

document de travail

août 2007

44

La concession du chemin de fer du Cameroun : les paradoxes d'une réussite impopulaire

Aymeric Blanc, AFD (blanca@afd.fr)

Olivier Gourand, AFD (consultant junior)



Département de la Recherche



Agence Française de Développement 5 rue Roland Barthes
Direction de la Stratégie 75012 Paris - France
Département de la Recherche www.afd.fr



Sommaire

Introduction	5
<hr/>	
1. Camrail : un PPP reposant sur le transport de marchandises	8
1.1 La Regifercam : le transport des marchandises et des voyageurs vers l'hinterland	8
1.1.1 Une infrastructure desservant des zones enclavées	8
1.1.2 Le rôle essentiel du rail	9
1.1.3 Un trafic de voyageurs limité	9
1.1.4 Une régie nationale : la Regifercam	10
1.2 L'exploitation de l'infrastructure concédée avec le soutien des bailleurs de fonds	10
1.2.1 Les bailleurs de fonds en appui du programme de mise en concession	10
1.2.2 Un concessionnaire en charge de l'exploitation et du renouvellement des infrastructures	10
1.2.3 Un actionnaire majoritaire de poids : Bolloré	11
<hr/>	
2. La réussite de la privatisation d'un point de vue opérationnel	12
2.1 Une démarche efficace au regard des objectifs fixés lors de la mise en concession	12
2.1.1 Désengager l'Etat d'une entreprise déficitaire	12
2.1.2 Réinvestir dans l'infrastructure	13
2.1.3 Relancer l'exploitation	14
2.1.4 Rationaliser et améliorer la gestion	15
2.2 Des acteurs inégalement bénéficiaires et une viabilité à long terme incertaine	16
2.2.1 Les deux grands gagnants	16
2.2.2 Les perdants potentiels	17
2.2.3 Que dire sur le long terme ?	18
<hr/>	
3. Transport de voyageurs et hostilité face à la privatisation	20
3.1 L'historique de la problématique du transport de voyageurs	20
3.1.1 L'héritage de la Regifercam	20
3.1.2 Les débuts du concessionnaire	20
3.1.3 La réforme de 2003 : une nouvelle Convention de transport voyageurs	21
3.2 Les facteurs de rejet des populations	21
3.2.1 L'ampleur de l'impopularité	22
3.2.2 Une économie locale particulièrement sensible au transport ferroviaire	22
3.2.3 Une offre de transport qui a peu évolué	24
3.2.4 Des attentes déçues	27
3.3 La responsabilité des réformateurs	28
3.3.1 Une compréhension imparfaite de la problématique voyageurs	28
3.3.2 Des défauts de communication	29

4.	Vers un équilibre entre les trois acteurs du partenariat : usagers, opérateur et Etat	31
4.1	Le statu quo, ou le jeu du contre-pouvoir et de l'ouverture au dialogue	31
4.1.1	L'infrastructure comme outil de participation pour les usagers	31
4.1.2	Un concessionnaire aux incitations économiques fortes, qui accepte une charge non prévue au contrat	32
4.1.3	Une flexibilité institutionnelle qui se traduit par une renégociation avec l'Etat	33
4.2	Comment garantir la stabilité de cet équilibre ?	34
4.2.1	La mise en place de mécanismes d'incitation	34
4.2.2.	Le renforcement de la capacité institutionnelle et les problématiques de régulation	35

	Conclusion	37
--	-------------------	-----------

	Bibliographie	39
--	----------------------	-----------

Introduction

Le développement des infrastructures est un des enjeux majeurs des pays en développement (PED). En termes de croissance, tout d'abord, les infrastructures sont au cœur du développement économique : électricité, eau, routes, ports, ou rail sont essentiels au succès des initiatives économiques des entreprises. En termes de réduction de la

pauvreté, ensuite, les infrastructures sont susceptibles de contribuer massivement à l'amélioration des conditions d'hygiène, de recours aux soins, de scolarisation, etc. Il n'est pas un des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui ne repose sur le développement des infrastructures.

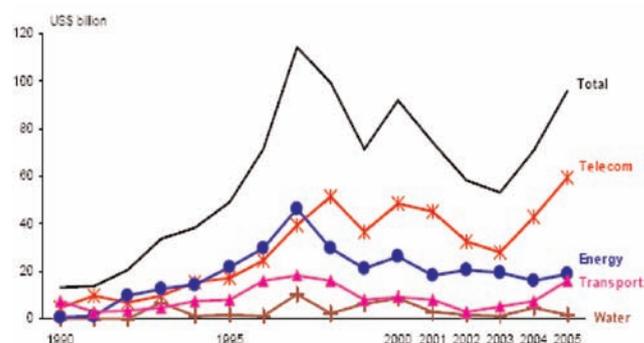
Encadré 1. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD)

OMD	Rôle des Infrastructures
Réduire de moitié l'extrême pauvreté et la faim	Favoriser la circulation des biens et des personnes
Réduire des trois quarts la mortalité maternelle	Construire des infrastructures de santé et favoriser leur accès
Assurer l'éducation primaire pour tous	Construire des infrastructures scolaires et favoriser leur accès
Combattre les maladies, en particulier le VIH/sida et le paludisme	Améliorer les conditions d'hygiène en construisant ou en rénovant les réseaux d'eau et d'électricité
Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	Construire des infrastructures pour diminuer le temps passé par les femmes et les jeunes filles à effectuer des trajets (eau, provisions...)
Assurer un environnement durable	Construire en respectant les nouvelles exigences environnementales
Réduire de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans	Favoriser l'accès aux soins et l'amélioration des conditions d'hygiène
Mettre en place un partenariat mondial pour le développement, en fixant des objectifs relatifs à l'aide, aux échanges commerciaux et à l'atténuation de la dette	

Face au déficit de gestion des services publics des PED au milieu des années 1990, les bailleurs de fonds ont favorisé les solutions de type « privatisation »¹. Ces mesures visaient principalement l'assainissement des finances de l'Etat, qui confiait alors le financement et la gestion du service public à un opérateur privé. Les privatisations fournissaient également un moyen de canaliser l'investissement privé vers les infrastructures des PED.

Le secteur des télécoms et celui de l'énergie ont bénéficié de la majorité de ces investissements. Ce recours à la privatisation fut l'objet d'un certain engouement pendant quelques années, mais le nombre de projets déclina fortement à partir de 1997, suite aux crises asiatique, brésilienne, argentine et turque.

Graphique 1. Les investissements privés à destination des PED



Source : Banque mondiale, PPIAF, PPI data base.

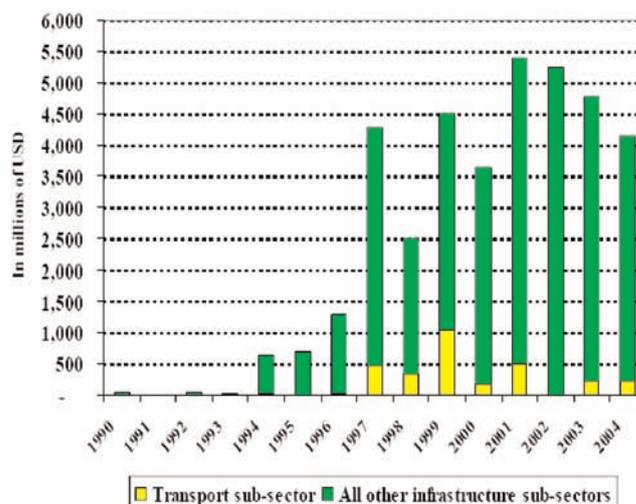
¹ Dans tout le document, on entend par privatisation toute réforme qui aboutit à la mise en place d'un partenariat entre le secteur privé et le secteur public dans le cadre d'une activité qui était précédemment assurée par le secteur public uniquement. Cette notion englobe donc les concessions, les affermage, les contrats de gestion et les privatisations formelles.

En ce qui concerne les flux de capitaux vers l'Afrique, les volumes sont très limités en comparaison de l'investissement total. Sur toute la période 1992-2003, elle n'a attiré que 4 % du total des investissements internationaux à destination des pays en développement².

Le secteur des transports, quant à lui, a attiré seulement 9 % du total des financements privés au profit des infrastructures d'Afrique subsaharienne sur la période 1990-2002 (73 % furent à destination des télécoms et 15 % vers l'énergie).

Concernant les privatisations dans le secteur des chemins de fer, l'Afrique subsaharienne offre aujourd'hui huit exemples de concessions³. Une revue générale de l'activité de ces concessions ferroviaires a permis à la Banque mondiale de souligner les grandes caractéristiques de ces expériences de PPP :

Graphique 2. Financements privés des projets d'infrastructures en Afrique subsaharienne



Source : Banque mondiale, 2006.

Encadré 2. Conclusions générales sur les concessions ferroviaires de l'Afrique subsaharienne.

- Il n'y a eu jusqu'à présent que très peu d'entreprises intéressées pour investir dans les projets ferroviaires. Cette situation est moins liée au secteur des chemins de fer lui-même qu'à **un climat des affaires perçu comme peu favorable** dans les pays de l'Afrique subsaharienne.
- Les décisions des entreprises de procéder à l'investissement sont moins liées à l'espoir de retours financiers qu'à l'intérêt de **contrôler la chaîne logistique** (dans des stratégies de « bout en bout ») ou encore de **gérer d'importants programmes** de construction.
- La compétitivité du rail est encore acquise aujourd'hui pour le **transport de marchandises en vrac sur des distances supérieures à 500 km** (sans contrainte particulière de délais).
- Les **structures financières inadaptées** semblent être dans plusieurs cas à l'origine des résultats financiers médiocres. Les concessions sont alors caractérisées par un ratio d'endettement trop élevé ou des redevances trop importantes.
- **Des distorsions de compétition existent entre la route et la voie ferrée.** La dotation des pays en infrastructures routières bénéficie de subventions importantes qui épargnent aux transporteurs routiers le paiement des coûts réels de l'infrastructure (et ce malgré la mise en place des fonds routiers dans certains pays).

Source : Banque mondiale, 2006.

D'une manière plus générale, les conclusions tirées de cette décennie de pratique des PPP invitent à une remise en cause profonde des principes d'action. D'après la Banque mondiale (2006b), il faut renouveler le modèle de participation du secteur privé dans les infrastructures afin d'atteindre le plus rapidement possible les OMD. Pour cela, il est nécessaire de compter sur :

- le secteur public, dont le rôle de régulateur et de concepteur des politiques à suivre est primordial ;

- le secteur privé, qui apporte ses capacités de financement et ses expériences de gestion ;
- les usagers, dont le rôle est également important pour assurer la viabilité d'un PPP sur le long terme.

² Banque mondiale, 2004.

³ Côte d'Ivoire / Burkina Faso (Sitarail, 1995), Zimbabwe (BBR, 1997), Cameroun (Camrail, 1999), Gabon (Transgabonais 1999, puis Setrag 2003) Madagascar (Madarail, 2003), Zambie (RSZ, 2003), Sénégal / Mali (Transrail, 2003), Mozambique (Beira, 2004).

Cette étude de la concession ferroviaire camerounaise est l'occasion d'approfondir le rôle de ces trois acteurs dans le cas du rail. En particulier, nous chercherons à comprendre pourquoi une mise en concession qui semble réussie à plusieurs égards est pourtant si unanimement impopulaire parmi les voyageurs. Comment sont-ils intervenus dans le processus qui a abouti à cette insatisfaction ? Comment ont-ils manifesté ce désaccord, et cela a-t-il eu un impact sur le partenariat ? Quelles ont alors été les réponses de l'actionnaire et de l'Etat ? Selon quels principes ces derniers ont-ils

agi ? Cela a-t-il contribué à la réussite du PPP ?

Pour traiter de cette problématique, nous présenterons dans un premier temps la concession et ses origines. Puis nous tenterons de mesurer la réussite de cette réforme au regard des objectifs qui lui étaient fixés. Dans une troisième partie, nous chercherons à comprendre l'origine et les motifs de l'impopularité de la privatisation chez les usagers. Enfin, nous tenterons d'expliquer comment cette insatisfaction a été intégrée par l'Etat et l'actionnaire, et comment elle a abouti à un équilibre de la situation.

Le réseau ferré camerounais est constitué d'une voie unique à écartement métrique qui s'étend sur environ 1 000 km entre l'ouest et le nord du pays. La ligne est composée de trois tronçons principaux :

- le Transcam 1 : une portion longue de 264 km, reliant le port de Douala à la capitale Yaoundé ;
- le Transcam 2 : s'étendant sur 622 km, cette ligne sert de liaison entre Yaoundé et la capitale de la province du Nord, Ngaoundéré ;
- la ligne de l'Ouest : longue de 92 km, elle relie Kumba, dans la province dite du Sud-Ouest à Bonaberi, ville séparée de Douala par le fleuve Wouri.

La construction de l'infrastructure fut initiée à l'époque coloniale, sous les directions successives des Allemands et des Français : entre 1906 et 1914, les colons allemands construisirent les branches de l'ouest, et celle du centre (en direction de Yaoundé ; la Première guerre mondiale éclate alors qu'ils atteignaient à peine Esaka). Les Français poursuivirent l'extension de la voie jusqu'à Yaoundé. Ils lancèrent par ailleurs des études d'extension vers les provinces du Nord et de l'Extrême-Nord⁴. A partir de l'indépendance, le président Ahmadou Ahidjo entreprit l'extension du réseau jusqu'à Ngaoundéré, avec un lancement des travaux en 1968.

1.1.2 Le rôle essentiel du rail

Le Cameroun a connu au cours des années 1990 une crise économique sévère⁵, qui a eu des conséquences sur les infrastructures de transport. Celles-ci ont directement souffert du déficit de ressources financières. Le réseau routier, en particulier, s'est considérablement dégradé à cette période : aujourd'hui, seulement 30 % du réseau national est praticable (dans des conditions « bonnes » ou « médiocres »)⁶. Cet état de délabrement est encore plus criant en ce qui concerne le réseau routier rural, puisque moins de 18 % de ce réseau est praticable en toute saison, alors même qu'il dessert plus de la moitié de la population camerounaise.

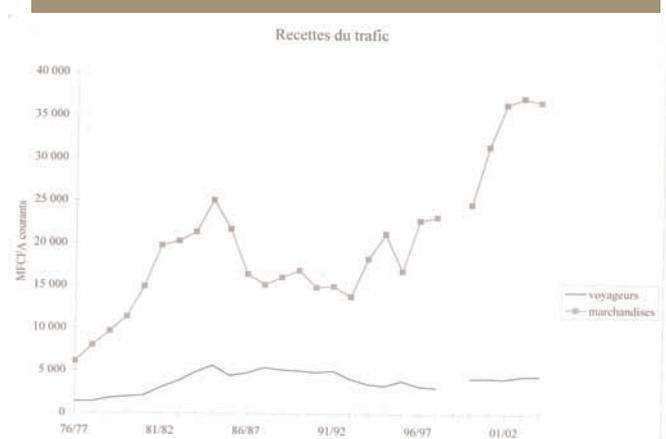
De par son implantation sur le territoire national selon un axe est-ouest puis nord-sud, et étant donné le manque d'infrastructures routières, **le rail joue un rôle essentiel en termes de désenclavement** des villes et des zones rurales de l'hinterland.

D'un point de vue régional, la voie ferrée occupe une place essentielle : le Cameroun sert en effet de pays de transit pour les pays enclavés limitrophes que sont le Tchad, la République centrafricaine et le Congo⁷.

1.1.3 Un trafic de voyageurs limité

Le chemin de fer camerounais génère son chiffre d'affaires majoritairement à partir du trafic de marchandises : depuis le début des années 1980, le fret représente chaque année entre 75 % et 85 % du chiffre d'affaires total⁸.

Graphique 4. Répartition des recettes de trafic entre fret et voyageurs, 1976 - 2003



⁴ Rapport de l'ingénieur en chef Millhau, qui servira par ailleurs de base aux travaux d'extension entrepris par la République camerounaise plus tard.

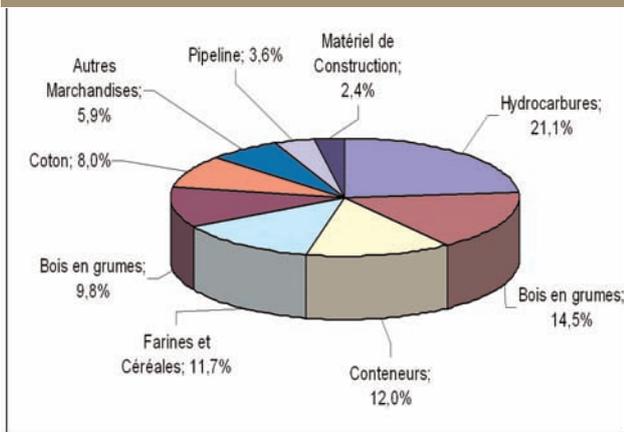
⁵ Entre 1986 et 1993, le revenu par tête du pays chute de 50 %.

⁶ Ministère des Travaux publics (2004).

⁷ Le rôle du rail est essentiel économiquement pour ces pays. A titre d'exemple, le tarif à la tonne kilomètre vers le Tchad est de 0,11 \$ par la route, quand il est de 0,06 \$ par la voie ferrée (Banque mondiale, 2006).

⁸ En 2006, le chiffre d'affaires total était de 47,6 Mds FCFA.

Graphique 5. Poids relatif des principales marchandises dans le chiffre d'affaires cumulé, 2006



Source : Camrail, rapport d'activités exercice 2006.

Le bois, les hydrocarbures, les conteneurs, les céréales/farines, et le coton constituent les principales marchandises transportées, en proportion du chiffre d'affaires (graphique 5).

1.2 L'exploitation de l'infrastructure concédée avec le soutien des bailleurs de fonds

1.2.1 Les bailleurs de fonds en appui du programme de mise en concession

A la suite des accords issus du programme d'ajustement structurel du FMI de 1988, la Regifercam fut identifiée comme un des monopoles d'Etat potentiellement privatisable. La décision est prise en 1994 d'engager le processus de mise en concession¹⁰, et la Regifercam apparaît en 1996 sur la liste des entreprises à privatiser¹¹. Le processus d'appel d'offre est lancé cette même année.

La mise en place de ce PPP a obtenu le soutien des bailleurs de fonds (Banque mondiale, Banque européenne d'investissement, AFD et Proparco), ainsi que celui de trois banques locales, via le financement des programmes d'investissements (d'urgence et prioritaires) pour un total de 57 M€ (le programme d'investissements atteignant au total 93 M€ sur 5 ans).

Le processus d'attribution du contrat s'est achevé au bout de trois ans et l'exploitation sous le nouveau régime de la concession a commencé le 1er avril 1999.

1.1.4 Une régie nationale : la Regifercam

La Régie nationale des chemins de fer du Cameroun (Regifercam, un établissement public industriel et commercial) est créée en 1947 pour assurer l'exploitation de la voie ferrée. Elle est pendant un temps l'un des meilleurs exemples d'exploitation ferrée en Afrique subsaharienne. Comme de nombreux monopoles dans les transports africains⁹, la Regifercam s'est avérée progressivement incapable de satisfaire la demande des usagers (notamment pour le fret, où les conditions et les délais de transport de marchandises devenaient inacceptables). Elle a fixé des tarifs bien en dessous du seuil de rentabilité et a sous-investi dans la maintenance et le développement des réseaux (particulièrement entre 1985 et 1995). Ainsi, à partir des années 1980, la gestion du réseau ferré est devenue déficitaire, enregistrant une perte annuelle de l'ordre de 4 Mds FCFA entre 1995 et 1998.

1.2.2 Un concessionnaire en charge de l'exploitation et du renouvellement des infrastructures

La concession porte sur l'exploitation des services de transport de marchandises et de voyageurs, ainsi que le renouvellement, l'entretien et la maintenance de l'infrastructure ferroviaire. L'Etat reste propriétaire des rails, qui sont confiés au concessionnaire comme un bien de retour, tandis que le matériel roulant est la propriété du concessionnaire.

En plus de cette mise à disposition de l'infrastructure, l'Etat garantit le monopole de l'exploitation pendant les cinq premières années du contrat, s'autorisant ensuite une mise en compétition possible en cas d'abus tarifaire de la part du concessionnaire.

⁹ BAFD/OCDE (2006) : le développement des infrastructures de transports en Afrique : rappel historique.

¹⁰ Décret présidentiel n° 94/125 du 14 juillet 1994.

¹¹ Le projet sectoriel des transports, défini en concertation avec les bailleurs, est adopté en 1996 ; parmi les mesures arrêtées, le redressement, la privatisation ou la liquidation de nombreux monopoles d'Etat occupent une place centrale (outre la Regifercam, on compte l'entreprise de transports urbains SOTUC, celle de transport maritime CAMSHIP, celle de transport routier CAMTAINER et, enfin, la compagnie aérienne CAMAIR).

En contrepartie, le concessionnaire s'engage à verser une redevance annuelle comportant une partie fixe (500 M.FCFA) ainsi qu'une partie proportionnelle au chiffre d'affaires (2,25 % la première année, 3 % les quatre années suivantes, puis 5 %).

Le contrat de concession couvrait initialement une durée de 20 ans, renouvelable cinq ans tous les cinq ans, suivant un principe de « concession glissante ». Un avenant au contrat a été introduit en 2005¹², portant la durée de concession à 30 ans à partir du 1er janvier 2005 (le mécanisme « glissant » a été conservé).

La concession prévoit des obligations de *services non commerciaux*¹³, selon lesquelles des services réguliers de transport de voyageurs et/ou de marchandises de faible rentabilité devront être exécutés par le concessionnaire, moyennant de la part de l'État une contribution permettant de couvrir le déficit d'exploitation ou encore les charges de l'infrastructure.

Il s'agit donc, situation peu commune, d'une concession de service commercial incluant un volet de service public.

1.2.3 Un actionnaire majoritaire de poids : Bolloré

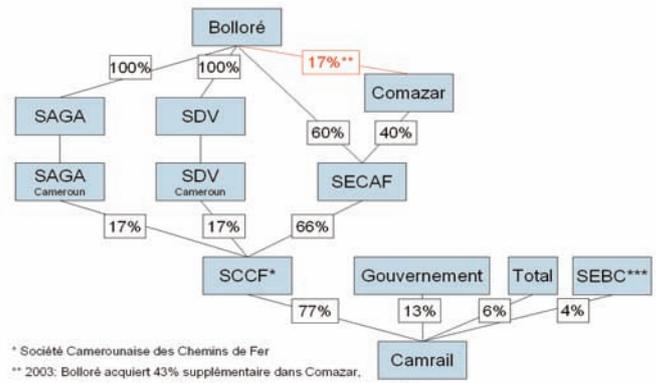
L'appel d'offre débouche en 1999 sur la désignation d'un actionnaire de référence constitué par le groupement de BOLLORE-SAGA-SDV¹⁴ et COMAZAR¹⁵. (Ces deux actionnaires avaient remis initialement des offres concurrentes, mais l'Etat leur a demandé de se regrouper au sein du même consortium).

Depuis la mise en concession, quelques évolutions mineures ont eu lieu dans la répartition de l'actionnariat :

- suite au mécontentement des salariés après la décision de Camrail de ne distribuer aucun dividende pendant les dix premières années d'exploitation (pour s'assurer du soutien des bailleurs à une époque où les financements tardaient à se mettre en place), l'Etat a racheté les actions qui avaient été accordées aux salariés de Camrail ;
- par ailleurs, deux actionnaires minoritaires (Total avec 5,31 % et la Société d'exploitation de bois du Cameroun avec 3,76 %) sont rentrés au capital de la concession, reprenant des parts précédemment détenues par la SCCF (Société camerounaise des chemins de fer).

La composition actuelle de l'actionnariat est décrite dans le graphique 6 :

Graphique 6. Actionnariat de la société Camrail en 2007



Concernant l'implication générale de Bolloré en Afrique, l'exploitation par le groupe des chemins de fer, qui constituent un vecteur de désenclavement des régions de l'intérieur du continent, lui permet de contrôler un maillon essentiel de la chaîne de transport et de logistique, et de conforter ainsi sa stratégie de « bout en bout ». En plus de Camrail, il gère le chemin de fer qui relie la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso, Sitarail. En juin 2005, il cède le contrôle de Madarail (Madagascar).

Conclusion de la première partie

- La mise en concession de la voie ferrée du Cameroun est intervenue dans le cadre d'un processus classique de désengagement de l'Etat qui, devant assainir ses finances, a confié la gestion d'un service déficitaire à un opérateur privé.
- L'actionnaire majoritaire qui a repris l'infrastructure a un intérêt direct fort au bon fonctionnement du service. Cet intérêt concerne l'activité fret, qui génère l'essentiel du chiffre d'affaires (80 %).

¹² Avenant n° 1 à la convention de concession de l'activité ferroviaire, 16 septembre 2005.

¹³ Egalement appelés services conventionnés.

¹⁴ SAGA et SDV sont des filiales du groupe Bolloré, spécialisées dans la logistique.

¹⁵ COMAZAR est une société d'origine sud-africaine, spécialisée dans l'exploitation de réseaux ferrés ; la société compte comme principaux actionnaires Transnet, Sheltam et Bolloré.

2. La réussite de la privatisation d'un point de vue opérationnel

Nous allons dresser dans cette partie un bilan général de la concession. Pour cela, nous allons analyser la concession

suyant quatre axes, qui correspondent selon nous aux quatre grands objectifs fixés par l'Etat lors de la privatisation.

2.1 Une démarche efficace au regard des objectifs fixés lors de la mise en concession

2.1.1 Désengager l'Etat d'une entreprise déficitaire

C'est dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du FMI que les grandes décisions de privatisation ont été prises au Cameroun (comme dans de nombreux pays d'Afrique à cette époque). Plus précisément, la privatisation de la Regifercam avait pour objectifs essentiels¹⁶ :

- « l'assainissement des finances publiques ;
- la stimulation des initiatives privées et la promotion des investissements ;
- la restauration des mécanismes du marché ;
- la mobilisation et l'orientation de l'épargne nationale vers les investissements productifs. »

Avec un déficit d'exploitation considérable (de l'ordre de 4 Mds FCFA annuels) la Regifercam était tout naturellement considérée comme une des entreprises qui devait suivre ce processus de passage vers la sphère privée.

La privatisation permet d'effacer cette charge annuelle de 4 Mds¹⁷. Le sens des flux financiers s'est inversé immédiatement et l'Etat s'est mis à percevoir une redevance sur la concession. Les impôts et les taxes ont complété cette source de revenus (le tout totalisant 3,6 Mds FCFA en 2003). Le solde net des flux financiers entre Camrail et l'Etat s'est élevé à plus de 26 Mds FCFA pour la période 1999-2004¹⁸.

Tableau 1. Résultat opérationnel de la Regifercam avant mise en concession

FCFA (millions)	1995/1996	1996/1997	1997/1998
Recettes	21 400	26 867	26 933
Charges opérationnelles	- 27 600	- 31 000	- 30 600
Résultat opérationnel	- 6200	- 4133	- 3667

Source : Results of Railway Privatization in Africa, Richard Bullock, 2005.

¹⁶ Préambule de la convention de concession. La convention rappelle ici l'article 2 de l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques.

¹⁷ On pourrait par ailleurs ajouter à ce déficit la charge des investissements que l'Etat n'a pu entreprendre par manque de moyens.

¹⁸ Source : avenant n° 1 à la convention de concession de l'activité ferroviaire, septembre 2005.

Malgré les subventions introduites depuis (qui sont aujourd'hui de l'ordre de 3,5 Mds FCFA), pour maintenir l'ensemble du service de transport des voya-

geurs dans le cadre d'une mission de service public¹⁹, le coût pour l'Etat est proche de zéro encore aujourd'hui.

Tableau 2. Bilan des flux financiers entre l'Etat et la concession

F CFA (millions)	2004	2005	2006
Redevances Etat	2077	1500	1500
Impôts et taxes	1834	977	1092
Impôts sociétés	780	773	878
Subventions voyageurs	-4136	-3790	-3742
Pénalités	106	100	136
Total flux	661	-440	-136

Source : nos calculs, sur la base des chiffres inscrits dans les comptes de Camrail.

On peut noter que le concessionnaire n'a pas repris le passif de la Regifercam qui était lourdement endettée, sans quoi l'équilibre financier n'aurait pu être trouvé.

2.1.2 Réinvestir dans l'infrastructure

La convention de concession prévoyait au moment de sa signature un programme d'investissements d'un montant de 70 M€ (46,5 Mds FCFA) pour la période 1999-2006 dont 14 M€ en financement sur les fonds propres de la concession²⁰.

Les programmes de réhabilitation effectivement mis en place comprenaient :

- Le Programme d'investissement d'urgence (PIU) : d'un

montant de 32 M€, entièrement financé par Camrail. Il s'est achevé en juin 2001. Une partie a été refinancée par les bailleurs de fonds par la suite (8 M€).

- Le Programme d'investissement complémentaire (PIC) : également financé sur fonds propres, à la suite du PIU, pour un montant de 12 M€. Il s'est avéré nécessaire étant donné le retard que prenait la mise en place des crédits des bailleurs dans le cadre du PIP (retard de 3 ans).

- Le Programme d'investissement prioritaire (PIP) : abondé à hauteur de 41 M€ par les bailleurs de fonds, il a atteint 64 M€. La part de financement apportée sur les ressources de la société représente 19 M€.

Tableau 3. Investissements réalisés - période 1999-2007

Investissements M€	Camrail	Proparco	BEI	AFD	IDA ²¹	Banques locales	TOTAL
<i>taux</i>		~ 5,5 %	3 %	3,5 %	6,5 %	9,75 %	
PIU	32						32
PIC	12						12
Refinancement PIU			6	3			8
PIP	19	6	6	9	19	4	64
TOTAL	63	6	12	12	19	4	116

Source : avenant n° 1 à la convention de concession de l'activité ferroviaire (septembre 2005) et avenant n° 1 à l'annexe 11 de la convention de concession (mars 1999).

¹⁹ Modification qui intervient avec la signature de la Convention de Transport de Voyageurs en 2003. Voir 3.1.3. pour plus de détails.

²⁰ Avenant n° 1 à l'annexe 11 de la convention de concession (mars 1999).

²¹ La Banque mondiale prête à l'Etat au taux de 0,75 %. L'Etat rétrocède le prêt à Camrail au taux de 6,5 %. Ce montant exclut un prêt IDA spécifique de 4 M€ rétrocédé sous forme de don à Camrail pour un plan environnemental et des mesures sociales.

Ainsi, le concessionnaire a apporté un financement important, représentant 63 M€ pour couvrir les investissements de réhabilitation de l'infrastructure ferroviaire.

Une partie seulement de ce financement (15 M€)²² représente un réel apport sous forme de fonds propres, Camrail ayant eu aussi très largement recours à des facilités de découverts bancaires²³.

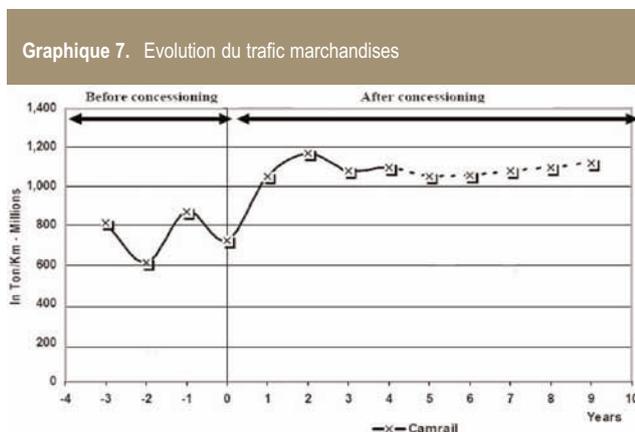
En complément, il a pu mobiliser environ 50 M€ auprès de bailleurs de fonds.

2.1.3 Relancer l'exploitation

Dans les conditions de déficit chronique vécues durant plusieurs années avant la mise en concession, la capacité de financement des infrastructures par l'Etat était réduite à néant. L'infrastructure, qui par ailleurs souffrait déjà de sa vétusté étant donné son âge, était dans un état de détérioration très avancé.

Par conséquent, les conditions d'exploitation étaient particulièrement mauvaises, au point d'affecter profondément les modalités de circulation des trains : les risques d'effondrement des ouvrages d'art étaient importants (en 2000, on comptait encore environ 40 km de ralentissements²⁴) ; le plan de transport, qui définit les fréquences et les compositions des trains, n'était suivi que partiellement²⁵ (au cours de l'exercice 1997/1998, l'omnibus Douala-Yaoundé ne circulait qu'à 42 % de sa programmation, le Yaoundé – Belabo qu'à 5 % et le Belabo-Ngaoundéré à 39 %²⁶).

Avec la mise en concession, les volumes du trafic des marchandises ont considérablement augmenté, comme en témoigne le graphique 7.



Source : Review of Selected Railway Concessions in Sub-Saharan Africa, The World Bank, June 2006.

Les résultats de Camrail lors des cinquième et sixième exercices (années 2005 et 2006) confirment la tendance annoncée sur ce graphique, avec respectivement 1 118 et 1 136 millions de tonnes kilomètres (M.TK). Ce trafic représentait en 2006 un chiffre d'affaires de 40,9 Mds FCFA (soit une augmentation de 77 % depuis 1998).

Ainsi, l'impact positif de la mise en concession sur la contribution du chemin de fer au transport de marchandises à travers le pays est très net. Les niveaux de trafic réalisés ont dépassé ceux atteints historiquement (1 100 M.TK aujourd'hui, pour 1 000 M.TK en 1984/1985). Plus concrètement, une croissance du trafic de 800 M.TK à 1 100 M.TK représente une amélioration d'environ 40 % des volumes transportés en l'espace de deux ans.

Par ailleurs, l'avis des différents clients quant à la qualité du service de fret est globalement positif. L'amélioration de la sécurité des biens transportés apparaît comme un des apports de la nouvelle concession²⁷.

Le trafic voyageurs (calculé en Voyageurs Kilomètres dans le graphique 11) a connu une augmentation d'environ 20 % depuis la mise en concession. Il atteint en 2006 un chiffre d'affaires de 6,4 Mds FCFA. Cependant, cette tendance à la hausse est moins bien marquée que dans le cas des marchandises. En effet, le trafic de l'année 2004 représente par exemple une baisse par rapport au trafic initial. L'essentiel de la croissance est concentré sur les années 2004-2006. Cette variation est donc assez récente et demanderait à être confirmée. Contrairement au cas du fret, cette augmentation du trafic est plus difficilement attribuable à l'arrivée du concessionnaire privé. A tout le moins, on retiendra que le niveau de trafic n'a pas diminué et qu'à première vue, l'exploitation s'est poursuivie dans des conditions similaires à celles de la Regifercam.

²² En effet, Bolloré a augmenté son apport sous forme de capital social sous la pression des bailleurs de fonds, à hauteur de 11,3 Mds FCFA (au lieu de 5), soit 15 M€.

²³ Ceci pourrait apparaître comme un élément de fragilité financière si la position particulière de Bolloré dans le pays ne constituait pas un élément stabilisateur.

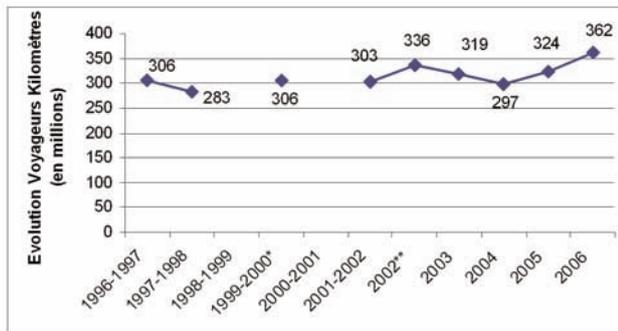
²⁴ Source: Review of Selected Railway Concessions in Sub-Saharan Africa, The World Bank, June 2006.

²⁵ On notera ici que, comme il est souligné dans Murdoch 2005, le délai entre l'annonce de la privatisation (1996) et la passation effective du contrat (1999) a eu un impact négatif sur la motivation du personnel de la régie et sur sa capacité à anticiper les besoins du service au-delà du très court terme.

²⁶ Etude des routes de desserte des gares ferroviaires – Etude économique – CATRAM et BETA Consult – 1998.

²⁷ Murdoch (2005).

Graphique 8. Evolution du trafic voyageurs en Voyageurs Kilomètres



Sources : Camrail, rapport d'activités exercice 2006 - hypothèses
Camrail - Murdoch (2005) – Block (2005)

* : chiffre annualisé sur la base des résultats sur 6 mois.

** : chiffre annualisé sur la base des résultats sur 15 mois.

Cette amélioration des résultats d'exploitation a également permis à l'entreprise de dégager des profits, comme en témoigne le graphique 9.

Graphique 9. Evolution du résultat net d'exploitation

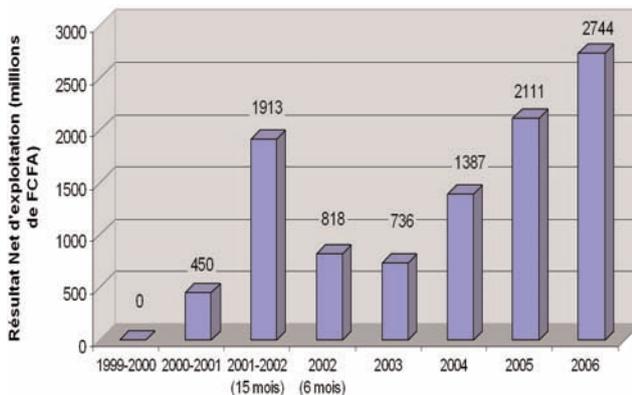


Tableau 4. Evolution de l'utilisation de l'appareil productif, 2000-2005

Performance indicators	Baseline (FY2000)	Targeted by 12/31/2005	Achieved by 12/31/2005	Performance change between FY2000 and 12/31/2005
Wagon turnaround number of days	8.3	<= 7.0	5.6	- 32.53 %
Staff productivity traffic unit / staff	459,957	>= 515,000	534,049	+ 16.10 %
Ratio of staff costs to traffic	35.99 %	<= 30.00%	27.60 %	- 23.31%
Cumulative length of slow down in effect for more than 90 days	40.4 km	<= 9.0 km	2.4 km	- 94.05%
Number of working locomotives (out of 62)	38	=> 45	54	+ 42.11%
Reliability of locomotives (number of breakdowns per 100,000 km) for:				
-CC2200	8.8	<= 6.2	5.4	+ 38.63%
-CC2600	5.7	<= 6.2	13.1	- 129.82%
-BB1100	16.6	<= 15.0	14.6	+ 12.04%
-BB120	43.5	<= 40.0	24.1	+ 44.59%
Availability of CC locomotives for CC2200	73.2 %	>= 83.0%	76.9%	+ 5.05%
Mileage (in km) per year and per available locomotive	76,414	=> 88,000	90,711	+ 18.71%

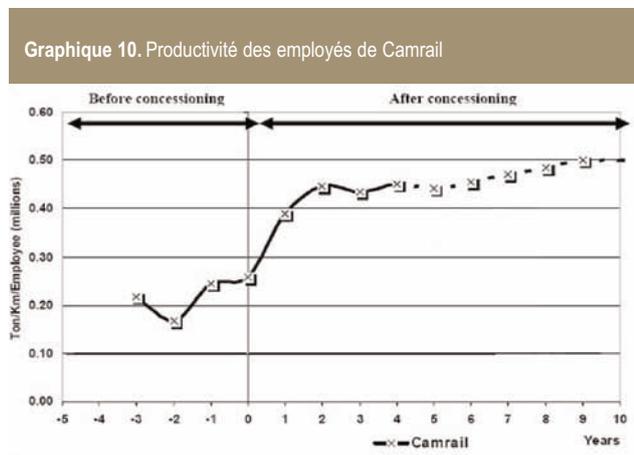
Note: negative numbers in the performance change column do not necessarily mean worsening performances.

Source : Banque mondiale (2006).

²⁸ Voir par exemple le point 18 dans « Mission commune de l'AFD, de la BEI, de la Banque mondiale et de Proparco, avril 2005 ; Projet d'appui de la concession ferroviaire, aide-mémoire ».

passé en particulier par une amélioration de la productivité du personnel, qui là aussi traduit avec clarté la réussite de la concession (graphique 10).

La gestion financière présente néanmoins certaines fai-



Source : *Review of Selected Railway Concessions in Sub-Saharan Africa*, The World Bank, June 2006.

2.2 Des acteurs inégalement bénéficiaires et une viabilité à long terme incertaine

2.2.1 Les deux grands gagnants

Comme l'évoque Estache (2006), le problème principal des privatisations dans les pays en voie de développement a résidé dans l'insuffisante prise en compte des exigences de redistribution des gains produits au cours de la réforme, et notamment en faveur des usagers²⁹. Dans le cas des chemins de fer camerounais, le processus de privatisation est tout-à-fait conforme à cette conclusion, et fait ressortir comme gagnants principaux l'Etat et l'actionnaire de référence.

L'Etat, tout d'abord, est parvenu à abandonner la lourde charge que représentait l'exploitation en régie du chemin de fer. Il s'est affranchi de la charge annuelle de 4 Mds FCFA correspondant au déficit enregistré par la régie quelques années avant la mise en concession (cf. 2.1.1).

Le bilan concernant l'opérateur n'a pas été aussi immédiat. La décision du concessionnaire de ne distribuer aucun dividende pendant les premières années a privé ce dernier de tout espoir de rentabiliser à moyen terme ses investissements (44 M€ pour le PIU et le PIC).

Cependant, cette analyse doit aller au-delà des simples distributions de dividendes. L'actionnaire de référence retire en effet des bénéfices financiers via les transferts entre les

blessés, en particulier du fait de l'usage important des découverts bancaires, qui affectent le ratio de liquidité. Ceci relève d'un choix délibéré de Camrail, mais du fait d'une condition suspensive des bailleurs de fonds, cette faiblesse lui a jusqu'à présent interdit de distribuer aucun dividende.

En conclusion de cette présentation du bilan de Camrail, on retiendra que la mise en concession a, d'un point de vue opérationnel, atteint ses objectifs principaux. L'Etat s'est désengagé d'un service public déficitaire, et l'exploitation de ce service a pu être relancée, grâce à des investissements de réhabilitation et à une gestion améliorée.

différentes entités de son groupe : contrat d'assistance technique, rabais sur les tarifs de fret pour les filiales et transfert de cash lié aux achats centralisés au niveau du groupe. La Banque mondiale (2006)³⁰ estime que l'ensemble de ces flux permet au groupe Bolloré d'atteindre un retour sur investissement situé entre 14 % et 22 %.

Sans revenir sur l'évaluation de ce taux de rentabilité, il convient de souligner que l'intérêt pour le groupe Bolloré de s'assurer du bon fonctionnement de la voie ferrée est un aspect essentiel de cette privatisation, qui va au-delà de la simple rentabilité financière de la société concessionnaire : en 2003, le transport de marchandises pour les filiales du groupe correspondait à 30 % du chiffre d'affaires de Camrail³¹. Les filiales du groupe qui profitent de ce moyen de transport se décomposent selon deux grands types d'activité :

- des sociétés de production (d'huile de palme par exemple, avec SAFA et SOCFINAL) ;

²⁹ Estache (2006) : « En général, l'Etat et les opérateurs se sont partagé ces gains ».

³⁰ *Review of Selected Railway Concessions in Sub-Saharan Africa*, World Bank, June 2006.

³¹ Banque mondiale (2006).

- les sociétés de logistique SAGA et SDV. Ce sont des acteurs importants dans la région, du fait qu'elles détiennent une part significative du marché de la logistique, où la demande est à la fois très importante (desserte de l'hinterland, mais aussi du Tchad et de la République centrafricaine) et extrêmement contrainte (routes inexistantes ou très détériorées vers le nord).

Ainsi, le contrôle du bon acheminement des marchandises est capital pour le groupe. Il lui permet à la fois de renforcer sa stratégie de pilotage de la chaîne logistique « de bout en bout » et d'assurer l'évacuation des marchandises de ses filiales productives. La bonne gestion du rail est source de retombées importantes pour le groupe Bolloré dans son ensemble³².

2.2.2 Les perdants potentiels

Cette amélioration relative de l'économie générale du chemin de fer, en particulier au profit de l'actionnaire et de l'Etat, s'est-elle faite aux dépens des autres acteurs de la société³³ ? La question du bien-être social est en effet inscrite au cœur de la problématique de privatisation puisqu'il s'agit d'un choix économique aux conséquences nationales. Cette question est d'autant plus importante qu'il s'agit ici d'un monopole naturel, pour lequel il convient de mesurer la variation de l'accès aux services pour les acteurs les plus sensibles (on pense aux populations pauvres, mais aussi aux acteurs économiques de taille réduite dans le cas du fret).

Concernant les utilisateurs du service de transport de marchandises, une étude de partage des bénéfices issus de la privatisation implique une évaluation d'un éventuel abus de position dominante par le concessionnaire. Cette question est abordée dans un grand souci de détails par la Banque mondiale (2006) pour l'ensemble des ports et réseaux ferrés d'Afrique subsaharienne. En particulier concernant Camrail, la Banque conclut son étude par le constat qu'aucune preuve d'abus de position dominante n'a pu être identifiée.

En effet, l'étude des tarifs de fret pratiqués révèle que :

- d'une part, le train est en concurrence avec la route (même si cette compétition est imparfaite vu le manque d'infrastructures routières dans le nord du pays), ce qui

limite le potentiel d'abus (l'équilibre est même très en défaveur de la route, qui propose des tarifs 80 % plus chers que ceux du rail) ;

- d'autre part, une comparaison avec les prix pratiqués par les autres opérateurs ferroviaires de la région ne révèle aucun excès de la part de Camrail ;
- enfin, l'analyse des tarifs en fonction de l'appartenance ou non du client aux sociétés filiales du groupe ne permet de conclure à aucun favoritisme excessif. Les ristournes accordées sont fonction de la part du client dans le chiffre d'affaires, et sont comparables aux réductions accordées dans une relation commerciale normale.

Cependant, suite aux entretiens effectués avec certains concurrents de SAGA et de SDV, il apparaît que cette question d'abus de position dominante ne doit pas se concentrer sur Camrail en tant qu'entreprise de transport, mais plutôt sur les transitaires qui empruntent le corridor³⁴. Les capacités de transport le long de l'axe sont en effet limitées au regard de la demande. Du point de vue des transitaires, la concurrence joue donc moins sur les prix proposés aux clients que sur les volumes. Cette variable détermine le temps de transit qu'il est possible d'offrir aux clients.

Cette problématique de concurrence devrait être l'objet d'une analyse plus approfondie, dont les premiers éléments de réflexion sont les suivants :

- dans un marché contraint par l'offre, un véritable avantage compétitif est naturellement conféré au transitaire qui peut accéder à une plus grande capacité ;
- aucun instrument de suivi n'a, semble-t-il, été mis en place pour s'assurer que les filiales du groupe Bolloré ne font pas l'objet d'un traitement préférentiel³⁵ ;
- cette appartenance du transitaire et de l'exploitant de la voie ferrée au même groupe joue un rôle important du point de vue commercial. La confiance qu'accordent certains clients à SAGA et SDV est liée à la capacité (au moins supposée) d'accéder plus aisément au transport

³² Néanmoins, ces retombées sont difficiles à évaluer financièrement.

³³ Question soulevée notamment par Nellis (2006) : "firm and / or government financial performance might be improved only because of costs imposed elsewhere in the broader economy".

³⁴ Outre SAGA et SDV, on compte Getma, Geodis, Maersk Line, et Socomar (Société camerounaise d'opérations maritimes).

³⁵ Murdoch (2005) fait référence à un comité de suivi du transport de marchandises qui n'aurait jamais fonctionné.

- de fret sur le rail, et donc d'offrir un temps de transit inférieur à ceux proposés par les concurrents³⁶ ;
- enfin, le mécanisme choisi par Camrail pour attribuer les volumes aux différents clients tend à figer la situation concurrentielle : cette attribution repose sur les parts de marché réalisées lors de l'exercice précédent (droit dit "du grand-père"). SAGA et SDV disposant d'une part importante sur le marché du transit (depuis l'époque de la Regifercam), les concurrents de taille modeste sont contraints de le rester pendant les 25 prochaines années ;
 - d'un point de vue hiérarchique, les directions de Camrail et des entreprises de transit SAGA et SDV sont bien indépendantes, ce qui contribuerait à assurer une certaine égalité de traitement des demandes émanant de l'ensemble des clients de Camrail. Il est néanmoins difficile de s'en assurer ;
 - pour approfondir cette question, il conviendrait par exemple de mesurer des indicateurs tels que le temps d'attente des marchandises entre la demande de wagons, leur mise à disposition et leur départ effectif.

Derrière cette problématique de concurrence, la question de fond qui est soulevée est celle du traitement de l'activité de transport de marchandises en tant que service public³⁷. Suivant ce principe, l'État est alors le garant de la satisfaction du « droit au transport »³⁸. Ceci vaut surtout pour la partie nord où la concurrence modale est encore inexistante ; pour la partie sud, il s'agit plutôt d'un service commercial et d'obligations liées au droit de la concurrence.

Cette dimension ne semble pas avoir été prise en compte par la politique qui a inspiré la mise en concession des services de transport ferroviaire. Ainsi, dans la convention de concession, aucune référence spécifique n'est faite à la notion d'égalité de traitement pour les clients des services ferroviaires commerciaux. Pourtant, les conditions d'accès aux services ont été évoquées, puisque l'article 8.1, notamment, fait référence aux contrats particuliers (à des conditions tarifaires spéciales) que le concessionnaire se réserve le droit de signer avec certains clients.

L'étude des perdants potentiels nous conduit également à étudier la problématique du transport des voyageurs. Celle-ci est développée dans les parties 3 et 4.

2.2.3 Que dire sur le long terme ?

Ce bilan relativement satisfaisant des sept premières années d'exploitation est-il soutenable sur le long terme ? Quelle garantie avons-nous d'aboutir à une conclusion similaire dans 5, 10 ou 20 ans ?

Comme l'explique Estache (2006) en parlant des infrastructures en général, l'impact des privatisations sur la dépense fiscale des Etats s'est généralement manifesté par une diminution de celle-ci, au moins sur le court terme. Cependant, ces économies ont souvent été le résultat d'un processus pervers, qui réduit la dépense budgétaire à destination du secteur, sous prétexte de reprise des investissements par le secteur privé. En pratique, ce rationnement de la dépense s'est matérialisé par un sous-investissement pendant les premières années de vie du contrat. La reprise des investissements pour pérenniser l'activité passe à moyen terme par une augmentation des charges portées par le public et ainsi, ne permet pas d'atteindre l'objectif économique espéré. Cette situation est parfois aggravée par le phénomène d'écroulement, qui prive l'acteur public du mécanisme de péréquation par lequel les segments rentables du secteur contribuaient à financer les segments non rentables³⁹.

On peut conclure, dès lors, à la nécessité d'une reprise du financement par le secteur public, conclusion à laquelle ont conduit plus généralement les expériences de privatisation des réseaux ferrés en Afrique. Comme l'ont souligné les ministres africains en charge du transport ferroviaire lors de leur première conférence dans le cadre de l'Union africaine (avril 2006), les privatisations du rail ont montré que les

³⁶ C'est ce qui ressort notamment du témoignage de la SODECOTON.

³⁷ Cette conception est celle défendue en France. Elle est inscrite dans le droit français sous le nom de droit au transport : « le droit qu'a tout usager, [] de se déplacer et la liberté d'en choisir les moyens ainsi que la faculté qui lui est reconnue d'exécuter lui-même le transport de ses biens ou de le confier à l'organisme ou à l'entreprise de son choix » Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 - Loi d'orientation des transports intérieurs- titre 1, chapitre 1, article 1.

³⁸ Ce principe fut notamment mis en application dans le cas concret du transport entre la Corse et le continent dans les années 1970. L'Etat français signa en 1976 une convention de concession pour le service public du transport de fret et de voyageurs sur cette liaison maritime. Les compagnies signataires étaient la SNCM et la CMN, pour une durée de 25 ans. Plus tard (en 1991), les sociétés Pittaluga et Someca Transport signeront une convention complémentaire pour l'approvisionnement de la Corse en ciment.

³⁹ Blanc et Aurial (2006).

investissements de renouvellement nécessitent des financements très importants. Or, l'exploitation ferroviaire ne dégage pas une marge suffisante pour assurer leur remboursement dans le délai imparti à la concession. Alors que le concessionnaire a contractuellement l'obligation de financer tous les investissements de renouvellement, il est souvent limité au financement d'un programme d'investissement d'urgence qui permet tout juste de rattraper les retards de maintenance constatés.

Le cas de la mise en concession du rail camerounais est emblématique de ces deux conclusions. L'investissement prioritaire pris en charge par le concessionnaire a permis de réhabiliter en partie l'infrastructure. Cependant, alors que l'actionnaire investissait durant les cinq premières années du contrat 29 Mds FCFA (45 M€), et tandis que l'Etat bénéficiait d'un flux net à peu près équivalent (26 Mds FCFA), le gouvernement n'a entrepris aucun investissement dans le développement de l'infrastructure.

Les premiers temps de la concession ont donc contribué à l'amélioration de la situation fiscale de l'Etat, mais ce aux dépens de l'infrastructure. Par la suite, la société s'est trouvée dans une situation financière délicate, n'ayant plus aucune possibilité de financer les infrastructures sur le long terme.

C'est pourquoi un premier avenant au contrat de concession a été conclu en septembre 2005. Trois mesures importantes ont été prises directement liées à la rentabilisation des investissements et prévoyant une implication plus importante de l'Etat dans la réhabilitation des infrastructures : ainsi, la durée de concession a été portée à 30 ans au lieu de 20, tandis que les redevances payées par le concessionnaire ont été limitées à un maximum de 1,5 Md de FCFA pendant 5 ans ; mais, surtout, le financement du nouveau programme de renouvellement a été assuré par l'Etat⁴⁰.

Enfin, il convient de rappeler ici que les capacités des infrastructures ferroviaires sont aujourd'hui encore très limitées au regard de la demande de transport dans le pays. Malgré les réhabilitations, les dimensions de la voie ferrée ne sont pas suffisantes pour satisfaire les besoins de l'économie

camerounaise. Le développement du pays sur le long terme passera probablement par la construction d'une infrastructure de plus grande capacité.

Conclusion de la deuxième partie

Au regard des objectifs fixés à cette privatisation, la mise en concession de la Regifercam est un succès. L'Etat s'est affranchi d'une charge importante, les investissements dans l'infrastructure ont repris, l'augmentation des volumes transportés (très importants pour les marchandises, plus modestes pour les voyageurs) a permis un retour aux bénéfices, et enfin la gestion s'est rationalisée et a bénéficié du savoir-faire de l'opérateur.

En revanche, une étude des bénéficiaires de cette privatisation met en lumière une inégale répartition des gains. Alors que l'Etat et l'actionnaire principal sont les deux grands gagnants, l'absence de mécanismes d'incitation efficaces n'a pas permis que les gains soient partagés avec les autres acteurs que sont les entreprises de logistique concurrentes du groupe Bolloré et les voyageurs.

La question du traitement des différents clients du fret au regard du droit de la concurrence nécessiterait des études plus approfondies pour être tranchée.

Cette réussite de la privatisation est par ailleurs plus incertaine sur le long terme, les dépenses de l'Etat semblent devoir augmenter pour soutenir les besoins en investissements et le déficit de l'activité voyageurs. Enfin, la réforme n'a pas réglé le problème de l'insuffisance notoire de l'offre de transport ferroviaire compte tenu de l'importante demande non satisfaite aujourd'hui.

⁴⁰ Au moins jusqu'en 2015. A partir de cette date, la concession reprendra la charge des intérêts et du principal qui seront alors rétrocédés à la concession sous forme de subvention à l'investissement.

3. Transport de voyageurs et hostilité face à la privatisation

Malgré le bilan positif d'un point de vue opérationnel, la mise en concession du rail a été suivie par un sentiment général d'insatisfaction de la part de la population camerounaise.

Après avoir décrit la manière dont s'est manifesté ce rejet, nous en analyserons les causes et tenterons de cerner les lacunes de la réforme qui ont permis son émergence.

3.1 L'historique de la problématique du transport de voyageurs

Le transport de voyageurs par rail est réputé non rentable dans la majorité des pays s'il ne correspond pas à l'un des domaines de compétitivité spécifiques du rail, tel que le transport de grande vitesse ou le transport périurbain⁴¹. C'est notamment le point de vue des ministres en charge des transports de l'Union africaine⁴² lorsqu'ils concluent que « le service voyageurs présente dans la plupart des cas un déficit chronique qui nécessite une intervention financière des Etats ». Cependant, le montant du déficit ne semble pas avoir été évalué correctement dans le cas de la Regifercam et les solutions envisagées pour le réduire se sont avérées difficiles à mettre en place.

3.1.1 L'héritage de la Regifercam

A l'époque de la Regifercam, les services voyageurs étaient de deux types : les services dits commerciaux et les services omnibus (également appelés services conventionnés). L'activité omnibus étant déficitaire, elle donnait droit au versement d'une subvention annuelle par l'Etat en guise de dédommagement⁴³. Durant les années 1992-1997, le trafic voyageurs omnibus représentait en moyenne 300 M.FCFA de chiffre d'affaires par an, et le trafic commercial entre 3Mds et 3,5 Mds FCFA. La compensation du coût net des services conventionnés faisait peser une charge importante sur le budget de l'Etat, de l'ordre de 3 Mds FCFA par an.

Dans le cadre de la mise en concession, l'Etat souhaitait améliorer la rentabilité globale de la société et diminuer le

coût du service omnibus. A cet effet, il a évalué la possibilité de fermer certaines dessertes et, pour ne pas pénaliser les populations concernées, de réhabiliter les infrastructures routières des zones correspondantes.

Des études ont alors été lancées pour évaluer les travaux à entreprendre sur ces « routes de substitution », ainsi que pour déterminer les arrêts alors susceptibles d'être fermés⁴⁴. Elles aboutirent à l'attribution en décembre 1998 d'un prêt de 38 M.FRF par l'AFD pour financer l'aménagement de 45 sections de piste, pour un linéaire total d'environ 400 km.

3.1.2 Les débuts du concessionnaire

La concession ferroviaire a vu le jour le 1er avril 1999. Concernant le transport des voyageurs, la convention signée a hérité de la distinction entre services commerciaux et services non-commerciaux telle que précédemment en place à la Regifercam. Camrail s'est donc vu également attribuer le droit de recevoir les subventions associées aux services non-commerciaux. Cependant, sans y faire référence textuellement dans le contrat de concession, la construction des routes de substitution et la fermeture des

⁴¹ Le troisième domaine de compétitivité étant le transport de marchandises pondéreuses.

⁴² Union africaine (2006).

⁴³ Gannett Fleming (1997).

⁴⁴ On fait ici référence à l'étude de l'avant-projet détaillé Gannett Fleming (1997) et à l'étude économique CATRAM (1998).

dessertes omnibus semblent bien avoir été décidées, et ont servi de cadre à l'offre de l'opérateur privé.

Un retard dans les études du maître d'ouvrage, notamment en lien avec une problématique de prise en charge par le budget de l'Etat de l'entretien des routes ainsi construites, a repoussé le début des travaux, qui n'ont pris fin que courant 2005.

Le projet de routes de substitution tardant, Camrail a assuré le service de transport omnibus conformément aux conventions signées. Cependant, l'Etat n'a pas honoré ses engagements, et aucune subvention n'a été payée pendant les trois premiers exercices sociaux. Camrail a donc dû assumer seul le déficit de trésorerie correspondant (à hauteur de 6,6 Mds FCFA). Prenant en compte cette situation, un protocole d'accord a été signé entre l'Etat et les bailleurs de fonds en mars 2002, conduisant à l'individualisation comptable de l'activité voyageurs dans le but d'évaluer précisément le déficit réel de ce service.

Une étude du coût global de l'activité voyageurs a donc été commandée par Camrail en 2002, avec pour but de réorganiser cette activité sur le plan opérationnel et organisationnel⁴⁵. Cette étude a conduit les dirigeants de Camrail à créer en

décembre 2002 une entité séparée au sein de l'entreprise, Mobirail, chargée spécialement de gérer l'activité voyageurs. Les conclusions centrales de cette rationalisation comptable ont fait le constat d'un déficit de tous les services voyageurs (qu'ils soient commerciaux ou non).

3.1.3 La réforme de 2003 : une nouvelle Convention de transport voyageurs

A la suite de cette création de Mobirail, et une fois établie la preuve du déficit général de l'activité voyageurs, les négociations entre l'Etat et le concessionnaire ont abouti en décembre 2003 à la signature d'une nouvelle Convention de transport voyageurs. La convention a redéfini en détail cette activité, pour laquelle il n'existait désormais plus aucune différence entre services commerciaux et services conventionnés. Ainsi, tous les services de transport de voyageurs, pour lesquels un nouveau plan de transport avait également été défini, ont donné droit à une subvention d'équilibre.

Enfin, en vue de limiter la charge à laquelle il était exposé⁴⁶, l'Etat a commandé en 2006 une nouvelle étude de rationalisation et de réorganisation du service voyageurs⁴⁷. Les conclusions de ces études sont en cours de rédaction aujourd'hui.

3.2 Les facteurs de rejet des populations

De la même manière que le choix du PPP se fait parfois pour des raisons idéologiques et non au regard d'études économiques⁴⁸, l'appréciation de ces projets de privatisation par le public est, dans de nombreux cas, le résultat d'une perception biaisée de la privatisation.

Ainsi, l'idéologie dominante dans les pays en voie de développement est généralement négative à l'égard des privatisations⁴⁹. Les commentaires repris par la presse laissent souvent entendre que l'impact des privatisations serait négatif pour la grande majorité des usagers. L'exemple du rail sénégalais est représentatif de ce phénomène, la privatisation ayant déclenché une vague de ressentiment parmi la population, tandis qu'une action de mobilisation opposait les cheminots au nouveau concessionnaire⁵⁰. Martimort et Straub (2006) font, de leur côté, état du mécontentement

général qui touche l'Amérique latine au début des années 2000. Ainsi, le sondage réalisé par le Latinobarometro en 2003 montre à quel point la perception des privatisations par le public est négative (graphique 11).

⁴⁵ Palmas & Lacroart (2002).

⁴⁶ S'étant engagé à compenser le déficit engendré par le concessionnaire.

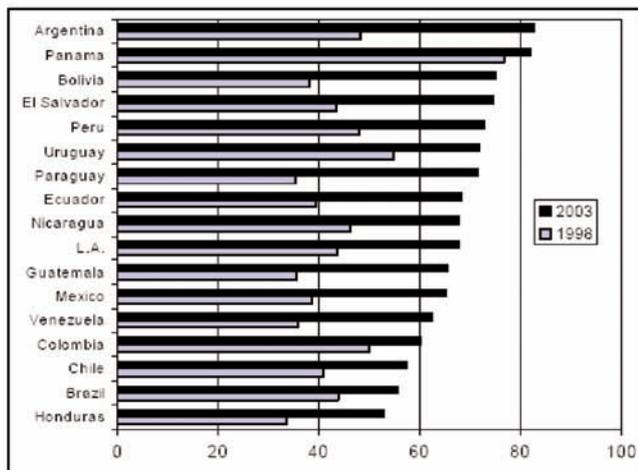
⁴⁷ Etude de la rationalisation de l'activité de transport voyageurs par rail au Cameroun, IDC / Systra.

⁴⁸ Nellis (2006) soutient "The shift to privatization was something of a leap of faith – but it was carried out". Bettignies et Ross (2004) essaient justement d'aller au-delà de cette approche idéologique et fournissent un exemple d'analyse économique dans le cas des PPP au Canada.

⁴⁹ Nellis (2006) : "In sum, the technical picture is generally positive. Nonetheless, public opinion in the less developed world is generally suspicious of, and often hostile to, privatization."

⁵⁰ « Bataille syndicale autour du rail sénégalais », *Le monde diplomatique*, février 2007. On y lit : « la rentabilité de l'entreprise relève alors d'une équation simple : monopole + objectifs modestes + investissements minimaux + politique sociale « moderne » = quelques bénéfices » ; ou encore : « [...] Face à pareil enjeu, les vendeuses à la sauvette du train express, les restaurants dans les gares, les ouvriers de la voie et les voyageurs ne pèsent pas bien lourd. »

Graphique 11. Pourcentage de la population qui désapprouve l'idée que la privatisation ait été bénéfique pour le pays



Source : Latinobarometro 2001 et 2003, tiré de Martimort et Straub (2006).

Pourtant, la popularité des réformes et plus précisément la satisfaction des utilisateurs du service public ont récemment été mises au centre de l'évaluation des privatisations dans de nombreux pays. Les réflexions en cours soulignent le besoin de renforcer les capacités de mesure des effets de la privatisation, non seulement à travers les données quantitatives, mais aussi à travers des informations qualitatives telles que la « satisfaction des usagers »⁵¹.

3.2.1 L'ampleur de l'impopularité

Malgré la réussite de la concession d'un point de vue opérationnel (cf. 2), Camrail est victime d'une impopularité généralisée parmi la population camerounaise. Cette expérience de PPP est perçue comme un échec sans appel. Le consensus autour de ce sentiment est d'autant plus important qu'il est partagé aussi bien par l'homme de la rue que par les fonctionnaires des ministères (au moins ceux qui ne sont pas directement en charge du dossier). Pour tous, le chemin de fer est un moyen de transport qui offre, certes, une certaine sécurité par rapport à la route⁵², mais caractérisé par un temps de trajet rédhibitoire.

Ainsi, les plaintes adressées régulièrement au ministère des Transports (ou à celui en charge de la Protection des consommateurs) font régulièrement référence aux retards, à la suppression d'arrêts, ou encore au manque d'amélioration de la qualité des voitures. La cause de tous ces maux est, dans cette appréciation collective de la concession, la

perception d'une préférence du concessionnaire pour le transport de marchandises, aux dépens du transport de voyageurs.

Ce sentiment d'hostilité vis-à-vis de la privatisation est renforcé par la série de scandales qui ont fait irruption dans les médias :

- l'échec du programme d'investissement salarié⁵³ ;
- la disparition du fonds de pension mis en place par l'Etat pour les anciens cheminots ;
- l'achat en 2003 de cinq autorails d'occasion. Le concessionnaire les a acquis pour le compte de l'Etat. Or, ils se sont avérés inadaptés aux conditions météorologiques du Cameroun et ne roulent toujours pas quatre ans après⁵⁴.

Ces événements consécutifs au PPP ont conforté les soupçons que beaucoup nourrissaient à l'égard du partenaire privé, vu comme cherchant à maximiser son profit au détriment des voyageurs.

3.2.2 Une économie locale particulièrement sensible au transport ferroviaire

Le mécontentement des populations suite à la fermeture (ou aux tentatives de fermeture) de certains arrêts est lié au fait que les problèmes d'acheminement des productions, surtout des productions vivrières, affectent profondément le pays.

Pendant de nombreuses années, la desserte des villages enclavés a contribué à la structuration des économies locales. L'étude économique de Gannett Fleming (1998) révélait que le seul moyen de locomotion généralement accessible aux populations riveraines des abords des

⁵¹ MINEFI/AFD (2006).

⁵² Les accidents de la route en Afrique sont la deuxième cause de mortalité chez les jeunes adultes. 10 % du total des accidents de la route mortels se produisent en Afrique subsaharienne, alors que la région ne représente que 4 % des immatriculations mondiales de véhicules – BAFD-OCDE (2006). Au Cameroun, on dénombre 1 100 morts sur les routes en moyenne tous les ans, soit 5 tués pour 1 000 véhicules. – Ministère des Transports.

⁵³ Du fait de la décision de la société de ne distribuer aucun dividende pendant les dix premières années, les salariés découvrent que les fonds qu'ils ont investis (3,5 % de capitaux propres) ne rapporteront aucun fruit !

⁵⁴ Des travaux sont entrepris pour rendre ce matériel compatible avec les contraintes climatiques. Une telle modification prendra 4 ans, pendant lesquels la vitesse de transport des voyageurs sera limitée à 60 km/h au lieu de 110.

routes de substitution était le train⁵⁵. Pour des villages comme Mbitom, qui compte 6 000 habitants, dont aucun ne possède une voiture ou une moto, la voie ferrée joue un rôle essentiel. L'importance de cette dernière est capitale en termes de capacité d'évacuation des productions vivrières⁵⁶.

Les personnages emblématiques de ce lien entre l'économie locale et le train sont les « Bayam Salam »⁵⁷, ces femmes qui assurent le commerce des productions vivrières entre les villages situés le long de la voie et les grands centres urbains. Achetant une partie de leur cargaison au cours des haltes du train, elles se rendent jusque dans les grandes villes pour y écouler cette marchandise. Au cours du voyage de retour, elles revendent parfois à ces mêmes villages des biens industriels achetés en ville. Cette activité constituait une double contrainte pour Camrail : non seulement la durée des haltes était particulièrement longue pour permettre le chargement de la marchandise, mais de plus, les colis chargés étaient abondamment entassés dans les voitures de voyageurs (ce n'est plus le cas avec les

mesures prises par le concessionnaire). L'impact économique de ce commerce est assez difficile à mesurer. Il semble néanmoins que l'offre de débouchés ainsi fournie, bien que marginale au niveau du pays, soit essentielle pour les populations pauvres vivant tout le long de la voie ferrée⁵⁸.

La question de l'impact des privatisations sur les populations pauvres et sur la répartition des revenus est au cœur de la problématique des PPP. Les études menées aujourd'hui ne permettent pas de répondre catégoriquement à cette question : Estache (2006) soutient que les besoins des plus pauvres ont été largement ignorés ; dans une étude portant sur 10 privatisations en Amérique latine, McKenzie et Mookherjee (2005) rapportent que les privatisations ont un effet très faible sur les inégalités, et qu'elles ont permis au mieux de réduire la pauvreté, et au pire de ne rien changer à la situation. Selon Nellis (2006), le manque de données pour les autres régions du monde ne permet d'avancer aucune conclusion similaire, surtout en Afrique.

Encadré 3. Populations pauvres et ruralité au Cameroun

Le PIB agricole représente au Cameroun 20 % du PIB total. 67 % de ce PIB agricole est réalisé par l'agriculture vivrière (le reste étant réalisé à hauteur de 10 % par la production végétale non vivrière, à 17 % par la production animale et à 8 % par la sylviculture).

Près de 50 % de la population vit en milieu rural ou périurbain, avec comme principale activité l'agriculture. Le secteur rural est le premier employeur, avec 59 % de la population active.

Les ménages ruraux pratiquent essentiellement une agriculture de subsistance. Cette production limitée est la conséquence des problèmes d'enclavement dans la plupart des zones de production et de l'insuffisance de la pluviométrie pour la zone soudano-sahélienne. L'une des principales caractéristiques de ces exploitations agricoles familiales est leur petitesse : 63,2 % des ménages exploitent des parcelles de moins de 2 ha.

L'accroissement des productions pourrait être tiré par la demande du marché, mais, ici encore, les excédents commercialisables sont difficilement écoulés. Les contraintes existent, concernant notamment :

- le mauvais état des voies de communication,

⁵⁵ Ces routes semblent avoir été ouvertes dans le cadre de la construction de la voie ferrée. Après les travaux, des ponts ont été enlevés, rendant les routes inutilisables à part quelques très courts tronçons.

⁵⁶ En 2002, l'évacuation des produits vivriers par le rail revenait à 17 FCFA la tonne.km contre 25 à 40 FCFA par la route.

⁵⁷ Nom dérivé de l'anglais *buy and sale*.

⁵⁸ Les Bayam Salam ont été touchées de manière directe par la mise en concession, notamment à travers une augmentation des tarifs de marchandises sur le direct Yaoundé - Douala en 2006. Cette augmentation avait pour but de dissuader ces commerçantes et a eu pour effet de réduire les temps d'arrêt dans les gares.

- l'insuffisance de l'infrastructure de commercialisation,
- la faible capacité de transformation et de stockage,
- le manque d'information concernant les opportunités du marché,
- la faible organisation des acteurs et des marchés.

En 2001, 40 % de la population camerounaise vit sous le seuil de pauvreté national⁵⁹. Sur un effectif de 6,2 millions de pauvres au Cameroun, 85 % vivent en milieu rural. L'Indice de développement humain classe le Cameroun 148ème sur 177 pays⁶⁰.

Source : ministère de l'Agriculture et du Développement rural (2006) et Institut national de la statistique (2002).

Au niveau national, le Cameroun jouit de l'autosuffisance alimentaire, mais cette autosuffisance demeure précaire. Environ 28 % des Camerounais vivent en situation d'insécurité alimentaire et trois des dix provinces que compte le pays, à savoir l'extrême nord (25 % de taux d'autosuffisance alimentaire), le littoral (56 %), et le nord (83 %), sont déficitaires sur le plan alimentaire. Les difficultés de transfert des productions entre les zones productives et les zones déficitaires sont à l'origine de cette insécurité. Le cas du riz en est un bon exemple. Le riz est en effet une des céréales qui constituent l'alimentation de base des Camerounais. Il est importé en quantité massive. Du riz paddy est cependant produit dans l'extrême-nord du pays, mais du fait des coûts très élevés d'acheminement vers le sud, une bonne partie de la production est exportée dans les pays voisins⁶¹.

D'un point de vue régional, le Cameroun est actuellement le plus grand fournisseur de produits vivriers et maraîchers

de la sous-région d'Afrique centrale. Les exportations de produits agricoles partent vers les pays voisins (viande, fruits et légumes), ou vers l'Europe et l'Amérique du Nord (banane douce, haricot vert et ananas)⁶².

3.2.3 Une offre de transport qui a peu évolué

La voie ferrée dessert deux types d'« arrêts » : des gares, dotées de quais et de voies permettant aux trains de se croiser ; et des haltes, en pleine voie, qui sont des arrêts réduits à leur plus simple expression. Sur un total de 110 arrêts répartis le long du rail camerounais, seulement 77 sont aujourd'hui desservis (selon le plan de transport défini par la Convention de transport voyageurs de 2003). Ainsi, en comparaison avec le service fourni par la Regifercam en 1997, 12 arrêts seulement ont été fermés. Cependant, on notera que le nombre final d'arrêts est trois fois plus élevé que le nombre envisagé par le plan de transport projeté lors de la mise en concession.

Tableau 5. Evolution de la desserte des arrêts, de 1997 à aujourd'hui

	Ligne Ouest	Transcam 1	Transcam 2	Total
Total des arrêts existant sur le réseau	19	50	41	110
Arrêts desservis en 1997	13	38	38	89
Objectif lors de la mise en concession (après achèvement des routes de substitution)	0	10	17	27
Depuis la Convention de transport 2003	19	28	30	77

⁵⁹ Défini à 637 FCFA par jour (soit environ 1€).

⁶⁰ Rapport zone franc 2005 – Banque de France.

⁶¹ Institut national de la statistique (2002) ; www.statistics-cameroon.org/

⁶² FAO ; <http://www.fao.org/ag/agl/aglw/aquastat/main/indexfra.stm>

Tableau 6. Description des dessertes dites « commerciales »

Trains commerciaux	Transcam 1	Transcam 2
1997 ⁶³	1 train dans chaque sens, tous les matins (3 h 30) – 4 arrêts 1 train dans chaque sens, tous les soirs (4 h 00) – 13 arrêts	1 train dans chaque sens, toutes les nuits (12 h 00) – 8 arrêts 1 train Yaoundé – Belabo dans chaque sens, tous les jours (5 h 00) – 6 arrêts
depuis 2003	1 train dans chaque sens, tous les matins (3 h 30) – 6 arrêts 1 train dans chaque sens, tous les soirs (5 h 00) – 15 arrêts	1 train dans chaque sens, toutes les nuits (15 h 00) – 16 arrêts ---

Concernant la fréquence des liaisons sur l'ensemble du réseau, par trains commerciaux ou par trains omnibus, les deux tableaux ci-dessous reprennent les principales évolutions entre les services rendus par la Regifercam avant la privatisation et les services actuels. On constate que, concernant les services commerciaux, les dessertes proposées ont peu évolué. Hormis la desserte Yaoundé – Belabo, aucune desserte commerciale n'a disparu. Elles se sont même enrichies d'arrêts supplémentaires sur chacun des deux Transcams (deux arrêts en moyenne).

Pour l'omnibus, la tendance est très similaire. La fréquence des trains a bien été conservée avec le passage à une

concession privée. On note cependant une diminution du nombre d'arrêts desservis par l'omnibus empruntant le Transcam 1 : 28 gares au lieu de 35.

Concernant l'évolution des tarifs, les tickets de 2ème classe ont connu une légère augmentation qui s'apparente à un rattrapage de tarification acceptable sur la période considérée (une augmentation de l'ordre de 10 % en 4 ans ; à comparer à l'inflation, autour de 2,5 % par an sur la période 2003-2005, par exemple). La variation des tarifs de première classe a été plus importante en revanche : le ticket Yaoundé – Ngaoundéré en couchette a augmenté de plus de 40 % sur la même période.

Tableau 7. Evolution des tarifs

	Avant 2004 ⁶⁵		Janvier 2004		Janvier 2005	
	Tarifs		Tarifs	Augmentation	Tarifs	Augmentation
Douala – Yaoundé						
1ère classe	5 000		6 000	20 %	6 000	0 %
2ème classe	2 800		3 000	7 %	3 000	0 %
Yaoundé – Ngaoundéré						
1ère classe lit	19 000		21 000	11 %	28 000	33 %
1ère classe assise	12 000		14 000	17 %	17 000	21 %
2ème classe assise	9 000		10 000	11 %	10 000	0 %

⁶³ Source : Gannett Flemming (1997).

⁶⁴ Suite à une demande de l'Etat, un train a réalisé un service Yaoundé – Belabo à partir de juillet 2004. Il a été suspendu à partir de janvier 2005 du fait de son faible taux de remplissage.

⁶⁵ Tarifs fixés en 2001, à partir d'une légère augmentation des tarifs hérités de la Regifercam.

En comparaison, les tarifs du transport par la route (qui sont réglementés par l'Etat : en 2005, ils étaient fixés à un maximum de 17 FCFA le km) s'élèvent aujourd'hui à 3 000 FCFA⁶⁶ pour faire Yaoundé – Douala. Les tarifs pratiqués par Camrail sont donc compétitifs par rapport à ceux que propose la route.

Les retards enregistrés par les trains de voyageurs font l'objet de pénalités dont le mode de calcul est défini dans la Convention de transport voyageurs. Le concessionnaire est pénalisé sur une base maximale de 10 % de la subvention d'équilibre, ce maximum étant atteint dans le cas de la liaison Douala – Yaoundé au bout de 3 h 00 de retard, et dans le cas de la liaison Yaoundé – Ngaoundéré au bout de 6 h 00.

Les comptes d'exploitation de Mobirail montrent que les pénalités retenues sur le premier trimestre 2007 atteignent ce maximum⁶⁷. Cette situation ne semble pas résulter de circonstances spécifiques à ce premier trimestre. Les retards enregistrés sont en moyenne de :

	Transcam 1	Transcam 2
Retard moyen (par train)	3 h 22	1 h 49

Par manque de données, il est impossible de comparer l'évolution des temps de parcours par rapport à ce que proposait la Regifercam. Il est important également de nuancer les propos que peuvent tenir les usagers à ce sujet, le souvenir de l'époque qui précède la mise en concession étant quasi-systématiquement occulté par les heures fastes de la Regifercam. A la réception de locomotives puissantes (CC) en 1986, l'Inter City Yaoundé-Douala réalisait en effet jusqu'à trois rotations par jour, pour un temps de trajet de 4h00, contre 7 h 30 en moyenne aujourd'hui.

On notera que le retard important constaté aujourd'hui par Camrail sur le Transcam 1 n'est pas tant le fruit d'incidents sur la voie que les conséquences de la traction du train voyageur par une locomotive de manœuvre (BB). Cette situation est liée au retard de mise en service des autorails achetés par Camrail pour le compte de l'Etat en 2004. Camrail a choisi de faire fonctionner ces trains avec de telles locomotives, car en y affectant des locomotives de ligne CC (à capacité de traction plus importante, et donc plus rapides, mais au coût plus élevé) le déficit de l'activité voyageurs aurait été aggravé. Par ailleurs, la société préfère utiliser ces locomotives CC pour ses trains de marchandises.



Un wagon du train Yaoundé-Douala

Concernant la qualité du service, il est assez difficile d'évaluer l'évolution précise de ce facteur. La propreté des wagons semble satisfaisante. La saleté des voitures n'est jamais citée parmi les critiques à l'encontre de Camrail. Néanmoins, le matériel est vétuste et des investissements importants sont nécessaires. Les conditions d'utilisation sont éprouvantes pour le matériel (à cause du climat ou du comportement des passagers) et celui-ci est parfois dans un état de détérioration avancé, ce qui suscite des plaintes de la part des voyageurs.



Etat des sièges dans une voiture du Yaoundé – Douala⁶⁸

⁶⁶ A cause de la concurrence sur cet axe, le tarif est ici inférieur au plafond fixé par l'Etat, égal à 3 400 FCFA.

⁶⁷ On peut en effet constater que les pénalités réellement imputées sont inférieures aux pénalités théoriques qui seraient prises en compte s'il n'y avait pas cette limite fixée à 10 %.

⁶⁸ Pour être parfaitement honnête, il convient de souligner que seule une des 4 voitures qui composaient notre train avait une sellerie en si piteux état.

Les premiers programmes de renouvellement se sont en effet concentrés sur l'infrastructure, dont l'état était critique et dont l'enjeu par rapport à la bonne circulation des trains était crucial. Les programmes de renouvellement du matériel roulant devaient débuter en 2007.

Concernant les priorités entre trafic de marchandises et trafic de passagers, la réalité du trafic contredit les reproches communément formulés. Les trains commerciaux sont en effet toujours prioritaires sur les trains de marchandises. Si la société favorise les trains de marchandises, c'est uniquement en leur dédiant des locomotives rapides et puissantes, privant ainsi le trafic de voyageurs des moyens de réaliser les trajets dans les temps prévus.

3.2.4 Des attentes déçues

Parmi les raisons qui sont à l'origine de cette impopularité, on relève en premier lieu la disparition de privilèges « anormaux » auxquels les populations étaient historiquement attachées. Parmi ceux-ci, on note :

- la gratuité du transport pour certains voyageurs. Par exemple, les étudiants prenaient d'assaut les wagons lors des départs en vacances. On peut aussi évoquer le cas des militaires qui usaient de leur autorité pour voyager gratuitement ;
- les prix réduits pour d'autres, grâce à des mécanismes de corruption, par lesquels le contrôleur encaissait pour son compte les tarifs réduits qu'il faisait payer aux passagers ;
- les arrêts du train dans de nombreuses petites haltes pour un trafic très restreint ;
- la possibilité d'embarquer à bord du train des colis volumineux, qui venaient s'entasser dans les allées et entre les jambes des passagers.

La rationalisation et l'assainissement de l'exploitation ferroviaire sont passés bien évidemment par une modification de ces règles implicites. Alors que dans son ensemble le service a gagné en qualité (les places sont numérotées sur le Transcam 2, les colis n'encombrent plus le passage) et en viabilité (les passagers paient leur billet ; le contrôleur est accompagné d'agents de sécurité pour faire respecter l'ordre et la discipline), d'un point de

vue individuel les usagers se voient imposer de nouvelles règles qui leur sont moins favorables.

Mais, de manière plus forte encore, il faut souligner le sentiment profond qui lie les Camerounais au train pour comprendre l'impression de dépossession à laquelle la population a dû faire face. La population est en effet extrêmement attachée au train et elle a le sentiment que celui-ci lui appartient d'une certaine manière. Ce sentiment puise sa source dans l'histoire et dans les méthodes de construction de la voie ferrée. La tribu des Bassa, par exemple, a été fortement marquée par l'époque coloniale allemande et c'est sous la contrainte que ce peuple a réalisé les travaux de construction de la voie, dans des conditions très difficiles (perçements de tunnels, travaux jusqu'à l'épuisement, etc.). Cela amène une grande partie de la population à dire que leurs « aînés ont payé de leur sang la construction du chemin de fer ». A ce titre, le discours développé par ces populations est celui d'un droit à un service gratuit et de qualité.

Alors que d'un côté les usagers ont été confrontés à de nouvelles règles plus contraignantes, de l'autre ils n'ont pas eu satisfaction de leurs attentes. En effet, « la satisfaction de l'utilisateur » est le maître mot qui sert de justification à la privatisation auprès du public⁶⁹. Malheureusement, cette satisfaction est rarement définie par des critères mesurables auxquels sont attachés des objectifs précis. Tout au plus se décline-t-elle en un objectif d'« amélioration de la qualité du service ». Tant et si bien que chacun nourrit des espoirs qui lui sont propres et qui relèvent de l'imagination. Ainsi, on s'entend dire aujourd'hui qu'« on ne s'attendait certes pas au TGV, mais... ».

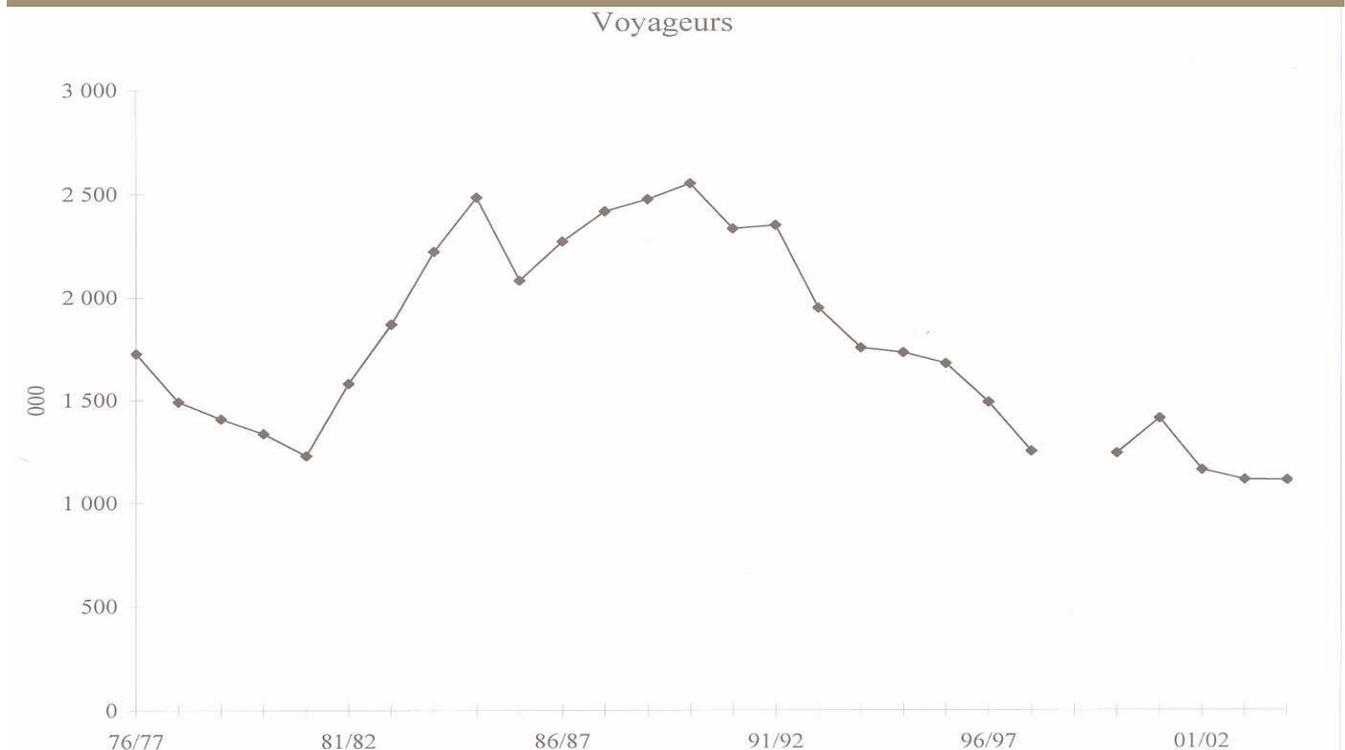
La déception quant à la privatisation est d'autant plus importante que les usagers font preuve d'une certaine nostalgie envers la Regifercam et les grandes heures qu'a connues le réseau ferré camerounais (du début des années 1980 au début des années 1990). Comme le

⁶⁹ À titre d'exemple, les termes de référence de l'étude de rationalisation de l'activité de transport voyageurs par rail au Cameroun stipulent dans leur élément de contexte : « L'Etat a signé avec le concessionnaire, dans un souci de faciliter la mobilité de certains voyageurs et améliorer les conditions de vie de ses populations notamment les riverains du rail, des conventions particulières d'exploitation des dessertes voyageurs ».

montre le graphique 12, les volumes de passagers transportés à cette époque (autour de 2,5 millions) étaient considérables. L'état de l'infrastructure (encore assez

récente en comparaison de celle qui a été concédée en 1999), conjugué à ces volumes importants, offrait la possibilité d'un service efficace et rentable.

Graphique 12. Trafic de voyageurs sur le réseau ferré camerounais



3.3 La responsabilité des réformateurs⁷⁰

3.3.1 Une compréhension imparfaite de la problématique voyageurs

L'analyse économique qui accompagne le projet de concession⁷¹ achoppe sur un problème récurrent dans les pays d'Afrique subsaharienne : celui du manque de données statistiques. L'illustration la plus révélatrice au Cameroun concerne les données démographiques qui sont basées sur un recensement datant de 1987.

L'étude économique réalisée dans le cadre du projet des routes de substitution⁷² nous apprend que « les statistiques agricoles n'existent pas (ex : les origines et les quantités transportées par la Regifercam) » et donc qu'« il n'est pas possible de faire d'analyse économique en ce qui concerne les routes du projet ou leur zone d'influence ». Aujourd'hui encore, le dernier recensement agricole date de 1984 et ne

fournit que des données agrégées au niveau provincial⁷³. Depuis la fin de l'appui de l'USAID au dispositif de statistiques agricoles du ministère de l'Agriculture et du Développement rural (MINADER) en 1996, les statistiques agricoles ont énormément perdu de leur pertinence : des agents chargés de la collecte de données statistiques sont déployés bon an mal an sur l'ensemble du territoire, mais ne disposent d'aucun matériel (moto, carburant, pluviomètre, voire même papier et stylo...)⁷⁴.

⁷⁰ Par « réformateurs », on entend ici : l'Etat, les bailleurs et le partenaire privé.

⁷¹ On pense ici aux études entreprises dans le cadre du projet de réhabilitation des routes de substitution.

⁷² Gannett Flemming (1998) : voir le chapitre 4.3.3 : Economie et emploi.

⁷³ Le Cameroun compte dix provinces.

⁷⁴ Entretien au MINADER.

L'enjeu de ces données est pourtant important puisque l'analyse économique permet seule de justifier rationnellement les projets ayant un impact diffus sur la population et sur l'économie.

Outre ce déficit de données, l'approche des réformateurs n'a pu s'appuyer sur certains résultats de l'économie des transports obtenus ces dernières années. Seabright (2003) a par exemple effectué une synthèse des expériences mondiales dans le domaine du transport de voyageurs et il apporte une conclusion intéressante sur l'élasticité de la demande des passagers. Il constate en effet que la demande de transport varie très modérément en réponse à des variations des prix et du temps de déplacement⁷⁵. En d'autres termes, les élasticités de la demande de transport ferroviaire sont très faibles. En particulier, la substitution entre les différents modes de transport est très longue à mettre en place⁷⁶. Les causes en sont principalement la difficulté à modifier un style de vie (modification associée au besoin d'investir dans un nouveau moyen de déplacement, ou encore à l'importance d'autres variables telles que la situation du lieu de travail par rapport à la voie ferrée).

Ce résultat économique permet de situer dans un cadre plus général l'évolution de la problématique voyageurs de Camrail. Cette faible élasticité renvoie à la difficulté rencontrée par le concessionnaire et l'Etat pour modifier le plan de transport et supprimer les lignes omnibus. Le report des populations sur les routes de substitution, principe sur lequel se fondait la convention, ne pouvait très certainement pas s'effectuer au cours des deux-trois premières années de la concession. Le calendrier de fermeture de ces arrêts aurait gagné à être allongé⁷⁷. Il aurait été du rôle des bailleurs de fonds de prendre en compte ce type de données économiques.

Une autre illustration de cette difficulté à prévoir les évolutions de demande de transport est apportée par l'effet observé de la mise en place de routes de substitution aux gares qui étaient destinées à être fermées (cf. 3.1.1) : le trafic vers les gares s'est développé suite à la réhabilitation de ces routes alors que leur but était au contraire d'orienter le trafic vers le réseau routier et de faire disparaître le trafic vers les gares.

Si l'on voulait formuler des recommandations, outre la nécessité d'encourager la production de données statistiques, il serait important d'entreprendre des études socioéconomiques plus approfondies. Les résultats obtenus par ces études seraient utiles à trois niveaux :

- comme outil d'aide à la lutte contre la pauvreté : elles permettraient de mieux comprendre les besoins particuliers des populations pauvres et leurs caractéristiques. Cette question ne semble pas faire partie de l'objet de l'étude commandée par le gouvernement⁷⁸ et mériterait une analyse spécifique ;
- comme outil de communication : des éléments d'analyse économique fournissent des arguments concrets qui permettent de justifier des mesures d'aménagement auprès des populations : coût de la route, coût du train, égalité de traitement entre citoyens...
- comme appui à la stratégie de développement des infrastructures. Cette réflexion s'inscrit dans un cadre plus général de réflexion sur la compétitivité du rail par rapport à la route, et sur les possibilités de financement de ces infrastructures. Elles offriraient notamment des éléments de justification de ces financements auprès des bailleurs.

3.3.2 Des défauts de communication

L'exemple du rail camerounais fait ressortir la responsabilité de l'Etat en termes de communication. Une communication pertinente a en effet cruellement manqué dans le processus de privatisation. De nombreux problèmes d'acceptabilité auraient pu être résolus aisément si cet outil avait été utilisé à bon escient⁷⁹. En refusant d'endosser plus clairement cette réforme, l'Etat a également contribué à maintenir l'impression d'un changement imposé par les bailleurs de fonds.

⁷⁵ Pour un trajet par rail, mais aussi pour des trajets par des modes de transports concurrents dans le cas des élasticités croisées.

⁷⁶ L'élasticité à court terme est faible. Sur le long terme, cette élasticité est beaucoup plus importante, et le rail perd indéniablement des parts de marché au profit des autres modes.

⁷⁷ Des tentatives de réorganisation du plan de transport ont été menées dès le début de la concession. La problématique 'voyageurs' a été (temporairement) réglée à partir de la signature de la convention de transports voyageurs en 2003, donc bien avant la fin du programme des routes de substitution (2005).

⁷⁸ Etude de la rationalisation de l'activité de transport voyageurs par rail au Cameroun, IDC / Systra.

⁷⁹ Murdoch (2004).

En particulier, le manque d'objectifs précis et quantifiés quant à l'amélioration de la qualité du service est à l'origine de l'insatisfaction d'une grande partie de la population (cf. 3.2.4).

Par ailleurs, on regrette encore à l'heure actuelle le manque de communication de la part des administrations en charge du dossier. Tandis que celles-ci tirent un bilan positif de la privatisation, leur communication vers le public est limitée. La Commission technique des privatisations et des liquidations, par exemple, se dit satisfaite de la performance du concessionnaire, mais ne produit aucun communiqué public sur ce sujet.

Plus généralement, une stratégie claire concernant la politique sectorielle dans le domaine des transports fait encore défaut à l'Etat. Le dernier document en date remonte à 1996 et avait été initié sous l'impulsion de la Banque mondiale⁸⁰.

Ainsi, la communication auprès des usagers nécessite une amélioration. De la part du concessionnaire également, il s'agit de fournir davantage d'information concernant l'exploitation : il semble absurde par exemple de conserver un plan de transport théorique sur l'axe Douala-Yaoundé qui n'a aucun moyen d'être réalisé avec moins de 2 h de retard ! La concession devrait également communiquer au sujet des travaux effectués sur la voie (les voyageurs devraient pouvoir voir dans les gares quelques photos montrant ce qui a été fait).

De la part de l'Etat, il s'agirait de communiquer plus encore sur ses choix stratégiques et sur les moyens qu'il met à la disposition des voyageurs. Un moyen concret consisterait notamment à donner plus de visibilité au comité des transports voyageurs⁸¹ : les usagers devraient connaître son existence ; les bilans de ces audits pourraient être publiés, ainsi que des statistiques sur les plaintes déposées⁸².

Conclusion de la troisième partie

- *Le sentiment d'insatisfaction des voyageurs par rapport au service de transport ferroviaire a des causes multiples liées à l'attachement profond qu'ont les Camerounais pour le chemin de fer. Véritable épine dorsale du pays, le rail a en effet contribué à structurer l'économie et la vie locale des populations, principalement pour les plus pauvres d'entre elles qui sont les plus tributaires de la voie.*
- *Contrairement à ce qui était prévu dans la stratégie définie entre le gouvernement et le concessionnaire, l'offre de transport de voyageurs n'a pas été réduite. Le nombre d'arrêts desservis et la fréquence des trains n'ont pas diminué notablement depuis la privatisation.*
- *Néanmoins, les investissements prioritaires ayant été concentrés sur l'infrastructure, et les rares investissements dans du matériel roulant pour les voyageurs ayant été réalisés avec un manque de professionnalisme patent (achat d'autorails inadaptés), la qualité du service pour les voyageurs est toujours médiocre : les retards, en particulier, sont inacceptables.*
- *Ainsi, l'insatisfaction de la population vient moins d'une détérioration du service que d'une déception par rapport à des attentes élevées vis-à-vis de l'arrivée de l'opérateur privé. La mauvaise communication de la part de l'Etat et du concessionnaire dans ce processus explique en grande partie cette déception.*
- *Enfin, le contrat de concession initial et ses modalités d'application ont pâti d'une analyse économique déficiente. Outre le problème classique en Afrique d'absence de données statistiques, la stratégie adoptée n'a pas tenu compte de certains résultats récents en économie des transports (faible élasticité de la demande de transport ferroviaire).*

⁸⁰ Le Programme sectoriel de transport (1996).

⁸¹ Voir 4.2.2 pour une présentation de ce comité.

⁸² Dans le domaine de l'électricité au Ghana, par exemple, le régulateur communique régulièrement auprès des usagers à l'aide de graphiques reprenant les causes de l'évolution du prix de l'électricité (augmentation des cours du pétrole...).

4. Vers un équilibre entre les trois acteurs du partenariat : usagers, opérateur et Etat

La contradiction entre réussite opérationnelle et mécontentement des usagers ne remet pas pour autant en cause la réussite du partenariat. Après sept ans d'exploitation, et grâce à des évolutions importantes par rapport aux clauses arrêtées lors de la privatisation (le maintien du service omnibus, une refonte de la subvention de l'activité voyageurs), la réforme est engagée. Le réseau de chemin de fer fonctionne

correctement et un statu quo s'est instauré entre les trois grands acteurs, l'Etat, le concessionnaire et les usagers.

Comment peut-on expliquer une telle évolution? Pourquoi l'actionnaire a-t-il été amené à prendre en compte la demande des voyageurs ? Et pourquoi l'Etat a-t-il accepté une renégociation ? En somme, pourquoi cette réforme a-t-elle réussi ?

4.1 Le statu quo, ou le jeu du contre-pouvoir et de l'ouverture au dialogue

Pour répondre à cette question, nous empruntons à une grille de lecture de la gouvernance⁸³ des PPP développée par Breuil (2004), les notions de dimensions contractuelle, institutionnelle et participative :

- la dimension contractuelle repose sur un modèle d'incitations, par lequel le partenaire privé accepte de prendre un risque, moyennant l'espérance d'une rémunération, qui se matérialisera si ce risque est bien géré ;
- la dimension institutionnelle fait référence à la capacité de pilotage du contrat par les institutions mises en place. L'articulation de cette dimension avec les deux autres est le fruit d'un bon équilibre entre flexibilité et légitimité des institutions et capacité à faire appliquer les termes du contrat ;
- enfin, la dimension participative, propre au PPP, renvoie au rôle des usagers dans la réforme et à leurs différents modes d'implication (depuis l'information jusqu'à la cogestion).

Avec cette grille de lecture, la cohérence du modèle de gouvernance repose sur les interactions entre ces trois dimensions. Cette cohérence est alors un facteur déterminant de la réussite du PPP.

4.1.1 L'infrastructure comme outil de participation pour les usagers

Dans le cas du rail camerounais, la dimension participative fut initialement absente du processus de privatisation. Cependant, elle s'est immiscée, parfois de manière violente, dans les réflexions qui ont dessiné les contours de cette concession.

Les préoccupations des populations ne faisaient pas partie des raisons à l'origine de la mise en concession. Cette privatisation répondait plus à un désengagement de l'Etat qu'à une réforme d'un service public dans un souci d'amélioration de la qualité (cf. partie 2). L'attachement des Camerounais à leur voie ferrée, qui est largement mis en avant aujourd'hui pour expliquer la mobilisation des populations, ne semble pas avoir été évoqué à l'époque.

⁸³ Le terme « gouvernance » fait référence à la capacité de pilotage du partenariat dont dispose chacun des acteurs : actionnaires, Etat et usagers. Il n'est pas employé dans le sens où l'entend généralement la Banque mondiale lorsqu'elle évoque la gouvernance des Etats.

C'est donc par la manière forte que les usagers du train ont fait valoir leur point de vue. Les révoltes ont parfois été très agressives : les populations n'ont pas hésité à s'asseoir sur la voie pour forcer les trains à s'arrêter, ou à démonter les rails, allant jusqu'à provoquer le déraillement des trains. Elles ont eu régulièrement recours à ces méthodes pour manifester leur opposition aux décisions de l'entreprise. Au cours du premier trimestre 2006 par exemple, les populations riveraines de Mbitom ont bloqué la voie pour s'opposer à la récupération d'un groupe électrogène que Camrail avait mis gratuitement à la disposition de la population. Ces procédés, qui pourraient renvoyer à la question du civisme, renvoient à une dimension culturelle de la résolution des conflits qui se caractérise souvent en Afrique par un recours à la confrontation verbale et physique⁸⁴. Cette tendance trouve des résonances dans certaines valeurs camerounaises qui semblent se fonder, bien qu'il soit délicat de généraliser sans une analyse sociologique plus approfondie, sur les concepts de force et de puissance⁸⁵.

Ces méthodes de confrontation peuvent donc se comprendre comme une « démarche participative » qui s'est progressivement imposée. Elle n'a pas été le résultat d'une volonté délibérée de rapprochement⁸⁶, mais elle a conduit à une écoute des usagers et à la prise en compte de leurs souhaits.

Une telle intrusion dans le partenariat a été possible en raison des caractéristiques propres de l'infrastructure ferroviaire :

- la voie de chemin de fer est facilement accessible ; ni l'Etat ni le concessionnaire ne peuvent empêcher les populations d'y accéder ;
- toute l'activité de la concession dépend du bon fonctionnement de la voie (voie unique), et en particulier le transport de marchandises dont on sait l'importance économique pour le groupe de l'actionnaire de référence.

La voie ferrée se distingue ainsi des autres infrastructures en réseau, qui n'offrent généralement pas les mêmes capacités de nuisance : les réseaux d'eau, par exemple, sont difficilement accessibles, et couper une canalisation aura pour conséquence de ne couper l'eau que dans son propre

quartier et pas sur l'ensemble du réseau. Par ailleurs, les services publics de l'eau et de l'électricité ont un impact socio-économique plus important que celui du rail⁸⁷.

L'implication des populations dans la gouvernance du contrat de concession a donc obéi à un processus soudain. Elle a entraîné une certaine modification de l'équilibre de la gouvernance.

Par la suite, elle a profondément remis en cause les deux autres dimensions (contractuelle et institutionnelle), faisant émerger les questions suivantes :

- les risques pris par le concessionnaire dans le contrat sont-ils compatibles avec ce type d'événement ? Ce dernier est-il encore suffisamment incité à exploiter l'infrastructure et ne risque-t-il pas d'abandonner le contrat ?
- les institutions en charge du contrat vont-elles réussir à gérer cette nouvelle contrainte ? Leur flexibilité est-elle suffisante pour permettre une révision du contrat ? Leur capacité technique les met-elles à l'abri d'un partenaire privé utilisant sa situation de rente pour abuser de la renégociation ?

4.1.2 Un concessionnaire aux incitations économiques fortes, qui accepte une charge non prévue au contrat

A la signature de la concession, l'incitation de l'actionnaire de référence se ramenait essentiellement à la possibilité de sécuriser sa chaîne de transport (cf. 2.2.1). Les conditions d'acheminement des marchandises, en un temps acceptable et sans risque de perte, étaient capitales pour le groupe auquel appartient Camrail.

⁸⁴ « Il semble possible de voir jouer et de faire jouer cette logique africaine de gestion (...) des contradictions, à savoir la lutte constructive, pour le traitement des conflits sociaux et politiques, par le dialogue par exemple. La "palabre" confirme en effet que, pour résoudre les litiges et même des conflits graves entre individus et collectivités, un véritable combat curatif s'engage, sous forme de processus complexe de discussions à la fois pacifiques et périlleuses, au cours desquelles on assiste aussi bien à des affrontements verbaux et gestuels qu'à des menaces de confrontation physique qui peuvent parfois dégénérer. » Mbongo (2003).

⁸⁵ « Le concept de force, de puissance, est primordial chez tous les Bantus et chez les Duala, les rites qui accompagnent les gestes de la vie quotidienne sont destinés à capter cette force ». René Bureau : ethno-sociologie religieuse des Duala et apparentés, dans Mbongo (2003).

⁸⁶ Ce que traduisent les propos du DG de Camrail : « le transport de voyageurs, c'est 15 % du C.A. et 80 % des emmerdements ! »

⁸⁷ Bien que, dans le cas du Cameroun, le rail occupe une place importante (cf. 1.1.2 et 3.2.2).

Cet aspect, associé à l'espoir d'un retour financier acceptable au niveau de Camrail⁸⁸, a justifié aux yeux de l'actionnaire les investissements importants qu'il a entrepris lors du renouvellement de l'infrastructure. Cependant, le profil de risque de son investissement a été considérablement bouleversé lorsqu'ont éclaté les mouvements populaires : le maintien de l'activité omnibus lui a coûté environ 2,2 Mds FCFA par an. Or, pendant 3 ans, l'Etat n'a versé aucune subvention d'équilibre comme prévu dans le contrat. Le concessionnaire a poursuivi l'activité voyageurs, s'exposant ainsi à un déficit de trésorerie de 6,6 Mds FCFA (10 M€).

Pourtant, le service social concerné avait bien vocation à disparaître, comme en témoignent par exemple les conditions suspensives de décaissement des fonds du projet de routes de substitution (signé en 1999). La république du Cameroun s'était engagée à procéder à la fermeture de ces arrêts, ainsi qu'à la suppression des subventions au titre des services omnibus, une fois ces routes achevées.

Cette motivation à répondre positivement aux demandes des usagers, malgré les coûts importants ainsi engendrés, pouvait être rattachée à l'impératif d'équilibre général du contrat de concession. L'actionnaire devait en effet rentabiliser les investissements qu'il s'était engagé à mener lors de la signature du contrat. D'où, la nécessité de faire circuler les trains de marchandises.

En revanche, les mécanismes incitatifs spécifiques contenus dans le contrat semblent avoir été peu efficaces (voir 4.2.1). De manière générale, cette dimension incitative des clauses du contrat de concession semble même avoir été relativement limitée. Les pénalités de retard, par exemple, n'ont eu que peu d'effets sur le concessionnaire, qui atteignait systématiquement le montant maximal prévu au contrat (cf. 3.2.4).

En réalité, les incitations de l'actionnaire de référence de Camrail à gérer de façon optimale l'exploitation étaient liées à sa position particulière et à sa stratégie régionale. L'importance du transport de marchandises pour les entreprises de logistique et de production du groupe Bolloré constituait une incitation complémentaire à la seule rentabi-

lité des capitaux investis (il fallait surtout assurer le chiffre d'affaires des filiales du groupe).

L'incitation globale de l'actionnaire a donc permis la poursuite de l'exploitation du réseau ferré, dans des conditions assez satisfaisantes malgré tout. Cependant, le coût que devait supporter le partenaire privé n'était pas supportable sur le long terme (déficit de trésorerie de 6,6 Mds FCFA en 2002). L'équilibre général du partenariat ne pouvait compter que sur une certaine flexibilité institutionnelle pour éviter l'échec de cette réforme ferroviaire.

4.1.3 Une flexibilité institutionnelle qui se traduit par une renégociation avec l'Etat

Suivant la troisième dimension de la gouvernance, la dimension institutionnelle, il a été fait preuve d'une flexibilité et d'une légitimité suffisantes pour permettre d'éviter la rupture du partenariat.

Le rééquilibrage du partenariat a été réalisé par l'Etat, qui a accepté en 2003 la renégociation des conventions de transport voyageurs et qui a réglé les retards de paiements des subventions d'équilibre. Cette flexibilité institutionnelle s'est manifestée un peu plus tard, avec la signature du premier avenant au contrat de concession : les principales mesures de cet avenant sont l'allongement de la durée de la concession jusqu'en 2034, l'inscription à la charge de l'Etat du financement du renouvellement de l'infrastructure et la majoration de la redevance de concession à 4 % des revenus net.

Cette flexibilité était inscrite dans le contrat de concession lui-même. L'article 46 prévoyait en effet un rendez-vous quinquennal qui permettait de réviser les termes de la concession, en particulier le montant des redevances. Le premier rendez-vous, en 2004, était d'autant plus important dans l'esprit des parties que les coûts de l'activité (et principalement l'activité voyageurs) n'étaient pas connus précisément lors de la signature du contrat.

⁸⁸ En s'assurant d'une bonne gestion de la société, ce dernier devait parvenir à un retour économique satisfaisant.

Cependant, on peut s'étonner de l'issue du processus de négociation, compte tenu du rapport de force entre les partenaires (Camrail a besoin d'exploiter la ligne dans le cadre de sa stratégie globale et a déjà engagé les investissements). L'Etat semble avoir accepté facilement les conditions proposées par le concessionnaire, et notamment la reprise à sa charge des services commerciaux, ainsi que l'instauration d'une subvention d'équilibre que le concessionnaire n'a pas financièrement intérêt à maintenir à un niveau faible (il est entièrement remboursé). Les membres des administrations en charge du dossier expliquent que l'Etat aurait fondé sa décision sur la confiance dans les informations produites par le concessionnaire (le montant du déficit), et une bonne compréhension des problématiques de transport de voyageurs et de mise en concession d'un service public (les services voyageurs sont généralement déficitaires et reposent sur une subvention de l'Etat ; il est difficile de trouver un actionnaire qui accepte d'investir 42 M€ dans une infrastructure et, par conséquent, il est normal qu'il puisse réaliser un retour sur investissement qui ne souffre pas des erreurs d'évaluation faites lors de la mise en concession⁸⁹).

Néanmoins, une telle flexibilité n'est peut-être pas aussi spontanée. Les bailleurs de fonds ont sans doute joué un rôle dans le règlement de ce différend en appuyant d'une certaine manière la position de Camrail⁹⁰.

Cette flexibilité peut également s'expliquer par la place donnée dans la décision à des logiques politiques. L'exemple de la liaison Yaoundé – Bélabo en est une preuve manifeste : alors que peu rentable (autour de 10 % de remplissage), cette ligne fut instaurée pour desservir la région du ministre des Transports en juin 2004 (elle a été fermée au bout de 6 mois). Cette dimension politique joue un rôle particulier pour l'infrastructure ferroviaire : comme le souligne le directeur d'exploitation de Camrail, « tous les hommes politiques veulent que le train s'arrête chez eux ». Murdoch (2005) constate par ailleurs que l'Etat se préoccupe de l'avenir du transport de voyageurs dont l'importance est cruciale d'un point de vue politique. Ainsi, on ne peut exclure que des liens privilégiés entre le concessionnaire et l'administration camerounaise aient aidé à faire aboutir la négociation.

4.2 Comment garantir la stabilité de cet équilibre ?

L'équilibre que nous avons décrit ci-dessus n'est cependant pas dépourvu de risques. L'étude qu'a commandée le gouvernement en vue d'une rationalisation de l'activité voyageurs⁹¹ témoigne d'une prise de conscience de la nécessité du dialogue avec les usagers. Il en va de la maîtrise des coûts par l'Etat et de l'assurance du paiement de la subvention d'équilibre à moyen terme. A ce titre, il apparaît nécessaire de renforcer les mécanismes susceptibles d'améliorer cette cohérence du schéma de gouvernance.

4.2.1 La mise en place de mécanismes d'incitation

La création de Mobirail a permis une nette séparation entre les objectifs économiques (les marchandises) et les objectifs sociaux (le transport de voyageurs). Cependant la démarche n'est pas encore aboutie et il s'agit maintenant de concilier les objectifs économiques du repreneur avec les objectifs sociaux de l'Etat. C'est tout l'enjeu des mécanismes d'incitation de la convention de concession.

Or, il semble que la nouvelle convention voyageurs ait perdu de cette capacité à concilier les objectifs de chacun. Lors de sa création, Camrail s'était vu attribuer des compensations financières pour les services omnibus, qui relevaient d'une obligation de service public (OSP). La formule de compensation incluait alors un mécanisme d'incitation à la réduction des coûts : le concessionnaire et l'Etat s'entendaient sur un prix de référence par siège kilomètre offert ; la subvention était définie comme étant :

$$\text{Subvention} = \text{Prix référence} \times \text{Nombre de sièges offerts} - 80 \% \text{ Recettes réalisées}$$

⁸⁹ On entend ici par erreur d'évaluation : un trafic omnibus qui devait disparaître mais qui est conservé ; un service commercial qui était dit rentable, mais qui est déficitaire.

⁹⁰ Les bailleurs de fonds ont notamment insisté fortement auprès de l'Etat pour qu'il honore ses engagements et paie les subventions des trois premières années d'exercice.

⁹¹ Etude menée début 2007 par IDC-Systra. Cette étude se décompose en deux phases : un examen de la concession dans un premier temps, puis une enquête de terrain auprès des populations.

Ainsi, le concessionnaire conservait 20 % des recettes réalisées. Si le chiffre d'affaires augmentait ou si le coût réel du siège offert diminuait, jusqu'à être inférieur au prix de référence, le concessionnaire réalisait un profit.

Lors de la renégociation de la Convention de transport voyageurs en 2003, Camrail a obtenu que tous les services voyageurs soient subventionnés par l'Etat. Ainsi, le dispositif de compensation modifié n'offrait plus aucun aspect incitatif : il ne se basait plus que sur les coûts réellement enregistrés par Camrail (tarification de type *cost plus*)⁹².

La subvention d'équilibre a été en 2006 de 3,7 Mds FCFA, ce qui représente une augmentation de 20 % depuis 2002, année de création de Mobirail⁹³.

Cette question de l'incitation de Camrail pour ce qui est du transport voyageurs renvoie à la question des indicateurs de qualité pour le service fourni. En plus des indicateurs usuels de type performance de l'exploitation (taux de remplissage, siège kilomètres offerts, nombre de trains...), il serait nécessaire de définir quelques indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs, peu nombreux et bien choisis, qui correspondraient aux attentes des usagers : retards par rapport à un temps de parcours bien défini, nombre de fréquence par semaine pour se rendre dans telle ville ; temps de trajet le plus court ou le plus long ; temps de trajet pour les voyageurs, pour les marchandises... On pourrait également mettre en place des mécanismes incitatifs spécifiques qui viseraient l'amélioration du service via l'amélioration de ces critères de performance.

En somme, Mobirail pourrait être gérée selon un modèle proche de celui d'une régie intéressée.

4.2.2 Le renforcement de la capacité institutionnelle et les problématiques de régulation

La crise vécue par la concession lors des premières années d'exploitation a permis de mettre en exergue le besoin d'une instance de régulation chargée de piloter l'évolution de l'activité voyageurs. C'est dans cette optique qu'a été créé en 2003, le comité de transport voyageurs. Le comité est composé des représentants du ministère des

Transports, de celui de l'Economie et des Finances, du Comité technique de suivi des programmes économiques, de la Commission technique de privatisation et des liquidations et, enfin, de Camrail. Le comité se charge de la supervision de l'activité voyageurs.

Sa mission principale est la certification du déficit trimestriel enregistré par la concession. Pour cela, il organise tous les trois mois une mission d'audit et de contrôle au sein de Camrail, ainsi qu'une visite de terrain le long du parcours.

Ce comité semble bien fonctionner. Il poursuit sa mission de manière régulière, conformément à ses statuts. Néanmoins, un problème de représentation des usagers se pose puisqu'ils n'ont aucun représentant au sein du comité. Cette question renvoie certes à un problème plus général de manque d'organisation des consommateurs au Cameroun et à un déficit d'associations au sein desquelles il est possible de se mobiliser. Une formalisation de la représentation des usagers dans le cas du rail aurait néanmoins dû être recherchée par le comité de voyageurs.

Par ailleurs, le comité se révèle limité dans sa capacité à prendre des décisions. En effet, face au problème d'augmentation de la subvention, le comité n'a pu trouver seul un moyen pour limiter cette charge. Ne disposant d'aucun personnel spécifique, il a dû faire appel à des consultants externes pour entreprendre une étude de rationalisation de l'activité voyageurs. Certes, cette démarche traduit la bonne compréhension de l'enjeu de la régulation, et une bonne appropriation du rôle de régulateur. Néanmoins, le suivi régulier de la convention fait appel à des compétences techniques dont devrait disposer en permanence le comité. Ces aspects techniques (clés de répartition) demanderaient en effet un suivi tout aussi régulier que celui des comptes de l'entreprise (audit trimestriel).

⁹² D'où, en particulier, le rôle central des clefs de répartition des frais généraux sur l'activité voyageurs qu'abordera le consultant au cours de sa mission de rationalisation de l'activité voyageurs : une fixation de ces clés à un niveau mal défini peut être la source d'une rente pour l'entreprise.

⁹³ Le déficit moyen annuel de l'activité voyageurs (concernant les services conventionnés) a été pour les trois premières années d'exercice de 2,2 Mds FCFA (voir la convention de transport voyageurs). La mise en place d'une entité comptable indépendante (Mobirail) a permis d'identifier en 2002 le déficit global de l'activité voyageurs qui, en su des 2,2 Mds FCFA liés aux services conventionnés, a dévoilé un déficit de 916 M.FCFA pour les autres services commerciaux.

Plus généralement, cette limite renvoie à la capacité de régulation sectorielle d'un Etat en Afrique. Certaines idées sont expérimentées pour pallier le manque d'indépendance des régulateurs en créant des institutions situées à un échelon supérieur, par exemple au niveau régional. Etant données la rareté et la spécificité des lignes de chemins de fer dans cette région d'Afrique subsaharienne, une telle autorité régionale peut difficilement être instaurée. Les bailleurs de fonds jouent également un rôle important en termes de régulation, venant appuyer dans un sens ou dans un autre certaines initiatives. Cependant, leur position est ambiguë : responsables du développement, ils doivent soutenir les initiatives qui bénéficient aux populations et à l'économie du pays ; en tant que prêteurs, ils souhaitent garantir le remboursement de leur prêt, ce qui les conduit à favoriser la santé financière de la société concessionnaire.

Conclusion de la quatrième partie

Malgré l'émergence d'une opposition des usagers et l'instauration de conditions d'exploitation différentes de celles prévues au contrat, le service du transport de voyageurs s'est poursuivi dans des conditions relativement satisfaisantes. Le processus ayant mené à ce rééquilibrage peut s'interpréter comme le fonctionnement d'un schéma de gouvernance cohérent qui repose sur une participation des usagers, un contrat incitatif et des institutions flexibles et légitimes.

L'infrastructure ferroviaire offre une possibilité de nuisance importante des riverains vis-à-vis du service, contrairement aux transports routiers souvent informels. Cette caractéristique a profité aux usagers, dont le mode de négociation a pris la forme de la confrontation violente et de la démon-

stration de force, ce qui semble assez commun au Cameroun. Une certaine participation des usagers, qui n'était pas prévue dans le schéma initial du partenariat, s'est ainsi imposée aux autres acteurs.

Aucun mécanisme spécifique inscrit au contrat ne permet d'expliquer l'acceptation initiale par le concessionnaire du maintien des trains de voyageurs. Ce sont plutôt la position particulière de Bolloré au Cameroun et ses activités dans la région qui l'ont incité dans un premier temps à poursuivre ses investissements et à changer son plan de transport.

Néanmoins, la situation ne semblait pas viable sur le long terme et une certaine flexibilité institutionnelle a été nécessaire pour permettre au contrat de se poursuivre. Ceci a pris la forme d'une renégociation du contrat et de la signature d'une nouvelle Convention de transport voyageurs. Les motifs de l'acceptation de la renégociation par l'Etat renvoient à des logiques d'intérêt complexes dont l'étude détaillée resterait encore à faire.

La mise en place d'un Comité de voyageurs a permis de pérenniser une forme moins violente de gouvernance, s'appuyant sur un suivi continu de l'activité et sur une discussion entre partenaires. Néanmoins, la représentation des usagers par l'intermédiaire du ministère des Transports est insuffisante et devrait impliquer directement les voyageurs eux-mêmes.

Par ailleurs, des incitations économiques spécifiques à l'activité de voyageurs devraient être introduites dans le contrat de concession.

Enfin, la flexibilité des institutions ne doit pas remettre en cause l'efficacité du contrôle du concessionnaire ; à cet égard, un renforcement des compétences techniques spécifiques à l'activité ferroviaire au sein du ministère des Transports apparaît nécessaire.

Conclusion

La mise en concession des chemins de fer du Cameroun s'est inscrite dans une logique classique de désengagement de l'Etat pour assainir ses finances publiques. Au regard des objectifs fixés, cette réforme paraît satisfaisante : l'Etat s'est affranchi d'une charge importante, les investissements dans l'infrastructure ont repris et l'augmentation des volumes transportés a permis un retour à des bénéfices. Le Trésor public camerounais sort donc gagnant de la réforme, ainsi que le concessionnaire privé Bolloré qui assure l'activité de ses filiales dans le pays.

Avec un service encore très insatisfaisant, les voyageurs apparaissent comme les oubliés de la réforme mais leur situation ne semble pourtant pas s'être dégradée notablement par rapport aux dernières années de la Régie nationale, contrairement au discours répandu. L'insatisfaction de la population s'explique plutôt par une déception par rapport à des espoirs élevés alimentés par un imaginaire collectif particulier sur le rôle d'un acteur privé dans la gestion d'un service public, alors que la communication de l'Etat et du concessionnaire était déficiente. Cet imaginaire fait la part belle aux années fastes de la Regifercam tout en s'appuyant sur des mythes liés au rail et à sa construction douloureuse pendant la période coloniale et confère au rapport à cette infrastructure un caractère affectif singulier.

A cet égard, ce partenariat public-privé s'est trouvé en difficulté du fait de l'insuffisante prise en compte de la problématique des voyageurs et de l'absence de tout processus participatif dans sa conception. Ainsi, bien que l'économie du secteur repose sur l'activité de fret, c'est la réaction violente des voyageurs du chemin de fer qui a été la cause des évolutions du partenariat, en termes à la fois contractuels et institutionnels, illustrant bien la spécificité de cette activité et la sensibilité qui s'y rapporte.

Il semble néanmoins que la gouvernance du partenariat ait fonctionné de façon satisfaisante pour lui permettre de s'adapter et d'éviter la rupture.

Cette robustesse de la gouvernance peut être analysée suivant une grille qui distingue trois dimensions :

- un opérateur privé qui obéit à des incitations économiques fortes et assume une part des risques : ici, plus que les mécanismes prévus au contrat, c'est la position particulière de Bolloré au Cameroun et ses intérêts dans la chaîne logistique sous-régionale qui ont garanti son implication. Des incitations financières spécifiquement orientées vers l'amélioration du service offert aux voyageurs pourraient à présent être étudiées pour améliorer le fonctionnement de cette activité ;
- des institutions qui sont flexibles et légitimes : une renégociation du contrat a été possible et est à nouveau envisagée aujourd'hui, et de nouvelles instances de gouvernance ont été créées (comité des voyageurs). La question de la régulation efficace reste posée compte tenu de l'asymétrie dans l'information et dans les rapports de force entre l'Etat et le concessionnaire. A cet égard, un renforcement des capacités techniques des instances de contrôle camerounaises pourrait être étudié pour éviter les situations de rente potentielle ;
- des usagers qui participent : cette dimension, comme c'est souvent le cas dans les PPP anciens, avait initialement été négligée mais le comité de voyageurs est une première avancée positive, même si la représentation est indirecte. Une étape ultérieure à étudier serait la participation directe des voyageurs à ce comité.

Ce cas illustre également la question du modèle de financement des infrastructures et de la justification économique

des subventions : si l'on compare entre les modes de transport et compte tenu de l'existence d'une concurrence intermodale, il paraît peu logique de faire payer aux usagers du rail le renouvellement des infrastructures alors que c'est l'Etat qui prend en charge cet investissement pour la route. Par ailleurs, la présence d'externalités environnementales et surtout de sécurité renforce la justification des subventions à l'infrastructure ferroviaire. C'est la raison pour laquelle la nouvelle concession de Camrail prévoit la reprise du financement de la voie ferrée par l'Etat, contrairement à ce qui était prévu initialement. Sur cet aspect, les risques portés par l'opérateur étaient sans doute trop importants, comme cela a été le cas pour de nombreuses concessions dans d'autres secteurs au début des années 1990.

Enfin, la question de la répartition équitable entre les différents clients du rail pour le transport de marchandises nécessiterait des études plus approfondies. La situation de tension forte sur l'offre, qui reste aujourd'hui très insuffisante, place Bolloré dans une position privilégiée qui pourrait se traduire par un biais dans son traitement des demandes, constituant une entrave au droit de la concurrence. Pour l'évaluer et se prononcer sur la justification de la politique actuelle d'affectation des priorités en fonction du chiffre d'affaires des clients, il conviendrait de mesurer des indicateurs tels que, par exemple, le temps d'attente des marchandises entre la demande de wagons, leur mise à disposition et leur départ effectif.

Bibliographie

BAFD / OCDE (2006), *Perspectives économiques en Afrique*, OCDE; Paris.

BANQUE MONDIALE (2006a), *Review of Selected Railway Concession in Sub-Saharan Africa*, Banque mondiale, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE (2006b), *Private Participation in Infrastructure: Lessons Learned*. World Bank Presentation. Enhancing the Investment Climate : The Case for Infrastructure. OECD Global Forum for International Investment. Istanbul, November 6th – 7th.

BANQUE DE FRANCE (2005), *Rapport zone franc*, Banque de France.

BANQUE MONDIALE (2004a), *The Challenge of Financing Infrastructure in Developing Countries*, Banque mondiale, Washington D.C.

BANQUE MONDIALE (2004b), *Public and Private Sector Roles in the Supply of Transport Infrastructure and Services*. Operational Guidance for World Bank Staff. Paul Amos ; May.

BETTIGNIES, J. E. AND T.W. ROSS (2004), "The Economics of Public-Private Partnerships". *Canadian Public Policy – Analyse des politiques*, vol. XXX, n° 2.

BLANC, A. ET E. AURIOL (2007), *Public Private Partnerships in Water and Electricity in Africa*, Document de travail n° 38, janvier, Agence Française de Développement, Paris.

BREUIL, L. (2004), *Renouveler le partenariat public-privé pour les services d'eau dans les pays en développement. Comment conjuguer les dimensions contractuelles, institutionnelles et participatives de la gouvernance ?* Thèse de l'ENGREF.

BULLOCK, R. (2005), *Results of Railway Privatization in Africa*. Transport Papers. The World Bank ; September.

CATRAM (1998), *Etude des routes de desserte des gares ferroviaires ; étude économique*, république du Cameroun, ministère des Transports, cellule de coordination du projet sectoriel des transports ; novembre, Yaoundé.

ESTACHE, A. (2006), Réformes des services publics dans les pays en voie de développement : mythes et réalités. In *Ponts et Chaussées Magazine* n° 10.

ESTACHE, A. (2005), *What do we know about Sub-saharan Africa's Infrastructure and the Impact of its 1990s Reforms?* Draft working paper version 4 ; May, Banque mondiale, Washington D.C.

GANNETT FLEMING (1998), *Etude des routes de desserte des gares ferroviaires ; deuxième phase : Evaluation des besoins en entretien et réhabilitation ; volume II : Impacts environnementaux*. République du Cameroun, ministère des Transports, cellule de coordination du projet sectoriel des transports ; août.

GANNETT FLEMING (1997), *Etude des routes de desserte des gares ferroviaires ; première phase : choix des itinéraires*, république du Cameroun, ministère des Transports, cellule de coordination du projet sectoriel des transports ; novembre, Yaoundé.

INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE (2002), *Profil de pauvreté en milieu rural au Cameroun en 2001*. Institut national de la statistique - République du Cameroun ; décembre, Yaoundé.

McKENZIE, D. ET D. MOOKHERJE (2005), *Paradox and Perceptions: Evidence from four Latin American Countries*. In: Reality Check: the Distributional Impact of Privatization in Developing Countries. Nellis, J. et Birdsall, N. Center for Global Development, Washington D.C.

MARTIMORT AND STRAUB (2006), *Privatization and Changes in Corruption Patterns, the Roots of Public Discontent* ; February, Working Paper, Toulouse.

MBONGO, N. (2003), *Pensée thérapeutique africaine et traitement des conflits – La méthode de la lutte constructive*. Université de Douala.

MINEFI / AFD (2006), *Les privatisations en zone franc : synthèse des travaux du groupe de travail MINEFI / AFD*, septembre. Document de travail n° 28, département de la Recherche, AFD, Paris.

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL (2002), *Stratégie de Développement du Secteur Rural*. Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural – République du Cameroun. Janvier, Yaoundé.

MINISTERE DES TRAVAUX PUBLICS (2006), *Elaboration des indicateurs dans le secteur des transports – Cameroun*, avril 2006, Yaoundé.

MURDOCH, J. (2005), *Assessing the Impact of Privatization in Africa – Case Study of Camrail, Cameroun*. Banque mondiale, Washington D.C.

NELLIS, J. (2006), *Privatization in Developing Countries: A summary Assessment*, Center for global development, WP n° 87, Washington D.C..

PALMAS ET LECROART (2002), *Etude du service ferroviaire voyageurs ; Camrail ; Rapport préliminaire de la première phase de l'étude* ; Consultants associés Palmas & Lecroart ; mars, Yaoundé.

PNUD (2003), *Les Objectifs du millénaire pour le développement : un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*. Rapport mondial sur le développement humain, PNUD.

SEABRIGHT, P. (2003), *The Economics of Passenger Rail Transport, A survey*. Paul Seabright. Institut d'économie industrielle (IDEI) ; janvier, Toulouse.

UNION AFRICAINE (2006), *Viabilité des entreprises ferroviaires : évaluation des processus de privatisation et de restructuration*. Première conférence de l'Union africaine des ministres africains en charge du transport ferroviaire, 2006, Brazzaville, République du Congo, 10-14 avril.