



Le transport routier en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale

Abel Bove
Olivier Hartmann
Aiga Stokenberga
Vincent Vesin
Yaya Yedan



SSATP
Programme de politiques
de transport en Afrique

Le transport routier
en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale

Le transport routier en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale

Abel Bove
Olivier Hartmann
Aiga Stokenberga
Vincent Vesin
Yaya Yedan

Avril 2018

Le SSATP est un partenariat international qui a pour mission de promouvoir la réforme et le développement des capacités dans le secteur des transports en Afrique.

De bonnes politiques garantissant un système de transport sûr, fiable et économique sain, aident les plus démunis à sortir de la pauvreté et les pays à intégrer la compétition internationale.

* * * * *

Le SSATP est un partenariat de

41 pays : Angola, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde (République de), Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Éthiopie, Gabon, Gambie (République de), Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Lesotho, Libéria, Madagascar, Malawi, Mali, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Nigéria, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Sierra Leone, Soudan du Sud, Swaziland, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie, Zimbabwe

Huit Communautés économiques régionales

Deux institutions africaines : CEA et UA/NEPAD

Les partenaires financiers du Troisième plan de développement : *Commission européenne* (principal bailleur de fonds), Secrétariat d'État suisse à la coopération, *Agence Française de Développement*, *Banque africaine de développement* et *Groupe de la Banque mondiale* (institution d'accueil)

Des organisations nationales et régionales publiques et privées

* * * * *

Le SSATP remercie les pays membres et les partenaires de leurs contributions et de leur appui.

* * * * *

Les opinions et conclusions exprimées dans le présent ouvrage n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement les positions du SSATP ou de ses partenaires.

© 2018 La Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Groupe de la Banque mondiale

1818 H Street, NW Washington D.C. 20433, États-Unis d'Amérique

Le texte de cet ouvrage peut être reproduit intégralement ou partiellement et sous toute forme dans un but éducatif ou non lucratif, sans autorisation spéciale, à condition qu'une citation de la source soit faite. Les demandes d'autorisation de reproduire des parties dans le but de les revendre ou de les commercialiser doivent être soumises au Responsable du Programme SSATP, à l'adresse indiquée ci-dessus. Le SSATP encourage la diffusion de ses travaux et, en règle générale, accorde rapidement son autorisation. Le Responsable du SSATP apprécierait de recevoir une copie de la publication utilisant le présent ouvrage comme source, envoyée à l'adresse ci-dessus.

Crédit photo couverture : Olivier Hartmann



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Avant-propos

Le Togo est un pays ouest-africain de petite taille et membre des deux communautés économiques régionales, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De par sa taille, il ne représente qu'un pour cent de la superficie de la CEDEAO et deux pour cents de sa population. De par sa géographie et la nature de son économie, le marché intérieur du transport routier y est limité, d'autant que les principaux chargeurs et les grandes industries reposent sur leurs propres entreprises de transport routier ou sur le réseau ferroviaire.

Cependant, le Togo joue un rôle régional important de porte maritime pour ses voisins enclavés, tels le Burkina Faso, le Niger ou même le Mali, ou côtiers, comme le Ghana. Mais il joue aussi un rôle encore plus déterminant en tant que port de transbordement régional pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale, depuis l'ouverture d'une plate-forme de transbordement en fin 2014 qui a permis de tripler le trafic de conteneurs.

Le Gouvernement du Togo considère ce rayonnement régional comme un atout essentiel pour le développement économique du pays, et pour cette raison, la transformation du secteur des transports et de la logistique en une industrie moderne est devenue la première priorité stratégique de son Plan national de développement 2018-2022.

Celui-ci est aussi très conscient des difficultés d'une telle ambition. L'industrie du transport et de la logistique du Togo présente en effet bien des traits et des caractéristiques décrits dans cet ouvrage : un marché étroit où de nombreux chargeurs ne pouvant compter sur des services de logistique et de transport ont donc décidé d'investir dans leurs propres véhicules pour satisfaire leurs besoins, la présence de flottes vieillissantes, une prépondérance des opérateurs informels, le nombre d'intermédiaires et de pratiques prédatrices, les chargements épars avec de longues périodes d'immobilité pour les véhicules et des réflexes de survie à court terme conduisant notamment à la surcharge...

Pour faire face à ces défis, le Togo a sollicité l'aide de la Banque mondiale pour mettre en place un ambitieux programme conforme à son Plan national de développement en vue de professionnaliser le secteur du transport et de la logistique.

Ce programme s'inspire largement du plan de réformes proposé par le SSATP dans le présent ouvrage : professionnalisation et libéralisation des services de transport et de logistique, ainsi que de la facilitation des échanges. La transformation du secteur portuaire, entamée il y a maintenant presque une décennie, avait bénéficié de l'appui des partenaires du développement et du secteur privé, avec la création de deux terminaux à conteneurs modernes au port de Lomé.

Avec le support de la Banque mondiale, le Togo adoptera un cadre juridique et réglementaire permettant de professionnaliser le secteur et apportera un soutien direct aux opérateurs pour les aider à s'adapter à ce nouvel environnement. Ce soutien comprendra notamment la création d'un centre de formation pour les conducteurs et gestionnaires d'entreprises de transport, le renforcement des capacités pour les petits transporteurs et les institutions représentatives du secteur, la refonte de l'inspection technique des véhicules, et l'appui au renouvellement des véhicules grâce au crédit-bail. Le programme comporte également un ensemble d'activités de facilitation des échanges pour améliorer le transit et le dédouanement.

Cependant, la situation du Togo est atypique comparée aux autres pays de transit, car en l'absence d'un large marché interne, son industrie du transport et de la logistique dépend principalement des échanges originaires ou destinés à ses voisins, et doit donc faire face à la concurrence de leurs opérateurs. Il est donc important d'encourager des règles du jeu équitables sur le plan régional, avec un alignement vers le haut des normes professionnelles, au lieu de la course vers le bas qui prévaut depuis des années dans la région et qui a conduit à la triste condition du secteur que nous pouvons tous constater.

Traiter la transformation du secteur du transport et de la logistique au plan régional est donc essentiel, non seulement pour le Togo, mais pour tous les pays, s'ils veulent voir leurs opérateurs économiques se développer et prospérer sur la scène internationale, et le Togo salue l'initiative du SSATP d'organiser un dialogue régional sur l'harmonisation des normes à suivre pour les activités de transport et de logistique et pour la facilitation des échanges le long des corridors.



David Agbokpe

Directeur des transports routiers et ferroviaires
Ministère des Infrastructures et du Transport du Togo

Table des matières

Avant-propos	v
Table des matières	vii
Remerciements	ix
Sigles et abréviations	xi
Synthèse	xiii
Contexte du secteur en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale	1
Questions, méthodologie et sources d'information	5
Acteurs du secteur en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale	11
Acteurs publics et quasi-étatiques	11
Acteurs du secteur privé	13
Communautés économiques régionales et organisations régionales	16
Caractéristiques des corridors étudiés	19
Déterminants des coûts et des prix du transport routier	25
Aperçu général	25
Impact de la faible fiabilité des transports sur les coûts logistiques	33
Pratiques inadaptées et non-concurrentielles	37
Pratiques locales et nationales	37
Pratiques régionales et bilatérales	47
Réformes pour contrer les pratiques non-concurrentielles	61
Amélioration des normes et de la transparence	63
Déréglementation sectorielle et réforme relative aux intermédiaires	67
Dialogue régional	68
Progrès accomplis à ce jour	71
Programmes de réformes nationales	71
Tentatives de réformes par les Communautés économiques régionales	76
Engagement de la Banque mondiale dans la réforme du secteur	78

Autres partenaires au développement _____	84
Perspectives de mise en œuvre des réformes – soutien et opposition _____	86
Exemples de réformes engagées dans le reste du monde _____	95
Professionnalisation du secteur du transport routier _____	95
Accès au fret et répartition _____	97
Programme de renouvellement des parcs de véhicules _____	98
Déréglementation du secteur _____	101
Réglementation de la charge à l'essieu _____	102
Leçons des réformes réussies _____	107
Mécanismes institutionnels indispensables aux réformes _____	107
Comment communiquer sur la réforme pour faire avancer le processus ? _	109
Comment indemniser les perdants des réformes ? _____	111
Pertinence des instruments de la Banque mondiale dans la réforme _____	112
Références _____	117

Tableaux

Tableau 1 : Matrice des priorités de réformes – modes, plateformes, codes _____	xviii
Tableau 2 : Typologie de la complexité des problèmes en fonction du type de corridor _	19
Tableau 3 : Caractéristiques des corridors analysés _____	21
Tableau 4 : Caractéristiques des transporteurs, par type d'opérateurs _____	38
Tableau 5 : Cadre de réforme des services de transport routier et de logistique _____	62
Tableau 6 : Gagnants et perdants attendus des réformes prévues _____	90

Figures

Figure 1 : Faisabilité et priorité relative pour la mise en œuvre des réformes _____	xxvi
Figure 2 : Domaines d'intérêt pour l'analyse de l'économie politique _____	8
Figure 3 : Carte des corridors étudiés _____	9
Figure 4 : La 'chaîne alimentaire' du secteur du transport routier _____	15
Figure 5 : Trafic domestique et trafic de transit _____	22
Figure 6 : Trafic de transit en direction des pays enclavés _____	22
Figure 7 : Transit à destination des pays enclavés par Douala (calculs des auteurs) _____	23
Figure 8 : Facteurs et influences des coûts et des prix de transport _____	28
Figure 9 : Impact du nombre annuel de voyages aller-retour sur les frais généraux _____	30
Figure 10 : Répartition des coûts logistiques totaux sur les corridors sélectionnés _____	35
Figure 11 : Approche intégrée : infrastructure, cadre institutionnel et services logistiques	79

Remerciements

Ce document SSATP est le fruit d'une collaboration entre deux Pratiques mondiales du Groupe de la Banque mondiale, Transport & TIC et Commerce et compétitivité. Il a été rédigé par une équipe de la Banque mondiale dirigée par Vincent Vesin (Économiste principal des transports) et Olivier Hartmann (Spécialiste principal du secteur privé), comprenant Aiga Stokenberga (Jeune Professionnelle), Abel Paul Basile Bove (Spécialiste principal de la Gouvernance) et Yaya Yedan (Spécialiste principal des Transports, et Responsable du pôle Intégration régionale du SSATP).

Baher El-Hifnawi (Économiste en chef du transport), Jean-Christophe Maur (Économiste principal), Ibou Diouf (Responsable du Programme SSATP), Anca Dumitrescu (Spécialiste en chef du transport), Luis Blancas (Spécialiste principal du Transport), Gaël Raballand (Spécialiste en chef du secteur public), Laurent Corthay (Spécialiste en chef du secteur privé) et Georgiana Pop (Économiste principal) ont fourni des commentaires inestimables aux diverses étapes des travaux de recherche et de rédaction. Konjit Gebreselassie a fourni un excellent soutien à l'équipe tout au long de la préparation et finalisation du document.

Cet ouvrage a également bénéficié des précieux commentaires de Rachid Benmessaoud (Directeur Pays), Nicolas Peltier-Thiberge (Responsable du pôle mondial d'expertise Transport & TIC), Indira Konjhodzic (Coordinateur de programme pays), Jakob Engel (Jeune Professionnel), Federico Antoniazzi (Économiste), Marc Navelet (Spécialiste principal du transport), et Fabio Galli (ancien Spécialiste en chef du transport). Les Responsables régionaux en communication – Lionel Yaro, Habibatou Gologo, Mademba Ndiaye et Odilia Renata Hebga – ont revu le document pour vérifier l'exactitude des faits et la formulation.

Les principales conclusions de l'ouvrage ont été examinées en interne lors des assemblées d'automne de la Banque mondiale, durant une réunion consacrée aux travaux d'analyse du transport en Afrique occidentale et centrale, tenue le 6 oc-

tobre 2017. La réunion était présidée par Rachid Benmessaoud (Directeur pays), avec la participation des Directeurs Pays, des membres des unités de gestion-pays et de l'équipe d'Intégration régionale pour l'Afrique. Les participants ont eu l'occasion de prendre connaissance de ces conclusions et de discuter des moyens d'appliquer les recommandations préconisées. La diffusion externe de l'ouvrage est prévue pour 2018.

Enfin, les auteurs veulent remercier tous ceux et celles qui ont contribué à la publication du manuscrit, Monique Desthuis-Francis qui a revu le texte et publié le document, Gregory Wlosinsky pour les illustrations et la couverture, Ryan Kemna pour la préparation de la carte et Inje Oueslati pour son appui apporté au processus de publication.

Les auteurs sont également reconnaissants envers Norbert Aneye et Stephane Eholie de SIMAT Côte d'Ivoire pour leur assistance pour la photo de couverture.

Sigles et abréviations

AfDB	Banque Africaine de Développement
AID	Association Internationale de Développement
BNDE	Banque nationale de développement économique du Sénégal
CBC	Conseil Burkinabé des Chargeurs
CEDEAO	Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire d'Afrique Centrale
CEMT	Conférence européenne des ministres des transports
CER	Communauté économique régionale
CMC	Conseil malien des chargeurs
CMTR	Conseil malien des transporteurs routiers
CNUCED	Commission des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUT	Conseil national des utilisateurs des transports publics
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
EVP	Unité équivalente de vingt pieds
FCFA	Franc de la communauté financière africaine
FDTR	Fonds pour le Développement du Transport Routier de Côte d'Ivoire
FFE	Fonds de facilitation des échanges
FPI	Financement de Projets d'Investissement
GIZ	Agence allemande pour la coopération internationale
ISSEA	Institut sous-régional de statistique et d'économie appliquée
JICA	Agence de Coopération Internationale du Japon
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCAL	Organisation du Corridor Abidjan-Lagos
OEA	Opérateur économique agréé
OMD	Organisation mondiale des douanes
OTRAF	Organisation des Transporteurs Routiers du Faso
PIB	Produit intérieur brut

PSE	Plan Sénégalais d'Emergence
EISP	Évaluation de l'impact social et des effets sur la pauvreté
RTFCC	Crédit pour la politique de facilitation des échanges régionaux et de développement de la compétitivité
SNTRC	Syndicat national des transporteurs routiers du Cameroun
SSATP	Programme de politiques de transport en Afrique
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TLC	Total des coûts logistiques
Ton-km	Tonne-kilomètre
TRIE	Convention relative au Transit Routier Inter-État des marchandises
UE	Union européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
URI	Union routière internationale
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Synthèse

En Afrique de l'Ouest et Afrique centrale, la croissance économique et l'emploi dépendent encore en grande partie de l'agriculture et des industries minières, et reposent largement sur les importations.

Les pays enclavés de la région sont caractérisés par d'importants déséquilibres commerciaux, avec des ratios exportations-importations inférieurs à 30 %, et par une dépendance excessive au transport routier. Si l'amélioration des infrastructures demeure nécessaire, des réformes en vue de réduire les coûts et renforcer la concurrence dans les services de transport et de logistique sont désormais essentielles. Cependant, l'économie politique des réformes nécessaires est complexe et mal comprise.

L'analyse de ces réformes devient cruciale quand les facteurs de gouvernance et d'économie politique semblent empêcher tout progrès pourtant techniquement a priori possible.

Le transport routier a tendance à être politisé, surtout dans les pays qui en dépendent largement pour leur sécurité alimentaire et leur commerce. En Afrique de l'Ouest et centrale, la fragilité, l'instabilité politique et les déséquilibres économiques et commerciaux structurels affectent la dynamique de réformes du secteur. Bien que des progrès notables aient été réalisés dans la région en matière infrastructure routière, les réformes politiques clés, visant à corriger les distorsions du marché et à accroître la valeur des investissements, n'ont pas encore eu lieu. Le présent document de travail SSATP fait le point sur les inefficacités du transport dans la région et pointe sur les principaux défis de l'économie politique qui ont empêché jusqu'à présent une réforme significative. Elle passe en revue les travaux analytiques antérieurs sur les réformes sectorielles dans la région, décrit les défis actuels et les opportunités à venir, présente un cadre analytique pour évaluer les réformes en mettant l'accent sur l'économie politique et la faisabilité de leur mise en œuvre, et enfin, propose des recommandations pratiques pour les responsables de l'action publique. Ce faisant, l'ouvrage vise à fournir des orientations pour l'engagement futur de la Banque mondiale dans le secteur. Sa couverture géographique est limitée aux principaux corridors de transport de l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, sélectionnés en fonction de leur rôle dans le

commerce de la région, de la disponibilité des données récentes du secteur du transport et des engagements passés et actuels de la Banque mondiale.

Le présent document s'enracine profondément dans les travaux analytiques menés par le SSATP sur le cadre juridique et réglementaire du secteur des transports.

Cet ouvrage est profondément ancré dans le travail analytique mené par le SSATP sur le cadre juridique et réglementaire du secteur des transports, ainsi que sur l'industrie du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale, lié notamment aux coûts logistiques, aux enquêtes sur le camionnage réalisées au Bénin et au Niger, ou encore en Afrique de l'Est, et à l'échelle du continent, recueil des Instruments juridiques internationaux de facilitation du transport et du commerce en Afrique. Sa publication par le SSATP marque le lancement d'une initiative régionale pour créer un modèle de cadre juridique et réglementaire des transports à l'échelle nationale, bilatérale et régionale

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Certaines des principales inefficacités qui contribuent à l'augmentation de l'ensemble des coûts logistiques portent sur l'organisation du transport routier et la détermination des prix de transport de transit en l'absence d'une concurrence véritable.

Le secteur du camionnage est dominé par de petits opérateurs informels¹ qui manquent de formation professionnelle et de sens des affaires. Ces transporteurs routiers entrent et sortent opportunément des activités nationales et internationales, avec peu d'obstacles formels à l'entrée. Un réseau d'institutions formelles et informelles façonne l'accès à la profession et au marché du fret à l'intérieur et entre les pays, dans un contexte où les préoccupations sécuritaires influencent davantage les incitations politiques des principaux acteurs privés et publics. Le secteur est excessivement syndiqué et caractérisé par une forte influence des intermédiaires informels et des syndicats ainsi que d'innombrables règles formelles et informelles, telles que la non concurrence dans la répartition du fret, qui augmentent les coûts de transport et réduisent les incitations à renouveler les flottes. De plus, les incitations et les intentions des particuliers opérant au sein des institutions étatiques formelles ne concordent pas toujours avec celles des institutions

¹ Ici et dans le reste du texte, les opérateurs «informels» désignent non seulement les opérateurs qui n'ont pas d'autorisation d'exploitation, mais – surtout – ceux qui ne respectent pas les normes d'exploitation nationales et / ou internationales.

elles-mêmes, ce qui amenuise un peu plus les chances de réussite de toute réforme. En effet, dans le passé, certains acteurs se sont révélés suffisamment puissants pour bloquer des réformes (ouvertement ou secrètement) ou n'ont fait que promouvoir un ensemble très limité de réformes qui ne compromettent pas leur position de recherche de rente ni ne dénoncent leur corruption.

La difficulté de mettre en œuvre une réforme significative dans la région est aggravée par de nombreux facteurs interdépendants.

L'absence d'application des réglementations sur la charge à l'essieu signifie que les services de transport routier ou ferroviaire en conteneur demeurent plus chers que le transport routier en surcharge de marchandises diverses. Les facteurs politiques faussent les décisions relatives à l'investissement dans les véhicules et à leur utilisation, mais aussi et à bien d'autres comportements adoptés dans le secteur. Par exemple, dans bien des pays, les camions ne peuvent être utilisés comme garantie, ce qui limite l'accès au crédit pour de nouveaux véhicules. De même, le choix des transporteurs est fondé sur la confiance plutôt que sur leur valeur, ce qui réduit les incitations et les possibilités d'effectuer des trajets retour en charge ou d'investir pour un meilleur rendement. Les restrictions en matière de cabotage contribuent à réduire la productivité des actifs et accroître les retours à vide dans le transport de fret transnational. Dans l'ensemble, les facteurs causant des insuffisances et des coûts plus élevés dans les systèmes logistiques de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale sont similaires sur l'ensemble des corridors.

Une observation clé de l'analyse du secteur du transport routier dans les corridors étudiés indique que le niveau d'exposition aux risques commerciaux et financiers est très inégal et dépend du modèle d'exploitation de l'entreprise.

Les entreprises agissant pour leur compte et celles qui offrent ces services à des fins commerciales réalisent des bénéfices sur des bases différentes. Alors que le transport commercial est axé sur le profit, le transport pour compte propre n'est qu'un poste de dépense, pas un centre de profit indépendant. Les bénéfices d'exploitation sont aussi extrêmement variables où quelques grands exploitants – souvent des filiales de conglomérats multinationaux de logistique – réalisent des bénéfices, alors que de nombreux petits propriétaires-exploitants sont à peine rentables, d'abord parce qu'ils sont dans l'incapacité de comptabiliser la totalité de leurs coûts d'exploitation, mais aussi à cause des intermédiaires qui absorbent les bénéfices. C'est pourquoi, le modèle dominant actuel des petits propriétaires-exploitants est inefficace en raison de leur faible niveau de professionnalisme, de

leur incapacité à sécuriser durablement du fret et de leur faible capacité à renouveler leur flotte.

L'inefficacité des entreprises de transport routier est liée au manque de normes professionnelles pour entrer dans sur le marché aux niveaux national et régional. À l'heure actuelle, il n'y a presque aucune formalité pour devenir transporteur et le coût d'entrée se limite au coût d'un véhicule d'occasion. Outre l'absence permissive d'un cadre juridique et réglementaire, les dispositifs institutionnels de renforcement des capacités des opérateurs du secteur sont insuffisants. Ce manque de capacités a plusieurs conséquences, notamment pour la sécurité routière et l'environnement, car les transporteurs sous-formés ont tendance à conduire moins prudemment et des véhicules moins économiques en carburant.

Les nombreux intermédiaires qui opèrent dans le secteur de la région approfondissent à l'écart entre les coûts et les prix du camionnage, ou entre les prix payés par les chargeurs et les paiements reçus par les transporteurs.

Même si les nombreux intermédiaires informels apportent une certaine valeur à la chaîne logistique en contribuant à répondre à la demande de transport, ils ne sont pas liés par un contrat et ne portent donc aucune responsabilité contractuelle. Les *coxeurs* ou intermédiaires informels non liés par des dispositions contractuelles, sont symptomatiques du dysfonctionnement du secteur de la région et du manque d'échanges formels d'allocations de fret, leurs activités s'ajoutant aux frais d'exploitation des petits et non-conformes transporteurs qui, autrement, seraient incapables de trouver du fret.

Sur la plupart des corridors analysés, les règles d'accès au marché faussées et les mécanismes de répartition des marchandises motivés par des considérations politiques alimentent au moins une partie du marché du transport de transit, ce qui augmente inévitablement le prix des services de transport.

En principe, la Convention de 1982 relative au Transit Routier Inter-États (TRIE) de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) vise à créer des droits et des opportunités équitables entre les communautés de camionnage des États membres ; cependant, sa mise en œuvre dans le contexte des années 1980 a ouvert la voie à un manque de concurrence dans le secteur au point de créer un quasi-monopole. Le rôle prépondérant joué par les syndicats de transporteurs dans l'administration de certains systèmes de répartition du fret (*tour de rôle*) est basé sur un modèle de fonctionnement dépassé qui progressi-

vement disparaîtra avec la professionnalisation du secteur. Il est probable qu'un simple appel au démantèlement des syndicats n'obtiendra pas le soutien politique nécessaire et sera accueilli par une forte opposition. L'application de systèmes de quotas et de tour de rôle est déjà inégale d'un pays à l'autre, toutefois, ces systèmes «justifient» l'existence d'institutions qui ne font pas officiellement partie du contrat de transport et des pratiques opaques décident de l'entreprise qui fournira les services de transport.

L'examen des études existantes et l'enquête menée auprès des responsables des équipes-projets de la Banque mondiale sur la facilitation des transports et du commerce en Afrique de l'Ouest et centrale suggèrent que plusieurs réformes ont été abandonnées faute de volonté politique de défendre les intérêts de l'industrie du transport routier et du fait des liens entre cette industrie et la sphère politique.

L'approche des réformes devrait mettre l'accent sur le dialogue politique avec les transporteurs afin de leur permettre de devenir efficaces et rentables. L'attention des pays devrait porter sur les avantages et les bénéfices nets des réformes, notamment des entreprises de camionnage plus dynamiques offrant des emplois de meilleure qualité et une réduction des coûts de transport entraînant une baisse des prix des biens de consommation et des exportations plus compétitives. Le soutien de la société civile engagée dans la facilitation du commerce est primordial pour intensifier la sensibilisation et empêcher certains acteurs individuels d'entraver le processus de réforme. Les exemples de bonnes pratiques et de leçons d'expériences d'autres pays – tels que dans la Communauté de l'Afrique de l'Est et australe – devrait aider dans la sensibilisation au changement.

RECOMMANDATIONS

La réforme commence par la révision du cadre réglementaire qui appelle à des normes de qualité plus élevées, accompagné par un dialogue public-privé pour assurer son respect tant par les opérateurs privés que par les organismes publics.

Des normes plus élevées supposent aussi des coûts fixes plus élevés—modèles de véhicule plus neufs, personnel plus qualifié ou encore meilleures installations. C'est pourquoi, pour éviter que les entreprises de transport routier augmentent leurs prix, il faut que les gains d'efficacité proviennent de deux actions : (i) réduire le rôle des intermédiaires pour s'assurer qu'une proportion plus élevée du prix payé par les chargeurs finisse dans les poches des entreprises de transport et (ii) augmenter le taux d'utilisation des véhicules pour répartir l'impact des coûts

fixes plus élevés sur un plus grand nombre de rotations (réduction du temps d’inactivité entre les chargements et pendant le transport).

Trois types de recommandations sont proposés et applicables sur les corridors étudiés en Afrique de l’Ouest et centrale liés aux domaines suivants : Amélioration de la transparence et des normes, déréglementation sectorielle et réformes liées aux intermédiaires, et Dialogue régional.

Dans tous ces domaines prioritaires, les réformes requises couvrent plusieurs aspects de la facilitation du transport et du transit : les *modes* qui concernent les réformes visant à professionnaliser et à formaliser les entreprises de transport routier et de logistique et à moderniser l’organisation des marchés de camionnage et de logistique ; les *plateformes* qui concernent les réformes liées à l’amélioration de la compétitivité des places maritimes et intérieures ; et les *codes* qui portent sur les réformes pour le dédouanement et la facilitation du transit. Le Tableau 1 récapitule les réformes pour chaque domaine prioritaire «*modes, plateformes et codes*». Les réformes couvrant les normes et la transparence sont colorées en blanc, celles liées à la déréglementation et aux intermédiaires en gris clair, et celles nécessaires pour la promotion du dialogue régional sont en gris en foncé.

Tableau 1 : Matrice des priorités de réformes – modes, plateformes, codes

	MODES	PLATEFORMES	CODES	
<i>Professionnalisation des industries des transports et de la logistique</i>	<i>Modernisation du marché des transports et de la logistique</i>	<i>Amélioration de la compétitivité des plateformes maritimes et intérieures</i>	<i>Amélioration du dédouanement</i>	<i>Amélioration du transit</i>
Cadre juridique et réglementaire	Contrats de transport	Régulation des concessions des terminaux portuaires et intérieurs	Guichets uniques et portails Web d’informations commerciales	Interconnexion des douanes
Structurer la représentation professionnelle pour favoriser le dialogue public-privé	Accords de transport et de transit bilatéraux	Amélioration des conditions d’exploitation des plateformes	Promotion de la conformité (gestion des risques et OAE)	Régimes de transit (garanties, interopérabilité des systèmes de suivi par GPS)
Promotion de la conformité des transporteurs (charge à l’essieu, renouvellement des flottes, etc.)	Réduire l’asymétrie de l’information	Promotion de la conteneurisation vers l’hinterland	Promotion de la conformité des agences de contrôle : gouvernance et éthique des agents de l’État	Postes de contrôle juxtaposés

Amélioration de la transparence et des normes

Les réformes doivent mener vers une transformation structurelle du transport routier de son statut actuel d'artisan et de non-conformité vers un service moderne et de haute qualité qui privilégie les intérêts des chargeurs et fonctionne selon le principe d'optimisation des coûts tout en respectant les lois et réglementations en vigueur.

La professionnalisation et la formalisation des activités de transport routier et de logistique passent par (i) la mise en place d'un cadre juridique et réglementaire global, (ii) la structuration de la représentation du secteur et l'organisation du dialogue public-privé, (iii) la promotion de la conformité avec les réglementations en vigueur et (iv) le recours à des flottes plus efficaces. Le cadre juridique et réglementaire constitue l'ensemble des règles qui régissent l'accès aux activités de transport et de logistique, définissant entre autres : le transport commercial face au transport pour compte propre, les normes d'établissement des entreprises de transport, l'expertise requise du personnel des entreprises de camionnage et les modalités nécessaires pour fournir et établir cette expertise, enfin, les caractéristiques nécessaires des actifs d'une entreprise de camionnage tels que les véhicules. Le cadre juridique et réglementaire devrait également favoriser la création d'entreprises formelles dotées de ressources suffisantes et promouvoir la fusion des nombreux petits opérateurs existants. Enfin, il devrait viser à formaliser le rôle des courtiers de transport. On s'attend à ce que le niveau accru de professionnalisme des transporteurs, obtenu grâce à des normes plus élevées d'accès à la profession et de renforcement des capacités, leur permette progressivement d'opérer indépendamment des *coxeurs* et de s'approvisionner en fret par des voies plus formelles et moins prédatrices.

Sur la base de l'expérience internationale, il existe trois principaux types de systèmes réglementant l'accès au marché des transports internationaux – les critères nationaux, les accords bilatéraux et les accords et systèmes multilatéraux.

S'agissant des critères nationaux, la Chine est un bon exemple car les transporteurs doivent acquérir leur expérience sur le marché national et utiliser des véhicules répondant à des normes techniques élevées avant d'être autorisés à effectuer des transports internationaux. Les critères multilatéraux utilisés dans l'Union européenne (UE) ont été largement reproduits à plus petite échelle dans diverses parties du monde et constituent donc une bonne référence pour concevoir une telle réforme.

Dans de nombreux pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, le cadre juridique et réglementaire est incomplet voire silencieux sur les aspects pourtant critiques.

En fonction des lacunes actuelles, la révision du cadre juridique et réglementaire pourrait requérir une nouvelle loi sur le secteur du transport ou des ajustements au moyen de décrets et d'arrêtés. Cependant, cela ne peut être le fait des seuls pouvoirs publics—la participation des acteurs du secteur est capitale. Dans de nombreux pays, les syndicats professionnels n'ont pas la capacité de participer efficacement au dialogue politique et tendent à avoir des représentations limitées. La restructuration des syndicats, éventuellement dans le cadre et sous la couverture d'une fédération, est essentielle pour faire en sorte que le dialogue sur la réforme englobe tous les acteurs. Le grand nombre de véhicules sous-exploités laisse supposer que les réformes visant à professionnaliser le secteur (et donc à réduire le nombre d'entreprises de camionnage) n'augmenteraient probablement pas les prix des services de transport. Mais ils impliqueraient nécessairement l'émergence d'entreprises d'un autre type – du modèle « un homme-un camion », actuellement prédominant, à un modèle dans lequel chaque entreprise compterait au moins plusieurs employés exploitant plusieurs véhicules.

Une partie importante du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale ne pourra se conformer aux nouvelles normes établies par la réforme proposée.

Certains opérateurs auront besoin de soutien pour restructurer leurs opérations afin de se mettre en conformité, par exemple en offrant une formation complémentaire et en facilitant l'accès à des véhicules plus performants, tandis que d'autres ne pourront pas s'adapter et auront donc besoin d'aide pour sortir du secteur, par exemple en se formant à une nouvelle profession. L'application du nouveau cadre juridique et réglementaire est tout aussi critique, car le manque de conformité perçu peut devenir un déclencheur d'extorsion de pots-de-vin. Les exploitants conformes doivent être suffisamment récompensés, notamment en leur offrant un meilleur accès au financement. La transition vers les nouvelles normes doit être irrévocable mais graduelle pour laisser aux opérateurs suffisamment de temps pour s'adapter.

L'amélioration des procédures de dédouanement et de passage des frontières en Afrique de l'Ouest et centrale nécessite la mise en place de guichets uniques et de portails web d'information commerciale, une meilleure conformité basée sur des systèmes de gestion des risques et un statut d'opérateur économique agréé pour les

importateurs et exportateurs, et enfin, des efforts pour promouvoir le respect des normes accrues d'éthique et de gouvernance pour les fonctionnaires des douanes.

Les outils de Technologies de l'Information et de Communication (TIC) pour la facilitation du commerce se sont révélés très efficaces pour réduire les délais de dédouanement. Les portails web d'information commerciale informent les commerçants des exigences administratives liées à leurs transactions et améliorent donc la préparation des documents requis, tandis que les guichets uniques sont à vocation plus opérationnels grâce à l'automatisation des transactions. Le manque de suivi de la conformité vis-à-vis de la réglementation est étroitement lié à l'absence d'incitations pour les opérateurs à rester ou à devenir conformes, étant donné qu'en l'absence de systèmes efficaces de gestion des risques, les services frontaliers appliquent la même approche générale et des contrôles excessifs aussi bien aux opérateurs conformes qu'aux opérateurs frauduleux. Il est donc important de mettre en place des mécanismes de sélection – appelés les «circuits verts» pour les opérateurs économique agréé (OEA) – qui rendent la conformité un choix économique rationnel. Enfin, de la même manière que les opérateurs du transport routier doivent être encouragés à se conformer à la réglementation, il est également important d'établir des mécanismes d'enregistrement de plaintes et de sanctions pour éradiquer les pratiques illégales exercées par les membres du personnel de gestion des frontières.

À plus long terme, pour améliorer la compétitivité des plateformes maritimes et intérieures en Afrique de l'Ouest et centrale, des réglementations doivent être mises en place pour guider les futures concessions de terminaux portuaires et portuaires secs, et des investissements physiques doivent être faits pour améliorer l'interface port-ville et la connectivité entre le port et son hinterland.

De plus en plus, le secteur privé participe à la gestion et au financement des terminaux, tant dans les ports que dans les ports secs, mais les organismes publics manquent souvent de compétences et des instruments pour réglementer efficacement une concession. La plupart des ports de la région sont entourés de zones urbaines, d'où les problèmes de congestion due au trafic intense des marchandises. Les mesures de gestion du trafic pour remédier à ces goulots d'étranglement devraient être combinées avec des investissements dans la construction de zones de parking pour les poids lourds en dehors des villes, de parcs de stationnement tampon pour les camions qui prévoient d'entrer dans la zone portuaire et des programmes de rendez-vous de camions pour planifier le ramassage et la livraison des marchandises.

Déréglementation sectorielle et réformes relatives aux intermédiaires

Pour améliorer la concurrence du transport routier et réduire le rôle des intermédiaires prédateurs, les réformes doivent d'abord et avant tout plaider en faveur de contrats directs et soutenir des mécanismes modernes permettant de faire coïncider l'offre et la demande.

Les contrats standard de transport apporteraient une transparence dans les rôles attribués à chaque partie – y compris les chargeurs, les entreprises de camionnage et les intermédiaires – et pourraient constituer un élément d'information dans un système statistique géré par les autorités de régulation du transport pour surveiller les marchés de fret. La réduction de l'asymétrie de l'information concernant la disponibilité du fret et la demande de services de transport est un moyen de prévenir les pratiques prédatrices des intermédiaires et peut aider les opérateurs de camionnage et de logistique à mieux planifier leurs opérations. Les mécanismes en ligne tels que les bourses de fret sont une solution possible, même s'ils ont des résultats mitigés.

Les bonnes pratiques internationales reconnaissent qu'il est souhaitable d'uniformiser les conditions régissant les contrats de transport international de marchandises par lettre de voiture, notamment lorsqu'il s'agit de la responsabilité du transporteur. Au Népal, les autorités nationales, avec l'aide de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) et de la Banque mondiale, modernisent actuellement le cadre juridique du camionnage grâce à un projet de corridor régional entre le Népal et l'Inde. L'objectif de la réforme est d'éliminer la pratique de tour de rôle, également répandue en Afrique de l'Ouest et centrale, qui coûterait au pays quelque 65 millions de dollars par an. En Inde, on estime que le remplacement des contrats spots, actuellement dominants, par des contrats à plus long terme entraînerait des réductions de coûts de 5 à 10 % par tonne-kilomètre en raison de la réduction des trajets de retour à vide et encore de 5 % en raison de la réduction du temps d'arrêt des véhicules. Au Mexique, la déréglementation progressive du secteur dans les années 1980 a permis aux chargeurs et aux opérateurs de conclure directement des contrats avec les fournisseurs de services de transport en éliminant l'obligation pour les entreprises de transport d'appartenir aux stations centrales de chargement. Cinq ans après la déréglementation, les prix du transport pour les utilisateurs finaux avaient chuté de 23 % en termes réels. De la même façon, grâce principalement à la déréglementation du secteur, les coûts de transport en France ont diminué de 33 % entre 1978 et 1998.

À long terme, c'est l'augmentation de la conteneurisation jusqu'aux destinations intérieures qui permettra de renforcer la compétitivité des corridors intérieurs.

Les conteneurs ont été inventés pour les services de porte-à-porte, mais il existe de nombreux facteurs dissuasifs en Afrique de l'Ouest et centrale qui empêchent cette utilisation. Par exemple, les compagnies maritimes exigent une caution avant de libérer les conteneurs pour les destinations intérieures, ou encore les faibles volumes de fret dans l'hinterland entraînent des coûts d'exploitation élevés des dépôts intérieurs de conteneurs (DIC, ou ports secs), sans compter que les poids lourds et les conteneurs sont immobilisés à leurs destinations pendant le long processus de dédouanement au lieu de profiter d'opérations de dépôt à dépôt efficaces. De plus, en l'absence de contrôle de surcharge, les opérateurs sont incités à combiner les marchandises de plusieurs conteneurs sur un même véhicule. Faciliter la conteneurisation vers l'intérieur nécessite de surmonter toutes ces contraintes, ce qui n'est actuellement possible que lorsque la compagnie maritime contrôle la logistique terrestre dans le cadre d'un connaissance direct.

Le dialogue régional

Les accords de transport bilatéraux réglementent un certain nombre de dispositions relatives au transport international, mais se concentrent principalement sur les accords de répartition des droits de trafic.

L'accès au marché du fret est une question sensible en Afrique de l'Ouest et centrale du fait de la part de cargaison réservée, des problèmes des trajets de retour, de l'exclusion des marchandises *stratégiques*, des restrictions de cabotage, etc. La libéralisation de la circulation des marchandises devrait être un objectif des accords bilatéraux révisés notamment dans le cadre de mesures de reconnaissance mutuelle des services de transport et de logistique, de dispositions relatives aux accords de transit, etc.

Outre la libéralisation de l'accès au fret par l'amendement des accords bilatéraux en vigueur, le dialogue régional peut aller jusqu'à l'adoption de mesures de facilitation du transit telles que l'interconnexion des douanes, l'amélioration des régimes de transit et l'introduction de postes de contrôle juxtaposés.

La région ouest-africaine a opté pour une déclaration douanière de transit unique couvrant l'ensemble du processus, et l'Afrique centrale a adopté une approche similaire, qui nécessite de développer des interfaces entre les systèmes informatiques douaniers des pays concernés. Cependant, outre la déclaration en douane

unique, il est également important de disposer d'un régime de garantie unique couvrant le transit pendant le transport et d'assurer l'interopérabilité des systèmes (GPS) pour le suivi des marchandises en transit. Le système TRIE actuel n'a pas été appliqué comme prévu, même si plusieurs pays ont adopté d'un commun accord d'émettre une garantie unique couvrant deux pays au point de départ pour supprimer la nécessité de répéter la procédure à la frontière terrestre. De plus, le besoin d'installations de postes de contrôle juxtaposé ambitieuses ne cadre pas avec les modalités prévues pour le régime de transit, où le nombre d'arrêts aux frontières est supposé être réduit au minimum, ce qui suppose des installations minimales.

L'impact des réformes individuelles sur les coûts de transport est difficile à prédire mais il est encore plus difficile d'estimer ex ante leur impact sur les prix du transport, ou le coût du transport pour les chargeurs.

Les hypothèses de structure des coûts dépendent de plusieurs facteurs structurels et institutionnels, tels la disponibilité du chargement retour, le niveau d'utilisation des véhicules et le nombre total d'acteurs qui vivent des activités de camionnage. Cependant, sur la base des expériences des pays développés, des réformes de facilitation du transport et du commerce, par exemple pour l'interconnexion douanière, la professionnalisation du secteur et l'application effective des réglementations de la charge à l'essieu sur les corridors régionaux, peuvent, de façon réaliste, réduire les incertitudes ou les coûts cachés de la logistique du transport. Les estimations préliminaires suggèrent que pour l'ensemble de la région, une réforme globale de l'industrie du transport routier se traduirait par des avantages économiques nets annuels de l'ordre de 400 à 500 millions de dollars et pourrait réduire les prix du transport de près d'un cinquième.

Bien que les avantages de la réforme soient sans équivoque à long terme, à court et à moyen termes, ils entraîneraient des pertes pour au moins quelques acteurs de la chaîne alimentaire du transport et de la logistique.

Des pertes réelles ou perçues pourraient résulter des effets de la réforme, comme la réduction des transporteurs et des bureaux de fret, en particulier dans les pays enclavés, et des pots-de-vin pour les agents de douanes et autres organismes de contrôle. Il faudra s'attendre selon les termes de la réforme engagée, à ce que les perdants potentiels comprennent le personnel des bureaux de fret et des conseils des chargeurs, certains transporteurs non conformes (qui peuvent ou non être liés aux politiciens et aux décideurs politiques), ainsi que des membres du per-

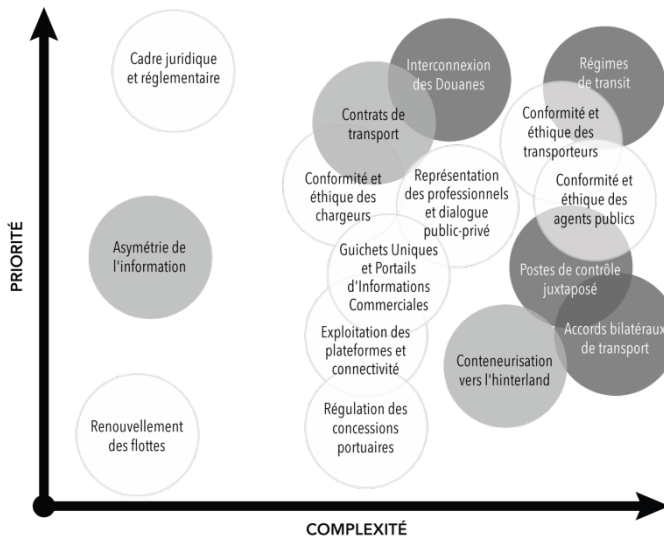
sonnel des douanes et des agences de contrôle. C'est pourquoi, il faut aussi négocier avec les perdants reconnus comme tels et trouver des solutions pertinentes pour les compenser à court et moyen termes quand il a été décidé d'engager de nouvelles réformes importantes. De telles réformes supposent d'abord et avant tout une volonté à toute épreuve au niveau de l'État et une coordination rapprochée entre les divers acteurs publics - ministères, douanes et bureaux de fret. Les réformes visant à promouvoir le dialogue régional suppose une coopération entre les douanes et les entreprises de transport/transitaires. Alors que cela n'a pas toujours été le cas, les agences douanières et le ministère des finances pourraient servir de défenseurs de la réforme sur le terrain, s'ils sont convaincus qu'une meilleure transparence représenterait une solution gagnant-gagnant.

Parce que les réformes créeront non seulement des gains mais aussi des pertes, et sur la base des expériences en Afrique de l'Ouest et centrale et hors de la région, une approche de mise en œuvre progressive devrait être privilégiée dans plusieurs pays, sachant que des changements juridiques radicaux peuvent encourager la corruption et perpétuer voire même entraîner des pratiques informelles.

Le dialogue avec les principaux acteurs sera déterminant, de même que la Banque mondiale et d'autres agences de développement auront un rôle à jouer dans la négociation d'un accord entre les pouvoirs publics et les potentiels perdants de la réforme, à partir des leçons tirées de l'appui de politiques de développement, des financements d'investissements ou des programmes d'assistance technique qui ont été financés dans la région au cours de la dernière décennie. La Figure 1 présente un cadre conceptuel pour la mise en œuvre des recommandations proposées, où l'axe horizontal peut être considéré comme représentant leur faisabilité/complexité relative et l'axe vertical – leur importance ou urgence relative. indiqué précédemment, l'existence d'un cadre juridique et réglementaire solide est primordiale pour améliorer l'efficacité du secteur, même si son plein développement ne peut raisonnablement être réalisé que sur le long terme. De même, la liste des interventions prioritaires figure en bonne place parmi les mesures visant à faire respecter les réglementations existantes et à mettre en place des mécanismes de contractualisation de services de transport plus compétitifs et plus transparents. Bien que moins sensibles sur le plan politique et donc plus aisément applicables à court terme, les mesures telles que le soutien financier au renouvellement de la flotte de véhicules ne sont pas, en soi, considérées comme hautement prioritaires. Cependant, leur mise en œuvre est essentielle pour aider les opérateurs à s'adapter plus facilement aux autres réformes proposées, telles que

celles visant la professionnalisation et la libéralisation du secteur. En d'autres termes, les programmes de soutien au renouvellement des flottes représentent l'une des rares «carottes» disponibles pour mettre en œuvre d'autres réformes plus douloureuses.

Figure 1 : Faisabilité et priorité relative pour la mise en œuvre des réformes



Contexte du secteur en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale

La croissance économique et l'emploi en Afrique de l'Ouest et centrale dépend largement de l'agriculture de base et des industries minières. Les pays enclavés sont caractérisés par des déséquilibres commerciaux marqués où les importations dominent les volumes d'échanges.² Des systèmes de transport et de logistique inefficaces et des coûts de logistique élevés sont parmi les principaux facteurs qui influent négativement sur le commerce et entravent la croissance et la réduction de la pauvreté. Les exportations et la croissance dans les secteurs agropastoral et minier ainsi que les importations de biens de consommation et d'équipement dépendent de ce système de transport et de logistique.

Les prix du transport pour la plupart des pays africains enclavés varient de 15 à 20 % des coûts d'importation³, ce qui est trois à quatre fois plus élevé que dans la plupart des pays développés. Le transport intérieur en Afrique de l'Ouest représente entre 30 et 63 % des coûts financiers de logistique (selon le corridor) et entre 19 et 50 % des coûts logistiques «cachés», ou des coûts logistiques liés au manque de fiabilité des livraisons. Les coûts de transport par tonne-km varient de 0,06 dollar US à 0,19 dollar US, selon le corridor, et les coûts ferroviaires sont comparables.⁴

² World Bank. (2016b). *Project Appraisal Document for Second Regional Trade Facilitation and Competitiveness Development Policy Loan to Burkina Faso and Côte d'Ivoire*.

³ Raballand, G. and P. Macchi. (2009). *Transport Prices and Costs: The Need to Revisit Donors' Policies in Transport in Africa*. The World Bank, Washington D.C.

⁴ Nathan Associates. (2013). *Logistics Cost Study of Transport Corridors in Central & West Africa*.

Le secteur du transport génère environ 6 % du PIB de la région.⁵ Le transport routier est particulièrement important pour le développement économique : il s'agit souvent du mode de transport dominant reliant les zones de production aux centres de consommation à l'intérieur des pays et dans la région ; dans le cas du commerce intercontinental, le transport routier permet d'atteindre les plateformes maritimes ou les destinations finales après l'expédition. En Afrique de l'Ouest et centrale, où les réseaux ferroviaires sont disjointes et rares, et le transport fluvial est, au mieux, le domaine des petits exploitants, la dépendance aux routes est très élevée, en particulier pour les pays enclavés qui sont confrontés au handicap supplémentaire d'un transport long et complexe vers et en provenance des plateformes maritimes de la région.

Pour les pays enclavés tels le Burkina Faso, le Mali, le Niger et le Tchad, le secteur du transport joue un rôle essentiel dans la réduction de l'isolement, tant à l'intérieur du pays que vis-à-vis du monde extérieur (Banque mondiale, 2016b). Les économies sont fortement tributaires des importations et donc du bon fonctionnement du système de transport international pour la fourniture de nombreux produits stratégiques (notamment les hydrocarbures) et de biens de consommation et d'équipement (tels que les matériaux de construction et les intrants agricoles). Le bon fonctionnement du système de transport international est important pour permettre à leurs exportations d'être concurrentielles sur le marché international. La connectivité intérieure est également importante car les activités sont réparties sur une vaste zone géographique.

La lente diminution de la pauvreté dans la région peut être attribuée en partie au cadre difficile des activités économiques (coûts élevés du commerce et du transport, par exemple) qui entravent la transformation structurelle vers des activités à plus forte valeur ajoutée et des emplois productifs. Les coûts élevés de transport contribuent à déconnecter les zones rurales des marchés nationaux, régionaux et internationaux, rendant plus difficile, pour les habitants des zones rurales, la vente de leurs produits, l'accès aux opportunités économiques des centres urbains et l'accès aux marchandises à des prix raisonnables (Banque mondiale, 2016b). L'investissement dans les infrastructures routières en Afrique de l'Ouest et centrale reste donc une priorité, car la plupart des principaux corridors subis-

⁵ World Bank. (2010). *Project Appraisal Document for the Abidjan-Lagos Trade and Transport Facilitation Program*.

sent les conséquences de mauvaises politiques d'entretien et de la surcharge, ce qui rend ces investissements non durables. Pourtant, si le besoin d'améliorer les infrastructures est une évidence, les conditions physiques des routes ne sont plus une contrainte si importante pour le commerce qu'auparavant. Les réformes politiques qui réduisent les coûts et accroissent la concurrence dans les services de transport et de logistique sont désormais essentielles.⁶ Par exemple, les estimations suggèrent que les réformes qui encouragent la concurrence dans le secteur du transport pourraient réduire de 50 % le coût du transport des biens de première nécessité en Afrique de l'Ouest d'ici 10 ans.⁷

En somme, au lieu d'être un facilitateur du commerce, le transport en Afrique de l'Ouest et centrale est un obstacle, combinant une faible efficacité et des coûts élevés. Les causes profondes de cette situation sont nombreuses et interdépendantes. Historiquement, la dépendance excessive vis-à-vis du transport ferroviaire, qui transportait plus de 60 % du volume des échanges internationaux de la région, et l'optimisme pour la réalisation prochaine du projet géant de «ceinture ferroviaire du Sahel» expliquent en grande partie pourquoi le secteur du transport routier a été négligé tant au niveau de l'infrastructure physique qu'au niveau des services. Même lorsque le transport ferroviaire n'a pas répondu à ses attentes et que le transport routier est devenu le mode de transport dominant tant pour le commerce international que régional, l'industrie du transport est restée considérée par les opérateurs eux-mêmes et par les décideurs publics comme une entreprise privée commerciale ouverte à tous et capable de s'auto-réguler. Ce n'est que récemment que l'amélioration des infrastructures physiques est devenue une priorité, de même que la suppression des barrières non tarifaires. Pourtant, encore aujourd'hui, le secteur du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale a tendance à être excessivement dépeint comme étant affectée négativement par des «externalités» pour justifier ses inefficacités internes.

⁶ World Bank. (2012b). *Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples*. Africa Trade Policy Notes, No. 34. Beuran, M., M. Gachassin, and G. Raballand. (2015). *Are There Myths on Road Impact and Transport in Sub-Saharan Africa?* Development Policy Review, 33(5): 673-700.

⁷ USAID. (2011). *Regional Agricultural Transport and Trade Policy Study*. West Africa Trade Hub Technical Report #41.

Le degré de compréhension du secteur a évolué au cours de la dernière décennie, où les réformes du cadre réglementaire passent avant les infrastructures, autrement dit, où les politiques prennent le pas sur les investissements. Une importante leçon tirée de ce changement d'optique est que tous les acteurs ne sont pas touchés de manière égale et que si beaucoup d'entre eux sont perdants en raison des inefficacités existantes, quelques-uns en bénéficient grandement. L'économie politique⁸ des réformes nécessaires est complexe, car, en changeant le statu quo, ils créent des gagnants et des perdants, et souvent des perdants avec de l'influence. De plus, comme le montrent de manière convaincante la littérature sur les conflits et les négociations, les perdants sont plus susceptibles de se battre pour leurs intérêts que les gagnants, en raison de l'aversion aux pertes et de la valorisation des pertes par rapport aux gains. En d'autres termes, l'aversion aux pertes est une force puissante qui favorise la préservation du statu quo dans la vie des institutions mais aussi des individus.⁹

⁸ L'économie politique cherche à expliquer comment les institutions politiques, l'environnement politique et le système économique s'influencent mutuellement. Les principaux domaines d'études de la recherche en matière d'économie politique comprennent le rôle du gouvernement et/ou les relations de pouvoir dans l'allocation des ressources dans l'économie, les monopoles, les comportements de recherche de rentes et la corruption institutionnelle.

⁹ See Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Strauss, Giroux.

Questions, méthodologie et sources d'information

Au sein du Groupe de la Banque mondiale, il est maintenant largement admis qu'il faut d'abord comprendre le contexte de l'économie politique des réformes pour être en mesure d'aider efficacement les pays à concevoir et mettre en œuvre des stratégies et des politiques de développement. Les analyses de l'économie politique tiennent généralement compte des intérêts des acteurs, des incitations, de la répartition des rentes, des héritages du passé, des expériences antérieures en matière de réformes et de la manière dont ces facteurs influent sur le changement. L'un des principaux cadres conceptuels de la Banque mondiale sur l'économie politique est le travail de Fritz, Kaiser et Levy¹⁰, qui fait porter explicitement l'analyse sur les problèmes, en se demandant par exemple, pourquoi les réformes dans un secteur donné n'ont pas produit les effets recherchés et que faudrait-il faire pour réussir.

L'analyse de l'économie politique est importante quand la gouvernance et les facteurs de l'économie politique semblent entraver les progrès considérés comme possibles d'un point de vue technique («risque de développement», Fritz et al., 2009, p.10). L'analyse sectorielle est particulièrement pertinente lorsque les réformes envisagées sont importantes et risquent d'être difficiles en raison de leur impact sur la distribution, de leur complexité institutionnelle ou de la structure des incitations et des contraintes. Elle est également importante lorsque les changements intervenus dans un secteur ou dans un domaine politique ont été longtemps à l'ordre du jour sans jamais se concrétiser ou lorsque des améliorations antérieures des politiques ou des résultats sectoriels ont été inversés. Une solution consisterait à classer les questions de vulnérabilité et les problèmes par ordre de priorité pour décider celles que l'on peut probablement résoudre et proposer des moyens pour que l'amélioration des mécanismes de gouvernance résiste aux risques de bouleversement par les moteurs de l'économie politique.

¹⁰ Fritz, V., K. Kaiser and B. Levy. (2009). *Problem Driven Governance and Political Economy Analysis: Good Practice Framework*. The World Bank, Washington, D.C.

Le secteur du transport routier tend à être politisé, en particulier dans les pays qui en dépendent fortement pour leur sécurité alimentaire et pour l'ensemble de leurs échanges commerciaux. Tout indique en effet que les problèmes d'économie politique dans le transport routier ne manquent pas, quel que soit le niveau de revenu du pays. Comme l'ont noté Wales et Wild¹¹, les pays où les relations sont essentiellement clientélistes (entre politiciens et citoyens, élites dirigeantes, fonctionnaires et acteurs du secteur), elles généreront des incitations politiques pour que les services publics, les réglementations et les infrastructures favorisent des régions ou des groupes de population, dans des conditions socialement sous-optimales et économiquement inefficaces. Dans le secteur du transport, de telles pressions conduisent souvent à privilégier des projets visibles (nouvelles routes et infrastructures) et à négliger des travaux d'entretien moins visibles mais plus exigeants, comme des mesures réglementaires adaptées et des mécanismes de conformité. En Afrique de l'Ouest et centrale, l'instabilité régionale reste un facteur majeur qui influence le comportement des acteurs, les logiques de décision politique et de façon générale, l'environnement incitatif. Ce qui veut dire que les incitations à maximiser les gains à court terme passent avant celles qui visent le long terme. De même, les structures économiques et des échanges ainsi que les déséquilibres économiques durables dans la région affectent la dynamique de réforme du secteur.

Alors que des progrès notables ont été réalisés dans l'amélioration de l'infrastructure routière en Afrique de l'Ouest et centrale, des réformes politiques majeures qui corrigeraient les distorsions du marché et augmenteraient la valeur des investissements dans les infrastructures restent à mener. L'économie politique complexe qui caractérise certaines des questions politiques fondamentales et le manque de coordination entre pays ont entravé les progrès de modernisation du secteur et sont en partie responsables de la mise en œuvre limitée de certaines initiatives régionales majeures adoptées au niveau de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)¹² et de la CEDEAO.¹³ Les difficultés ré-

¹¹ Wales, J. and L. Wild. (2012). *The Political Economy of Roads. An Overview of Existing Literature*. London, Overseas Development Institute

¹² Sénégal, Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Togo, Bénin, Mali, Burkina Faso et Niger.

centes d'application du contrôle de la surcharge ne sont qu'un exemple des défis de l'économie politique liés à l'harmonisation des pratiques dans la région. Une norme harmonisée a été convenue au niveau régional. Cependant, parmi les pays signataires de l'accord, certains délais de mise en œuvre n'ont pas été respectés et la mise en œuvre s'en trouve donc actuellement inégale, illustrant la réticence généralisée des pays à interdire une pratique que les transporteurs considèrent, à tort, essentielle à leur survie (ODI, 2012).¹⁴

Cet ouvrage apporte un aperçu détaillé de cette situation et des autres dysfonctionnements du secteur dans la région, et indique les principaux enjeux de l'économie politique qui ont entravé jusqu'ici les vraies réformes. Il a permis plus spécifiquement de :

- 1) Synthétiser les données quantitatives et qualitatives existantes sur la manière dont l'économie politique influe ou empêche les réformes visant à améliorer la compétitivité des services de transport routier et de logistique dans les pays étudiés,
- 2) Identifier des exemples à suivre de réforme dans d'autres pays et de voir comment ces exemples pourraient être appliqués, et
- 3) Aider l'engagement futur de la Banque mondiale dans le secteur en identifiant les modes de participation avec les pays où les expériences ont bien fonctionné ainsi que leurs principales limites.

L'essentiel du document passe en revue les analyses existantes des inefficacités du transport routier dans les corridors de transit en Afrique de l'Ouest et centrale et en extrait des données et observations qualitatives spécifiques au contexte de l'économie politique. Il rassemble les éléments disponibles sur les causes et les coûts des pratiques non concurrentielles, les réformes nécessaires pour contrer ces pratiques, et l'expérience d'autres pays dans la mise en œuvre des réformes. Il se réfère à une cartographie de l'économie politique des institutions qui ont été

¹³ Cabo-Verde (République de), Sénégal, Gambie (République de), Guinée Bissau, Sierra Leone, Libéria, Guinée, Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin, Nigéria, Mali, Burkina Faso et Niger.

¹⁴ ODI (2012). *Final report: Political Economy of Regionalism in West Africa*. Overseas Development Institute; Chambers, V., M. Foresti and D. Harris.

associées aux réformes engagées dans les corridors étudiés ou qui pourraient à terme servir de champions des réformes. L'objectif de cet effort est d'améliorer et de consolider les connaissances, mais aussi d'aider au futur dialogue avec les pays.

Figure 2 : Domaines d'intérêt pour l'analyse de l'économie politique

Variables structurelles	Variables institutionnelles	Acteurs/parties prenantes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Base économique, profil des exportations, dépendance aux importations ▪ Climat & géographie, situation géopolitique (enclavé/ côtier) ▪ Nature des interactions avec l'économie mondiale (échanges, migration...) ▪ Dynamiques démographiques et de croissance ▪ Pauvreté et équité/inégalité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Formelles</i> : institutions concernées et leur rôle et mission, règles soutenant les politiques et le processus des réformes (liées par exemple à la répartition du fret) ▪ <i>Informelles</i> : normes sociales et attentes, nature et force des réseaux d'influence, recherche de rente comme règle du jeu 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Internes</i> : dirigeants, syndicats, associations de camionneurs, compagnies de transport, camionneurs formels & informels (non-conformes), transitaires, agents en douane, intermédiaires ▪ <i>Externes</i> : autorités des pays frontaliers, institutions régionales, Banque mondiale et autres partenaires du développement

Source : Adapté de Fritz et al. (2009)

L'étude prend non seulement en compte les facteurs *structurels* et *institutionnels* qui influent sur les progrès de la réforme mais analyse les rôles spécifiques des *acteurs* concernés (Figure 2), documentant leurs positions sur les réformes proposées et leurs niveaux d'influence et de pouvoir. Les parties prenantes, dans ce cas, comprennent tous les acteurs qui font partie du secteur en Afrique de l'Ouest et centrale au sens large, des conducteurs et entreprises de transport routier aux divers intermédiaires formels et informels. Les questions suivantes guident cette partie de l'enquête :

- Qui sont les gagnants et perdants potentielles des réformes ?
- Quelles ont été ou seraient les implications de l'opposition des acteurs aux perspectives de réforme ?
- Comment les acteurs externes, tels que la Banque mondiale, ont-ils influencé les processus de réforme dans le passé ?

La couverture géographique de cet ouvrage se limite aux principaux corridors de transport de la région (Figure 3), choisis en fonction de leur rôle dans les échanges régionaux, de la disponibilité de données récentes sur le secteur et les efforts d'engagement passés et actuels de la Banque mondiale. Les corridors spécifiques sélectionnés pour l'analyse sont les suivants.

- Corridor Dakar-Bamako (pour lequel une opération de la Banque mondiale est en cours de préparation)
- Corridor Abidjan-Ouagadougou (pour lequel une opération accompagnée de réformes a déjà été préparée)
- Corridor Abidjan-Lagos (corridor prioritaire pour la CEDEAO)
- Les corridors de Lomé vers les destinations enclavées, essentiellement concentrés sur l'axe Lomé-Ouagadougou (compte tenu du Programme Logistique de la Banque mondiale pour le Togo qui comprend des réformes de l'industrie du camionnage)
- Corridor Douala-N'Djamena (pour lequel des données récentes d'enquêtes sont disponibles, et où la Banque mondiale appuie des pratiques plus transparentes au port de Douala), et
- Corridor Cotonou-Niamey (compte tenu de l'importance du corridor pour le Niger enclavé).

Figure 3 : Carte des corridors étudiés



Le travail d'analyse de cet ouvrage repose en grande partie sur des travaux de recherche, des documents de projets de la Banque mondiale et des enquêtes sur le secteur du transport routier menées récemment avec l'appui de la Banque mondiale en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso et au Togo. En outre, ce travail s'appuie

également sur les réponses de plusieurs responsables de programmes de la Banque mondiale qui ont participé aux réformes de facilitation du transport et du commerce dans la région ou ailleurs.

Acteurs du secteur en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale

Les principaux groupes d'intervenants du secteur du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale comprennent les acteurs nationaux publics et privés, les Communautés économiques régionales (CER) mais aussi les individus travaillant pour ces différents acteurs. Il n'est en effet pas rare non plus que leurs intérêts personnels et ceux de leurs employeurs diffèrent, voire se contredisent. Cette section donne un aperçu des rôles des différents acteurs publics, quasi-étatiques et privés, ainsi que ceux des principales CER.

Acteurs publics et quasi-étatiques

Le transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale se caractérise par une instabilité dans la structuration et l'organisation des ministères de tutelle des transports et des infrastructures et par une multitude d'agences impliquées dans le développement des réglementations et des infrastructures qui créent des conflits juridictionnels et règlementaires.¹⁵ Les acteurs publics et quasi-étatiques exercent leurs fonctions dans le domaine de l'entretien et le financement des infrastructures de transport, la réglementation des services de transport et son application (telle la sécurité routière), la police de la route, les activités douanières et la gestion des frontières, et de la coordination et du dialogue public-privé (facilitation du commerce et du transport). Les ministères sont les principaux acteurs du secteur public, responsables de la réglementation, comprenant les licences et le contrôle des opérations (ponts bascules par exemple). Les organes de contrôle des frontières (douanes et autres agences régulant les échanges) interagissent directement avec les entreprises de transport routier.

Outre les ministères du transport et du commerce, les conseils des chargeurs, les chambres de commerce, les associations professionnelles des différentes branches industrielles, les offices et les agences de commercialisation des productions agricoles ou minières sont des groupes importants d'acteurs quasi-étatiques. Contrai-

¹⁵ World Bank. (2016b). *Project Appraisal Document for Second Regional Trade Facilitation and Competitiveness Development Policy Loan to Burkina Faso and Côte d'Ivoire.*

rement à ce que laisse croire leur dénomination, les conseils des chargeurs ne sont pas des associations professionnelles de chargeurs mais des organes relevant des ministères des transports. Les conseils des chargeurs ouest-africains collectent des informations sur les chargements et émettent des bordereaux de suivi des cargaisons (couvrant le transport maritime et également le transport intérieur). En Afrique centrale, leur fonction se limite aux bordereaux de suivi des cargaisons, tandis que les bureaux de fret émettent des bordereaux pour le transport terrestre. Les bordereaux de suivi pour le transport routier sont dans les deux cas issus des accords bilatéraux signés entre les pays (voir plus loin). Les Chambres de Commerce et d'Industrie sont traditionnellement les garants nationaux du régime de garantie du transit routier (TRIE en Afrique de l'Ouest). Elles délivrent le *carnet TRIE* et perçoivent une taxe ad valorem sur les marchandises en transit. Dans certains pays, les taxes sont versées sur un fonds qui finance des activités ou des institutions de facilitation du commerce.

Dans plusieurs pays, les organismes parapublics contrôlent les importations de produits pétroliers et d'engrais et les exportations de produits de base (coton et cacao dans plusieurs pays, phosphates au Togo, aluminium en Guinée...) et font donc office de chargeur vis-à-vis des services de transport et de logistique. En raison de leur contrôle d'une grande partie de la demande de transport et de leur besoin de services fiables et de haute qualité, ces acteurs peuvent potentiellement soutenir la réforme du secteur, en limitant par exemple le choix de leurs fournisseurs aux seuls opérateurs conformes.

Dans de nombreux cas, les intérêts des employés de ces institutions étatiques et quasi étatiques diffèrent des intérêts des institutions elles-mêmes, ce qui aggrave la complexité de l'économie politique du secteur. Par exemple, sur la base de l'expérience de terrain des auteurs, il n'est pas rare que le personnel chargé de l'application des règlements abuse de sa position pour bénéficier de paiements illicites et que les douaniers acceptent ou sollicitent des pots-de-vin pour dissimuler des déclarations sous-évaluées, de la contrebande, des marchandises prohibées, ou encore le dédouanement de cargaisons par des importateurs non agréés. Il est également notoire que certains agents de police affectés aux postes de contrôle le long des corridors ou aux patrouilles mobiles abusent de leur fonction en extorquant des fonds aux routiers ou aux petits chargeurs. De même, certains membres du personnel douanier et portuaire extorquent de l'argent avant de s'acquitter de leurs fonctions. Les employés des syndicats sont connus pour leur connivence avec les intermédiaires informels et leur confient certaines

des cargaisons contre des commissions informelles. Certains de ces employés ou des dirigeants des organes de décision, faussent les règles en place pour le partage du fret en faveur de leurs propres véhicules. Les fonctionnaires en position d'influence – notamment les officiers de l'armée et de la police, les hauts fonctionnaires des ministères chargés du transport routier et les cadres supérieurs des administrations portuaires – sont parfois aussi propriétaires de véhicules ou détiennent des actions dans les entreprises de transport routier, ce qui fausse leur analyse de la situation et des solutions proposées, voire même compromet les efforts visant à assurer le respect effectif de la réglementation en vigueur ou le projet de réformes qui pourraient compromettre leurs positions de recherche de rente. Il importe donc de tenir compte de leur aversion possible aux réformes pourtant indispensables aux programmes de transport et de logistique, car leur réticence peut – et a réussi dans le passé à – faire échouer ces réformes, même si les institutions pour lesquelles ils travaillent semblent les défendre.

Acteurs du secteur privé

Presque tous les acteurs privés du secteur du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale se rangent entre ceux qui se conforment aux dispositions légales et réglementaires (opérateurs *professionnels*) et ceux qui ne les respectent pas, à des degrés divers d'informalité.¹⁶ Les acteurs du secteur privé qui interviennent directement dans le secteur sont les chargeurs, les transitaires ou déclarants en douane, les manutentionnaires, les courtiers de transport, les opérateurs et les chauffeurs routiers, ainsi que leurs syndicats professionnels respectifs.

L'intermédiation entre la demande de transport (des chargeurs ou de leurs mandataires que sont les transitaires) et l'offre (par les entreprises de camionnage) est dévolue aux courtiers de transport, profession qui est légalement définie dans le monde développé mais pas en Afrique de l'Ouest et centrale. Ici, la fonction est assurée par une catégorie d'intermédiaires connus dans certains pays sous le nom

¹⁶ OCAL / World Bank. (2014). *Industrie du Transport au Niger et au Bénin*. Secrétariat exécutif de l'Organisation du Corridor Abidjan-Lagos.

de «coxeurs»¹⁷, qui ont souvent des pratiques prédatrices et ne fonctionnent pas sur la base d'un accord contractuel formel. Par exemple, en Côte d'Ivoire, le marché a été libéralisé et les chargeurs ont le droit de négocier directement avec les transporteurs, mais dans la pratique, l'accès aux marchandises et aux chargements passe généralement par un coxeur. Le coxeur prend une commission d'environ 85 dollars par charge à Ouagadougou ou à Bamako, et l'accord n'est généralement que verbal. Le coxeur a tendance à maintenir un réseau de transporteurs routiers et quelques contacts parmi les chargeurs ou les transitaires. Par ces derniers, ils obtiennent des informations sur les besoins de transport (chargements, destinations) et sélectionnent le prestataire final parmi les transporteurs de leur réseau. Le rôle des coxeurs est plus détaillé dans les sections suivantes.

Le modèle de gestion des services de transport routier appliqué dans la région diverge selon la catégorie de l'opérateur. Les entreprises dites «commerciales» fournissent des services de transport aux chargeurs et comprennent aussi bien des opérateurs de très petite taille (un homme – un camion) que des entreprises. Les opérateurs pour compte propre qui transportent leurs propres marchandises appartiennent au troisième type.¹⁸ Les opérateurs de petite taille ont souvent une éducation et une formation limitées et exploitent souvent des véhicules anciens en utilisant des pratiques de gestion traditionnelles qui reposent sur des réseaux familiaux étendus pour leur activité. Cette catégorie tient un minimum de registres, y compris financiers, a tendance à surcharger leurs véhicules, et est connu pour verser des pots-de-vin aux fonctionnaires qui tolèrent ces opérations. En revanche, les entreprises de transport routier utilisent des techniques de gestion plus modernes et des véhicules plus récents. Enfin, les opérateurs pour compte propre font partie intégrante d'entreprises exerçant dans d'autres activités économiques telles que le commerce, l'industrie ou l'agriculture, et soutiennent

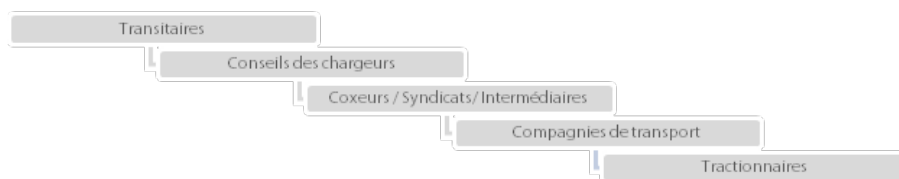
¹⁷ Contrairement aux transitaires formels, les coxeurs n'ont aucun lien juridique et n'exécutent que des fonctions déterminées. Par exemple, les transitaires ont une fonction de dédouanement, ce qui n'est pas vrai des coxeurs.

¹⁸ Nathan Associates (2012). *Impacts of Road Transport Industry Liberalization in West Africa: Final Report*. Transmis à USAID.

celles-ci en transportant leurs produits. Les camionneurs de petite taille représenteraient jusqu'à 90 % de l'industrie du camionnage international dans la région.¹⁹

Puisque la plupart des petits opérateurs détiennent des licences de transport et ne fonctionnent donc pas 'illégalement', un trait plus marquant de la plupart des entreprises de camionnage de la région est leur statut d'entreprise *individuelle* – petit propriétaire exploitant – plutôt qu'*informel* pourtant plus communément utilisé. Leur petite taille a des conséquences sur leur positionnement dans la 'chaîne alimentaire' du transport routier (voir Figure 4), ou sur la hiérarchie d'influence et de dépendance au sein du secteur—sans appui administratif formel, leur rôle est limité et leur dépendance vis-à-vis des intermédiaires élevée. Leur flotte est généralement ancienne et en mauvais état alors que les plus grandes entreprises de transport routier et les exploitants pour compte propre sont propriétaires de véhicules plus récents et mieux entretenus (Nathan Associates, 2012). Cette situation est plus frappante dans les pays enclavés que dans les pays côtiers (Zerelli et Cook, 2010), malgré quelques exceptions récentes.

Figure 4 : La 'chaîne alimentaire' du secteur du transport routier



Le transport routier est une profession à un taux de syndicalisation très élevé mais dont la représentation très fragmentée. Toutefois, les syndicats offrent un certain nombre de services à leurs membres comme la gestion des aires de stationnement et de repos (payants), des services de protection et de sécurité et, parfois de l'assistance routière. De plus, ils interviennent fréquemment dans la négociation des tarifs de fret et, dans les ports, mettent en relation les transporteurs membres avec les chargements disponibles (Banque mondiale, 2016b).

¹⁹ Zerelli, S. and A. Cook. (2010). *Trucking to West Africa's Landlocked Countries: Market Structure and Conduct*. West Africa Trade Hub Report #32.

Communautés économiques régionales et organisations régionales

Les Communautés économiques régionales, entités d'intégration régionale, ont essentiellement deux mandats pour les activités de transport et de logistique : (i) l'harmonisation des services de transport et de logistique au niveau régional, pour créer un marché régional du fret, et (ii) l'intégration douanière. En Afrique de l'Ouest, deux principaux organes régionaux apportent les cadres institutionnels de coopération et d'intégration régionales – la CEDEAO et l'UEMOA. Chacune vise à renforcer l'intégration commerciale et la coordination des politiques entre leurs États membres. Toutefois, elles n'ont pas évolué au même rythme et sont perçues comme n'ayant pas les mêmes forces, compte tenu de leur écart matière de capacités et d'un certain nombre de facteurs liés à l'économie politique. L'UEMOA a fait de plus grands progrès vers l'intégration économique en tant qu'union douanière et monétaire, alors que la CEDEAO a fait preuve d'une plus grande force dans la coordination des politiques régionales dans des domaines tels que la sécurité et l'infrastructure. Les États membres de l'UEMOA étant aussi membres de la CEDEAO, on a tendance à se tourner vers la CEDEAO pour toutes les questions d'intégration régionale. L'UEMOA pourtant reste un acteur régional important et qui a sans doute le mieux réussi à surmonter les réels problèmes de coordination des processus d'intégration.²⁰

Par ailleurs, l'Organisation du Corridor Abidjan Lagos (OCAL) a été créée en 2002 autour de cinq pays traversés par le corridor (Côte d'Ivoire, Ghana, Togo, Bénin et Nigéria), en tant qu'institution chargée de la facilitation du commerce le long de ce littoral. Elle s'est déjà montrée d'un rôle déterminant dans la mise en œuvre des initiatives des bailleurs de fonds dans la région. Dans le cadre du Programme de Facilitation du Commerce et du Transport Abidjan-Lagos (PFCTAL) de la Banque mondiale, elle a par exemple produit des rapports périodiques sur les indicateurs de performance régionaux et nationaux et a servi de catalyseur en organisant et en animant des ateliers régionaux.²¹ En Afrique centrale, la Com-

²⁰ Harris, D., V. Chambers and M. Foresti (2011). *The Political Economy of Regional Integration and Regionalism in West Africa: A Scoping Exercise. Draft Literature Review.*

²¹ World Bank. (2017d). *Implementation Status and Results Report for Abidjan-Lagos Trade and Transport Facilitation Project.*

munauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC)²² est le principal organe régional, mais l'instabilité de la République centrafricaine où siège la CEMAC a eu un impact sur son efficacité.

Les CER ont développé un ensemble d'instruments pour l'ensemble de la région, tels le Code de la route communautaire de la CEMAC qui régleme la fourniture de services de transport et de logistique dans l'espace communautaire ; cependant, de nombreux instruments régionaux adoptés ne sont pas pleinement appliqués lorsqu'ils sont applicables. Les instruments régionaux couvrent un large éventail de domaines liés par exemple aux modalités de transport dans les corridors régionaux, la sécurité routière, les normes automobiles, le contrôle de la charge à l'essieu, les contrats de transport ainsi que le régime de transit et les instruments douaniers régionaux.

²² Gabon, Cameroun, République centrafricaine, Tchad, République du Congo et Guinée équatoriale.

Caractéristiques des corridors étudiés

Le réseau routier de la région est relativement peu étendu et principalement limité aux routes principales reliant les centres économiques. En Afrique de l'Ouest il est plus large et structuré par deux grands axes est-ouest : (i) la route trans-sahélienne reliant Dakar à Niamey et (ii) la route côtière Abidjan-Lagos, complétés par des liaisons sud-nord entre les deux axes à chaque port principal. En revanche, le réseau en Afrique centrale est plus décousu et mal connecté intérieurement et à l'Afrique de l'Ouest. Le transport routier dans l'ensemble de la région prend des formes multiples avec des degrés de complexité variables, allant du transport exclusivement intérieur – uni modal – à régional – toujours uni modal mais accompagné de procédures douanières – à international – multimodal aux procédures douanières complexes (voir Tableau 2).

Tableau 2 : Typologie de la complexité des problèmes en fonction du type de corridor

	Multimodal	Procédures aux places portuaires	Procédures aux frontières terrestres
International (pays enclavés)	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
International (pays côtiers)	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Commerce régional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Commerce intérieur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pour les pays enclavés en particulier, les programmes de réforme a pour objectif explicite d'offrir des services de transport plus efficaces sur les principaux *corridors* intra- et inter-régionaux afin de mieux servir le secteur exportateur et pour qu'il s'intègre à l'économie régionale et mondiale. Le problème de l'éloignement des marchés mondiaux est aussi exacerbé par les obstacles physiques, bureaucratiques, réglementaires et juridiques associés au franchissement des frontières. Les faibles volumes d'échanges limitent le pouvoir de négociation de ces pays avec les groupes logistiques mondiaux, les forçant souvent à compter sur des intermédiaires étrangers pour consolider leurs cargaisons. L'*approche corridor* leur offre l'avantage d'accéder à une infrastructure de meilleure qualité en massifiant les flux, ce qui justifie à son tour une infrastructure et des services de meilleure qua-

lité.²³ L'adoption d'une approche par corridor pour analyser les insuffisances existantes et les réformes nécessaires se justifie aussi par le fait que de nombreuses réformes passe par une action conjointe ou coordonnée de deux pays ou plus, notamment lorsqu'il s'agit de réviser les critères d'accès à la profession de transporteur routier, d'appliquer les limites de la charge à l'essieu ou les procédures de transit. Les réformes doivent inévitablement prendre en compte les dynamiques bilatérales et régionales pour que le corridor international puisse offrir aux intervenants publics et privés des opportunités de coopération et de coordination. Même si cet ensemble des réformes n'atteint pas ses objectifs ambitieux, l'effort de coalition et les dynamiques en présence peuvent déjà créer un environnement propice et engendrer des résultats intermédiaires pour asseoir ou adapter des réformes plus poussées. Le Tableau 3 donne un aperçu des caractéristiques physiques et commerciales des corridors étudiés.

Pour bien comprendre les facteurs qui influent sur les prix de transport dans un pays donné, il faut examiner les expéditions en fonction des trajets, longs ou courts, du volume des charges, large ou modeste, et des itinéraires, nationales ou internationales. C'est souvent au niveau régional ou international que les gouvernements sont les plus conscients de l'importance des corridors en matière de commerce et de transport et qu'ils peuvent s'engager dans la coopération avec leurs voisins. Grâce à l'expansion des infrastructures et à la réglementation des services, le secteur public peut être un puissant moteur de développement des corridors, et impulser des dynamiques de marché. La motivation des secteurs public et privé dans le développement des corridors est révélateur des économies d'échelle qu'ils offrent et de leur capacité à relier les grands centres économiques et à concentrer la demande sur quelques itinéraires (Kunaka et Carruthers, 2014).

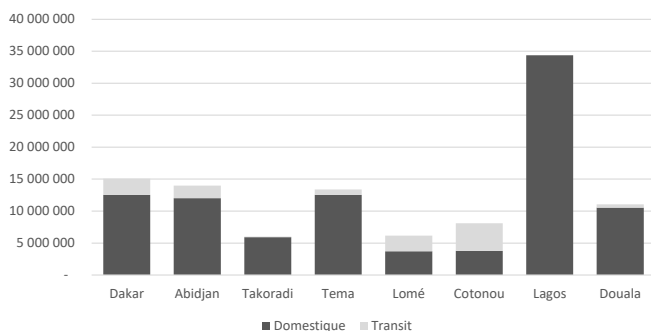
²³ Kunaka, C. and R. Carruthers. (2014). *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*. World Bank, Washington, D.C.

Tableau 3 : Caractéristiques des corridors analysés

DAKAR-BAMAKO	Abidjan-Ouagadougou	Abidjan-Lagos	Cotonou-Niamey	Douala-N'Djamena	Lomé-Ouagadougou
LONGUEUR (KM)					
1 470	1 200	1 000	1 035	1 630	1 000
PRINCIPAUX CENTRES URBAINS					
Dakar, Kaolak, Tambacounda (Sénégal) – Kidira (frontière) – Kayes, Bamako (Mali)	Abidjan, Yamoussoukro, Bouake (Côte d'Ivoire) – Ouagadougou (Burkina Faso)	Abidjan (Côte d'Ivoire) – Accra (Ghana) – Lomé (Togo) – Cotonou (Bénin) – Lagos (Nigéria)	Cotonou (Bénin) – Niamey (Niger)	Douala, Bafia (Cameroun), Garoua, Maroua (Cameroun) – N'Djamena (Tchad)	Lomé, Atakpamé Kara (Togo) – Cinkassé (frontière) – Tenkodogo, Ouagadougou (Burkina Faso)
VOLUME ANNUEL DES ÉCHANGES					
Le transit maritime était de 2,4 millions de tonnes en 2016	Le transit maritime en direction du Burkina Faso était de 1,2 million de tonnes en 2016	Les échanges entre les 5 pays du corridor représentaient ~ 5 milliards de dollars en 2014	Le transit maritime en direction du Niger était de 3,2 million de tonnes en 2016	Le transit en direction du Tchad était de 283,000 tonnes en 2016	1,4 million tonnes en 2016
PRINCIPAUX PRODUITS TRANSPORTÉS					
Coton, ciment, sel, produits pétroliers, céréales, riz, engrais, produits divers	Exportation de coton du Burkina Faso	Pétrole et dérivés, ciment, produits chimiques, papier, textiles, matière plastique, caoutchouc, coton, produits alimentaires	Minéraux & métaux, combustibles, produits manufacturés et alimentaires	Produits pétroliers, produits chimiques, fer, produits alimentaires	Exportation de coton du Burkina Faso, ciment, sel, soufre, graisses et huiles, céréales, huile minérale
COÛTS DE TRANSPORT DE MARCHANDISES SUR UN CORRIDOR					
2 300 dollars (exportations de coton), 4,150 (exportations de riz), 2 600 (importations de riz)	5 095 dollars pour un conteneur de 20 pieds	De Lagos à Accra (470 km), le prix moyen est de 4 200 dollars par conteneur de 40 pieds	3 938 pour un conteneur de 20 pieds	3 780 à 4 530 dollar pour un conteneur de 20 pieds	4 092 dollar pour un conteneur de 20 pieds
CARACTÉRISTIQUES DE LA FLOTTE DE VÉHICULES					
Environ 400 véhicules par jour (85% maliens), 60% des transporteurs n'ont qu'un véhicule, la flotte est plus récente au Mali qu'au Sénégal où près de 85% des véhicules ont plus de 10 ans.	Moyenne d'âge est de 21 ans en Côte d'Ivoire et de 13 ans au Burkina Faso. 43% des entreprises possèdent un seul camion au Burkina et 15% en Côte d'Ivoire, mais la taille moyenne dans les 2 pays est de 3 véhicules. Les camions citernes et les camions-remorques sont majoritaires au Burkina et les camions à benne basculante en Côte d'Ivoire	Moyenne d'âge des véhicules > 20 ans, ~ 90% de la flotte appartient à des particuliers, la plupart des véhicules polyvalents transportent des marchandises diverses, le trafic transfrontalier sur le corridor est plus dense à la frontière entre le Bénin et le Togo (>2 700 par jour)	Moyenne d'âge de la flotte est 25 ans au Niger et de 27 ans au Bénin, leur taille moyenne est de 3 véhicules, les transporteurs nigériens sont plus présents à l'international que pour le Bénin, le transport pour compte propre représente 58% au Niger et 22% au Bénin	La plupart des opérateurs possèdent des véhicules anciens, surtout de large capacité (35-40 tonnes), leur moyenne d'âge est un peu moins élevée au Cameroun (15 ans) qu'au Tchad, le transport de transit fait appel à des véhicules de plus grande capacité que pour le transport intra-régional	La moyenne d'âge des véhicules est de 17 ans au Togo, 30% de la flotte active est composée de porte-conteneurs, 6% de camions citernes et 64% de camions conventionnels, 24 431 voyages ont été enregistrés sur le corridor en 2015 et 7 002 véhicules appa-raissaient dans le système

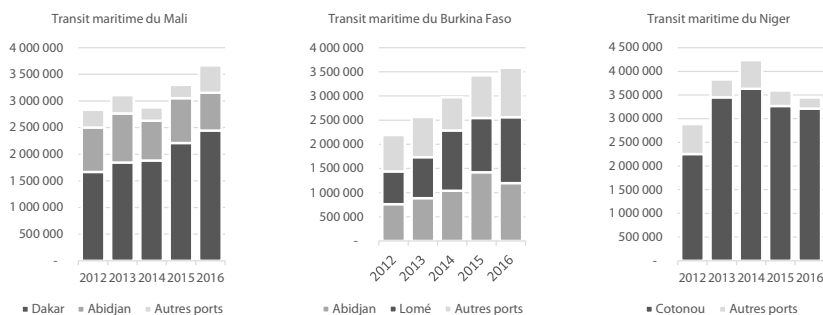
La plupart des ports en Afrique de l'Ouest et centrale desservent principalement les marchés intérieurs, et le trafic de transit vers des pays tiers ne représente qu'une infime fraction de leur activité, à l'exception notable du Bénin. La Figure 5 compare le trafic de transit et le trafic intérieur des ports de la région en 2016.

Figure 5 : Trafic domestique et trafic de transit (calculs des auteurs)



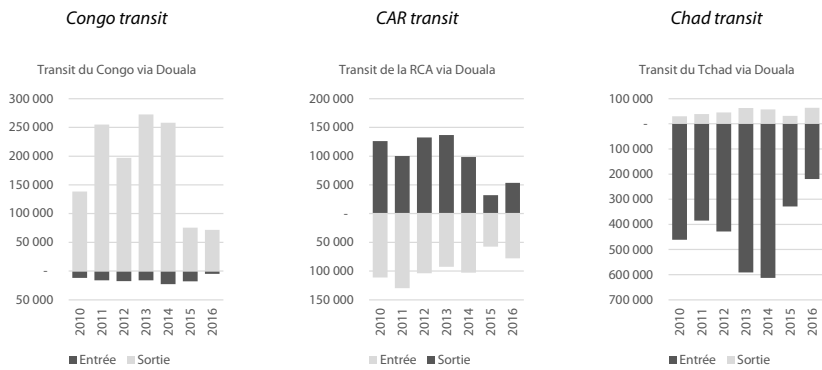
Les ports sont principalement en concurrence pour le trafic de transit vers les pays enclavés du Mali, du Burkina Faso et du Niger, soit plus de 10 millions de tonnes. Au cours des deux dernières décennies, les parts de marché respectives des ports ont évolué, les longs troubles civils en Côte d'Ivoire perturbant les positions établies et offrant de nouvelles opportunités aux autres ports. Abidjan était la principale porte d'entrée du Mali et du Burkina Faso, mais a été, depuis lors, dépassé par Dakar et Lomé. Plus éloigné de la Côte d'Ivoire, et avec une relation établie de longue date avec le Bénin, le Niger continue à dépendre principalement de Cotonou (voir Figure 6).

Figure 6 : Trafic de transit en direction des pays enclavés (calculs des auteurs)



En Afrique centrale, Douala est la porte d'entrée maritime quasi exclusive pour les pays enclavés. Cependant et dans une certaine mesure, les flux diffèrent selon les pays—exportations principalement pour le Congo, importations principalement pour le Tchad, et volumes presque équilibrés pour la République centrafricaine (voir Figure 7).

Figure 7 : Transit à destination des pays enclavés par Douala (calculs des auteurs)



Déterminants des coûts et des prix du transport routier

Aperçu général

Les prix du transport le long des corridors en Afrique sont, en moyenne, plus élevés qu'en Asie du Sud ou qu'au Brésil, mais ils sont particulièrement élevés en Afrique de l'Ouest et centrale (Kunaka et Carruthers, 2014). Par exemple, sur la liaison Douala-N'Djamena, ils atteignent 0,11 dollar par tonne-kilomètre, soit trois fois plus qu'au Brésil (0,035 dollar) et plus de cinq fois qu'au Pakistan (0,02 dollar). Le Tableau 3 présente une comparaison des coûts globaux du transport de marchandises sur les différents corridors de la région.

Une grande partie du poids financier que supporte l'Afrique est liée à l'économie politique globale de la logistique du fret qui amplifie les problèmes de facilitation du commerce et du transport rencontrés dans le reste du monde (Macchi et Raballand, 2009). L'étude sur les prix et les coûts de transport sur les corridors africains²⁴ analyse les écarts entre les coûts d'exploitation des véhicules et les prix du marché du transport dans les principales régions d'Afrique subsaharienne, en établissant un lien avec la déconnexion apparente et les pratiques réglementaires du marché, faisant valoir que les entreprises de transport routier dégagent d'importantes marges. Sur la base des enquêtes auprès de plus de 400 entreprises dans treize pays africains, dont le Niger, le Burkina Faso et le Togo, Macchi et Raballand ont également démontré que si les *coûts* de transport (coûts pour les prestataires de transport) ne sont pas excessivement élevés en Afrique subsaharienne, les *prix* du transport (coûts pour les chargeurs) le sont, notamment en Afrique centrale. Ils expliquent que cette situation est principalement due à la réglementation et aux structures du marché tant officielles qu'officieuses du transport routier. Une autre approche du problème²⁵ porte plus spécifiquement

²⁴ Terevaninthorn, S. et G. Raballand. (2009). *Le prix et le coût du transport en Afrique, étude des principaux corridors*. Banque mondiale, D.C.

²⁵ Arvis, J.-F., G. Raballand, and J.-F. Marteau. (2010). *The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability*. World Bank, Washington, D.C.

sur les pays enclavés et soulignant combien les incertitudes dans les délais de transit contribuent aux coûts élevés de transaction.

Par la suite, d'autres études ont montré que les distorsions de prix étaient plutôt relatives et indiquaient une variation significative dans l'échelle de distorsion (voir Zerelli et Cook, 2010, Nathan Associates, 2013). Il existe d'importantes disparités dans les coûts d'exploitation des véhicules, variables et fixes, le long des différents corridors d'Afrique de l'Ouest et centrale, et des écarts similaires existent également dans les mêmes corridors entre les grandes entreprises formelles, propriétaires de véhicules récents, et les petits opérateurs informels qui exploitent des véhicules anciens. Dans l'ensemble des corridors, les prix du transport ne sont pas directement liés aux coûts logistiques, dû en partie à la puissance des syndicats, à la présence d'intermédiaires ou au recours à des contrats tacites, mais aussi en raison de l'importance des déséquilibres commerciaux.

Si les coûts de transport et de logistique sont très variables d'un corridor à l'autre en raison de sa longueur, la différence de coût est aussi liée au niveau d'efficacité des services de transit.²⁶ Le coût global²⁷ du transport d'un conteneur de 20 pieds est le plus bas sur le corridor Cotonou-Niamey (3 938 dollars), alors qu'il est le plus élevé sur le corridor Abidjan-Ouagadougou, à peine plus long (5 095 dollars). La part des coûts du transport routier dans les coûts globaux de transport et de logistique est la plus haute sur le corridor Dakar-Bamako, ce qui s'explique en partie par son linéaire. En sus des coûts formels, il existe différents coûts informels à chaque étape du processus logistique. Par exemple, sur le corridor Dakar-Bamako, 111 dollars s'ajoutent aux coûts du transport routier informel, 10 dollars servent aux paiements au port, aux douanes et à l'embarquement, et 48 dollars aux frais de dédouanement/frontaliers informels. Le niveau d'occurrence des

²⁶ Cependant, il est difficile de comparer directement les chiffres sur les corridors cités par différentes études, car ce qui est pris en compte dans le coût final diffère énormément, tout comme la taille des échantillons de l'enquête et les méthodes de collecte des données. De plus, les données brutes sur lesquelles sont basées les conclusions des études ne sont pas disponibles pour une nouvelle analyse.

²⁷ Dans l'étude de Saana Consulting (2015), les coûts totaux comprennent : (1) les coûts portuaires (ancrage et amarrage, port, zone de transit, douanes et embarquement), (2) l'ensemble des coûts de transport routier, et (3) les coûts du terminal terrestre (procédures frontalières et de finalisation de dédouanement).

pots-de-vin semble être aussi très élevé sur le corridor Douala-N'Djamena, jusqu'à 13 % du total des coûts, moins de la moitié sur les corridors Accra-Ouagadougou ou Tema-Bamako (voir Terevaninthorn et Raballand, 2009, cité dans Beuran et al., 2015). Il faut noter aussi que de l'arrivée au port à la finalisation des procédures de dédouanement à destination, il faut plus de 19,7 jours sur le corridor Cotonou-Niamey contre 11,6 jours (le plus court) sur le corridor Lomé-Ouagadougou.

Les prix du transport peuvent varier aussi en fonction du type de marchandises transportées. Comme le montrent les données recueillies en octobre 2016 pour la rédaction du Livre Blanc de la Logistique du Sénégal, sur le corridor Dakar-Bamako, le prix du transport en vrac d'une tonne de charbon est d'environ 50 dollars, avec une marge pour le transporteur comprise entre 340 et 510 dollars par voyage si le service est fourni directement et de 170 dollars s'il est sous-traité. Pour le transport en vrac de ciment, le prix du transport routier avoisine 2 050 dollars pour un véhicule de 40 tonnes. Le prix du transport du riz par tonne est d'environ 115 dollars. L'analyse des importations de riz sur le corridor montre que la part du transport représente entre 15 et 17 % du prix de vente à Bamako et que les importateurs peuvent économiser s'il est transporté en conventionnel (en sac) plutôt que conteneurisé—le transport en conventionnel permet en effet une charge plus importante (par la pratique d'une surcharge significative) même si le transport en conteneurs assure une plus grande sécurité. Le type de marchandises peut également avoir un impact significatif sur les coûts portuaires, au port de Dakar, par exemple, les produits alimentaires sont moins chers (18,7 dollars / EVP) que les autres produits (28,1 dollar / EVP).²⁸

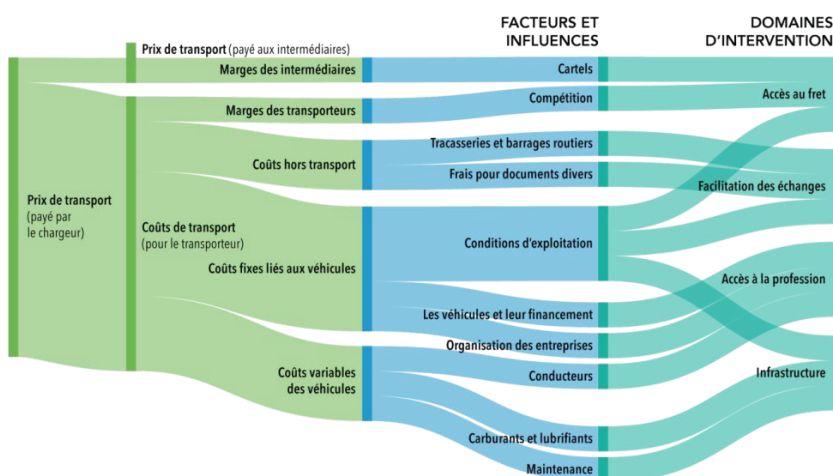
Selon les idées reçues en matière de commerce et de transport, l'investissement dans les infrastructures favorise le commerce grâce à la réduction des coûts de transaction. L'analyse de ces coûts met généralement en évidence les coûts de transport comme principal obstacle au commerce, et la plupart des programmes concernés par les prix élevés du transport reposent sur une chaîne de causalité implicite ou explicite entre l'infrastructure et le commerce. Ils partent du principe que la réduction des coûts d'exploitation des véhicules repose sur de meil-

²⁸ Consia. (2015). *Étude de Performance de la Chaîne Logistique des Transports de Marchandises sur les Corridors Dakar-Bamako et Abidjan-Bamako*. Rapport soumis au ministère de l'Équipement, du Transport et de l'Intégration du Mali.

leures infrastructures, ce qui contribuera à réduire les coûts de transport et donc les prix de transport, et qui au final abaissera le prix des biens importés et aura des effets positifs sur la pauvreté (baisse des prix à la consommation) et les activités productives (emplois, exportations).

Cependant, les coûts d'exploitation des véhicules ne représentent qu'une partie de l'équation. La somme de connaissances accumulées au cours des dernières décennies sur les coûts du commerce et du transport en Afrique de l'Ouest et centrale fait ressortir de multiples facteurs responsables, comme le suggèrent certaines des comparaisons de coûts présentées ci-dessus. L'étude de Terevaninthorn et Raballand (2009) a été parmi les premières à souligner le fait que les distorsions du marché jouent un rôle plus déterminant, tout au moins en Afrique de l'Ouest et centrale, que les problèmes d'infrastructures. Cette réalisation a ouvert la voie à une analyse recentrée où le prix est décomposé en constituants qui subissent chacun ses propres facteurs et influences. La Figure 8 distingue le prix payé par l'exportateur ou le chargeur pour les services de transport et le paiement effectif du transporteur. Ce paiement peut ensuite être réparti en coûts et en marges, les coûts correspondants (i) aux coûts d'exploitation des véhicules, généralement basés sur la distance, (ii) aux coûts fixes, pour les frais généraux et (iii) aux coûts non liés au transport.

Figure 8 : Facteurs et influences des coûts et des prix de transport



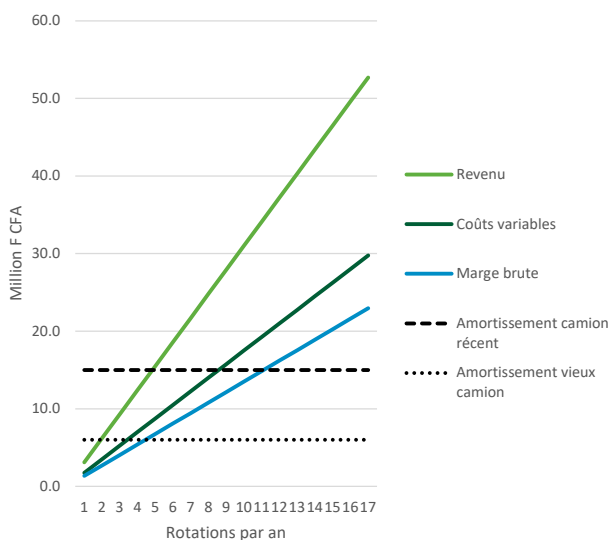
L'infrastructure affecte principalement les coûts et les conditions d'exploitation des véhicules, mais à un degré très variable. Reste que l'infrastructure influe principalement sur (i) des vitesses commerciales plus élevées avec une plus grande rotation des véhicules et sur (ii) les réductions des dépenses d'entretien. Cependant, cela ne s'applique que lorsque plusieurs autres hypothèses sont également avérées, comme par exemple, si le temps de conduite le long des corridors, en particulier en Afrique de l'Ouest et centrale, ne représente qu'une portion du temps total passé sur ce corridor. Les données recueillies en 2012 montrent qu'entre Tema et Ouagadougou, il faut en moyenne dix jours pour effectuer un voyage de 1 000 km. Mais une plus grande vitesse ne serait pas déterminante dans la mesure où d'autres activités, telles que le besoin de change monétaire, entrent en ligne de compte. De plus, l'état des véhicules et le problème de surcharge sont des handicaps bien plus déterminants pour la vitesse commerciale que l'état des infrastructures. De même, les coûts de consommation de carburant et d'entretien pourraient être aussi, sinon plus, affectés par l'âge des véhicules que par l'état des routes. Néanmoins, il existe des cas où l'amélioration de l'infrastructure peut réduire considérablement le temps des trajets, par exemple, dans les zones où les routes non revêtues deviennent impraticables pendant la saison des pluies.

La facilitation du commerce joue également un rôle : outre la structure du marché, la faible rotation des véhicules sur le corridor devient un élément déterminant des coûts. Cette situation résulte d'une conjonction de facteurs tels que de longues immobilisations dans les ports, la difficulté de trouver des marchandises pour le trajet retour, la réglementation des quotas et des files d'attente des véhicules ou de procédures de commerce international et de transit pesantes dans les pays enclavés aussi bien que côtiers (Nathan Associates, 2012). Alors que l'exploitation des véhicules en Afrique australe est comparable à ceux des transporteurs européens (10 000-12 000 km/mois), en Afrique de l'Ouest et centrale, les opérateurs ne dépassent souvent pas 2 000 km/mois (Raballand et Macchi, 2009). L'amélioration des interfaces avec les nœuds du réseau (aux terminaux portuaires et intérieurs), des régimes de transit pour réduire le temps de passage des frontières et les contrôles le long des corridors, ainsi que des procédures de dédouanement pour limiter l'immobilisation des véhicules à destination (les marchandises sont généralement dédouanées dans les véhicules, rarement dans les entrepôts sous douane), réduiraient le délai de rotation.

Un accès fiable au fret peut sensiblement équilibrer les coûts fixes et variables en optimisant l'exploitation des véhicules. Grâce aux nombres de rotations an-

nelles, les entreprises de transport peuvent supporter des frais généraux plus élevés pour couvrir le coût de véhicules en meilleur état, d'un personnel mieux formé et d'installations plus adaptées, sans alourdir la charge de chaque transport. La Figure 8 se base sur les coûts et les prix du corridor Douala-N'Djamena, mais le principe s'applique à toute la région : une entreprise de transport routier doit effectuer un certain nombre de rotations par véhicule et par an pour dégager un niveau suffisant de marge brute pour financer ses frais généraux. Du fait du nombre de voyages annuel, les transporteurs ont à peine les moyens d'entretenir leurs véhicules, et a fortiori d'en acquérir un nouveau, ce qui explique pourquoi ils se plient aux si bas prix payés par les intermédiaires, car dans ce mode de survie, mieux vaut une petite marge sur un voyage que pas de marge du tout.

Figure 9 : Impact du nombre annuel de voyages aller-retour sur les frais généraux



Des cadres réglementaires inadaptés comme des lacunes dans leur mise en œuvre accompagnées de manœuvres frauduleuses établies limitent une véritable concurrence dans le transport routier. Le secteur est effectivement divisé entre de nombreux petits transporteurs informels et peu performants et quelques entreprises plus larges et relativement efficaces. Les petits transporteurs comptent sur les intermédiaires et les organisateurs du marché pour leurs activités et même si cette répartition du fret reste opaque et génère des rentes substantielles, les transpor-

teurs bien souvent n'obtiennent que des tarifs couvrant à peine leurs frais et toute réduction des coûts de transport ne se traduit pas par une baisse des prix de transport. Leur faible rentabilité incite fortement les petits transporteurs à recourir à des comportements de survie à court terme, notamment en dépassant les charges autorisées. Cette surcharge nuit à la viabilité et à la sécurité de leurs activités, détériore le réseau routier et décourage la conteneurisation. De plus, l'environnement réglementaire et politique régional n'incite guère à offrir des services de transport efficaces et concurrentiels.

Outre le besoin d'un cadre réglementaire complet et fonctionnel, la libéralisation et la professionnalisation du transport routier sont nécessaires pour réduire les coûts d'importation et d'exportation. Dans certains pays, les coûts de non-concurrence représenteraient plus d'un tiers du total des coûts de transport. L'analyse réalisée en préparation du premier appui budgétaire régional pour la réforme des transports au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, financée par la Banque mondiale et approuvée en 2016, a estimé le coût de non-concurrence sur le corridor à 35,7 % du total des coûts de transport. Pour le trafic de transit, cela représente environ 746 dollars pour un voyage entre Abidjan et Ouagadougou, soit environ 0,63 dollar par km (Banque mondiale, 2016a).²⁹ La structure inefficace du marché du camionnage – qui a des répercussions sur les prix du transport, l'accès au fret, le manque d'incitations pour un transport routier plus formel et à la modernisation de la flotte – est un problème majeur à résoudre pour améliorer le fonctionnement du corridor (Nathan Associates, 2013). La faible rentabilité des services de transport – résultant de l'absence de critères clairs pour l'accès à la profession et de mécanismes transparents pour l'allocation du transport de fret – incite fortement les transporteurs à recourir à des comportements de maximisation des profits à court terme, tels que la surcharge et l'utilisation de véhicules anciens. En partie à cause de ces comportements, le taux de conteneurisation sur les corridors de transit ouest-africains ne dépasse pas 20 % pour les marchandises en transit en direction des zones enclavées, un des taux les plus bas au monde.

Enfin, les efforts visant à accroître le volume des échanges intra régionaux en Afrique de l'Ouest et centrale sont également entravés par la persistance de bar-

²⁹ World Bank. (2016a). *Project Appraisal Document for a Transport Sector Modernization and Corridor Trade Facilitation Project in Côte d'Ivoire*.

rages routiers et d'abus de paiements sur les principaux corridors, aussi bien aux postes de contrôle officiels (péages autorisés par les agents des douanes) que non officiels (péages par des tiers non autorisés, péages non autorisés par des tiers autorisés, etc.), même si la dynamique sous-jacente des pratiques varie considérablement selon ces deux types de situation. Pour les pays enclavés d'Afrique de l'Ouest (Mali, Burkina Faso et Niger), les paiements extorqués aux barrages routiers illégaux sont estimés à un niveau compris entre 13,6 et 25,5 millions de dollars par an, et les pertes de temps se situent entre 1104 et 2103 mois.³⁰ Sur le corridor Dakar-Bamako, du déchargement du navire au port de Dakar jusqu'à la fin des procédures de dédouanement à l'arrivée à Bamako, les frais officiels mais injustifiés tels que 'l'escorte douanière' et les frais informels s'élèvent à 13 % du total des coûts pour le transport d'un conteneur de 20 pieds et à 16 % dans le cas d'une cargaison en vrac de 30 tonnes.³¹ Pour les cargaisons en transit au port de Dakar, qui a traité 1,9 million de tonnes de marchandises en 2013, les frais d'escorte douanière s'élevaient à 13,2 millions de dollars, soit quatre fois plus que les versements illicites sur le corridor Dakar-Bamako, qui représentaient 3,3 millions de dollars pour la même année (BAfD, 2015).

Pour l'ensemble de la région, les estimations montrent que la réforme et la modernisation de l'industrie se traduiraient par des retombées économiques annuelles nettes de l'ordre de 400 à 500 millions de dollars et pourraient réduire les prix du transport de 19 %, permettant ainsi une augmentation du commerce de transit d'environ 8 % (Nathan Associates, 2012). Le transport routier régional gagnerait environ 60 millions de dollars de recettes nettes, tandis que les chargeurs, les producteurs et les consommateurs des pays enclavés pourraient tirer des avantages économiques nets de 200 millions de dollars. Même si 16 000 emplois pourraient être perdus dans le secteur informel, cette perte serait largement compensée par les 150 000 à 650 000 emplois créés dans l'industrie du commerce. Étant donné que les insuffisances de transport sont plus importantes pour les importations, elles devraient donc en bénéficier le plus. Dans l'ensemble, les effets de l'accroissement des échanges devraient être beaucoup plus importants que les

³⁰ BAfD. (2015). *Problématique de la facilitation du transport en Afrique de l'Ouest et plan d'actions*. Groupe de la Banque africaine de développement.

³¹ Booz Allen Hamilton (2010). *Dakar-Bamako Corridor Cost of Transport Analysis*. Préparé pour USAID.

effets de substitution. D'après les prévisions, la croissance du commerce vers les pays enclavés représenterait 1 milliard de dollars. De plus, les marges du prix de transport par rapport aux coûts les plus élevés pratiqués dans un pays chuteraient de 15 à 20 % après les réformes du fait d'une concurrence accrue et 70 % des changements tarifaires pour les chargeurs seraient répercutés sur les consommateurs ou les producteurs. Une étude montre que la libéralisation du marché régional du transport routier, où la concurrence serait basée sur le prix et la qualité, engendrerait des économies de 40,9 dollars par tonne pour les importations et de 18,9 dollars pour les exportations.³² En revanche, l'élimination de la corruption et des contrôles routiers permettrait d'économiser 23,3 dollars par tonne importée et 6,7 dollars par tonne exportée. Dans le cas plus spécifique du corridor Abidjan-Ouagadougou, une répartition transparente des droits de trafic et un marché mieux régulé (en supprimant les intermédiaires informels et donc les commissions) se traduiraient par une réduction totale de 0,13 dollar par km des coûts de transport sur la partie ivoirienne du corridor. Les coûts diminueraient d'environ 20 %, ce qui, conjugué à l'augmentation de la demande et des taux d'exploitation des véhicules, entraînerait une hausse significative des bénéfices et des revenus pour les opérateurs et leurs familles. En Côte d'Ivoire, la baisse des coûts de transport et de logistique grâce à une meilleure réglementation et professionnalisation du marché se traduirait par des bénéfices annuels d'environ 23,4 millions de dollars en 2021-2040, la réduction des coûts d'exploitation des véhicules due au renouvellement de la flotte – environ 7,7 millions de dollars par an sur la même période, tout en diminuant les délais de transit grâce à la suppression des barrages routiers et à l'amélioration des procédures de dédouanement – environ 3,7 millions de dollars par an (Banque mondiale, 2016a).

Impact de la faible fiabilité des transports sur les coûts logistiques

Les longs délais des opérations des systèmes de transport inefficaces, tels que celui en place en Afrique de l'Ouest et centrale, ne sont pas le seul défi : leur degré élevé d'incertitude s'ajoute à l'ensemble des problèmes existants. En d'autres termes, les incertitudes sur les durées de transport ajoutent un surcoût aux coûts de stockage. Par exemple, lorsqu'un négociant ne sait pas si les marchandises

³² West Africa Trade Hub. (2012). *Transport and Logistics Costs on the Lomé-Ouagadougou Corridor*. Destinée à l'Agence des États-Unis pour le développement international.

arriveront dans six semaines ou six mois, il est dans l'obligation de prévoir un excédent de stock pour éviter les ruptures ou pour l'interruption de la chaîne de production. Ce qui constitue un coût supplémentaire de couverture des incertitudes causé par la nécessité de prévenir d'éventuelles perturbations dues à des durées de transport irrégulières. Une nouvelle mesure de l'impact du transport sur les chargeurs prenant en compte les trois catégories de coûts peut ainsi être définie comme le «coût logistique total» (CLT). Ce coût est lié à une chaîne d'approvisionnement spécifique où les caractéristiques des marchandises et de l'expédition influent sur les caractéristiques de transport, et leur valeur détermine le niveau des coûts de stockage et de couverture des incertitudes. La mesure des coûts logistiques sur les corridors de transport permet de déterminer : i) le poids des coûts de transport dans la chaîne logistique, ii) les "coûts évitables" et iii) les goulets d'étranglement à éliminer pour améliorer les performances logistiques.

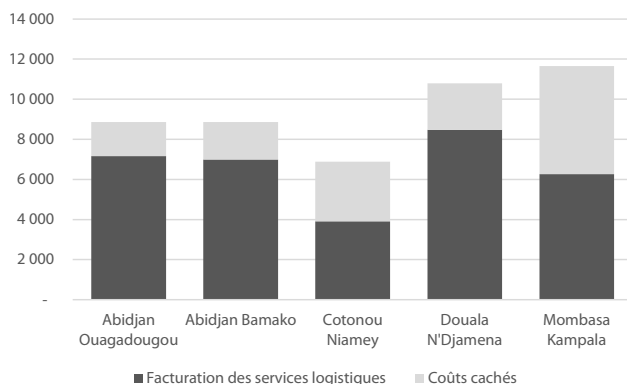
$$CLT = \text{coûts des services logistiques} + \text{coûts de stock} + \text{coûts de couverture des incertitudes}$$

Le CLT supporté par le chargeur représente deux types de coûts : l'un de nature financière, qui correspond aux frais payés aux opérateurs logistiques pour livrer les marchandises et l'autre caché parce que non directement monétaire et lié aux retards et aux incertitudes de la chaîne d'approvisionnement, mais qu'il faut prendre en compte dans l'activité du chargeur. Comme ces incertitudes ne se traduisent pas immédiatement en dépenses directes, elles sont souvent négligées, et les estimations pour certaines chaînes d'approvisionnement sélectionnées en Afrique ont montré que l'ampleur de leur impact économique est comparable au prix payé pour les services logistiques. Les coûts d'entreposage correspondent au coût financier du transport des marchandises. La couverture des incertitudes est une question plus complexe qui appelle deux stratégies possibles : (i) un chargeur prudent passera de nouvelles commandes pour compenser d'éventuels retards dans les délais de livraison, ce qui implique des ressources financières supplémentaires liées à des niveaux de stocks surdimensionnés et aux conséquences logistiques qu'ils entraînent ou (ii) le chargeur décidera de faire face au risque de rupture de stocks et de perte d'opportunités commerciales en cas de retards. L'estimation du coût de couverture des incertitudes se base sur la première stratégie, l'objectif étant de limiter le risque de rupture à 5 %. La base théorique de la mesure des coûts de couverture a été décrite par Arvis et al. (2010). Les formules standard ci-après définissent les coûts de stockage et de couverture.

$\text{Coût de stockage} = \text{Valeur des marchandises} \times \text{Durée totale type de livraison} \times \text{Taux d'intérêt journalier}$

$\text{Coût de couverture} = \text{Valeur des marchandises} \times (5\% \text{ meilleur délai de livraison} - 5\% \text{ pire délai de livraison}) \times \text{Taux d'intérêt journalier}$

Figure 10 : Répartition des coûts logistiques totaux sur les corridors sélectionnés (\$ /EVP)



En Afrique, les coûts associés aux incertitudes et aux retards dans la chaîne de transport et de logistique représentent une part importante du coût logistique total. Le CLT a été calculé sur plusieurs corridors d'Afrique de l'Est, de l'Ouest et centrale. La méthodologie utilisée pour l'Afrique de l'Est a été affinée pour l'étude réalisée en Afrique de l'Ouest et centrale, de sorte que les valeurs des coûts cachés ne sont pas entièrement comparables.³³ Néanmoins, la Figure 10 montre que les coûts associés aux incertitudes et aux retards dépassent d'un tiers ceux des corridors comme celui de Cotonou-Niamey. Une évaluation antérieure réalisée par Nathan Associates (2013) estimait les coûts cachés à 19 % des coûts logistiques totaux par itinéraire (soit 70,5 dollars/tonne) sur le corridor Abidjan-Ouagadougou, à 43 % (124,2 dollars/tonne) sur celui de Cotonou-Niamey, et à 21 % (96,6 dollars/tonne) sur celui de Douala-N'Djamena. Comme l'a également confirmé l'étude de Consia (2015) sur les corridors Dakar-Bamako et Abidjan-Bamako, plus la valeur des marchandises transportées est élevée, plus les coûts cachés, en termes de coût du capital, sont élevés.

³³ Les coûts en Afrique de l'Ouest et du centre calculés par Nathan Associates ; Coûts en l'Afrique de l'Est calculés par CPMS.

Pratiques inadaptées et non-concurrentielles

Pratiques locales et nationales

Coexistence de plusieurs modèles d'exploitation

Comme indiqué précédemment, l'industrie du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale est extrêmement variée, allant des opérateurs modernes équipés de larges flottes de véhicules, intégrés verticalement dans des groupes logistiques aux transporteurs routiers individuels et informels qui, bien souvent, ne sont pas propriétaires de leur véhicule (voir Tableau 4). Ils fonctionnent selon des modèles d'exploitation très différents, mais c'est leur capacité d'accéder au fret qui les différencie vraiment et tout ce qui les caractérise en est la conséquence. Chaque modèle repose sur une structure de coûts différente – qu'il s'agisse des coûts fixes ou variables que des coûts non liés au transport routier – qui aide à comprendre pourquoi les entreprises facturent des prix différents pour des charges similaires sur les mêmes itinéraires. Par exemple, plus le niveau d'activités de transport est élevé, plus les coûts fixes liés aux installations (bureaux, ateliers, parcs de stationnement) et au personnel administratif et de support sont importants. De plus, les entreprises qui effectuent des activités de transport routier pour compte propre, par opposition à celles dont les objectifs sont commerciaux, tendent à avoir des approches différentes pour dégager leurs profits. Alors que le transport commercial est axé sur la rentabilité, dans le cas d'activités pour compte propre, il n'est qu'un poste de dépense dans un domaine commercial/industriel plus étendu et pas nécessairement perçu comme un moyen de profit à lui tout seul. Les enquêtes menées par la Banque mondiale et d'autres confirment que tous les types d'opérateurs sont présents à des degrés variés dans l'ensemble de la région.

Les entreprises de petite taille sont majoritaires et ont généralement un accès limité à l'information sur la disponibilité du fret. De ce fait, elles dépendent d'intermédiaires et d'organismes du marché. Les grandes entreprises souvent reliées aux groupes logistiques intégrés, contrôlent la répartition du fret entre leur propre flotte et les flottes de sous-traitants. Les opérateurs de taille moyenne ont, en général, quelques clients bien établis, mais restent largement dépendants de contrats ponctuels (livraison immédiate, épisodique), par opposition aux con-

trats à long terme par le biais d'intermédiaires. À l'autre extrémité du spectre, les opérateurs pour compte propre ont, par définition, accès à leur propre fret réservé, ce qui peut ou non leur permettre d'exploiter pleinement leur capacité de transport. Pour ce groupe de transporteurs, les véhicules sont rarement considérés comme une entité spécifique de rentabilité, l'objectif étant d'assurer le transport de leurs marchandises au lieu et en temps voulu.

Tableau 4 : Caractéristiques des transporteurs, par type d'opérateurs

	Petits opérateurs	Opérateurs de taille moyenne	Grandes entreprises	Opérateurs pour compte propre
TAILLE DE LA FLOTTE	1 ou 3 véhicules, généralement vétustes	De 5 à 20 véhicules, flotte âgée	Plus de 30 véhicules anciens ou d'âge moyen	Variable
BUREAUX, PERSONNEL	Sans bureau ou personnel	Installation minimale, personnel administratif limité	Bureau et installations (parking, atelier), personnel administratif & commercial, techniciens	Principalement lié à l'activité principale (commerçant ou industrie)
ACCÈS AU FRET	Par des réseaux d'intermédiaires (coxeurs) ou informels	Quelques clients réguliers, via des intermédiaires (coxeurs), transitaires, mais le plus souvent pour des contrats ponctuels	Par des clients et des transitaires établis sur des engagements à long terme	Dédié au transport de leurs propres marchandises
STRUCTURE DES COÛTS	Principalement coûts d'exploitation	Frais généraux minimum	Proportion plus élevée de frais généraux	Le transport est une activité auxiliaire
Fiscalité & versements informels	Aucune TVA, régime fiscal spécifique, versements informels probables	Soumis à la TVA et aux impôts sur les sociétés, mais aussi parfois au régime fiscal spécifique et à des versements informels	TVA, impôts sur les sociétés, éventuellement soumis à des économies de rentes mais en général au paiement de masse	Variable

L'asymétrie dans l'accès à l'information et au fret est l'une des principales raisons pour laquelle une industrie qui devrait être règlementée par une concurrence classique est, en fait, fortement cartellisée, non pas par les transporteurs routiers, mais par les intermédiaires qui interviennent entre les chargeurs et les opérateurs.

Cette apparente opacité entre l'offre et la demande de transport crée des rentes substantielles qui poussent les transporteurs routiers, eux-mêmes largement fragmentés, dans un mode de survie où ils acceptent des tarifs qui leur permettent à peine d'atteindre un équilibre financier sans pour autant couvrir la totalité des coûts de recouvrement (Banque mondiale, 2016b). Les petits propriétaires-exploitants du secteur informel en particulier ont peine à amortir leurs véhicules et reposent sur les dépenses courantes pour savoir s'ils ont réalisé un profit. En d'autres termes, leur horizon de planification est relativement court (Nathan Associates, 2012). Par exemple, sur le corridor Dakar-Bamako, la majeure partie du secteur fonctionne selon une logique de survie, certains transporteurs fixant leurs tarifs en ne considérant que les coûts d'exploitation directs (Banque mondiale, 2017c).³⁴ Dans tous les corridors de l'Afrique de l'Ouest et centrale, les transporteurs du secteur informel paient souvent plus de pots-de-vin que ceux du secteur formel, ce qui peut être directement attribué à leur accès moins fiable au fret et à leur plus faible pouvoir de négociation.

Divergence entre les coûts et les prix de transport

Les différences de capacités à trouver des chargements permettent aux intermédiaires de profiter de la situation pour en tirer parti et imposer des commissions supérieures aux coûts d'intermédiation, d'où le fossé entre les coûts de transport et les prix payés par les chargeurs. Plusieurs études ont mis en évidence l'écart entre les prix du transport et les coûts d'exploitation des véhicules en Afrique de l'Ouest et centrale, qui semble être liée à l'organisation du marché (Nathan Associates, 2013). Même après ajustement pour tenir compte du déséquilibre des volumes de marchandises transportées dans un sens et dans l'autre, une réduction des prix est fortement probable si les conditions du transport routier se rapprochent de celle de l'Afrique australe (Nathan Associates, 2012).

RÔLE DES CARTELS, SYNDICATS DE TRANSPORT ROUTIER. Tout porte à croire que les cartels se forment plus naturellement en Afrique qu'en Asie ou en Europe, principalement en raison de la taille des marchés (Macchi et Raballand, 2009). Mais cette étroitesse de marché ne génère pas nécessairement des cartels, comme

³⁴ Banque mondiale. (2017c). *Livre blanc sur le transport et la logistique au Sénégal: État des lieux et recommandations*. Washington, D.C.

le montre le Rwanda. Ils sont en partie et notamment en Afrique de l'Ouest et centrale la conséquence d'un système de tour de rôle.

L'atomisation de l'industrie du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale a conduit à une faible représentation professionnelle dans le dialogue public. Peu d'informations sont disponibles sur le niveau d'adhésion, la structure et le *modus operandi* du large éventail de syndicats en Côte d'Ivoire par exemple, mais on estime qu'il y avait 14 fédérations de transporteurs en 2010, regroupant quelque 250 organisations de terrain (pour certains, environ 350 en 2014), dont environ 65 % des opérateurs étaient membres. Cette fragmentation a entraîné un accès limité des syndicats aux principaux ministères. Récemment, la libéralisation du secteur a abouti à la création d'un nouvel organisme de représentation, le Haut Conseil du Patronat des Entreprises de Transport Routier. Cependant, en tant que vecteur de dialogue, le Conseil doit faire preuve de légitimité et d'efficacité. Un exemple contrasté est celui du Burkina Faso, où l'Organisation des Transporteurs Routiers du Burkina Faso (OTRAF) et le Conseil Burkinabé des Chargeurs (CBC) sont politiquement bien connectés, et l'adhésion à ces deux organisations permet de se créer des situations de rente (contrôle de l'accès aux parkings, distribution de fret).³⁵

Traditionnellement, la mission des représentations professionnelles est de promouvoir et de défendre les intérêts de la profession au bénéfice de l'ensemble de ses membres. Toutefois, en Afrique de l'Ouest et centrale, elles cherchent aussi à interférer dans le fonctionnement du marché des transports. Par exemple, elles imposent des mécanismes préférentiels de répartition du fret où les membres syndiqués sont bénéficiaires. Cette intrusion peut fausser le marché et avoir un effet négatif sur les activités commerciales qui devraient être exercées par les opérateurs sur un pied d'égalité.³⁶ En même temps, malgré leur mandat officiel de défendre les intérêts des transporteurs et des opérateurs, de réglementer les activités et de fournir les informations sur la fluctuation des prix, cette fonction des syndicats en Afrique de l'Ouest et centrale n'est pas toujours perçue en tant

³⁵ ENSEA/World Bank. (2014). *Industrie du Transport Routier de Marchandises en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso*.

³⁶ World Bank / IRU. (2016). *Road Freight Transport Services Reform: Guiding Principles for Practitioners and Policy Makers*. World Bank and International Road Transport Union, Washington, D.C.

que telle. La plupart des opérateurs et transporteurs récemment interrogés au Niger estiment que les syndicats n'exécutent aucune de ces tâches et ne s'intéressent qu'au paiement des cotisations.³⁷ Au Mali, le Conseil Malien des Transporteurs Routiers (CMTR) est loin de jouer le rôle pour lequel il a été créé, à savoir rassembler les transporteurs et servir d'interface avec les pouvoirs publics. Si la délivrance de la lettre de voiture lui a été accordée, le CMTR ne parvient pas à gérer cet outil pour assurer le suivi du trafic intérieur et international faute de ressources humaines qualifiées. De ce fait, le trafic intérieur manque de suivi, les volumes de fret intra régionaux ne sont pas connus et il est pratiquement impossible de prévoir les échanges interrégionaux. Le trafic international est mieux contrôlé par les Entrepôts Maliens dans les ports de transit et dans leurs bureaux frontaliers terrestres.³⁸

Terevaninthorn et Raballand (2009) ont suggéré qu'en Afrique de l'Ouest et centrale les importantes marges bénéficiaires des transporteurs organisés en cartels sont le facteur principal des prix élevés du transport—ces cartels en situation de rentes créent un écart important entre les coûts et les prix, grâce aux oligopoles. Leur conclusion repose sur des données recueillies en 2007, qui ont montré que, bien que les coûts de transport routier de la région ne dépassent pas outre mesure les normes mondiales, les utilisateurs finaux paient des prix bien supérieurs à ces coûts avec une marge de 80 %. Les auteurs partent du principe que tant que les pays ne prennent pas les mesures nécessaires pour éliminer les distorsions structurelles du marché du transport routier, il est inutile d'investir dans les infrastructures pour réduire les coûts puisque les cartels en absorbent les bénéfices. Ils estiment aussi que les transporteurs maintiennent au plus bas les coûts de production en limitant les coûts d'investissement (achat de véhicules d'occasion) et les dépenses d'entretien tout en maximisant les revenus par l'usage de la surcharge. Les véhicules âgés sont alors optimisés quand le kilométrage annuel se limite à 30-40 000 km et que les marges résultent des prix du cartel. Selon eux, certaines grandes entreprises ont pour stratégie, surtout si elles évoluent dans un environnement cartellisé, de sous-traiter le fret aux opérateurs à un prix infé-

³⁷ OCAL / Banque mondiale. (2014). *Industrie du transport au Niger et au Bénin*. Secrétariat Exécutif de l'Organisation du Corridor Abidjan-Lagos.

³⁸ Sahel Consulting. (2014). *Étude d'actualisation de la réglementation régissant la profession de transporteur routier et les conditions d'accès : Rapport final*.

rieur. Ce qui veut dire que certaines entreprises sont difficilement rentables, alors que d'autres bénéficient des prix du cartel et donc réalisent d'énormes profits.

Cependant, si sur certains corridors, notamment ceux qui mènent au Niger, les structures du marché sont plutôt oligopolistiques, dans d'autres cas, comme les corridors partant d'Abidjan, ces problèmes ont un impact plus limité. Par exemple, les trois quarts des acteurs interviewés par Zerelli et Cook (2010) ont affirmé que les lois de l'offre et de la demande déterminaient les prix du transport routier. À Abidjan comme à Lomé, l'exercice de tarification suppose qu'il faut i) avoir d'abord des tarifs de référence qui deviennent ensuite des normes de prix et ii) négocier pour déterminer le montant final. À Lomé, les taux de référence sont générés par la négociation collective entre les associations de transport routier et les associations d'importateurs sur un corridor donné, tandis qu'à Abidjan, les prix de référence sont générés par des études gouvernementales. Selon Zerelli et Cook (2010), les marges bénéficiaires moyennes obtenues sont très inférieures à celles suggérées par Terevaninthorn et Raballand, entre 15 et 20 % par trajet, ce qui est raisonnable pour une activité relativement risquée. Selon les acteurs interviewés, les principaux facteurs ayant une incidence sur la rentabilité sont de plusieurs ordres : contrôles de la charge à l'essieu; mauvaise état persistant des véhicules paiements informels les pots-de-vin ou encore saisonnalité.

Toujours sur les corridors Abidjan-Ouagadougou, Douala-Ndjamena et Abidjan-Lagos, le résultat des entretiens suggère que les prix du transport ne sont plus fixés par les associations de transporteurs, mais par négociation directe entre chargeurs ou leurs représentants et opérateurs, les prix fixés par les syndicats servent alors uniquement de référence (Nathan Associates, 2013). Les associations de transporteurs n'ont généralement aucune influence sur les prix en Côte d'Ivoire ou au Burkina Faso, qui sont souvent le résultat d'une négociation avec le client. En outre, au Burkina Faso – mais pas en Côte d'Ivoire – des prix standard publiés par les transporteurs eux-mêmes est aussi un moyen courant de tarification. Ce qui veut dire que contrairement à leurs homologues burkinabés, les transporteurs ivoiriens ont très peu d'influence directe sur la tarification des services de transport. Ceci est d'autant plus vrai qu'il existe une présence beaucoup plus forte d'entreprises informelles et artisanales dans le secteur du transport routier ivoirien qu'au Burkina Faso (ENSEA, 2014).

Il est plus difficile de prouver l'existence et l'influence des cartels sur le corridor Douala-N'Djamena. Terevaninthorn et Raballand (2009) concluent que les

marges bénéficiaires sont élevées sur le marché de ce corridor, ce qui indiquerait l'existence d'un cartel. D'après les auteurs, les lourdes contraintes réglementaires formelles et informelles qui sévissent sur le corridor sont la cause première faisant obstacle à l'entrée des nouveaux opérateurs malgré les faibles coûts d'exploitation. Les recherches menées par la Banque mondiale et l'ISSEA en 2013-2015 ont révélé que, malgré des investissements importants dans l'amélioration des infrastructures qui auraient dû réduire les coûts d'exploitation des véhicules, et malgré les mesures de facilitation des échanges qui ont réduit les délais, les prix du transport sur le corridor ne semblent pas avoir diminués au cours de la dernière décennie. De plus, l'augmentation de la taille de la flotte de véhicules opérant au Cameroun, répondant probablement à la poussée des importations du Tchad déclenchée depuis 2009 par le boom pétrolier tchadien, aurait dû accroître la concurrence sur le marché et faire baisser les prix. Cependant, selon l'indice Doing Business, les prix de transport facturés aux chargeurs ont presque doublé entre 2008 et 2015. Pourtant, parallèlement à la hausse des prix imputés aux chargeurs, les entreprises de transport routier se plaignent des prix de transport et aujourd'hui le principal plaidoyer du Syndicat national des transporteurs routiers du Cameroun (SNTRC) porte sur les prix. Celui-ci soutient que le prix fixé en 2005, à 136 FCFA par tonne-km (soit 11,500 dollars pour 28 tonnes), n'est pas suffisant pour dégager une marge de bénéfice compte tenu du temps passé sur la route, de l'utilisation du camion et du voyage retour à vide, et préconise une revalorisation à 149 FCFA par tonne-km.³⁹ La diversité des prix facturés pour des charges ou des itinéraires comparables et la baisse des prix au cours de la dernière décennie imposée par les transporteurs indiquent généralement la présence d'une certaine concurrence entre les entreprises de transport routier.

Si l'on se reporte aux signes indicatifs des cartels décrits dans la publication de la Banque mondiale sur la boîte à outil d'analyse de la concurrence⁴⁰, c'est le secteur du transit au Cameroun qui présente des indices de cartellisation. Par exemple, alors que de nombreux transitaires interviennent dans le commerce extérieur du Cameroun, très peu sont présents sur le marché du transit avec les pays enclavés. En d'autres termes, la concentration des entreprises est élevée, les quatre princi-

³⁹ "Evaluations du coût du transport de marchandises en transit au Cameroun" (2012), fournie par le Coordinateur BGFT (bureau de gestion du fret terrestre) et le Vice-Président du SNTRC.

⁴⁰ Lire la description à l'adresse www.worldbank.org/en/topic/competition-policy

pales sociétés représentant 80 % du volume total des marchandises en transit. De plus, une intégration verticale peut être observée parmi les transitaires, notamment dans le cas des principaux groupes internationaux. Cela explique au moins en partie pourquoi les prix de transport imputés aux chargeurs sont plus élevés que ceux facturés aux transporteurs.

RÔLE DES INTERMÉDIAIRES. La définition de relations contractuelles claires entre chargeurs et transporteurs est un élément central pour le bon fonctionnement des marchés du transport, et pourtant, ce n'est toujours pas le cas en Afrique de l'Ouest et centrale. Les réglementations régionales définissent le cadre juridique des lettres de voiture en Afrique de l'Ouest.⁴¹ En outre, un accord a été conclu en 1997 entre plusieurs pays de cette région en vue de l'établissement d'une lettre de voiture inter-états gérée par les conseils de chargeurs nationaux. Cependant, les relations entre chargeurs et transporteurs souffrent encore d'un manque de responsabilité juridique, puisqu'ils n'utilisent pas de contrats de transport officiels ou de lettres de voiture (Banque mondiale, 2016b).⁴²

En l'absence de bourses de fret ou d'informations sur la disponibilité du fret, une myriade d'intermédiaires informels, ou coxeurs, aident actuellement à adapter l'offre de transport à la demande. Entre autres causes, la montée en puissance des coxeurs d'Afrique de l'Ouest et centrale a été attribuée à la déstabilisation du marché du transit réglementé qui a résulté de la crise en Côte d'Ivoire en 2002. Les plus petits transporteurs informels surtout ont depuis subi des pressions et comptent de plus en plus sur les coxeurs, en leur payant une commission comprise entre 85 et 170 dollars par véhicule (Nathan Associates, 2013). En Côte d'Ivoire, le montant varie de 85 à 100 dollars par chargement ou quelque 400 dollars par entreprise et par mois ; au Burkina Faso, les sommes sont moindres—environ 40 dollars par chargement, soit 140 dollars par mois (ENSEA, 2014). Dans les deux pays, 62 à 64 % des transporteurs obtiennent leur fret par l'entremise d'intermédiaires ou coxeurs. Cependant, alors qu'en Côte d'Ivoire, les

⁴¹ Les dispositions relatives aux lettres de voiture figurent notamment dans l'Acte unique de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique sur les contrats de transport, la Convention TRIE de la CEDEAO et le Règlement de l'UEMOA 14.

⁴² Au Burkina Faso, le Conseil des chargeurs a introduit un document, la Note de Suivi du Transport Routier, qui est largement utilisée sous forme électronique mais plus à des fins statistiques que comme contrat de transport.

services de coxeurs sont surtout recherchés par les petites entreprises, au Burkina Faso, il n'y a pas de différenciation claire (artisanale ou très petite, informelle et formelle). Dans une étude récente sur les pratiques du secteur au Niger, OCAL (2014) suggère que l'accès au fret est généralement géré par des coxeurs qui perçoivent une commission dont le montant varie en fonction de la nature de la relation avec le client et du poids et de la qualité des marchandises transportées.

La réforme des pratiques informelles du secteur des transitaires est l'une des mesures qui pourrait le plus agir sur la baisse des coûts et des prix de transport. Si les coxeurs apportent une valeur ajoutée du fait d'un environnement d'informations asymétriques et imparfaites, ils imposent également des coûts et des distorsions considérables à l'industrie. Ils sont passés maître dans l'art de se créer un rôle et de recevoir une rémunération pour la fourniture de services souvent redondants. Ils bénéficient souvent d'une base financière solide et parfois même de liens étroits avec des membres de la classe politique, ce qui leur confère une capacité de mobilisation et de résistance aux réformes—ils ont, dans le passé, organisé des boycotts et des actions directes. La difficulté avec ce type d'acteurs, tient au fait que le contrat passé avec leurs clients est un simple accord tacite, il est donc impossible de les tenir juridiquement responsables, et pour les pouvoirs publics de contrôler le flux d'argent. La recherche de rentes, les marges élevées et le manque de responsabilité juridique pourraient disparaître avec l'introduction de contrats formels directs.

Accès à la profession de transporteur

L'un des principaux échecs de la politique de transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale tient au faible niveau de professionnalisation dans le transport routier. Toutes les études sectorielles indiquent que les conditions d'entrée et d'exercice de la profession sont trop tolérantes. Il n'y a pas de véritables barrières à l'entrée : aucune compétence particulière de gestion ou de transport n'est requise pour diriger une entreprise de transport routier, aucune formation spécifique non plus pour les conducteurs ni de critère technique pour les véhicules, d'où la présence de véhicules délabrés mais peu coûteux sur le marché. L'absence de barrières formelles à l'entrée fausse les règles de la concurrence, diminue les prix et nuit à la réputation de la profession—souvent considérée comme une option de repli pour ceux qui ont échoué dans d'autres domaines, mais aussi considérée comme une activité 'risquée' par les assurances et les banques. D'où le problème d'accès des opérateurs aux crédits (Banque mondiale, 2016b).

Les réglementations régissant l'accès à la profession existent dans une certaine mesure, mais elles ne sont pas appliquées. De plus, la législation en vigueur est incomplète et ne définit pas clairement la portée et les catégories de transport concernées. Par exemple, au Mali, les lois et réglementations existantes⁴³ ne font pas de distinction entre le transport pour le compte de tiers (transport commercial) et le transport pour compte propre. D'un point de vue strictement juridique, la profession n'existe pas en tant que telle (Sahel Consulting, 2014).

S'agissant de la réglementation des activités de transport routier au niveau communautaire, les pays de la CEMAC sont bien en tête par rapport au reste de l'Afrique de l'Ouest et centrale, car elle a adopté un cadre communautaire pour le transport inter-états, ce qui n'est le cas ni de la CEDEAO ni de l'UEMOA (Sahel Consulting, 2014).

La demande de services de transport professionnels et de haute qualité en Afrique de l'Ouest et centrale existe bien, mais elle se limite principalement aux grandes entreprises multinationales et aux négociants en carburant. Par exemple, au Burkina Faso, la SONABHY (la Société Nationale Burkinabé des Hydrocarbures) a tenté de professionnaliser et de renforcer l'accès au segment du marché du transport des carburants et du gaz, mais les critères pour les camions citernes et l'accès à la profession ne sont toujours pas uniformément appliqués. Des efforts récents pour renforcer les critères et les normes de recrutement des transporteurs auraient été contrés par une forte association de transport routier ayant des liens effectifs avec les pouvoirs publics. Au final, le Gouvernement a demandé à la SONABHY de reconsidérer les critères proposés et de renégocier avec les syndicats. Néanmoins, compte tenu de la législation et des réglementations⁴⁴ relativement récentes définissant les catégories de transport routier et les conditions d'exercice de la profession, le Burkina Faso est actuellement le pays le plus avancé de la région (Sahel Consulting, 2014).

L'absence de normes juridiques et réglementaires professionnelles ou de leur application est l'un des facteurs qui a contribué à la surcapacité des véhicules sur certains marchés. Par exemple, c'est le cas au Togo, où il manque une définition

⁴³ Loi n° 0043 du 07 Juin 2000 et Décret n° 00-503 / P-RM du 16 Octobre 2000.

⁴⁴ Décret n° 2014-0000/PRES/PM/MIDT/MEF/MATS/MICA et loi n° 025-2008/AN du 6 mai 2008.

claire de ce qu'est une entreprise de transport routier ou de ce que les gestionnaires de transport et les conducteurs sont censés connaître, sans compter que les normes proposées par les écoles de formation ne répondent pas aux exigences professionnelles requises.⁴⁵ Il n'y a actuellement aucune formalité pour devenir transporteur, et le prix d'entrée est limité au coût d'un véhicule d'occasion âgé (généralement moins de 17000 dollars). Ce qui s'est traduit par une surcapacité et une faible rentabilité des opérations. Cependant, outre l'absence d'un cadre juridique et réglementaire, les accords institutionnels (écoles de conduite) nécessaire au renforcement des capacités sont insuffisants. Ce manque de capacités a des répercussions sur la sécurité routière et l'environnement du fait que les conducteurs mal formés conduisent avec moins de prudence et des véhicules moins économes en carburant.

Pratiques régionales et bilatérales

Au niveau régional, les traités de l'UEMOA et de la CEDEAO, du moins en théorie, règlementent l'organisation du transport routier et influent sur l'accès au fret. La politique définie dans le cadre des communautés régionales est principalement valable pour le trafic de transit et le transport inter-états (ENSEA, 2014). Dans les années 1980, la CEDEAO a adopté deux conventions visant à éliminer les barrières non tarifaires sur les routes inter-états et à harmoniser et simplifier les procédures relatives aux opérations de transport et de transit.

- La Convention sur le Transport Routier Inter-États (TIE, A/P2/5/82) régit l'accès au réseau routier inter-état pour les transporteurs. Elle réglemente le transport routier entre les États, impose des normes techniques pour prendre part au transport routier inter-États de marchandises, précise les itinéraires à utiliser et vise à éliminer les contrôles routiers excessifs. La Convention prévoit également l'établissement de règles sur la répartition du fret entre les États de transit et les pays enclavés et sur les limites de charge à l'essieu.
- La Convention sur le Transport Routier Inter-États des marchandises (TRIE, A/P4 /5/82) vise à éviter les procédures douanières successives dans les pays de transit et à faciliter la circulation des véhicules et des marchandises entre

⁴⁵ World Bank. (2017b). *Project Appraisal Document for Togo Trade and Logistics Services Competitiveness Project*.

les États membres, en supprimant les différentes réglementations nationales et la vérification physique des marchandises, et prévoit, entre autres, le plombage des véhicules. En effet, le TRIE est une garantie douanière qui permet le transport de marchandises entre les États membres grâce à un seul document douanier (la Déclaration Nationale de Transit Routier ou Le Carnet TRIE), sans soucis supplémentaires et sans nécessité de déchargement. Cette Convention établit aussi un fonds de garantie régional, dont les ressources proviendraient de la perception d'un montant équivalent à 0,50 % de la valeur CAF (Coût, Assurance, Fret) des marchandises importées, et d'un système de caution pour couvrir d'éventuelles fraudes douanières.

Dans la pratique, l'application effective de la Convention TRIE s'est heurtée à plusieurs obstacles : i) l'incapacité de collecter et gérer des fonds pour le Fond de Garantie du Transport Routier Inter-États⁴⁶, ii) le manque d'harmonisation des licences de véhicule pour le transport inter-états, iii) la séparation des informations douanières sur les opérations de transit, et iv) l'organisation du transport de marchandises. Les opérateurs sont confrontés à un ensemble de facteurs les empêchant d'utiliser la procédure douanière qui facilite le transport de transit en raison de l'âge et du type de véhicules dans la sous-région et de la méconnaissance de cette procédure. Environ 70 % des véhicules disponibles pour les opérations de transport de transit en Afrique de l'Ouest et centrale sont des camions benne ordinaires qui ne satisfont pas aux exigences techniques énoncées dans l'annexe de la Convention (ils ne sont pas conçus de telle sorte qu'il soit impossible d'accéder à l'intérieur une fois les véhicules plombés).⁴⁷ Depuis l'entrée en vigueur de la Convention TRIE, plusieurs engagements ont été pris pour son application, mais à chaque fois des problèmes surviennent qui nécessitent de nouvelles études ou consultations.

⁴⁶ Ces ressources sont collectées par les douanes et sont transférées au Trésor dans des comptes appelés «Fonds Trie». Cependant, bien que ces ressources servent à alimenter un «fond de garantie», elles sont souvent réparties entre les différentes institutions concernées (chambre de commerce, ministères des transports, conseil des chargeurs, ministère des finances...) (BAfD, 2015).

⁴⁷ GIZ. (2016b). *Étude de base sur la mise en œuvre du TRIE bilatéral entre le Sénégal et le Mali : Rapport d'étude.*

Pour relancer la mise en œuvre de ces conventions, la CEDEAO et l'UEMOA ont adopté, au début des années 2000, des textes communautaires relatifs à la mise en œuvre du Programme régional de facilitation des transports et du transit port routier (PRFTTR) et du Programme de développement communautaire des infrastructures de transport routier (PACITR).⁴⁸ Développés sur la base des recommandations du Plan d'action à court terme du NEPAD, ces deux programmes comprennent un volet 'investissements' pour améliorer les itinéraires inter-états et un volet 'facilitation du transport' pour supprimer les obstacles à la fluidité du trafic sur les corridors (BAfD, 2015). Ces textes donnent la priorité aux axes Dakar-Lagos (RTA7) et Dakar-N'Djamena (RTA5) prévoyant notamment: i) l'amélioration du niveau de service des infrastructures routières, ii) la construction de postes de contrôle frontaliers, iii) la limitation des contrôles sur les corridors à trois endroits (départ, frontière et arrivée), iv) la mise en place d'observatoires de pratiques le long des corridors, v) la simplification et l'harmonisation des procédures et des réglementations ainsi que la mise en œuvre des conventions TRIE et TIE, et enfin, vi) la création d'un comité régional de facilitation du transport ainsi que d'un comité de gestion pour chaque corridor.⁴⁹ Au nombre des autres mesures de facilitation adoptées pour la circulation des marchandises entre les États membres de la CEDEAO figurent les statuts et les réglementations relatifs aux spécifications techniques des véhicules, aux infrastructures, à la sécurité routière et aux normes de conduite, ainsi que les formalités douanières et frontalières telles que les visites douanières, les dispositions relatives à la fermeture de frontières et aux assurances automobiles—en particulier, l'introduction d'une carte CEDEAO d'assurance automobile connue sous le nom de 'carte brune' (GIZ, 2016b).

Outre ces conventions régionales, plusieurs accords bilatéraux ont été signés entre les États membres de la CEDEAO, définissant et réglementant les normes du trafic routier, les caractéristiques techniques des véhicules, les itinéraires de transit, le cabotage routier et les quotas de répartition du fret. En 2010, environ 70 % cent des procédures de transit au sein de la CEDEAO étaient encore déterminées par des accords bilatéraux, des réglementations et pratiques nationales

⁴⁸ Décision A/DEC.13/01/03 du 31/01/2003, Directive N ° 8/2005/CM/UEMOA et Décision N ° 15/2005/CM/UEMOA du 16/12/2005.

⁴⁹ Décision A /DEC.9/01/05 signée à Accra le 19/01/2005

(Booz Allen Hamilton, 2010). Par exemple, dans le cas du corridor Dakar-Bamako, le transport de marchandises est régi par le *Protocole d'accord relatif aux transports routiers entre le Sénégal et le Mali*, qui établit les règles régissant le transport routier entre les deux pays et qui englobe le poids total et les dimensions limites des véhicules, les obligations d'assurance inter-états (carte brune), les contrôles routiers, les accords de partage de fret, les obligations de visite technique et les formalités documentaires (Booz Allen Hamilton, 2010).

Répartition du fret – quotas, tour de rôle

Certaines des principales questions de réglementation liées aux traités bilatéraux concernent les règles de fonctionnement et les restrictions d'accès au marché. Il s'agit notamment : i) des traités bilatéraux de transit qui établissent des quotas pour les flottes des pays côtiers et des pays enclavés, et ii) de la pratique du *tour de rôle*⁵⁰ par laquelle le fret est attribué aux transporteurs, ce qui oblige l'opérateur à être affilié à une association de transporteurs. La règle de répartition des droits de trafic 1/3-2/3 et le système de tour de rôle n'appartiennent pas à des mécanismes de marché. Alors que les conseils des chargeurs appliquent le système de quotas, les associations de transporteurs appliquent eux le système de tour de rôle (Zerelli et Cook, 2010).

Les règles de partage du fret sont un exemple des interactions entre les institutions formelles et informelles. Dans le cas par exemple du corridor Abidjan-Ouagadougou, il existe un accord bilatéral qui stipule que les deux tiers des marchandises destinés au Burkina Faso sont réservés aux transporteurs burkinabés et un tiers aux transporteurs ivoiriens. Alors que les règles régissant ce système de quotas ont été formalisées dans un accord bilatéral, le mécanisme du tour de rôle ne l'a pas été. Ici, le Gouvernement burkinabé a confié de manière informelle l'attribution effective du fret à la plus grande association de transporteurs (OTRAF), qui possède des bureaux dans les principaux ports et qui effectue le chargement des véhicules selon le principe du premier arrivé, premier servi. La pratique du tour de rôle est perçue négativement par la plupart des acteurs des pays enclavés (Macchi et Raballand, 2009), et dans de nombreux pays, les autorités ont tenté de s'attaquer à ce problème et de le déclarer illégal. Cependant, ces tentatives n'ont jamais abouti, principalement parce que la base juridique des pratiques restrictives demeure par les quotas.

⁵⁰ Contrairement aux quotas bilatéraux, la règle du tour de rôle n'a aucune base juridique.

L'application effective des deux systèmes de partage du fret est assez inégale. Toutefois, ces systèmes 'justifient' des pratiques opaques relatives à la décision de déterminer quelle entreprise ou quel opérateur va fournir les services de transport, tout en 'justifiant' aussi le rôle des institutions qui ne font pas officiellement partie du contrat de transport. Ces systèmes conduisent à un service imparfait et à une faible productivité, sans incitation pour les transporteurs à être plus efficaces (Terevaninthorn et Raballand, 2009). Le vrai problème que posent ces deux systèmes est qu'ils introduisent des filtres entre l'offre et la demande, ce qui aboutit à une sous-optimisation des capacités par rapport à la demande, et qu'ils créent des situations de rentes. Ils ont été identifiés comme les principales causes de l'offre excédentaire de services de transport et donc du faible niveau d'utilisation des véhicules (Macchi et Raballand, 2009). L'élimination des systèmes de quotas et du tour de rôle pourrait potentiellement rendre le système beaucoup plus transparent.

RÈGLES DE PARTAGE DU FRET. La Convention TIE de la CEDEAO permet à deux États membres de conclure des traités bilatéraux qui donnent des pourcentages spécifiques du fret, passant par le port d'un pays côtier vers un pays enclavé, aux transporteurs des deux pays.⁵¹ Généralement, les marchandises considérées comme 'stratégiques' reviennent à 100 % au pays sans littoral⁵², tandis que les marchandises non stratégiques sont allouées aux 2/3 au pays enclavé et 1/3 au pays côtier. Il existe plusieurs traités bilatéraux de ce type et les conseils des chargeurs des pays enclavés en contrôlent l'application. La raison d'être d'un tel mécanisme était qu'en l'absence de protection, les transporteurs routiers des pays enclavés seraient désavantagés. Les traités de partage du fret tentent ainsi d'éviter les menaces perçues par les compagnies nationales de transport routier en attribuant explicitement des parts de fret au transport international. Ce faisant, ils vont à l'encontre de l'économie de marché et de l'efficacité économique, car ils

⁵¹ CNUCED. (2007). *Aperçu des infrastructures de transport pour le commerce de transit des pays sans littoral d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale*. Contribution du secrétariat de la CNUCED à l'examen à mi-parcours du Programme d'action d'Almaty, UNCTAD/LDC/2007/1.

⁵² Certains pays définissent comme 'stratégiques' des marchandises qui semblent avoir peu de rapport avec la sécurité nationale (par exemple les matériaux de construction), ce qui suppose que les groupes d'intérêt ont élargi cette catégorie pour protéger économiquement le secteur du transport routier de leur pays.

limitent effectivement la concurrence qui entraîne une réduction des coûts grâce à l'innovation et à une plus grande efficacité technique (Zerelli et Cook, 2010). De plus, les règles actuelles de partage créent de facto des cartels et freinent le marché et l'intégration régionale. En pratique, ils confient à une institution et à son personnel le pouvoir de répartir le fret sur des bases quasi-discrétionnaires, ce qui représente donc une opportunité d'en tirer des rentes. Pour cette raison, le système de quotas bilatéraux est également sujet à corruption, car ceux qui appliquent les quotas peuvent recourir à la vente de parts de marché du fret aux opérateurs ou entreprises de transport routier disposés à payer le prix le plus élevé (Macchi et Raballand, 2009).

En outre, les opérateurs qui sont protégés ne répondent souvent pas aux exigences réglementaires, telles que disposer d'une capacité d'offre de transport suffisante. Par exemple, la flotte nigérienne (pays sans littoral) n'est pas en mesure de gérer les pics de transport de fret et est généralement incapable d'utiliser le maximum de son quota. Si le nombre de véhicules nigériens n'est pas suffisant pour profiter des 2/3 de fret, le *Conseil Nigérien des Utilisateurs des Transports Publics* (CNUT) vend les options aux véhicules immatriculés dans d'autres pays (Zerelli et Cook, 2010). Adoléhoumé (2007) estime la part de marché de la flotte nigérienne sur le corridor togolais à 36 % pour le premier semestre 2007 alors que selon les quotas, elle aurait dû être deux fois plus élevée.⁵³ Cela pourrait s'expliquer, au moins en partie, par le fait que les coûts d'exploitation par véhicule-kilomètre dépassent près de 30 % ceux de la flotte togolaise.

La question reste de savoir si les règles de répartition des droits de trafic sont l'une des raisons principales des prix élevés du transport dans la région, elles peuvent provoquer un engorgement dans la capacité de transport et faire monter les coûts de transport si l'offre, la capacité et la qualité des véhicules ne sont pas les mêmes dans le pays enclavé et dans le pays de transit partenaire. En fait, le système de quotas risque donc d'être économiquement défavorable pour les pays sans littoral si l'augmentation des coûts de transport excède les avantages générés

⁵³ Adoléhoumé, A. (2007). *Analyse des facteurs de coûts et prix de transport en Afrique de l'Ouest : Cas du Niger*. Banque mondiale, Washington, D.C.

dans le secteur du transport.⁵⁴ En obligeant les chargeurs à utiliser la flotte locale, ils sont contraints à payer un supplément (en raison de prix plus élevés, de problèmes de qualité du transport ou d'une augmentation des pots-de-vin s'ils veulent utiliser leurs transporteurs), ce qui est plus préjudiciable que bénéfique aux intérêts de l'économie enclavée.⁵⁵ Le Livre blanc sur le Transport et la Logistique au Sénégal a conclu que le Protocole d'Accord entre le Sénégal et le Mali, qui formalise l'application des quotas du port de Dakar (2/3 pour les transporteurs maliens, 1/3 pour les transporteurs sénégalais, hydrocarbures pour les transporteurs maliens), associé au quota régional (50/50 pour les transporteurs maliens et sénégalais) et à la récente modernisation de la flotte malienne, a permis à ce que près de 90 % du transport routier sur le corridor soit effectué par des véhicules maliens. Le document fait valoir que la compétitivité des prix pour le transport longue distance ne semble pas exister sur l'itinéraire Dakar-Bamako, du fait que le système de répartition crée une situation de quasi-monopole dans laquelle un chargeur n'a pas réellement le choix d'un transporteur, et les tarifs sont de facto fixés par les syndicats de transport (Banque mondiale, 2017c). Sur les corridors d'Afrique centrale, tels que celui de Douala-N'Djamena, les mécanismes de partage et les règles formelles et informelles appliquées par les transporteurs des pays membres de la CEMAC apparaissent comme ayant le plus d'impact sur la concurrence et la compétitivité du secteur selon Terevaninthorn et Raballand (2009). Cependant, les enquêtes menées par la Banque mondiale et l'Institut sous-régional de statistique et d'économie appliquée (ISSEA) en 2014 ont montré que, dans la pratique, les transporteurs camerounais (côtiers) sont dominants sur le corridor, en raison de la faible disponibilité et de la faible prévisibilité des services tchadiens. La situation est donc comparable aux corridors menant au Niger.

Comme le montrent les exemples des corridors du Cameroun-Tchad et du Niger, en réalité, les quotas ne sont pas forcément appliqués ou ne le sont que partiellement. Selon Nathan Associates (2012), *aucun* des quotas n'est appliqué sur les

⁵⁴ CNUCED. (2007). *Aperçu des infrastructures de transport pour le commerce de transit des pays sans littoral d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique* Contribution du Secrétariat de la CNUCED à l'Examen à mi-parcours du Programme d'action Almaty.

⁵⁵ Par contre, payer une société étrangère représente un déficit de la balance des paiements. À notre connaissance, l'effet macroéconomique global de ces pratiques n'a pas encore été mesuré avec précision.

corridors Abidjan-Ouagadougou ou Lomé-Bamako. Toutefois, ils sont respectés jusqu'à hauteur de 70 % sur le corridor Dakar-Bamako et de 80 % sur le corridor Lomé-Niamey. Des quotas sont également mis en place pour les larges volumes de cargaison de riz et de marchandises conteneurisées de Lomé vers le Burkina Faso. Le quota de fret en transit sur le corridor Abidjan-Lagos est de 50/50 pour le pays de destination/d'origine, mais il n'est pas respecté à la règle (Nathan Associates, 2013). En fait, quel que soit le type de quota, son application n'est réalisable que pour les volumes importants, tels que plusieurs milliers de tonnes de riz ou d'engrais, mais pas dans le cas des conteneurs, ce qui explique les différences d'application des règles de répartition.

TOUR DE RÔLE. Les ententes directes sont pour ainsi inexistantes en Afrique centrale, alors qu'en Afrique de l'Ouest, elles sont limitées à certains chargeurs institutionnels qui contournent le système du tour de rôle. De tels contrats sont le seul moyen de développer une industrie du transport efficace, c'est pourquoi, ils sont un bon indicateur pour déterminer le niveau de modernisation du transport routier (Macchi et Raballand, 2009).

Le système de tour de rôle représente une opportunité pour les syndicats de transporteurs de participer à la négociation entre l'offre et la demande de transport. Les associations de transporteurs l'appliquent dans les ports, en supervisant la charge des véhicules selon la règle du premier entré, premier sorti (FIFO), où chaque conducteur s'inscrit dès son arrivée à l'association de transport, rejoint l'arrière de la file et attend son tour (Nathan Associates, 2012). Il sert à assurer la survie des petits opérateurs, mais au détriment de la concurrence, ce qui entraîne des prix plus élevés et des services de mauvaise qualité (Banque mondiale, 2012b) puisqu'il contribue un peu plus à limiter les incitations à investir dans de nouveaux véhicules et dans des services logistiques modernes.

Ce système est source de plusieurs inefficacités du marché. Premièrement, il incite les camions vétustes et mal entretenus à rester en service parce qu'ils n'ont qu'à attendre au port, comme leurs concurrents, pour obtenir du fret. Deuxièmement, cette incitation à rester économiquement actifs entraîne une offre excédentaire de véhicules sur le marché. Sans cet appui, les propriétaires s'en débarrasseraient. Troisièmement, l'offre excédentaire et l'augmentation des temps d'attente aux ports allongent la durée des rotations entre le port et la destination (Zerelli et Cook, 2010). Les immobilisations supplémentaires réduisent le kilométrage annuel et, par conséquent, l'efficacité du transport routier. Quatrième-

ment, pour compenser les faibles distances parcourues, les transporteurs ont recours à la surcharge. Cinquièmement, le tour de rôle encourage les pots-de-vin pour contourner les attentes qui affectent leurs marges bénéficiaires. Dans un marché libre, on s'attend à ce que les transitaires se tournent vers les transporteurs les plus efficaces. Il faut donc en conclure qu'un tel système réduit l'efficacité globale de la flotte nationale—et par extension, de la flotte régionale.

L'application effective du tour de rôle est quelque peu incertaine et davantage de données seraient nécessaires dans ce domaine (Nathan Associates, 2012). Les éléments disponibles, basées sur des enquêtes, indiquent que, comme pour les règles de répartition du fret, il n'est pas systématiquement appliqué sur tous les marchés et pour tous les produits. Si les grandes compagnies de transport routier ne comptent que pour 10 % du secteur en Afrique de l'Ouest et centrale, leur mode d'opération par entente directe leur permet de contourner les quotas et les files d'attente. Par exemple, dans le cas du corridor Abidjan-Ouagadougou, les transporteurs professionnels ainsi que les chargeurs et les importateurs/exportateurs qui ont besoin de plus de qualité et de fiabilité n'y sont pas soumis. Zerelli et Cook (2010) rapportent qu'au port d'Abidjan, le tour de rôle n'est appliqué qu'à environ 1/3 de l'ensemble du trafic de transit. À Lomé, la règle s'applique aux grandes cargaisons, aux conteneurs et à quelques petites cargaisons, mais le reste du fret est négocié par le marché. De même, Nathan Associates (2012) constate que le tour de rôle n'est appliqué que 30 % du temps sur les corridors Lomé-Bamako et Lomé-Ouagadougou, ainsi que sur le corridor Abidjan-Ouagadougou, mais jusqu'à 70 % sur le corridor Dakar-Bamako et 80 % sur celui de Lomé-Niamey. Les acteurs interrogés pour l'étude de Zerelli et Cook (2010) avaient plutôt tendance à affirmer qu'il était surtout en vigueur sur les corridors menant à Niamey. En revanche, selon les entretiens menés par Nathan Associates (2012) avec les chargeurs nigériens, ils sont libres de choisir leurs transporteurs, depuis la promulgation de l'arrêté n°09 / MT / DTT-MF du 13 février 2007, mais dans la limite du système de quota 2/3-1/3 supervisé par le CNUT.

Accès et disponibilité de chargements au retour

L'activité économique en Afrique de l'Ouest et centrale est très concentrée : la densité économique dépasse 1 milliard de dollars par centaine de km² dans les grands centres le long de la côte, mais décroît rapidement à mesure que l'on se déplace vers les zones enclavées jusqu'à atteindre moins de 10 millions de dollars

dans la région du Sahel.⁵⁶ Cette partie de l'Afrique exporte traditionnellement des produits agricoles non transformés, mais aussi des volumes croissants de produits pétroliers et miniers, tout en important des produits manufacturés provenant d'autres continents (Banque mondiale, 2017a). Reste qu'en termes de volume, les exportations des pays enclavés sont loin derrière leurs importations, ce qui crée une pénurie de chargements pour les voyages de retour qui affectent la rentabilité du transport, en particulier pour les transporteurs des pays côtiers qui peuvent être interdits de transporter des charges en retour.

Du fait que les pays sans littoral de la région importent plus qu'ils n'exportent, de nombreux camions reviennent au port à vide et les recettes des exportations doivent supporter les coûts du voyage aller-retour. Les coefficients moyens de chargement aller-retour varient entre 0,75, pour les transporteurs qui ont accès au fret de retour, et 0,5 pour les autres. Par exemple, la part de trajet à vide des transporteurs camerounais et ivoiriens, avoisine en moyenne 35 %.⁵⁷ Seul un cinquième des opérateurs seraient en mesure de trouver une cargaison en retour s'ils ne devaient repartir qu'avec un véhicule en pleine charge dans les pays sans littoral où le ratio tonnage exporté/tonnage importé est de 14 % dans le cas du Burkina Faso, de 20 % au Mali et de 30 % au Niger (Nathan Associates, 2012). Ce déséquilibre est lié au fait que de nombreuses exportations sont des produits agricoles (coton, cacao, etc.) par nature saisonniers, et au fait que certains flux sont aussi par nature à sens unique, notamment les importations de produits pétroliers. Cela conduit inévitablement à des prix plus élevés pour le chargement entrant (Zerelli et Cook, 2010).

S'ajoutent aux coûts supplémentaires induits par les déséquilibres commerciaux, les règlements qui limitent le choix des transporteurs en vue de protéger les entreprises nationales de transport routier. D'après les entretiens de Zerelli et Cook (2010), les associations de transporteurs d'un pays sans littoral interdisent aux véhicules immatriculés dans un autre pays de charger des marchandises destinées à l'exportation. L'exportateur du pays enclavé doit s'adresser à un transporteur

⁵⁶ Ranganathan, R. and V. Foster. (2011). *ECOWAS's Infrastructure – A Regional Perspective*. Policy Research Working Paper No. 5899. World Bank, Washington, D.C.

⁵⁷ Londoño-Kent, P. (2009). *Freight Transport for Development Toolkit: Road Freight*. DfID / World Bank, Washington, D.C.

dont les véhicules sont immatriculés localement. Par exemple, même si un transporteur ivoirien peut prendre des marchandises au retour du Mali enclavé, les autorités maliennes ne lui permettront pas. De plus, le système des quotas n'incite guère les transporteurs et les chargeurs ivoiriens à être compétitifs pour le fret à destination du Sahel, réduisant ainsi la concurrence sur ce marché. De même, les associations de transporteurs au Niger imposent des commissions aux non-Nigériens qui veulent acheminer des marchandises en direction ou à partir du pays. Cette répartition protectionniste, qui ne se place pas dans une optique de marché, réduit l'efficacité des transports routiers en direction du sud (ports partenaires) et dissuade les véhicules immatriculés dans un autre pays de transporter des cargaisons vers le Niger. Par ailleurs, dans certains pays sans littoral, l'association des transporteurs peut autoriser ces véhicules à prendre un chargement à destination du port partenaire contre le paiement d'une commission, ce qui augmente le coût pour l'utilisateur final. Cette commission contribue à élever les taux moyens de transport qui rendent non compétitives les exportations des pays enclavés et la production utilisant des intrants importés. Les exportateurs qui aspirent à intégrer les marchés mondiaux sont immédiatement confrontés à un énorme désavantage concurrentiel en raison des coûts de transport supplémentaires que génère le double oligopole (Zerelli et Cook, 2010).

Entrée en vigueur et application des réglementations relatives à la charge à l'essieu

La surcharge des véhicules a de nombreuses conséquences négatives que les transporteurs en faute n'assument ni dans un sens ni dans un autre. Ces conséquences sont multiples, pour les routes qui se détériorent rapidement, causant généralement un nombre inacceptable d'ornières ou de nids de poules, pour les ponts qui s'effondrent, pour les accidents de la route provoqués par la perte de contrôle du véhicule ou du renversement des cargaisons (Nathan Associates, 2012). Pour prévenir les surcharges, l'UEMOA a adopté le Règlement n°14/2005/CM/UEMOA⁵⁸ afin d'harmoniser les normes relatives au poids et à la charge à l'essieu des véhicules lourds. Cependant, son application s'est avérée problématique malgré de nombreuses réunions de haut niveau promettant sa pleine entrée en vigueur.

⁵⁸ Les efforts de la communauté de l'UEMOA ont été repris par la CEDEAO qui, en 2012, a adopté un ensemble de réglementations relatives aux normes des véhicules et aux limitations de charge à l'essieu, par le biais de l'Acte Additionnel SP.17 / 02/12.

La surcharge est très répandue dans toute la région, car les transporteurs y voient un moyen facile d'augmenter leurs recettes par voyage, du fait que les frais supplémentaires liées à la surcharge, n'augmentent pas de façon proportionnelle (consommation de carburant, par exemple), ni ne sont totalement comptabilisés (usure plus rapide du véhicule et des pneus). C'est l'une des deux stratégies utilisées par les opérateurs pour réduire les coûts associés à la faible utilisation des véhicules, l'autre étant le recours à des véhicules d'occasion (Machi et Raballand, 2009). Les chauffeurs-propriétaires sont particulièrement enclins à la surcharge (Londoño-Kent, 2009). Zerelli et Cook, dans leur étude de 2010 sur les corridors ouest-africains, soutiennent que pendant de nombreuses années, les prix de référence du transport de marchandises étaient trop bas pour que les opérateurs du secteur informel arrivent à couvrir leurs coûts, et, pour la plupart, la surcharge était un moyen de survie. Cependant, malgré tout, certains n'y ont pas réussi, en partie à cause de véhicules peu performants, mais aussi parce qu'ils n'avaient pas toujours les compétences comptables nécessaires pour s'apercevoir qu'ils perdaient de l'argent. Selon un rapport de la CNUCED, le déséquilibre extrême entre les exportations et les importations de la région, importations qui représentent environ les quatre cinquièmes du volume total du transport à destination et en provenance des pays enclavés de l'UEMOA, a favorisé la surcharge des véhicules entrants pour compenser le déficit observé en raison du manque de volumes de fret sortant (CNUCED, 2007).

Toutefois, depuis 2009, certains pays ont utilisé la directive de l'UEMOA relative au contrôle de la charge à l'essieu pour lutter contre la surcharge (Zerelli et Cook). En avril 2009, les ministres du transport des pays membres et du Ghana se sont réunis à Ouagadougou afin d'adopter une feuille de route pour la mise en vigueur du Règlement 14. Vers la mi-2009, quelques pays, notamment le Niger et le Ghana, ont commencé à imposer des amendes pour les véhicules en surcharge. Le Mali a également tenté de procéder au contrôle des limites de la charge mais les transporteurs ont réagi en augmentant les prix et par la grève, les contrôles ont été alors assouplis. Après une autre tentative l'année suivante, les huit États membres de l'UEMOA et du Ghana (un pays qui a des frontières terrestres exclusivement avec les États membres de l'UEMOA) ont décidé d'adopter une deuxième 'feuille de route' pour le contrôle des limites de charge à l'essieu. Sa mise en œuvre s'est effectuée en deux temps : i) le 1^{er} juillet 2010, des tolérances étaient accordées et ii) le 1^{er} 2011, la réglementation devait strictement s'appliquer. Pour les camions-citernes pétrochimiques, l'entrée en vigueur a été plus progressive et

les amendes pour infraction augmentaient en trois étapes jusqu'en 2012.⁵⁹ Et pourtant, les feuilles de route n'ont pas permis de faire reculer la pratique de la surcharge. Toutefois, à l'occasion de la 3^{ème} Réunion ministérielle qui s'est tenue à Ouagadougou le 19 juin 2015 avec la participation des pays de l'UEMOA, avec le Ghana et la Guinée, une troisième feuille de route a été défini. Cette feuille de route prévoyait un nouveau point de départ pour l'application des sanctions à compter du 1^{er} juin 2016. Ensuite, constatant que cette date n'avait pas été respectée, une nouvelle réunion Ministérielle a été convoquée le 23 septembre 2016 à Cotonou avec les mêmes pays qui ont décidé de reporter la pleine mise en vigueur au mois de février 2017.

Si le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Togo n'ont pas encore introduits ces contrôles, le Ghana, le Mali, le Sénégal et le Niger ont essayé. L'entrée en vigueur de ces contrôles, parfois quelque peu improvisée, a entraîné une pression à la baisse des charges, ce qui laissait entendre que la plupart des transporteurs étaient devenus déficitaires puisqu'ils ne surchargeaient plus. Du point de vue des chargeurs, des poids autorisés inférieurs à ce que les camions avaient l'habitude de transporter signifiaient que la capacité régionale de transport était devenue effectivement et brusquement beaucoup plus faible. Sur les itinéraires couvrant au moins un pays qui appliquait le contrôle des charges à l'essieu, de nouveaux tarifs ont été introduits comme incitation à la poursuite des activités. De plus, l'incertitude due au fait que certains pays n'appliquaient pas encore la réglementation, a rendu la situation encore plus complexe.

Les limites de charge à l'essieu sont encore un autre exemple d'interaction entre les règles formelles et les règles informelles. Dans plusieurs États, les prescriptions réglementaires concernant la charge à l'essieu sont appliquées (comme au Ghana). Cependant, dans la pratique courante, les services de police de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso se contentent de verbaliser. L'amende sert deux objectifs : elle va directement dans les poches de l'agent de police, et elle facilite la circulation en permettant aux camions non conformes de continuer leur activité. Pourtant, avec un prix officiel correctement calibré et progressif en fonction de la surcharge, cette pratique informelle pourrait être formalisée.

⁵⁹ West Africa Trade Hub. (2010). *Implementation of Axle Weight Rules in UEMOA Member States – Lessons Learned from Transit Traffic in Ghana*.

En résumé, l'entrée en vigueur des réglementations concernant la charge à l'esieu présente un problème d'action collective dans lequel les transporteurs semblent faire face individuellement à des incitations à la surcharge pour gagner de l'argent et maximiser leurs profits à court terme. Les coûts de conformité à la réglementation (construction de routes, remplacement des flottes...) ont un impact asymétrique sur les acteurs et sur les pays, fondé sur des héritages historiques, ce qui entrave les efforts de coordination. De plus, une entrée en vigueur non coordonnée signifie que les pays qui sont les premiers à appliquer ces mesures peuvent subir des effets préjudiciables. Dans le cas du Ghana, cela s'est traduit par une réduction des activités de ses transporteurs qui opéraient auparavant dans le port de Tema et qui se sont ensuite déplacés dans d'autres ports, situation qui a conduit le ministère des Routes à appeler à une mise en vigueur commune (ODI, 2012).

Réformes pour contrer les pratiques non-concurrentielles

La réforme du transport routier commence par la révision du cadre réglementaire pour y introduire des normes de qualité plus élevées, appuyée par la concertation entre les acteurs publics et privés pour arriver à ce que les opérateurs respectent la réglementation mais aussi pour que les services de contrôle fassent respecter la réglementation. Des normes plus élevées entraîneront une hausse des coûts fixes (véhicules plus récents, personnel plus qualifié, installations plus adaptées...). Pour éviter la pression des opérateurs sur les prix, il leur faut des gains d'efficacité qui s'obtiennent de deux manières: i) en réduisant l'intervention des intermédiaires grâce à un meilleur fonctionnement du marché du transport routier (pour éviter que le prix payé par les chargeurs termine dans les caisses des entreprises de transport) et ii) en augmentant le taux d'utilisation des véhicules pour répartir l'impact des coûts fixes plus élevés sur un plus grand nombre de rotations (réduisant ainsi le temps d'inactivité entre les chargements et au cours des trajets).

L'amélioration de l'efficacité de l'industrie du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale peut réduire le coût du commerce, mais il est important de comprendre comment cette réduction se matérialisera: les gains sur les coûts directs des activités de transport resteront probablement limités, mais l'abaissement des coûts indirects liés aux délais et aux incertitudes serait plutôt réaliste. En d'autres termes, les chargeurs bénéficieront de la réduction du temps de transport, mais surtout, des incertitudes. Si les prix du transport le long des principaux corridors internationaux d'Afrique de l'Ouest et centrale sont plus élevés que dans les autres régions, certains facteurs de coût le sont aussi (droits et taxes sur les véhicules, prix du carburant...). L'industrie doit utiliser les économies réalisées au développement de ses capacités, en termes de ressources humaines et d'actifs, au moins pendant les années où la réforme suit son cours, plutôt que de vouloir uniquement réduire les prix.

L'objectif global des réformes est donc d'obtenir une réduction des coûts de transport et, dans une certaine mesure, une baisse des prix du transport. Une meilleure rentabilité entraînerait aussi des normes professionnelles plus élevées. De surcroît, les réformes doivent également tenir compte du cadre de l'activité

économique et des contraintes d'un pays, telles que les flux de trafic déséquilibrés qui empêchent les économies d'échelle. Pour cette raison, les problèmes doivent s'appréhender de manière intégrée, en coordonnant les efforts sur plusieurs fronts, notamment sur l'accès au fret ou à la profession et sur les opérations de facilitation. L'entremêlement des mesures d'action est également à prendre en compte pour décider des priorités et assurer, par exemple, que les mesures qui encouragent le renouvellement des flottes soient liées à la déréglementation du secteur pour créer les conditions d'une industrie ouverte aux forces du marché et à une tarification du fret plus compétitive (Nathan Associates, 2013).

Tableau 5 : Cadre de réforme des services de transport routier et de logistique

MODES		PLATEFORMES	CODES	
<i>Professionnalisation des industries des transports et de la logistique</i>	<i>Modernisation du marché des transports et de la logistique</i>	<i>Amélioration de la compétitivité des plateformes maritimes et intérieures</i>	<i>Amélioration du dédouanement</i>	<i>Amélioration du transit</i>
Cadre juridique et réglementaire	Contrats de transport	Régulation des concessions des terminaux portuaires et intérieurs	Guichets uniques et portails Web d'informations commerciales	Interconnexion des douanes
Structurer la représentation professionnelle pour favoriser le dialogue public-privé	Accords de transport et de transit bilatéraux	Amélioration des conditions d'exploitation des plateformes	Promotion de la conformité (gestion des risques et OAE)	Régimes de transit (garanties, interopérabilité des systèmes de suivi par GPS)
Promotion de la conformité des transporteurs (charge à l'essieu, renouvellement des flottes, etc.)	Réduire l'asymétrie de l'information	Promotion de la conteneurisation vers l'hinterland	Promotion de la conformité des agences de contrôle : gouvernance et éthique des agents de l'État	Postes de contrôle juxtaposé

En résumé, un cadre intégré de réforme des services de transport routier et de logistique englobe trois domaines d'action : introduire des normes et une plus grande transparence, procéder à la déréglementation sectorielle et aux réformes relatives aux intermédiaires, et promouvoir le dialogue régional. Dans tous ces domaines d'intervention, les réformes nécessaires couvrent un certain nombre d'aspects de la facilitation du transport et du transit : les *modes* qui concernent les réformes visant la professionnalisation et la formalisation des entreprises de transport routier et de logistique, ainsi que la modernisation de la structure des marchés du transport routier et de la logistique ; des *nœuds ou plateformes*, pour les réformes visant à l'amélioration de la compétitivité des plateformes maritimes et intérieurs ; et des *codes*, pour les réformes visant à améliorer le dédouanement

et à faciliter le transit. Le Tableau 5 regroupe ces différentes actions de réforme sous la typologie *modes*, *nœuds* et *codes*. Les réformes couvrant les normes et l'amélioration de la transparence sont colorées en blanc, celles liées à la déréglementation et aux intermédiaires en gris clair, et celles nécessaires au dialogue régional en gris foncé. Les deux premières colonnes sont spécifiques au transport routier et concernent les normes de qualité et le fonctionnement du marché, les autres colonnes portent sur l'environnement opérationnel du transport routier, mais aussi, plus généralement, sur le cadre logistique global du commerce.

Amélioration des normes et de la transparence

Les mesures d'action dans ce domaine devraient viser à une transformation structurelle du secteur du transport routier de son statut actuel d'artisan et de non-conformité à un fournisseur de services modernes et de haute qualité qui privilégie les intérêts des chargeurs et fonctionne selon le principe d'optimisation des coûts tout en respectant les lois et réglementations en vigueur. La professionnalisation et la formalisation du transport routier et de la logistique supposent i) la mise en place d'un dispositif juridique et réglementaire complet, ii) la structuration de la représentation de la profession et l'organisation du dialogue entre les acteurs publics et privés, iii) l'application des réglementations en vigueur, et iv) l'utilisation de flottes plus efficaces. Le cadre juridique et réglementaire concerne l'ensemble des règles qui régissent l'accès aux professions du transport et de la logistique, à partir desquelles sont définies le transport commercial et le transport pour compte propre, les normes de création d'une entreprise de transport routier, les compétences du personnel et les modalités nécessaires pour fournir et établir ces compétences, et enfin, les caractéristiques des actifs de l'entreprise tels que les véhicules. Le cadre juridique et réglementaire devrait également favoriser la création d'entreprises formelles dotées de ressources suffisantes et promouvoir la fusion des nombreux petits opérateurs existants. Enfin, il devrait viser à formaliser le rôle des courtiers de transport. On s'attend à ce que le niveau accru de professionnalisme, obtenu grâce à des normes plus élevées d'accès à la profession et de renforcement des capacités, leur permette progressivement d'opérer indépendamment des *coxeurs* et de s'approvisionner en fret par des voies plus formelles et moins prédatrices.

Il existe trois principaux types de systèmes réglementant l'accès au marché des transports internationaux dans le monde : les critères nationaux, les accords

bilatéraux de transport routier et les accords et systèmes multilatéraux. En ce qui concerne les critères nationaux, l'exemple de la Chine est intéressant en ce que les transporteurs doivent acquérir de l'expérience sur le marché national et exploiter des véhicules répondant à des normes techniques élevées avant d'être autorisés à passer au transport international. Les critères multilatéraux utilisés dans l'Union européenne (UE) ont été largement reproduits à plus petite échelle dans diverses parties du monde et constituent donc une bonne référence.

Dans nombre de pays d'Afrique de l'Ouest et centrale, le cadre juridique et réglementaire est soit incomplet, soit silencieux sur les questions critiques. Selon les lacunes identifiées, la révision de ce cadre pourra nécessiter une nouvelle loi sur le transport ou des ajustements plus mineurs au moyen de décrets et d'arrêtés. Mais en tout état de cause, les décideurs ne pourront pas se passer des transporteurs. Dans bien des pays, les syndicats professionnels n'ont pas la capacité de participer efficacement au dialogue politique et tendent à avoir des représentations limitées. La restructuration des syndicats, éventuellement dans le cadre et sous la couverture d'une fédération, est donc essentielle pour que tous les acteurs prennent part au dialogue. Le nombre de véhicules sous-utilisés laisse supposer que les réformes visant à professionnaliser le secteur (et donc à réduire le nombre d'entreprises en service) n'augmenteraient probablement pas les prix. Cependant, elles donneront lieu nécessairement à l'émergence de nouvelles structures d'exploitation et à la transformation du modèle prédominant 'un homme-un camion' à un modèle dans lequel chaque entreprise compterait au moins plusieurs employés exploitant plusieurs véhicules.

Une partie importante de l'industrie du transport routier en Afrique de l'Ouest et centrale ne sera pas en mesure de se conformer aux nouvelles normes établies par la réforme proposée. La libéralisation du marché en elle-même ne suffira pas à professionnaliser le secteur. Des mesures obligatoires pour l'amélioration qualitative des normes opérationnelles seront également nécessaires. Dans le même temps, les opérateurs n'auront pas les ressources suffisantes pour financer leur adhésion à des normes plus élevées si l'organisation du marché et les conditions d'exploitation demeurent les mêmes. Par conséquent, l'amélioration des mécanismes de transparence du marché et de dédouanement ne suffira pas et la réforme devra s'attaquer à la transformation structurelle du secteur de son statut artisanal et informel actuel à un statut de fournisseur de services moderne et de haute qualité qui place les intérêts des chargeurs au centre des préoccupations et qui fonctionne selon le principe d'optimisation des coûts. Certains opérateurs

auront besoin d'appui pour restructurer leurs opérations et se mettre en conformité, grâce par exemple à de la formation et en les aidant à renouveler leurs véhicules, alors que d'autres ne pouvant s'adapter auront besoin d'aide pour sortir du secteur, grâce par exemple à la reconversion professionnelle. L'application du nouveau cadre juridique et réglementaire est tout aussi critique, car le manque de conformité perçu peut devenir un déclencheur d'extorsion de pots-de-vin. Les opérateurs conformes doivent être suffisamment récompensés, notamment en leur offrant un meilleur accès au financement. La transition vers les nouvelles normes doit être irrévocable mais graduelle afin de laisser suffisamment de temps aux opérateurs pour s'adapter.

En plus du respect des conditions d'accès à l'industrie, un autre domaine prioritaire pour améliorer l'efficacité du secteur est le respect des réglementations en vigueur pour le contrôle de la charge à l'essieu. Après avoir mené plusieurs études reposant sur des entretiens auprès des opérateurs utilisant les corridors de la région, l'organisation West Africa Trade Hub⁶⁰ a pu en déduire que la mise en vigueur des réglementations de la charge à l'essieu de la CEDEAO et de l'UEMOA était capitale en termes de réduction potentielle des coûts. Les efforts visant à améliorer le respect des réglementations sur les surcharges existantes devraient également s'accompagner d'incitations visant à améliorer la qualité technique de la flotte de véhicules de la région. Outre les subventions directes pour son renouvellement et les programmes de crédit-bail pour l'acquisition de véhicules subventionnés par le gouvernement, une augmentation de la taxe sur les coûts fixes par rapport aux coûts variables pourrait inciter à améliorer les flottes, rendant ainsi les véhicules le plus utilisés aussi plus compétitifs. En outre, les pouvoirs publics pourraient également créer une taxe à l'importation forfaitaire de véhicules, voire une taxe proportionnelle avec un taux qui augmente avec l'âge des camions. Les institutions financières devraient être encouragées à offrir un crédit favorable aux transporteurs pour qu'ils investissent dans de nouveaux véhicules.

⁶⁰ WAEMU / West Africa Trade Hub (2013). *Abidjan-Ouagadougou Corridor Road Governance Report*. May. West Africa Trade Hub. (2010). *Implementation of Axle-weight Rules in UEMOA Member States - Lessons Learned from Transit Traffic in Ghana*. West Africa Trade Hub. (2012). *Transport and Logistics Costs on the Lomé-Ouagadougou Corridor*. Prepared for USAID, January. USAID. (2011). *Regional Agricultural Transport and Trade Policy Study*. West Africa Trade Hub Technical Report #41, United States Agency for International Development.

L'amélioration des procédures de dédouanement et de passage des frontières en Afrique de l'Ouest et centrale nécessite l'installation de guichets uniques et de portails web d'information commerciale, une meilleure conformité basée sur des systèmes de gestion des risques et l'instauration d'un statut d'opérateur économique agréé (OEA) pour les chargeurs, mais suppose aussi que les agents des douanes respectent les principes de déontologie de leur profession. Les outils des Technologies de l'Information et de Communication (TIC) pour la facilitation du commerce se sont révélés être très efficaces pour réduire les délais de dédouanement. Les portails d'information commerciale renseignent les négociants sur les procédures administratives à suivre liées à leurs transactions, ce qui facilite la préparation des documents. De leur côté, les guichets uniques sont à vocation plus opérationnels grâce à l'automatisation des transactions. Le manque de suivi de la conformité à la réglementation est étroitement lié à l'absence d'incitations pour les opérateurs à se conformer du fait que les services de contrôle aux frontières adoptent le même comportement et appliquent des contrôles excessifs aussi bien pour les pratiques en règle que pour les pratiques frauduleuses. Il est donc important de mettre en place des mécanismes de sélection – les 'circuits verts' pour les opérateurs économiques agréés – ou la conformité devient le bon choix économique. Enfin, de la même manière que les opérateurs doivent être encouragés à se conformer à la réglementation, il est également important d'établir des mécanismes d'enregistrement de plaintes et de sanctions pour éradiquer les pratiques illégales exercées par les membres du personnel de gestion des frontières.

À plus long terme, pour accroître la compétitivité des plateformes maritimes et intérieures de l'Afrique de l'Ouest et centrale, des réglementations doivent être mises en place pour guider les futures concessions de terminaux dans les ports maritimes et les ports secs, et des investissements physiques doivent être consentis pour améliorer l'interface ville-port et la connectivité entre le port et son hinterland. De plus en plus, le secteur privé participe à la gestion et au financement des terminaux, tant dans les ports que dans les ports secs, mais les organismes publics manquent souvent de compétences et d'instruments adéquats pour réglementer ces concessions. La plupart des ports de la région se trouvent en pleine zone urbaine et le trafic intense de marchandises au niveau du port perturbent la circulation urbaine. Les mesures de gestion du trafic utilisées pour y remédier devraient s'accompagner de mesures d'investissement dans la construction de parkings destinés aux poids lourds à l'extérieur des villes et de parcs de station-

nement tampon pour ceux qui prévoient d'entrer dans la zone portuaire et en introduisant un calendrier indiquant les horaires de ramassage et de livraison.

Déréglementation sectorielle et réforme relative aux intermédiaires

Pour améliorer la concurrence dans le secteur du transport routier et réduire le rôle des intermédiaires prédateurs, les réformes doivent en tout premier lieu encourager les ententes directes et soutenir des mécanismes modernes qui adaptent l'offre à la demande. Dans un environnement régulé comme celui d'Afrique de l'Ouest et centrale, les contraintes réglementaires formelles et informelles doivent être levées car elles sont à l'origine d'une concurrence limitée, d'un service médiocre et de prix de transport élevés (Macchi et Raballand, 2009). Par conséquent, pour améliorer l'efficacité du transport routier, les mécanismes institutionnels qui favorisent le tour de rôle au détriment des ententes directes ont besoin d'être démantelés (Terevaninthorn et Raballand, 2009). Une situation de concurrence directe ou d'une simple *menace* de concurrence, grâce à la suppression des quotas, entraîneraient une plus grande efficacité commerciale (Zerelli et Cook, 2010). Dans les corridors de la région où domine une situation d'oligopoles, le démantèlement ou la réorientation des institutions qui les renforcent, s'avère indispensable, alors que sur les autres corridors, leur démantèlement n'empêche pas de poursuivre dans le même temps d'autres activités de transport et de facilitation du transit. Les contrats de transport standard apporteraient une transparence dans les rôles attribués à chaque partie – chargeurs, entreprises de transport routier, intermédiaires – et viendraient comme élément d'information s'ajouter au système statistique géré par les autorités de régulation du transport pour surveiller les marchés de fret. L'asymétrie de l'information entre la disponibilité du fret et la demande de services de transport donne lieu aux pratiques prédatrices des intermédiaires et entrave la planification des opérations de transport et de logistique. C'est pourquoi, les mécanismes en ligne tels que les bourses de fret apportent une solution possible, même si les résultats sont mitigés.

Les meilleures pratiques internationales reconnaissent qu'il est souhaitable d'uniformiser les conditions régissant les contrats de transport international par lettre de voiture, notamment en ce qui concerne la responsabilité du transporteur. Au Népal, les autorités nationales, avec l'aide de l'agence USAID et de la Banque mondiale, sont en train de moderniser le cadre juridique du transport routier dans le contexte d'un projet de corridor régional entre le Népal et l'Inde.

L'objectif de la réforme est d'éliminer la pratique de tour de rôle, si répandue en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, dont le coût est estimé à 65 millions de dollars par an pour certains pays. En Inde, les estimations indiquent que le remplacement des contrats spots, actuellement dominants, par des contrats à plus long terme entraînerait des réductions de coûts de 5 à 10 % par tonne-kilomètre en raison de la réduction des trajets de retour à vide et de 5 % encore grâce à la réduction du temps d'immobilité des véhicules. Au Mexique, la déréglementation progressive du secteur mise en œuvre dans les années 1980 a permis aux chargeurs et aux négociants de traiter directement avec les transporteurs en éliminant l'obligation pour les entreprises d'appartenir aux stations centrales de chargement. Cinq ans après la déréglementation, les prix du transport pour les utilisateurs finaux avaient chuté de 23 % en termes réels. De même, en raison principalement de la déréglementation du secteur, les coûts de transport en France ont diminué de 33 % entre 1978 et 1998.

À long terme, le développement de la conteneurisation jusqu'aux destinations intérieures permettra de renforcer la compétitivité des corridors intérieurs de la région. Le système de conteneurs a été créé pour un transport de porte-à-porte, mais le nombre de facteurs dissuasifs présents en Afrique de l'Ouest et centrale font obstacle à leur utilisation dans le transport terrestre – les compagnies maritimes exigent une caution avant de libérer les conteneurs, les faibles volumes de fret entraînent des coûts d'exploitation élevés des dépôts intérieurs de conteneurs (DIC, ou ports secs), et les véhicules ou les conteneurs qu'ils transportent sont immobilisés à leurs destinations pendant le long processus de dédouanement au lieu de profiter de transferts efficaces d'un dépôt intérieur à l'autre. De plus, en l'absence de contrôle de surcharge, les négociants sont incités à mélanger les marchandises de plusieurs conteneurs sur un même véhicule. Le développement du transport intérieur en conteneurs n'est possible qu'en surmontant toutes ces contraintes, et donc que si la compagnie maritime contrôle la logistique terrestre dans le cadre d'un connaissance direct.

Dialogue régional

Des réformes simultanées aux niveaux national et régional sont indispensables. Les réformes nationales à elles seules – dans le domaine des douanes, des limites de charge à essieu, de l'immatriculation des véhicules, des normes et inspections techniques obligatoires, de la formation des conducteurs, des obligations en ma-

tière d'assurance et de l'accès à la profession et au marché – seront peu efficaces en l'absence d'une réforme en profondeur de la gouvernance régionale et du cadre réglementaire. Il en va de même pour la réforme des accords régionaux sur les quotas et les procédures douanières conjointes qui n'aura guère d'effets si des cadres nationaux appropriés, cohérents et compatibles ne sont pas mis en place.

Les accords de transport bilatéraux réglementent un certain nombre de dispositions relatives au transport international, mais privilégient les accords de répartition des cargaisons. L'accès au marché du fret est une question sensible en Afrique de l'Ouest et centrale, du fait des parts de cargaisons réservées, des problèmes liés aux trajets retours, de l'exclusion des marchandises 'stratégiques', ou encore des restrictions de cabotage. La libéralisation de la circulation des marchandises devrait être un objectif pour la révision des accords bilatéraux grâce notamment aux mesures de reconnaissance mutuelle des services de transport et de logistique et aux dispositions relatives aux accords de transit.

Outre le besoin de libéraliser l'accès au fret en révisant les accords bilatéraux en vigueur, le dialogue régional peut s'intensifier grâce à des mesures de facilitation du transit telles que l'interconnexion des douanes, l'amélioration des régimes de transit et l'introduction de postes de contrôle juxtaposé (PCJ). La région ouest-africaine a opté pour une déclaration douanière de transit unique couvrant l'ensemble du processus, l'Afrique centrale a adopté une approche similaire, mais qui nécessite de développer des interfaces entre les systèmes informatiques douaniers des pays impliqués dans le transit. Cependant, outre la déclaration en douane unique, il est également important de disposer d'un régime de garantie également unique couvrant le transit pendant le transport et d'assurer l'interopérabilité des systèmes (GPS) pour le suivi des marchandises en transit. Le système TRIE actuel n'a pas été mis en œuvre comme prévu, bien qu'un accord ait été conclu par plusieurs pays pour l'émission d'une garantie unique couvrant deux pays au départ, supprimant la nécessité de dupliquer la procédure à la frontière des pays enclavés. En outre, le développement d'installations PCJ d'envergure s'oppose aux modalités pour le régime de transit prévues pour limiter au minimum les arrêts aux frontières et qui supposent donc des installations minimales.

Parce que dans les réformes il y aura des gagnants mais aussi des perdants, il vaut mieux préférer une approche progressive dans bien des cas, car des transformations juridiques en profondeur pourraient aggraver la corruption et perpétuer, voire induire, des pratiques informelles. Si certaines réformes sont moins com-

plexes et peuvent être mises en œuvre à court et à moyen termes, d'autres nécessitent un engagement à plus long terme. Comme indiqué précédemment, l'existence d'un cadre juridique et réglementaire solide sera primordiale pour renforcer l'efficacité du secteur. Cependant, il ne prendra toute sa forme que sur le long terme. En revanche, bien qu'elles soient moins sensibles sur le plan politique et donc plus faciles à engager rapidement, les mesures financières au renouvellement des véhicules ne sont pas, en soi, des plus prioritaires. Cependant, elles sont d'une grande importance pour aider les opérateurs à s'adapter plus facilement aux autres réformes proposées, telles que celles visant la professionnalisation et la libéralisation du secteur. En d'autres termes, les programmes de soutien au renouvellement de la flotte des véhicules représentent l'une des rares 'carottes' disponible pour engager les réformes plus douloureuses.

Progrès accomplis à ce jour

Programmes de réformes nationales

Au cours de ces dernières années, plusieurs pays – notamment le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Bénin, le Niger et le Togo – ont lancé d'ambitieux programmes de réformes pour moderniser les conditions du transport routier et l'environnement commercial de leur pays, notamment par la professionnalisation de l'industrie des transporteurs en réformant l'accès à la profession, en améliorant le fonctionnement du marché du transport, en facilitant le renouvellement des flottes, et en simplifiant les procédures pour les échanges et le transit (Banque mondiale, 2016b). Les réformes ont également pris une dimension plus régionale, par exemple, le programme de réforme ivoirien est coordonné avec des réformes similaires au Burkina Faso, dans l'objectif de réduire les coûts et les prix le long du Corridor Abidjan-Ouagadougou (Banque mondiale, 2016a). Ces réformes se concentrent surtout sur la professionnalisation et la formalisation de l'industrie du transport routier, ainsi que sur l'organisation du marché des transports en vue d'une conteneurisation et une tarification transparente. Les mesures d'amélioration des services de transport en Afrique de l'Ouest et centrale ont jusqu'à présent été principalement liées à la réglementation ou au développement d'infrastructure. Aucun projet encore n'incite à améliorer la qualité et la diversification des services de transport et de logistique, tels que le micro financement ou les subventions pour renouveler les flottes ou acquérir des équipements de maintenance, pourtant étroitement liés à l'amélioration de la compétitivité (Nathan Associates, 2013).

Le Sénégal a activement pris des mesures pour réduire les obstacles à l'augmentation du volume des échanges le long du corridor Dakar-Bamako. Ces dernières années, les pouvoirs publics ont encouragé les investissements dans le port de Dakar – comme l'agrandissement du terminal à conteneurs – mais ont aussi lancé diverses initiatives de facilitation du commerce telles que la création d'une plateforme logistique, l'informatisation et la dématérialisation des processus douaniers, les paiements électroniques et la géolocalisation. Les services de douane ont travaillé à la mise au point d'un programme de certification pour le statut OEA et ont défini les critères de certification des négociants agréés. Le transport et la

livraison de conteneurs du port de Dakar ont été déréglementés en fin 2009⁶¹, permettant à toutes les entreprises agréées de transporter et de livrer des conteneurs en provenance et à destination du port de Dakar. Suite aux résultats défavorables du rapport sur les pratiques anormales de l'UEMOA, le Sénégal s'est engagé à réduire et harmoniser le nombre de points de contrôle entre Dakar et Kidira (frontière avec le Mali). La gendarmerie a adopté diverses mesures anti-corruption, telles qu'un numéro vert pour signaler des points de contrôle illégaux, le port de badges d'identification pour les agents, et des dispositifs GPS pour une meilleure identification et communication. L'initiative vise à réduire au nombre de trois les points de contrôle et à y implanter l'ensemble des agences de contrôle (y compris les ponts bascules pour l'application des réglementations UEMOA relatives à la charge à l'essieu). La prolifération des programmes, des projets et des initiatives en cours au Sénégal met en évidence le fait que les dirigeants reconnaissent que le transport est une priorité. Cela suggère aussi que la planification des capacités de transport n'est pas coordonnée par une stratégie globale à long terme. Le pays continue également de faire face à des problèmes de respect de la réglementation, qu'il s'agisse des points de contrôle le long du corridor, des limites de charge imposées par l'UEMOA ou de l'accord TRIE (Booz Allen Hamilton, 2010).

La Côte d'Ivoire et le Burkina Faso ont élaboré un programme intégré de réforme du secteur du transport. Les deux pays ont décidé de redéfinir les critères d'accès à la profession, en distinguant aussi le transport commercial et le transport pour compte propre (Banque mondiale, 2016b). La stratégie pour une croissance accélérée et le développement durable du Burkina Faso comme sa stratégie de transport 2011-2025 mentionnent la nécessité d'introduire des mesures permettant l'émergence d'entreprises de transport professionnelles et efficaces. L'objectif est de créer les conditions pour une planification harmonieuse des actions menées dans le secteur sur la base de principes clés, tels que le renforcement de la compétitivité des services de transport, la consolidation de l'intégration régionale, l'assouplissement des procédures administratives et douanières pour les opérations de transport commercial international, et le développement de la conteneurisation (Banque mondiale, 2014). Des pressions de modernisation sont visibles au sein du ministère des Transports et du ministère de l'Économie et des Finances du Burkina Faso pour réformer le secteur, malgré les résistances. En Côte

⁶¹ Conformément à l'arrêté interministériel n ° 6365 du 31 Décembre 2009.

d'Ivoire, le ministère des Transports a pour stratégie de moderniser le secteur en réformant les conditions d'immatriculation des conducteurs et des véhicules, en professionnalisant l'industrie du transport routier et en favorisant le renouvellement des flottes (ministère des Transports de la Côte d'Ivoire, 2013). Le pays entreprend également des réformes concernant la délivrance du document unique de transport. Ces réformes s'appuieront sur une infrastructure moderne résultant de projets d'envergure dans les sous-secteurs routier et ferroviaire, tels que les projets routiers Abidjan-Lagos et Yamoussoukro-Ouagadougou ou le Centre de transit interurbain d'Abidjan, le plus important d'Afrique de l'Ouest. (Banque mondiale, 2016b).

Avec l'appui de la Banque mondiale, le conseil des chargeurs burkinabé a piloté une bourse de fret virtuelle visant à remplacer les systèmes de quotas et de tour de rôle. Les acteurs du secteur formel des deux pays ont réagi positivement aux perspectives qu'offre ce projet pilote et à la mise en place d'une bourse du fret opérationnelle. Cependant, la réalité de l'accès à l'Internet veut que de tels systèmes restent un défi. Afin d'encourager un comportement de plus en plus conforme des opérateurs économiques, les administrations douanières du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire introduiront le statut d'OEA à partir de profils basés sur un système de gestion des risques. La vision commune des deux pays à moyen terme a été définie dans une Lettre de Politique de Développement conjointe en 2016 (Banque mondiale, 2016b). L'un des principaux objectifs de cette vision commune est d'améliorer l'efficacité des services de transport sur les principaux axes, tels que le corridor Abidjan-Ouagadougou, et de mieux servir les secteurs marchands de l'économie (Banque mondiale, 2016a).

Le Togo a formulé une stratégie nationale de transport et a déjà mis en œuvre plusieurs initiatives de réforme pour renforcer la compétitivité du Port de Lomé, port desservant le pays et ses voisins enclavés. Il encourage également l'amélioration des services associés de transport et de logistique, en créant par exemple un guichet unique, en adoptant un nouveau code des douanes, en améliorant les routes et en supprimant les points de contrôle. Le pays est également en train de mettre en place un comité national de facilitation du commerce (Banque mondiale, 2017b).

Le Niger a tenté à plusieurs reprises d'abolir le système de répartition des droits de trafic, par définition non compétitif. Un décret gouvernemental⁶² de 2007 stipule que la règle des 2/3-1/3 qui répartit le transport routier entre les compagnies de transport locales et les compagnies de transport des pays côtiers reste en vigueur, mais que toutes les opérations constituant le quota nigérien (2/3) sont ouvertes à une concurrence totale, en opposition au système de tour de rôle. Pourtant, un atelier organisé par le Gouvernement pour discuter de ce décret avec divers acteurs du secteur, a été boycotté par les associations de transporteurs, et le décret reste à bien des égards lettre morte (Macchi et Raballand, 2009).

Les gouvernements de la région sont également préoccupés par le vieillissement des flottes de véhicules et ont commencé à prendre diverses mesures pour remédier à la situation. Le Sénégal a interdit l'importation de véhicules de plus de huit ans et mène un dialogue constant avec les opérateurs économiques pour envisager des options de financement pour le renouvellement du parc automobile. Le programme d'investissement le plus récent sur trois ans (2016-2018) prévoit de rajeunir la flotte grâce à un plan de renouvellement global. Ainsi, pour les véhicules de grande capacité âgés de plus de 25 ans, il est prévu de renouveler jusqu'à 3 000 véhicules au cours de la première phase, pour laquelle environ 400 millions de dollars ont été engagés. Une sous-phase pilote de 1 600 véhicules lancée en 2016 est financée par la Banque Nationale pour le Développement Économique (BNDE) avec une garantie de l'État. En décembre 2016, 73 camions avaient été livrés, la BNDE contribuant à hauteur de 8,9 millions de dollars, et une deuxième tranche de 150 camions était en préparation. Le mécanisme est basé sur l'enregistrement des transporteurs dans les bureaux régionaux de la Coopérative nationale des transporteurs de marchandises, et l'allocation des fonds est effectuée en fonction de l'ordre d'inscription, ce qui ne donne pas la priorité aux véhicules les plus âgés. Les avantages financiers comprennent l'exonération fiscale pour l'achat de véhicules et une prime à la casse. Cependant, en raison de la capacité limitée de la BNDE, d'autres sources de financement seront nécessaires pour assurer la viabilité du programme (Banque mondiale, 2017c).

D'autres pays de la région ont suivi et adopté des programmes de renouvellement du parc de véhicules. Le Mali a déjà mis en place, il y a plusieurs années, un mécanisme d'exonérations fiscales pour l'acquisition de nouveaux véhicules destinés

⁶² Décret m n ° 09/MT/DTT-MF de février 2007.

au transport inter-états (CNUCED, 2007). En Côte d'Ivoire, le Fonds pour le Développement du Transport Routier (FDTR) a été créé en 2009 en tant qu'organe subsidiaire du ministère des Transports. Il était initialement chargé de fournir les garanties requises aux banques et aux institutions financières pour les opérateurs souhaitant renouveler leur parc de véhicules. En 2014, en réaction à l'absence de résultats, il a été décidé de transformer son statut juridique en un établissement public à caractère commercial et industriel. En vertu de ce nouveau statut, le conseil de gestion du FDTR est composé de représentants de ministères clés, d'associations de transporteurs et de représentants d'organisations de négociants automobiles. L'objectif est de faciliter le rôle du FDTR pour apporter le concours financier aux transporteurs et les aider à renouveler leur flotte. Il est basé sur un partenariat public-privé associant des banques et des institutions financières, des négociants automobiles et des organismes publics. L'objectif officiel annoncé en 2014 était de permettre le financement de 300 000 véhicules (neufs ou âgés de moins de cinq ans) d'ici à 2020 avec un budget de près de 260 millions de dollars. Reste que jusqu'à présent, les critères d'éligibilité applicables aux opérateurs, aux véhicules à remplacer et aux véhicules à financer sont encore à définir et des méthodes et politiques de mise à la casse à adopter (Banque mondiale/URI 2016). Contrairement à la Côte d'Ivoire, les transporteurs burkinabés ont déjà bénéficié de mesures d'allègement fiscal sur les importations de véhicules. Ces mesures ont permis de réduire l'âge global du parc grâce à son renouvellement. Malgré ces mesures, les nouveaux véhicules ne représentent que 30 % du parc total (ENSEA, 2014). Sur les corridors de Lomé, les opérateurs financent encore l'achat de la plupart de leurs véhicules sur leurs fonds de roulement. Si le cadre juridique et réglementaire régissant le crédit-bail de véhicules est suffisamment développé au Togo, grâce à l'effort régional d'adoption de la loi crédit-bail de l'UEMOA, des mesures financières sont nécessaires au niveau national, liées notamment à la question de l'amortissement et au tableau d'amortissement pour s'assurer que le crédit-bail est bien attractif (Banque mondiale, 2017b).

Comme l'ont souligné les chargés de programmes de la Banque mondiale interrogés, certains aspects des réformes ont tendance à être délaissés en raison du manque de volonté politique à affronter l'industrie du transport routier, mais aussi à cause des liens entre cette industrie et la sphère politique. En d'autres termes, les politiciens eux-mêmes sont souvent directement ou indirectement liés au lobby du transport routier et ont les mêmes intérêts. Une autre difficulté tient au fait qu'il y a peut-être trop d'initiatives de réforme poussées par trop d'acteurs

différents, ce qui explique pourquoi leur mise en œuvre a été inégale. Le succès des réformes les plus difficiles repose sur un champion local. Dans le cas du Cameroun et du régime de transit unique proposé pour la zone CEMAC, malgré l'opposition initiale de l'administration douanière, les deux champions clés ont été la Directrice des Douanes et le Directeur du Guichet Unique. Plus généralement, les utilisateurs des services de transport routier pourraient devenir aussi les champions des réformes si elles entraînaient une baisse des prix du transport.

Tentatives de réformes par les Communautés économiques régionales

Les communautés économiques régionales en Afrique subsaharienne considèrent le transport comme l'un des plus importants vecteurs de croissance et ont donc développé des instruments juridiques pour harmoniser les règles et les pratiques au sein de leurs états membres. Pourtant, la gestion des corridors et le trafic de transit ne se sont améliorés que marginalement.⁶³ L'un des principaux obstacles à une meilleure intégration régionale a été la faiblesse de la mise en œuvre et de l'application des instruments multilatéraux au niveau national. Le nombre de communautés y est aussi pour beaucoup, en ce sens que les pays ne savent pas toujours quelles sont leurs obligations quand ils sont membre de plusieurs communautés (Banque mondiale/URI, 2016). Par ailleurs, si elles ont pour principale mission d'accroître l'intégration économique régionale et le commerce intra régional, cet objectif est bien souvent d'ordre général et n'est pas associé à des objectifs de performance spécifiques (Runji, 2015).

En Afrique de l'Ouest, les efforts menés dans le secteur du transport ont principalement consisté à fixer des normes, mais leurs modalités n'ont pas été pleinement définies et aucun moyen concret de les appliquer n'a été mis en place (tel est le cas par exemple de la réglementation fixant les normes régionales de charge à l'essieu). En Afrique centrale, divers accords sur le transport de marchandises ont été adoptés dans la seconde moitié des années '90 sous les auspices de la CEMAC, notamment la Convention inter-états de transport routier de marchandises diverses, la Convention inter-états de transport multimodal de marchandises, un

⁶³ Runji, J. (2015). *Africa Transport Policies Performance Review: The Need for More Robust Transport Policies*, SSATP Working Paper No. 103. Africa Transport Policy Program, Washington, D.C.

protocole pour l'établissement d'un système d'assurance et celui de la Carte brune. Mais malgré ces conventions régionales, les accords bilatéraux et les réglementations nationales continuent de régir les activités de transit. Quel que soit le pays, le niveau de mise en vigueur est généralement plus élevé pour les accords bilatéraux que pour les accords multilatéraux (CNUCED, 2007).

Dans le cadre de son Deuxième plan de développement (DP2), le SSATP a facilité les réunions du Comité de coordination des transports (CCT) des CER. Lors de la réunion d'octobre 2014, ces dernières ont exprimé leur préférence pour un CCT-CER axé sur le partage des connaissances et l'échange d'expériences, reconnaissant le rôle du SSATP en tant que facilitateur de ces activités de renforcement des capacités. Elles ont également souligné que la coordination au niveau continental entre les transports et les douanes reste faible et que le partage des connaissances et l'échange d'expériences du CCT-CER pourrait être utilisé pour renforcer cette coordination (Banque mondiale, 2016d). Le Programme de facilitation pour les corridors du SSATP-FFE (achevé en 2015), axé explicitement sur l'accélération des réformes au niveau des *corridors*, a été développé par les CER et les institutions de gestion des corridors pour soutenir une partie de leurs plans d'actions respectifs. Les activités faisaient partie d'un programme plus vaste visant à renforcer l'intégration régionale et à améliorer la performance des corridors. De sa définition à sa mise en œuvre, le Programme a été piloté par le CCT-CER. Celui-ci a également défini, grâce à un vaste processus de consultation, le volet intégration régionale du Troisième plan de développement du SSATP (DP3), couvrant la période 2015-2019. Le pôle intégration régionale du DP3 a trois priorités : i) promouvoir des politiques et stratégies efficaces pour le développement des corridors aussi bien au niveau national que régional, ii) renforcer les capacités des institutions pour permettre un dialogue inclusif sur l'intégration régionale, et iii) promouvoir des services logistiques efficaces.

L'UEMOA a déployé des efforts pour établir un portail régional d'informations commerciales et avec la CEDEAO, elle travaille actuellement à la transformation de l'Observatoire des Pratiques Anormales en un Observatoire des Transports en Afrique de l'Ouest qui surveillerait et supprimerait les barrières non tarifaires qui entravent le commerce, en particulier les nombreux barrages routiers et autres facteurs qui ont une forte incidence sur le coût du transport le long des principaux corridors en Afrique de l'Ouest (Banque mondiale, 2015c). Les deux communautés ont également élaboré des programmes régionaux de facilitation du commerce qui traitent de questions régionales, telles que l'interconnectivité

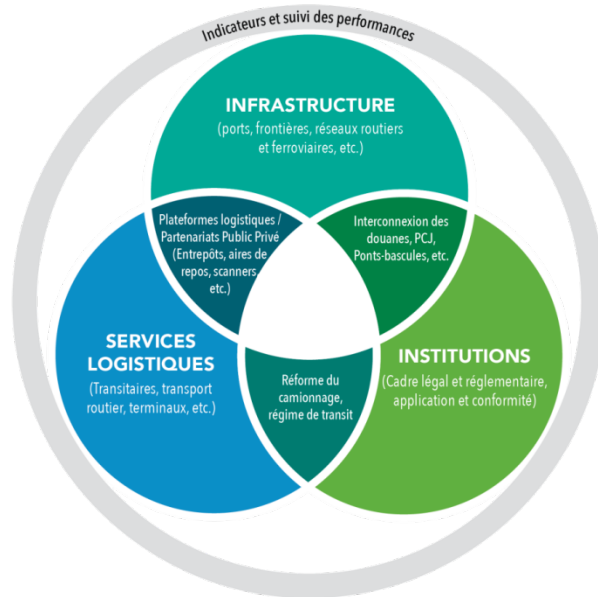
douanière, les régimes de transit, le suivi du transit régional par géolocalisation, le renforcement des capacités des courtiers en douane et la création de comités de gestion des corridors. La CEDEAO a également proposé la création d'un système de transit électronique régional (ALISA) pour harmoniser les tarifs douaniers et les frais de transit (Nathan Associates, 2013a).

D'un point de vue institutionnel, les organisations dédiées aux corridors, telles que l'Organisation du corridor Abidjan-Lagos (OCAL), semblent avoir été plus efficaces (Runji, 2015). Cela pourrait être dû à un mandat plus précis pour résoudre les problèmes de transit le long de leurs corridors respectifs. Néanmoins, ni les CER ni ces organisations ne semblent avoir le pouvoir de mettre en œuvre des stratégies et des actions dans les pays membres. Dans la plupart des cas, les politiques des CER doivent être domestiquées et adoptées en tant que politiques nationales pour qu'elles bénéficient de l'enveloppe budgétaire nécessaire puisque seul le pays est habilité à leur mise en œuvre. Il est également important de noter que les CER de cette région sont très différentes de celles d'Afrique de l'Est qui intègrent plus explicitement la notion de géométrie variable, ce qui permet à des sous-ensembles d'adopter des règles régionales plus rapidement que les autres, et autorisent des options intermédiaires. En Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, le consensus est de règle et «personne n'est laissé pour compte», ce qui fait que l'intégration régionale évolue au rythme du membre le plus lent.

Engagement de la Banque mondiale dans la réforme du secteur

Depuis les années '70, la Banque mondiale a activement soutenu l'amélioration des corridors de transport en Afrique et, pendant de nombreuses années, cet appui s'est presque exclusivement concentré sur l'amélioration des infrastructures. Si ces améliorations sont essentielles pour le bon fonctionnement du transport routier et ont entraîné une réduction des coûts pour les transporteurs, elles n'ont pas eu impact clair et évident sur les prix du transport. Aussi, les utilisateurs finaux n'ont pas semblé profiter autant de cette baisse des coûts que l'amélioration des infrastructures pouvait le permettre (Macchi et Raballand, 2009). C'est pourquoi, les programmes entièrement axés sur les infrastructures ont ensuite été suivis par des programmes régionaux de facilitation des transports et du commerce dits de 'première génération' pour répondre au déficit infrastructurel mais aussi à certaines réformes institutionnelles.

Figure 11 : Approche intégrée : infrastructure, cadre institutionnel et services logistiques



Aujourd'hui, l'approche a évolué vers ce qu'il est convenu d'appeler un programme de 'deuxième génération', dans lequel les investissements ont leur place mais où l'orientation est dirigée vers les réformes politiques et le développement des services logistiques. L'Association internationale de développement (AID) du Groupe de la Banque mondiale, est l'un des nombreux bailleurs de fonds qui financent les programmes de la CEDEAO et de l'UEMOA avec des projets d'investissement d'un montant total de plus de 1,2 milliard de dollars en 2017. Plusieurs changements sont en cours dans la façon dont la Banque mondiale aborde le secteur et structure ses interventions. Elle adopte actuellement une nouvelle approche pour améliorer les services de transport et de logistique, partant d'une vue intégrée des enjeux (accès à la profession, accès au fret, environnement opérationnel, procédures du commerce international, opérations portuaires) et avec l'aide d'une panoplie d'instruments pour soutenir la volonté de réformes et fournir la capacité technique de les réaliser. À l'appui des réformes engagées par les pays de la région, la Banque mondiale met en œuvre plusieurs opérations complémentaires d'investissement et de réformes politiques. Plus particulièrement, elle a donné la priorité au Corridor Abidjan-Ouagadougou en tant qu'initiative transfrontalière appropriée pour piloter un appui budgétaire

régional afin de soutenir les réformes du secteur du transport routier. L'appui budgétaire régional – *Crédit pour la politique régionale de facilitation du commerce et du développement de la compétitivité* (RTFCC) – offre un cadre commun pour la coordination des réformes au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire (Banque mondiale, 2015a). Le RTFCC1, approuvé en juin 2015, vise notamment à réformer l'accès à la profession et à réorganiser le marché du transport routier afin de soutenir la professionnalisation de l'industrie et améliorer les performances des services frontaliers.

Le RTFCC1 a déjà donné des résultats concrets. De nouvelles dispositions réglementaires relatives à la libéralisation du fret au Burkina Faso ont déjà commencé à accroître la compétitivité et à mieux équilibrer l'offre et la demande de services de transport, grâce à des groupes de chargeurs burkinabés qui ont obtenu des services de transport par appels d'offres. Les efforts menés par le Conseil burkinabé des chargeurs pour sensibiliser les transporteurs et les négociants au déploiement de la bourse de fret virtuelle, auraient suscité un intérêt accru de la part des opérateurs qui souhaitent s'inscrire sur la plate-forme. L'accord entre les Chambres de Commerce burkinabé et ivoirienne et les administrations douanières a permis le paiement unique de la garantie de transit TRIE au point de départ des marchandises transportées sur le Corridor Abidjan-Ouagadougou, mettant fin à la nécessité d'une seconde procédure à la frontière intérieure du Burkina Faso. En Côte d'Ivoire, l'automatisation de la sélectivité du contrôle douanier grâce à la base de données des profils de risque a permis de réduire la proportion de marchandises soumises à inspection physique de 56 % en fin 2014 à 21 % au troisième trimestre 2016 (Banque mondiale, 2016b). Les douanes burkinabés ont elles aussi commencé à mettre en place une sélectivité automatisée (Direction Générale des Douanes, 2016).

Le second appui budgétaire régional (RTFCC2) approuvé en 2016 vise à engager plus avant le processus de réforme dans les domaines tels que la professionnalisation et la formalisation de l'industrie du transport routier, la modernisation du marché du transport routier et la facilitation du transit. À cet effet, les éléments déclencheurs sont par exemple l'adoption d'un cadre réglementaire définissant les programmes de formation pour les gestionnaires de sociétés de transport routier et leurs chauffeurs, ou encore l'application de l'Article 11.a. du Règlement 14 de l'UEMOA sur les normes et les limites de charge à l'essieu. Conformément à l'objectif de moderniser l'organisation du marché du transport routier, d'autres éléments déclencheurs entreront en ligne de compte tels que l'introduction au

Burkina Faso d'une bourse de fret virtuelle, accessible uniquement aux transporteurs conformes, permettant une adéquation compétitive de l'offre et de la demande de services de transport; la révision de l'accord bilatéral de transport routier existant, et la création par les deux ministères des transports d'un mécanisme d'appui financier aux transporteurs qui renouvellent leur parc de véhicules. Plusieurs des actions préalables convenues par les deux États visaient à renforcer la mise en œuvre des mesures adoptées dans le cadre du premier appui budgétaire concernant les contrôles effectifs des véhicules et les mesures de sanction en cas de surcharge ou la définition de critères professionnels pour les transporteurs. Grâce à ces réformes, d'ici à 2017, le nombre de transporteurs formellement enregistrés selon les nouveaux critères d'accès à la profession passerait respectivement à 300 et à 3 000 au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire, (aucun en 2015) et la proportion de véhicules non conformes contrôlés dans les stations de pesage passerait de 80-85 % à 35 % (Banque mondiale, 2016b). Pour soutenir la reconnaissance mutuelle du recours aux lettres de voiture le long du corridor Abidjan-Ouagadougou, le ministère ivoirien des Transports a commencé par adopter des mesures réglementaires visant à organiser la délivrance d'un document de transport unique. En vertu du RTFCC2, les autorités et les conseils des chargeurs des deux pays ont veillé à ce que les lettres de voiture émises par les Conseils des Chargeurs burkinabés et ivoiriens soient mutuellement reconnues et que l'un ou l'autre de ces documents soit utilisé sur le corridor.

Outre cet appui budgétaire régional, deux projets d'assistance technique pour la modernisation du secteur des transports et de facilitation du commerce pour les corridors en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso ont été conçus pour aider les deux États à engager les réformes nécessaires à cet effet et qui apparaissent dans la matrice du programme d'action des RTFCC. Cette assistance portait aussi sur la création de mécanismes de soutien pour aider les opérateurs privés à s'adapter au nouvel environnement réglementaire et concurrentiel (Banque mondiale, 2016a, Banque mondiale, 2016c). Un autre domaine clé de la réforme concerne la réorganisation de la profession avec la création d'une représentation structurée et institutionnalisée des différentes composantes de l'industrie des transports au sein du gouvernement. Un organisme professionnel représentant l'industrie des transporteurs routiers dans le dialogue avec les pouvoirs publics ivoiriens devrait être créé à cet effet.

Le Programme de facilitation du commerce et des transports sur le corridor Abidjan-Lagos (PFCTCAL) est financé par l'Agence internationale de développement du

Groupe de la Banque mondiale pour des travaux de réhabilitation et des initiatives de facilitation du commerce sur le corridor (Nathan Associates, 2013). La première phase du programme, qui concerne trois des cinq pays membres du corridor (Ghana, Togo et Bénin), a été approuvée en mars 2010. La seconde phase du programme 2010 inclut la Côte d'Ivoire. La réhabilitation routière en est la principale composante en termes de coût, mais c'est la facilitation du commerce qui au centre (Banque mondiale, 2012a). Parallèlement aux efforts soutenus dans le cadre du programme pour faciliter le commerce et réduire les barrières tout au long du corridor, des actions spécifiques ont été prises pour soutenir le plan de modernisation des services douaniers au Togo et un guichet unique informatisé a été créé et est pleinement opérationnel à Lomé (Togo) et à Cotonou (Bénin). La mise en œuvre de ces actions a permis une amélioration significative des opérations portuaires et donc sur la facilitation du commerce. Par exemple, le temps de passage portuaire à Cotonou est passé de 19 jours en 2009 à 14 jours en 2017 ; au port de Lomé, il a diminué – de moitié – passant de 18 à 9 jours. Les durées des passages frontaliers sont passées de 24 à 20 heures à Elubo (du Ghana vers la Côte d'Ivoire), de 24 à 10 heures à Kodjoviakope (du Togo vers le Bénin), de 48 à 31 heures à Krake (du Bénin vers le Nigéria) et de 24 à 10 heures à Hillacondji (du Bénin vers le Togo). Le nombre de barrages routiers a également considérablement diminué par rapport à la situation de référence : de 18 à 2,3 barrages routiers aux 100 km au Ghana, de 7 à 3,7 au Bénin et de 6 à 4 (aux 53 km) au Togo. La phase pilote pour l'interconnexion des systèmes d'information douaniers entre le Ghana et la Côte d'Ivoire a été testée avec succès et devait être étendue à tous les postes frontières entre ces deux pays en décembre 2017 (Banque mondiale, 2017d). Le programme a également produit plusieurs résultats analytiques démontrant que les tarifs élevés du commerce et du transport en Afrique de l'Ouest ne peuvent s'améliorer qu'en s'attaquant aux questions structurelles, institutionnelles et organisationnelles de l'industrie du transport routier dans cette région.

Actuellement, la Banque mondiale apporte aussi un appui à la réforme des services de transport routier en Afrique centrale dans le cadre du Programme de facilitation du commerce et des transports de la CEMAC. Elle est en train d'élaborer une stratégie de transport intermodal intégrée pour le Cameroun, réalise une étude de faisabilité sur la géolocalisation des cargaisons le long des corridors Douala-N'Djamena/Bangui, et mène une étude sur les mouvements de marchandises au Cameroun. D'autres activités sont prévues pour faire avancer le pro-

gramme, sous forme d'assistance technique pour appuyer la mise en œuvre du nouveau régime de transit de la CEMAC, et pour la mise en place et la réalisation d'un programme d'investissement prioritaire pour les transports sur dix ans (Banque mondiale, 2016f).

Le *Projet de facilitation du commerce et de compétitivité des services logistiques du Togo (PFCCSL)*, financé par la Banque mondiale et approuvé en 2017, intervient alors que le PFCTCAL s'achève. Le projet utilise le même cadre analytique déployé pour la préparation de l'Appui budgétaire régional en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, et vise à améliorer la qualité des services de logistique au Togo en soutenant des interventions sélectives, ciblées et intégrées afin d'améliorer le cadre de l'activité économique des services routiers, de opérations de transport et de logistique, et enfin, de renforcer les capacités des acteurs publics et privés du secteur (Banque mondiale, 2017b). Pour remédier au manque de professionnalisation des entreprises de transport routier, le projet contribuera à créer un cadre juridique et des procédures pour l'octroi de licences aux professionnels, à informatiser l'enregistrement des licences et à améliorer les lois, réglementations et conditions pour l'octroi de contrats de transport. Il financera l'assistance technique nécessaire à la mise en place d'un processus juridique d'octroi de licences aux propriétaires d'entreprises de transport et d'un système de certification pour leurs dirigeants. Le projet développera également des moyens pour valoriser les acquis professionnels de ceux qui opèrent dans le secteur depuis de nombreuses années, mais qui n'ont pas les qualifications définies dans le nouveau système. Enfin, il financera le développement d'un programme de formation professionnelle. Ce programme s'adressera aux travailleurs qui ne sont pas actuellement employés dans les professions de la logistique et à ceux dont les emplois sont menacés en raison des réformes proposées par le projet.

Dans le cadre du *Programme de facilitation sur les corridors* du SSATP, des analyses de coûts logistiques ont été effectuées sur plusieurs corridors d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale, accompagnées d'une assistance technique aux CER pour la création d'un observatoire des transports sur les corridors (SSATP, 2015). Les principaux facteurs ayant une incidence sur les coûts d'exploitation et les prix ont été analysés plus en détail au moyen d'une série d'enquêtes sur le transport routier. Les leçons tirées du travail d'analyse des caractéristiques du secteur et des mécanismes d'accès au fret ont servies dans la préparation de l'Appui budgétaire régional. Toujours dans le cadre du Programme SSATP-FFE, l'Organisation du corridor Abidjan-Lagos a bénéficié d'une assistance pour évaluer les perfor-

mances du corridor en termes de coûts, de prix et de retards et pour mettre en place un observatoire du transport en son sein en vue d'assurer le suivi des programmes de facilitation régionaux en cours, notamment le PFCTCAL et le programme axé sur la création de postes de contrôle juxtaposé financés par l'UE. Sur les corridors Dakar-Bamako et Abidjan-Ouagadougou, une assistance technique a été fournie à l'UEMOA pour l'identification des sources de données qui alimenteront l'observatoire du transport des corridors. Une activité du programme en cours du SSATP – *DP3 pilier A sur les services logistiques efficaces* – analysera l'impact de diverses réglementations sur la concurrence, la disponibilité, l'efficacité et la fiabilité des services logistiques, et évaluera l'impact des réformes sur les opérateurs et les pays, tout en soulignant le coût de l'inaction (Banque mondiale, 2016d). Au Togo, une activité planifiée par le SSATP vise à préparer un projet de cadre juridique et réglementaire pour les services de transport routier, actuellement testé dans le cadre du Programme logistique du Togo.

Autres partenaires au développement

Pour améliorer la gouvernance le long des principaux corridors d'Afrique de l'Ouest et centrale, plusieurs projets ont été lancés par des partenaires au développement pour suivre et rendre compte des obstacles rencontrés par les usagers du réseau routier. La série de rapports sur la gouvernance routière en Afrique de l'Ouest, commanditée par USAID/UEMOA en 2005, fait le compte de points de contrôle, de délais et de pots-de-vin sur les onze principaux corridors d'Afrique de l'Ouest, notamment Dakar-Bamako, Abidjan-Ouagadougou et Lomé-Ouagadougou (tandis que le corridor Abidjan-Lagos et le corridor Douala-N'Djamena ne font pas partie de ce projet). Les rapports plus récents ont noté des améliorations significatives au Togo et au Sénégal en termes de nombre de contrôles aux 100 km, tandis que des progrès moindres ont été observés dans d'autres pays (USAID/UEMOA, 2013).

L'Agence Japonaise de Coopération Internationale (JICA) a apporté son appui à l'actualisation du guide d'information sur les postes de contrôle juxtaposé et qui fournit les références liées à l'amélioration des passages aux frontières en Afrique, tandis que l'UE soutient les observatoires de transport en Afrique de l'Ouest et dans le bassin du fleuve Congo (SSATP, 2015). Généralement, cette dernière est plus orientée vers l'action avec ses programmes de soutien. En Côte d'Ivoire, elle a joué un rôle primordial en aidant le pays à lancer les réformes suscitées par

L'Appui budgétaire régional et a mené un programme similaire au Niger visant à professionnaliser l'industrie du transport routier. En revanche, l'agence USAID a principalement soutenu les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique centrale sous forme d'études diagnostiques.

Au moment de la préparation du premier Appui budgétaire régional, plusieurs projets d'assistance technique aux réformes pour la facilitation du commerce se poursuivaient en parallèle, financés notamment par l'UE, l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la CNUCED en vue d'interconnecter les administrations douanières du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire et du Mali. Le Fonds monétaire international a aussi apporté une assistance technique pour la gestion des risques dans le cadre de son programme AFRITAC aux administrations douanières du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire. Pour faire face aux problèmes soulevés par le projet PFCTCAL de la Banque mondiale, la Banque africaine de développement (BAfD) a lancé une opération régionale complémentaire sur le corridor Abidjan-Lagos entre le Bénin et le Togo. Ce programme complémentaire comporte de nouveaux investissements pour combler les lacunes considérables auxquelles le programme PFCTCAL n'a pas pu répondre et contribue ainsi à assurer la pérennité du projet.

Plusieurs bailleurs de fonds ont aidé à la facilitation des transports et du commerce entre le Sénégal et le Mali. Au Sénégal, le projet de croissance économique de l'agence USAID, achevé en 2014, a procédé à des analyses détaillées des coûts logistiques du corridor Dakar-Bamako concernant les coûts conventionnels ainsi que les coûts associés aux postes de contrôle et aux barrages (voir Booz Allen Hamilton, 2010). Depuis 2015, la coopération allemande (GIZ) soutient la facilitation du commerce sur le corridor Dakar-Bamako. Un partenariat a été établi entre la GIZ et l'APIX (Agence nationale pour la promotion des investissements et des grands travaux au Sénégal), entité publique sous la tutelle du Ministre de la Promotion des Investissements, des Partenariats et du Développement des Télé-services. Un partenariat équivalent a été établi avec le Mali. En septembre 2014, un atelier de planification pour ce projet s'est tenu à Saly, au Sénégal, avec des partenaires sénégalais et maliens, au cours duquel il a été convenu que l'une des priorités du projet serait de soutenir l'application de l'accord bilatéral sur la garantie TRIE entre le Sénégal et le Mali (GIZ, 2016b). La portée globale de ce partenariat est de faciliter le commerce entre les deux pays sur le corridor, où l'assistance institutionnelle et technique porterait sur des aspects spécifiques (transport routier, facilitation douanière, barrières commerciales...). Plus précé-

sément, un projet, financé par le Fonds pour la politique et la promotion du commerce (sous la tutelle de GIZ), recense les procédures de transit pour l'importation ou l'exportation de certains produits clés sur le corridor Dakar-Bamako, en vue d'identifier les mesures de simplification. Le projet vise également à accroître les capacités professionnelles des transporteurs en fournissant des programmes de formation et d'information. Dans les deux pays, des guides ont été produits, ou mis à jour, à l'attention des conducteurs dans le but d'améliorer la sécurité routière. Le projet propose également une application mobile qui permet aux camionneurs de signaler les cas de corruption et les mauvaises pratiques observées sur la route. À la suite du projet, des procédures de transit ont été documentées au Mali et le processus est en cours au Sénégal. Des mesures de simplification ont été définies pour certains biens d'importation et leur mise en œuvre pourrait réduire considérablement le nombre d'étapes. Les autorités analysent à présent les options de mise en œuvre. Avec l'appui du projet, les deux autorités douanières ont défini un calendrier pour l'interconnexion de leurs systèmes informatiques. Les frais d'escorte facturés au Sénégal ont été réduits (au moins formellement⁶⁴), et le projet a joué un rôle crucial pour en informer les parties (GIZ, 2016a).

Perspectives de mise en œuvre des réformes – soutien et opposition

Tous les efforts menés partent du principe que les pays et les parties concernées préfèrent un marché toujours plus efficace, que cette ambition est réalisable et que dans la pratique, il fonctionnera. Cependant, sur la base de l'expérience de la Banque mondiale en matière de réformes dans la région, il est clair que certains acteurs préfèrent le statu quo, moins efficace économiquement, mais plus favorable à leurs intérêts économiques individuels, au détriment de l'efficacité économique globale. Des réformes en profondeur passent nécessairement par d'importants ajustements qui auront des retombées plus lourdes sur certains pays (par exemple, les pays sans littoral) et sur certains groupes d'acteurs (par exemple, les exploitants d'un seul véhicule). Selon leur niveau d'organisation, d'accès aux ressources et de leur influence politique, ces groupes peuvent influencer sur l'orientation et l'ampleur des réformes.

⁶⁴ Les transporteurs estiment pourtant que les frais d'escorte restent élevés (GIZ, 2016b).

Les acteurs les plus bénéficiaires sont les chargeurs, les consommateurs, les producteurs des pays enclavés, les services responsables de l'entretien routier, les transporteurs du secteur formel et les opérateurs du secteur informel qui ont les moyens de moderniser leurs véhicules. L'activité des courtiers de fret devrait s'élargir à la suite des réformes. La disparition des quotas et du tour de rôle devrait en effet éliminer les temps d'attente, et par suite augmenter les distances annuelles parcourues, ce qui créerait un environnement plus compétitif et une plus forte activité du secteur formel et des flottes plus performantes. Des gains plus faibles mais positifs sont attendus pour les chargeurs, les consommateurs et les producteurs des pays côtiers, puisque le secteur dans son ensemble aura des revenus de transit accrus. Les principaux perdants seraient les camionneurs du secteur informel qui ne peuvent pas renouveler les véhicules ou qui ne veulent pas rejoindre le secteur formel (Nathan Associates, 2012).

De l'avis des responsables de programmes de la Banque mondiale interrogés, les entités de transport en situation de monopole ou les administrations douanières sont les opposants les plus probables aux réformes en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, car elles introduiraient une plus grande transparence dans le système. Pour faire passer les réformes, il faudra convaincre ces adversaires potentiels que la transparence serait, en fait, 'bonne pour les affaires' et augmenterait probablement le nombre de transactions—en d'autres termes, que les réformes ne sont pas un jeu à somme nulle. Cet argument a également été avancé dans le récent manuel de la Banque mondiale sur la modernisation de la gestion des frontières⁶⁵ qui traite de l'importance d'élaborer une analyse convaincante pour la réforme de la gestion des frontières. Cependant, les pertes subies par certains acteurs sur le court terme seront probablement substantielles et ne devraient pas être ignorées.

La littérature et l'expérience des pays dans le reste du monde ont montré que les efforts de réforme ne profiteraient pas non plus de la même façon à tous les *pays* concernés—les gagnants et les perdants apparaîtront non seulement au niveau sectoriel mais aussi au niveau national. En prenant comme exemple l'intégration de la Communauté de l'Afrique de l'Est dans les années 1960 et 1970, Venables soutient que les gains de l'intégration régionale des pays à faibles revenus revien-

⁶⁵ McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., and T. Doyle. (Eds.) (2011). *Border Management Modernization*. World Bank, Washington, D.C.

dront presque exclusivement au pays dont l'économie est la plus avancée (le Kenya en l'occurrence) et que les gains mutuels découlant des avantages comparatifs ne commencent à s'accumuler que lorsque les économies deviennent plus spécialisées.⁶⁶ Cependant, comme le suggère une étude plus récente de Venables et Collier, la coordination des politiques, l'agglomération et l'augmentation de la taille du marché compensent partiellement ces pertes.⁶⁷

La dépendance des pays enclavés (comme le Burkina Faso, le Mali et le Niger) aux grands axes régionaux soulève la question de l'harmonisation régionale, sans laquelle de nouvelles réglementations sur un corridor pourraient imposer des coûts ou détourner le trafic vers d'autres corridors, ce qui peut réduire l'impact des réformes et la volonté politique de les mettre en œuvre. L'application de la réglementation sur les limites de charge à l'essieu de l'UEMOA n'est qu'un exemple de dynamique régionale affectant négativement l'impact attendu des réformes. Par exemple, selon les acteurs togolais, les pays voisins n'appliquent pas cette réglementation au même degré, ce qui donne un avantage déloyal aux entreprises de transport de ces pays (Banque mondiale, 2017b).

En examinant séparément les différents domaines de réforme, il est clair que certains des problèmes existants sont dus à des règles du jeu plutôt informelles que formelles et ne sont pas fondées sur une législation nationale ou régionale spécifique. Par exemple, le tour de rôle n'a jamais eu de fondement légal (Macchi et Raballand, 2009). Par conséquent, son élimination nécessiterait surtout le soutien des représentants des associations de transporteurs. Étant donné que le système de tour de rôle leur donne un effet de levier et leur permet d'éviter les ententes directes entre chargeurs et transporteurs, il est donc difficile d'obtenir cet appui. Le travail de recherche de Zerelli et Cook (2010) suggère que le tour de rôle se perpétue grâce à un ensemble d'incitations du secteur informel, en ce sens que les agents des organisations qui supervisent le monopole profitent des pots-de-vin que leur accordent les transporteurs pour éviter la queue. D'un autre côté, comme le soutient Nathan Associates (2012), le kilométrage annuel des véhicules

⁶⁶ Venables, A. (2003). *Winners and Losers from Regional Integration Agreements*. *Economic Journal*. 113 (49): 747–761.

⁶⁷ Venables, A. and P. Collier. (2008). *Trade and Economic Performance: Does Africa's Fragmentation Matter*. Paper delivered at Annual Bank Conference on Development Economics. Cape Town, South Africa, June 9-11.

en transit augmenterait jusqu'à 10 000 km grâce à sa suppression—un avantage évident pour la profession, sauf pour les associations de transport routier.

Quant aux quotas, la plus grande opposition à la réforme viendra probablement des pays enclavés qui, à l'origine, devaient bénéficier le plus du système. Par exemple, le syndicat des transporteurs nigériens estime que leur suppression entraînera la disparition de son industrie du transport de fret, car il ne sera pas en mesure de concurrencer les transporteurs étrangers. Cette réponse est au fondement de la résistance potentielle à la réforme (Nathan Associates, 2012). Cependant, cet argument n'a pas beaucoup de mérite si l'on considère que la flotte nigérienne peine à exploiter pleinement son quota.

Comme l'indique l'évaluation de la pauvreté et de l'impact social réalisée en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso dans le cadre de l'Appui budgétaire, les camionneurs et les transporteurs informels, seront les plus affectés par les réformes ou ceux qui perdront des parts de marché ou l'accès à des rentes, sans compter les responsables et les employés des syndicats de transport (environ 350 en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso seulement) ou les intermédiaires (Banque mondiale, 2015a). Le nombre de véhicules des flottes actives dans le transit devrait diminuer, ce qui entraînera une baisse de l'emploi direct dans l'industrie du transport routier (particulièrement au Burkina Faso). Les plus vulnérables aux impacts délétères des réformes seront principalement les camionneurs informels ainsi que les coxeurs et les dockers, qui bénéficient de la structure jusqu'alors informelle du secteur. Le document d'évaluation du projet (Banque mondiale, 2016b) indique les gagnants et les perdants potentiels selon le type de réforme (Tableau 6).

Ainsi, malgré les avantages substantiels escomptés (par exemple, des économies de l'ordre de 200 à 300 millions de dollars pour les deux pays), de nombreuses réformes pourraient faire l'objet de résistance de la part des acteurs qui bénéficient actuellement du statu quo. Des préoccupations ont également été exprimées quant au degré de complexité des réformes relevant de l'Appui budgétaire régional et à l'impact de la formation. Certains acteurs ont soulevé des inquiétudes sur la qualité et la capacité des services de formation existants pour les conducteurs/camionneurs, et évoquent la possibilité d'intégrer la profession par la corruption. Le syndicat représentant les auto-écoles en Côte d'Ivoire (Synamae-CI) a déjà réagi à la réforme pour professionnaliser l'activité de conducteur par des mouvements de grève, car elle suppose l'achat d'un véhicule pour suivre les cours appliqués de formation.

Tableau 6 : Gagnants et perdants attendus des réformes prévues

Domaine de réforme	Gagnants	Perdants
<i>Professionnalisation, formalisation du transport routier</i>	Opérateurs les plus importants, les plus modernes et les plus-commercialisés	Camionneurs informels et petits camionneurs incapables de se moderniser
<i>Libéralisation de l'accès au fret par l'introduction d'un système de bourse de fret</i>	Opérateurs les plus importants, les plus modernes et les plus-commercialisés	Intermédiaires (coxeurs)
<i>Modernisation et renouvellement des flottes</i>	Petits et grands opérateurs ayant la volonté et la capacité de se professionnaliser	Transporteurs individuels ne pouvant renouveler leurs véhicules malgré les mesures de soutien prévues ⁶⁸
<i>Réduction des barrages routiers et amélioration des opérations de contrôle sur le corridor</i>	Opérateurs conformes qui bénéficieront d'un service simplifié et plus rapide	Opérateurs non conformes incapables de respecter la réglementation ; ceux qui bénéficient financièrement de paiements informels effectués aux barrages routiers
<i>Application des réglementations relatives à la charge à l'essieu</i>	Services d'entretien routier, opérateurs grâce aux économies réalisées par la réduction de l'usure des véhicules	Surtout les petits exploitants, plus incités à la surcharge ; les chargeurs sans scrupules seront affectés et devront payer plus pour le même tonnage

Le projet prévoyait également que les intermédiaires, qui bénéficient actuellement du statu quo, pourraient s'opposer à des mesures telles que le développement d'une bourse de fret virtuelle (facturant entre 85 et 105 dollars pour mettre en relation chaque transporteur avec un chargement). Au Burkina Faso, le remplacement du tour de rôle par la bourse de fret semble renforcer le rôle du Conseil burkinabé des chargeurs (CBC), qui administrera cette bourse, privant dans le même temps l'organisation des transports routiers (OTRAF), des responsabilités qu'elle a assumées jusqu'à présent. Si ces changements ne provoquent pas de résistance, il est également possible que l'OTRAF cherche à maintenir son rôle d'interface entre le fret et les transporteurs par d'autres moyens, au niveau par

⁶⁸ Cependant, un système de mise à la casse bien conçu pourrait contribuer significativement aux efforts de renouvellement du parc de véhicules en accordant des aides financières aux transporteurs pour sortir de la profession.

exemple, des parcs de stationnement. De plus, il existe un réel danger que les détenteurs d'un monopole s'emparent de la bourse de fret virtuelle pour répartir les cargaisons sans ouvrir le système à tous pour lui assurer transparence et efficacité. Le système d'opérateurs économiques agréés mis en place par les deux pays ne manquera pas d'exclure de nombreux transporteurs s'ils ne font pas l'objet d'un appui et d'une formation ciblée pour leur offrir la possibilité d'atteindre ce statut. Ne pas le faire serait discriminatoire pour les camionneurs à faible revenu qui, en tant que groupe, peuvent se mobiliser contre une telle approche. La création d'un tel système peut entraîner une plus grande non-conformité, si la collusion entre les opérateurs et les autorités est telle qu'ils pourraient obtenir le statut d'OEA sans être réellement conformes. Compte tenu de la situation actuelle où la non-application de la réglementation est de règle, où il est si facile de procéder par arrangements informels et où une volonté de collusion domine, cette possibilité est tout à fait réelle. En d'autres termes, la discussion sur les OEA illustre l'un des problèmes sous-jacents du secteur—le manque d'application.

Les documents relatifs au *Projet de facilitation du commerce et de compétitivité des services logistiques du Togo* relèvent que de nombreux acteurs publics et privés de la communauté des transporteurs, du transport et de la logistique peuvent bénéficier du programme. Cependant, alors que les gains économiques attendus de ces réformes devraient être positifs, il y aura toutefois des perdants. Les gagnants seront, d'abord et avant tout, les administrations publiques concernées par le projet, notamment le ministère des Transports, le ministère du Commerce et l'Office des Recettes. Il existe aussi de nombreux bénéficiaires potentiels du secteur privé, tels que les sociétés de transport et les camionneurs, qui bénéficieront de la mise en place d'un programme de renforcement des capacités. Par contre, les transporteurs informels, qui ont tendance à être plus âgés et analphabètes, appartiennent au groupe le plus vulnérable. Les syndicats des transporteurs routiers et des camionneurs ont exprimé leur ferme soutien aux réformes proposées, reconnaissant la nécessité d'un changement, mais ont insisté sur des mesures d'accompagnement pour ce groupe. Il existe aussi des risques non catégorisés tels que la dynamique des accords régionaux et bilatéraux affectant les efforts de réforme du Togo. Par exemple, la compétitivité du port de Lomé et du corridor Lomé-Ouagadougou dépend en partie des progrès des pays voisins.

Les diverses tentatives de mise en application de la limite de charge à l'essieu de l'UEMOA de 11,5 tonnes/essieu illustrent des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des réformes dans le passé et des moyens de s'y opposer dans le futur.

Ceux qui se font les champions de cette réglementation pensaient réduire ainsi les coûts d'entretien routier et les accidents, mais aussi contraindre les opérateurs informels (qui dépendent de la surcharge pour réaliser un profit) à se retirer du marché. Il en résulterait une flotte régionale plus moderne dans sa gestion et plus efficace. Cependant, la résistance à une application effective et les incitations pour le non-respect sont fortes, car la plupart des acteurs ont intérêt à pratiquer des surcharges (Teravaninthorn et Raballand, 2009) : les transporteurs dont le revenu augmente avec la surcharge, les intermédiaires dont la commission est calculée sur la base du tonnage, les chargeurs qui économisent sur les coûts de transport, et enfin les forces de l'ordre (y compris les agents de douanes) qui peuvent exiger des paiements informels. L'application des contrôles de charge à l'essieu suppose que le même volume de marchandises soit transporté sur un plus grand nombre de véhicules, ce qui peut induire des coûts plus élevés. Dans un tel environnement, des groupes d'intérêt tels que les associations de transporteurs peuvent renégocier des hausses importantes de prix, comme ce fut le cas au Niger. De plus, le risque serait aussi que les hausses de prix se répercutent sur les prix à la consommation (Zerelli et Cook, 2010), au point de susciter une résistance de la part de l'ensemble de la population. Ainsi, beaucoup dépendra de la rapidité avec laquelle les mesures de réforme et les ajustements sectoriels connexes amélioreront l'utilisation des véhicules et les taux de rotation, élimineront les coûts intermédiaires inutiles et accroîtront la concurrence et donc permettre des prix plus bas à moyen et long terme.

Si l'on considère que 80 % des véhicules sont en surcharge sur chaque corridor étudié (comme le corridor Abidjan-Ouagadougou), une approche stricte de mise en application peut conduire à une résistance aux réformes et aux efforts visant à les combattre, comme constaté au Ghana. Londoño-Kent (2009) a fait valoir que dans les pays dont le niveau de développement économique est comparable à celui d'Afrique de l'Ouest, imposer des amendes de surcharge strictes et investir dans des systèmes de contrôle coûteux ne seraient pas des mesures dissuasives mais encourageraient au contraire les pots de vin. Ainsi, plusieurs conditions doivent être réunies pour permettre la pleine mise en vigueur des réglementations relative à la charge à l'essieu. Les réformes sur l'accès à la profession de même que le soutien au renouvellement du parc de véhicules sont par exemple essentielles pour motiver les opérateurs et les inciter à respecter les réglementations (Banque mondiale, 2016b). Pour l'heure, le financement de véhicules par un fonds de roulement est toujours de loin la méthode la plus répandue, mais pas

nécessairement par choix. Les banques sont réputées réticentes à financer des actifs très mobiles qui se déplaceront à l'extérieur des frontières. Par exemple, sur le corridor Douala-N'Djamena, le financement formel du renouvellement du parc de véhicules par des prêts ou des crédits-bails n'est accordé que dans 19 % des cas pour les petites entreprises de transport artisanales et la part reste même inférieure à la moitié dans le cas des entreprises de transport routier 'professionnelles' qui exploitent un parc relativement étendu. De même, comme le montrent les enquêtes menées en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, l'autofinancement est la méthode d'achat pour 86 % et 78 % des entreprises ivoiriennes et burkinabé. Les prêts bancaires formels sont utilisés pour financer 2 % des achats de véhicules en Côte d'Ivoire. Au Burkina Faso, la part des entreprises de transport routier qui utilisent des crédits bancaires pour financer au moins une partie des achats est considérablement plus élevée, de l'ordre de 25 %, mais reste faible par rapport à la part autofinancée (ENSEA, 2014).

Dans l'ensemble, il n'est pas envisageable de prévoir avec certitude quelles pourraient être les résistances des associations de transporteurs et des intermédiaires aux réformes ni la forme d'organisation de leur résistance et a fortiori la durée de leur confrontation avec les pouvoirs publics. L'expérience montre cependant que la résistance peut se manifester sous la forme de mouvements de grève d'une ampleur paralysant le flux des marchandises, comme ce fut le cas au Mali et en Côte d'Ivoire pour le transport de voyageurs. Cependant, les associations et syndicats de transporteurs ont perdu une partie de leur pouvoir de négociation organisé, notamment en Côte d'Ivoire où la fragmentation au sein des syndicats et des associations laisse penser que la résistance aux réformes ne fera probablement pas l'objet d'une grande mobilisation, ni d'une bonne organisation. En revanche, les associations burkinabé sont moins nombreuses et plus importantes, mieux organisées, plus influentes et avec des liens apparemment plus étroits au niveau politique. Ils semblent également être largement favorables aux réformes proposées. De même, certaines pratiques informelles sont susceptibles de s'adapter et de survivre aux nouveaux cadres institutionnels.

Le manque d'harmonie vis-à-vis des réformes entre les pouvoirs publics et leurs employés (individus *au sein* des institutions) présente également un risque potentiel pour leur mise en œuvre. Par exemple, les frontières terrestres sont généralement des postes très gratifiants pour les agents des douanes corrompus, où les réformes facilitant le passage des frontières réduiraient cette source informelle de revenu. De même, des individus au sein des organes de réglementation qui ont eu

l'habitude d'accepter des pots de vin pour ne pas se plier à toutes les procédures du système, pourraient résister aux réformes, par peur de se voir exposé.

Enfin, il importe de non seulement faire ressortir les pertes subies à court et à moyen terme par les nombreux acteurs qui bénéficient actuellement des insuffisances et du manque de transparence du système, mais aussi les coûts initiaux substantiels que la mise en œuvre des réformes entrainera pour les gouvernements de la région et leurs partenaires du développement. Certaines estimations sur les coûts de mise en œuvre des diverses composantes de la réforme, provenant d'un certain nombre de projets de réforme financés par la Banque mondiale dans la région indiquent que plusieurs d'entre elles, notamment pour le renouvellement des parcs de véhicules, coûteront aux pays des dizaines de millions de dollars. D'autres, telles que celles destinées à améliorer l'efficacité des administrations douanières, nécessiteront des dépenses budgétaires plus faibles. Néanmoins, chacune des actions de réforme impliquera des coûts d'opportunité pour le secteur public, qui devront être soigneusement justifiés pour avoir une chance d'être mis en œuvre.

Exemples de réformes engagées dans le reste du monde

Cette section s'inspire directement et entièrement des études suivantes : Banque mondiale/URI (2016), Banque mondiale (2016b), SSATP (2015), Terevaninthorn et Raballand (2009), Kunaka et Carruthers (2014), Kunaka et al. (2013), Combes et Lafourcade (2005), Pinard (2011) et AT Kearney (2017).

Professionnalisation du secteur du transport routier

L'accès à la profession peut être réglementé aux niveaux national et international, sur la base de critères qualitatifs, quantitatifs ou d'une combinaison des deux. Les critères utilisés dans l'Union européenne ont été largement reproduits (principalement à plus petite échelle) dans diverses parties du monde. Ils semblent donc être une bonne référence pour la conception d'une telle réforme (Banque mondiale/URI, 2016). Par exemple, les critères qualitatifs stipulent que tous les transporteurs de l'UE peuvent transporter des marchandises en son sein tant qu'ils satisfont aux exigences d'accès à la profession. Actuellement, les opérateurs doivent remplir quatre critères pour y accéder : avoir une bonne réputation, détenir un capital immobilisé pour chaque exercice comptable d'au moins 9 000 euros pour le premier véhicule et 5 000 euros pour chaque autre véhicule, avoir les compétences professionnelles nécessaires sanctionnées par un examen obligatoire avec notation et certificats communs, et être implanté dans un état membre de façon permanente (Kunaka et Carruthers, 2014).

En général, il existe trois principaux types de régimes réglementant l'accès au marché *international*, les critères nationaux, les accords bilatéraux de transport routier et les accords et systèmes multilatéraux. Sous le régime des critères nationaux, l'exemple de la Chine est pertinent en ce sens que les transporteurs doivent acquérir de l'expérience sur les marchés nationaux et utiliser des véhicules répondant à des normes techniques élevées avant d'être autorisés à effectuer des services de transport international. La Turquie a introduit des critères d'accès à la profession et aux marchés pour les transporteurs routiers exerçant des activités internationales, avant d'appliquer ces critères à l'ensemble de l'industrie. Parmi les raisons principales, citons le désir de créer une bonne image du professionna-

lisme pour l'industrie turque à l'étranger et l'intention de créer un défenseur pour les réformes complexes du secteur, qui ont été entreprises plus tard.

La Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) est un exemple de systèmes de type multilatéral. Les permis multilatéraux autorisent les entreprises de transport établies dans un pays membre de la CEMT à transporter des marchandises par route pour le compte d'autrui entre les pays membres ou en transit sur le territoire d'un ou de plusieurs pays membres. Les licences ne sont pas valables pour les opérations de transport entre un pays membre et un pays tiers, ni pour les opérations de cabotage. En plus d'être un outil de facilitation important, le système de quotas multilatéraux de la CEMT a joué un rôle central dans la professionnalisation de l'industrie du transport routier et la modernisation des véhicules pour qu'ils soient plus propres, plus sûres et plus efficaces. Le système a récompensé ceux dont les véhicules opéraient selon des normes élevées en matière de bruit et d'émissions. Seuls les opérateurs agréés conformément aux critères d'accès à la profession peuvent demander un permis (Banque mondiale/URI, 2016).

En résumé, de tous les modèles internationaux, les règles de l'UE représentent le modèle le plus complet, mais il est aussi le plus difficile à reproduire. Il a fallu trente ans aux États membres de l'UE pour atteindre le niveau de sophistication actuel qui a été progressivement instauré. Le modèle de la CEMT a copié la plupart des éléments de l'UE, mais en y ajoutant une forte incitation : l'accès aux marchés internationaux, basé sur le système multilatéral de permis de transport routier. De toutes les règles nationales, l'exemple de la Chine est le plus complexe et le plus complet, mais son succès a été largement garanti par la détermination des autorités ainsi que leur harmonisation et leur cohérence dans l'application des règles (Banque mondiale /URI, 2016). L'expérience internationale a montré que lorsqu'elle est strictement et correctement mise en vigueur, une réglementation qualitative de l'accès aux marchés conduit à une concurrence accrue, en particulier sur les marchés du transport de marchandises. Elle peut inclure des exigences prospectives pour ce qui concerne la sécurité routière, la sûreté, la protection de l'environnement, etc. De telles normes qualitatives sont préférables aux restrictions quantitatives de l'accès au marché (Kunaka et al., 2013).

Accès au fret et répartition

Les meilleures pratiques internationales reconnaissent qu'il est souhaitable d'uniformiser les conditions contractuelles du transport international de marchandises au moyen de lettres de voiture, en particulier pour ce qui est de la responsabilité du transporteur (Banque mondiale, 2016b). Les contrats formels apportent de la transparence aux prix de transport. Les études sur les services de transport routier international montrent également que les restrictions fondées sur la quantité sont l'une des principales contraintes à la réduction des coûts. Cependant, alors que l'on s'intéresse de plus en plus à l'économie politique des services de transport routier, il est difficile de distinguer les contraintes établies par les accords entre états de celles imposées par d'autres moyens (Kunaka et al., 2013).

Au Népal, une étude réalisée en 2011 par l'agence USAID a estimé les coûts des associations des entreprises de transport pour l'économie du pays. Elle en conclut que les pertes sèches dues aux pratiques telles que le tour de rôle pouvaient atteindre 65 millions de dollars par an. Sur la base de ces conclusions, les autorités nationales, avec l'aide de l'agence américaine et de la Banque mondiale, ont entrepris de moderniser la structure juridique du transport routier dans le cadre d'un projet de corridor régional entre le Népal et l'Inde. Les efforts de réforme ont dû tenir compte de la force des cartels des transporteurs népalais (Kunaka et Carruthers, 2014). En Afrique australe, l'Afrique du Sud et le Zimbabwe ont une longue tradition de coopération bilatérale dans le domaine des transports, et certains transporteurs ont pris l'habitude d'immatriculer les véhicules dans les deux pays—les seuls dans la région à permettre le cabotage, bien que sur une base de réciprocité et pour un temps limité. Cependant, le cabotage n'est pas mentionné dans l'accord bilatéral, mais dans la législation nationale de chaque pays (Kunaka et al., 2013).

La fiabilité de l'accès au fret garantie par les contrats de transport à plus long terme, peut réduire passablement les coûts. Les contrats à taux fixe et les accords ponctuels sont les deux types d'accords couramment utilisés en Inde. Les contrats à taux fixe sont le plus souvent utilisés par les gros expéditeurs. Selon ces contrats, le tarif du transport est fixé par l'expéditeur pour la durée du contrat (allant d'un ou plusieurs mois à quelques années), les gros expéditeurs effectuant généralement une enchère inversée pour rechercher le plus bas prix. L'un des avantages de ces accords formalisés est qu'ils permettent aux transporteurs de planifier l'exploitation de leurs véhicules et d'optimiser économiquement leur itinéraire.

raire en recrutant d'autres expéditeurs dans la zone de destination de manière à réduire les trajets retours à vide. En revanche, les petits expéditeurs ont recours le plus souvent aux accords ponctuels pour chaque voyage. L'expéditeur n'est pas responsable de fournir des services après le voyage et les tarifs varient en fonction de l'offre et de la demande de véhicules sur le trajet. Il a été estimé que si tous les accords ponctuels étaient remplacés par des contrats à taux fixe, le coût par tonne-kilomètre pour un poids lourd de 16 tonnes serait réduit de 5 à 10 % grâce à la réduction des retours à vide et de 5 % grâce à la réduction des temps morts.⁶⁹

Programme de renouvellement des parcs de véhicules

De nombreux pays ont mis en place des programmes de renouvellement du parc automobiles pour encourager les usagers à remplacer (et à mettre à la casse) leurs vieux véhicules. Dans les pays où ces programmes sont le plus nécessaire, les secteurs auxiliaires tels que les services bancaires et les compagnies d'assurance ne sont ni bien établis ni en bon fonctionnement. La plupart des programmes de renouvellement comportent des mesures variées, telles que des incitations fiscales, des aides financières directes, une facilité d'accès au crédit, voire des mesures de contrôle et de mise en application. Les approches spécifiques portent sur le mécanisme de taxation *Feebate* (surtaxe sur les véhicules inefficaces et rabais sur les véhicules plus performants), la tarification de l'immatriculation des véhicules qui encourage l'usage de véhicules plus efficaces et les programmes de prime à la casse et de reprise. En général, les programmes de prime à la casse et de reprise concernaient plutôt les voitures particulières et les programmes avec subventions les camions et les autobus. En Turquie, les autorités ont introduit, en 2000 des critères pour l'accès au marché et à la profession, ainsi qu'une certification obligatoire des compétences professionnelles pour les personnes opérant dans le secteur du transport routier. Pour obtenir une licence d'exploitation, le transporteur doit payer une redevance, et une partie de cette redevance est affectée à un Fonds de mise à la casse. Dans un premier temps, ce programme concernait des véhicules âgés de plus de 30 ans. Les propriétaires recevaient une petite compensation par l'intermédiaire du Fonds et étaient exemptés du paiement des sommes dues à l'autorité chargée de la perception des recettes. Au cours de la

⁶⁹ A.T. Kearney. (2017). *Estimation of changes in trucking sector Greenhouse Gases associated with road sector policy and investment interventions*. Rapport final (document interne).

première année après adoption de la mesure, environ 23 500 véhicules ont été mis au rebut (Banque mondiale/URI, 2016). Le programme à Beijing, en Chine, ciblait les véhicules à essence Euro 0 (avant 2000) et les véhicules diesel Euro 0, 1 et 2 (avant 2008). Les véhicules plus anciens recevaient des primes à la casse plus faibles, et les véhicules de plus grande taille recevaient des subventions plus élevées pour rendre la mesure attrayante pour tous les types de propriétaires. En Californie, le programme Carl Moyer, actif de 1998 à 2016, visait tous les types de véhicules antérieurs à une certaine année de modèle, y compris les véhicules commerciaux de moyenne et grande capacité. Les participants ont reçu la valeur résiduelle de leur ancien modèle et ont également bénéficié de facilité de financement pour l'achat d'un véhicule neuf (AT Kearney, 2017).

Les principales composantes des programmes de renouvellement ont porté sur des modifications de la législation pour permettre aux opérateurs privés d'avoir accès au crédit pour l'achat de modèles neufs. Le Pakistan a l'un des taux de transport routier les plus bas au monde, en partie parce que la majorité des véhicules sont exploités par des propriétaires qui opèrent dans le secteur informel. En 2007, il y avait 209 000 camions immatriculés, pour la plupart âgés, gros consommateurs de carburant et mal entretenus. La même année, le pays a mis au point une politique globale destinée à moderniser le secteur du transport routier. Cette politique comportait comme principale disposition l'amélioration de l'accès au financement des véhicules, en désignant le secteur comme étant une 'industrie' ce qui, selon la loi pakistanaise, permet aux entreprises d'emprunter auprès des banques à des taux d'intérêt inférieurs à ceux pratiqués sur le marché. Elle stipulait que les camions de remplacement ne devaient pas avoir plus de quatre ans et être au moins conformes à la norme Euro 3. Son effet se fait déjà ressentir puisque certaines entreprises possèdent maintenant des flottes d'au moins cinquante véhicules et ont réussi à créer un nouveau segment de marché haut de gamme. D'autres mesures complémentaires sont également en progression, telles que la centralisation de l'immatriculation des automobiles et l'introduction de normes améliorées pour la fabrication de camions (Kunaka et Carruthers, 2014). Sous la pression de l'industrie locale, le Pakistan a introduit, en 2013, un âge limite (pas plus de 5 ans) sur l'importation de véhicules utilitaires d'occasion. Toutefois, l'importation de certains véhicules d'occasion à usage spécifique, tels que les bétonnières, reste autorisée. En Inde, les sociétés financières non bancaires sont une source importante de financement du renouvellement de flotte pour les petits propriétaires de camions et les propriétaires exploi-

tants pour compte propre, du fait de taux d'intérêt compétitifs. La *Reserve Bank of India* continue à inciter les banques commerciales à offrir des crédits au secteur des transports dans le cadre du Programme prioritaire de prêt sectoriel, où les banques commerciales nationales et les banques étrangères comptant plus de 20 succursales doivent fournir aux services prioritaires 40 % de leurs encours de crédit. L'un des secteurs prioritaires est celui des micro-, petites et moyennes entreprises (MPME), dont relèvent les transporteurs de moins de dix véhicules, conformément à la loi MPMED de 2006 (AT Kearney, 2017).

L'expérience montre également combien il est important de maintenir une certaine flexibilité dans les programmes de renouvellement pour mieux répondre aux conditions du marché. Au Maroc, le Gouvernement a adopté une approche intégrée de la réforme du transport routier en commençant par une loi globale⁷⁰ entrée en vigueur en 2003. Les programmes de renouvellement étaient définis et ajustés tous les deux ans pour tenir compte des nouveaux développements. La première étape (2006-2008) était essentiellement un programme de reprise. Les véhicules anciens étaient candidats à la casse s'ils étaient i) âgés de 15 ans et plus, ii) en état de marche depuis au moins 3 mois sans interruption dans les 12 mois précédant la demande de mise à la casse et iii) appartenaient à leurs propriétaires avant la date de début du programme. La prime à la casse était fixée entre 4 950 et 9 350 dollars par véhicule, somme qui devait servir à l'achat d'un véhicule neuf. Cette première étape n'a pas été couronnée de succès, les transporteurs estimant la prime trop faible. Le programme s'est poursuivi entre 2008 et 2010 avec une hausse des primes de 9 900 dollars à 14 300 dollars accompagnées d'autres conditions de mise au rebut et d'achat de véhicules dotés de tous les dispositifs de sécurité requis par la réglementation en vigueur et un poids en charge maximum autorisé d'au moins 15 tonnes. Ce programme a également permis aux transporteurs d'utiliser des primes pour l'achat de véhicules articulés (tracteur plus [semi] remorque) ou de remorques spécialisées dans le transport de conteneurs, qui devaient se conformer aux normes internationales. En 2010, le Gouvernement et le secteur privé ont signé un contrat lié au programme pour stimuler la compétitivité logistique pour la période 2010-2015. Dans ce cadre, le programme de renouvellement s'est poursuivi en 2011-2013 et a couvert la flotte destinée au transport commercial et au transport public de voyageurs en milieu rural—camions et autobus. Le programme a été mis en œuvre par le ministère des

⁷⁰ Loi 16/99 sur les transports, www.mm-maroc.com/Infospratique/loitransports.pdf

Transports, qui disposait d'une enveloppe annuelle de 19 millions de dollars. Le budget affecté était principalement alimenté par 50 % des amendes pour violation de la loi (telle que l'excès de vitesse) et de la valeur des matériaux récupérés des véhicules mis à la casse. Le programme s'est poursuivi en 2014-2016 mais adapté au développement du marché et de l'industrie. Pour la première fois, les propriétaires de véhicules vétustes n'étaient plus contraints d'utiliser la prime à la casse pour l'achat de véhicules neufs. Le budget existant donne la priorité aux primes de renouvellement.

Interdire l'importation de vieux véhicules est une autre stratégie efficace pour promouvoir le renouvellement de la flotte. En Amérique latine, la Politique automobile de la Communauté andine interdit les importations de voitures, de camions et d'autobus d'occasion en provenance d'autres pays. Elle prohibe également le commerce de ces véhicules entre les pays membres (Pérou, Bolivie, Colombie et Équateur). En Jordanie, l'importation de véhicules particuliers âgés de plus de 10 ans et de camions de plus de 3 ans est interdite. L'importation de véhicules d'occasion est autorisée aux Émirats arabes unis si le véhicule est conforme aux normes et si son volant n'a pas été modifié. Les critères appliqués aux importations de véhicules d'occasion font une nouvelle fois débat à propos des conditions quantitatives et qualitatives d'admission. Avec un bon entretien, l'âge du véhicule devient moins important. Par conséquent, dans les pays où les petits transporteurs routiers ont du mal à trouver un financement pour remplacer leurs flottes obsolètes et inefficaces, autoriser l'importation de véhicules d'occasion en bon état technique (certifié formellement) peut s'avérer être une bonne option (Banque mondiale/URI, 2016).

Déréglementation du secteur

En Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale, les transporteurs appartiennent d'abord à un syndicat pour obtenir du fret, alors que dans un environnement déréglementé, cette adhésion est moins déterminante puisque les ventes dépendent du professionnalisme d'une entreprise et non de son appartenance à un système de cartels existant (Terevaninthorn et Raballand, 2009). Jusqu'en 1989, l'industrie du transport routier était fortement réglementée au Mexique, la réglementation étant supposée favoriser une tarification plus juste, prévenir une concurrence dangereuse par les coûts et permettre de contrôler la qualité du service. En pratique, la réglementation a restreint la concurrence dans le secteur.

L'industrie a été progressivement dérèglementée à la fin des années 1980, juste avant la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain, ce qui a donné lieu à des ententes directes entre les chargeurs et les transporteurs. La dérèglementation a plus spécifiquement supprimé l'obligation pour les entreprises de transport routier d'appartenir aux stations centrales de fret et de se plier à la structure des services réguliers par itinéraire, spécialisés par produit appliquant des tarifs obligatoires, pour que le marché soit déterminé par l'offre et la demande. Les comités nationaux et régionaux de même que les comités techniques de transport routier qui délivraient les autorisations de transport depuis 1977 ont été supprimés. En outre, les entreprises qui opéraient sans concession ou autorisation furent régularisées et en possession d'un permis d'exploitation.

Le Gouvernement mexicain craignait qu'en l'absence de concurrence, la dérèglementation n'entraîne une forte augmentation des tarifs de transport. Il a donc préféré procéder en trois étapes pour laisser le temps à la concurrence de se développer. D'abord, en 1989, il a négocié un pacte avec l'association CANACAR en vertu duquel les transporteurs ont accepté de coopérer aux mesures de dérèglementation et de modernisation des parcs de véhicules. Le Gouvernement a offert, par l'entremise de CANACAR, des prêts à taux préférentiel pour le renouvellement des véhicules. Ensuite, le Gouvernement a publié un décret supprimant la nécessité d'une concession pour les opérations de transport routier. Enfin, en 1990, un décret a supprimé les plafonds tarifaires, permettant aux camionneurs de fixer librement leurs propres tarifs (Banque mondiale/URI, 2016). Quelques mois après la dérèglementation, quelques 30 000 permis avaient été délivrés à de nouveaux entrants et, en cinq ans, les prix de transport avaient diminué de 23 % en termes réels (Terevaninthorn et Raballand, 2009). En France, les coûts de transport routier ont diminué de 33 % entre 1978 et 1998, en grande partie grâce à la dérèglementation du secteur. En revanche, la baisse des coûts d'infrastructure de transport et des coûts du carburant ont été beaucoup moins importantes (Combes et Lafourcade, 2005).

Réglementation de la charge à l'essieu

Plusieurs pays d'Afrique orientale et australe ont mis en œuvre de bonnes pratiques en matière de contrôle de la surcharge. La Namibie par exemple a adopté une stratégie progressive de contrôle, le Cap-Occidentale en Afrique du Sud a décidé de privatiser les opérations de pesage, et au niveau national, le pays auto-

régule le contrôle des limites de charge à l'essieu, un système transfrontalier de contrôle a aussi été mis en place à la frontière entre le Botswana et l'Afrique du Sud – Martin's Drift/Groblersbrug).

La stratégie de contrôle de la Namibie a suivi le programme *régional* de pesage de la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC). À l'époque, seuls trois ponts bascules assuraient le contrôle de la surcharge. Une stratégie a donc été élaborée, recommandant des mesures telles que i) l'introduction d'installations de pesage à des endroits stratégiques, ii) la création d'agents dédié, iii) la participation du secteur privé au maintien efficace du contrôle des limites de charge, iv) l'introduction d'amendes de surcharge couvrant entièrement le coût des dommages causés à la route, et v) la consultation des acteurs à toutes les étapes et, en particulier, l'interaction avec le personnel appartenant au système judiciaire. Les critères de sélection des sites de ponts bascules sur le réseau routier comprenaient le niveau de trafic des véhicules lourds et, pour le trafic transfrontalier, la pause d'installations de pesage à la frontière. En raison des différents niveaux de trafic, deux classes d'installations ont été adoptées : Classe A pour les sites à fort trafic journalier de véhicules lourds et Classe B pour un trafic quotidien relativement faible avec possibilité de passer à la Classe A lorsque le trafic le justifie. Les opérations de contrôle sont financées par l'administration du fonds routier via le budget de l'autorité routière. Les amendes perçues vont sur le compte de l'État et sont ensuite collectées par l'administration du fonds routier. L'autorité routière organise régulièrement des réunions et des ateliers pour éduquer les transporteurs et les conducteurs, et sensibiliser les magistrats et les procureurs aux effets de la surcharge. Un comité technique de contrôle de la surcharge a été récemment créé, composé de représentants du ministère de la Justice et du Procureur Général, de l'autorité routière, du ministère de l'Emploi, des Transports et de la Communication et du ministère du Commerce et de l'Industrie. Sa mission est de formuler des directives sur les ponts bascules et de délibérer sur les questions techniques et juridiques liées à la surcharge.⁷¹

La stratégie nationale de contrôle de la surcharge du ministère des Transports Sud-Africain, fondée sur l'*autorégulation* de l'industrie, reconnaît que la capacité

⁷¹ Pinard, M. I. (2011). *Emerging Good Practice in Overload Control in Eastern and Southern Africa: Selected Case Studies*. SSATP Discussion Paper No. 12. Africa Transport Policy Program. Washington, D.C.

de vérifier les chargements au départ ou à l'arrivée, à partir des données fournies par l'opérateur, est très attrayante, stratégique et réalisable. Elle se fonde sur l'exemple australien de l'Accréditation nationale des poids lourds qui avait pour objectif de responsabiliser le transporteur et le chargeur/destinataire pour qu'ils respectent les limites de charge. En Afrique du Sud, l'initiative d'autorégulation a pris naissance dans l'industrie du bois en 2002. Cependant, pour atteindre son plein impact, il était devenu important d'obtenir l'adhésion d'autres industries. Le premier projet a donc abouti à une initiative pilote d'abord financée par le ministère du Commerce et de l'Industrie et des Forêts. Il fallait aussi que destinataires/chargeurs soient activement impliqués et représentés au comité de pilotage du projet avec des représentants du ministère des Transports, de l'Agence nationale des routes et de l'Association de transport routier, mais aussi des transporteurs. Parce qu'il s'agit d'un système d'autorégulation et donc non obligatoire (comme en Australie), des incitations devaient être introduites pour encourager les opérateurs à y adhérer. Le principe du 'peser moins' est l'une de ces incitations où les véhicules des opérateurs accrédités sont soumis à des vérifications ponctuelles, de préférence lorsque le trafic à la station de pesage est faible. Ces opérateurs ont déjà bénéficié de délais réduits aux ponts bascules provinciaux et aux contrôles routiers. Les autorités réglementaires ont également avantage à concentrer leurs efforts sur les opérateurs non conformes. Depuis le début de la surveillance des véhicules en novembre 2002, la fréquence de surcharge des véhicules (supérieure à 5 %) transportant des grumes a diminué de 40 à 45 % et la surcharge moyenne par véhicule a diminué de 14 % (Pinard, 2011).

L'harmonisation des limites de charge à l'essieu et le respect de la réglementation s'améliorent dans le Corridor Nord d'Afrique de l'Est, principalement en raison des pressions du secteur privé. À mesure que s'est développé le secteur privé dans la région, la gestion de la chaîne d'approvisionnement a pris de l'ampleur, surtout avec les fabricants et les importateurs du secteur de la distribution qui ont besoin de stocks complets dans leurs réseaux de magasins. Par ailleurs, à mesure que les volumes de transport augmentent, la plupart des principales entreprises de camionnage se concentrent de plus en plus sur le volume de la flotte plutôt que sur le volume des camions et considèrent le système de barrages routiers et de ponts bascules comme une restriction sur la quantité de marchandises qu'ils pourraient transporter. Ainsi, au cours des dernières années, la demande du secteur privé pour un transport plus efficace sur le corridor s'est intensifiée et les dirigeants de la CEA ont pris des mesures importantes pour supprimer les barrages routiers

ainsi que les ponts bascules et mettre en place des procédures administratives plus efficaces. Ces efforts ont permis de réduire le temps de transit de Mombasa à Kampala (de 18 à 4 jours), de normaliser au sein de la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) les limitations de charge à l'essieu, d'entamer la mise en œuvre du projet de territoire douanier unique, de donner l'opportunité aux associations commerciales d'influencer la conception et la mise en œuvre des politiques.⁷² Ce scénario a également un aspect technologique ; les ponts bascules constituaient auparavant des goulots d'étranglement sans incitations à se conformer au règlement. Avec le pesage dynamique, les véhicules en règle ne sont plus arrêtés et se déplacent beaucoup plus rapidement que ceux en surcharge. Ce qui leur permet d'effectuer plus de voyages annuels, sans compter les incitations financières pour encourager la conformité.

Des données complètes et leur utilisation stratégique peuvent également aider à concevoir et à appliquer des normes en matière de limitation de charge à l'essieu. L'exemple de l'Observatoire de Transport du Corridor Nord lequel affiche sur un tableau de bord des indicateurs hebdomadaires sont très suivis à haut niveau, ce qui montre bien que l'utilisation de données pour attirer l'attention des décideurs est un moyen efficace de mobiliser la volonté politique pour résoudre les problèmes auxquels font face les corridors. Le programme a également réussi à attirer la participation du secteur privé dans l'adoption de la Charte sur le contrôle de la charge à l'essieu au Kenya (SSATP, 2015).

⁷² Brenton, P. and B. Hoffman. (2016). *Political Economy of Regional Integration in Sub-Saharan Africa*. World Bank, Washington, D.C.

Leçons des réformes réussies

Il n'existe pas de solutions prêtes à l'emploi et uniformément applicables dans tous les pays, car chacun a son histoire, ses traditions, sa culture et des structures et intérêts socio-économiques particuliers qui impactent sur la nature et la viabilité de toute réforme. En général, l'expérience des pays hors de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique centrale montre que les restrictions quantitatives dans le secteur du transport routier peuvent générer des pratiques de corruption. Dans les pays en développement présentant un risque important de corruption, le cadre juridique doit être simple et clair afin d'éviter toute interprétation possible (Banque mondiale/URI, 2016). Les pratiques informelles peuvent aller dans le sens des institutions formelles ou du cadre réglementaire, mais aussi les entraver, c'est pourquoi, les réformes ont plus de chances de réussir si elles s'assurent aussi que les règles formelles du jeu sont effectivement respectées et que les institutions informelles n'y font pas obstruction.

Mécanismes institutionnels indispensables aux réformes

La coordination institutionnelle et la présence d'un véritable champion des réformes au sein des pouvoirs publics sont nécessaires au succès des réformes. Au Ghana, premier pays à mettre en œuvre la réglementation de la charge à l'essieu de l'UEMOA, c'est le ministère des Routes qui préside le Comité de pilotage de la charge à l'essieu pour planifier, mettre en œuvre et suivre la réforme. Elle a rencontré au départ quelques problèmes, notamment de congestion pour les transporteurs burkinabés au Port de Tema. Une rencontre du Ministre des Transports burkinabé et son homologue ghanéen en 2009 a permis de solutionner le problème – en utilisant des ponts bascules mobiles et en mettant en place des procédures pour introduire progressivement la réforme. Il a été aussi décidé de développer un système d'amendes progressif, d'imposer le déchargement obligatoire et d'augmenter temporairement les limites de charge. Fait important, après la rencontre, le Ministre ghanéen a décidé de créer un groupe de coordination rattaché au comité de pilotage, afin de faciliter activement une mise en œuvre harmonieuse des contrôles. Le groupe de coordination a un rôle d'intervention et de facilitation, tandis que le comité de pilotage assume le rôle de suivi et de commu-

nication. Le groupe de coordination fonctionne de manière informelle et se réunit pour résoudre les problèmes à mesure qu'ils surviennent. Son objectif est d'aider les deux principales entités administratives – l'autorité routière et l'autorité portuaire – à communiquer entre elles et avec les transporteurs et les organisations concernées pour résoudre les problèmes survenant sur le corridor de transit de Tema à la frontière avec le Burkina Faso. Le groupe de coordination est composé de hauts fonctionnaires des deux entités administratives, du Conseil national de sécurité et du Conseil burkinabé des chargeurs (West Africa Trade Hub, 2010).

Les délais d'attente à la frontière ont considérablement diminué ces dernières années dans la communauté d'Afrique de l'Est, grâce essentiellement aux efforts menés pour mettre en place des dispositifs institutionnels de résolution des problèmes liés au passage aux frontières, avec la collaboration du secteur privé et le soutien de partenaires au développement tels que l'agence USAID, TradeMark East Africa (TMEA) et la Banque mondiale (Brenton et Hoffman, 2016). Les temps de passage frontalier ont le plus diminué à Malaba, de loin le poste frontière le plus actif de l'Afrique de l'Est, entre le Kenya et l'Ouganda. Pendant de nombreuses années, il s'est trouvé en situation sous-optimale du fait de la hausse des volumes de marchandises qui ont entraîné une prolifération d'organismes exerçant une gamme de fonctions de réglementation et recevant des pots de vin pour accélérer le traitement alors que dans le processus les délais devenaient toujours plus longs. De ce fait, les procédures à la frontière sont devenues pour les entreprises du secteur privé affectées par ce problème un fardeau de plus en plus lourd. En 2009, les services administratifs et les associations professionnelles concernées, avec l'aide des partenaires au développement, ont commencé à développer une plate-forme pour réduire cette congestion. A noter que les partenaires de développement n'ont pas cherché à apporter une solution au problème, mais ont plutôt aidé à coordonner les entités concernées pour les aider à apporter leurs propres solutions. Les représentants des pouvoirs publics et du secteur privé ont donc tenu des réunions conjointes où chaque partie présentait son point de vue sur les différents problèmes rencontrés aux frontières. L'important était donc de laisser les participants décider et de trouver les solutions leur paraissant appropriées. Il en est ressorti, du point de vue des acteurs du secteur privé, que le nombre de procédures ou de droits et redevances à payer comptait moins que le temps de passage à la frontière. Ils étaient donc ouverts à toute solution leur permettant de franchir les frontières plus rapidement. Un appui fort du secteur

privé au programme était essentiel puisqu'il était disposé à faire pression sur les pouvoirs publics pour qu'ils acceptent leur proposition et élaborent conjointement un plan. Les deux parties sont arrivées à un accord à l'amiable, plutôt que de chercher une reconnaissance officielle et perdre l'élan acquis. Grâce aux changements introduits, le temps de franchissement de la frontière est passé de 24 heures en 2011 à moins de 4 heures en 2012, et le corridor économise maintenant plus de 69 millions de dollars par an.⁷³ De même, au Kenya, la suppression des barrages routiers et des ponts bascules le long des routes principales est principalement le fruit d'une initiative menée conjointement par des acteurs du secteur privé – ensemble d'associations de chargeurs et d'importateurs, Conseil des chargeurs d'Afrique de l'Est, Alliance du secteur privé du Kenya, et Conseil des affaires d'Afrique de l'Est – qui ont exercé de fortes pressions pour améliorer la performance du secteur des transports (Brenton et Hoffman, 2016).

Comment communiquer sur la réforme pour faire avancer le processus ?

Plusieurs moyens se présentent pour favoriser le changement. La formation de coalitions, des campagnes de communication et plus généralement un travail de mobilisation intensif des parties prenantes, surtout celles qui ont du poids pour peser dans l'avancée progressive de la réforme, en sont les principaux (Fritz et al., 2009). Il faut espérer que ces défenseurs du changement, une fois identifiés, se tourneront activement vers les autres parties prenantes pour les convaincre des avantages de l'action collective. Outre cette mobilisation active d'un ou de champion(s) en faveur de réformes spécifiques, il faut aussi continuer à recueillir les éléments de preuve pour conforter le besoin d'élargir la coalition (Brenton et Hoffman, 2016). Reconnaître que les dirigeants font face à des contraintes en matière de gouvernance et sont soumis à des incitations politiques aidera aussi à comprendre si les réformes sont entreprises pour qu'elles soient menées à bien ou

⁷³ Fitzmaurice, M. and O. Hartmann. (2013). *Les passages aux frontières le long du Corridor Nord*. Document de travail SSATP No. 96. Programme de politiques de transport en Afrique, Washington D.C.

si elles ne sont qu'un signal d'adhésion simulée à des pratiques reconnues comme exemplaires, sans réelle appropriation du processus de changement.⁷⁴

Communiquer les avantages que des réformes spécifiques peuvent procurer est de la plus haute importance pour assurer le soutien à la mise en œuvre des réformes. Pour l'heure, les transporteurs sénégalais et maliens manquent d'enthousiasme pour le système de transit TRIE alors que tous les outils sont en place pour qu'il soit accepté, et cela faute de compréhension de son fonctionnement et de connaissance des avantages qu'il procure. Les Comités nationaux d'accréditation manquent de ressources pour assumer, comme ils le devraient, le travail de sensibilisation et d'information sur leurs activités (GIZ, 2016b). Tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du système doivent être animés du même souci d'améliorer la compétitivité du corridor par rapport aux corridors concurrents, et à cet effet, les intérêts communs des deux pays doivent être mis en évidence. Une réforme réussie doit offrir une situation avantageuse pour tout le monde qu'il importe de communiquer à toutes les étapes du processus avec l'aide des associations professionnelles, pour assurer que la nouvelle réglementation sera respectée (Banque mondiale/URI, 2016). C'est par consensus que les cibles et les échéances sont le mieux définies et dont le processus est piloté par le champion du changement, sachant que les divergences de perception influencent les résultats en termes de politiques (Brenton et Hoffman, 2016).

Une cartographie complète des acteurs à associer ou qui seront affectés par une réforme est la première étape. En 2015-2016 la GIZ a mené une enquête auprès des principaux acteurs sénégalais impliqués dans le corridor Dakar-Bamako pour identifier les structures et les comités existants. Des documents ont ensuite été recueillis auprès des comités et analysés pour en extraire la liste des acteurs à associer dans les débats sur les enjeux que pose le corridor (voir GIZ, 2016c). Cette liste constituera une référence essentielle dans l'action menée par la Banque mondiale avec le Sénégal et le Mali sur les priorités de réforme. De même, dans le cadre de l'Appui budgétaire régional, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire ont soumis à une vaste consultation la teneur et le processus des réformes proposées. Les acteurs des secteurs public et privé des deux pays ont été consultés, y compris

⁷⁴ Pritchett, L., M. Woolcock, and M. Andrews. (2012). *Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*, *Journal of Development Studies*, 49(1): 1-18.

les représentants de l'industrie et des syndicats du transport routier (Banque mondiale, 2016b).

Comment indemniser les perdants des réformes ?

Il faut prévoir dans les réformes des mécanismes pour atténuer l'impact sur les opérateurs du secteur informel ou tout autre acteur susceptible d'en être le plus affecté, par exemple en indemnisant ceux qui subissent le plus de pertes et en leur offrant un recyclage professionnel (Nathan Associates, 2012). Habituellement, les nouvelles règles s'appliquent immédiatement aux nouveaux entrants, mais pour les opérateurs existants, il faut rester prudent et bien établir la durée des périodes de transition avant d'exiger une pleine conformité. Une période de transition trop courte ne permettra pas l'intégration de la grande majorité des entreprises et trop longue période amenuisera les avantages de la réforme (Banque mondiale/URI, 2016). L'évaluation de l'impact social et des effets sur la pauvreté (EISP) dans le cadre de l'Appui budgétaire régional (Banque mondiale, 2015a) propose les mesures d'atténuation suivantes :

- Mesures pour faciliter l'accès d'un large éventail d'opérateurs et d'entreprises au financement de véhicules neufs
- Clauses de protection pour permettre la réduction naturelle des opérateurs les plus âgés dans le temps
- (Auto) Organisation des petits exploitants en coopératives pour réaliser des économies d'échelle et leur permettre si possible de partager les coûts et le matériel pour atteindre un plus haut niveau de professionnalisation, et
- Formation pour faciliter la transition de petits opérateurs informels vers d'autres activités du fait de leurs niveaux de compétences ou d'un manque d'actifs—pour le transport de passagers ou de marchandises.

En Côte d'Ivoire, le ministère des Transports a lancé des initiatives pour soutenir les groupes qui subiront les plus lourdes pertes du fait des réformes en cours, sous forme par exemple de programmes de recyclage de plusieurs centaines de conducteurs et d'aide à la création de coopératives. Les programmes envisagés de mise à la casse des véhicules pourraient constituer un capital de démarrage pour leurs nouvelles activités et fournir des ressources aux opérateurs les plus âgés qui quittent l'industrie. Ceux à même de se conformer au nouveau cadre réglemen-

taire, il faudra prévoir des mesures d'accompagnement telles qu'un soutien à l'acquisition de nouveaux véhicules, à la création de groupements de petits opérateurs ou à des activités de formation et de renforcement des capacités. La conception de ce programme a été inspirée par l'expérience de la Banque mondiale en matière de modernisation du secteur des transports et des conséquences sociales qui en résultent, comme l'exemple réussi de la modernisation du transport urbain au Sénégal (Banque mondiale, 2016b).

Pertinence des instruments de la Banque mondiale dans la réforme

Des ressources financières adéquates accompagnées d'une assistance technique et du renforcement des capacités sont nécessaires pour procéder aux ajustements dont les réformes ont besoin. Une gamme complète d'instruments de financement sera nécessaire pour mettre en place des réformes adaptées et des moyens financiers et techniques suffisants pour les mener à bien. Selon les responsables de programmes de la Banque mondiale interrogés, un appui budgétaire ou un Programme pour les résultats⁷⁵, éventuellement accompagné d'assistance technique ou d'investissements, seraient nécessaires pour faire avancer les réformes. Autrement dit, les incitations seront étayées par des conseils pratiques :

- Incitations à l'adoption de réformes (appui budgétaire, programme pour des résultats ou financement de projet d'investissement) : mise en place d'un cadre juridique et réglementaire, appui aux pratiques vertueuses et sanction des infractions, professionnalisation (contrats de transport, formalisation des rôles pour éliminer les intermédiaires prédateurs), et
- Assistance technique pour une mise en œuvre réussie des réformes (ADI ou fonds fiduciaires) : facilitation des transports et du commerce, formation des opérateurs, renforcement des capacités des administrations.

Mais avant tout, il faut un dialogue politique inclusif pour construire des coalitions et un consensus. Si la barre d'une initiative de réforme donnée est trop élevée, le risque de rejet et de non-respect l'est aussi. Par contre, si la barre est

⁷⁵ Le Programme pour les résultats est un instrument financier de la Banque mondiale introduit en 2012. Cet instrument établit un lien direct entre le décaissement des fonds et l'obtention de résultats établis au préalable. Une page lui est dédiée à l'adresse suivante : www.worldbank.org/en/programs/program-for-results-financing.

trop basse, le plan de réforme ne sera pas crédible et ne permettra pas de remédier aux inefficacités existantes. Un engagement sur le long terme, ayant recours à un instrument comme Programme pour les résultats ou à de l'assistance technique, qui permettrait d'élever la barre progressivement au fil du temps serait la meilleure solution. Une telle approche aurait pour avantage d'être mieux acceptée et donnerait du temps aux opérateurs pour s'adapter. Le risque d'opposition à des réformes engagées progressivement serait probablement diminué. Bien sûr, une telle approche nécessiterait de maintenir la réforme en vie dans le temps et d'évaluer les progrès en permanence pour repositionner la barre.

Enseignements tirés de la conception du premier appui budgétaire régional

Les éléments fournis, le niveau de flexibilité, et l'adhésion d'un large éventail d'acteurs ont probablement été les aspects les plus importants pour la mise en place de l'Appui budgétaire régional. La réforme des transports au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire étaient en préparation lors d'une période d'incertitude politique pour les deux pays. Malgré un fort soutien présidentiel, il y avait des doutes quant à l'engagement de réformer aux niveaux inférieurs. Des questions ont été soulevées dans les médias sur la nature ou la qualité des mesures qui ont été prises jusque-là, laissant entendre qu'il pourrait y avoir de graves problèmes non résolus en termes de création de coalitions efficaces entre le secteur public et le secteur privé. Une EISP des réformes sectorielles prévues en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso a été menée en 2014-2015, sur la base d'entretiens avec des acteurs appartenant aux secteurs public et privé affectés par les réformes liées à l'amélioration de l'efficacité du transit le long du Corridor Abidjan-Ouagadougou et aux réformes plus larges du secteur du transport de marchandises dans les deux pays. L'analyse indique que, compte tenu de l'impact des externalités dans les secteurs du commerce et des transports, un grand nombre d'opportunités et d'obstacles imprévus se présenteraient. Ce qui veut dire que l'Appui budgétaire régional devra incorporer des mécanismes d'adaptation, d'apprentissage, de résolution de problèmes et de création de coalitions pour assurer l'adhésion aux réformes et que le processus de dialogue et le programme de réformes s'adaptent à l'évolution du cadre incitatif.

Une reconnaissance explicite de la nécessité d'adopter une approche graduelle et itérative dans l'apprentissage du processus de réforme a permis d'éviter des scénarios trop technocratiques et irréalistes. De fortes incitations au maintien du statu quo, comme par exemple enfreindre les limites de charge à l'essieu ou l'acceptation de pots-de-vin sont indiscutables. Ces incitations, à leur tour, signi-

fient qu'une approche plus progressive de la réforme est préférable et devrait permettre de tirer parti de ce qui fonctionne tout en renforçant les capacités du secteur public pour mener à bien la réforme et en élargissant le soutien du secteur privé dans le temps.

L'approche économique fondée sur un corridor présente un intérêt particulier car non seulement elle aide les acteurs à identifier, diagnostiquer et analyser ensemble les problèmes mais aussi à mettre en commun les ressources et partenariats qui sous-tendent les composantes d'un système de transit étroitement défini. Cette approche a facilité le dialogue intergouvernemental et la coordination intra-ministérielle, y compris pour la planification budgétaire. En cadrant les réformes autour d'un programme bilatéral, on engage les acteurs clés de l'État (ministères des Finances, des Transports et de l'Intérieur) dans une dynamique multiforme de la réforme qui nécessite une coopération tant nationale que bilatérale. La conception des projets RTFCC s'est inspirée des enseignements tirés des opérations précédentes menées dans le secteur du transport en Afrique de l'Ouest. La facilitation du transport et du commerce est une question multidimensionnelle et politiquement complexe qui nécessite des réformes dans des domaines complémentaires et une coordination solide aux niveaux national et régional. Les projets RTFCC ont en tenu compte en i) adoptant cette approche et en coordonnant les réforme de transport et douanières, et en ii) offrant un cadre de concertation et de coordination entre les acteurs des secteurs public et privé au sein des deux pays et entre les deux. La structuration de l'Appui au budget régional tient compte de l'ajustement des stratégies de mise en vigueur de la réglementation quand celles-ci sont différentes pour atteindre les objectifs de la réforme. Par exemple, il existe plusieurs façons de soutenir le renouvellement de la flotte, en fonction des caractéristiques du marché. D'autres exemples comprennent des stratégies de sanctions liées aux infractions des limites de charge à l'essieu et des stratégies de renforcement des capacités professionnelles pour les transporteurs (Banque mondiale, 2016b).

Les domaines et les ensembles de réforme proposés devaient dans le même temps prendre en compte trois aspects dans leur mise en œuvre : i) environnement réglementaire approprié et meilleure application, ii) soutien au respect de la réglementation, et iii) mesures visant à améliorer l'efficacité du marché. Un environnement réglementaire renforcé et une application plus stricte de la réglementation ont aussi besoin d'un soutien. À cet effet, la Banque mondiale a préparé deux programmes d'assistance technique pour soutenir la mise en œuvre des

réformes adoptées dans le cadre de l'Appui budgétaire régional dans chaque pays. La conjonction appui budgétaire et assistance technique s'est révélée efficace dans la région et ailleurs, quand un changement de comportement et une amélioration des capacités techniques s'avèrent nécessaires. Pour parvenir à un consensus, des chargés de liaison et des comités pour le transport et les douanes ont renforcé l'équipe gouvernementale de chaque pays. Les chargés de liaison avaient pour mission d'assurer le suivi de la mise en œuvre des réformes dans leur secteur respectif, sous la direction du ministère des Finances. Pour que les deux pays ne courent pas le risque de manquer de capacités techniques, le projet a aussi mobilisé le personnel des programmes d'assistance technique en cours de l'UE offert au ministère des Transports ivoirien et de l'AFRITAC Ouest aux administrations douanières des deux pays.

Le besoin que les bénéficiaires à long terme des réformes ne se contentent pas de simplement compenser les pertes à court terme, a souligné l'importance : i) des mesures d'accompagnement pour permettre aux acteurs de s'adapter au nouveau cadre (par exemple faciliter la professionnalisation des opérateurs informels) et ii) d'une stratégie de communication cohérente pour que le plan de réforme soit perçu comme raisonnable et bénéfique pour le plus grand nombre. De plus, le risque que les réformes ne soient pas engagées a été pris en compte grâce à la limitation de la première phase du RTFCC à un programme de deux ans, à la mise en place d'un mécanisme conjoint efficace permettant aux deux pays de suivre les réformes et enfin, à des consultations régulières avec les autorités sur l'ensemble du programme (Banque mondiale, 2016b).

Enseignements tirés des opérations d'assistance technique et d'investissements

Lier les investissements financiers aux résultats de la réforme peut être une mesure efficace et nécessaire pour aboutir aux objectifs recherchés. Par exemple, dans le cas du *Projet de Facilitation du Transport et du Transit en Afrique de l'Ouest*, approuvé en 2008 et couvrant le Ghana, le Burkina Faso et le Mali, le projet aurait donné de meilleurs résultats si le décaissement des fonds avait été subordonné à la mise en œuvre et à l'opérationnalisation des composantes de la réforme les plus douloureuses. Alors que des politiques adéquates en faveur de l'intégration régionale ainsi que les cadres législatif et réglementaire étaient bien mis en place sous l'UEMOA/CEDEAO, le manque d'engagement politique pour conduire le programme d'intégration régionale a entravé leur opérationnalisation (Banque mondiale, 2015b).

Pour réduire le risque de voir de nombreux transporteurs faire faillite, le Projet de facilitation du commerce et de compétitivité des services logistiques du Togo met également fortement l'accent sur le renforcement des capacités et la requalification de ce groupe (Banque mondiale, 2017b). Le projet financera également un programme de réduction des risques pour aider à renouveler la flotte de véhicules du pays. Dans le cadre de ce projet, l'AID financera un fonds de garantie pour partager le risque avec des organismes de financement potentiels et financera le renforcement des capacités du ministère des Transports pour imposer des inspections mécaniques périodiques obligatoires et la mise au rebut des véhicules réformés. Tout au long du projet, les principaux ministères, les associations du secteur privé et autres acteurs clés recevront une formation et une assistance technique pour veiller à ce que les connaissances et l'expertise technique nécessaires soient transférées. L'importance du renforcement des capacités et du développement de l'expertise des bénéficiaires a également été l'un des principaux enseignements tirés du Programme de Facilitation sur les Corridor du SSATP-FFE (2015).

Le Projet du Togo retient des autres projets de la Banque mondiale qu'il vaut mieux avoir une conception et viser des objectifs simples, mais une forte adhésion du pays. C'est pourquoi, l'objectif et la conception du projet ont été volontairement simplifiés malgré la complexité inhérente aux opérations de facilitation du commerce et du grand nombre d'acteurs impliqués. Les contreparties ont été soigneusement choisies pour assurer une forte adhésion par la consultation mais aussi pour une exécution efficace. Le ministère de la Planification est responsable de la coordination entre les institutions chargées de la mise en œuvre, tandis que la supervision assurée par le Bureau du Président est destinée à envoyer un signal fort sur l'importance stratégique du projet. Cette approche a également servi à la mise en œuvre du PFCTCAL⁷⁶. Enfin, le projet a également pris le parti de s'assurer un large soutien lors de sa préparation, notamment à travers la mise en place d'une enquête sur les défis rencontrés par les transporteurs togolais.

⁷⁶ Néanmoins, l'adhésion des réformes individuelles n'était pas aussi forte que souhaité. Par exemple, dans le volet Bénin du PFCTCAL, l'engagement du pays en faveur de la modernisation des douanes était limité, en partie à cause de la rotation fréquente du personnel de gestion des douanes qui ne pouvait donc pas s'approprier le projet et engager des réformes plus approfondies. (Banque mondiale, 2017d).

Références

- AfDB. (2013). *Regional Integration in West Africa: Challenges and Opportunities for Senegal*. Final Report Summary. African Development Bank Group. Lien d'accès : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Regional_Integration_in_West_Africa_Challenges_and_Opportunities_for_Senegal_-_01_2015.pdf
- AfDB. (2015). *Problématique de la facilitation du transport en Afrique de l'Ouest et Plan d'actions*. Groupe de la Banque africaine de développement. Lien d'accès : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AfDB_-_Facilitation_du_transport_en_Afrique_de_l'Ouest.pdf
- AfDB. (NA) *Étude sur les corridors routiers de désenclavement en Guinée Conakry et au Sénégal*. Rapport final. Groupe de la Banque africaine de développement. Lien d'accès : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/AfDB_-_Senegal-Guinee_-_Etude_sur_les_corridors_routiers.pdf
- ADF. (2005). *Appraisal report: Road rehabilitation and transport facilitation programme on the southbound Bamako–Dakar corridor*. Fond de développement africain. Lien d'accès : www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Multinational_-_Road_Rehabilitation_and_Transport_Facilitation_Programme_on_the_Southbound_Bamako_%E2%80%93Dakar_Corridor_-_Appraisal_Report.pdf
- Adoléhoumé, A. (2007). *Analyse des Facteurs de Coûts et Prix de Transport en Afrique de l'Ouest: Cas du Niger*. Non publié, Banque mondiale, Washington, D.C.
- Arvis, J.-F., G. Raballand, and J.-F. Marteau. (2010). *The Cost of Being Landlocked: Logistics Costs and Supply Chain Reliability*. Directions in Development, Trade, World Bank, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- A.T. Kearney. (2017). *Estimation of changes in trucking sector Greenhouse Gases associated with road sector policy and investment interventions*. Deliverable 5.6: Final Report (internal report).

- Beuran, M., M. Gachassin, and G. Raballand. (2015). *Are There Myths on Road Impact and Transport in Sub-Saharan Africa?* *Development Policy Review*, 33(5): 673-700. Lien d'accès : <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dpr.12125/abstract>
- Booz Allen Hamilton (2010). *Dakar-Bamako Corridor Cost of Transport Analysis*. Draft. Prepared for USAID. Lien d'accès : <http://borderlesswa.com/sites/default/files/resources/jan13/USAID%20PCE%20Dakar%20Bamako%20Corridor%20Cost%20of%20Transport%20Analysis.pdf>
- Borderless. (2013a). *23^{ème} rapport de l'OPA UEMOA Version provisoire: Résultats des enquêtes du premier trimestre 2013*. Observatoire des pratiques anormales, janvier 1-mars 31.
- Borderless. (2013b). *24th Road Governance Report UEMOA: Results from surveys conducted during the 2nd quarter of 2013*. April 1-June 30. Lien d'accès : www.borderlesswa.com/sites/default/files/resources/jun14/24th%20IRTG%20report.pdf
- Brenton, P. and B. Hoffman. (2016). *Political Economy of Regional Integration in Sub-Saharan Africa*. World Bank, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- Chambers, V., M. Foresti, and D. Harris. (2012). *Final Report: Political Economy of Regional Integration and Regionalism in West Africa: Scoping study and prioritization*. Overseas Development Institute, March 30. Lien d'accès : www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/7720.pdf
- CNUCED. (2007) *Aperçu des infrastructures de transport pour le commerce de transit des pays sans littoral d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique* Contribution du Secrétariat de la CNUCED à l'Examen à mi-parcours du Programme d'action Almaty. Rapport du Secrétariat de la CNUCED, UNCTAD/LDC/2007/1. Lien d'accès : http://unctad.org/en/Docs/lde20071_fr.pdf
- Combes, P. and M. Lafourcade. (2005). *Transport Costs: Measures, Determinants, and Regional Policy Implications for France*. *Journal of Economic Geography*, 5(3), 319–49. Lien d'accès : <https://doi.org/10.1093/jnlcrg/lbh062>
- Consia. (2015). *Etude de Performance de la Chaîne Logistique des Transports de Marchandises sur les Corridors Dakar-Bamako et Abidjan-Bamako*. Rapport final (interne), N° ML/FED/024-666 – CRIS 2015/359 – 800. Rapport soumis au ministère de l'Équipement, des Transports et de l'Intégration du Mali.
- Direction Générale des Douanes. (2016). *Rapport préliminaire sur la mise en place d'un système de gestion automatisé du risque*. Communication interne de la Banque mondiale.

- Engel, J. and M.-A. Jouanjean. (2015). *Political and Economic Constraints to the ECOWAS Regional Economic Integration Process and Opportunities for Donor Engagement*. Overseas Development Institute. Lien d'accès : https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08997e5274a31e000017a/Political_and_Economic_Constraints_to_the_ECOWAS.pdf
- ENSEA/World Bank. (2014). *Industrie du Transport Routier de Marchandises en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso*. Rapport interne.
- EU Delegation in Mali. (2013). *Étude d'actualisation des coûts d'exploitation des véhicules de transport de marchandises et de voyageurs au Mali*. Rapport interne.
- Fitzmaurice, M. and O. Hartmann. (2013). *Les passages aux frontières le long du Corridor Nord*. Document de travail SSATP No. 96. Programme de politiques de transport en Afrique, Washington, D.C. Lien d'accès : www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATPWP96-border-crossing_1.pdf
- Fritz, V., Kaiser, K., and Levy, B. (2009). *Problem Driven Governance and Political Economy Analysis: Good Practice Framework*. World Bank, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- GIZ. (2015a). Réunion de mise en place du comité conjoint de coordination du projet « Amélioration de la compétitivité sur le corridor Dakar – Bamako » : Rapport interne. 10-11 juin, Bamako.
- GIZ. (2015b). *Enquête auprès des usagers maliens sur les procédures de transit au Port de Dakar: Resultats de l'Enquete*. Rapport interne.
- GIZ. (2016a). *Trade Facilitation along the Dakar-Bamako Corridors: A Trade Policy and Trade Promotion Fund Project*. Rapport interne.
- GIZ. (2016b). *Etude Baseline sur la mise en œuvre du TRIE bilatéral entre le Sénégal et le Mali: Rapport d'étude*. Rapport interne.
- GIZ. (2016c). *Projet Amélioration de la compétitivité du corridor Dakar-Bamako: Rapport sur la cartographie des comités et cadres de concertations*. Rapport interne.
- GIZ. (2016d). *Compte Rendu: Atelier d'interconnexion des systèmes électroniques des deux Douanes (Sénégal-Mali)*. Rapport interne. Bamako, 23-24 mars.
- Hartmann, O. (2010). *Comment les pays enclavés s'articulent-ils à la mondialisation: Ports et commerce en Afrique de l'Ouest*. *Afrique Contemporaine*, 234(2): 41-58, doi:10.3917/afco.234.00. Lien d'accès : www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2010-2-page-41.htm

- Independent Evaluation Group. (2008). *Public Sector Reform: What Works and Why? An IEG Evaluation of World Bank Support*. World Bank, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- JICA. (2012). *Data Collection Survey on Traffic for International Port and International Corridor in Western Africa*. Final Report (Summary), Japan International Cooperation Agency. Lien d'accès :http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/12084620.pdf
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York, NY: Farrar, Strauss, Giroux. ISBN: 9780141033570.
- Kunaka, C. and R. Carruthers. (2014). *Trade and Transport Corridor Management Toolkit*. World Bank, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- Kunaka, C., V. Tanase, P. Latrille, and P. Krausz. (2013). *Quantitative Analysis of Road Transport Agreements (QuARTA)*. World Bank Study, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- Londoño-Kent, P. (2009). *Freight Transport for Development Toolkit: Road Freight*. Transport Research Support Program, World Bank / DfID, Washington, D.C. Accessible at: <http://siteresources.worldbank.org/INTTRANSPORT/Resources/336291-1239112757744/5997693-1266940498535/road.pdf>
- Macchi, P. and G. Raballand. (2009). *Transport Prices and Costs: The Need to Revisit Donors' Policies in Transport in Africa*. Bureau for Research & Economic Analysis of Development Working Paper No. 190. Lien d'accès :
SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1511190> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1511190>
- McLinden, G., Fanta, E., Widdowson, D., and T. Doyle. (Eds.) (2011). *Border Management Modernization*. World Bank, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- Ministry of Transport of Côte d'Ivoire (2013). *Politique de Facilitation des Transports sur le Corridor Abidjan-Ouagadougou*. Rapport interne.
- Nathan Associates. (2010a). *West Africa Transport Logistics Analysis Using FastPath Tema-Ouagadougou Corridor: Final Report*. Rapport interne, préparé pour USAID.
- Nathan Associates. (2010b). *Lagos-Kano-Jibiya Transport Corridor Performance Analysis, Final Report*. Prepared for USAID: Global Food Security Response Trade and Transport Reform Program, June. Lien d'accès :
http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadx941.pdf

- Nathan Associates (2012). *Impacts of Road Transport Industry Liberalization in West Africa: Final Report*. Rapport interne préparé pour USAID.
- Nathan Associates. (2013). *Logistics Cost Study of Transport Corridors in Central and West Africa*. Rapport final préparé pour la Banque mondiale, septembre. Lien d'accès : www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATP_Logistics_Cost_Study_Complete%20with%20annexes%20Final%20September%202013.pdf
- Nick Poree Associates. (2010). *Facilitation of Road Transport Market Liberalisation in the SADC Region: Final Report*. Southern African Development Community (SADC), Gaborone. Lien d'accès : https://tis.sadc.int/index.php/download_file/view/2704/1574/
- Nordengen, P. A., M.P. Roux, S. Coetzee, S. and A. Adoléhoumé. (2006). *Development of an Overload Control Strategy for Senegal*. CSIR. Lien d'accès : <http://hdl.handle.net/10204/1092>
- OCAL / World Bank. (2014). *Industrie du Transport au Niger et au Bénin*. Rapport interne, Secrétariat exécutif de l'Organisation du Corridor Abidjan-Lagos.
- Pinard, M. I. (2011). *Emerging Good Practice in Overload Control in Eastern and Southern Africa: Selected Case Studies*. SSATP Discussion Paper No. 12. Africa Transport Policy Program. Washington, D.C. Lien d'accès : www.ssatp.org/sites/ssatp/files/publications/SSATP-DiscussionPapers/DP12-Overload-Control-Case-Studies.pdf.
- Pritchett, L., M. Woolcock, and M. Andrews. (2012). *Looking Like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation*, *Journal of Development Studies*, 49(1): 1-18. Lien d'accès : www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220388.2012.709614
- Ranganathan, R. and V. Foster. (2011). *ECOWAS's Infrastructure – A Regional Perspective*. Policy Research Working Paper No. 5899. World Bank. Washington D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- Runji, J. (2015). *Africa Transport Policies Performance Review: The Need for More Robust Transport Policies*. SSATP Working No. 103. Africa Transport Policy Program. Washington, D.C. Lien d'accès : www.ssatp.org/en/publication/africa-transport-policies-performance-review-need-more-robust-transport-policies
- Saana Consulting. (2015). *Accélérer les échanges commerciaux en Afrique de l'Ouest (ATWA) - rapport de la 1^{ère} étape*. Rapport final, novembre. Lien d'accès : www.saana.com/wp-content/uploads/2015/03/ATWA-Stage-1_r--sum--_version-finale.pdf

- Sahel Consulting. (2014). *Étude d'actualisation de la réglementation régissant la profession de transporteur routier et les conditions d'accès: Rapport Final*. Document interne.
- SSATP. (2013). *Sub-Saharan Africa Transport Policy Performance Review (Phase 1)*. Internal Report. Prepared by CPCS, July 15.
- SSATP. (2015). *TFF Corridor focused facilitation program*. Rapport interne.
- Terevaninthorn, S. and G. Raballand. (2009). *Le prix et le coût du transport en Afrique : Étude des principaux corridors*. Directions pour le développement Infrastructure. Banque mondiale. Washington, D.C. Accessible sur le site de la Banque mondiale.
- USAID. (2011). *Regional Agricultural Transport and Trade Policy Study*. West Africa Trade Hub Technical Report #41 (internal report), United States Agency for International Development.
- Venables, A. (2003). *Winners and Losers from Regional Integration Agreements*. Economic Journal. 113 (49): 747–761. Accessible at:
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-0297.t01-1-00155/abstract>
- Venables, A. and P. Collier. (2008). *Trade and Economic Performance: Does Africa's Fragmentation Matter*. Paper delivered at Annual World Bank Conference on Development Economics. Cape Town, South Africa, June 9-11. Lien d'accès :
<http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1284144259233/7386294-1284385904490/TonyVenables.pdf>
- WAEMU / West Africa Trade Hub (2013). *Abidjan-Ouagadougou Corridor Road Governance Report*. Accessible at:
www.borderlesswa.com/sites/default/files/resources/jun13/1306%20Corridor%20report%20ABJ-OUA%20EN.pdf
- Wales, J. and Wild, L. (2012). *The political economy of roads. An overview of existing literature*. London: Overseas Development Institute. Lien d'accès :
www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8173.pdf
- West Africa Trade Hub. (2010). *Implementation of Axle Weight Rules in UEMOA Member States – Lessons Learned from Transit Traffic in Ghana*. Soumis à USAID. Lien d'accès : www.borderlesswa.com/sites/default/files/resources/mar11/implementation-axleweight-rules-ghana.pdf
- West Africa Trade Hub. (2012). *Transport and Logistics Costs on the Lomé-Ouagadougou Corridor*. Soumis à USAID. Lien d'accès :
www.borderlesswa.com/sites/default/files/resources/apr12/Lome-Ouaga-transport-and-logistics-costs-study.pdf

- World Bank. (2007). *Financial sector integration in two regions of sub-Saharan Africa: How creating scale in financial markets can support growth and development*. Washington, D.C. Lien d'accès : http://siteresources.worldbank.org/INTAFRsumaftps/Resources/Working_Paper_on_Regional_Financial_Integration_Jan07.pdf
- World Bank. (2008). Project Appraisal Document for the West Africa Transit and Trade Facilitation Project. World Bank. Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/773581468212388202/pdf/414610PAD0P07911y101DA1R20081018511.pdf>
- World Bank. (2010). Project Appraisal Document for the Abidjan-Lagos Trade and Transport Facilitation Program (ALTTFP). Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/420311468008746849/pdf/493680PAD0P096101Official0Use0only1.pdf>
- World Bank. (2012a). Project Appraisal Document for the Second Phase Project of the Abidjan-Lagos Trade and Transport Facilitation Program (ALTTFP). Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/583731468209363600/pdf/635910PAD0P1160Official0Use0Only090.pdf>
- World Bank. (2012b). *Africa Can Help Feed Africa: Removing Barriers to Regional Trade in Food Staples*. Africa Trade Policy Notes, No. 34, Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- World Bank (2013). Concept Note for the Sub-Saharan Africa Transport Governance Indicators. Internal Report. Washington, D.C.
- World Bank. (2014). *Rapport d'Achèvement, Processus d'Elaboration du Document d'Actualisation de la Stratégie des Transports pour la Période 2011-2025*. Internal Report, Washington, D.C.
- World Bank. (2015a). Burkina Faso and Côte d'Ivoire Poverty and Social Impact Assessment (PSIA) of Road Transport Reforms along the Abidjan-Ouagadougou Corridor. Washington, D.C. Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/515821468188683437/pdf/98465-WP-P129282-PSIA-Regional-DPO-Box393171B-PUBLIC-final-July-27-20-15.pdf>
- World Bank. (2015b). Implementation Completion and Results Report for the West Africa Transport and Transit Facilitation Project. Washington, D.C. Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/188191468196134115/pdf/ICR3592-P079749-Box394834B-PUBLIC-disclosed-1-1-16.pdf>

- World Bank. (2015c). Program Document for the Regional Trade Facilitation and Competitiveness Development Policy Loan to Burkina Faso and Côte d'Ivoire. Internal Report, Washington, D.C.
- World Bank. (2016a). Project Appraisal Document for a Transport Sector Modernization and Corridor Trade Facilitation Project in Côte d'Ivoire. Washington, D.C. Lien d'accès :
<http://documents.worldbank.org/curated/en/361201467810855287/pdf/PAD1854-PAD-P156900-OUO-9-IDA-R2016-0157-1-Box396267B.pdf>
- World Bank. (2016b). Program Document for Second Regional Trade Facilitation and Competitiveness Development Policy Loan to Burkina Faso and Côte d'Ivoire. Washington, D.C. Lien d'accès :
<http://documents.worldbank.org/curated/en/492601481857274711/pdf/RTFCC-PD-November-10-11182016.pdf>
- World Bank. (2016c). Project Appraisal Document for a Transport Sector Modernization and Corridor Trade Facilitation Project in Burkina Faso. Washington, D.C. Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/621001483126638746/pdf/BF-Transport-PAD-12272016.pdf>
- World Bank. (2016d). SSATP DP3 Pillar A: Efficient logistics services. Africa Transport Policy Program, Internal Report, Washington, D.C.
- World Bank. (2016e). *Promoting Faster Growth and Poverty Alleviation through Competition*. South Africa Economic Update. Washington, D.C. Lien d'accès :
<http://documents.worldbank.org/curated/en/917591468185330593/pdf/103057-WP-P148373-Box394849B-PUBLIC-SAEU8-for-web-0129e.pdf>
- World Bank. (2016f). Project Appraisal Document for a Transport Sector Development Project in Cameroon. Washington, D.C. Lien d'accès :
<http://documents.worldbank.org/curated/en/333121477792826700/pdf/PAD-oct-7-2016-10072016.pdf>
- World Bank / IRU. (2016). *Road Freight Transport Services Reform: Guiding Principles for Practitioners and Policy Makers*. World Bank, Washington, D.C.
- World Bank. (2017a). *Making the Most of Ports in West Africa*. Washington, D.C. Accessible from the Open Knowledge Repository of the World Bank Group.
- World Bank. (2017b). Project Appraisal Document for Togo Trade and Logistics Services Competitiveness Project. Washington, D.C. Lien d'accès :
<http://documents.worldbank.org/curated/en/693501494122438189/pdf/Togo-PAD-04172017.pdf>
- World Bank. (2017c). *Livre blanc sur le transport et la logistique au Sénégal : État des lieux et recommandations*. Rapport interne. Washington, D.C.

World Bank. (2017d). Implementation Status and Results Report for Abidjan-Lagos Trade and Transport Facilitation Project. Washington, D.C. Lien d'accès : <http://documents.worldbank.org/curated/en/877371504892519964/pdf/ISR-Disclosable-P096407-09-08-2017-1504892509145.pdf>

Zerelli, S. and A. Cook. (2010). Trucking to West Africa's Landlocked Countries: Market Structure and Conduct. West Africa Trade Hub Report #32. Submitted to USAID, September. Lien d'accès : <http://borderlesswa.com/sites/default/files/resources/nov10/Trucking%20to%20WA's%20landlocked%20countries.pdf>

