

## **CHAPITRE V**

**UN CONSTAT DE "SURCOUTS" :  
QUELLES POLITIQUES ADOPTER ?**



Nous allons tout d'abord procéder à une comparaison internationale qui nous permettra de déceler les facteurs de "surcoûts" que nous tenterons d'expliquer et d'analyser. Nous serons alors en mesure de déterminer les politiques à mettre en oeuvre.

## I- COMPARAISON DES COÛTS ENTRE PAYS : LES "SURCOÛTS" DU CAMIONNAGE

Nous allons, dans un premier temps, comparer les coûts au véhicule-kilomètre. Nous verrons, dans un second temps, les niveaux de taxation dans les différents pays.

### 1- Les postes de "surcoûts"

Le tableau ci-dessous compare pour les quatre pays africains les différents postes de coûts pour un semi-remorque exploité par une entreprise moderne. Nous avons, pour les besoins de cette étude, rajouté une colonne sur le cas d'un semi-remorque français qui effectue un kilométrage annuel de 109 000 kilomètres (Cf. étude INRETS-LET). Nous retiendrons à plusieurs reprises le cas français comme une référence qui nous aidera à interpréter certaines statistiques même s'il est clair que le facteur fondamental de détermination des coûts au véhicule-kilomètre est sans aucun doute le kilométrage annuel des véhicules. Mais, au-delà de l'effet des kilométrages annuels, certains postes de coûts sont réputés coûteux en Afrique et peuvent faire l'objet d'actions en profondeur susceptibles de les abaisser. C'est pourquoi la référence au cas français est utile.

**Tableau 5.1**  
**Coût kilométrique d'un semi-remorque pour une société de transport (F CFA)**

	Cameroun	Côte d'Ivoire	Mali	Togo	France
<b>Coût fixes</b>	<b>154,5</b>	<b>126,6</b>	<b>107,4</b>	<b>158,9</b>	<b>145,6</b>
Rémunération du capital	39,0	29,9	36,8	74,0	10,6
Assurances	21,2	18,2	8,1	12,6	10,6
Personnel roulant	39,2	31,9	12,6	14,4	71,9
Autres frais	55,1	46,6	49,9	57,9**	52,5
<b>Coûts kilométriques</b>	<b>353,1</b>	<b>329,6</b>	<b>342,3</b>	<b>374,6</b>	<b>144,8</b>
Amortissement*	69,6	53,4	76,7	117,8	33,9
Carburant	99,6	108,0	126,0	106,2**	50,4
Entretien-réparations	97,2	107,1	68,1	59,5	24,9
Pneumatiques	61,7	50,0	55,5	54,0	9,5
Frais de route	25,0	11,0	16,0	37,1**	26,6
<b>Coût total</b>	<b>507,6</b>	<b>456,2</b>	<b>449,7</b>	<b>533,5</b>	<b>290,4</b>

\* L'amortissement ne concerne que la dépréciation physique du véhicule ;

\*\* Dans le cas du Togo :

- sont inclus dans le poste autres frais, la taxe I.R.T.R et les frais généraux ;
- le poste carburant comprend outre le carburant, les lubrifiants ;
- la prime de conduite est incluse dans les frais de route.

Les frais de route ivoiriens ne concernent que les frais de contrôle routier.

Sources : INRETS-LET, op. cit., "Rapport de synthèse", et enquêtes de terrain, 1988.

Les coûts fixes togolais sont à peu près équivalents à ceux du Cameroun, 20 % plus élevés qu'en Côte d'Ivoire et plus de 30 % plus élevés qu'au Mali. C'est surtout les coûts financiers qui tirent les coûts fixes togolais vers le haut. De tels écarts ne se retrouvent pas au niveau des coûts kilométriques : à une dépréciation physique du véhicule plus élevée, le Togo compense cet écart par un entretien-réparations moins coûteux. Ainsi, le coût total au véhicule-kilomètre est plutôt proche entre les quatre pays même si le coût togolais semble décroché légèrement.

Il ne faut toutefois pas tirer de cette comparaison des conclusions figées. En effet, ce cas-type (véhicule neuf exploité par un structuré avec un kilométrage annuel de 50 000 km) peut s'écarter sensiblement d'autres cas constatés sur le terrain : véhicule et pièces détachées achetés au Nigéria, certaines réparations effectuées au Ghana ou au Nigéria, véhicule acheté d'occasion, ... Cependant, l'intérêt de pouvoir comparer des coûts de situations-type entre différents pays africains reste entier.

En référence au cas français, le tableau ci-dessus met en évidence les postes qui font ressortir des coûts particulièrement élevés :

- la rémunération du capital
- les assurances
- l'amortissement
- le carburant
- l'entretien-réparations
- les pneumatiques
- les frais de route.

### **1.1- Une excessive rémunération du capital**

Son niveau élevé est lié à la fois au prix des véhicules et aux forts taux de taxes. Dans le cas togolais où nous avons tenu compte du coût réel de financement (intérêts des emprunts), on mesure l'ampleur du phénomène : une rémunération du capital près de sept fois plus élevée qu'en France.

### **1.2- Des assurances coûteuses**

Les assurances au Togo sont certes plus élevées qu'en France mais nettement moins qu'en Côte d'Ivoire et au Cameroun. Ce phénomène de coût d'assurance élevé est lié à une forte insécurité routière.

### **1.3- L'amortissement : le poids du coût du capital**

Ce poste est fortement dépendant du coût du capital mais aussi du prix d'achat des véhicules. Le prix d'achat TTC du matériel roulant est en Afrique plus cher qu'en France : de l'ordre de 9 à 44 % plus cher (plus 9 % en Côte d'Ivoire, plus 35 % au Mali et au Togo, plus 44 % au Cameroun).

### **1.4- Des consommations élevées de carburant**

Ce poste est coûteux en Afrique en raison des niveaux de consommation particulièrement élevés mais aussi du prix d'achat à la pompe plus cher qu'en France. Cette sur-consommation est le résultat de l'état dégradé de l'infrastructure emprunté en Afrique, mais aussi des styles de conduite des chauffeurs et des pratiques de surcharge.

Les consommations en Afrique s'échelonnent entre 44 et 60 litres aux 100 kilomètres (44 litres en Côte d'Ivoire, 55 au Cameroun et au Togo, 66 au Mali) alors que les transporteurs français tournent autour de 38 litres.

Malgré une taxation du gazole moins forte en Afrique, le prix à la pompe revient plus cher qu'en France, de l'ordre de 10 à 49 % plus cher (plus 10 % au Togo et au Mali, plus 28 % au Cameroun et plus 49 % en Côte d'Ivoire).

Il faut souligner que les transporteurs français diminuent sensiblement le prix de revient du carburant en l'achetant en grandes quantités : selon une enquête de la Direction des Transports Terrestres, c'est environ 66 % du carburant consommé par les semi-remorques en France qui seraient pris à la citerne de l'entreprise. Qui plus est, les transporteurs français ont la possibilité de récupérer la TVA sur les consommations de gazole alors que pour leurs homologues africains, le "*prix hors taxes n'a aucune signification si ce n'est pour leur faire mal*" selon un transporteur togolais. Toutefois, les transporteurs africains ont eux aussi la possibilité d'obtenir du carburant moins cher, notamment en provenance du Nigéria. Certaines grandes entreprises de transport ont aussi la possibilité d'acheter le carburant en grandes quantités.

### 1.5- L'entretien-réparations : le coût des pièces détachées

Ce poste est élevé essentiellement à cause du prix des pièces détachées. Mais c'est l'un des postes de coût sur lesquels pèse la plus grande imprécision en raison de la difficulté à l'estimer.

Les pièces détachées reviennent cher en Afrique en raison du coût élevé des frais de distribution. En effet, compte tenu de l'étroitesse du marché de chaque pays, les concessionnaires ont un faible taux de rotation des stocks. "*En Afrique sub-saharienne, tout le marché de gros porteurs ne représente pour nous que l'équivalent du marché belge !*" confie un constructeur. Qui plus est, conséquence de l'extrême hétérogénéité des modèles de véhicules, certaines pièces détachées représentent des modèles qui n'ont plus cours en Europe.

L'écart entre les coûts africains et français s'explique principalement par les conditions d'utilisation des véhicules.

### 1.6- Les pneumatiques

**Tableau 5.2**  
**Coût des pneumatiques**

		Cameroun	Côte d'Ivoire	Mali	Togo	France
Durée de vie (1 000 km)		55	80	53	50	202
Prix du pneu (1 000 F CFA)	HT	130	130	102	139	120
	TTC	212	250	185	180	142
Coûts des pneus (F CFA/km)	HT	38	26	30	41	10
	TTC	62	50	55	54	11

Sources : INRETS-LET, op. cit., et enquêtes de terrain, 1988.

Nous avons signalé que les transporteurs font en général une assez bonne estimation de la durée moyenne de vie des trains de pneus. En Afrique, les pneumatiques ont une durée de vie trois à quatre fois moins importante qu'en France (nature de l'infrastructure, surcharge,

entretien défailant et style de conduite des chauffeurs en sont les causes) et reviennent très chers à l'achat en raison de fortes taxes. Le tableau ci-dessous montre pour les différents pays les niveaux de coût des pneumatiques.

### 1.7- Des frais de route anormalement élevés

Ils sont anormalement élevés pour des pays en développement. Pour les pays africains, ils comportent les montants des péages clandestins que le chauffeur doit acquitter lors de chaque contrôle. Que l'on soit en règle ou non, ces péages sont obligatoires afin d'éviter les contrôles interminables. Ce coût direct des péages clandestins est certainement inférieur à son coût réel du fait des pertes de temps que cette pratique peut générer (Cf. la multitude de postes de contrôle sur les routes africaines).

## 2- La taxation

Nous aborderons successivement la question sous l'angle du niveau de la taxation et sous l'angle de l'affectation des ressources correspondantes au sous-secteur.

### 2.1- Le niveau de la taxation

La plupart sinon la totalité des transporteurs enquêtés ont soulevé le problème des taxes élevées qui frappent le secteur des transports routiers. Pour plusieurs des postes de coûts, l'intervention de l'Etat a un effet direct à travers les taxes perçues à différents niveaux : taxes à l'importation, patente, taxe sur les carburants, ... Le tableau ci-dessous montre pour les quatre pays, le niveau de taxation qui frappe le secteur.

**Tableau 5.3**  
**Niveau des taxes supportées par un semi-remorque au km parcouru**

	Cameroun	Côte d'Ivoire	Mali	Togo	France
Coût kilométrique (F CFA)					
TTC	507,6	456,2	449,7	533,5	290,4
HT	393,4	341,7	345,8	403,3	252,2
Niveau des taxes					
en F CFA/km	114,1	114,4	103,9	130,2	38,2
en % du coût kilométrique	29 %	25 %	30 %	24 %	15 %

Sources : INRETS-LET, op. cit., "Rapport de synthèse" et enquêtes de terrain, 1988.

Alors qu'elles ne représentent que 15 % du coût kilométrique en France, les taxes atteignent 24 % à 30 % des coûts au véhicule-kilomètre pour les quatre pays africains. La Côte d'Ivoire et le Togo ont des taux sensiblement équivalents alors que le taux malien se rapproche plutôt du taux camerounais. Ces taux sont encore plus élevés pour de plus petits véhicules, ce qui est un facteur explicatif de l'effet de hiérarchie que nous venons de montrer plus haut.

Il apparaît donc que les transports routiers assurent d'importantes ressources budgétaires pour les Etats africains car aux taxes directes il faudra ajouter - pour être complet sur la ponction de l'Etat - les coûts liés aux péages clandestins qui, après tout, sont perçus par des agents de l'Etat.

Etant donné le niveau élevé des recettes fiscales et douanières correspondantes, on ne peut pas éviter de s'interroger sur la part de ces recettes que l'Etat affecte en retour à ce secteur, même si cela nous renvoie à des études menées par ailleurs sur la tarification routière (considérée au sens large). Nous verrons ainsi, dans le cas du Togo, le rapport qui peut exister entre les recettes douanières ou fiscales liées au secteur des transports routiers, et la part affectée aux investissements publics dans le secteur, ou tout simplement à l'entretien des routes. Cet aspect peut paraître quelque peu éloigné de nos préoccupations directes. Il s'avère cependant d'autant plus important à considérer que l'état des infrastructures routières explique en partie la part élevée des postes comme "entretien-réparations" et "pneumatiques" dans les coûts d'exploitation des véhicules.

## 2.2- La faible affectation des recettes fiscales et douanières au sous-secteur

**Tableau 5.4 (1)**  
**Ressources et besoins de financement du sous-secteur des transports routiers en 1987 (en millions de F CFA)**

	Besoins minimaux	Ressources souhaitables	Dotation budgétaire
Service de la dette :			
Réseau national	860	860	860
Pistes rurales	30	30	30
Voirie urbaine	0	0	0
Investissements :			
Réseau national	940	940	150
Pistes rurales	60	60	100
Voirie urbaine	650	1 100	350
Entretien du réseau national :			
Entretien courant	610	776	1 225
Entretien périodique	500	2 300	500
Entretien des pistes rurales : (courant et périodique)			
	372	670	341
Entretien voirie urbaine : (courant et périodique)			
	200	250	233
Exploitation des routes			
Direction des Routes	50	100	50
Direction Générale des Transports	130	165	112
	160	192	147
<b>TOTAUX</b>	<b>4 562</b>	<b>7 443</b>	<b>4 098</b>

Source : Ministère du Commerce et des Transports, Lomé.

(1) Louis Berger International, Inc., "Etude de réhabilitation des transports, Rapport sur le recouvrement des coûts d'usage des infrastructures routières", Note de Synthèse, Ministère du Commerce et des Transports, Lomé, 1989, 29 p.

Il faut préciser qu'en ce qui concerne l'entretien courant, le budget inscrit sous la rubrique "Entretien des routes, pistes et aérodromes" (aérodromes secondaires) une somme de 1 280 millions de F CFA, mais 55 millions sont réservés à l'entretien des "routes de préfectures" et sont comptés dans les 233 millions de dotation à l'entretien de la voirie urbaine. Sur les 1 225 millions restants, 650 sont en fait dépensés à des objets sur lesquels on a aucune précision : il est vraisemblable qu'il ne s'agit pas d'entretien routier.

Les recettes procurées par le sous-secteur sont répertoriées dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 5.5**  
**Recettes procurées par le sous-secteur en 1987 (en millions de F CFA)**

Recettes douanières sur carburants consommés au Togo	3 280
Recettes douanières sur hydrocarbures réexportés	216
Taxe fiscale sur la consommation de produits pétroliers	1 207
Recettes douanières sur importation de véhicules	1 439
Recettes douanières sur importation de pneumatiques	355
Recettes douanières sur importation de pièces détachées	278
Taxe sur le revenu des transporteurs routiers (IRTR)	345
Taxe spéciale sur les véhicules de sociétés	19
Recette de l'Administration des transports	97
Péage au profit de la ville de Lomé	140
Caisse de Stabilisation des Hydrocarbures *	9 193
<b>TOTAL</b>	<b>16 572</b>

\* Les prix des hydrocarbures ont été fixés à une époque où le prix en dollars du pétrole était élevé sur le marché international ; depuis, le prix du pétrole et le dollar ont baissé.

Plutôt que de laisser le prix de vente des hydrocarbures fluctuer en fonction du prix CAF, les autorités togolaises ont préféré reverser le "superprofit" qui en a résulté sur un compte spécial hors budget, la marge des pétroliers restant fixe.

Il s'agit théoriquement d'un compte de dépôt qui servirait à financer le déficit des pétroliers au cas où le cours mondial du brut et/ou le dollar viendrait à augmenter sensiblement. Cette caisse est gérée par le Ministère du Commerce et des Transports sous le contrôle du Trésor.

Source : Ministère du Commerce et des Transports, Lomé.

Il n'est pas de notre ressort de "dicter" à l'Etat l'affectation des recettes douanières et fiscales liées au secteur des transports routiers. Dans le cadre togolais, on peut toutefois constater qu'en 1987, ce secteur a procuré à l'Etat 2,23 fois les ressources souhaitables pour les besoins d'investissement, d'entretien et de gestion du même secteur ! On peut légitimement penser qu'il contribue largement au financement des "frais généraux" de l'Etat (2). De fait, les ressources de la Caisse de Stabilisation des Hydrocarbures sont consommées comme le seraient des dotations budgétaires normales, à cela près que l'affectation n'en est pas précisée dans le budget. S'il s'agissait effectivement d'un compte de dépôt, la Caisse de Stabilisation devrait être à la tête d'un important capital ; il arrive en réalité que le compte soit débiteur !

Ayant maintenant repéré les principaux facteurs déterminants des "surcoûts", nous pouvons envisager des mesures de réduction des coûts. Nous allons distinguer deux types de mesures, même si parfois les unes rejoignent les autres : celles qui peuvent être prises au niveau des entreprises de transport elles-mêmes, et celles qui seront du ressort des pouvoirs publics.

(2) Ceci ne signifie pas que le secteur des transports routiers ne doit pas participer au financement de secteurs comme l'éducation nationale, la défense nationale, la santé, des secteurs dont il bénéficie indirectement.



## II- QUELLES POLITIQUES DE REDUCTION DES COÛTS ?

Avant d'en venir aux mesures qui peuvent être préconisées, nous allons tout d'abord brosser un tableau de la situation qui prévaut actuellement dans le secteur.

### 1- L'état de la situation : un secteur en crise

Faut-il le rappeler, le marché de fret traverse actuellement une période de crise aigüe qui a mis "à nue" les carences des "entreprises" de transport routier de marchandises en Afrique sub-saharienne en général et au Togo en particulier. On assiste actuellement à un excès d'offre par rapport à la demande de fret (même si à ce sujet, il est difficile d'avoir une connaissance du parc réellement en activité). Cette situation s'explique par la croissance de la flotte à la fin des années 70, croissance nécessitée par l'importante aide alimentaire destinée aux pays sahéliens. Au cours de cette période, les importations de poids lourds d'occasion se sont sensiblement développées.

En effet, un poids lourd d'occasion pouvant être acquis avec une faible mise de fonds, un très grand nombre de nouveaux propriétaires ont pu entrer dans la branche, d'autant qu'il n'y a pas de système de licences de transport (l'autorisation de transport n'est assujéti qu'à un "contrôle" sur le véhicule et non sur le propriétaire). Secteur déjà "atomisé" avec un niveau de "professionnalisme" peu élevé - rares sont les entreprises dont l'activité dépasse le simple véhiculage, l'activité de transport se limite à la "vente de kilomètres" (3) -, cette situation a eu pour conséquence d'éclater encore plus la profession du transport routier de marchandises : des chauffeurs ont pu ainsi devenir propriétaires en acquérant un véhicule d'occasion ou en rachetant son véhicule à l'ancien patron qui en a profité lui même pour acheter un autre d'occasion ; en investissant quelques millions de francs CFA dans un camion, des commerçants voire des fonctionnaires ont pu ainsi s'ériger "transporteurs".

L'arrêt de l'aide alimentaire aux pays sahéliens et la crise qui n'a, en général, épargné aucun secteur de l'activité économique ont freiné les investissements dans le secteur des transports. La baisse du niveau de la demande et celle des investissements dans le secteur conduisent aujourd'hui au vieillissement d'un parc dont le niveau reste élevé par rapport à la demande de fret. Cet excès d'offre provoque actuellement une baisse constante du prix du fret, notamment à l'international (même si cela n'est pas reconnu officiellement, le bureau de fret du port de Lomé accepte des prix en-deça du tarif officiel, de l'ordre de 10 à 15 %). La morosité du marché de fret international a conduit certains transporteurs de ce segment de marché à se rabattre sur des segments nationaux : le prix de la tonne-kilomètre du ciment qui est officiellement fixée à 24,6 F CFA, se négocie à présent entre 15 et 17 F CFA !

En somme, le secteur du camionnage au Togo est un secteur sinistré : un parc vieillissant, une situation chronique de baisse de fret et des prix de transport de plus en plus en chute libre, notamment à l'international.

---

(3) JANNIN (P.), "Les 30 ratios du transporteur", Celse Editions, Paris, 1986, p. 25.

**2- Les mesures micro-économiques : la formation et l'information des opérateurs**

La structure des coûts supportés par les transporteurs suggère différents types de problèmes - au niveau des entreprises de transport elles-mêmes - sur lesquels l'on peut faire porter des actions en profondeur en vue d'abaisser ces coûts. Toutefois, il nous semble que tous ces problèmes sont peu ou prou liés à la carence de la formation et de l'information des opérateurs. Aussi, nous nous proposons de ne traiter ici que de mesures susceptibles d'améliorer cette formation ou l'information des transporteurs.

Nous avons souligné dans le chapitre II que l'on pouvait distinguer deux grands types de transporteurs : les entreprises "modernes" d'une part, et les artisans et commerçants-transporteurs d'autre part. Nous garderons à l'esprit cette distinction mais les actions que nous proposerons ici ne seront nécessairement pas stratifiées. Même si nous savons que certains (les entreprises du secteur dit "moderne") sont mieux armés que d'autres (le secteur dit "artisanal"), le développement récent du secteur nous oblige à cerner le problème dans sa globalité. En effet, pour ne citer que l'exemple des transporteurs qui sont obligés de recourir à des "tactiques extrêmes", on constate ces dernières années que des entreprises du secteur dit "moderne" ont de plus en plus tendance à adopter des attitudes jusque là réservées au secteur artisanal, notamment des attitudes délictueuses et frauduleuses (non paiement de taxes, surcharges, ...) avec bien entendu, le soutien d'une partie de l'administration fiscale et douanière. Cette tendance se comprend tout à fait car en période de crise - c'est le cas actuellement -, dans une économie dualiste, l'économie parallèle est toujours plus concurrentielle que l'économie légale. Dans ces conditions, "faire du respect des textes un principe de gestion", c'est courir à la faillite.

**De la nécessité d'améliorer la formation et l'information des opérateurs**

Le principe de "gestion" qui semble dominer dans le secteur est révélateur de la carence de l'information et de la formation des opérateurs. En effet, comme précisé précédemment (Cf. comparaison prix-coûts marginaux), la grande majorité des transporteurs fonctionnent dans une logique de survie à très court terme. Dans le calcul de leurs coûts, ils ne prennent en compte que la dépense immédiate, ce qui leur permet d'accepter de transporter à des prix nettement en-dessous de leurs coûts de production. Au total, le secteur est caractérisé par des "comportements collectifs irrationnels de non répercussion des coûts" (4).

Il serait honnête de le reconnaître, le changement des mentalités qui prévalent dans le secteur ne sera pas une tâche facile et ne se fera pas du jour au lendemain. Les mentalités que nous qualifions d'irrationnelles ne le sont peut-être pas si nous nous plaçons dans le contexte local :

- dans le contexte africain, pour beaucoup, l'activité de transport est d'abord un statut social. Avoir un camion garé devant sa maison montre que l'on a réussi en dépit de ce qu'il peut y avoir comme problème par ailleurs ;
- le milieu des chauffeurs routiers est caractérisé par une ambition traditionnelle qui est de pouvoir se mettre un jour à leur propre compte ; une fois qu'ils y parviennent - souvent avec l'aide de l'ancien patron -, plus aucune réalité économique ne peut les atteindre ; conjoncture économique favorable ou pas, ils feront tout pour rester propriétaires ;
- le système de sécurité sociale tel qu'il se pratique dans les pays développés n'a pas son pareil dans la société africaine. Il est remplacé par un fort système social de solidarité, ce qui est d'ailleurs est un des supports de la faible sortie de la branche.

(4) VIOLLAND (M.), "La déréglementation des transports routiers de marchandises : l'exemple de la France", Thèse de Doctorat de troisième cycle, Université Lyon II, 1985, p. 151.

On peut toujours compter sur la solidarité du milieu (familial ou professionnel) pour une avance d'argent en vue de réparer un véhicule en panne ;

- un quatrième élément de ce contexte local est la dilution des recettes provenant du transport dans le budget familial ou tout simplement, la confusion qu'il peut y avoir entre l'activité de transport et les autres activités du transporteur (5).

Ces décalages culturels entre une logique familiale et une logique d'entreprise commerciale, entre le court terme et le long terme, entre le goût du secret négociable et la reconnaissance de l'efficacité économique de l'information, obligent à considérer l'amélioration de la formation des hommes et leur information comme la mesure la plus importante à mener auprès des transporteurs.

Ces décalages culturels posent l'épineux problème de la formation et de l'information à proposer aux transporteurs surtout quand on sait que la majorité d'entre-eux est analphabète. Dans ce cas, l'on doit par exemple, dans un premier temps, insister sur la nécessité (ou l'intérêt) de tenir une comptabilité plutôt que de montrer comment tenir une comptabilité. L'essentiel sera de leur donner des indicateurs d'efficacité sur leur exploitation, des indicateurs sur le calcul des prix de revient, sur la gestion de l'exploitation, sur l'entretien préventif.

La formation ne sera vraiment efficace que si les transporteurs sont associés au programme, en aucun cas, il ne faudra la leur imposer. Lors de nos entretiens approfondis - nous rappelons que ces entretiens ont en général eu lieu au domicile des transporteurs, sur rendez-vous -, nous avons remarqué que certains transporteurs, notamment les commerçants, faisaient tenir leurs comptes par des jeunes de leur famille. La formation aux méthodes de gestion pourrait par exemple s'adresser à ces jeunes, à condition que le transporteur soit, au préalable, convaincu de l'utilité d'une telle formation.

Une bonne circulation de l'information suppose que le milieu du transport de marchandises soit moins atomisé qu'il ne l'est actuellement. Les syndicats et les pouvoirs publics seront d'utiles partenaires pour promouvoir des regroupements de transporteurs en coopératives par exemple. C'est une tâche difficile quand on connaît la mentalité "individualiste" du transporteur togolais en la matière (6). Mais en jouant sur cet esprit de solidarité qui anime par ailleurs la profession tout en gardant présent le statut social que confère la possession d'un véhicule, la tentative pourra être positivement entreprise.

Cette nécessaire restructuration du secteur faciliterait la formation des transporteurs et une meilleure circulation de l'information mais comporte aussi d'autres avantages pour le secteur :

- Un regroupement en coopératives permettrait des achats groupés (pneus, pièces détachées voire carburant si l'on dispose de cuves) donc d'obtenir des remises non négligeables ; il permettrait aussi la mise en commun des équipements d'entretien et des savoir-faire.
- On assiste actuellement à des difficultés de financement du secteur par les banques. Ces difficultés tiennent essentiellement - mais ce n'est pas la seule raison - aux

---

(5) BOUF (D.) et HEBERT (C.), *L'entreprise de transport "taxi-brousse" dans une préfecture de l'ouest ivoirien*, Actes de la rencontre de recherche, "Transport et écoulement des produits vivriers en Afrique sub-saharienne", INRETS, Paris, juin 1986.

(6) Cette mentalité n'est certainement pas propre aux seuls transporteurs. Malgré les moyens déployés (financiers, techniques et humains) par les pouvoirs publics pour créer des coopératives agricoles, on peut dire qu'il ya eu échec dans la mesure où les résultats ne sont satisfaisants pour personne, ni pour les pouvoirs publics, ni pour pour les organisations internationales de développement ni même pour les paysans. L'exemple de la région de la Kara au nord du Togo est caractéristique en la matière. Lire à ce sujet, LUCIEN-BRUN (B.) et PILLET-SCHWARTZ (A-M.), " Les migrations rurales des Kabyè et des Losso (Togo)", ORSTOM, Paris, 1987, 391 p. (Coll. travaux et documents, n° 202).

problèmes de garantie des transporteurs. Il est clair qu'un transporteur qui n'a pour seule "garantie" que son véhicule aura quelques difficultés à se faire accorder un crédit bancaire alors que si une coopérative se porte garante... Il faudrait peut-être jouer sur l'esprit de solidarité et de statut social pour constituer ce genre de coopératives, de sorte qu'en cas de crédit cautionné par la coopérative, le contractant sente plus l'appartenance à un groupe social plutôt qu'une dette contractée auprès d'une institution financière publique. Cette sensation d'appartenance à un groupe est certainement l'une des raisons pour lesquelles les défaillances de remboursement sont plutôt rares chez les transporteurs de Dapaong au nord du Togo (7). Faudrait-il peut-être arriver à doter les coopératives de fonds financiers afin qu'elles puissent octroyer les prêts, dans un premier temps, des sommes modestes destinées à l'achat de pièces détachées ou aux réparations ; pourquoi ne pas étudier des formes de financement propre au secteur des transports, à l'instar de ce qui a été initié dans l'agriculture par la Banque Grameen au Bangladesh (8) ?

La logique de survie à très court terme qui caractérise le secteur pourrait trouver une solution dans la formation et l'information des opérateurs. Mais cette action ne sera efficace que si les pouvoirs publics participent à l'assainissement du secteur en jouant le rôle qui est le leur. C'est ce rôle de l'Etat que nous allons à présent préciser.

### **3- Les mesures macro-économiques : quel rôle pour l'Etat ?**

Nous savons que dans ce pays, la volonté des pouvoirs publics est de laisser jouer les règles du marché. D'ailleurs, à chaque fois que l'Etat a voulu se substituer à l'initiative privée, cela s'est soldé par un échec (Cf. les deux tentatives dans le secteur, l'une dans les transports urbains à Lomé qui s'est soldée par la faillite de la société et, l'autre dans les transports de marchandises pour laquelle la privatisation a été finalement l'ultime solution après tant d'années de déficits comblés par le budget de l'Etat).

En revanche, ce qui semble faire défaut c'est la sanction du marché. Il est faux de prétendre qu'en Afrique les forces du marché ne sont pas présentes. Posez la question aux "nanas benz" qui pourtant règnent de façon quasi monopolistique sur le commerce de tissus au grand marché de Lomé, elles vous diront comment la concurrence est sans pitié dans le secteur. Il s'agit de comprendre pourquoi ce mécanisme ne fonctionne pas dans le secteur particulier des transports. Pourquoi les commerçants se battent pour trouver les meilleurs approvisionnements possibles et vendre aux meilleures conditions alors que les transporteurs passent un mois voire plus au port de Lomé en attendant qu'arrive leur tour pour charger un hypothétique fret ?

Cette absence de sanction du marché trouve un soutien évident auprès des deux principaux acteurs du fonctionnement du système : l'Etat et les transporteurs eux-mêmes. En ce qui concerne l'intervention de l'Etat, ou elle ne marche pas du tout (voir tarification obligatoire) ou elle génère des effets pervers (péages clandestins, goulets d'étranglement). Quant à la profession, elle occupe les espaces restants par l'intermédiaire des syndicats, avec la bienveillance des pouvoirs publics. Il s'agit donc de s'interroger sur les conditions de cette "alliance" entre pouvoirs publics et profession et, de déterminer les conditions ou facteurs susceptibles de rompre l'alliance afin de rendre le système économiquement efficace.

(7) Le responsable local du syndicat comparait leur situation à celle de leurs collègues un peu plus au sud où les défaillances sont beaucoup plus fréquentes.

(8) "La banque Grameen est devenue célèbre dans le monde entier grâce à sa nouvelle manière d'envisager le crédit destiné à ceux qui ne possèdent pas de terre ou qui en possèdent très peu, ainsi qu'aux femmes. Bien que les prêts soient individuels, de petits groupes sont responsables de vérifier que chaque membre rembourse le prêt qui lui a été accordé. La pression du groupe est donc considérable et les remboursements s'élèvent à 98 %. Des approches similaires ont été adoptées par certains pays africains, notamment le Ghana et le Cameroun."

Source : Banque Mondiale.

### 3.1- Quelle régulation du secteur ?

Il s'agit ici d'examiner le problème non plus sous l'angle de la régulation économique par les marchés mais sous celui de l'intervention de l'Etat. "Compte tenu du fait qu'il incarne une légitimité politique extérieure au strict champ économique et qu'il détient des leviers susceptibles d'orienter les décisions économiques des acteurs, l'Etat est investi d'une mission particulière, que l'on peut aussi qualifier de régulation".

Y. CROZET dans l'"Analyse économique de l'Etat" (9) pose le principe qui consiste à définir les termes dès le départ - notamment les termes anglo-saxons - afin d'éviter tout contresens. Par *regulation* dit-il, il faut en effet entendre réglementation, c'est-à-dire mise en place de règles. Dans le même ordre d'idées, *deregulation* signifie déréglementation. La déréglementation ne signifie pas abolition de toutes les règles. Même aux temps forts de la déréglementation qui a caractérisée l'économie américaine sous la présidence de R. Reagan, cette doctrine était conçue dans le sens d'un "assouplissement voire une refonte des règles s'imposant aux acteurs économiques". Le rôle réglementaire de l'Etat est ici privilégié.

On assiste actuellement à une vague de libéralisation dans les économies des pays en développement. Dans la plupart des cas, cette libéralisation passe principalement par la privatisation. En effet, "une des plus grandes caractéristiques des économies des pays en développement, c'est le rôle prédominant du secteur public dans la structure de production" (10). Dans le cas précis des pays africains, cette prépondérance est la conséquence des nationalisations et des créations d'entreprises publiques qui se sont opérées après les indépendances de ces pays (voir chapitre 0). Mais ces entreprises sont devenues si peu compétitives - et les subventions publiques qui leur ont été accordées ont pesé de plus en plus lourd dans les budgets des Etats - qu'il a fallu redéfinir le rôle de l'Etat dans la structure de production. Plusieurs pays africains ont alors tenté de résoudre le problème en rétrocédant ces entreprises publiques au secteur privé (Togo, Niger) ; d'autres ont procédé à la liquidation pure et simple des entreprises (Bénin, Ghana, Mali) alors que le Sénégal par exemple s'est orienté vers le redressement dans le cadre de contrats de gestion (11). Cette nouvelle orientation n'a d'autre but que de soumettre l'économie aux règles du marché donc à celles de la concurrence. L'Etat, dans ce cas, doit favoriser le développement - en veillant au respect des règles - plutôt que de tenter lui-même d'assurer ce développement par le biais des entreprises du secteur public.

Développer une théorie de la déréglementation n'est que d'un faible intérêt pour la situation qui nous préoccupe ici. La déréglementation qui doit inspirer le secteur des transports au Togo c'est la poursuite des mesures de libéralisation déjà commencées conjuguée à la mise en place d'un système réglementaire minimal qui soit effectivement appliqué. Opérer des mesures déréglementaires sans assurer un bon fonctionnement des règles de concurrence ne pourra qu'engendrer des effets pervers du genre situations de rente, fraude, péages clandestins.

Dans un tel contexte, le rôle de l'Etat est donc primordial pour un bon fonctionnement du système.

---

(9) CROZET (Y.), "Analyse économique de l'Etat", Armand Colin Editeur, Paris, mai 1991, p. 126.

(10) EL-NAGGAR (S.), "Privatization and Structural Adjustment: the Basic Issues", Privatization and Structural Adjustment in the Arab Countries, Ed. International Monetary Fund, 1989, p. 1., cité par GALE MOORE (T.), "Regulatory Reform of Transportation", colloque Banque Mondiale, Baltimore Md., June 7-8, 1990.

(11) Certains pays - dont le Togo d'ailleurs - ont combiné plusieurs de ces actions à la fois. Banque Mondiale, "Rapport sur le développement dans le monde 1989", BM, Washington, D.C., Juin 1989, p. 16.

### 3.2- Assurer la transparence du marché

Le problème de la réglementation du secteur ne doit pas se poser sous l'angle du trop-plein de règles. Nous pouvons presque dire que la plupart des textes réglementaires sont bons dans leur ensemble. En revanche, ce qui pose problème, c'est au niveau de leur applicabilité et des sanctions qui doivent être prises en cas d'infraction. Dans le secteur des transports, la "justice corrective", au sens d'Aristote (12), fait défaut en Afrique. En matière de contrôle, ce que l'on trouve sur les routes africaines donne l'impression d'une vente du droit à violer les réglementations mises en place par les Etats. Au Togo, sur un parcours de moins de 700 kilomètres (de Lomé jusqu'à la frontière du Burkina Faso), nous n'avions pas dénombré moins de 37 points de contrôle effectifs alors qu'officiellement il n'en existe que 9. De l'avis des transporteurs internationaux, il y a pire ailleurs !

Dans un fonctionnement normal des règles du marché, la situation de crise que nous avons décrite au début de cette section devait se solder par une sanction immédiate : le marché aurait dû conduire à de nouveaux équilibres avec la disparition des véhicules les moins rentables. Mais, pour de multiples raisons dont la principale est la "faible sortie de la branche", ce mécanisme ne s'enclenche que très lentement voire pas du tout dans certains cas (le cas togolais n'est que le reflet d'une situation générale constatée dans plusieurs pays africains).

En effet, le secteur des transports routiers de marchandises reste en Afrique un secteur où les "obstacles à la sortie sont élevés". Selon M. PORTER, les obstacles à la sortie sont des facteurs économiques, stratégiques et affectifs qui maintiennent des firmes face à la concurrence dans certains secteurs d'activité, même lorsqu'elles obtiennent des rendements faibles, voire négatifs, sur l'investissement (13). La situation actuelle du transport routier togolais de marchandises s'apparente à cette description. Les sorties de la branche n'étant pratiquement pas définitives, la capacité excédentaire demeure dans le secteur, les vieux véhicules sont maintenus tant bien que mal et les transporteurs qui perdent la bataille de la compétition n'abandonnent pas. Ils s'accrochent avec acharnement - aidés en cela par le système - et, en raison même de leur faiblesse, doivent recourir à des "tactiques extrêmes".

Le système de tour de rôle pratiqué par le bureau de fret au port de Lomé et par les syndicats à l'intérieur du pays est incontestablement le facteur fondamental du maintien dans la branche des transporteurs les moins efficaces. Cette réglementation - dans la mesure où le système de tour de rôle se substitue aux mécanismes de la concurrence, c'est bien de réglementation dont il s'agit - n'est pas sans générer des effets pervers dans son fonctionnement. Si elle permet à tous les transporteurs de maintenir une activité minimale même en période de crise, elle anéantit en revanche tout effort visant à stimuler la concurrence entre transporteurs et à améliorer leur productivité. Il n'est d'ailleurs pas surprenant que les transporteurs souhaitant sa suppression soient plutôt des "structurés" alors que beaucoup de ceux du secteur artisanal militent pour son maintien. Si les transporteurs devaient proposer leurs services aux chargeurs, il est certain que ces derniers demanderaient une certaine qualité de service. Le marché se chargera donc de réguler le secteur en éliminant les moins performants, ce qui n'est pas possible avec le système de tour de rôle, tout le monde étant logé à la même enseigne.

---

(12) Aristote distingue la justice corrective dont la tâche consiste à sanctionner les contrevenants aux lois, et la justice distributive qui cherche à proportionner la rémunération de chacun à ses mérites. Cité par CROZET (Y.), op. cit.

(13) PORTER (M.), "Choix stratégiques et concurrence", Techniques d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie, Economica, Paris, 1985, p. 22.

Il faudrait donc arriver à instaurer une certaine concurrence - qui n'existe pas actuellement - dans le secteur. Mais, pour y arriver, une meilleure connaissance des conditions de fonctionnement du secteur doit être recherchée par la Direction des Transports Routiers (DTR) et les syndicats.

- La DTR doit être en mesure de mettre au point un tableau de bord informatisé sur le fonctionnement du secteur : connaissance du parc en service, du trafic et des prix de fret. Il est surprenant de voir que les données sur le secteur des transports sont toujours saisies sur des registres tenus à la main. Ce système se justifiait à l'époque où les parcs étaient suffisamment modestes pour permettre une documentation manuscrite ; à l'heure actuelle, il semble dépassé.
- De leur côté, les syndicats professionnels doivent être en mesure d'informer leurs adhérents sur les prix en deçà desquels ils prennent des risques économiques élevés. Pour cela, syndicats et pouvoirs devraient travailler de concert afin qu'une formation minimale soit, au préalable, assurée à quelques permanents des syndicats.

### **3.3- Mettre en place les mécanismes d'ajustement du marché**

Nous allons reprendre les trois principales composantes de la réglementation (contingentement, tarification et réglementation technique) pour en examiner le contenu réel et les évolutions souhaitables.

#### **3.3.1- L'inefficacité des contingentements**

L'actuel système d'absence de licences de transport au Togo peut être maintenu en l'état. Dans un contexte de crise conjoncturelle, la régulation du secteur par un système de contingentements de licences n'a jamais fonctionné. L'exemple des pays développés est caractéristique en la matière, des pays où pourtant l'état de droit semble primer sur l'état de fait. L'étude menée par M. VIOLLAND (14) sur la déréglementation dans les transports routiers de marchandises en France, montre que les licences n'assurent ni une allocation correcte des ressources, ni une régulation efficace des capacités. Au contraire, elles engendrent des effets pervers dont principalement deux :

- d'une part, le système de licences hiérarchise le secteur et induit des disparités ;
- d'autre part, les licences acquièrent une valeur marchande, conséquence de leur rareté. L'entreprise qui en détient n'est pas nécessairement la plus productive, elle est au contraire protégée, en partie, de la concurrence. Par faute d'autorisation réglementaire, une entreprise plus productive ne peut entrer dans la branche.

Sur cette défaillance du système de contingentement dans la régulation efficace des capacités, A. BONNAFOUS ne dit pas autre chose en parlant du cas français lorsqu'il constate que : "... le contingentement des licences n'a pas empêché les surcapacités de se développer chaque fois que l'expansion du fret a marqué le pas. Cela semble être un trait caractéristique des systèmes de régulation que de ne point prévenir les différentiels de croissance entre l'offre et la demande" (15).

---

(14) VIOLLAND (M.), op. cit.

(15) BONNAFOUS (A.), "Faut-il déréglementer le transport routier de marchandises", in La déréglementation, Passeport pour une économie libérée, Economica, Paris, Décembre 1985, p.95.

On voit donc que seule la régulation de l'entrée dans la branche peut se faire mais la régulation du "fait de transporter" ne peut qu'alourdir le système. Car à terme, le dispositif est toujours contourné par la fraude, qui plus est, le contingent ne peut être réduit en période de crise de fret. C'est donc une leçon à retenir pour les pays d'Afrique sub-saharienne.

En revanche, le système d'autorisations de transport tel qu'il se pratique actuellement doit être amélioré. En effet, les autorisations sont octroyées à partir d'un contrôle technique du véhicule. Deux principales actions devront être menées pour renforcer ce contrôle :

- doter la Direction des Transports Routiers qui délivre les autorisations, de moyens techniques et humains (appropriés) lui permettant de jouer efficacement son rôle ;
- amener les hommes chargés du contrôle à ne pas détourner ce contrôle de son objet.

Une autre solution pourrait consister à confier le contrôle technique à une entreprise privée selon des modalités judicieusement étudiées.

Pour l'instauration d'un véritable service de contrôle technique, cette dernière solution serait facile à mettre en oeuvre dans la mesure où l'actuel système n'est qu'une simple formalité (16). En effet, un vrai contrôle technique suppose l'installation d'un véritable centre de visites avec des moyens appropriés, ce qui, actuellement, fait défaut. Si la solution de confier ce contrôle à une entreprise privée était retenue, il est primordial que figure dans le contrat une rétribution proportionnelle à la qualité et à l'efficacité du service effectué. Dans cette hypothèse, il serait très recommandé, que des agents de l'administration, préalablement formés, soient en mesure de contrôler les activités de l'entreprise privée.

Pour donner un peu de "sang neuf" au secteur, les importations de véhicules usagés devraient être limitées à des véhicules relativement neufs, de l'ordre de trois à quatre d'ancienneté (le choix d'un véhicule d'occasion de trois ans pour notre estimation de coûts au chapitre IV était conçu à cet effet). Cette mesure aura un double effet sur le secteur : non seulement elle limitera le vieillissement du parc mais aussi, elle ralentira le croissement de l'offre de fret en augmentant le financement nécessaire à l'achat des véhicules. Comme mesure, elle n'est pas simple à mettre en oeuvre quand on connaît la multitude de falsifications pouvant porter sur les papiers des véhicules d'occasion arrivant d'Europe. Mais une taxation bien étudiée pourra être dissuasive.

### **3.3.2- Une tarification plus réaliste**

La tarification routière, en tant que tarification obligatoire, a également montré ses limites dans les pays industrialisés dès lors que les forces du marché ont fait "sortir" les prix de leurs fourchettes, en particulier dans les situations de crise. Il n'en va pas autrement en Afrique sub-saharienne : au Togo (c'est le cas dans d'autres pays de la région), la tarification officielle est d'autant moins respectée qu'elle tient très mal compte de la réalité des coûts, surtout dans les services du bas de la hiérarchie. En ce qui concerne les services du haut de la hiérarchie, pour cause de crise de fret, les prix pratiqués sont de plus en plus en-dessous des minima des fourchettes officielles.

De toutes façons, l'expérience togolaise l'a montré, les tarifs obligatoires sont strictement incontrôlables. On l'a vu, au port le bureau de fret accepte des prix inférieurs à la tarification officielle et, à l'intérieur du pays, les syndicats ont mis en place des tarifs qui tiennent compte de la distance et de la quantité transportée (chapitre III).

Pour que les tarifs assument pleinement leur fonction d'information auprès des transporteurs et des chargeurs, il est indispensable qu'ils reflètent de manière pertinente la

---

(16) Pour preuve, les sommes actuellement acquittées pour ces visites techniques s'échelonnent respectivement entre 400 F CFA et 600 F CFA pour les taxis et les gros porteurs. L'instauration d'un véritable centre de contrôle technique suppose que ces tarifs soient revus à la hausse.



réalité des coûts. Pour cela, les systèmes de tarifs doivent intégrer de façon beaucoup plus fine les variables de tonnage et de distance et la nature des infrastructures. Sous ces conditions, la tarification de référence aurait le double mérite d'éclairer les transporteurs sur les niveaux de prix en-deça desquels ils prennent des risques économiques et de conduire l'Administration à suivre attentivement l'évolution des facteurs de coût.

Toutefois, une liberté des prix n'est envisageable que si les comportements économiques sont rationnels, notamment dans la prise en compte des coûts. La tarification officielle est loin d'avoir engendré ce genre de comportements chez les transporteurs togolais. Ici aussi, le rôle régulateur de l'Etat - en veillant au respect des règles de la concurrence - est primordial pour la prise en compte de ces coûts.

### **3.3.3- Une réglementation technique minimale et contrôlable : sécurité et lutte contre la surcharge**

Le problème majeur de la réglementation technique n'est pas celui de son contenu, mais bien celui de son contrôle. Il est d'autant plus délicat qu'il s'inscrit dans cette ambiance générale d'infraction structurelle dont les autorités policières sont évidemment complices. Seule une stratégie (de longue haleine) d'assainissement permettrait d'espérer quelques résultats.

Elle passe probablement par un ciblage du contrôle ; il serait par conséquent utile de la restreindre sur des enjeux réels - par exemple sur ses seuls aspects sécuritaires - et par une spécialisation des agents de contrôle dans ce strict domaine. L'Etat doit pouvoir arbitrer entre la force du règlement et les forces chargées de son contrôle. De toutes les mesures que nous avons évoquées, ce n'est certainement pas la plus facile à mettre en oeuvre, ne serait-ce qu'en raison de la pression sociale des bénéficiaires. Cependant, des contrôles techniques très localisés, combinés avec la mise en place de droits de traversée (17) et portant tout particulièrement sur les surcharges des véhicules, seraient sans doute efficaces pour la protection des véhicules comme pour celle des infrastructures.

La lutte contre la surcharge doit être inscrite comme l'une - sinon la première - des priorités en matière de contrôle. A ce niveau, une concertation sous-régionale est nécessaire car des contrôles rigoureux sur la voie togolaise provoqueraient un transfert de trafic sur d'autres voies moins "regardantes" sur les surcharges. Mais les conséquences de la surcharge sont si nocives que les pays de la sous-région ont tout intérêt à réprimer sa pratique : non seulement elle a des effets catastrophiques sur les chaussées et les véhicules mais, en introduisant une capacité supplémentaire sur le marché, elle aggrave le déséquilibre entre l'offre et la demande et empêche ainsi un fonctionnement optimal du secteur.

Des mesures devraient donc être prises rapidement contre ceux qui s'adaptent à la crise par la pratique de la surcharge. Les transporteurs sont eux aussi conscients du problème mais, tant que les sanctions seront négociables ou inappliquées, cette pratique aura encore de beaux jours devant elle. Il importe, en cas d'infraction, de fixer une amende dont le montant soit dissuasif et veiller à ce qu'elle ne devienne négociable. En effet, les quelques dizaines de milliers de F CFA qu'on fait payer quelques fois sont ridicules et constituent un encouragement à la surcharge, les transporteurs ayant intérêt à payer l'amende et à rouler en surcharge. Les mesures devraient comporter aussi un délestage des véhicules qui

---

(17) Le système de droit de traversée a été expérimenté avec "succès" au Mali. Son principal atout est d'avoir diminué les points de contrôle donc un gain de temps appréciable pour le transporteur. En revanche, le gain en matière de sécurité n'est pas démontré, certains transporteurs agissant comme si le paiement de ce droit les autorise à transgresser les règlements sur le parcours considéré. Aussi, la mise en place d'un tel système doit-elle être bien étudiée. Il est clair que ce système est préférable à celui des convois tant décrié par l'ensemble des transporteurs.

Pour plus de précisions sur le fonctionnement de ce système au Mali, voir SIDIBE, *Le droit de traversée routière*, in Actes du SITRASS 1, op. cit. pp. 218-223.

maintiennent un essieu chargé à plus de 13 tonnes, voire un retrait systématique, dans un premier temps, des contrevenants.

La surcharge la plus nocive est principalement le fait des véhicules lourds donc sur le parcours international. Des points de contrôle incontournables devraient par conséquent être choisis. Dans la mesure où le trafic international est principalement sur l'axe port de Lomé-frontière du Burkina, deux postes suffisent pour son contrôle : l'un à Agoényivé à la sortie nord de Lomé sur la route d'Atakpamé, l'autre à Assahoun sur la route de Kpalimé (voir cartes n° 1 et n° 6). Ces deux postes sont incontournables pour le trafic lourd allant vers le nord du Togo.

Une bonne efficacité des contrôles suppose qu'ils soient systématiques. En effet, les contrôles périodiques - ils durent en général une semaine et se font à Agoényivé - effectués par la Direction des Routes ne donnent des résultats tangibles que les premiers jours, les transporteurs s'adaptant rapidement soit en différant leur départ soit en empruntant un itinéraire détourné (18).

Cette bonne efficacité des contrôles suppose que des mesures de rétribution soient proposées aux agents qui en ont la charge. Mais compte tenu de la situation actuelle, le meilleur moyen est incontestablement de confier ces contrôles à un bureau privé d'expertise assermenté dont le contrat comporterait une clause de résultat et qui serait rétribué en fonction de ses performances. Dans ce cas, il est important que l'administration puisse être en mesure de juger du contrôle effectif des contrôles. En somme, il faut instaurer "un contrôle des contrôles" pour vérifier que les sanctions ne sont pas négociées.

### **3.4- La réforme des entreprises ou sociétés faisant du transport pour compte propre**

Dans le chapitre IV, nous avons vu que les véhicules diminuaient sensiblement leur coût à la tonne-kilomètre roulée au fur et à mesure qu'augmente le taux de parcours en charge. Ces taux de parcours en charge sont eux-mêmes intimement liés aux retours à vide. Deux principaux phénomènes sont sources de retours à vide :

- le phénomène de dissymétrie structurelle, constitué aussi bien de dissymétries spatiales (notables à travers les flux annuels) que de dissymétrie temporelles (transport saisonnier dans un sens et régulier dans l'autre) ;
- le phénomène de retours à vide liés à l'organisation même du secteur.

Ce dernier phénomène est systématique lorsqu'il y a présence importante de flottes pour compte propre, comme c'est le cas au Togo (19) avec les administrations, sociétés d'Etat, maisons de commerce de produits agricoles ou tout simplement les commerçants individuels du secteur artisanal. Il est clair que le coût monétaire à la tonne-kilomètre de ce genre de

(18) Dans la semaine du 28 septembre au 4 octobre par exemple, le relevé suivant a été fait sur le nombre de véhicules en surcharge :

Le premier jour	12 véhicules
Le 2ème jour	13 véhicules
Le 3ème jour	2 véhicules
Le 4ème jour	4 véhicules
Le 5ème jour	3 véhicules
Le 6ème jour	0
Le 7ème jour	0

Cela signifie que les transporteurs sont rapidement avertis et s'adaptent en conséquence.

(19) Ce n'est pas un phénomène propre au Togo. H. L. BEENHAKKER et N. BRUZELIUS ont noté le même phénomène en Côte d'Ivoire.

transport est excessivement élevé car, aux retours à vide s'ajoutent souvent une utilisation saisonnière des véhicules. Mais, le choix opéré par un organisme de se doter d'un parc de véhicules plutôt que d'utiliser un transport public pourtant bon marché, s'inscrit dans une logique parfaitement claire pour cet organisme.

En effet, le chargeur réalise un arbitrage entre le coût du compte propre, apparemment prohibitif, et le coût du transport public du transport, faible mais avec les contraintes que cela suppose. Le choix effectué s'apparente souvent au problème de la "valeur du temps" pour le chargeur ou de "l'arbitrage prix-temps" (20). Pour le chargeur, les contraintes du transport public lui permettent par conséquent d'évaluer un coût généralisé inférieur au coût du transport pour compte propre. Il reste cependant le problème de la valeur accordée à l'unité de temps, notamment dans le cas d'une société d'Etat où des fonds publics sont en jeu. Si l'on applique à l'utilisation des fonds publics la notion de "contrainte de rareté", cela supposerait que la solution d'allocation de ces fonds soit optimale (au sens parétien du terme) ; une solution non optimale sera source de gaspillage. La recherche de l'optimalité n'est donc qu'une simple exigence d'efficacité, ici, obtenir le transport au moindre coût. Plusieurs études (21) ont montré que les organismes étatiques placés dans ces conditions sont souvent loin de l'optimalité. Dans le cadre togolais, les sociétés d'Etat se trouvent souvent dans cette configuration. Les commerçants faisant du transport pour compte propre se retrouvent eux aussi souvent dans cette situation. L'alternative pour eux consiste à contourner la réglementation en faisant du transport public sur le trajet retour, aggravant ainsi, et de manière illégale, le déséquilibre offre-demande sur le marché de fret.

Nous avons souligné que les mesures déréglementaires sous forme de privatisation ont déjà été mises en place au Togo. Cependant, dans le secteur des transports, il reste l'épineux problème des sociétés d'Etat qui se sont dotées d'immenses parcs de véhicules pour le transport de leurs produits (chapitre II). Une société comme la SOTOCO (Société Togolaise de Coton) pour rationaliser l'emploi de son parc de plus de 1 000 tonnes de capacité (en 1986) sur une distance moyenne de 300 kilomètres, devrait manipuler un tonnage moyen annuel de l'ordre de 160 000 tonnes, ce qu'elle est loin de réaliser. Même si elle le voulait, cela serait impossible, la production totale de coton du Togo n'étant que d'environ 60 000 tonnes en 1986.

On peut comprendre que les sociétés d'Etat se soient équipées de véhicules pour le transport des produits agricoles d'exportation suite à la désaffectation des transporteurs publics, mais dans la mesure où ce parc administratif est largement sous-utilisé en dehors des périodes de récolte, ne peut-on pas éviter les lourds coûts d'investissement et d'entretien en intégrant un peu plus les transporteurs publics par une tarification adaptée à ce créneau de transport de marchandises ? Une telle tarification devrait intégrer les temps d'attente importants et les chargements morcelés, l'absence de fret "aller", les routes ou pistes souvent difficiles et l'utilisation de véhicules relativement légers.

Pour cela, il faudrait aussi que les transporteurs publics puissent être en mesure d'assurer efficacement ce genre de transport (matériels adéquats, fiabilité de service, ...).

Cette fiabilité du transport public est nécessaire pour attirer le fret des entreprises privées, notamment les commerçants, qui font actuellement du compte propre. En tout état de cause, un contrôle plus strict et sévère devrait s'opérer sur cette activité de compte propre. Il n'est pas normal que des véhicules immatriculés en compte propre fassent indûment du

---

(20) BONNAFOUS (A.), "Le siècle des ténèbres de l'économie", *Economica*, Paris, décembre 1989, pp. 171-172. Pour illustrer cet arbitrage prix-temps on utilise la méthode qu'il est d'usage d'appeler "méthode de Beesley". "Elle consiste à poser l'hypothèse que chaque individu placé face à une alternative, du type choix entre un déplacement rapide mais coûteux et un déplacement moins cher mais plus lent, se comporte comme si l'unité de temps perdue ou gagnée avait pour lui une valeur s'exprimant en numéraire, en somme qu'il est supposé raisonner à l'aide d'un équivalent monétaire du temps".

(21) Banque Mondiale et Fonds Monétaire International notamment. Ces deux organismes ont souvent exigé des pays, notamment ceux en développement, la privatisation des sociétés d'Etats faisant du transport de compte propre.

transport public, pratique courante des chauffeurs sur les trajets retour. Il n'est pas sain qu'une réglementation soit structurellement contournée.

En ce qui concerne les sociétés d'Etat, la solution consisterait en une privatisation de leur branche transport, la nouvelle société passant un contrat - sur les conditions du marché - avec l'organisme étatique.

### **3.5- Mettre en place des mesures fiscales et douanières adaptées**

Un fonctionnement optimal du secteur dans un régime concurrentiel suppose que la formation des prix reflète les coûts réels, y compris les coûts d'usage des infrastructures. C'est un principe de bonne justice que de taxer les véhicules en proportion des dégradations qu'ils provoquent aux chaussées. On met alors en cause, principalement le poids des essieux, l'agressivité des véhicules augmentant très rapidement avec ce poids. Les camions lourds sont donc les principaux responsables de la dégradation des chaussées, alors que l'action des véhicules légers pourrait à la limite être négligée.

Divers travaux, notamment ceux de l'AASHO (22), ont montré que la variation de l'agressivité est proportionnelle à une puissance de poids d'essieu comprise entre :

- 4 pour les chaussées souples (couches de base en matériaux naturels non stabilisés) et,
- 6 pour les chaussées semi-rigides (latérite-ciment)

En prenant comme référence, l'essieu de 10 tonnes, il a été montré qu'un essieu de 13 tonnes dégrade une chaussée entre 3 et 5 fois plus qu'un essieu de 10 tonnes, alors qu'un essieu de 18 tonnes est 4 à 7 fois plus nocif qu'un essieu de 13 tonnes. C'est peut-être là, la justification de la limitation à 10 tonnes (ou 11 tonnes) de la charge admise par essieu qui figure dans les conventions bi-nationales de la sous-région.

Dans ces conditions, on sera donc tenté de rechercher un système de taxation qui frappe les véhicules en fonction de leur agressivité aux chaussées : les véhicules lourds seront les plus frappés, alors que les véhicules légers ne seront pratiquement pas touchés. Il va sans dire que si l'on adopte ce système, il pénaliserait beaucoup les transports à longue distance (relations vers le nord du Togo et transit international).

Dans les circonstances actuelles, compte tenu de la concurrence des voies de transit vers les pays du Sahel (la voie togolaise est en concurrence directe avec les voies béninoise, ivoirienne et depuis quelques temps, nigérienne), une telle taxation paraît inopportune ; il faudra trouver des compensations telles que le coût de transport en transit ne se trouve pas aggravé.

En l'état actuel de la situation du marché, il n'est pas souhaitable que soient abaissées les taxes à l'importation sur les véhicules - même si c'est l'une des revendications prioritaires des transporteurs - car cela ne ferait qu'aggraver les déséquilibres. En revanche, une action sur les taxes des pièces détachées et des pneumatiques pourrait être bénéfique. Encore faut-il que

---

(22) American Association of States Highway Officials. Suite au développement du transport routier aux Etats Unis et surtout au développement de l'utilisation des poids lourds, l'AASHO a effectué des tests routiers en vue de définir, entre autres :

- la conception et les caractéristiques des chaussées et ponts nouveaux ;
- les bases d'une législation nouvelle concernant les charges maxima admissibles et la taxation équitable des divers usagers...

Les résultats des travaux ont permis de déterminer les taux d'agressivité ci-dessus.

ces pièces soient disponibles sur le marché car, dans certains cas, les immobilisations des véhicules sont dues à l'indisponibilité des pièces détachées. Cette mesure, si elle est adoptée, permettra certainement de limiter le niveau de l'achat de pièces détachées sur les marchés parallèles.

Même si une remise en question du niveau des taux de taxation ou de l'affectation actuelle des ressources fiscales et douanières procurées par le secteur peut paraître amplement justifiée, il n'en demeure pas moins que dans le contexte économique actuel, il semble difficile de redéfinir les priorités. Néanmoins, un minimum de contrôle des affectations au secteur pourrait générer des améliorations sensibles.

Les niveaux de coûts élevés que laissaient augurer les estimations de kilométrage et de taux de parcours en charge issues des entretiens sont donc confirmés dans ce chapitre. Grâce à des comparaisons internationales, nous avons mis en évidence les "surcoûts" du camionnage au Togo. Les "surcoûts" sont à tous les niveaux, seules les charges salariales font exception dans cette comparaison.

Dans un système où les barrières à l'entrée dans la branche sont faibles et les sorties presque inexistantes, les transporteurs s'adaptent en recourant à des "tactiques extrêmes", parfois avec la bienveillance des pouvoirs publics. Aussi, les mesures recommandées ne seront-elles efficaces que si l'on s'achemine vers un fonctionnement optimal des règles du marché.