



Conseil économique et social

Distr. générale
11 février 2019

Français
Original : anglais

Commission économique pour l'Afrique
Comité d'experts de la conférence des ministres africains
des finances, de la planification et du développement économique
Trente-huitième réunion

Marrakech (Maroc), 20-22 mars 2019
Point 5 de l'ordre du jour provisoire*
Présentation du thème de la cinquante-deuxième session de la
Commission

Document de synthèse

Financement du matériel roulant ferroviaire : une nouvelle solution pour l'Afrique

Questions clés

Le présent document de synthèse procède à l'analyse d'un nouveau traité mondial relatif à la reconnaissance et à la hiérarchisation des sûretés détenues par les créanciers sur le matériel roulant ferroviaire, et tente de répondre aux questions suivantes :

- Le Protocole à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, portant sur des questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques peut-il être étendu et appliqué aux chemins de fer ? En quoi consiste ce Protocole (le Protocole de Luxembourg) ?
- Quels sont les avantages économiques du Protocole de Luxembourg ?
- Comment les créanciers qui financent le matériel roulant par des contrats de crédit-bail, des crédits garantis et de contrats de vente conditionnelle peuvent-ils être protégés ?

Messages clés

Les messages clés qui découlent de ces questions et qui sont largement traités dans le document de synthèse sont les suivants :

- L'infrastructure ferroviaire est une entreprise économique coûteuse et les ressources publiques sont très limitées, un certain nombre d'États africains ayant déjà atteint leurs niveaux d'endettement tolérables ;
- À moins de bénéficier d'un appui de l'État sous forme de crédit d'investissement, les bailleurs du secteur privé qui financent le matériel ferroviaire auront besoin de garantie pour le remboursement des crédits fournis au moyen de prêts ou de baux et le respect de leurs droits de propriété même lorsque leurs sûretés passent les frontières,

* E/ECA/COE/38/1/Rev.1.

l'objectif étant que le créancier puisse reprendre possession de ses actifs en cas de non-paiement ou d'insolvabilité du débiteur ;

- Le grand problème qui se pose est qu'il n'existe pas de système international d'inscription des sûretés et que, souvent, il n'existe pas non plus au niveau national de registre spécifique sur l'enregistrement des actifs régissant la priorité des droits des créanciers ;
- Le Protocole de Luxembourg a été adopté à Luxembourg en février 2007 à l'occasion d'une conférence diplomatique organisée conjointement par l'Institut international pour l'unification du droit privé et l'Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires qui a rassemblé 42 États et 12 organisations internationales. Il a institué un nouveau cadre juridique mondial pour reconnaître et réglementer les garanties des prêteurs, des bailleurs et des vendeurs conditionnels constituées sur le matériel roulant ;
- Le Protocole s'applique à tout matériel roulant (du train à grande vitesse au tramway) et créera un système international d'inscription et de priorité des créanciers garantis. Le registre sera accessible 24h/24 via Internet, ce qui permettra aux parties d'inscrire leurs garanties et aux créanciers potentiels de vérifier plus facilement toute réclamation contradictoire concernant le matériel financé ;
- Le Protocole créera également un système commun de reprise de possession des actifs en cas de défaillance ou d'insolvabilité du débiteur sous réserve des procédures d'intérêt public ;
- Le Protocole sera particulièrement utile en ce qui concerne le matériel qui franchit les frontières, car il permettra d'éviter les problèmes de garantie que l'on rencontre actuellement la législation d'un État est contestée devant les tribunaux d'un autre où l'actif est situé ; il aidera également à promouvoir le financement intérieur ;
- En réduisant les risques pour les financiers du matériel roulant, le Protocole :
 - Attirera davantage de prêteurs du secteur privé sur le marché et contribuera ainsi à réduire le coût du financement pour les opérateurs non garantis par l'État, parce que les risques associés au financement du secteur privé diminuent et qu'un plus grand nombre des prêteurs entrent sur le marché, le résultat étant un plus grand choix pour opérateurs en ce qui concerne le coût et les types de financement.
 - Facilitera les opérations de prêts aux clients qui n'arrivaient jusqu'ici pas obtenir de prêts auprès des banques, soit en raison de leur mauvaise solvabilité soit par manque d'infrastructures juridiques adaptées.
 - Attirera le capital investissement qui devrait par contrecoup encourager l'expansion de sites de fabrication de matériel roulant.
 - Facilitera les contrats à court terme de location-exploitation de matériel roulant, non seulement entre les financiers et les opérateurs de chemins de fer, mais aussi entre les opérateurs, garantissant ainsi une optimisation de l'utilisation du matériel roulant.

I. Introduction

1. L’Afrique a connu des progrès sociaux et économiques importants ces 15 dernières années, avec un taux de croissance moyen du PIB estimé à 4,5 % en 2015 (Perspectives économiques en Afrique, 2015). Cependant, ces progrès n’ont débouché ni sur une création d’emplois de la même ampleur ni sur une transformation économique véritable. Le déficit en infrastructures, matérielles et immatérielles, a sapé tous les efforts déployés pour parvenir à un développement durable et à une transformation structurelle du continent, en particulier au regard de la croissance rapide de la population. En effet, l’émergence d’une classe moyenne importante estimée à près de 350 millions en 2010 crée une demande d’infrastructures socioéconomiques, y compris l’accès à des services de transport modernes. En outre, la transformation structurelle et l’industrialisation nécessitent des infrastructures adéquates pour stimuler l’activité économique, encourager l’industrialisation, mettre les producteurs en relation avec les marchés, renforcer le commerce intra-africain et favoriser l’intégration régionale. Selon les projections, les volumes de transport sur le continent seront multipliés par six à huit les quinze prochaines années, voire plus pour les pays sans littoral. Le trafic portuaire devrait passer de 265 millions de tonnes en 2009 à plus de 2 milliards de tonnes en 2040 (CNUCED, 2017).

2. Les infrastructures de l’Afrique sont à la traîne par rapport à celles des autres régions du monde. Environ 60 % de la population du continent n’a pas accès à des infrastructures modernes, ce qui a pour effet d’isoler des communautés, de les empêcher d’accéder aux soins de santé, à l’éducation et à l’emploi, et d’entraver la croissance économique (OSAA, 2015). En outre, 75 % du réseau routier africain n’est pas asphalté et l’état de délabrement des installations portuaires augmente de 30 à 40 % les coûts commerciaux intra-africains et les investissements directs étrangers (IDE). Selon l’Indice de compétitivité mondiale 2014-2015 du Forum économique mondial, plus de la moitié des 20 pays les moins compétitifs du monde se trouvent en Afrique subsaharienne, à cause en grande partie de l’énorme déficit en infrastructures de la région. Par ailleurs, les services d’infrastructure africains sont parmi les plus chers au monde, selon le Consortium pour les infrastructures en Afrique. Par exemple, les coûts du fret par tonne oscillent en Afrique entre 0,05 et 0,13 dollar, contre 0,01 et 0,04 dollar par tonne dans les pays développés, ce qui rend les marchés africains moins compétitifs sur le plan international. La situation est encore plus grave pour les 16 pays en développement africains sans littoral, où les coûts de transaction sont 50 fois plus élevés que ceux des pays côtiers africains (CEA, 2017).

3. La mise en place d’infrastructures ferroviaires performantes est essentielle au développement social et économique de l’Afrique. L’infrastructure ferroviaire contribue non seulement à la croissance économique, mais constitue aussi un facteur important de développement humain. Les réseaux ferroviaires assurent des liaisons avec les marchés mondiaux et locaux de biens et services et réduisent les coûts de transaction. Malheureusement, les infrastructures ferroviaires actuelles de l’Afrique sont pour une bonne partie en piteux état. Selon les estimations, la piètre qualité de l’ensemble des infrastructures de l’Afrique dans aurait pour effet de baisser la productivité des industries d’environ 40 %, contribuant ainsi à la hausse du coût des activités commerciales. Le fonctionnement inefficace des ports et les insuffisances en matière d’infrastructures de transport et d’informatique viennent entraver davantage la croissance et le développement économiques de l’Afrique (CEA, 2011). Ces difficultés ont directement entraîné chez les dirigeants africains un regain d’intérêt pour le renforcement des infrastructures du continent, l’objectif étant de parvenir à une croissance économique durable et à la création de richesses. Ainsi, les dirigeants africains ont fait du développement des infrastructures l’un des piliers de la stratégie de développement du continent, qui repose sur l’intégration régionale et le Traité portant création de la Communauté économique.

4. Plus récemment, de nombreux plans et initiatives ont souligné l’importance que revêtaient les infrastructures pour la transformation du continent, comme en

témoigne le lancement du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPA) en 2001, l'adoption du plan stratégique intégré pour la transformation des infrastructures continentales pour la période 2012-2040, également appelé Programme pour le développement des infrastructures en Afrique (PIDA) en 2012, et l'adoption de l'Agenda 2063 : l'Afrique que nous voulons de l'Union africaine et de son premier plan décennal de mise en œuvre en 2015. L'Agenda 2063 envisage le développement d'une infrastructure d'intégration de classe mondiale pour soutenir l'intégration et la croissance accélérées de l'Afrique, la transformation technologique, le commerce et le développement grâce à la mise en œuvre du PIDA. Le PIDA vise à développer 30 200 km de voies ferrées et 16 500 km de lignes électriques interconnectées d'ici 2040. Il prévoit également d'ajouter 54 150 mégawatts de capacité de production d'énergie hydroélectrique et une capacité de production supplémentaire de 1,3 milliard de tonnes dans le trafic portuaire. Ces infrastructures seront un catalyseur pour la création d'emplois, la fabrication, le développement des compétences, la technologie, la recherche-développement, l'intégration et le commerce intra-africain, les investissements et le tourisme. La part du commerce intra-africain devrait atteindre les 50 % d'ici 2045 et la part de l'Afrique dans le commerce mondial passer à 12 % d'ici 2063.

II. État de développement des voies ferrées en Afrique

A. Voies ferrées et transport ferroviaire

5. Les chemins de fer sont, par rapport à la voie terrestre, le mode de transport le plus économique de marchandises en vrac sur de longues distances. Ils conviennent au trafic de conteneurs entre les ports et les capitales. Comparé à d'autres modes de transport, le système ferroviaire revêt une importance relative grâce à l'avantage procuré par l'évolution récente des technologies et de l'activité économique, notamment la hausse des prix de l'énergie, l'augmentation du nombre de gares de conteneurs et les augmentations récentes des volumes des échanges et du trafic en vrac (Conseil économique et social et CEA, 2009). Toutefois, les chemins de fer en Afrique ne transportent que 1 % du trafic ferroviaire mondial de passagers et 2 % du trafic de marchandises (*The World Fact Book*, 2016). Le taux de liaison du réseau ferroviaire est très faible. En 2005, l'Afrique disposait d'un réseau ferroviaire total de 90 320 km, soit 3,1 km par 1 000 km². La plupart du réseau a été construit à la fin du XIXe siècle ou au début du XXe siècle lorsque la demande de transport la plus importante consistait à relier les ports à l'arrière-pays, qui fournissait des produits primaires pour l'exportation. La mauvaise gestion, la vétusté et le mauvais entretien des voies ferrées, du matériel roulant et d'autres installations ont laissé les chemins de fer africains dans un piteux état. Les seules exceptions sont la voie ferrée reliant la République-Unie de Tanzanie à la Zambie appelée Tanzania Zambia Railway Authority (TAZARA), le Trans-Gabonais, le Transcamerounais et les chemins de fer miniers construits à la fin des années 1970. Sur l'ensemble des pays membres de l'Union africaine, seize n'ont pas de chemin de fer. Il s'agit des pays suivants : Burundi, Cabo Verde, Comores, Gambie, Guinée équatoriale, Guinée-Bissau, Libye, Maurice, Niger, République centrafricaine, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Seychelles, Sierra Leone, Somalie et Tchad.

6. Les lignes de chemin de fer africaines utilisent principalement trois écartements : a) 1,067 m, soit 61,3 % du réseau, principalement dans les pays d'Afrique subsaharienne ; b) 1,000 m, soit 19,2 % du réseau ; et c) 1,435 m, soit 14,5 % du réseau (largement répandu en Afrique du Nord) (CEA, 2009). Les caractéristiques physiques susmentionnées des réseaux ferroviaires en Afrique constituent des obstacles à l'introduction de trains modernes à grande vitesse et à grande capacité de charge. En dépit des investissements importants réalisés au cours des années 1970 et 1980 dans les infrastructures et le matériel roulant, l'utilité des chemins de fer, tant dans le transport de marchandises que de personnes, n'a cessé de perdre du terrain aux niveaux national et sous-régional. Le mauvais entretien des

infrastructures ferroviaires et le manque de matériel roulant ont contribué à la détérioration de la qualité du service ferroviaire. En outre, les chemins de fer sont confrontés à la concurrence du transport routier sur le transport longue distance, domaine dans lequel ils jouissaient d'un avantage comparatif. En outre, les compagnies de chemin de fer avaient généralement la réputation d'avoir un personnel en sureffectif, inefficace et peu productif. Cette situation a conduit à des réformes dans plusieurs pays africains par la privatisation, la commercialisation ou simplement la fermeture de certaines voies ferroviaires. Les compagnies ferroviaires d'Afrique du Sud et d'Afrique du Nord ont, quant à elles, été restructurées, dans le cadre d'une plus grande autonomie de gestion.

B. Justification du développement des chemins de fer en Afrique

7. Des possibilités économiques existent désormais pour le développement des chemins de fer en Afrique grâce, entre autres, aux facteurs suivants :

- a) L'urbanisation et l'industrialisation croissantes poseront de nouveaux défis en matière de transport que les chemins de fer sont parfaitement en mesure de relever ;
- b) L'Afrique produira de grandes quantités de biens, tels que les minéraux et les produits de base en vrac, qui constituent des marchés naturels pour les chemins de fer ;
- c) L'immense masse continentale africaine et l'existence de nombreux pays enclavés encourageront le développement de corridors de transport performants et à haute capacité ;
- d) Une sensibilité accrue aux problèmes d'environnement et de sécurité amènera les chemins de fer à susciter davantage l'attention du public et le soutien social ;
- e) La nécessité de réduire les coûts externes extrêmement élevés (bruit, pollution, congestion, accidents, etc.) associés à l'augmentation constante du nombre et de l'utilisation de véhicules privés.

8. Les voies ferrées ne sont cependant pas la seule solution à tous les défis liés au transport. Les projets doivent se concentrer sur des segments où les chemins de fer peuvent apporter une très grande efficacité à des coûts inférieurs à ceux des autres modes, en particulier pour le transport en grand nombre de personnes ou de marchandises sur une distance donnée (BAD, 2018). En conséquence, les domaines jugés les plus appropriés pour les projets ferroviaires en Afrique sont les suivants :

- a) Les grandes régions métropolitaines africaines pour les lignes ferroviaires urbaines et suburbaines transportant des passagers ;
- b) Les zones et les corridors densément peuplés où le transport de grands volumes de fret ou de grands nombres de passagers sont possibles ;
- c) Les corridors reliant les ports aux marchés de l'hinterland, où circulent sur de longues distances des trains de marchandises acheminant des matériaux en vrac ou conteneurisés au départ et à destination de ports ;
- d) Les grands bassins miniers desservis par des trains de marchandises acheminant des minéraux et autres matières premières vers les ports d'exportation.

III. Participation du secteur privé à la fourniture d'infrastructures en Afrique

9. L'Afrique n'a mobilisé qu'une petite part des investissements privés dans les infrastructures, sans quasiment aucune participation dans le secteur ferroviaire. Les projets d'infrastructure à participation privée sont souvent financés par une

combinaison de prises de participation et de ressources financières au titre du financement de projets, ces dernières étant des emprunts sans recours (contractés sans recours aux promoteurs). L'emprunt sans recours est souvent contracté sur les marchés de capitaux étrangers. Trois ensembles de facteurs connexes limitent la capacité de l'Afrique à puiser dans les marchés de capitaux mondiaux et nationaux.

10. Premièrement, la plupart des pays africains ont des cotes de crédit faible en raison d'une multitude de facteurs de risque, dont les risques politique, commercial, technique et monétaire de projets qui génèrent des flux de trésorerie en monnaies locales non convertibles. Seuls quelques pays ont une note BB- ou supérieure, lesquels représentent 43 % du revenu national brut, l'Afrique du Sud comptant pour la part la plus importante. En revanche, en Asie de l'Est et dans le Pacifique, les pays ayant une note BB ou supérieure avoisinent les 100 %.

11. Deuxièmement, la plupart des marchés locaux de capitaux en Afrique ne disposent pas de l'étendue et de la diversité des instruments nécessaires pour mobiliser un financement à long terme des infrastructures. Pour la plupart des pays africains, les prêts commerciaux ne sont donc accessibles que par des transactions à court terme, ce qui n'est pas approprié pour les projets d'infrastructure à long terme, en particulier ceux des secteurs de l'énergie et des transports. La disponibilité d'un financement local pour un grand projet d'infrastructure devrait être de nature à augmenter ses chances d'attirer un financement extérieur.

12. Enfin, les projets d'infrastructure dans les secteurs de l'énergie et des transports ont de très longs délais de remboursement et de construction. Ils sont plus sensibles aux interventions politiques et réglementaires, augmentant ainsi le risque réglementaire. Certes, les partenariats public-privé sont devenus des instruments financiers pour les investissements dans les infrastructures en Afrique, mais leur succès dépend de l'adaptation de l'environnement institutionnel, qui couvre l'engagement politique et des cadres législatifs et réglementaires transparents. Les partenariats public-privé exigent un partage adéquat des risques et des bénéfices entre le gouvernement et le secteur privé et ils garantissent la viabilité du projet au-delà de sa mise en œuvre. Vu le manque de ressources financières de l'Afrique, la tarification des services d'infrastructure devient critique.

13. Par conséquent, pour les grands projets à long terme, un certain nombre de mesures d'atténuation des risques s'imposent pour obtenir un financement. Par exemple, comment, les pays devraient-ils se prémunir contre la volatilité du taux de change dans le cas de projets qui génèrent principalement de la monnaie locale et qui sont sujettes aux décisions commerciales prises pour des motifs politiques ? Les variations du taux de change peuvent limiter la capacité du projet à rembourser les emprunts extérieurs et réduire les dividendes des investisseurs ; comment y remédier ? La question mérite une mûre réflexion. Comment augmenter le financement local face aux marchés financiers africains limités qui ne disposent d'aucun instrument pour faciliter les emprunts à long terme ? Comment peut-on réformer les marchés financiers pour mieux entreprendre de grands projets d'infrastructure dans les secteurs de l'énergie et des transports, compte tenu des longs délais de remboursement qu'ils impliquent ? L'Afrique est en train d'améliorer ses réformes réglementaires et macroéconomiques ; ces progrès sont-ils suffisants ? Les gouvernements africains pourraient-ils offrir davantage de garanties d'emprunt pour les partenariats public-privé compte tenu de la nécessité de maintenir l'endettement à un niveau tolérable ?

A. Financement des chemins de fer en Afrique : plus de rail, mais qui paie ?

14. Pour ce qui est de l'orientation stratégique, il a été convenu au plus haut niveau de donner la priorité aux investissements dans les chemins de fer en Afrique, mais la question à laquelle il faut répondre est de savoir d'où viendront les fonds ? L'Union africaine affirme que le manque d'infrastructures en Afrique réduit la

croissance de 2 % par an. La Banque africaine de développement a déclaré en 2013 que le coût du transport de marchandises en Afrique subsaharienne était le plus élevé au monde. Le Rapport sur la compétitivité en Afrique 2015 du Forum économique mondial considère le manque d'infrastructures de la région comme un goulot d'étranglement critique pour tirer parti d'une intégration régionale plus forte. Aujourd'hui, 11,3 % seulement des échanges commerciaux en Afrique sont intra-régionaux. Le Programme pour le développement des infrastructures en Afrique prévoit une augmentation des besoins de transport en Afrique de 600 à 800 % entre 2010 et 2040.

15. Les chemins de fer pourraient transformer le continent, alors que le rôle qu'ils jouent actuellement est fort marginal. Cette situation n'est que peu surprenante quand on connaît la densité du réseau ferroviaire sur le continent, à savoir, un kilomètre de voie ferrée pour 357 kilomètres carrés. Par comparaison, les États-Unis affichent un kilomètre de voie ferrée pour 43 kilomètres carrés et l'Allemagne, un kilomètre de voie ferrée pour moins de 10 kilomètres carrés (Rosen, 2015).

16. La situation en Afrique ne cesse toutefois d'empirer. Entre 2005 et 2011, les voies ferrées utilisables en Afrique sont passées de 58 000 km à 50 000 km. Les chemins de fer ne sont pas seulement indispensables à la croissance économique, mais ils constituent également un élément essentiel de tout programme de développement durable. Pourtant, selon l'étude du marché mondial des chemins de fer réalisée en 2014 par l'Union des industries ferroviaires européennes, les investissements annuels dans le nouveau matériel roulant ferroviaire en Afrique représentent environ 4 % des achats mondiaux, soit en moyenne un peu plus de 2 milliards de dollars par an. Si l'on veut qu'il y ait plus de rail, la question reste de savoir qui en paiera le prix ?

17. Néanmoins, les choses évoluent progressivement. De grands projets ferroviaires sont en cours dans des pays comme l'Éthiopie, le Kenya, le Maroc, le Mozambique, le Nigéria, le Sénégal et la Tanzanie, et il est prévu de construire des lignes ferroviaires au Burundi et au Rwanda. Le réseau de 34 km de train léger d'Addis-Abeba, qui a coûté 475 millions de dollars, est désormais opérationnel. C'est le premier service de train léger de l'Afrique subsaharienne. Mais ces types de projets mettent les ressources financières des États à rude épreuve. La nouvelle ligne Mombasa-Nairobi a accru la dette extérieure du Kenya d'environ 17 % (Rosen, 2015). La mise en œuvre des projets d'extension de la même ligne nord jusqu'à Naivasha augmentera davantage cette dette. D'autres coûts résultent du fait que le système ferroviaire africain opère sur trois écartements incompatibles. La politique de l'Union africaine encourage les nouveaux chemins de fer à utiliser l'écartement standard européen, mais le prix d'une telle normalisation sera élevé. L'ancienne Ministre des transports de l'Afrique du Sud a récemment appelé à la reconversion des 20 000 km de voies ferrées de son pays en écartement standard. Ce projet, à lui seul, pourrait coûter jusqu'à 110 milliards de dollars.

18. Selon la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les pays africains ont investi en moyenne 15 à 25 % de leur PIB dans les infrastructures de transport entre 2005 et 2012. L'Inde et la Chine ont respectivement investi environ 32 % et 42 % de leur PIB au cours de la même période. Les pays les plus riches d'Afrique peuvent puiser dans leurs propres ressources et emprunter sur les marchés de capitaux, en tenant compte cependant des limites qu'imposent ces derniers, en particulier lorsque les prix des produits de base chutent. Néanmoins, un rapport récent du Programme pour le développement des infrastructures en Afrique souligne un déficit de financement annuel pour les infrastructures de près de 60 milliards de dollars. Il est donc urgent d'attirer des investissements du secteur privé et de faire en sorte que les États collaborent avec les banques, les fonds d'investissement et les investisseurs institutionnels pour combler ce déficit. Cependant, comme le reconnaît un autre rapport du Programme, pour réussir à attirer les investisseurs, les pays doivent garantir un marché intérieur concurrentiel reposant sur une législation claire assortie du respect du droit commercial et de la transparence des opérations de passation de marchés. Le rapport

poursuit que l'absence d'une législation et d'une réglementation propice, le manque de compétences locales et une mauvaise compréhension de l'allocation des risques dans les partenariats public-privé sont autant de goulets d'étranglement qui empêchent actuellement de nombreux pays de libérer pleinement l'intérêt du secteur privé, en particulier en ce qui concerne les projets régionaux. Mais, si les partenariats public-privé sont plus largement utilisés, ils ont le potentiel d'exercer un impact véritablement transformationnel. En ce qui concerne le secteur privé, ces types de partenariat assurent un accès aux possibilités d'investissements garantis et à long terme. Les partenaires du secteur privé peuvent tirer profit des partenariats public-privé par des gains d'efficacité fondés sur leurs capacités managériales, techniques, financières et novatrices. Pour promouvoir l'impératif des partenariats public-privé, les gouvernements africains ont besoin d'une volonté politique forte combinée aux éléments suivants :

- a) Un corpus bien construit de projets d'infrastructures ayant une base économique et sociale bien établie ;
- b) Des procédures de passation de marchés efficaces, transparentes et normalisées pour les partenariats public-privé, ainsi que des accords et des mécanismes de paiement, des méthodologies d'évaluation et des exigences de financement cohérents ;
- c) Un cadre de confiance mutuelle entre les secteurs public et privé pour susciter et soutenir le développement d'un écosystème d'approvisionnement en infrastructures diversifié et compétitif ; et
- d) Des instruments de financement qui soutiennent les prêts à long terme assortis de faibles taux d'intérêt.

B. Espoir d'une nouvelle solution radicale pour l'Afrique

19. La fourniture de matériel roulant est bien sûr un élément critique de tout partenariats public-privé. Les structures de financement « construction-exploitation-transfert » en constituent un exemple. Dans tout nouveau projet ferroviaire, le coût du matériel roulant représente entre 25 % et 30 % des dépenses totales sur la durée de vie du partenariat. Heureusement, un nouvel outil radical permet aux États de mettre ce coût à la charge du secteur privé. Il s'agit du Protocole de Luxembourg, qui jouera un rôle clé dans la mobilisation de capitaux privés pour appuyer les projets ferroviaires existants et nouveaux en facilitant l'octroi de financements des banques et d'autres bailleurs de fonds pour l'achat de matériel roulant.

20. Une fois en vigueur, ce Protocole offrira un nouveau système mondial de sûretés internationales aux créanciers garantis (prêteurs et bailleurs garantis). Il établira le cadre juridique pour des sources de financement privé nouvelles et moins coûteuses de matériel ferroviaire, avec l'avantage important, pour un créancier, de pouvoir fournir un capital garanti sur le nantissement des actifs financés sans devoir compter uniquement sur la solvabilité de l'emprunteur. Le nouveau système s'appliquera aussi bien au débiteur public qu'au débiteur privé. Indirectement, cette approche conduira à une industrie ferroviaire mondiale plus compétitive et dynamique et apportera d'importants avantages sociaux, environnementaux, économiques et de développement, ainsi que de nouvelles opportunités commerciales (Rosen, 2017). En donnant aux bailleurs un ensemble de règles claires pour protéger leurs intérêts, le Protocole ouvrira la voie à la fourniture de matériel roulant en Afrique par le biais de contrats de location-exploitation. Cela réduira les obstacles rencontrés par les nouveaux opérateurs à l'entrée - ce qui présente actuellement un risque élevé, et donc une activité très coûteuse - et créera un système qui permettra une utilisation (ainsi qu'un partage) plus efficace du matériel ferroviaire existant et nouveau sur le continent, amenant le secteur à utiliser du matériel plus normalisé et à assurer un appui technique et un entretien plus solides.

21. Cet outil n'a rien de théorique. La coentreprise de crédit-bail de matériel roulant d'une compagnie sud-africaine propose déjà des solutions de location d'équipement ferroviaire en Afrique. Selon cette compagnie, la nature capitalistique du matériel roulant, ainsi que le vieillissement de la flotte africaine, constituent une demande incontestable de solutions de location de matériel roulant, qui sont le modèle préféré dans le monde entier. Les opportunités sont assorties de risques, et pour survivre en Afrique, les sociétés de crédit-bail de matériel roulant doivent être en mesure de suivre et de localiser leurs actifs, de veiller à ce que les locomotives soient entretenues conformément aux normes du constructeur du matériel d'origine, et d'apprécier la valeur de leurs actifs sur non-paiement du client (Rosen, 2015).

C. Le Protocole ferroviaire de Luxembourg : un système commun et cohérent

22. Le Protocole ferroviaire de Luxembourg établit un système commun et cohérent de financement du matériel roulant ferroviaire. Il établit clairement les droits du créancier tant pendant la durée du financement que lors de la résiliation pour cause de défaillance ou d'insolvabilité, ou autrement lorsque le créancier détient une « garantie internationale » sur l'actif en vertu du Protocole. La nouvelle « garantie internationale » découle de la garantie constituée sur le matériel roulant en faveur des trois catégories de créanciers suivantes : un bailleur en vertu d'un contrat de location, un vendeur conditionnel en vertu d'un contrat de réservation de propriété, et un prêteur garanti. Dans chaque cas, la contrepartie (preneur, acheteur conditionnel ou constituant) doit avoir son principal établissement dans un pays qui a ratifié le Protocole (Rail Working Group, 2017).

23. Le Protocole s'applique à l'ensemble du matériel roulant ferroviaire au sens le plus large, des locomotives et wagons ferroviaires classiques aux trains légers et métros, en passant par les tramways, voire les remontées mécaniques. La garantie internationale peut (et devrait) être inscrite à la clôture du financement à un registre international basé à Luxembourg. En effet, s'il existe plus d'une garantie internationale constituée sur un actif, la première inscription aura la priorité, à moins que les créanciers n'en conviennent autrement. Le nouveau registre sera entièrement électronique, accessible via Internet et consultable par le public 24h/24. Les acheteurs et financiers éventuels pourront voir, en temps réel, si une autre partie détient un droit sur l'actif qui est sur le point d'être acheté ou financé. En outre, le Protocole reconnaît et régit le droit d'un État d'empêcher la reprise de possession dans l'intérêt public dans des circonstances spécifiques ; traite des sûretés sur les actifs ferroviaires constituées avant l'entrée en vigueur du Protocole ; et garantit aux parties le droit de choisir la loi applicable aux contrats de garantie ou de location (Rail Working Group, 2017).

24. En conséquence de ce nouveau système, pour la première fois dans l'industrie ferroviaire, un identifiant unique et permanent pour chaque élément de matériel roulant sera émis par le registre et rattaché définitivement à l'actif. Cela apportera des avantages supplémentaires intéressants à l'industrie, en facilitant la localisation instantanée des actifs, tout en aidant à traiter les questions liées à l'assurance et à gérer les dossiers de maintenance pendant toute la durée d'utilisation de l'actif. Le Protocole se révélera particulièrement important pour garantir la sécurité du créancier lorsque le matériel roulant franchira les frontières, non seulement parce que les droits du créancier seront reconnus de la même manière dans chacun des États où le matériel roulant se trouve (tant que cet État a ratifié le Protocole), mais il facilitera aussi le financement multinational, puisque les mêmes règles s'appliqueront dans différentes juridictions. Toutefois, l'application du Protocole à des opérations strictement nationales sera aussi importante lorsque aucune des parties, ni les actifs financés, ne se trouvent en dehors du même pays, car actuellement, il n'existe quasiment aucune règle précise applicable à la situation de sécurité d'un créancier dans un État donné, ni même de registre local de la propriété.

25. Ce nouvel instrument préservera les capitaux des gouvernements et fera économiser de l'argent aux emprunteurs et aux locataires, car la sécurité juridique accrue pour un créancier réduira non seulement les risques en général, ce qui permettra aux banques, aux institutions et à d'autres investisseurs privés d'être plus disposés à financer les achats de matériel roulant à des taux inférieurs, mais permettra aussi de réaliser d'importantes économies en réduisant les exigences de fonds propres des banques en vertu de l'accord de Bâle III. Au cours d'une présentation récente en Afrique du Sud, une grande banque a estimé que, si le Protocole était opérationnel, l'écart positif entre les taux de financement se situerait entre 0,45 et 1,9 % sur une période de cinq ans, en fonction du statut de crédit du client (Rosen, 2015).

IV. Conclusion

26. Le Protocole de Luxembourg fait partie d'un système qui a déjà fait ses preuves. La Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles et le Protocole à la Convention relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles, portant sur des questions spécifiques aux matériels d'équipement aéronautiques ont été adoptés en 2001 et sont actuellement appliqués dans une soixantaine de pays, dont de nombreux États africains. Le registre international pour les biens aéronautiques, situé à Dublin, connaît un succès remarquable depuis qu'il est devenu opérationnel en 2006 : plus de 500 000 immatriculations couvrant 110 000 objets aéronautiques d'une valeur estimée à plus de 500 milliards de dollars. De plus, les agences de crédit à l'exportation des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques sont autorisées par un accord particulier, dans des circonstances bien définies, à offrir des taux de financement inférieurs pour les cellules et les moteurs d'avions où le Protocole aéronautique s'applique.

27. Le Protocole de Luxembourg a été adopté en 2007 et a déjà été ratifié par l'Union européenne, dans le respect de ses compétences, et un nombre croissant de pays européens, et non européens, dont l'Afrique du Sud, œuvrent actuellement à sa ratification. Les pays africains sont encouragés à ratifier le Protocole de Luxembourg dans les meilleurs délais. Il ne présente aucun aspect négatif, les frais d'inscription devant être largement compensés par les économies sur la documentation et les taux de financement plus avantageux. Ce nouveau cadre soulagera l'État de toute charge financière importante, créera de nouvelles sources d'investissement pour le secteur ferroviaire et attirera ainsi les entrepreneurs et les investisseurs, et contribuera à soutenir le développement économique de l'Afrique dans les décennies à venir. En outre, il rendra le financement futur plus ciblé et transparent et donnera aux fabricants, aux exploitants, aux bailleurs de fonds et aux financiers africains les moyens de répondre aux besoins de l'Afrique dans ce domaine.

28. L'engagement des dirigeants africains a déjà été pris en faveur d'un développement majeur du secteur ferroviaire, en tant que composante essentielle d'un programme de croissance et de développement durables (Agence de planification et de coordination du NEPAD, 2017). La logique est indéniable et la construction a commencé. La seule question est de savoir comment cette entreprise sera financée. En facilitant l'accès à des moyens de financement privé rentables de matériel roulant, le Protocole de Luxembourg apportera un élément de réponse important.

Bibliographie

Banque africaine de développement (2015), Perspectives économiques en Afrique. Disponible à l'adresse <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/>.

Banque africaine de développement (2018), Perspectives économiques en Afrique 2018.

Disponible à l'adresse <https://www.afdb.org/en/knowledge/publications/african-economic-outlook/>.

CEA (2011), Mobiliser le financement public en faveur de l'infrastructure et de la transformation structurelle en Afrique. Document de réflexion n° 3 Addis-Abeba : *Forum sur le financement du développement*.

CEA (2017), Financement du Programme de développement des infrastructures en Afrique – E/ECA/COE/31/17 – AU/CAMEF/EXP/17(VII).

Conseil économique et social et CEA, « The transport situation in Africa (État du transport en Afrique) ». E/ECA/CRCI/5/3.

NPCA (2017), Rapport de l'Initiative présidentielle des champions des infrastructures (PICI).

Bureau du Conseiller spécial pour l'Afrique (2015), Financement du développement des infrastructures en Afrique. Note d'orientation. Disponible à l'adresse http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/policybriefs/2015_financing_infrastructure.pdf.

Rail Working Group (2017), *The Luxembourg Rail Protocol in a nutshell*. Disponible à l'adresse www.railworkinggroup.org/wp-content/uploads/docs/Railprotocol/r0155.pdf.

Rosen, Howard (2015), *Why the Luxembourg Protocol will Boost Railway Investment in Africa*. *Railways Africa*, *Railways Africa*, issue No. 5, pp. 42–44.

Rosen, Howard (2017), *Could the Luxembourg Protocol enhance Belt and Road Competitiveness?*, *International Railway Journey*, August issue, p. 50.

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (2017). Rapport sur le transport maritime. Disponible à l'adresse https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2017_en.pdf.

Banque mondiale (2016). Forum économique mondial (2015). Rapport sur la compétitivité en Afrique. Disponible à l'adresse <http://reports.weforum.org/africa-competitiveness-report-2015/>.