

Accélérer les échanges commerciaux en Afrique de l'Ouest (ATWA) – rapport de la 2^{ème} étape

2^{ème} PARTIE – Analyse d'économie politique des secteurs portuaire et du transport

Résumé analytique

Danida/ Ministère des Affaires Etrangères Néerlandais

Septembre 2016

Préparé par

SAANA CONSULTING

Remerciements

Ce rapport a été préparé par le Centre européen de gestion des politiques de développement (ECDPM) pour l'équipe du projet ATWA.

Sigles et acronymes

AEP	analyse d'économie politique
BAL	<i>Bolloré Africa Logistics</i>
CBC	Conseil burkinabé des chargeurs
GPHA	<i>Ghana Port and Harbour Authority</i>
LCT	<i>Lomé Container Terminal</i>
MSC	<i>Mediterranean Shipping Company</i>
OTR	Office togolais des recettes
OTRAF	Organisation des transporteurs routiers du Faso
SET	société exploitante de terminaux
UNATROT	Union nationale des transporteurs routiers du Togo

Table des matières

Remerciements.....	i
Sigles et acronymes.....	ii
1. INTRODUCTION	1
2. CONSTATATIONS TRANSVERSALES RELATIVES AUX PORTS.....	2
3. CONSTATATIONS TRANSVERSALES RELATIVES AU TRANSPORT	2
4. CONSTATATIONS RELATIVES AU TOGO.....	3
5. CONSTATATIONS RELATIVES A LA COTE D'IVOIRE.....	4
6. CONSTATATIONS RELATIVES AU GHANA	4
7. IMPLICATIONS POUR LA PROGRAMMATION D'ATWA.....	4

1. INTRODUCTION

La présente analyse d'économie politique (AEP) se penche plus particulièrement sur les secteurs portuaire et du transport dans la région considérée par notre étude. Elle vise à identifier les occasions réalistes de promouvoir des réformes, de réduire les coûts et de faciliter les échanges le long (et autour) des trois corridors tout en décrivant les acteurs et institutions au cœur de l'activité de ces secteurs.

Nous avons choisi de focaliser cette AEP sur les secteurs portuaire et du transport pour deux raisons majeures :

1. Ce sont les principales composantes temps/coûts de nos trois corridors : le transport représente en moyenne 63% des coûts sur les corridors Abidjan-Ouagadougou, Tema-Ouagadougou et Lomé-Ouagadougou et les ports 40 à 50% du temps d'acheminement total.
2. De fortes indications dans la littérature existante laissent à penser que des éléments réglementaires et d'économie politique sous-tendent ces paramètres.

Au vu de ce qui précède, nous allons dans cette partie tenter de répondre aux trois questions suivantes :

- Quels sont les protagonistes de ces secteurs (entreprises, régulateurs, syndicats, etc.), comment interagissent-ils les uns avec les autres et quel type de pouvoir exercent-ils ?
- Quelles incitations structurelles et institutionnelles déterminent le comportement des acteurs et des groupes d'intérêts qui gravitent autour des corridors, entraînant dans certains cas les problèmes évoqués ci-dessus ?
- Quelles occasions politiquement réalistes peut-on entrevoir pour promouvoir les réformes, réduire les coûts et faciliter les échanges le long (et autour) de ces trois corridors ?

Le principal objet de cette étude est de donner servir de base à la prochaine étape du projet ATWA, qui verra notamment l'élaboration de projets et de programmes dans quatre pays, sur trois corridors :

- Abidjan – Ouagadougou
- Tema – Ouagadougou
- Lomé – Ouagadougou

Il convient de lire cette étude en corrélation avec la 1^{ère} partie du rapport, qui détaille les performances des corridors considérés, sur le plan des coûts et du temps. Elle a vocation à illustrer et à analyser certains des dispositifs institutionnels, formels ou informels, des acteurs et des rapports de force qui sous-tendent les problématiques de performance décrites dans le rapport de diagnostic.

Cette étude décrit des secteurs portuaire et du transport ouest-africains en profonde mutation. Les investissements et l'implication du secteur privé dans les ports (et au-delà) croissent de manière exponentielle. Il faut y voir une opportunité, eu égard aux investissements cruciaux et nécessaires que le secteur privé est disposé à consentir dans les infrastructures. Cette tendance s'accompagne néanmoins de ses propres défis : aujourd'hui, deux entreprises contrôlent 80% de la manutention des conteneurs en Afrique de l'Ouest, ce qui soulève de vives inquiétudes autour des questions de concurrence (voyez Sethi et al, 2016).

Dans le secteur du transport, la situation est (globalement) délicate. Le marché est régulé de sorte à perpétuer l'état des lieux dressé dans la première partie du rapport : faible taux d'utilisation des camions, difficultés à financer le renouvellement de la flotte, service médiocre et application de tarifs élevés par les transporteurs. Ceci permet peut être d'accumuler des rentes substantielles, mais il ne faudrait pas oublier la dimension sociale du camionnage : l'équilibre actuel donne du travail à un grand nombre de personnes à faible revenu. Ces personnes parviennent à vivre (modestement) du camionnage. Les tentatives d'amélioration des performances du secteur devront inévitablement tenir compte de cette réalité.

2. CONSTATATIONS TRANSVERSALES RELATIVES AUX PORTS

Les ports de la région sont sous la coupe de quelques sociétés : Bolloré Africa Logistics (BAL) est présente dans trois des cinq ports de la région étudiée, et dans sept des quatorze ports de mer du voisinage immédiat, sans parler des terminaux à l'intérieur des terres. BAL travaille souvent en partenariat avec A.P. Moller-Maersk et détient les deux concessions des terminaux à conteneurs d'Abidjan, tandis que MSC (Mediterranean Shipping Company) exploite les terminaux de Lomé et de San Pedro. Debie (2013) évoque une stratégie d'intégration verticale du réseau autour de ports-clés, de corridors adossés à des concessions portuaires, de la concession ferroviaire de SITARAIL reliant Abidjan à Ouagadougou depuis 1995 et de terminaux intérieurs à Bamako, Ouagadougou, et Sikasso.

Dans son analyse du secteur portuaire ouest-africain, Sethi et al (2016) décrit « une situation de quasi duopole régional, puisque deux sociétés exploitantes de terminaux (SET) [Bolloré et APM Terminals] coopèrent ou se font concurrence dans divers ports et contrôlent à elles seules quelque 80 pour cent de la manutention des conteneurs ». En soi, les investissements dans les concessions et l'accroissement des volumes « n'ont pas fait baisser les prix pour l'utilisateur final ; dans certains cas, ces prix ont même flambé et rapporté des bénéfices importants aux SET. » Sethi et al (2016) souligne par ailleurs que « les chargeurs ont beaucoup moins le choix entre les prestataires, et beaucoup moins de pouvoir de négociation, et qu'ils s'exposent du coup à davantage de risques [que les lignes maritimes, autres utilisateurs des ports] ». Le fait (somme toute compréhensible) de pas avoir envie de dépendre d'un port situé dans un pays voisin conduit au « maintien d'installations par nature monopolistiques, dont la taille n'est pas optimale, et suggère un besoin de régulation économique ».

3. CONSTATATIONS TRANSVERSALES RELATIVES AU TRANSPORT

L'accès régulier dont le Burkina Faso a besoin pour ses intrants et ses produits de consommation en particulier, de même que la menace d'instabilité dans les pays voisins, engendrent des pressions politiques pour que soit minimisée la dépendance du pays à l'égard des entreprises de camionnage d'autres pays. D'où un regain d'intérêt politique pour le secteur du camionnage burkinabé, les syndicats du transport, des organisations comme le Conseil burkinabé des chargeurs (CBC) et leurs relations avec les acteurs du transport des pays côtiers.¹

Le secteur du transport est régi par des accords bilatéraux en vertu desquels le fret en transit est partagé entre le pays d'arrivée et le pays de destination, à raison de deux tiers pour les transporteurs du Burkina Faso et d'un tiers pour leurs homologues du pays côtier. Comme nous le verrons par la suite en détail pour chaque corridor, la question des quotas de fret entre les transporteurs burkinabés et côtiers est un élément majeur du système, qui limite la

¹ Le Ministre burkinabé du transport est également en charge des infrastructures et du désenclavement.

concurrence dans le secteur du transport, en raison notamment des modalités de répartition des quotas entre les deux groupes de camionneurs.

Formel ou informel, le système en place donne les clés de la répartition du fret au CBC et au syndicat des camionneurs, l'OTRAF (Organisation des transporteurs routiers du Faso), puisque ce sont eux qui ont vocation à faire coïncider l'offre avec la demande. D'après les interviews, si le Burkina protège ainsi son secteur du transport, c'est pour sécuriser l'accès à ses importations essentielles, mais aussi pour prendre en compte les préoccupations d'emploi et la « dimension sociale du secteur ». Les relations étroites qu'entretiennent le CBC et l'OTRAF constituent par voie de conséquence un aspect essentiel du mode de fonctionnement du secteur.

En pratique, le secteur est organisé de sorte à protéger les camionneurs burkinabés aux dépens de la compétitivité des prix proposés. D'aucuns estiment en outre que le système étouffe toute velléité de modernisation de la flotte puisque les camions sont assurés d'avoir une cargaison, les chargeurs n'ont pas le choix du transporteur – quelle que soit la qualité de la prestation fournie – et les tarifs sont fixés par l'OTRAF.

4. CONSTATATIONS RELATIVES AU TOGO

Il apparaît que le port et le corridor occupent une place importante dans la stratégie du gouvernement togolais, ce dernier ayant entrepris une série de réformes dont le titre de champion reviendrait à l'Office togolais des recettes (OTR).

Malgré d'importants investissements dans les ports et le déploiement d'intenses efforts pour améliorer l'efficacité, les systèmes mis en place par le Conseil burkinabé des chargeurs, l'OTRAF et l'UNATROT (Union nationale des transporteurs routiers du Togo, le syndicat des camionneurs togolais) participent manifestement au problème en réduisant l'efficacité du marché et en maintenant des tarifs élevés, ce qui engendre bien des mauvaises pratiques, la pire étant la surcharge à l'essieu.

Des groupements tels que les syndicats du transport ont une grande influence sur le fonctionnement du port par leur capacité à bloquer certains camionneurs ou toute l'activité portuaire. Dans le système actuel, le camionneur syndiqué est manifestement avantagé ; les personnes que nous avons interviewées ont toutefois parlé d'agissements opaques au sein du syndicat, qui feraient que certains membres seraient plus avantagés que d'autres.

Le port de Lomé est placé sous l'autorité du Port autonome de Lomé. En 2010, l'exploitation du terminal à conteneurs a été octroyée par concession et pour une durée de 35 ans à Bolloré Africa Logistics ; en 2014, un quai supplémentaire de 450 mètres et 16 hectares de parc à conteneurs ont été ajoutés dans le cadre de travaux d'extension (Sethi et al, 2016). Une seconde concession a été signée pour l'aménagement d'un tout nouveau terminal à conteneurs, Lomé Container Terminal (LCT), lequel, d'après certaines informations, représenterait le plus gros investissement jamais réalisé par le secteur privé au Togo.² Cette seconde procédure de concession a suscité maintes controverses.

En résumé, le fait que le gouvernement ait une vision de consolidation du port et du corridor peut être considéré comme une opportunité ; sa capacité à surmonter les grèves laisse également entrevoir une certaine ouverture à la mise en œuvre des réformes, mais peut-être aux dépens d'une démarche inclusive ; sans doute devrait-il travailler davantage avec les syndicats et les camionneurs pour modifier progressivement les incitants du secteur.

² <http://www.rbs-emea.com/2015/09/lome-container-terminal-lct-the-largest-ever-private-investment-in-togo/>

5. CONSTATATIONS RELATIVES A LA COTE D'IVOIRE

Le cas d'Abidjan présente de nombreuses similitudes avec celui de Lomé sur le plan du mode de répartition du fret entre les transporteurs, même si, d'après les personnes que nous avons interviewées, les quotas sont appliqués de manière bien moins rigoureuse, voire plus du tout, depuis la crise ivoirienne. À la différence du port de Lomé, le port d'Abidjan et son trafic de transit représentent en effet une part bien moindre du trafic ivoirien. L'autre différence par rapport au corridor de Lomé, c'est l'existence d'une ligne ferroviaire susceptible de concurrencer le transport routier, ce qui rend les syndicats moins influents qu'au Togo. Il est probable que cette situation altère l'équilibre des forces autour du trafic de transit entre les secteurs de transport des différents pays. Les associations professionnelles et les coalitions d'acteurs publics et professionnels du Port d'Abidjan semblent trouver un terrain d'entente pour coopérer dans certains domaines de réforme ou de résolution des problèmes, compte tenu en particulier des grands enjeux économiques tangentiels au marché du transport métropolitain d'Abidjan.

Partant de cette analyse des concessions d'exploitation des terminaux portuaires d'Abidjan et Lomé, ces éléments montrent que l'instabilité politique, la fragilité judiciaire des engagements inter-temporels, les investisseurs phare et les détenteurs de monopole interagissent de manière complexe pour cadrer l'évolution des infrastructures des corridors et que certaines parties prenantes privées pourraient abuser de leur position, grâce à des marchés captifs.

Ils révèlent surtout l'importance de facteurs structurels sous-jacents tels que l'existence d'un investisseur phare (secteur minier) et donc d'investissements, et l'influence que ces facteurs exercent sur les acteurs et les intérêts de la région. Ces éléments pourraient renforcer la position du port d'Abidjan dans la région, bien que l'évaluation de leur impact potentiel sur la concurrence, les petits opérateurs et les coûts et tarifs dans le domaine du transport relève de la pure spéculation.

6. CONSTATATIONS RELATIVES AU GHANA

Sur le fond, les secteurs portuaire et du transport ghanéens sont très différents de leurs homologues togolais et ivoiriens. Le port de Tema ne gère pas un trafic de transit significatif et semble miser sur les cargaisons domestiques pour sa croissance future. La gouvernance du port est également très différente puisque les autorités portuaires (*Ghana Port and Harbour Authority, GPHA*) s'impliquent plus directement dans l'exploitation du site que les autorités publiques ne le font dans les ports d'Abidjan et de Lomé.

Le secteur du transport vit actuellement une situation très crispée, où le Burkina cherche unilatéralement à maximiser la part des cargaisons transportées par ses propres camionneurs. Ce récent changement d'attitude ne présage rien de bon pour les futures tentatives de réforme du secteur du transport sur ce corridor, bien que cette époque de crise sectorielle entrebâille la porte à des solutions créatives. Le rôle qu'il joue en ce moment nous incite également à penser que le CBC, de manière un peu paradoxale, représente davantage les intérêts des camionneurs que ceux des chargeurs burkinabés.

7. IMPLICATIONS POUR LA PROGRAMMATION D'ATWA

Les principaux points qui ressortent de notre analyse et qui devraient éclairer les tentatives de réformes politiques sont les suivants :

- Si, en principe, les gouvernements, transporteurs, chargeurs et opérateurs portuaires cherchent tous à améliorer l'efficacité afin qu'il puisse y avoir plus de transports, en pratique cependant, on ne peut postuler qu'il s'agit automatiquement de leur priorité première. Certaines pratiques inefficaces du moment profitent, d'une manière ou d'une

autre et à des degrés divers, à de nombreuses parties, y compris à des personnes à faible revenu.

- Le maintien d'un secteur national du transport vigoureux répond à des intérêts et à des préoccupations burkinabés qui conditionnent dans une large mesure la dynamique sectorielle du transport que nous connaissons : l'emploi dans le secteur du transport et la préservation d'un « secteur national du transport » sont des considérations qui l'emportent apparemment sur celles des tarifs demandés aux importateurs et exportateurs ;
- L'OTRAF et le CBC décident entre eux d'appliquer (ou non) les quotas bilatéraux de fret entre pays, tandis que les syndicats de transporteurs ivoiriens et togolais gèrent la répartition du fret entre transporteurs. Les syndicats ghanéens paraissent moins influents ou moins efficaces quand il s'agit de défendre les intérêts des camionneurs ghanéens par rapport au trafic de transit, ce qui témoigne d'un système davantage régi par le marché.
- Dans les ports, Bolloré Africa Logistics et le groupe Maersk – au travers de sa filiale portuaire APM Terminals – pèsent apparemment lourd dans les choix politiques des pays où ils exercent leur activité, même s'il y a un peu de concurrence venant de MSC, l'autre grand opérateur de terminaux de la région.
- Hormis ces intervenants, les autorités douanières détiennent aussi un pouvoir d'influence certain, soit comme instance distincte de perception de recettes, soit comme organisme autonome de recettes (l'OTR au Togo).
- L'influence et l'importance des secteurs du transport et du transit varient néanmoins d'un pays à l'autre, avec des conséquences variables pour les réformes.
- Les intérêts des chargeurs (consommateurs, producteurs et commerçants) brillent par leur absence dans les débats sur le transport régional, à l'exception de quelques coalitions réformistes qui se font jour entre citoyens ou entreprises, bien que les ports semblent plus conscients de la nécessité de répondre aux besoins des chargeurs pour promouvoir les intérêts portuaires.

Les implications de ce qui précède pour les futurs programmes ATWA, en particulier dans le secteur du transport, sont les suivantes :

- a) Faciliter les coalitions qui veulent réformer l'industrie du transport. Cela peut passer par un renforcement du discours des chargeurs, qui remettrait également en cause la situation de monopole des SET.
- b) Renforcer les autorités ouest-africaines dans leur capacité à assumer un rôle de *régulation* du secteur portuaire, pour veiller à ce que l'implication du secteur privé dans les ports se traduise par les avantages escomptés, c'est-à-dire une réduction des coûts pour les utilisateurs finaux.
- c) Développer des mesures d'accompagnement pour ceux qui se retrouveront perdants, en particulier les petits camionneurs ;
- d) Mieux cerner les facteurs de motivation socio-économiques des parties prenantes, en grande majorité informelles, du secteur du transport dans les pays concernés Ce dernier point sera également important pour mieux comprendre la faisabilité des points a) et b).

Nous suggérons cinq grands principes qui pourraient s'inscrire en filigrane de la programmation d'ATWA afin que le programme puisse appréhender le dynamique complexe décrite dans ce rapport :

- Ériger le gradualisme et l'apprentissage itératif en principe

- Contribuer aux efforts d'harmonisation déployés par les partenaires extérieurs
- Combiner des approches nationales et régionales
- Cerner plus précisément les « perdants » des réformes
- Ne pas s'arrêter aux perdants du secteur, mais considérer les avantages que les pauvres retireront probablement de la réforme du secteur.