lignes voyageurs régionales	Fret
INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES	Investissement	Structure d'infrastructure RFF en France Banverket en Suède Railtrack en Grande Bretagne		
	Maintenance			
	Mouvement- Sécurité			
MATÉRIELS ROULANTS	Investissement	Structures d'exploitation ferroviaire SNCF en France SJ et compagnies régionales en Suède Compagnies privées en Grande Bretagne		
	Maintenance			
EXPLOITATION FERROVIAIRE				

6

Afin de rendre possible l'ouverture des réseaux à la concurrence, les états européens ont engagé des réformes institutionnelles et organisationnelles passant par la segmentation de leurs réseaux ferroviaires.

En Suède, par exemple, l'ancienne compagnie nationale des chemins de fer a été éclatée en deux entités : Banverket et SJ. La société Banverket est chargée de la gestion des infrastructures au sens large, c'est-à-dire, de la réhabilitation et de l'entretien des voies, de la signalisation et de la maîtrise des opérations de circulation et de mouvements. La société SJ a conservé la responsabilité de l'exploitation des services ferroviaires nationaux et de la gestion du matériel roulant. De nouvelles compagnies privées ont en outre pris en charge l'exploitation de services ferroviaires régionaux qui ont été mis en appel d'offres.

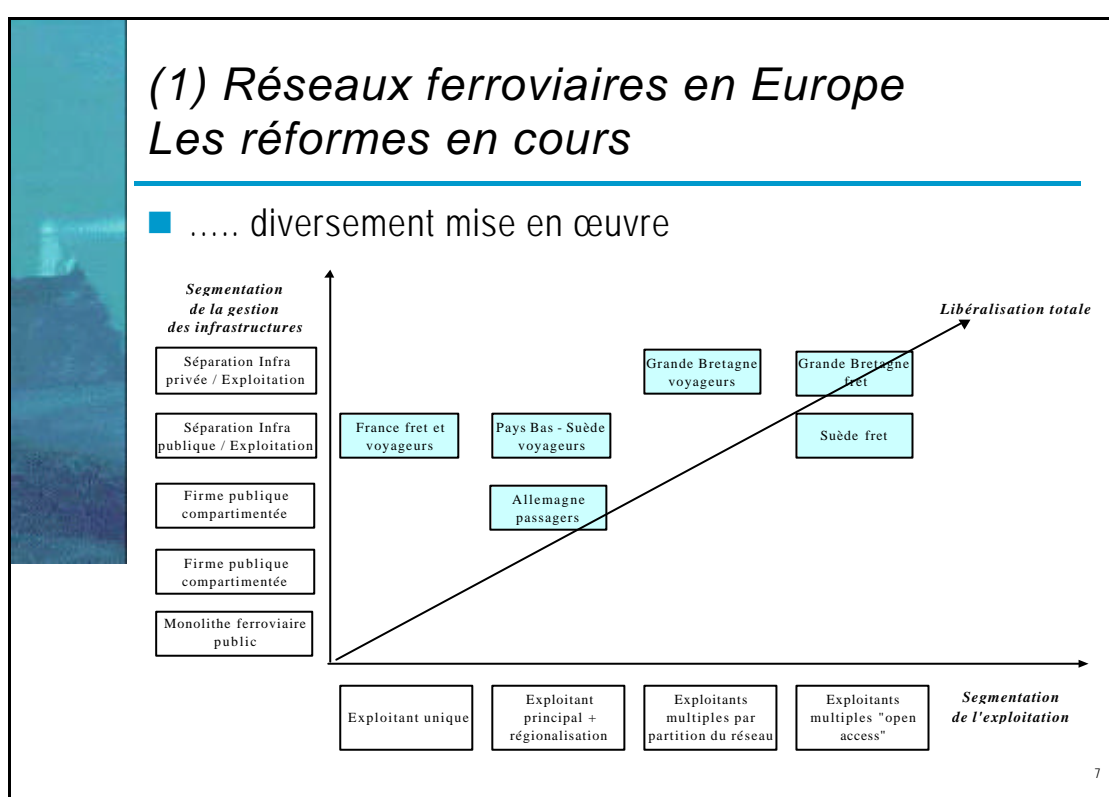
En Grande-Bretagne, Railtrack s'est vu confier la responsabilité de l'ensemble des infrastructures. Des sociétés privées (les TOC), titulaires de licences ferroviaires, exploitent les services ferroviaires eux-mêmes, en empruntant les voies gérées et entretenues par Railtrack.

Des modes d'organisation similaires ont été adoptés aux Pays Bas et en Allemagne, dont une partie des services régionaux sont actuellement assurés par des opérateurs privés.

En France, aussi, la SNCF a dû céder à un nouvel établissement public, dénommé RFF (Réseau Ferré de France) la responsabilité des infrastructures (voies, signalisations...).

Mais la réforme conduite en France a été effectuée de façon limitée car RFF, faute de moyens suffisants, s'est trouvé contraint de sous-traiter à la SNCF les tâches de réhabilitation, d'entretien des infrastructures ferroviaires ainsi que la gestion des circulations. On peut néanmoins s'attendre à l'extension du processus de libéralisation en cours et on peut imaginer qu'à terme, il y ait transfert d'une partie croissante des compétences de la SNCF vers RFF. Les régions françaises pourraient ainsi, à l'avenir, à l'image des options retenues par les provinces néerlandaises ou les landers allemands, lancer des appels d'offres et mettre en concurrence la SNCF.

On peut rappeler enfin que la France compte quelques opérateurs privés ferroviaires comme la CFTA (Compagnie française des transports) et les CFD (Chemins de Fer Départementaux) ; si le rôle de ces compagnies est actuellement limité à la gestion d'embranchements ferroviaires pour le compte de clients industriels ou à la sous-traitance de l'exploitation de lignes SNCF secondaires, on peut imaginer que leur place s'accroît avec la poursuite des réformes institutionnelles en cours.



Le tableau récapitulatif ci-dessus résume l'état d'avancement des réformes institutionnelles ferroviaires conduites en Europe. Alors que le degré de libéralisation du réseau ferré français reste faible, celui de la Suède et surtout celui de la Grande Bretagne est beaucoup plus marqué.

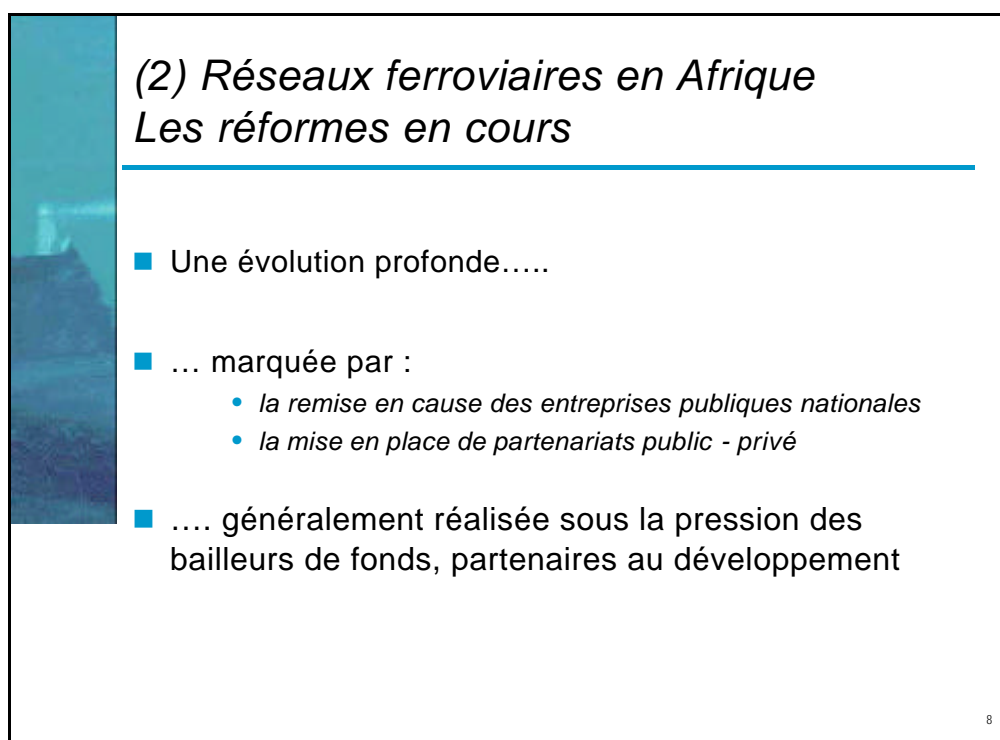
On peut noter que le cas anglais est l'exemple le plus avancé (sachant que la réforme a été conduite en Grande Bretagne de façon spontanée par les autorités publiques) mais il ne s'agit pas du meilleur exemple. Il semble, en effet, que la segmentation de l'ancien secteur ferroviaire monopolistique britannique ait été faite de façon excessive, ce qui entraîne aujourd'hui un regroupement des sociétés d'exploitation pour en corriger les excès.

De plus, le cahier des charges de Railtrack, qui a été vendu sur le marché en bourse à bas prix, n'a pas été assez contraignant ; par suite, la société n'a pas réalisé suffisamment d'investissements.

En France, en dépit de la timidité des réformes, un progrès a été réalisé en matière d'élaboration des plans d'investissement. Alors que la SNCF, société d'ingénieurs, effectuait jusqu'alors des investissements sans se préoccuper de leurs coûts et de leurs impacts économiques, la désignation de RFF, comme maître d'ouvrage indépendant, oblige la SNCF à justifier et à motiver la programmation des investissements qu'elle estime nécessaires de réaliser.

Sur la base des expériences européennes, on peut dire que la libéralisation est une bonne solution dans la mesure où il ne s'agit pas de n'importe quelle libéralisation.

Les réseaux ferroviaires africains ont engagé comme les réseaux ferrés européens de profondes réformes institutionnelles qui ont conduit et qui cherchent à « privatiser » ou « mettre en concession » les activités assurées auparavant par les compagnies ferroviaires publiques nationales.



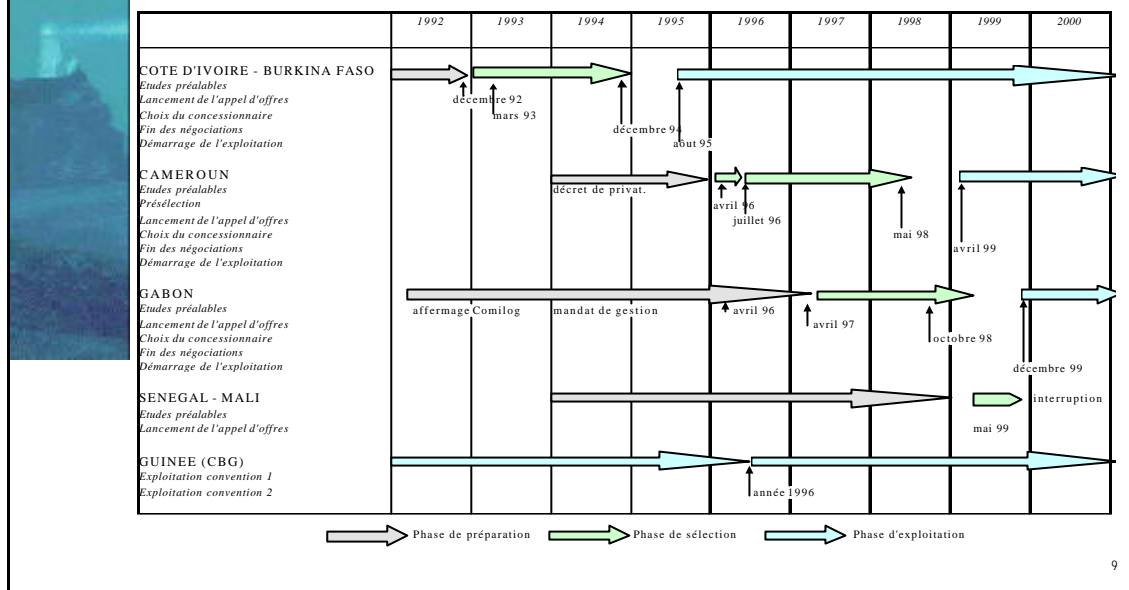
(2) Réseaux ferroviaires en Afrique
Les réformes en cours

- Une évolution profonde.....
- ... marquée par :
 - *la remise en cause des entreprises publiques nationales*
 - *la mise en place de partenariats public - privé*
- généralement réalisée sous la pression des bailleurs de fonds, partenaires au développement

8

Si on examine les réformes déjà engagées dans les pays d'Afrique francophone, on peut noter que dans la plupart des réseaux, les réformes ont été conduites à la demande des bailleurs de fonds partenaires au développement et n'ont pas été facilement consenties par les autorités de tutelle, les entreprises ferroviaires et les syndicats de cheminots.

(2) Réseaux ferroviaires en Afrique Les réformes en cours



Par suite, les processus d'évolution institutionnelle ont en général été très longs à mettre en œuvre :

- Le réseau de la Côte d'Ivoire et du Burkina a été le premier à engager des réformes ; un concessionnaire privé, SITARAIL assure la gestion du réseau depuis 1997 ; mais la réforme a mis plus de 3 ans avant d'aboutir ;
- Le réseau camerounais est exploité depuis presque deux ans par un concessionnaire privé, CAMRAIL ; mais le processus de choix du concessionnaire a duré plus de 2 ans ;
- Le réseau gabonais a fait l'objet pendant plus de 5 ans de nombreuses études de réformes institutionnelles ; après avoir pensé à un affermage confié à un opérateur minier local, puis avoir penché pour un mandat de gestion, les autorités gabonaises ont finalement opté pour une mise en concession classique ; un concessionnaire, le Transgabonais, a été choisi il y a un an et a repris en main la gestion du réseau ;
- Le réseau Sénégal – Mali a fait lui aussi l'objet de longues études préalables (plus de 4 ans) ; un premier montage institutionnel, retenant une segmentation du secteur entre gestionnaire des infrastructures et exploitants et prévoyant la cohabitation des sociétés publiques nationales et d'un opérateur privé international a été remis en cause par le nouveau gouvernement sénégalais ; le montage institutionnel et le processus de mise en concession fait actuellement l'objet d'une remise à plat complète.

On peut noter que les réformes institutionnelles des secteurs ferroviaires en Afrique ne concernent pas seulement les réseaux de chemins de fer publics car, en Guinée, par exemple, une concession intégrale a été mise en place, pour l'exploitation du chemin de fer minier de la bauxite de Kamsar (CBG).

On peut souligner en outre que, si les réformes institutionnelles engagées dans les secteurs ferroviaires africains visent comme en Europe à améliorer la performance des réseaux par une libéralisation et une privatisation progressive des activités, elles ont emprunté des voies différentes.

La taille modeste des réseaux africains, comparée à celles des réseaux des pays européens et la nécessité de procéder en permanence à des arbitrages entre «état des infrastructures» et « exploitation » (à travers le choix de la vitesse commerciale des trains, par exemple) n'a pas justifié qu'il soit procédé comme en Europe à une segmentation des réseaux par activité ou par type de fonction.

(3) Montages institutionnels

- Points communs des réformes :
 - Améliorer les performances des réseaux
 - Tendre vers une libéralisation du secteur (ouverture à la concurrence, accès des tiers aux réseaux)
 - Tendre vers la privatisation
- Spécificité :
 - Une segmentation en Europe avant la libéralisation
 - Infrastructure / Exploitation
 - Activités : Voyageurs / fret / gares...
 - Réseaux : sous réseaux régionaux

10

Seuls, le Sénégal et le Mali ont envisagé dans un premier temps de procéder à une segmentation de leurs réseaux ; mais la prise de conscience des dysfonctionnements qui risquaient d'en résulter les ont conduit, comme on l'a vu, à réviser leurs approches.

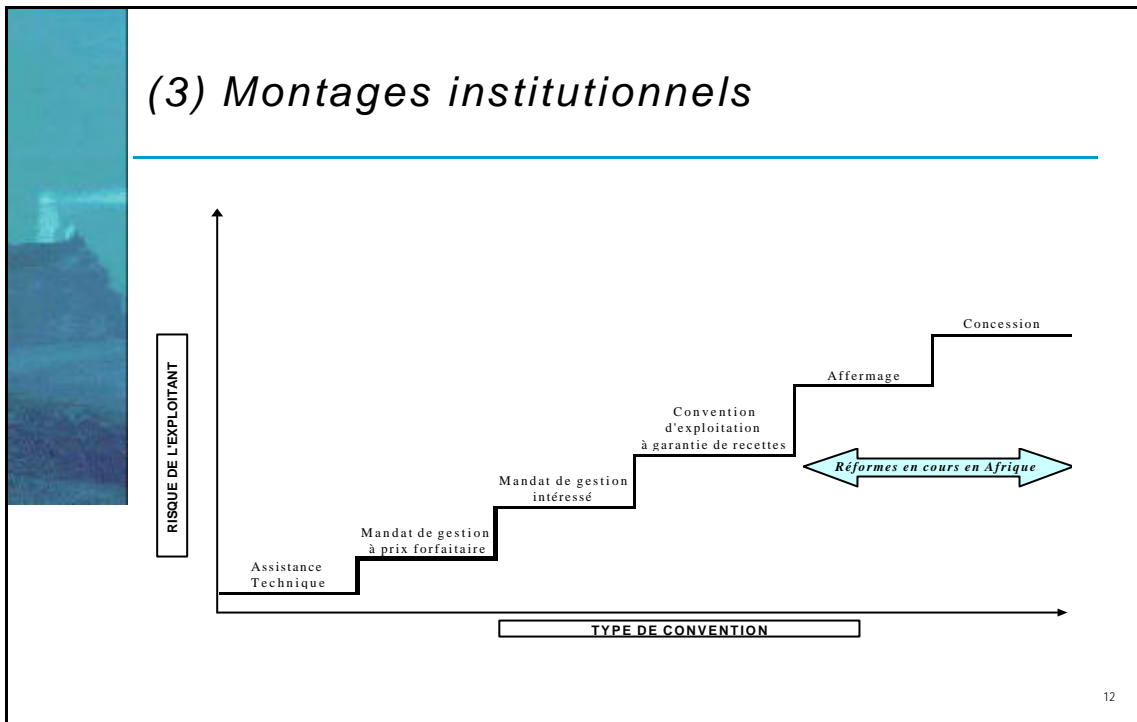
(3) Montages institutionnels

- L'exception sénégalalo-malienne non confirmée

FONCTIONS		MARCHES			
		Pondéreux	PTB	National	International
INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES	Investissement	S	S	S N C S	S N C S
	Maintenance	N	N		
	Mouvement- Sécurité	C	C		
MATÉRIELS ROULANTS	Investissement	S	S	S N C S	S E T I
	Maintenance	E	E		
EXPLOITATION FERROVIAIRE		I	P		
		C	T		
		S	B		

11

(3) Montages institutionnels



Si on prend du recul par rapport aux montages institutionnels appliqués actuellement en Afrique, on peut mesurer l'ambition des réformes en cours.

Sur l'escalier des montages institutionnels applicables, la plupart des réformes engagées visent à transférer aux opérateurs une part croissante des risques d'exploitation, d'investissement et de financement.

Les montages retenus ont tous abandonné les formules de convention qui n'étaient pas suffisamment responsabilisantes comme :

- Le contrat d'Assistance Technique qui ne transfère aucune responsabilité à l'intervenant privé ;
- Le mandat de gestion à prix forfaitaire qui confie la direction de l'entreprise à un opérateur privé sans le contraindre à des obligations de performances et en lui garantissant une rémunération forfaitaire annuelle ;
- Le mandat de gestion intéressé qui confie la direction de l'entreprise à un opérateur privé en faisant varier sa rémunération en fonction des performances qu'il réalise, mais sans lui transférer le risque d'exploitation ;
- La convention d'exploitation à garantie de recettes qui confie la direction de l'entreprise à un opérateur privé, en lui transférant le risque d'exploitation sur les charges mais en lui garantissant un niveau de recettes.

Les montages retenus se trouvent en général à mi-chemin entre l'**affermage** qui transfère à l'opérateur privé le risque d'exploitation sur les charges et les produits, sans lui faire porter le risque de l'investissement et le risque de financement et la **concession** qui transfère à l'opérateur l'ensemble des risques.