



Ajustement structurel et privatisation des chemins de fer

Politique de la Banque mondiale et pratiques gouvernementales en Côte d'Ivoire et au Ghana

Par Brendan Martin et Marc Micoud – Public World, Londres

Ajustement structurel et privatisation des chemins de fer

Politique de la Banque mondiale et pratiques gouvernementales en Côte d'Ivoire et au Ghana

Introduction

Le présent document est le fruit d'un travail de recherche financé conjointement par la Fédération internationale des ouvriers du transport et l'Institut de développement économique de la Banque mondiale. Il examine la restructuration des chemins de fer dans le contexte des politiques d'ajustement structurel et des pratiques de la Banque mondiale. Il se concentre sur l'expérience récemment vécue par deux pays d'Afrique occidentale, à savoir la Côte d'Ivoire et le Ghana. Les informations du chapitre 2 sont en grande partie extraites de documents de la Banque mondiale. Le reste de ce document se base sur des interviews, dont certaines confidentielles, réalisées par Marc Micoud, chercheur, avec des responsables des gouvernements et des chemins de fer de la Côte d'Ivoire et du Ghana et sur des documents rassemblés au cours de son voyage dans ces deux pays en septembre 1997.

Le document présente tout d'abord brièvement l'approche adoptée par la Banque mondiale en matière d'ajustement structurel avant de décrire sa politique dans le secteur des chemins de fer et des entreprises publiques en Afrique tout particulièrement. Il examine ensuite l'expérience récemment vécue par la Côte d'Ivoire, où les chemins de fer ont été privatisés, et par le Ghana où, à la suite de la restructuration de la société nationale des chemins de fer — qui a entraîné de nombreuses pertes d'emplois — la Banque mondiale semble désormais recommander de procéder à la privatisation dans la même optique qu'en Côte d'Ivoire. Le document tire finalement certaines conclusions provisoires à partir des deux cas analysés et de l'expérience générale.

La Banque mondiale, l'Afrique et les chemins de fer

Les programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été mis au point par la Banque mondiale pour s'attaquer aux problèmes économiques rencontrés par les pays en développement à la suite des chocs pétroliers et des crises internationales de la dette dans les années 1970. La Banque elle-même a défini l'ajustement structurel dans les termes suivants : «Les programmes de réforme lancés par de nombreux pays africains au milieu des années 1980 — avec le soutien du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale et d'autres donateurs — ont traduit un nouveau paradigme. Les réformes visaient à limiter le rôle de l'Etat dans le secteur de la production et à réglementer l'activité économique du secteur privé. Elles accordaient plus d'importance aux exportations, en particulier celles du secteur agricole très négligé d'ailleurs. Elles insistaient plus sur le fait qu'il fallait maintenir la stabilité macro-économique et éviter les taux de change surévalués. Le processus d'alignement du cadre politique sur ce nouveau paradigme a été appelé ajustement structurel.»¹

Ajustement structurel, service public et services de transport

Chaque année, la Banque mondiale publie un livre intitulé *Rapport sur le développement mondial*, auquel contribue une multitude de membres de son personnel et de ses collaborateurs externes. Près de 100 000 exemplaires sont mis en circulation dans le monde entier pour un prix d'environ 3 millions \$US. Chaque rapport annuel est placé sous un thème particulier. En 1994, il s'agissait de «L'infrastructure pour le développement».

Tout en reconnaissant les résultats des investissements publics et de la prestation par l'Etat de services publics et de transport, le rapport a affirmé que la propriété et la gestion publiques étaient associées à des «inefficacités opérationnelles, à une maintenance inadéquate, à une dépendance excessive aux ressources fiscales, à un manque de réaction face aux besoins des utilisateurs, à des profits limités pour les moins nantis et à une responsabilité insuffisante en matière d'environnement».² Trois «grandes actions» ont été préconisées pour rectifier la situation : «appliquer des principes commerciaux», «encourager la concurrence d'agents du secteur privé correctement réglementés» et «renforcer la participation des utilisateurs et des autres acteurs à la planification, à la prestation et au contrôle de services d'infrastructure».³ Quatre procédés possibles ont été suggérés pour concrétiser ces effets : commercialiser la gestion publique, y compris recourir à des entrepreneurs privés ; privatiser les exploitations par le biais du système des concessions ou du bail ; privatiser la propriété et l'exploitation ; et fournir des services à la communauté et aux usagers.

Ajustement structurel et privatisation

Etant donné la nature des PAS, la privatisation sous ses diverses formes a toujours été un élément clé. Plus récemment, la privatisation a, en quelque sorte, également pris vie dans les politiques et activités de la Banque mondiale. Divers organes de la Banque proposent une aide à la formulation des politiques, une assistance technique ainsi qu'un financement pour les programmes et mesures de privatisation. Dans la pratique, la Banque semble de plus en plus favoriser la tendance la plus large possible à la privatisation. Schématiquement, il semble qu'en règle générale, la propriété privée dans un environnement concurrentiel déréglementé est la préférence numéro un ; la propriété privée réglementée est le deuxième meilleur choix tandis que l'exploitation privée d'une infrastructure publique est quant à elle la troisième solution, suivie de la gestion privée et finalement de la gestion publique commercialisée.

La position de principe qui guide ces activités a été exprimée de façon on ne peut plus succincte par John Nellis, un haut responsable du Département Développement du Secteur Privé de la Banque, qui est également l'auteur de : «Is Privatization Necessary ? (La Privatisation est-elle nécessaire ?)». La réponse est un «oui» catégorique. La privatisation est bel et bien nécessaire, non seulement pour améliorer la performance des entreprises publiques — bien qu'il soit frappant de constater qu'elle peut améliorer cette performance et qu'elle y parvient. Les principaux mérites de la privatisation sont de «sécuriser les gains» précédemment acquis lors de la réforme de la propriété publique ou de la préparation d'une entreprise à la vente, de mettre une certaine distance entre l'entreprise et le processus politique et de l'immuniser contre la réapparition du mal tellement commun mais pourtant mortel qui afflige les entreprises privées : l'ingérence des propriétaires qui pensent à bien d'autres choses qu'au profit.⁴

La Banque mondiale et les chemins de fer

La pertinence des options de principe décrites ci-dessus est, estime-t-on, fonction des caractéristiques des secteurs et des pays. Dans le *Rapport sur le développement mondial 1994*, la Banque mondiale a recommandé la division des activités du service public et

mis au point un schéma pour évaluer la «faisabilité d'une prestation de type secteur privé» des composantes. Il a ainsi été établi que les voies ferrées et les gares présentaient un «faible» potentiel au niveau concurrentiel mais un «haut» potentiel pour recouvrement des frais à partir des redevances imposées aux utilisateurs, ce qui a finalement donné un indice de possibilité de commercialisation de 2,0 sur une échelle allant de 1,0 à 3,0. Toutefois, un «haut» potentiel a été reconnu pour les services de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, tant au niveau concurrentiel qu'au niveau de la récupération des frais à partir des redevances imposées aux utilisateurs ; un bon service ne peut être assuré que par le secteur privé, ce qui donne un indice de «commercialisation» de 2,6. Les services ferroviaires urbains ont obtenu un indice de 2,4 dont le niveau inférieur s'explique par un potentiel «moyen» seulement au niveau de l'imputation de l'ensemble des coûts aux utilisateurs. Le rapport reconnaît les différences qui existent entre les pays «à bas revenus et aux capacités modestes» et les «pays à revenus moyens aux capacités bien développées» mais a laissé entendre que les «dispositions en vue de la concession ou de la location» sont des façons permettant indubitablement aux premiers «de profiter du savoir-faire étranger».⁵

En Afrique, l'influence des approches décrites ci-dessus transparaît clairement au travers des projets récents et actuels tels que les projets de privatisation au Congo et au Gabon ainsi que la restructuration des chemins de fer kenyans qui sépare les services de transport de fret des services de transport des voyageurs et entraîne la suppression de 8 000 emplois. Cette influence est également évidente dans les deux pays qui font l'objet du présent rapport.

Données de base sur la situation en Côte d'Ivoire et au Ghana

Importance économique et historique des chemins de fer

Le développement des chemins de fer en Côte d'Ivoire et au Ghana — comme partout ailleurs en Afrique sub-saharienne — remonte à la période coloniale et traduit les priorités des dirigeants coloniaux de l'époque. Dans le cas des deux pays, l'objectif principal de la mise en place d'une infrastructure ferroviaire était de contribuer à l'exploitation des ressources naturelles en transportant les matières premières de leur point d'origine vers les ports d'où elles seraient exportées vers les marchés de l'Europe métropolitaine mais aussi en déplaçant la main-d'oeuvre du nord des colonies vers les plantations ou les mines du sud.

Dans les deux pays, l'exportation de cacao a joué un rôle particulièrement important dans le développement des chemins de fer et reste d'une importance capitale pour le développement économique actuel — la Côte d'Ivoire et le Ghana sont respectivement les premier et deuxième plus grands exportateurs de cacao. La Côte d'Ivoire est par ailleurs le premier exportateur africain de café tandis que le manganèse, l'or et la bauxite sont les principales matières premières du Ghana. Etant donné que les PAS dans les deux pays se concentrent sur les exportations, l'importance des liens existant entre le transport ferroviaire et l'exportation de matières premières pour lesquelles les pays disposent d'un «avantage comparatif» est aussi grande aujourd'hui dans le contexte de la mondialisation qu'elle ne l'était dans le contexte de la colonisation. Au Ghana, les chemins de fer sont le seul et unique moyen d'acheminer la bauxite et le manganèse vers les ports

Infrastructure et développement institutionnel

Les lignes ferroviaires de la Côte d'Ivoire ont été aménagées entre 1905 et 1954, à l'époque où le pays formait une colonie française unique avec le Burkina Faso. Les chemins de fer ont

permis à Abidjan de devenir un port de mer autonome et aujourd'hui, 1 264 km de voies relient Abidjan en Côte d'Ivoire à Kaya, au nord de Ouagadougou au Burkina Faso. Les chemins de fer ghanéens ont été aménagés sous l'empire britannique. Le réseau de 947 km a été construit entre 1898 et 1956 en trois sections formant un triangle qui relie Kumasi au sommet aux ports maritimes de Takoradi et d'Accra à la base.

Jusqu'en 1989, les chemins de fer de la Côte d'Ivoire étaient gérés par la Régie Abidjan Niger (RAN) sous le contrôle de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso, même après l'indépendance. En 1989, la RAN s'est scindée en deux compagnies nationales, la Société Ivoirienne de Chemin de Fer (SICF) et la Société des Chemins de Fer du Burkina Faso (SCBF). La gestion des chemins de fer et des ports du Ghana était initialement assurée par un organisme administratif colonial unique, le Ghana Railway and Harbour Authority. Après l'indépendance du Ghana, cet organisme est devenu le Ghana Railway and Port Authority mais la gestion des deux compagnies a été séparée en 1977 et la charge des chemins de fer a été transférée à la Ghana Railway Corporation (GRC).

Organisation du travail

Le principal syndicat ferroviaire en Côte d'Ivoire est désormais le Syndicat des Travailleurs du Rail (SYNTRARAIL) qui a succédé au Syndicat National de la SICF (SYNASICF) après la privatisation en 1995. Il est affilié à l'Union Générale des Syndicats de la Côte d'Ivoire (UGTCI) mais pas à l'ITF. Les principaux syndicats ferroviaires au Ghana, affiliés au Ghana Trade Union Congress et à l'ITF sont le Railway Enginemen's Union et le Railway Workers' Union.

Evolution des crises en Côte d'Ivoire et au Ghana

L'évolution des crises économiques en Côte d'Ivoire comme au Ghana dans les années 1980 a suivi le modèle de celles d'autres pays dont les gouvernements avaient trop emprunté en réponse aux politiques des banques internationales qui préconisaient les prêts massifs. Toute une série de facteurs se sont combinés pour plonger les deux pays dans la spirale infernale de la dette et des déficits budgétaires. Parmi ces facteurs figure la modification des modalités du commerce de cacao et d'autres produits, bien que les avis divergent sur l'ampleur de leur importance. Quoi qu'il en soit, ces facteurs sont venus s'ajouter aux problèmes provoqués par le monopole de l'Etat et par les échecs de la gestion nationale, tels que les nominations politiques et la corruption, pour influencer directement et indirectement les chemins de fer.

Vers le début des années 1980, la RAN était devenue incapable de réhabiliter le matériel roulant et l'infrastructure, ce qui, à terme, a fait grimper les frais d'exploitation. Dans le même temps, le transport routier a commencé à bénéficier des investissements réalisés précédemment dans ce qui reste l'un des meilleurs réseaux routiers de l'Afrique, étudié et aménagé, non pas pour compléter le rail, mais pour fonctionner en parallèle. A son apogée, dans les années 1970, la RAN transportait près de 900 000 tonnes de marchandises par an. En 1989, ce chiffre était tombé à 260 000 tonnes.

Une série semblable de problèmes et d'échecs étroitement liés a engendré une crise comparable dans les chemins de fer du Ghana. Le consensus ne règne pas sur la question de savoir dans quelle mesure la direction de ce service est responsable de cette situation — le rapport d'un consultant a estimé que la direction était responsable au premier chef des problèmes rencontrés par les chemins de fer tandis qu'un autre rapport, demandé par le Ghana Trade Union Congress a laissé entendre que les prestations médiocres du personnel étaient un problème secondaire. «Bien qu'il soit correct d'affirmer qu'une certaine indisciplinè régnait à la GRC, il est peut-être inexact de dire que cette indisciplinè est intrinsèque,» explique le rapport

du Dr. A. F. Gockel qui ajoute : «Il s'agit plutôt d'une réponse face à la détérioration de l'infrastructure de base de la GRC». Quoi qu'il en soit, de 1,6 million de tonnes en 1970, le trafic de marchandises est passé à 350 000 tonnes en 1983. Pendant la même période, le trafic voyageurs a chuté de 8 millions à 3,3 millions de voyageurs.

Restructuration et privatisation en Côte d'Ivoire

Restructuration et compressions des effectifs, 1985 - 1992

Au cours de ses glorieuses années, la RAN employait plus de 6 000 travailleurs dont les modalités d'emploi étaient bien meilleures que celles de la plupart des fonctionnaires de l'Etat (mais les conditions d'emploi moyennes des fonctionnaires n'étaient pas aussi intéressantes que celles du salarié moyen dans le secteur privé formel). Toutefois, après que K.J. Budin — anciennement employé à la Banque mondiale — a été nommé directeur de la compagnie, les effectifs ont été réduits d'environ 600 unités entre 1985 et 1988. La séparation des exploitations de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso en 1989 a été suivie, dans le cas de la Côte d'Ivoire, par l'adoption d'une approche plus commerciale sous la direction d'un nouveau responsable, Yao Koukaou, un ancien concessionnaire automobile sans aucune expérience de la gestion des chemins de fer.

Sous la direction de Koukaou, les chemins de fer ont été restructurés sans consultation préalable du syndicat qui n'était de toute façon pas préparé. La restructuration a eu pour effet de réduire les effectifs d'un tiers mais il est rapidement apparu que les licenciements avaient été trop nombreux dans certains domaines clés tels que la signalisation et la sécurité, ce qui a entraîné des difficultés d'ordre opérationnel. En outre, la restructuration n'a pas apporté ce qui faisait le plus cruellement défaut aux chemins de fer: un investissement dans l'infrastructure et le matériel roulant. Etant donné qu'une main-d'oeuvre nombreuse était nécessaire pour combler les carences liées à l'infrastructure, la compagnie a été obligée de payer des heures supplémentaires aux effectifs qui lui restaient.

Mars 1993 a marqué le début d'une nouvelle étape de la restructuration, la plus efficace jusqu'à ce jour selon le syndicat. Le rapport d'activités 1993 de la compagnie met en évidence les changements intervenus dans les attitudes commerciales, la réduction de 30 % de la fraude et l'augmentation de 60 % de la disponibilité des locomotives, un signe positif de l'efficacité de l'entretien. Ces améliorations ont montré ce qu'il était possible de réaliser dans le cadre de la gestion de l'Etat mais à ce moment, le processus de privatisation était déjà en cours

L'évolution du plan de privatisation, 1992 - 1995

En octobre 1992, un plan de réintégration et de privatisation des chemins de fer de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso a été annoncé. Ce plan a été suivi en décembre de la même année par un appel d'offres. Trois offres ont été soumises. La première, émanant d'une entreprise canadienne, a été retirée après qu'il a été découvert que les partenaires locaux dont elle dépendait, avaient déjà conclu un marché avec le principal intéressé dans l'une des autres offres. Une deuxième, de Belgique, n'a pas satisfait aux exigences posées par l'appel d'offres en ce sens qu'elle impliquait un contrat de gestion et non une concession. La troisième offre a été faite par une entreprise transnationale française, la SAGA, en coopération avec des investisseurs locaux. La principale activité de SAGA, une filiale du groupe Bolloré, est le transport de fret. Elle contrôle plus de la moitié des importations et exportations du Burkina Faso.

Les soumissions ont été lancées en mars 1993 mais le processus s'est étalé sur deux ans et demi sous la forme de négociations avec le seul soumissionnaire restant, le consortium

Société Internationale de Transports Africains par Rail (SITARAIL), dirigé par la SAGA, auquel a été octroyée en août 1995 la concession pour exploiter des services et réhabiliter l'infrastructure à des conditions assez différentes de celles stipulées dans le document original d'appel d'offres. L'accord final prévoit de louer au SITARAIL l'infrastructure, le matériel roulant et les gares en échange d'une redevance d'utilisation liée aux recettes. La propriété de l'infrastructure et la responsabilité de la gestion de la concession échoient aux nouvelles sociétés publiques, la Société de gestion du Patrimoine Ferroviaire (SIPF), en Côte d'Ivoire, et la Société de Patrimoine Ferroviaire du Burkina Faso (SOPAFER-B). Des obligations d'intérêt public sont attachées à la concession mais leur contenu n'a pas été divulgué pendant la visite effectuée dans le cadre des recherches ; leur applicabilité reste également vague.

La SAGA détient 32,65 % des actions du SITARAIL. Les Etats du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire en possèdent chacun 15 % ; les entreprises transnationales et locales Maersk, SICC, Transurb et Sofrerail en détiennent environ 18 % au total ; 16 % des parts de l'entreprise ont été émises à la Bourse d'Abidjan et trois pour cent ont été octroyés au personnel.

L'on ne sait pas ce qu'il s'est exactement passé au cours de la période extrêmement longue des négociations au cours de laquelle aucune concurrence réelle n'a prévalu puisqu'il ne restait plus qu'une seule offre. Il est clair que la SAGA, dont les activités de transport de fret ont représenté plus de la moitié des recettes de la SICF, disposait d'un pouvoir considérable sur le marché. Voilà ce qui a alimenté les spéculations sur la cause de la diminution de près de 30 % du trafic de fret de la SICF en 1994, une année au cours de laquelle la SICF aurait dû être en mesure de profiter de la plus forte disponibilité du matériel roulant concrétisée l'année précédente. Cette diminution aurait pu entraîner une réduction du paiement pour la concession. L'on se pose également des questions sur les étroites relations entre la compagnie et le comité de négociation du gouvernement dont un des membres a quitté son poste au cours des négociations pour devenir salarié à la SAGA.

Parmi les modifications apportées aux conditions de la concession figurait notamment celle-ci : bien qu'à l'origine les coûts de la réhabilitation devaient être pris en charge par le concessionnaire uniquement — tel était effectivement le principal raisonnement de la privatisation et la raison pour laquelle la concession était de durée suffisante pour permettre à l'exploitant privé de s'assurer une recette équitable — le SITARAIL n'a finalement été tenu d'effectuer qu'un très petit investissement. D'après les responsables du Comité de Privatisation, sur les 40 millions de francs CFA prévus pour la réhabilitation des chemins de fer, le SITARAIL lui-même n'emprunte que 8 milliards de francs CFA dont 3,5 milliards sous la forme d'un prêt de la Caisse Française de Développement (CFD), l'organisme français d'assistance bilatérale. Le reste de la somme est constitué de prêts fournis par des organismes d'aide multilatéraux et bilatéraux et garantis par le gouvernement de la Côte d'Ivoire.

Réglementation des exploitants privés

La Banque mondiale, après avoir apporté son concours à l'élaboration de la privatisation au niveau de la politique générale a également fourni une assistance technique à l'élaboration des conditions finales de la concession et certains observateurs affirment que ces conditions sont plus libérales qu'elles n'auraient pu l'être. On a en particulier critiqué l'absence de réglementation des tarifs. Cette critique est démentie par l'affirmation selon laquelle la concurrence du secteur routier empêchera tout abus monopolistique et par le fait que le niveau général des tarifs en 1996, première année de la concession, n'a pas considérablement augmenté.

L'une des raisons pour lesquelles l'on se fie à la concurrence plutôt qu'à la réglementation de l'Etat pour protéger les consommateurs est la capacité limitée de l'Etat. Le contrôle obligatoire du SITARAIL est du ressort des deux organismes nationaux, la SIPF et la SOPAFER-B. Les responsables de la SIPF admettent qu'il leur est techniquement très difficile

de contrôler les activités du SITARAIL. Ils prétendent qu'ils disposent d'une capacité insuffisante, en particulier au niveau des ressources humaines, pour vérifier que le SITARAIL leur fournit des informations précises sur les recettes, sur la base desquelles est calculée la redevance d'utilisation payée par la compagnie. Toutefois, les inquiétudes subsistent quant au caractère monopolistique de la dominance de la SAGA tant dans le domaine de la concession ferroviaire que du transport de fret. Le transport routier étant environ 15 % plus cher que le rail, il est possible que la SAGA puisse étouffer ses concurrents du transport de fret par l'intermédiaire des redevances du SITARAIL. L'un des directeurs généraux d'une entreprise concurrente a laissé entendre que qualifier d'inéquitables les relations entre le SITARAIL et ses concurrents était bien en-dessous de la vérité.

Privatisation et main-d'oeuvre

Les syndicats n'étaient pas préparés aux compressions d'effectifs intervenues à la fin des années 1980 et se sont efforcés d'en tirer les leçons lorsqu'il est clairement apparu que la privatisation prévue entraînerait de nouvelles suppressions d'emplois. Les syndicats ont décidé à cette occasion d'améliorer les conditions de licenciement imposées en 1989 ; de promouvoir le réemploi du plus grand nombre possible d'effectifs licenciés et d'empêcher les pertes d'emplois consécutives à la privatisation. Entre-temps, la SITARAIL a réduit ses effectifs combinés de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso de plus de moitié, le chiffre passant de 4 000 environ (lui-même égal aux deux tiers seulement du niveau des effectifs du milieu des années 80) à 1 815.

Au début de l'année 1995, le syndicat a demandé des informations sur la question de savoir comment la restructuration de la main-d'oeuvre allait se poursuivre mais le gouvernement a fait la sourde oreille. Il s'en est suivi une grève et les travailleurs ont eu recours à des tactiques telles que le blocus du centre ville d'Abidjan avec une locomotive. Les négociations ont démarré quelques jours plus tard mais le syndicat a maintenu la grève pendant les négociations. Finalement, les détails sur les licenciements envisagés ont été fournis et le syndicat est parvenu, à force d'arguments, à ce que les conditions du licenciement prévoient le paiement de l'équivalent de 14 mois de salaire, soit le double de l'offre initiale. En outre, le nombre d'années de service requis pour qu'un salarié puisse faire valoir ses droits à la préretraite a été ramené de 20 à 15 ans.

Aucun programme de recyclage n'a été prévu pour les travailleurs licenciés bien que le syndicat ait proposé, pendant les négociations, un projet pour permettre aux travailleurs d'établir leur propre entreprise. Toutefois, le SITARAIL a marqué son accord de principe pour favoriser les entreprises créées par les anciens travailleurs de la SICF lors de la recherche de sous-traitants. Dans la pratique, l'entretien des voies, la gestion des voitures et l'impression des horaires et des tickets sont des activités sous-traitées à des entreprises mises en place par des anciens travailleurs de la SICF. Le SITARAIL a également accepté d'accorder la préférence aux travailleurs licenciés en 1995 lors du recrutement de nouveau personnel. Toutefois, ces travailleurs sont considérés comme de nouveaux salariés pour les besoins de la détermination du salaire.

Il s'agit d'une condition importante étant donné que le SITARAIL a abandonné les barèmes salariaux en vigueur avant que la concession ne soit introduite et les a remplacés par un nouveau système dont l'entreprise s'est refusée à révéler les détails. Jusqu'en septembre 1997, ce système s'appliquait à 60 travailleurs seulement. Les autres travailleurs sont soumis à un nouveau système qui permet à l'entreprise d'honorer son engagement à ne pas réduire les salaires de tout salarié transféré de la SICF. Dans le cadre de ce système élaboré, un nouveau salaire «de base» déterminé — établi par un processus d'évaluation du poste de travail — est complété par divers suppléments tels que des indemnités d'hébergement, des indemnités de voyage, des primes spéciales pour travail réalisé dans un environnement de malpropreté ou dans des conditions dangereuses ainsi que des primes liées

à la performance. L'incidence générale sur les niveaux salariaux n'est pas très claire. Le salaire moyen a augmenté mais les fortes augmentations accordées aux directeurs — dont les salaires se situent maintenant au niveau des salaires du secteur privé — faussent considérablement la moyenne.

Le programme d'assurance maladie dont bénéficiaient les travailleurs avant la privatisation a été privatisé dans le cadre d'un contrat avec une entreprise distincte. Les travailleurs et la compagnie se partagent les coûts des contributions. Le syndicat veut augmenter la part payée par l'employeur. Bien que cet arrangement soit en théorie moins avantageux que la protection sociale qui était accordée aux travailleurs et à leurs familles dans le cadre de leur emploi avant la privatisation, le fonds des employés de l'Etat a connu un fort endettement dans les années 80 étant donné que le gouvernement ne payait pas sa contribution ; la plupart des employés n'introduisaient même plus de demande de remboursement de leurs frais médicaux. D'après le syndicat, les conditions de travail se sont améliorées depuis la privatisation et d'autres améliorations peuvent être espérées dans l'avenir. Les travailleurs ont reçu des uniformes et il est prévu, en fonction de l'octroi de prêts, de moderniser les ateliers et l'équipement.

Restructuration au Ghana

Les efforts de réhabilitation des chemins de fer du Ghana ont commencé en 1983 lorsque le gouvernement militaire de Jerry Rawlings (élu démocratiquement depuis) a mis au point un programme d'assainissement des transports (TRP) dans le cadre d'un programme de redressement économique (ERP). Trois projets de réhabilitation des chemins de fer (RRP) ont été mis au point dans cette optique. Le RRP1, financé par la Banque mondiale, s'est étalé sur la période entre 1983 et 1988 et a permis l'amélioration de larges tronçons de la ligne occidentale, la plus empruntée, pour un coût de 73,7 millions \$US. Le RRP2, entre 1988 et 1995, lui aussi financé par la Banque mondiale, a investi 42,96 millions \$US dans les lignes orientale et centrale. Le RRP3, entre 1995 et 1998, envisage de s'attaquer au problème chronique du manque de matériel roulant qui a empêché les deux premiers RRP d'exprimer leur plein potentiel. Le RRP3 permet également d'investir dans d'autres domaines.

D'après le syndicat des cheminots, seules les voies les plus endommagées ont été remplacées dans le cadre du RRP1 qui a souffert de problèmes continus de signalisation défectueuse, de matériel roulant inadéquat et d'ateliers insuffisamment équipés. Tant les syndicats que la direction ont critiqué le RRP2 pour s'être concentré sur les lignes orientale et centrale avant que les problèmes de la ligne occidentale ne soient tout à fait résolus. En outre, la ligne orientale — essentielle au transport de cacao — a continué de souffrir des conditions défectueuses des voies et des ponts ; il est difficile d'obtenir des pièces de rechange pour l'entretien du système de signalisation par radio étant donné que les pièces demandées sont soit obsolètes, soit trop chères en devises étrangères.

Les travailleurs et leurs représentants n'ont pas été invités à apporter leur contribution à la conception et à l'application des RRP. Les syndicats soulignent que les relations professionnelles ont été difficiles dans les années 80, avant les élections multipartites en 1992, en raison de l'absence générale de démocratie dans le pays. Les inquiétudes des syndicats face à l'absence de toute approche holistique se sont confirmées. En 1995, le matériel roulant était toujours en pitoyable état, 24 des 76 locomotives ayant plus de 30 ans. Les activités d'entretien étaient handicapées par le manque de pièces de rechange et d'argent pour les acheter. Bien que le trafic de fret ait augmenté de 350 000 tonnes en 1983 à 594 000 tonnes en 1988, le redressement est modeste comparé aux 1 600 000 tonnes transportées chaque année au milieu des années 1970. Le trafic voyageurs a augmenté de 2 à 2,2 millions par an au cours de ces cinq années (et est tombé encore plus bas que son niveau de 1983 au milieu de cette période). Le rythme moins élevé de l'augmentation du nombre de voyageurs reflète non seulement le manque chronique de voitures pour voyageurs mais également le fait que la

Banque mondiale et le gouvernement se sont attachés, en priorité, à recentrer la GRC sur l'activité plus rentable du transport de fret. Les pertes de la compagnie ont continué d'augmenter jusqu'en 1993 mais sont en diminution depuis lors et, si l'on ne tient pas compte des coûts de la dépréciation, un bénéfice d'exploitation apparaît pour l'année 1996.

Les effectifs de la GRC ont été réduits de plus de la moitié au cours des 20 dernières années. En 1978, la compagnie employait 11 000 personnes. Ce chiffre est tombé à 4 500 en raison principalement du non remplacement des travailleurs qui ont pris leur retraite. Le gel des recrutements a été décrété et occasionne un manque d'effectifs dans certains secteurs comme celui de l'entretien des voies. En outre, en 1993, plus de 1 000 travailleurs ont été licenciés. Selon les syndicats, les modalités des licenciements étaient médiocres et la plupart des personnes ayant perdu leur emploi sont passées dans le secteur informel, dans le petit commerce et l'artisanat bien qu'aucun prêt spécial n'ait été accordé pour les petites entreprises.

L'étape suivante de la restructuration

Alors que les syndicats estiment que le redressement limité de la GRC est dû aux limites des RRP et de leur efficacité, la Banque mondiale et le gouvernement affirment qu'ils montrent les limites de la restructuration et la nécessité de privatiser la compagnie. En 1995, une étude a été requise par une société danoise de consultants, DanRail. L'objectif consistait à voir comment la GRC pourrait devenir financièrement autonome et en particulier à dégager les domaines éventuels dans lesquels une participation du secteur privé pourrait être envisagée. L'étude a été terminée en 1996. Ses principales recommandations peuvent être résumées comme suit :

- L'emploi doit être réduit de 4 500 effectifs à 1 600 effectifs environ.
- La participation du secteur privé est une condition nécessaire de l'autosuffisance financière.
- Les fonctions de la GRC doivent être réparties en activités essentielles et activités non essentielles, chacune étant ouverte à la participation du secteur privé.
- Les activités essentielles — à savoir l'infrastructure, le trafic et les ateliers — doivent elles aussi être séparées les unes des autres et ouvertes à la participation du secteur privé.
- Les systèmes de gestion de la GRC, y compris les prévisions budgétaires, l'évaluation des coûts et les inventaires doivent être réorganisés.
- Le gouvernement doit s'engager en faveur du processus de restructuration.
- Le gouvernement doit reprendre à sa charge la dette et les réductions des finances.

Le gouvernement estime que ce rapport donne une bonne vue d'ensemble des problèmes mais qu'il n'explique pas tout à fait leurs origines et par conséquent n'identifie pas toujours les solutions adaptées au contexte ghanéen. Le syndicat a réclamé une contre-expertise soutenue par le Ghana Trade Union Congress (GTUC) et réalisée par le Dr. A.F. Gockel de l'Université du Ghana. Les syndicats et la direction ont coopéré pour soumettre un document de principe esquissant des idées en vue d'une restructuration sans privatisation.

Alors que les directeurs de la GRC pensent que de nouvelles suppressions d'emplois devront intervenir si la productivité augmente, ils estiment que les 2 900 pertes d'emplois sont excessives et que toute réduction doit être progressive. Les syndicats sont eux aussi d'avis que des pertes d'emplois sont inévitables mais soulignent qu'il convient d'accorder une plus grande attention que par le passé aux modalités de licenciement et à la mise en place de mesures d'accompagnement.

Direction et syndicats reconnaissent en outre que la privatisation des activités non essentielles pourrait comprimer les coûts et donc permettre à la compagnie de concentrer ses

ressources sur la réhabilitation et l'amélioration des activités essentielles de la GRC. Les activités telles que le nettoyage des voitures et la sécurité ont déjà été cédées à des sous-traitants mais un projet de sous-traitance de l'entretien des voies a échoué étant donné qu'il prévoyait la participation des communautés locales situées le long de la voie ferrée qui n'étaient ni correctement formées pour cette tâche ni payées régulièrement.

Syndicats et direction s'opposent à la division des activités essentielles en entités distinctes car ils estiment que même si elles sont différentes les unes des autres d'un point de vue fonctionnel, elles nécessitent une intégration verticale. Par conséquent, tout en appuyant le principe de la séparation organisationnelle, ils estiment que ces activités doivent rester aux mains d'un seul organisme commercial et d'une seule structure de direction.

Le gouvernement a accepté d'essayer l'approche direction-syndicat à la condition qu'en cas d'échec, une concession calquée sur le modèle de la Côte d'Ivoire puisse être appliquée. Toutefois, ce consensus subit désormais une forte pression de la part de la Banque mondiale qui pousse le gouvernement à adopter plus rapidement un système de concession. L'opposition de la Banque mondiale pourrait saboter l'approche de la restructuration étant donné qu'un soutien financier de la Banque mondiale serait nécessaire.

Les syndicats ne sont en principe pas opposés à l'idée d'une concession mais ils doivent encore être consultés à ce propos et s'inquiètent tout particulièrement des modalités de licenciement, de l'avenir de la représentation syndicale et des droits et conditions de l'emploi des cheminots. Le TUC ghanéen, soutenu par le secrétariat africain du réseau du Tiers monde, a mis en place un comité chargé de mettre au point une approche commune de l'avenir des services publics.

Conclusions provisoires

La concession en Côte d'Ivoire est présentée par la Banque mondiale comme le modèle par excellence de la privatisation des chemins de fer en Afrique. Par conséquent, vu la prédisposition de la Banque en faveur de la restructuration sous l'angle de la concession, ce modèle devient également le modèle qu'il convient d'adopter pour faire face aux nombreux problèmes que rencontrent les chemins de fer africains en matière d'investissement, de gestion et de satisfaction de la clientèle. Cela semble prématuré. S'il est trop tôt pour considérer que le cas de la Côte d'Ivoire est un échec, il est également trop tôt pour parler de succès, en particulier étant donné que les niveaux prévus d'investissement doivent encore devenir réalité. En outre, il est permis de penser que si les mêmes niveaux de financement sous forme de prêts promis dans le cadre de la concession en Côte d'Ivoire avaient été mis à la disposition des responsables publics, les problèmes auxquels la privatisation envisage de s'attaquer auraient pu être résolus, sans les risques associés au monopole privé.

Il n'est pas trop tard pour tirer les leçons de ce dernier enseignement dans le cas du Ghana. Les syndicats ferroviaires de ce pays ont fait part de leur engagement en faveur du changement et, au travers de leur coopération avec la direction, semblent montrer ce qu'il est possible de faire en adoptant une approche coopérative de la modernisation dans le cadre d'un partenariat. Les avantages d'une telle approche pourraient s'étendre bien au-delà de la période actuelle de transition étant donné que des relations professionnelles actives et une main-d'oeuvre qui comprend que l'avenir du service est pour elle un enjeu raisonnablement sûr et appréciable se sont souvent avérées être les conditions d'un succès durable de la restructuration. Il est par conséquent regrettable que la Banque mondiale soit, d'après les indications, peu désireuse de soutenir ces efforts. Pis encore, étant donné que la restructuration, quelle que soit la méthode utilisée, nécessite des investissements, elle pourrait même empêcher ces efforts d'aboutir.

C'est dans ce contexte qu'il est possible de comprendre la préoccupation politique selon laquelle la privatisation implique une sorte de recolonisation. En effet, les biens et services mis en place à des fins coloniales et façonnés par elles sont perçus par bon nombre comme

retournant sous le contrôle des intérêts commerciaux dominés par les entreprises dirigées par les Blancs lorsque leur propriété ou leur contrôle fait l'objet d'une privatisation. Tout élément de preuve pouvant montrer que les institutions dominées par l'Occident et le Nord disposent d'un modèle standard qu'elles entendent imposer aux pays africains, sans laisser aucune chance de succès à d'autres approches alternatives mises au point dans ces pays, ne peut qu'alimenter cette préoccupation. En outre, la gestion des chemins de fer dans le seul et unique objectif des profits risque d'entraîner des dommages économiques et sociaux car les activités naissantes et établies dans les régions dépendent d'une infrastructure et de services qui ne sont peut-être pas commercialement viables à court terme.

La Banque mondiale et d'autres organisations déclareront que ces inquiétudes ainsi que d'autres préoccupations relatives à la politique des services publics peuvent et doivent être intégrées dans les modalités des concessions, de façon à ce que les avantages de la propriété publique et la responsabilité démocratique puissent être combinées aussi efficacement que possible avec la gestion et le financement privés. Toutefois, s'il est raisonnable de mettre en question la capacité de l'Etat dans les pays d'Afrique occidentale à exploiter les chemins de fer de façon efficace et s'il est juste de condamner la corruption généralisée, il est certainement prudent de douter de la capacité de ces Etats à réglementer de façon efficace les activités des entreprises multinationales qui exploitent ces entreprises ferroviaires. Par conséquent, quelle que soit l'approche de l'avenir des chemins de fer choisie par un pays, le développement des capacités de l'Etat est une condition du succès. La reconnaissance par le *Rapport sur le développement mondial 1997* de la Banque mondiale du rôle joué par l'Etat et de la nécessité de développer ses capacités doit par conséquent être applaudie. Reste à voir comment cette reconnaissance se concrétisera dans la pratique.

¹ *Adjustment in Africa*, Banque mondiale, 1994, p.34.

² *Rapport sur le développement mondial, 1994*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1994, p.27.

³ *Rapport sur le développement mondial, 1994*, Banque mondiale, Washington, D.C., 1994, p.109.

⁴ «Is Privatization Necessary?», John Nellis, dans *Public Policy for the Private Sector*, Banque mondiale, décembre 1994, p.5.

⁵ *Adjustment in Africa*, Banque mondiale, 1994, p. 10