

Les modalités de fonctionnement des entreprises

En Amérique centrale, les entreprises privées, en l'absence parfois de concurrent public, ont été gérées sans référence à des modes de gestion publique, dont les règles ont été souvent perverties dans les entreprises de transport urbain. Les exemples montrent qu'une gestion rigoureuse, en réduisant les principaux ratios (maintenance, personnel administratif notamment) avec des objectifs de productivité, une gestion visant à responsabiliser le personnel, une politique commerciale, permet d'atteindre et parfois de dépasser le petit équilibre.

Pour autant, un certain nombre de conditions doivent être réunies pour que ces modalités de gestion puissent être efficaces :

▼ Les entreprises doivent avoir une taille suffisante

La multiplication du nombre des opérateurs engendre des coûts de fonctionnement importants. Les calculs effectués à Libreville, en 1997, montraient que les charges d'administration générale du réseau doubleraient dans l'hypothèse où chacune des lignes du réseau (5 lignes) était gérée par des opérateurs agissant indépendamment les uns des autres.

Le nombre des opérateurs doit donc être limité, avec des lignes ou des zones géographiques précisément affectées, sauf dans les

cas où la profession est extrêmement organisée et s'autorégule. C'est le cas assez exceptionnel des villes du Brésil.

•• **Les entreprises doivent organiser leur gestion sur la base de ratios simples** qui permettent d'améliorer la productivité en contrôlant les coûts. Or, les petites entreprises maîtrisent mal la gestion des tableaux de bord.

•• **la multiplication du nombre des opérateurs** sur les lignes exploitées par des autobus ou des minibus pose un certain nombre de problèmes à l'Autorité régulatrice :

- elle alourdit la vérification de la conformité du service offert par rapport au cahier des charges et rend plus malaisé le dialogue avec la profession lorsqu'il n'y a pas de syndicats

professionnels ou d'opérateurs représentatifs ;

- elle rend plus compliquée la mise en place d'un tarif intégré en multipliant les compensations entre les opérateurs ;
- l'effet réseau est plus complexe à faire jouer si les opérateurs sont nombreux.

Il paraît donc difficile de concevoir, pour les opérateurs assurant l'exploitation de lignes régulières, le même mode de fonctionnement que pour les taxis où la profession est souvent atomisée à l'extrême.

▼ Quel statut pour les entreprises ?

La privatisation des entreprises publiques et des régies est aujourd'hui considérée comme la

Les ratios les plus communément utilisés sont ceux de la Banque Mondiale qui, pour les plus importants d'entre eux s'établissent ainsi :

nombre de passagers par bus standard par jour	1 000 à 1 200
nombre de passagers par bus articulé par jour	1 500 à 1 800
nombre de véhicule-kms par jour	230 à 260
personnel total par véhicule	3 à 8
personnel administratif par véhicule	0,3 à 0,4
personnel de maintenance par véhicule	0,5 à 1,5
véhicules de réserve par rapport aux véhicules en ligne	8 à 10 %
taux de couverture des dépenses par les recettes (y.c. amortissements)	105 à 108 %

Une privatisation en cours : le cas de la SOTRA à Abidjan

Les réformes portant sur la libéralisation du secteur des TU engagées en Côte d'Ivoire sont exemplaires à suivre, dans la mesure où elles incluent, avec le cas de Dakar, au Sénégal, le passage d'une situation de monopole d'une entreprise publique vers l'introduction d'opérateurs multiples privés, sélectionnés par appels d'offres et vers la transformation du statut de l'entreprise principale par ouverture du capital à des opérateurs nationaux et internationaux. On retrouve tous les éléments qui constituent autant de priorités pour organiser et rendre un réseau efficace : autorité régulatrice forte et coordination entre les modes à mettre en place, mise en concurrence des opérateurs, tarification, relations entre les communes périphériques très peuplées et le centre ville... L'exemple d'Abidjan sera un test quant à l'intérêt qu'il suscitera dans le milieu économique et financier.

Les réformes sont conduites sous l'égide de la Banque Mondiale. Elles ont pour objectif de dimi-

nuer les contributions publiques au secteur. Elles devraient créer un mouvement de dynamisme par l'arrivée de nouveaux transporteurs sur l'ensemble de l'agglomération d'Abidjan.

Les modalités de cette libéralisation et privatisation du secteur consistent à la partition du réseau, assuré aujourd'hui intégralement par la SOTRA, en plusieurs réseaux conduisant à des ruptures de charge pour les usagers, fortement pénalisés par l'éloignement et les conditions sociales précaires, l'introduction d'une double tarification pour le même déplacement effectué par la SOTRA. Par ailleurs, le choix des lignes qui sont mises sur le marché porte sur les axes les plus chargés de l'agglomération. Les nouveaux opérateurs doivent donc présenter des capacités techniques et financières suffisantes pour assurer le trafic aujourd'hui réalisé par des bus standard et articulés (180 bus standard et articulés). Ce trafic concerne majoritairement des usagers disposant de tarifs réduits (70% de la clientèle), ce qui pose inéluctablement le problème des compen-

sations tarifaires. Enfin, les cahiers des charges pour l'exploitation des lignes mises en concession (autorisations de dix ans dans l'état actuel du dossier) ne garantissent pas le monopole sur les lignes. La concurrence avec les *gbakas* est maintenue mettant en péril la viabilité de ces exploitations. Il faut ajouter que la concession de ces lignes à des opérateurs privés est menée simultanément à l'étude de faisabilité du train ferroviaire urbain d'Abidjan, dont le tracé est parallèle à l'un des axes mis en concession.

La privatisation de la Sotra est également délicate dans la mesure où cette entreprise, la plus performante du continent, est aujourd'hui exsangue et son parc complètement à renouveler (âge moyen très élevé, 40% du parc a parcouru plus de 800.000 km), ce qui suppose un apport en capital par les repreneurs ou la tutelle estimé en 1996 à près de 8 milliards de FCFA, pour l'achat de 25 articulés et de 45 bus standard pour un périmètre d'exploitation réduit de 30%.

solution pour augmenter leurs performances et réduire les subventions versées par les autorités publiques. Ce processus de privatisation s'accompagne d'une politique de dérégulation des transports urbains : suppression du monopole et mise en concurrence de multiples opérateurs privés, libération des tarifs.

•• Le bilan de la privatisation du secteur des TU

La privatisation des entreprises est sans aucun doute une mesure permettant de redresser des situations où les entreprises publiques connaissent des rentes de situation, qui ont été cause de mauvaise gestion et d'inefficacité. Les relations avec la tutelle conduisaient sou-

vent à des déviations, ces entreprises étant utilisées à des fins autres que l'intérêt du transport lui-même. Le débat entre les partisans de la gestion publique/versus gestion privée est aujourd'hui dépassé chez les professionnels du secteur. L'exemple français, entre autres, est caractéristique d'un partenariat où la puissance publique définit les

missions qu'elle souhaite confier au transporteur, quel que soit son statut, opérateur privé (2/3 des cas), ou opérateur public (1/3 des cas). La privatisation de la gestion de services de transport urbain a fait ses preuves, notamment au travers de concessions d'exploitation ou concessions globales (services ferroviaires urbains et interurbains en GB, concessions de métros et tramways en France, en Amérique latine...). Dans tous les cas réussis, l'autorité organisatrice reste impliquée dans le financement et la définition des services.

Les questions portent davantage sur les modalités de la privatisation et le cadre réglementaire dans laquelle elle se situe : soit cadre régulé, soit dérégulation du secteur.

Les modalités de la privatisation du secteur ont revêtu de multiples formes, dans le temps et selon les pays. Dans certains cas, l'entreprise unique municipale/nationale a été liquidée et remplacée par de multiples opérateurs (cas le plus fréquent en Afrique, cas de l'entreprise nationale de transport urbain en GB, cas de l'entreprise municipale à Lima...). Dans d'autres situations, la privatisation a été obtenue par l'ouverture du secteur des transports urbains à des opérateurs privés à côté de l'entreprise/régie publique, sans régulation (simples autorisations) et dans une situation de concurrence inégale, puisque le secteur public se voit obligé de continuer à assurer les missions de service public (transport scolaire, transport de certaines catégories d'usagers, sans compensations intégrales pour les tarifs réduits imposés). Cette situation a été généralisée dans les villes d'Algérie, condui-

sant à la quasi-disparition des régies de transport urbain.

Le Maroc a mis en place des modalités semblables de privatisation qui ont conduit, 10 ans après son initialisation en 1986, à une crise globale du système : ouverture des lignes à des opérateurs privés chargés d'assurer un service de première classe, sur des lignes déjà desservies par les régies de transport, sans obligation de mission de service public et avec une liberté tarifaire plus grande que celle pratiquée par le secteur public. Ces deux niveaux de service sur les mêmes lignes ont de fait conduit à une concurrence inégale et ont entraîné une situation de quasi-faillite des régies de transport. Le secteur privé, qui dispose

aujourd'hui d'un parc plus important que celui des régies, connaît néanmoins des difficultés pour le renouveler malgré une certaine concentration du secteur.

- **Partition entre une société de patrimoine et une société d'exploitation**

La réorganisation des systèmes de transport implique des investissements importants qui peuvent militer pour une partition entre une société de patrimoine et/ou une société de leasing et une société d'exploitation. Elle permettrait à l'entreprise exploitante de concentrer ses efforts sur les modalités de gestion et aux pouvoirs publics de prendre leurs responsabilités en matière d'investissements.

Une organisation en coopérative : le cas de San Salvador

Au Salvador, 5,5 millions d'habitants dont plus d'un million dans la capitale, 4 000 bus de type standard (50 places assises), 2 000 minibus (12 à 30 places) et 3 000 taxis assurent les transports collectifs. Les lignes de transport urbain sont attribuées par le ministère des Transports. Le service en ligne peut être assuré par plusieurs entreprises. Une des lignes du réseau, est ainsi exploitée par 29 entreprises qui alignent 70 véhicules. Les entreprises opérant sur une ligne désignent un conseil d'administration chargé d'organiser le service qui peut atteindre une fréquence de 3 minutes en heu-

res de pointe. Les achats de carburant et pièces détachées sont effectués collectivement. Les recettes sont également centralisées. Mais les entreprises n'ont pas installé d'atelier de maintenance. Celle-ci est assurée dans les garages locaux. La flotte est en phase de renouvellement, 1 000 véhicules ont été acquis ces dernières années. Toutefois, les opérateurs connaissent des difficultés financières dues à la rigidité des tarifs, qui restent fixés par l'Etat et à la concurrence d'opérateurs clandestins. Les taxes sur le matériel représentent environ 20 % du prix dont 5 % de droits de douane.

▼ La nécessité d'une structure de type GIE ou coopérative

Compte tenu de l'atomicité de la profession, la mise en place d'un GIE ou d'une coopérative permet d'accroître la productivité et de structurer plus facilement la profession. Ce type de gestion existe déjà en Amérique centrale notamment et donne des résultats intéressants.

•• une gestion collective de certaines activités permet de diminuer les coûts

Elle s'avère particulièrement rentable dans 3 domaines, l'administration générale, les achats de matières et pièces détachées, la maintenance :

- les charges d'administration générale deviennent rapidement très lourdes pour les petits opérateurs, location de locaux, achat d'un minimum de matériel informatique et de bureaux...

Certaines activités de gestion administrative requièrent des qualifications que ne possèdent pas toujours les petits opérateurs, comptabilité, fiscalité, gestion du personnel, - calcul de la paie, des charges sociales -. La présence d'une structure collective dotée d'un personnel compétent devrait permettre aux opérateurs de mieux prendre en compte les impératifs de gestion. L'organisation des services en ligne au sein de la structure collective permet également de pallier les défaillances des opérateurs, l'affectation du person-

nel restant réalisée au niveau de chacune des lignes. La prise en charge de la billetterie par la structure collective peut être un premier pas vers une intégration tarifaire. Les charges de structure sont mieux amorties lorsqu'elles sont assurées collectivement.

- les achats de matières, carburant, lubrifiant et de pièces détachées représentent des coûts importants pour les opérateurs. Une structure collective peut jouer le rôle d'une centrale d'achat afin d'obtenir des rabais. La spécialisation du personnel affecté à ces achats et les rabais permettent aux opérateurs de travailler avec des pièces d'origine, souvent de meilleure qualité que les pièces disponibles sur le marché, pièces détachées fabriquées au Nigeria pour l'Afrique. A Libreville, la Coopérative Gabonaise des Transporteurs négocie auprès des concessionnaires des rabais sur les véhicules. Les rabais sont de 8% sur les pièces détachées, de 35% sur certains véhicules neufs. Un rabais de 25% est également obtenu sur les assurances.
- la maintenance et la gestion du remisage des véhicules devraient également être du ressort d'une structure collective. L'entretien des véhicules, qui est souvent négligé, doit être amélioré dans la mesure où l'on préconise de porter la durée fiscale de l'amortissement à 5 voire 7 ans, - durée de vie technique et fiscale doivent au moins coïncider -. Le remisage des véhicules dans des locaux abrités, gardiennés, dotés de postes de carburant, de station de lavage

et de fosses de vidange évitera une détérioration rapide du matériel malgré les conditions climatiques souvent difficiles. Une maintenance efficace passe par un suivi des matériels que le recours à des garages non spécialisés ne permet pas toujours. Aussi, compte tenu de la spécificité des matériels de type autobus, il paraît important de disposer, pour réaliser les opérations de maintenance, d'un atelier équipé et doté d'un personnel formé. L'équipement d'un tel atelier représente un investissement important qui ne peut être rentabilisé que si le parc à entretenir est suffisant.

L'activité de remisage et de petit entretien des véhicules ainsi que la maintenance, lorsqu'elle ne peut être assurée par un opérateur, constituent des activités à part entière dont la gestion doit être autonomisée, soit dans le cadre du GIE, soit en sous-traitance, soit en concession.

•• une gestion collective des amortissements renforce la capacité des opérateurs à renouveler le matériel

En contrepartie des exonérations fiscales, exonérations de droits de douane sur le matériel roulant notamment, il faut mettre en place des mécanismes contraignant les entreprises à amortir leurs véhicules afin de renouveler le parc dans de bonnes conditions. Compte tenu des aléas liés à la nature privée de l'exploitation, la mise en place d'une caisse d'amortissement gérée dans le cadre du GIE ou de toute autre structure collective permettra de pallier les défaillances ponctuelles des opérateurs. Ce système fonctionne bien

en Amérique centrale et il fait partie des habitudes africaines (cf. la tontine).

•• **l'organisation de la profession en GIE et/ou coopératives facilite la structuration du secteur**

Le poids des syndicats professionnels s'en trouve renforcé dans les négociations, salariales, tarifaires, bancaires... avec les partenaires du secteur. Pour la puissance publique, la représentativité des interlocuteurs est importante car elle permet de réguler plus facilement le secteur, et partant, un élément essentiel de la politique sociale.

▼ **Le recours à la sous-traitance**

Le recours à la sous-traitance se développe dans tous les réseaux de transport urbain.

Elle se justifie notamment :

•• **quand une activité peut être effectuée à un coût moindre par une entreprise spécialisée**

Le recours à la sous-traitance permet de mieux contrôler la qualité de la prestation et les coûts dans la mesure où il est possible de faire jouer la concurrence entre les prestataires. L'entretien des véhicules et des installations fixes est fréquemment sous-traité. En l'absence d'atelier spécifique, la sous-traitance peut également concerner, en partie ou en totalité, la maintenance. Les opérations les plus couramment sous-traitées sont l'entretien des pneumatiques et les réparations de carrosserie. A Saint-Domingue, où les opérateurs n'ont pas la capacité d'en-

tenir correctement leurs véhicules, le gouvernement projette de créer une entreprise publique pour assurer la maintenance des véhicules et, au-delà, jouer un rôle de conseil auprès des opérateurs. Le gouvernement envisage d'ouvrir progressivement le capital de l'entreprise au secteur privé.

•• **quand une activité ne peut être effectuée par l'entreprise sans entraîner de dysfonctionnement**

La sous-traitance peut être utilisée pour régler les dysfonctionnements. Elle permet, en externalisant certaines fonctions, de limiter la fraude du personnel. La vente des titres par des concessionnaires, moyennant une ristourne, évite les manipulations de recettes par l'équipage des véhicules. Il paraît préférable également de sous-traiter le contrôle à des entreprises spécialisées pour éviter les collusions entre le personnel des entreprises et les clients fraudeurs. D'autres activités peuvent également être sous-traitées : politique commerciale, gestion de la publicité...

▼ **La renaissance d'une entreprise de transport : le cas de Beyrouth**

En 1994, une expertise est effectuée sur la situation des transports urbains dans l'agglomération de Beyrouth (Liban) qui compte environ 1,3 millions d'habitants. Après dix sept années de guerre, le système de transport urbain est aussi exsangue que la ville elle-

même. Il ne reste plus qu'une vingtaine de bus « officiels » exploités par la Régie des Transports locale, qui se trouve elle-même en état de faillite les effectifs d'avant la guerre ont été maintenus entraînant des charges financières et de structure hors proportion. Au-delà, des autobus privés reconvertis du transport interurbain, de petite et moyenne capacités, complètent le parc de la régie. Ces services ont l'obligation d'aligner leurs tarifs sur ceux de la régie, alors que ces derniers n'ont pas été modifiés depuis le début de la guerre. Il existe, par ailleurs, des taxis collectifs, avec du matériel hors d'âge et transportant 4 à 5 passagers (environ 10 000 pour tout le pays, dont les 3/4 pour Beyrouth). Enfin, l'insuffisance d'offre voit fleurir les taxis illégaux.

Sur la base de ce diagnostic, la nécessité d'une remise en état du système de transport urbain s'impose aux responsables du pays, contribuant ainsi à la reconstruction de la capitale et supprimant la partition imposée par la guerre. Le Liban bénéficie encore après la guerre d'un système bancaire efficient et par-là de moyens financiers importants. Les mesures prises ont bénéficié du concours de la France, qui participe à la phase de reconstruction du pays.

Malgré l'image insécuritaire des bus les mesures qui ont été décidées par le gouvernement concernaient :

- une première étape comprenant un plan d'actions immédiates pour la remise en état d'un réseau bus. Ce réseau est en voie de réalisation avec la mise en exploitation de 200 autobus Karossa par la Régie

de transport et l'élaboration d'un plan de circulation et de stationnement pour désengorger le centre ville,

- une deuxième étape comprenant un plan de transport à plus long terme, incluant des lignes de tramways.

La promotion du réseau de TC se heurte à un certain nombre de dif-

ficultés qui ralentissent sa montée en charge (400 bus supplémentaires sont prévus) :

- l'absence d'autorité régulatrice et le manque de définition de la place du secteur privé dans le dispositif,
- une réglementation obsolète qui alourdit les procédures de décision,

- la non intégration de la maintenance dans le projet qui risque de poser des problèmes à terme pour les nouveaux véhicules,
- la disparition du savoir-faire, ce qui a amené à mettre en place un plan de formation lourd, notamment pour les conducteurs. ■

¹ Rapport Banque Mondiale sur le développement dans le monde, 1997.

² Les données issues des comptabilités nationales sous-estiment la contribution réelle des villes, car elles ne tiennent pas compte du secteur informel.

³ Etude de réhabilitation et de développement du transport urbain dans 6 grandes agglomérations d'Algérie : Alger, Annaba, Blida, Constantine, Oran Sétif, effectuée par le Groupement Dar Al Handasah Systra Betur en 1995 et financée par la Banque Mondiale. Un deuxième prêt de 400 M\$ était prévu par la Banque Mondiale pour les investissements dans le domaine des transports urbains.

⁴ La part des dépenses des ménages en TU est faible par rapport aux autres pays, de l'ordre de 4% de leur budget.

⁵ Il existe de très nombreux rapports sur le diagnostic des transports urbains dans les villes d'Afrique subsaharienne, notamment rapports de l'INRETS et études de SYSTRA, BCEOM... raison pour laquelle on n'a pas traité ici plus longuement ce problème.

⁶ Les transports urbains dans les villes d'Abidjan et de Dakar font l'objet de projets pilotes financés par la Banque Mondiale pour la réorganisation des TU autour de la privatisation de ces entreprises. Sur la SOTRA, notons le récent rapport SYSTRA «revue financière et opérationnelle de la SOTRA, 1996» fait un diagnostic sur la situation financière et l'entreprise.

⁷ Voir encadré «transport urbain à Dakar».

⁸ A Dakar, plus de 200 cars rapides appartiennent à un seul propriétaire, Mr Ndiaga Ndiaye.

⁹ A la suite d'un accident impliquant un Car Rapide et de la réaction de la population contre les chauffeurs, la profession s'est mise en grève pendant plusieurs jours au mois de juin 1997. Les taxis déclenchent régulièrement des grèves pour obtenir des augmentations de tarif ou pour

protester contre les hausses de prix des carburants.

¹⁰ La quantification des effets négatifs est difficile à évaluer. Cependant, une approche méthodologique a été suggérée pour la ville de Dakar. L'étude devrait être financée par la Banque Mondiale dans le cadre du programme sectoriel TU sur Dakar et pourrait, si la faisabilité est établie, être étendue à d'autres agglomérations.

¹¹ Prix 1997.

¹² Les taxes d'importation varient selon les pays.

¹³ Les calculs effectués à Dakar en 1993 montraient que la rémunération d'un propriétaire de Car Rapide représentait environ 8% de son chiffre d'affaires. A condition de dégager un apport minimum de 30%, aux conditions de crédit du marché, un propriétaire de 3 véhicules désirant les renouveler par des véhicules récents, devait diviser par 3 ses revenus pendant la période de remboursement, soit 3 ans ce qui constitue un effort considérable. Les calculs effectués à Libreville en 1997 montrent que, sur la base de 312 jours d'exploitation par 2 salariés, le propriétaire d'un taxi doit amortir un véhicule d'occasion à hauteur de 3 000 FCFA par jour sur 3 ans. Le même calcul conduit, pour un véhicule neuf, à 6 000 FCFA par jour sur 5 ans. Ces sommes représentent entre 15 et 30% du revenu journalier du propriétaire. Enfin, les calculs effectués à Yaoundé montrent que, si l'on inclue dans les charges l'amortissement du matériel, la recette au véhicule-kilomètre d'un taxi ne couvre pas les charges (elle représente environ 75% des charges).

¹⁴ Excepté la voirie urbaine nationale.

¹⁵ A titre indicatif, 300 000 FRF et 3 mois pour une ville de 500 000 habitants.

¹⁶ En s'appuyant sur le ratio de la Banque Mondiale qui est de un autobus standard pour 1 000 habitants, on peut considérer que, pour une ville de 1 million d'habitants, le parc devrait être de 1 000 véhicules standard. Dans l'optique d'un

réseau hiérarchisé où les axes lourds assurent 50% du trafic, le réseau secondaire (rabattement et desserte de quartier assureraient, par petits véhicules, l'équivalent de l'autre moitié de l'offre soit 1 000 véhicules). On arrive donc à 1000 petits véhicules et 500 véhicules standard.

¹⁷ A San José de Costa Rica, où les véhicules sont entretenus, le coût de la maintenance représente environ un quart des charges d'exploitation.

¹⁸ A titre d'exemple, le projet de réalisation du métro à Casablanca est soumis à la mise en place d'une autorité organisatrice qui serait composée de représentants de l'Etat et de la CU de Casablanca.

¹⁹ Ces sites propres sont également facteur de gains énormes de productivité (notamment en vitesse commerciale et en kilomètre-véhicules).

²⁰ Ces modalités de gestion ne dépendent pas du statut de l'entreprise.

²¹ Banque Islamique du Développement dans le cas de Dakar, Banque Mondiale pour l'Algérie.

²² Etude sur le transport urbain en Afrique SubSaharienne - AFD 1994.

²³ Le champ de l'AFD : Territoires d'Outre-Mer, 80% des pays d'Afrique, du Maghreb, du Pacifique, de la péninsule Indochine, des Caraïbes et de l'Océan Indien. Au cours de l'année 1996, le groupe de l'AFD a engagé un volume global de 10,6 milliards de F de concours financiers, dont 5 milliards d'aides projets.

²⁴ Zone conjointe de compétence à l'AFD et à la DREE.

²⁵ Le Secrétariat d'Etat à la Coopération a été intégré au ministère des Affaires Etrangères.

²⁶ SSATP-TU, programme de politique de transport pour l'Afrique subsaharienne, composante transport urbain.