



Le protocole du Luxembourg: améliorer le fonctionnement du système ferroviaire pour l'Afrique

« Ceci est la traduction d'un article original en anglais »

1 février 2019



Dr. Vera Songwe Secrétaire générale adjointe des Nations Unies et Secrétaire exécutive de la Commission Economique pour l'Afrique

Howard Rosen, président du Rail Working Group, basé à Zug, en Suisse, une association à but non-lucratif au service de la mise en œuvre du Protocole du Luxembourg, travaille avec les gouvernements et les associations internationales ainsi que les financiers, les exploitants, les industriels et les professionnels du monde de l'industrie du rail.

C'est la combinaison parfaite!

L'essor de l'Afrique viendra de plus en plus par le biais de ses villes. Cependant, la migration rurale rapide en direction des villes à travers l'Afrique étouffe les ressources locales. De même, la congestion routière n'a jamais été pire : les routes ne peuvent supporter plus de pressions et les villes endurent éternels bouchons et pollution. Très peu de villes africaines sont reliées les unes aux autres par des voies ferroviaires, limitant ainsi un commerce potentiel entre les villes.

Une récente étude par les Nations Unies Commission économique pour l'Afrique (l'UNECA) fait part d'un pourcentage de 15% du commerce interafricain, contre 67% en Europe, 58% en Asie et 48% en Amérique du Nord. L'économie africaine reste la plupart du temps une économie basée sur les matières premières ce qui accentue les crises lorsque les prix baissent. Et cela va plus loin car l'exportation elle-même devient un défi à part entière sachant que 15 des 55 états sont enclavés.

Tout cela est le résultat de sous-investissements dans les infrastructures africaines. En effet, on estime à 2% du PIB annuel le coût d'une infrastructure peu développée en Afrique. La Banque Africaine de Développement a estimé, dans une récente étude, que le coût nécessaire pour les infrastructures s'élèverait entre 130 et 170 milliards de dollars par an tandis que le montant actuel constaté s'élève entre 67.6 et 107.5 milliards de dollars.

Les ressources des états sont limitées et il y a un accroissement de la dette publique dans toute l'Afrique. La dette médiane en Afrique s'élève maintenant à plus de 50% du PIB contre 30% en 2012. C'est un chiffre très élevé dans la mesure où les pays africains ne possèdent que peu d'impôt (en comparaison avec des pays plus développés) et ce pourcentage pourrait commencer à étrangler une économie qui devra faire face à des taux d'intérêts plus élevés dans les années à venir.

Une solution alternative est nécessaire.

Avec le lancement en mars 2018 de l'*African Continental Free Trade Area* (AfCFTA), l'Afrique a pris un tournant décisif vers la réalisation de l'Agenda 2030 pour le Développement Durable et l'Agenda 2063 (l'Afrique Que Nous Voulons). En boostant le commerce interrégional et international, l'intégration économique panafricaine stimulera la croissance, créera de la richesse et assurera des bénéfices économiques pour tous les citoyens. La question est maintenant de savoir comment atteindre ces nobles défis.

Des infrastructures ferroviaires plus efficaces grâce à une connectivité ainsi qu'une logistique améliorée sont au cœur de cet agenda. L'essor économique et un développement durable en Afrique ne pourront être réalisés que grâce à un réseau ferroviaire étendue et efficace. Le transport ferroviaire est le seul moyen de transport rentable permettant de déplacer de larges volumes de fret tout en offrant une plus grande efficacité énergétique et en réduisant l'effet de serre, et de nombreuses opportunités sont encore à venir :

- l'urbanisation rapide et à grande échelle transformant les villes africaines actuelles en mégapoles nécessite des transports publics plus adaptés afin de palier à des niveaux de trafic routier saturé et toxique. Cela ne peut être résolu de manière durable que par le biais de transports publics sur rails, incluant des tramways, des systèmes de rail léger, des téléphériques et des métros ;
- les défis des transports relatifs à l'industrialisation africaine ne peuvent être réalisés que par le biais du ferroviaire ;
- lorsque l'AfCFTA entrera pleinement en vigueur, de grands volumes de denrées et de produits en vrac, incluant des produits miniers, seront générés et créeront un marché immense pour le rail ;
- le développement de transports à grande vitesse et à haute capacité est encouragé par les vastes états africains y compris les états enclavés.

Les opportunités futures sont nombreuses mais qu'en est-il aujourd'hui ? Les infrastructures ferroviaires et le matériel roulant existants dans de nombreux pays africains est sous-optimal. L'Afrique possède actuellement un kilomètre de rail par 650 m². En comparaison, les chiffres annoncent 225 km pour l'Asie et 118 km pour l'Europe. De plus, et parce que le système de lignes est différent à travers l'Afrique (c'est-à-dire 20% de ligne standard, 60% du cape gauge et 18% de ligne étroite) avec des systèmes fonctionnant électriquement ou encore avec du diesel, l'incompatibilité des réseaux à travers le continent entrave la liberté de mouvement, de commerce et d'intégration régionale.

Le secteur africain du rail a clairement besoin d'investissements significatifs dans ses infrastructures, ses installations et son matériel roulant. Les coûts impliqués sont monumentaux. Par exemple :

- la commande récente de 34 km de tramway à Addis Ababa coûtera 475 millions de dollars ;
- la facture pour rénover la ligne Éthiopie – Djibouti a coûté plus de 4 milliards ;
- le train à grande vitesse au Maroc est estimé avoir coûté 2.4 milliards ;

- le coût de 4 milliards de dollars pour la nouvelle ligne standard Mombasa – Nairobi est un des projets les plus onéreux en Afrique à l'heure actuelle.

L'estimation pour la conversion de plus de 20.000 km du cape gauge en ligne ferroviaire standard est évalué à plus de 110 milliards de dollars. Cela ne se fera pas. En revanche les nouveaux plans pour une ligne à grande vitesse de transport de passagers et de fret reliant les centres villes clés en Afrique du Sud seront probablement réalisés pour un coût de plusieurs milliards de dollars.

Certains des coûts peuvent être couverts par le biais de prêts à taux préférentiels mais cela reste limité. Et c'est compréhensif : les états africains ne peuvent ou ne veulent pas prendre à leur charge plus de dette. La solution est donc de faire intervenir le secteur privé afin de fournir une expertise et des solutions de financements innovantes.

Les infrastructures peuvent être financées et construites par les gouvernements en partenariat avec le secteur privé, avec des risques et des coûts supportés par le secteur privé. Mais quand est-il de l'exploitation des chemins de fer ? Tous les gouvernements construisent des routes mais ils ne financent pas ou n'assurent pas le coût de chaque camion, de bus ou de voitures qui circulent sur les routes. En quoi le ferroviaire serait-il différent ? Les coûts opérationnels ainsi que le matériel roulant nécessaire peuvent être financés par le secteur privé sans le recours du gouvernement. L'Afrique doit considérer cette approche.

Avec un coût de matériel roulant avoisinant un tiers du coût total d'un nouveau projet relatif au ferroviaire, l'attractivité de pouvoir lever des fonds via le secteur privé, plutôt que de puiser dans les précieuses ressources de l'état, est évident. Le financement est disponible par le biais : de banques, de sociétés de leasing, de fonds de pensions et de fonds de capital investissement. Toutefois, les investisseurs privés n'investiront pas sans l'assurance de conditions favorables et sans l'assurance qu'ils bénéficieront de sûretés. Chaque risque perçu ajoute un coût supplémentaire et peu de pays sont aujourd'hui à même de mettre en place des lois garantissant ces sûretés. Le secteur public et le secteur privé doivent ensemble trouver une solution.

La solution existe dorénavant pour les gouvernements africains. Cette solution est non seulement un coût neutre mais elle permettrait également de dégager des milliards de dollars en bénéfices directs pour les gouvernements et les entreprises publiques ainsi qu'un support non négligeable pour le développement du réseau ferroviaire africain et pour l'économie globale.

Le Protocole du Luxembourg à la Convention du Cap relative aux garanties internationales portant sur des matériels d'équipement mobiles est un nouveau traité international qui devrait entrer en vigueur fin 2019 et qui permettrait la protection des investisseurs privés dans le secteur ferroviaire. Le traité prévoit un nouveau cadre juridique international pour la reconnaissance et la priorité des garanties des créanciers et des bailleurs concernant le matériel roulant ferroviaire. Il permettra également aux créanciers la récupération des actifs en cas de défaut ou de la faillite d'un débiteur, sous réserve d'intérêt public.

Le nouveau Protocole Ferroviaire s'applique à tous les véhicules ferroviaires sur voie ou sur rails de guidage, du train à grande vitesse au transport de fret, des locomotives et wagons pour le transport de passagers ainsi que les métros, les tramways et même les téléphériques. Cela permettra non seulement de mettre en place une solution légale attractive pour les investisseurs privés, mais également la création d'un cadre légal commun africain permettant la sécurisation des actifs des créanciers dans le secteur de l'équipement ferroviaire. Ainsi, les investissements seront-ils plus attractifs et plus compréhensibles des investisseurs privés externes en fournissant une protection (inexistante jusqu'ici) pour les propriétaires et les financiers, et de ce fait, pour les exploitants dans la mesure où les trains roulement au-delà des frontières nationales à travers l'Afrique.

Un autre avantage du Protocole est la mise en place, pour la première fois, d'un système unique d'identification du matériel roulant, avec un registre public international basé au Luxembourg qui permettra aux financiers d'enregistrer leurs intérêts et aux potentiels créanciers et acheteurs de

vérifier s'il existe des revendications sur le matériel à financer. Grâce à Internet, le registre sera accessible 24/24 et 7/7. Il permettra également aux états de ne pas avoir à constituer leur propre registre, avec tous les coûts que cela impose. Le système de numérotation unique facilitera la géolocalisation en temps réel du matériel roulant, facilitant ainsi les opérations de maintenance et venant ainsi en support aux gouvernements qui tentent de mettre en place des structures réglementaires pour gérer l'augmentation des opérations transfrontalières et l'interopérabilité des équipements ferroviaires.

Et ce n'est pas tout. En réduisant le risque de financement des équipements ferroviaires, le Protocole pourra faire en sorte de :

- attirer sur le marché plus de prêteurs et de bailleurs du secteur privé, amenant des financements moins coûteux pour des opérations non garanties par les états car les risques pour les fonds privés et les agences de crédits à l'exportation sont diminuées ;
- créer du choix pour les exploitants s'agissant du coût et du type de financement et permettre aux gouvernements le désendettement de leur portfolio de matériel roulant via un refinancement à l'aide de capitaux privés ;
- faciliter la venue de capitaux tandis que jusqu'à présent, le peu de crédit et/ou le manque d'infrastructure avaient dissuadé les prêteurs ;
- attirer des investissements qui permettront, en retour, de promouvoir et soutenir l'expansion de l'industrie ferroviaire africaine ;
- faciliter les opérations de locations à court terme de matériel roulant non seulement en ce qui concerne la relation prêteurs/exploitants mais également entre les exploitants eux-mêmes en assurant une utilisation plus efficace du matériel.

Dans des études récentes pour le Rail Working Group (une association à but non lucratif au service de la mise en œuvre du Protocole du Luxembourg), l'organisme économiste indépendant OXERA a chiffré à 19.4 milliards d'euros (1.3 milliards d'euros uniquement pour l'Afrique du Sud) le bénéfice direct du Protocole dans 20 pays européens. Les autres retombées économiques seront elles aussi considérables.

On peut également espérer des facilités pour les exploitants privés pour percer dans l'industrie, des exploitants existants plus efficaces et plus compétitifs, et de ce fait, une industrie plus dynamique. L'état et les exploitants privés n'auront plus besoin d'avoir recours à l'état pour des financements ou des garanties (qui ne sont la plupart du temps, pas disponible). Les gouvernements pourront se focaliser sur le financement des infrastructures et non pas sur le matériel roulant.

En souscrivant à des financements sécurisés sans garanties étatiques, le Protocole assurera des taux de financement plus attrayants ainsi que la possibilité aux exploitants publics et privés d'investir dans du matériel roulant lorsque cela sera nécessaire et non pas lorsque des fonds seront disponibles. En souscrivant à des baux d'exploitation, le Protocole permettra :

- l'ouverture d'une voie vers un risque partagé entre les partenaires publics et privés ;
- la création d'une économie tendant vers une standardisation des équipements et une économie d'échelle ;
- la fourniture d'un mécanisme pour les exploitants dans différents pays de partager des aptitudes dans la mesure où il deviendra moins risqué pour les acteurs privés d'autoriser le déplacement du matériel roulant au-delà des frontières.

Le Protocole du Luxembourg ne coûtera rien aux gouvernements à l'exception du temps nécessaire au processus de son adoption. Ce que les opportunités, l'investissement et les coûts économisés en vertu du Protocole apporteront à l'Afrique sera immense. C'est un outil de qualité qui permettra un libre échange et un développement durable en Afrique grâce à la création d'un système commun de chemin de fer africain. Les Nations Unies Commission économique pour l'Afrique et le Rail Working Group travaillent ensemble pour aider les pays à ratifier le Protocole et à structurer les deals afin de maximiser les bénéfices.

Le Protocole du Luxembourg n'est pas encore entré en vigueur mais devrait commencer à être opérationnel fin 2019. A ce jour :

- le Protocole a été ratifié par : l'Union Européenne (en terme de compétences), le Luxembourg, la Suède et le Gabon ;
- la France, l'Allemagne, la Suisse, le Mozambique, l'Italie et le Royaume-Uni ont signé le Protocole et ont entamé le processus de ratification ;
- la Malte, la Finlande, l'Ukraine, la Mauritanie et l'Afrique du Sud travaillent sur son adoption ;
- le Kenya, le Sénégal et le Burkina Faso, avec l'aide de l'UNECA, travaillent pour sa ratification ;
- la Chine, l'Espagne et la Hongrie ont lancé des études en vue de son adoption.

L'*African Continental Free Trade Area* améliorera significativement le sort de millions de personnes en Afrique. Mais c'est le chemin de fer qui livrera les biens, aussi longtemps que l'Afrique pourra mobiliser ses ressources, les (re)produire et les exploiter. Le Protocole du Luxembourg est une des solutions permettant de le réaliser de manière à ce que le chemin de fer puisse transporter des biens et des personnes dans un environnement durable à travers l'Afrique, faisant d'un rêve, une réalité.