

Mettre l'Afrique sur les

Paul Collier

Des décisions politiques capitales sont nécessaires pour construire des réseaux de chemins de fer, indispensables à un continent qui leur est bien adapté

LA PROCHAINE décennie pourrait représenter une chance à saisir pour l'Afrique en matière d'investissement. À l'échelle mondiale, il y a abondance de ressources privées prêtes à investir. Les perspectives des pays avancés paraissent sombres et dans les principaux pays émergents — Brésil, Russie, Inde et Chine (BRIC) — l'avenir semble plus incertain. Bien que l'Afrique n'échappe pas aux risques mondiaux, la poursuite de sa croissance repose probablement sur de nouvelles découvertes de ressources naturelles et sur l'exploitation commerciale de vastes terres agricoles sous-utilisées.

De nouvelles infrastructures de transport sont indispensables pour tirer parti de ces deux sources de développement, à commencer par leur forme la plus classique, c'est-à-dire les chemins de fer.

Le continent africain est une masse énorme, bien adaptée aux chemins de fer. Pourtant, le réseau ferré, jamais très étendu, a diminué depuis 50 ans. Même les États-Unis, où la densité de population est relativement faible, ont un kilomètre de voies pour 43 kilomètres carrés de superficie. En revanche, le Nigéria, qui compte un cinquième de la population d'Afrique subsaharienne et en est l'un des pays les plus peuplés, n'a qu'un kilomètre de voies pour 262 kilomètres carrés. Ce n'est pas un cas à part : en réduisant fortement les coûts de transport, le rail pourrait ouvrir de grandes

parties de l'Afrique au développement économique, surtout dans l'agriculture et les mines, sur lesquelles de nombreux pays misent pour leur croissance future. L'Afrique a besoin de dix ans d'investissements massifs dans le rail.

Le rôle de la politique

Les chemins de fer ne posent guère de problèmes technologiques. Ils constituent la plus ancienne technologie industrielle. Leur insuffisance en Afrique, comparativement aux autres régions, résulte surtout de la politique. Techniquement simples, ils sont politiquement compliqués pour trois raisons fondamentales :

- *Ils sont l'exemple type d'une industrie de réseau.* Leur fonctionnement est tellement interconnecté qu'il est plus efficace de les

rails



gérer sous forme d'entité unique. Il en résulte un rôle inévitable pour la politique publique : comment gérer un monopole dans l'intérêt public ?

- *Ils sont un exemple classique de coûts fixes élevés par rapport aux coûts de fonctionnement.* Dans le jargon économique, le coût marginal — le coût de production d'une unité supplémentaire — est très inférieur au coût moyen. Pour assurer l'efficacité sociale, les prix doivent être proches du coût marginal, mais, pour que l'activité soit rentable, ils doivent être au moins égaux au coût moyen. Ce problème de tarification appelle une solution politique : soit une subvention de l'État, soit une subvention croisée des utilisateurs peu sensibles aux prix en faveur de ceux qui dépendent d'un service ferroviaire bon marché.

- *L'intérieur de l'Afrique est divisé en tant de pays que les lignes doivent inévitablement être internationales,* d'autant que beaucoup des bénéficiaires potentiels sont enclavés. Or, un investissement dans un réseau transnational est à la merci des politiques nationales. À chaque fois qu'un train franchit une frontière, un actif de valeur entre dans une nouvelle juridiction.

Les gouvernements africains n'ayant pas encore résolu ces trois problèmes politiques, le réseau ferroviaire africain reste insuffisant.

Organiser une industrie de réseau

Le rail n'est pas la seule industrie de réseau. Le téléphone et l'électricité sont d'autres exemples notables. En Afrique, le téléphone est généralement fourni par le secteur privé, mais réglementé; l'électricité est dans le secteur public et gérée comme un monopole. Le rail pourrait suivre l'un ou l'autre de ces modèles, mais en Afrique la propriété et la gestion du réseau ferroviaire par l'État ne constituent sans doute pas la meilleure solution. Les États ont tant d'autres besoins pressants qu'ils ne peuvent financer le coût énorme d'un réseau,

qu'il s'agisse d'une construction ou d'une rénovation. De plus, leurs ressources sont déjà tellement absorbées par leurs fonctions de base qu'il vaut mieux confier les tâches périphériques au secteur privé.

TAZARA, la compagnie qui gère la ligne entre la Zambie et la Tanzanie, construite par la Chine dans les années 70, est un exemple instructif. Elle fonctionne à peine aujourd'hui. Construire une ligne ne suffit pas; elle doit être bien gérée et liée aux utilisateurs commerciaux potentiels. Actuellement, de nombreux gouvernements africains pourraient obtenir un financement pour d'autres lignes construites par la Chine en échange de concessions minières, mais ces dernières hypothèquent la richesse limitée de l'Afrique et ne doivent pas être accordées à la légère.

Du fait des besoins spécifiques de l'Afrique, le rail doit sans doute être un monopole privé réglementé, dont le financement et la gestion sont assurés par une entreprise privée. Mais la réglementation pose des problèmes qui risquent d'être insurmontables. On ne peut anticiper toutes les éventualités : il ne suffit pas de demander à un régulateur du rail d'appliquer des règles convenues. Pour faire face à des circonstances imprévues, il doit avoir une marge de discrétion. La gouvernance étant ce qu'elle est en Afrique, une telle latitude découragerait probablement l'investissement privé. Compte tenu de la réputation de la région en matière de corruption, même les décisions d'un régulateur honnête seraient soupçonnées. Si on donne à un régulateur le pouvoir de fixer des prix qui peuvent mettre en faillite la compagnie de chemins de fer ou ses clients, aucun des deux groupes ne prendra le risque d'investir.

Il existe heureusement une autre option viable : une instance internationale de règlement des différends dont les membres sont reconnus par les États, les investisseurs et les clients. C'est un moyen habituel de faire respecter les contrats internationaux, d'ailleurs souvent utilisé par les investisseurs étrangers en Chine et les investisseurs chinois en Afrique. Ces instances ont de bons antécédents. Bien qu'elles tranchent souvent contre les États, le taux d'observation de leurs décisions est élevé. Avant d'investir, un État, un investisseur international et les utilisateurs peuvent négocier un accord qui convient à



Un train TAZARA à la sortie de Dar es-Salaam, en Tanzanie.

toutes les parties et y inclure une clause prévoyant cette procédure en cas de différend.

Différencier la tarification

Les coûts fixes de l'investissement ferroviaire étant très élevés, les coûts marginaux sont bien inférieurs à la moyenne. Cette situation justifie généralement la propriété publique, l'État utilisant les recettes fiscales pour subventionner les coûts fixes du réseau et appliquer aux usagers un tarif proche du coût marginal. L'importance de cette tarification modérée n'est pas seulement théorique. Si le rail peut ouvrir de vastes surfaces peu utilisées à une agriculture rentable, la quantité de terres utilisables dépendra sans doute beaucoup des coûts de transport.

La tarification au coût marginal contribuerait beaucoup au développement de l'agriculture africaine, mais les États africains ne sont pas en mesure de financer cette subvention. Et même si c'était le cas, cela dissuaderait peut-être les investisseurs parce que la crédibilité de l'État à long terme serait limitée. Ni les exploitants ferroviaires, ni les exploitants agricoles potentiels ne croiraient à l'engagement d'un État à subventionner à long terme.

Comme pour la réglementation, il existe d'autres options, par exemple la *différenciation des prix selon les utilisateurs*. Les utilisateurs sensibles aux prix peuvent ne payer que le coût marginal si les secteurs plus rentables et moins sensibles aux coûts de transport paient davantage. En Afrique, le rail aurait deux usagers principaux : les mines et l'agriculture commerciale.

Les ressources naturelles sont souvent découvertes loin des côtes et il faut un réseau ferré étendu pour transporter le minerai vers les ports. En son absence, de vastes surfaces sous-utilisées n'ont pas de valeur commerciale. Le défi économique consiste à organiser le réseau ferré de façon à satisfaire à la fois les besoins des industries extractives et ceux de l'agriculture.

Les mines ont besoin de voies ferrées et des ports. Faute d'utilisateurs agricoles, les sociétés minières pourraient financer elles-mêmes le réseau ferroviaire avec les bénéfices élevés générés par l'extraction. Si le réseau sert l'agriculture et les mines, la première ne doit payer que le coût marginal de son fonctionnement. L'écart de rentabilité entre les deux secteurs permet de différencier la tarification.

Les sociétés minières, très désireuses d'exploiter de nouvelles terres riches en ressources, ont proposé de construire des voies ferrées, mais ne souhaitent probablement pas un usage plurifonctionnel. Les mines ont l'habitude de services dédiés. Le tarif appliqué aux utilisateurs agricoles étant proche du coût marginal, la charge de les servir dépasserait de loin les recettes correspondantes. En revanche, les États souhaitent fortement que le réseau ferré soit plurifonctionnel. L'impératif dans tout le continent est de créer des emplois, surtout après les soulèvements en Afrique du Nord.

L'activité minière moderne, qui consomme de plus en plus de capital, génère peu d'emplois et est souvent nocive pour l'environnement. C'est pourquoi les populations locales considèrent parfois qu'elle apporte à elle seule peu d'avantages directs. En revanche, l'agriculture commerciale peut créer beaucoup d'emplois salariés et bénéficier aux petits exploitants — un large groupe qui profitera de l'existence d'un réseau ferré rendu viable par l'extraction minière.

Qui gèrera les chemins de fer?

Une infrastructure ferroviaire plurifonctionnelle est attractive, mais difficile à organiser. Qui la gèrera? Comme on l'a dit, *gérer un réseau qui facture ses services à l'agriculture à leur coût marginal irait au-delà de la vocation fondamentale et de l'intérêt naturel d'une société minière*. Donc, même si l'une d'entre elles le faisait, les agriculteurs n'auraient probablement pas confiance en raison de la nature périphérique de cette activité. De plus, les ressources naturelles ne seront sans doute pas toutes découvertes en même temps. Une compagnie de chemins de fer unique aurait un droit exclusif sur tout minerai non encore découvert. Les autres sociétés minières seraient donc peu susceptibles d'explorer si elles devaient dépendre de cette compagnie unique pour transporter leur minerai. Dans cette situation, l'État aurait beaucoup moins de pouvoir de négociation pour les concessions minières.

Mais, comme on l'a déjà dit, le contrôle par l'État n'est probablement pas non plus une bonne solution. *L'option la plus*

crédible semble être un tiers opérateur commercial spécialiste du rail, mais n'ayant pas d'intérêts miniers. Tous les contrats ferroviaires comporteraient un accord entre l'État et les utilisateurs commerciaux prévoyant une différenciation des prix, dont le respect serait assuré par une instance de règlement des différends. La différence entre coût moyen et coût marginal serait couverte par les bénéfices élevés de l'extraction, l'agriculture n'acquittant que le coût marginal.

Ces contrats donneraient à une compagnie ferroviaire la garantie nécessaire pour lever des capitaux suffisants à la construction du réseau, et les revenus des sociétés minières couvriraient l'investissement initial. Ces sociétés seraient

habilitée à négocier de manière crédible avec les compagnies ferroviaires et leurs usagers commerciaux. La mise en place d'une autorité de ce type dépasse clairement la compétence des ministres des transports et incombe aux présidents et aux parlements nationaux.

L'avenir

Après un demi-siècle de négligence, il est tentant de satisfaire le besoin d'investissement dans le rail en cédant aux offres des sociétés minières. Les lignes seraient assurément construites, mais au prix de deux coûts cachés. Quand une société minière posséderait une ligne, les autres ne voudraient pas dépendre

Il faut mettre en place une autorité intergouvernementale, habilitée à négocier de manière crédible avec les compagnies ferroviaires et leurs usagers commerciaux.

ainsi assurées d'un service stable, à l'abri des motivations politiques, et les agriculteurs d'un transport peu coûteux vers leurs marchés.

Une ligne de chemin de fer internationale

Les chemins de fer africains doivent souvent traverser des frontières. Ainsi, le Soudan du Sud, l'Ouganda, le Rwanda, le Burundi, la Zambie, le Malawi et l'Est de la République démocratique du Congo ont tous besoin d'être reliés à la côte de l'Afrique orientale par le Kenya, la Tanzanie et le Mozambique. De même, le meilleur trajet de l'Est de la Guinée, qui possède de nombreux minerais de valeur, à la côte passe par le Libéria. Or, depuis 50 ans, ces pays ne pratiquent pas la coopération politique nécessaire au fonctionnement de ces lignes internationales.

Si une ligne est internationale, la tarification devient plus complexe. Par exemple, *la ressource naturelle est parfois dans un pays (au départ de la ligne), alors que la plupart des terres agricoles à ouvrir sont dans un autre.* De plus, comme l'essentiel de la production — minière ou agricole — est destiné à l'exportation, le monopole portuaire permet au gouvernement du pays côtier de rendre inopérant un accord de prix limité au coût du transport en gonflant les frais portuaires. Autre complication : le matériel roulant traverse de nombreuses frontières. *Sauf accord sur les voies de recours, les moteurs et les wagons ne peuvent servir de garanties aux prêts, ce qui augmente inutilement le coût du financement.* Enfin, *les marchandises transportées traversant des frontières, elles s'exposent à des retards du fait de procédures douanières lentes ou malhonnêtes.* Les gouvernements doivent donc s'engager de façon crédible à assurer la libre circulation des marchandises en transit.

Pour qu'une ligne internationale soit viable, il faut traiter au début des négociations les risques pour les investisseurs et les clients. Les gouvernements concernés doivent consentir à l'avance un partage de souveraineté limité, mais clair. Il faut mettre en place une autorité intergouvernementale, ha-

d'elle, car cela lui donnera un énorme pouvoir de négociation sur les futures découvertes de ressources naturelles. Les pouvoirs publics tendent à privilégier le court terme, mais les sociétés minières voient loin. L'utilisation mixte du rail ne les intéresse guère et elles considèrent les utilisateurs agricoles comme une nuisance. En revanche, les pouvoirs publics veulent absolument que le rail serve de nombreux utilisateurs. Lors des négociations, les sociétés minières se diront sans aucun doute prêtes à assurer un service ouvert à tous, mais ensuite les pouvoirs publics risquent d'être piégés si une compagnie prétend que la situation sur le terrain l'empêche de construire un réseau plurifonctionnel.

Dans leur hâte à négocier des concessions minières, les pays africains risquent de rater une occasion historique de transformer les moyens de transport du continent. Le manque de voies ferrées ne résulte pas d'un manque de financement, mais de problèmes politiques. Le rail étant une industrie de réseau, il ne peut être contrôlé par la concurrence ni — à cause des déficiences de la gouvernance en Afrique — par la réglementation. La solution est de passer des contrats relevant d'instances de règlement des différends. Le rail ayant des coûts fixes élevés, l'efficacité sociale exige de subventionner les utilisateurs sensibles aux prix. Ces subventions ne peuvent venir d'États démunis, mais bien de la différenciation des prix. En Afrique, les lignes doivent être transnationales, ce qui peut mener à des différends entre pays et à des blocages qui dissuadent l'investissement privé. On peut éliminer ces risques en mettant en place des autorités infrarégionales du rail ayant un pouvoir de décision.

La génération actuelle de dirigeants politiques africains a l'occasion d'ouvrir la région sur l'extérieur. Les décisions qu'ils doivent prendre sont compliquées et l'enjeu est considérable pour la santé économique du continent. Un homme averti en vaut deux. ■

Paul Collier est professeur d'économie et Directeur du Centre d'étude des économies africaines à Oxford.